

Appui à l'ONEA pour l'expérimentation de la gestion déléguée du service de l'eau potable et la promotion des services d'assainissement dans les quartiers périurbains défavorisés



Rapport de capitalisation de l'expérience

Version finale du 25 janvier 2011

Rédacteur :
Lionel Messas



HYDROCONSEIL
www.hydroconseil.com

EAU, ASSAINISSEMENT, SERVICES PUBLICS

198 chemin d'Avignon, 84470 Châteauneuf de Gadagne, France.
Tél. : (33) 4 90 22 57 80, fax : (33) 4 90 22 57 81,
www.hydroconseil.com, hydroconseil@hydroconseil.com

A. Résumé

L'atelier final de restitution et de capitalisation de l'expérience, qui a réuni une cinquantaine d'acteurs intéressés par le projet, a été un succès. Le Secrétaire Général de l'ONEA a félicité les délégataires pour leur implication sur l'année écoulée.

Après 12 mois d'expérimentation, le bilan est positif.

Parmi les bonnes nouvelles, on peut citer :

- 4 délégataires sur 5 ont réalisé une marge bénéficiaire ;
- les résultats commerciaux sont bien au-delà des prévisions à Nioko 2, Bissighin et Zongo ;
- les volumes d'eau vendus dans les 5 quartiers ont atteint les objectifs fixés et l'ONEA a ainsi vendu plus de 800 000 mètres cubes d'eau à un prix moyen de 216 FCFA/m³ ; l'ONEA a reconduit pour 2 ans supplémentaires les 3 contrats dans ces quartiers ; ;
- l'état d'esprit entre délégataires, ONEA et Hydroconseil est à la coopération et la communication, et on ne déplore aucun litige.

Parmi les facteurs de succès de l'expérience, on peut citer :

- la variété et la diversité des profils sélectionnés à l'issue de l'appel d'offres,
- la clarté du contrat de délégation,
- l'implication des différents acteurs, notamment l'ONEA et Hydroconseil sur la durée.

Parmi les difficultés apparues, on peut citer :

- BERA est en difficulté financière dès le premier trimestre : son offre initiale n'était pas réaliste,
- les résultats mitigés de la vente des branchements individuels dans les 2 quartiers phares du projet, Toukin et Bogodogo.

L'analyse comparée des 5 délégataires sur divers critères tels que les résultats commerciaux ou la capacité à compresser les charges révèle que ERT et ACMG figurent en tête des délégataires les plus performants. Cela devra aider à mieux cibler les prochains appels d'offres, et notamment adapter la grille de notation à ce type d'entrepreneurs. BERA, indépendamment de ses problèmes financiers, n'a semble-t-il pas le profil idéal pour de la délégation de ce type .

Les opérateurs qui semblent le mieux taillés pour ce type de délégation rassemblent les caractéristiques suivantes :

- acteur de proximité vis-à-vis des usagers,
- personnel salarié restreint, centré autour de 2 personnes-clés (le comptable et le gérant),
- charges contenues et optimisées,
- proximité avec le siège,
- autonomie décisionnelle et financière par rapport au siège.

Le projet pilote de l'ONEA à Ouagadougou permet de tirer quelques enseignements déterminants pour renouveler l'expérience :

- Le contrat de type affermage est particulièrement bien adapté à condition que la durée ne soit pas inférieure à 2 ou 3 ans quel que soit le quartier.

- Le prix de revente fixe à l'utilisateur et identique dans toute la ville confère à l'opérateur une légitimité et une sécurité cruciale dans les relations avec sa clientèle ; il peut se consacrer sereinement à la qualité du service. ;
- La compétition sur le prix d'achat de l'eau en gros est une réussite, elle permet à l'ONEA de vendre l'eau à un meilleur prix qu'aux bornes-fontaines et que la tranche sociale (même si ce prix de vente moyen de 216 FCFA/m³ est inférieur au coût marginal long terme de production et distribution de 430 FCFA/m³, nécessaire pour l'amortissement du projet Ziga).

A.1. Principaux enseignements du projet

Tableau 1 : Les principaux enseignements du projet

Risques identifiés avant le projet	Enseignements du programme pilote	Recommandations pour de futurs projets
Réticences de l'ONEA ou de certains de ses services (comme le service juridique ou le service commercial) à s'engager fortement dans la desserte des quartiers irréguliers	L'ensemble des services de l'ONEA se sont engagés de manière résolue pour la réussite du projet, à partir du moment où l'entreprise a approuvé le projet	
Réticences des mairies à construire des réseaux dans des zones non loties		
Difficultés techniques pour la conception des réseaux	Peu de difficultés rencontrées, hormis l'inefficacité dans les ruelles étroites des méthodes de topographie traditionnelle	Pour les levés topographiques, adopter systématiquement une combinaison « traitement des images satellites + relevés GPS des nœuds du réseau + relevé de terrain de tout le tracé »
Réticences des entreprises à faire des offres pour la construction de réseau dans les quartiers irréguliers	19 offres ont été reçues.	Découper les marchés en lots de moins de 500 000 euros (et même moins de 200 000 euros) pour ouvrir la compétition.
Prix unitaires élevés (les entreprises compensant la prise de risque par une marge plus élevée)	Les offres gagnantes se situent 20 à 30 % sous les prix unitaires des gros marchés de travaux de l'ONEA.	
Difficultés techniques pour la construction des réseaux	Pas de difficultés notables. L'absence de trottoir, de réseaux enterrés et de voirie revêtue facilite au contraire les chantiers.	
Difficultés avec les riverains pendant les travaux	Pas de difficultés observées	

Risques identifiés avant le projet	Enseignements du programme pilote	Recommandations pour de futurs projets
Offres trop basses (les candidats risquaient de proposer un prix d'achat en gros à l'ONEA largement inférieur au coût de production de l'eau)	Les offres gagnantes sont toutes supérieures aux prix initialement estimé pour la viabilité financière de la délégation. 4 délégataires sur 5 dégagent une marge bénéficiaire. Le candidat ayant présenté l'offre la plus audacieuse est en déficit. Le prix moyen d'achat sur les 5 quartiers permet à l'ONEA de vendre l'eau plus chère qu'aux bornes-fontaines et qu'en tranche sociale, en ne gérant que 5 grands comptes	Prévoir un mécanisme objectif de révision des prix
Demande des usagers inférieure aux prévisions	La demande pour le service BF est supérieure à ce qui avait été évalué, et la demande en BI est inférieure aux prévisions	Ne pas renouveler l'expérience dans les quartiers où existe une insécurité foncière

A.2. Principaux résultats commerciaux des 12 premiers mois

Tableau 2 : Bilan des activités des délégataires depuis le démarrage (période nov 09 - oct 10)

	ACD	ACMG	BERA	ERT	SOZHAKOF	Ensemble
Population en 2005	5 800	6 000	53 100	18 000	4 200	87 100
Longueur de réseau (km)	8	6	28	10	7,5	60
Nombre de BF	10	14	24+1*	9	8+1**	33
Durée contrat de délégation (années)	1***	1***	5	5	1***	
Avancement temporel sur l'année 1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Objectif 1 : achat volume d'eau en gros à l'ONEA (en m3 depuis le démarrage)	165 722	125 747	312 258	93 804	108 467	805 998
seuil requis objectif 1 (m3)	22000	22000	190000	80000	22000	336 000
% atteinte objectif 1	753%	572%	164%	117%	493%	240%
Objectif 2 : Nombre de BI réalisés	53	169	283	114	123	742
Seuil requis objectif 2	30	33	1280	450	23	1816
% atteinte objectif 2	177%	512%	22%	25%	535%	41%
C.A. vente eau (en millions de FCFA)	39,29	34,54	65,86	24,21	34,42	198,319

* Cette BF ne fait pas partie des investissements du projet

** Le délégataire a pris l'initiative de construire en octobre 2010 une neuvième BF

*** Reconduit pour 2 ans supplémentaires en octobre 2010

Table des matières

A. Résumé	2
A.1. Principaux enseignements du projet	4
A.2. Principaux résultats commerciaux des 12 premiers mois	6
B. Introduction.....	11
C. Bilan des douze premiers mois de délégation	12
C.1. Un bilan général positif.....	12
a) <i>Un projet bien conçu qui a permis de lancer l'expérience dans la bonne direction</i>	<i>12</i>
b) <i>Une première année jalonnée de surprises et d'imprévus</i>	<i>12</i>
c) <i>L'ONEA enthousiaste et satisfait du début de l'opération</i>	<i>12</i>
d) <i>Il y a désormais sur le marché burkinabé 5 candidats qui ont déjà une expérience, prêts à remporter de nouveaux marchés</i>	<i>12</i>
C.2. Bilan commercial de l'opération.....	13
C.2.1. Le bilan commercial du point de vue de l'ONEA	13
a) <i>Une opération économiquement marginale pour l'ONEA mais qui a tout de même un coût</i>	<i>13</i>
b) <i>Comment savoir si l'opération est rentable pour l'ONEA ?</i>	<i>14</i>
c) <i>L'équilibre commercial du délégataire au cœur des préoccupations de l'ONEA</i>	<i>14</i>
C.2.2. Le bilan commercial du point de vue des délégataires.....	14
a) <i>La transparence sur les données commerciales des délégations en facilite l'analyse</i>	<i>14</i>
b) <i>Quatre délégataires sur cinq réalisent un bénéfice.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Des délégataires très prudents, des niveaux d'investissements et de prise de risque faibles.....</i>	<i>16</i>
d) <i>La subvention OBA a représenté près d'un tiers des recettes de certains délégataires au cours des 12 premiers mois.....</i>	<i>17</i>
e) <i>Un cas de déficit, mais aucun cas d'enrichissement « au-delà du raisonnable »</i>	<i>17</i>
C.3. Facteurs de succès du projet	17
C.3.1. Les bonnes surprises apparues au cours de la période.....	17
a) <i>Le nombre élevé de candidats et la forte concurrence qui a caractérisé l'appel d'offre.....</i>	<i>17</i>
b) <i>Quatre délégations sur cinq sont toujours rentables au bout d'un an.....</i>	<i>18</i>
c) <i>Création d'emploi et naissance d'un nouveau métier</i>	<i>18</i>
d) <i>Le succès du projet dans les « petits » quartiers où l'ONEA a reconduit les contrats pour 2 ans supplémentaires</i>	<i>18</i>
e) <i>La transparence progressive de la communication entre l'ONEA, Hydroconseil et les délégataires.....</i>	<i>19</i>
f) <i>Respect du contrat et fair-play entre l'ONEA et les délégataires</i>	<i>20</i>
C.3.2. La force du contrat de DSP	20
a) <i>Un contrat simple, clair avec des rôles et des obligations bien définies.....</i>	<i>20</i>
b) <i>L'OBA, un mécanisme incitatif qui fonctionne</i>	<i>21</i>
c) <i>Un contrat qui laisse beaucoup d'autonomie au délégataire tout en lui assurant une solide protection face aux usagers</i>	<i>21</i>
C.3.3. Un contexte initial favorable.....	21
C.3.4. Une implication sans faille des différents acteurs	22
a) <i>L'implication de l'ONEA et la mobilisation de personnes-ressources dans la durée.....</i>	<i>22</i>
b) <i>L'implication continue d'Hydroconseil contribue à l'unité du projet</i>	<i>22</i>
c) <i>La motivation dont font preuve les délégataires</i>	<i>22</i>
d) <i>Implication financière des bailleurs</i>	<i>23</i>
C.4. Les difficultés apparues dans la période.....	23
a) <i>BERA en déficit constant</i>	<i>23</i>
b) <i>Un nombre de nouveaux abonnés plus faible que prévu pour l'ONEA</i>	<i>23</i>
c) <i>Des objectifs de performance non réalistes et des pénalités non applicables.....</i>	<i>24</i>
d) <i>Les délais des circuits administratifs de l'ONEA trop longs</i>	<i>24</i>
e) <i>Transition à problème entre la gestion provisoire des bornes fontaines et la délégation de gestion.....</i>	<i>24</i>
f) <i>Un montage institutionnel défaillant entre l'ONEA et l'AFD pour le décaissement des subventions OBA à l'ONEA.....</i>	<i>25</i>
C.5. Les délégataires en détail	25
C.5.1. Portrait d'un délégataire performant	25
a) <i>Un vrai entrepreneur.....</i>	<i>25</i>
b) <i>Un acteur de proximité.....</i>	<i>25</i>

c) Une autonomie financière et décisionnelle entre le siège de la société et la délégation	26
d) Une équipe restreinte, centrée autour d'un noyau dur : le binôme comptable / gérant.....	26
C.5.2. Évaluation des performances des délégataires	27
a) La performance est-elle liée au profil du délégataire ?	27
b) Analyse des performances selon différents critères	28
c) D'où provient la performance d'un délégataire ?	30
D. Capitalisation thématique	32
D.1. La sélection des délégataires.....	32
D.1.1. Conditions pour la faisabilité d'un nouveau projet	32
a) Les conditions qui ont justifié le projet à Ouagadougou.....	32
b) Estimer les potentiels commerciaux des quartiers reste un exercice difficile	32
c) Perspectives d'évolution prochaine et enseignements	33
D.1.2. Les modalités de l'appel d'offres	34
a) Allotissement du marché.....	34
b) Critères de sélection des opérateurs.....	34
c) La grille d'analyse d'offre	34
d) Facilité de la soumission et transparence de la notation	35
e) L'atelier de préparation a suscité plus de candidatures.....	35
f) Garder la compétition sur le prix d'achat de l'eau à l'ONEA	35
D.2. Le contrat de délégation	36
D.2.1. Un contrat d'affermage « classique » doublé de mécanismes adaptés aux spécificités du contexte.....	36
a) Les principes généraux de l'affermage.....	36
b) Une série de mécanismes incitatifs pour garantir l'atteinte des objectifs fixés à la DSP	36
D.2.2. Équilibre du contrat de DSP et considérations économiques	36
a) Partage des risques et objectifs du contrat sont au diapason.....	36
b) Rémunération de l'opérateur.....	37
c) Un risque commercial non négligeable assorti d'une clause de révision	37
D.2.3. Enseignements	37
a) Les variantes de contrats « à deux vitesses » ne font plus vraiment sens	37
b) Le contrat d'affermage fait l'unanimité.....	38
c) Une durée de contrat optimale supérieure à 1 an.....	38
d) Les objectifs contractuels sont-ils utiles ?.....	38
e) Faire jouer la concurrence entre délégataires pour améliorer la qualité du service ?.....	39
D.2.4. Rôle de la commune comme signataire du contrat.....	39
D.3. La mission d'appui et de formation assurée par Hydroconseil	39
a) Seul un appui quotidien et individualisé aux délégataires permet de les lancer sur de bons rails	39
b) Niveau de compétence de l'ONEA pour superviser les délégataires	40
c) L'appui aux délégataires passe nécessairement par une phase d'identification des besoins.....	40
D.4. Principaux ratios du projet	41
D.4.1. Coût des travaux et des études	41
a) Coûts unitaires de référence	41
b) Adaptation des standards techniques en travaux comme dans les études.....	41
D.4.2. Comptes d'exploitation prévisionnels.....	42
D.5. Calendrier et montage de projet.....	43
a) Capitalisation sur le calendrier de montage de projet.....	43
b) Gestion de la phase de lotissement et de la fin de contrat.....	43
E. Conclusion	44
F. Annexes.....	45
F.1. Bibliographie disponible sur le projet.....	45
F.2. Synthèse et différenciation en fonction du type de quartier irrégulier.....	46
F.3. Matrice de l'analyse des risques du contrat.....	46

Table des tableaux et des figures

Tableau 1 : Les principaux enseignements du projet	4
Tableau 2 : Bilan des activités des délégataires depuis le démarrage (période nov 09 - oct 10)	6
Tableau 3 : fourchette indicative des OPEX et CAPEX	31
Tableau 4 : Performances commerciales des délégataires (prévisions/réel).....	33
Tableau 5 : principaux ratios économiques du projet	41
Tableau 6 : ratios issus de l'expérience pilote de délégation.....	42
Figure 1 : Évolution des nouveaux branchements individuels (période nov 09 – oct 10)	19
Figure 3 : Ventilation des dépenses des délégataires	15
Figure 5 : Marge des 5 délégataires	16
Figure 7 : analyse comparative des performances commerciales	28
Figure 8 : analyse comparative des niveaux de charges des délégataires.....	29
Figure 9 : définition du coefficient de charge et analyse comparative des niveaux de charge	30

Abréviations et sigles

Sigle	Signification
ACD	Adam's Commerce et Distribution
ACMG	Atelier de Construction Métallique Générale
AFD	Agence Française de Développement
AN	Assemblée Nationale
BÉRA	Bureau d'Études et de Recherche Appliquée
BF	Borne-Fontaine
BFR	Besoin en Fond de Roulement
BI	Branchement Individuel
DCL	Direction de la CLientèle (ONEA)
DF	Direction Financière (ONEA)
DSP	Délégation de Service Public
ERT	Études, Réalisations et Travaux
OBA	<i>Output-Base Aid</i> (subvention aux résultats)
ONEA	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
SIG	Système d'information géographique
SOZHAKOF	SOciété Zougrana HAmado KOudougou & Frères
WSP	<i>Water and Sanitation Program</i>

B. Introduction

L'expérience pilote de délégation du service de l'eau potable mise en place dans cinq quartiers périphériques de Ouagadougou a pu voir le jour grâce à la composante « Eau Potable et Assainissement » du projet d'aménagement et de développement des quartiers périphériques de Ouagadougou (ONEA sur financement AFD). Cette expérience de délégation de service public poursuit plusieurs objectifs :

- améliorer la desserte par branchements individuels à Ouagadougou,
- raccorder 40 000 nouveaux ménages conformément aux objectifs du renforcement de la capacité de production de l'ONEA (projet Ziga),
- permettre à l'ONEA d'intervenir en quartiers irréguliers tout en limitant les coûts d'investissement, d'exploitation et surtout de gestion de clientèle de ces nouveaux abonnés.

Le projet « AEP Quartiers périphériques » a vu le jour en plusieurs étapes :

- la conception des APS et APD entre 2007 et 2008 ;
- la réalisation des travaux dans les 5 quartiers périphériques non-lotis entre 2008 et 2009 ;
- la conception du contrat de délégation de service public et la sélection des délégataires.

Les phases « préparatoires » du projet listées ci-dessus ont démontré que les défis techniques et les obstacles institutionnels étaient surmontables. Le défi de la phase « opérationnelle », c'est-à-dire de l'expérimentation de la DSP consiste à assurer le succès commercial de l'opération :

1. la rentabilité de l'opération pour l'ONEA d'une part,
2. la viabilité financière des délégataires d'autre part.

La sélection des délégataires a eu lieu en avril 2009, et les contrats ont été signés au mois de juillet suivant. Afin d'accompagner les délégataires dans le démarrage de leur activité, et d'appuyer l'ONEA dans le suivi et la capitalisation de l'expérience, le Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque Mondiale a lancé une mission d'appui d'un an.

Cette mission, assurée par Hydroconseil (qui par ailleurs est activement présent sur le projet depuis 2003), s'est déroulée entre le 1^{er} août 2009 et le 31 décembre 2010 et s'est traduite par plusieurs missions de formations, d'animation d'atelier et de séminaires, et la rédaction de plusieurs rapports (au démarrage, à mi-parcours et en fin de mission). En plus des experts intervenus contractuellement, Hydroconseil a mis à disposition de la mission d'appui un expert supplémentaire à temps plein, basé à Ouagadougou, qui a suivi et guidé les délégataires durant les 6 premiers mois d'expérimentation.

Le présent rapport constitue le document final de capitalisation de l'expérience, et fait partie des documents remis au client en fin de mission, au même titre que le « rapport d'activité des délégataires sur 12 mois » et le « manuel cadre ».

Le présent rapport est rédigé de manière à faire ressortir les enseignements du projet par l'analyse des 12 premiers mois d'expérience, et s'articule selon deux grandes parties de la manière suivante : un premier chapitre qui dresse le bilan des 12 premiers mois d'expérience en établissant notamment la liste des facteurs de succès et d'échec, suivi d'un second chapitre qui capitalise, point par point, les enseignements du projet en vue de la reproduction future du projet.

C. Bilan des douze premiers mois de délégation

C.1. Un bilan général positif

a) Un projet bien conçu qui a permis de lancer l'expérience dans la bonne direction

Tous les acteurs ayant suivi de près ou de loin ces 12 premiers mois de délégation s'accordent sur la réussite et sur le bilan positif de l'expérience, tout en reconnaissant que les inconnues au départ étaient nombreuses et que le succès du projet pilote n'était pas garanti sur la première année.

Le défi le plus important consistait à assurer le démarrage de l'opération dans de bonnes conditions, notamment au moyen d'un contrat simple et clair et d'un appui soutenu aux délégataires et à l'ONEA. A présent, le projet est lancé sur de bons rails.

b) Une première année jalonnée de surprises et d'imprévus

Un certain nombre de risques avaient été identifiés dès la conception du projet, tels que le risque d'avoir un trop faible nombre de candidatures pour l'appel d'offre des délégataires, ou bien encore le risque que la demande en branchements individuels n'atteigne pas les prévisions. Le chapitre C.2.2 du présent rapport revient sur ces risques identifiés au départ en en tirant les enseignements.

En marge de ces incertitudes prévisibles de départ, un certain nombre d'évènements et de phénomènes inattendus sont apparus au cours de la période, engendrant tantôt de bonnes surprises, tantôt de moins bonnes.

c) L'ONEA enthousiaste et satisfait du début de l'opération

À l'image du discours du Secrétaire Général de l'ONEA en ouverture du séminaire de capitalisation sur cette expérience, l'ONEA semble satisfait et rassuré du démarrage du projet. Il est vrai que jusqu'au recrutement des délégataires, l'ONEA s'était toujours montré à la fois très intéressé, mais aussi très prudent.

d) Il y a désormais sur le marché burkinabé 5 candidats qui ont déjà une expérience, prêts à remporter de nouveaux marchés

À présent le marché est bien moins incertain puisque le métier de délégataire de l'eau potable existe au Burkina.

De plus, l'offre en délégataires va s'étendre si le marché de la DSP reste dynamique car le gérant d'une délégation actuelle désormais expérimenté va pouvoir se mettre à son compte et se porter candidat pour de futurs appels d'offre.

Si la DSP est une option de desserte retenue dans la politique nationale du pays, il est important pour l'ONEA de continuer à faire émerger régulièrement de nouveaux délégataires pour diversifier l'offre.

C.2. Bilan commercial de l'opération

C.2.1. Le bilan commercial du point de vue de l'ONEA

a) Une opération économiquement marginale pour l'ONEA mais qui a tout de même un coût

Les sommes engagées par l'ONEA dans la gestion de la délégation sont relativement modestes.

Le recours à 5 délégataires a engendré trois types de nouvelles dépenses :

- le coût des ressources humaines (principalement une personne de la cellule grands compte à 70 %, un chef de projet à 20 % et de façon plus marginale des interventions de la part des releveurs et des plombiers ; sans compter des coûts liés à la disponibilité du personnel pour les ateliers, séminaires de restitution et réunions) ;
- le coût de la gestion administrative de l'opération (lancement et dépouillement des appels d'offres, campagnes de sensibilisation et de communication, etc.) ;
- les frais liés à la gestion de trésorerie (l'ONEA a pour le moment avancé sur ses fonds propres l'intégralité des 20,6 millions de FCFA que l'AFD s'est engagée à financer au titre de la subvention OBA, ainsi que la dette sur les factures d'eau des délégataires estimée en décembre 2010 à 64 millions de FCFA).

Ces coûts, spécifiques au cas des usagers en quartiers délégués, sont à comparer à ceux que généreraient la gestion directe par l'ONEA de ces 100 000 usagers (nombreux contrats de gérants de bornes-fontaines et gestion technique et commerciale de centaines de branchements individuels). Ils s'ajoutent au coût marginal long terme de production-distribution, que l'ONEA estime entre 430 et 450 FCFA/m³ (compte tenu de l'amortissement des investissements réalisés pour le projet Ziga qui permet aujourd'hui d'étendre la desserte sur les quartiers périphériques).

Pour l'ONEA, les recettes de 12 mois de vente aux 5 délégataires avoisinent 174 millions de Francs CFA (265 000 Euros) pour un volume total de 805 000 m³, soit un prix moyen de 216 FCFA/m³.

Le prix de vente aux délégataires n'atteint donc pas le coût marginal de production-distribution de l'ONEA, mais il faut noter que les usagers des cinq quartiers du projet consommaient déjà à un tarif inférieur² au coût moyen. Ce déficit était comblé par la marge réalisée sur les tranches supérieures du tarif (péréquation des gros consommateurs vers la tranche sociale). L'introduction des cinq délégations a donc remplacé un certain volume préalablement consommé aux bornes-fontaines (198 FCFA/m³) par un volume (certainement supérieur) facturé aux délégataires à 216 FCFA/m³ en moyenne, ce qui devrait améliorer l'équilibre de la péréquation tarifaire.

La délégation permet à l'ONEA de vendre plus d'eau à un meilleur prix, sans engager autant de dépenses supplémentaires que s'il lui avait fallu gérer directement 100 000 usagers de plus .

² avant les délégations, ces usagers s'approvisionnaient déjà en grande partie au réseau ONEA, directement aux bornes-fontaines présentes dans les quartiers voisins, ou indirectement au travers des porteurs d'eau.

Néanmoins, l'opération a un coût pour l'ONEA qui doit, comme l'a rappelé son Secrétaire Général lors de l'atelier du 8 décembre, surveiller de très près l'impact de ce projet sur sa santé financière.

b) Comment savoir si l'opération est rentable pour l'ONEA ?

Deux éléments permettent d'avancer sur la question de la rentabilité de l'opération pour l'ONEA :

- plus de 90 % des clients des BI consomment dans la tranche sociale. En vendant lui-même l'eau dans les quartiers non-lotés sans l'intermédiaire des délégataires, l'ONEA n'aurait pas vendu l'eau à un prix moyen inférieur aux 216 FCFA/m³ auquel il la vend aux délégataires ;
- la gestion directe des usagers de ces quartiers aurait engendrer des frais mensuels de gestion administrative de plus de 800 clients de BI et 60 fontainiers, ainsi que des coûts de réalisation de branchements plus élevés. Sans compter qu'il aurait peut-être fallu créer une nouvelle agence ONEA pour éviter la saturation des 4 agences actuelles.

Enfin, l'opération apporte une valeur ajoutée certaine à l'ONEA en termes d'image, auprès des usagers comme à l'international dans la sous-région.

c) L'équilibre commercial du délégataire au cœur des préoccupations de l'ONEA

D'un côté l'ONEA veille à son propre équilibre financier ; de l'autre, l'ONEA sait les délégataires financièrement fragiles : il les surveille de près afin de ne pas les pénaliser quand il survient un changement des paramètres initiaux.

À titre d'exemple, le tarif officiel d'une connexion individuelle est passé en fin d'année 2010 de 50 000 à 30 500 FCFA et, dans le même temps, la convention de financement AFD est arrivée à terme, sonnait la fin du versement de la subvention OBA. L'ONEA a anticipé ces 2 événements qui impactent fortement l'équilibre du délégataire, et, dès le séminaire à mi-parcours du 8 octobre 2010, la cellule DSP de l'ONEA présentait ses réflexions aux cadres dirigeants, en focalisant avant tout la stratégie vers l'interrogation : « quelles mesures pour ne pas pénaliser le délégataire ? »

C.2.2. Le bilan commercial du point de vue des délégataires

a) La transparence sur les données commerciales des délégations en facilite l'analyse

Hydroconseil a mis en place chez tous les délégataires un fichier informatique sous forme de tableur pour la gestion des comptes d'exploitations mensuels et le calcul et le suivi de la marge sur chaque exercice. Une formation individuelle a été dispensée pour tous les délégataires, de sorte que la qualité et la transparence des données commerciales et comptables transmises chaque mois par les délégataires permettent une analyse objective de la situation financière des délégations.

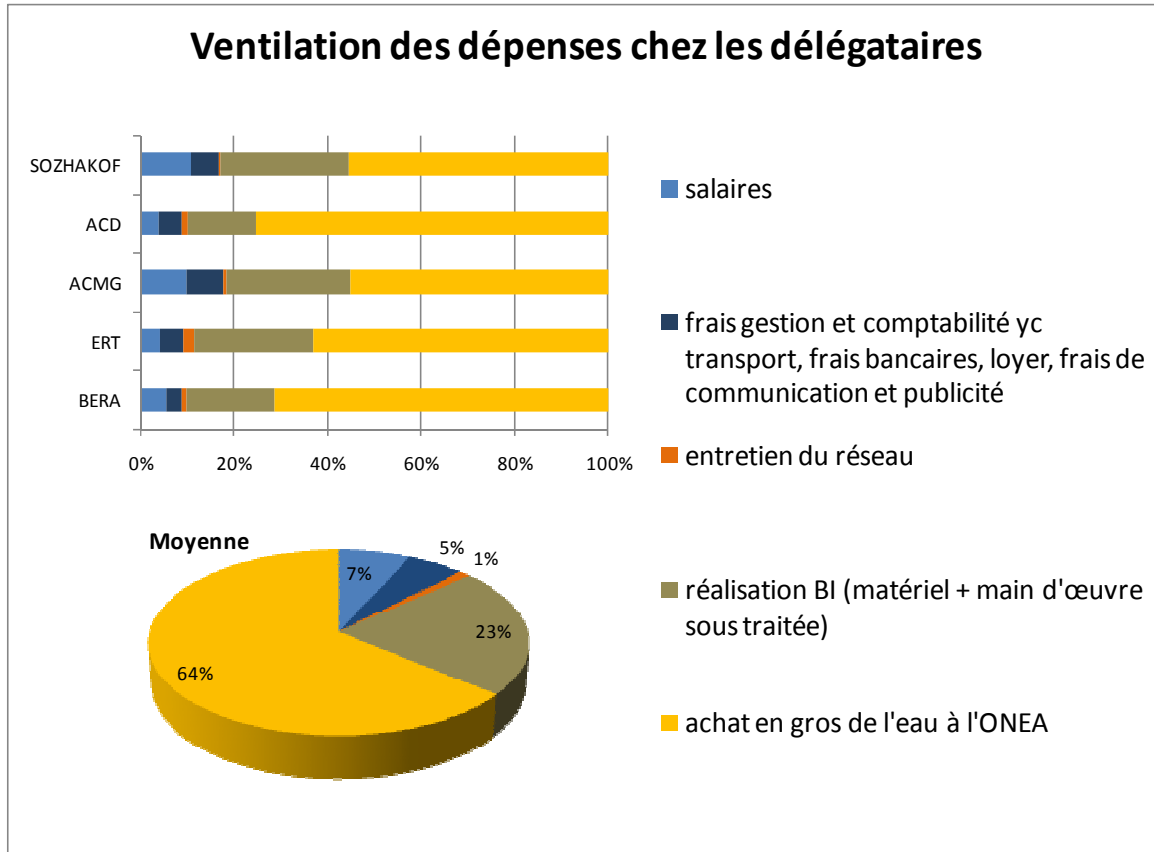
b) Quatre délégataires sur cinq réalisent un bénéfice

Commercialement parlant, l'opération a été rentable pour quatre délégataires sur cinq au cours des 12 premiers mois d'exploitation. Les marges dégagées entre recettes et dépenses ne génèrent sur 12 mois que quelques millions de Francs CFA tout au plus. Il est intéressant pour comparer les délégations entre elles, de ramener par exemple le bénéfice au nombre de mètres cube vendus.

Le déficit de BERA en 12 mois atteint 25 millions de Francs CFA. Seul un délégataire de l'envergure de BERA est capable de maintenir l'activité avec ce niveau d'endettement,

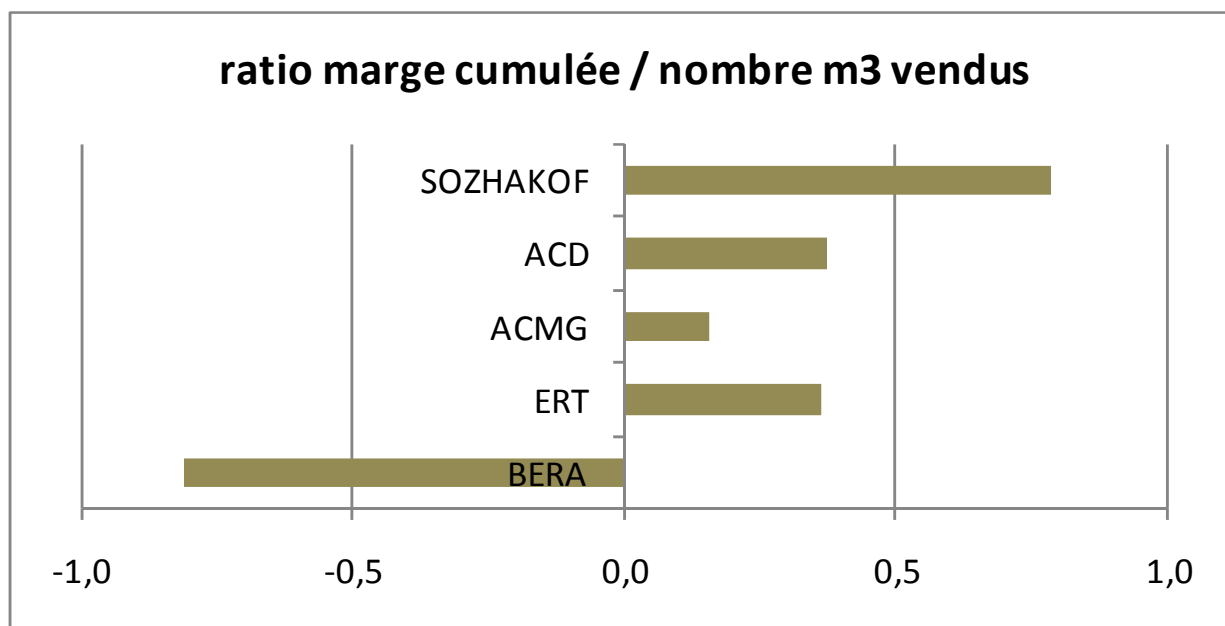
quand un opérateur moins solide financièrement aurait sans doute déposé le bilan depuis longtemps. La renégociation des paramètres du contrat de BERA avec l'ONEA début 2011 devrait remettre le délégataire sur une voie de croissance (modérée).

Figure 1 : Ventilation des dépenses des délégataires



Rappelons également que par le biais de l'appel d'offres et tel que le projet le veut, les paramètres économiques varient d'une délégation à une autre (BERA paie 240 FCFA/m³, ACMG 210 FCFA/m³, les autres étant à 200 ou 198 FCFA, sans oublier les montants de subventions inférieur aux autres pour ERT, et nul pour BERA)

Figure 2 : résultats de l'exercice des 5 délégataires



c) Des délégataires très prudents, des niveaux d'investissements et de prise de risque faibles

On mesure souvent la motivation d'un opérateur, sa santé financière ou sa confiance dans l'avenir de l'activité, à sa capacité à investir des sommes importantes sur fonds propres.

Dans le cas de la délégation à Ouagadougou, le contrat prévoit la possibilité pour ERT et BERA de réaliser des extensions de réseaux (sous réserve de validation du projet) sous forme d'investissements remboursés sur leur valeur résiduelle en fin de contrat ; pour les 3 autres, les extensions sont permises (là encore sous réserve de validation du projet) mais à leurs risques et périls.

Les délégataires ont réalisé à la prise de fonction une série d'investissement (matériel informatique, moyens logistiques, etc..) ; seuls 2 délégataires ont construit leur propre agence (ACMG et SOZHAKOF). Ce sont des investissements très modestes.

En revanche, aucun délégataire n'a investi dans extensions substantielles de réseau primaire. BERA n' avait déjà pas suffisamment de clients à proximité des branches de réseau existant ; ERT s'est vu refusé par la mairie d'arrondissement le projet d'extension qu'il avait soumis ; et les 3 autres délégataires ont identifié des poches de clients raccordables par extension et se montraient prêts à les financer, sauf que leur contrat d'un an (désormais renouvelés) ne leur donnait alors aucune visibilité.

Les délégataires se sont montrés très prudents par rapport aux investissements sur fonds propres. La situation n'a pas permis de percevoir en 12 mois de quel niveau d'investissements les délégataires étaient réellement capables, ni si les clauses du contrat (amortissement des investissements) étaient bien adaptées. Le nouveau projet de contrat de l'ONEA abaisse le niveau de risque pris par le Délégataire.

d) La subvention OBA a représenté près d'un tiers des recettes de certains délégataires au cours des 12 premiers mois

Le dispositif OBA a pour fonctions de :

- ramener le coût du branchement pour l'utilisateur au même prix que le tarif subventionné de l'ONEA dans le reste de la ville ;
- combler l'écart entre d'une part le prix payé par l'utilisateur (50 000 FCFA) et le coût réel supporté par le délégataire (estimé entre 90 000 et 100 000 FCFA pour l'achat du matériel et la main d'œuvre travaux) ;
- diminuer le besoin en fond de roulement des délégataires (à condition que l'OBA soit décaissé rapidement par l'ONEA) ;
- inciter les délégataires à réaliser un grand nombre de BI.

ACD, SOZHAKOF et ACMG perçoivent 100 000 FCFA au total pour chaque branchement réalisé, dont 50 000 FCFA de subvention OBA.

La première bonne nouvelle est que le prix réel du branchement (matériel et main d'œuvre) n'avait pas été sous-estimé, et les délégataires ont toujours réussi à s'approvisionner et sous-traiter les travaux de fouille et de plomberie pour moins de 100 000 FCFA.

La tendance actuelle va vers un prix de revient des BI plus bas à mesure que les délégataires acquièrent la connaissance des filières d'importation, fidélisent leurs fournisseurs et mutualisent leurs achats. En conséquence, les 3 délégataires qui bénéficient du plus fort OBA en arrivent à dégager de marges substantielles sur le poste réalisation de BI (15 000 à 30 000 FCFA) entre coût engagé et sommes perçues par l'utilisateur et l'ONEA (OBA).

Pour l'instant, cette compression des coûts sert essentiellement au renforcement du résultat du délégataire, et n'est pas répercutée sur le prix à l'utilisateur (leur contrat les autorise à pratiquer des prix inférieurs aux tarifs ONEA mais, hormis quelques opérations promotionnelles au démarrage, les délégataires ont tous vendus les BI à 50 000 FCFA).

e) Un cas de déficit, mais aucun cas d'enrichissement « au-delà du raisonnable »

Sur cinq délégations en 12 mois, l'une d'elle est en déficit (BERA) ; aucune n'a dégagé de profits démesurés. Cela est le signe (a) d'une bonne modélisation du *business-plan* prévisionnel, et (b) d'une activité plutôt ardue et exigeante pour les délégataires, où les marges dégagées (et donc les salaires) sont plutôt bas en comparaison de l'énergie dépensée.

C.3. Facteurs de succès du projet

C.3.1. Les bonnes surprises apparues au cours de la période

a) Le nombre élevé de candidats et la forte concurrence qui a caractérisé l'appel d'offre

La compétition pour les contrats de gestion déléguée a été très vive. Hydroconseil a animé, à la demande de l'ONEA, plusieurs séances d'information préalables à la remise des offres. Elles ont attiré beaucoup d'entreprises et les candidats potentiels ont ainsi perçu l'intensité de la concurrence. Pour gagner le contrat, ils ont donc fait des offres très compétitives, plus favorables que les estimations confidentielles.

Le caractère très ouvert de l'appel d'offres (un seul dossier rejeté sur les 20 qui avaient été présentés), et la forte concurrence qui en a résulté, ont permis à l'ONEA d'obtenir des offres très compétitives.

Les offres des candidats pour le prix d'achat de l'eau en gros à l'ONEA se situaient toutes au-dessus du coût estimé par l'ONEA pour la fourniture de l'eau en gros à l'entrée des quartiers (188 FCFA)

b) Quatre délégations sur cinq sont toujours rentables au bout d'un an

Il s'agit du point le plus visible du succès de l'expérience pilote : en 12 mois, 4 délégataires sont parvenus à dégager progressivement un résultat positif et à maintenir une croissance (modérée).

Ce succès est d'autant plus marquant que les prix d'achat d'eau offerts par les délégataires ont tous été au-dessus des estimations faites dans les comptes d'exploitations prévisionnels, ce que nous avons jugé risqué au début de l'exercice.

Les délégataires (hors BERA) se sont montrés particulièrement efficaces dans leur capacité de compression de leurs charges.

L'existence, à Ouagadougou, d'une véritable opportunité commerciale, créatrice d'emplois et dont le business model est viable, est confirmée.

c) Création d'emploi et naissance d'un nouveau métier

Le projet a généré environ 80 emplois, dont une soixantaine d'emplois de fontainiers employés en tant que sous-traitants, et surtout une vingtaine de nouveaux emplois salariés chez les délégataires, amenés à recruter pour compléter leurs équipes initiales en personnel qualifié en administration et en plomberie.

Le métier de délégataire du service public de l'eau potable n'existait pas au Burkina Faso. Il y a désormais 5 entreprises compétentes dans ce domaine, prêtes à répondre à de futurs appels d'offre pour ce marché.

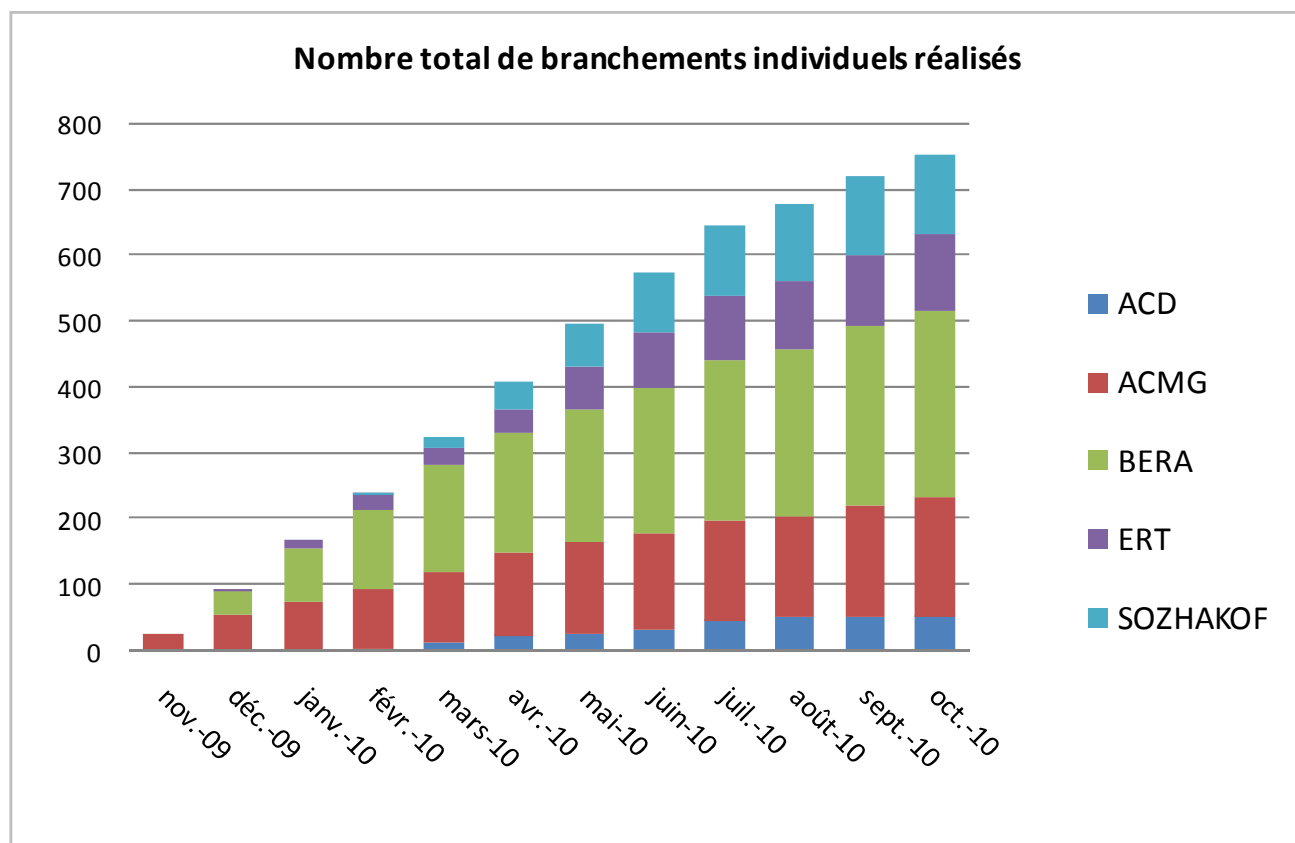
d) Le succès du projet dans les « petits » quartiers où l'ONEA a reconduit les contrats pour 2 ans supplémentaires

Initialement, l'ONEA émettait des doutes sur la viabilité financière des délégations dans les petits quartiers comme Bissighin, Nioko 2 et Zongo. Cela s'était traduit dans les contrats par une durée plus courte (un an) et des objectifs prudents en termes de nombre de branchements à réaliser.

Au final, la population a bien adhéré au projet et les volumes d'eau vendus aux BF et BI dépassent de loin les prévisions. Les 3 délégataires ACD, ACMG et SOZHAKOF ont ainsi su gagner la confiance des usagers et de l'ONEA, faisant de cette expérience un succès, au point que ce dernier renouvelle les contrats pour deux années supplémentaires.

Le potentiel commercial du projet dans les quartiers irréguliers est nettement plus élevé que prévu. Les quartiers non-lotis récents et excentrés constituent une bonne opportunité pour la reproduction du projet

Figure 3 : Évolution des nouveaux branchements individuels (période nov 09 – oct 10)



e) La transparence progressive de la communication entre l'ONEA, Hydroconseil et les délégataires

Un des succès de ce démarrage d'expérience réside dans la grande transparence des informations fournies par les délégataires à Hydroconseil. Une confiance réciproque s'est installée immédiatement et naturellement, les délégataires ayant bien perçu notre rôle de médiation et d'appui dans cette nouvelle phase du projet. Une autre bonne surprise provient de l'amélioration constante de la communication entre délégataires et ONEA d'une part ainsi qu'entre les délégataires eux-mêmes d'une part. Dans le rapport de démarrage rédigé en septembre 2009, Hydroconseil avait remarqué leur grande réticence à dévoiler leur stratégie commerciale aux autres délégataires ainsi qu'une certaine méfiance vis-à-vis de l'ONEA, considéré comme un maître d'ouvrage plutôt qu'un partenaire de projet. Cela nous avait même poussé à réorganiser notre appui de façon à privilégier les formations individuelles plutôt que collectives et à porter une attention particulière au respect d'un minimum de confidentialité.

Après environ un trimestre d'observation où les délégataires ont par défaut conservé en tête le schéma de compétition dans lequel ils avaient été placés lors de l'appel d'offres, les rôles de chacun ont commencé à être mieux cernés, et les langues se sont progressivement déliées au cours des rencontres que nous avons régulièrement organisé. Aujourd'hui, les délégataires n'hésitent pas à mutualiser leurs moyens, à partager leur expérience, voire à se former entre eux sur des aspects informatiques par exemple. En parallèle, la confiance s'est progressivement établie entre la personne-relai de l'ONEA (M. Sy Laurent Traoré) et les délégataires.

Après plusieurs mois placés sous le signe de la méfiance et de l'observation, le but recherché semble atteint : ONEA et délégataires

collaborent et mettent leurs moyens et leur énergie au service de la réussite du projet

f) Respect du contrat et fair-play entre l'ONEA et les délégataires

Bien que toutes les clauses du contrat n'aient pas été toujours scrupuleusement respectées par tous (notamment les délais de paiement ou de livraison de rapport), aucune pénalité pour manquement, litige ou contentieux n'est à déplorer entre l'ONEA et les délégataires. La clarté du contrat y contribue certainement, mais c'est surtout le *fair-play* et l'esprit de collaboration qui anime les délégataires et l'ONEA depuis le début de l'opération, où la résolution à l'amiable des petits conflits a toujours été la ligne de conduite suivie.

Le fait qu'aucune fraude n'ait été détectée lors des opérations de contrôle de la conformité des BI par les services de l'ONEA (taux de conformité de 100 %) illustre bien l'esprit qui règne entre les deux acteurs du projet.

L'ONEA est très satisfaite du travail effectué par les délégataires, le Secrétaire Général de l'ONEA a salué leur travail lors du séminaire final du 8 décembre 2010. En tant qu'acteurs de proximité agissant au plus près du terrain dans les zones non-loties, ils constituent une réelle alternative pour l'ONEA pour atteindre cette portion de clientèle.

Les délégataires sont placés en première ligne dans cette expérience pilote. Ils manquent de recul par rapport à l'expérience et en ce sens sont très demandeurs de retours, notamment de la part de l'ONEA.

Les relations entre Délégataires et usagers sont bonnes

D'une manière générale, l'implantation des délégataires au sein des quartiers non-lotis s'est déroulée sans heurts. L'arrivée de l'eau potable dans les quartiers, et notamment le démarrage des ventes de BI a été accueilli avec enthousiasme par les populations.

Après les quelques échauffements survenus en phase travaux et lors de la période de gestion provisoire des BF (notamment à Zongo), on aurait pu craindre d'autres événements dans ces quartiers considérés comme « sensibles ».

Le délégataire a surtout des contacts directs avec les clients des BI : à ce jour, les taux de recouvrement atteignent souvent les 100 %, et les taux de plaintes enregistrés sont très bas, bien plus souvent liés à l'impossibilité de bénéficier d'un BI (pour les ménages intéressés mais situés hors de la distance maximale de raccordement) qu'à des revendications concernant la qualité du service.

Le risque d'apparition de conflits avec les populations des quartiers et le risque d'être confrontés à de forts taux d'impayés ne sont pas avérés pour les délégataires

C.3.2. La force du contrat de DSP

a) Un contrat simple, clair avec des rôles et des obligations bien définies

Lors du séminaire final du 8 décembre, nombre d'acteurs du projet ont identifié la qualité du contrat de délégation liant chaque délégataire à l'ONEA et à la commune d'arrondissement comme l'un des principaux facteurs de succès du projet. La qualité du contrat réside dans les caractéristiques suivantes :

- Un contrat court, rédigé en termes simples sans jargon juridique, et construit sur la base « 1 idée = 1 article ».

- Un contrat qui expose clairement les rôles et responsabilités de chacune des parties, ne laissant pas de doute possible sur les responsabilités et limites d'interventions de chacun.

La simplicité et la clarté du contrat est garante de la bonne marche du projet. Il faut garder ce principe pour de futurs contrats.

b) L'OBA, un mécanisme incitatif qui fonctionne

Les délégataires ont rapidement perçu le caractère incitatif du mécanisme OBA ainsi que le poids de la subvention dans la balance financière de leur activité. Ils ont su en tirer profit en réalisant un maximum de BI, lorsque la demande existait).

Les délégataires des 3 petits quartiers en ont apporté la preuve en vendant 5 à 7 fois plus de branchements que nécessaires pour l'atteinte de leurs objectifs contractuels.

c) Un contrat qui laisse beaucoup d'autonomie au délégataire tout en lui assurant une solide protection face aux usagers

La réussite du montage de la délégation réside dans l'équilibre entre autonomie et protection du délégataire :

Le délégataire possède une grande autonomie au sein de son périmètre où il est « maître à bord » et où l'ONEA n'a pas de mandat pour intervenir directement ; au contraire, si l'ONEA s'est lancé dans la délégation du service, c'était pour réduire ses coûts de fonctionnement et d'interventions sur le terrain.

Dans le même temps, le délégataire est protégé par un certain nombre de faits et de principes :

- Le délégataire est en situation de monopole sur son périmètre, et n'est en concurrence directe avec aucun autre acteur ;
- Le délégataire n'a pas à défendre son prix de vente, qui est fixé sur le principe d'égalité de traitement des usagers, principe cher à l'ONEA. Dans d'autres expériences auxquelles Hydroconseil a participé, le prix à l'utilisateur n'était pas fixe et nous avons constaté sur le terrain que le délégataire consacrait une grande part de son travail et de son énergie à répondre aux revendications des usagers.
- L'ONEA a au Burkina une très bonne réputation. Le délégataire, qui affiche ouvertement son rattachement à l'ONEA, bénéficie de cette bonne image de marque auprès des usagers.

Par l'autonomie et la sécurité que lui garanti le montage contractuel du projet, le délégataire est dans une position idéale pour pouvoir travailler sereinement et se concentrer sur les questions essentielles de son métier (qualité du service fourni, satisfaction des clients, optimisation de ses charges)

Le principe du prix de revente fixe à l'utilisateur est essentiel

C.3.3. Un contexte initial favorable

Une part du succès obtenu sur les 12 premiers mois de l'expérience provient du contexte particulièrement favorable dans lequel s'est construit le projet AEP Quartiers périphériques. Ce sont ces éléments et ces conditions qui à l'époque ont justifié la faisabilité du projet dans les 5 quartiers périphériques de Ouagadougou.

- Le tissu économique de la capitale est particulièrement propice à l'émergence de nouveaux métiers (proximité des filières d'importation, bassin d'emploi, niveau de

qualifications élevés). C'est un avantage à la fois pour l'ONEA qui a pu recruter des délégataires qualifiés, mais aussi pour les délégataires qui sont en mesure d'optimiser leurs coûts sur les matériaux et recruter des salariés qualifiés.

- Le fort potentiel commercial des 5 quartiers identifiés : en effet, ce sont des quartiers densément peuplés, dépourvus de toute alimentation en eau (hormis en périphérie), où la demande en eau est donc très forte, et où le délégataire a un avantage comparatif acquis de par son monopole.
- Une ressource en eau disponible, et des réseaux ONEA fonctionnels, sous pression, proches de ces quartiers

C.3.4. Une implication sans faille des différents acteurs

Toutes les personnes ayant participé au séminaire final du 8 décembre et ayant suivi de près ou de loin le projet depuis le début s'accordent sur le fait qu'un autre facteur de succès de l'expérience est la présence continue des mêmes acteurs tout au long des différentes étapes du projet, contribuant à conserver un niveau et un suivi d'information de qualité élevé

a) L'implication de l'ONEA et la mobilisation de personnes-ressources dans la durée

Malgré des réticences initiales de certaines institutions de l'État, l'ONEA a maintenu une implication constante dans ce projet, engagé en 2007 par le DG de l'ONEA avec le soutien de l'AFD. À partir de 2008 le projet a commencé à devenir concret notamment à travers la construction des ouvrages et le passage des différents appels d'offres, et l'ONEA a intensifié son investissement dans la délégation.

En 2009, cette implication s'est concrétisée par la constitution d'une cellule spéciale « délégation » avec M. Sy Laurent Traoré désigné comme l'interlocuteur unique pour les délégataires, ainsi que la mobilisation durable de M. Christophe Zanzé comme chef de projet ONEA sur cette opération depuis 2005 jusqu'à aujourd'hui.

b) L'implication continue d'Hydroconseil contribue à l'unité du projet

Hydroconseil a répondu et remporté successivement 4 appels d'offres correspondant aux différentes phases du projet (enquête marketing, faisabilité, APD, appui aux délégataires). La présence répétée d'Hydroconseil sur toutes les phases du projet a été identifiée par les participants du séminaire comme l'un des facteurs de succès du projet. Depuis 2003, Hydroconseil a pu développer une vision d'ensemble du projet et éviter d'éventuels retours en arrière ou incompréhensions des réflexions qui avaient été menées au début du projet. L'orientation du projet vers les quartiers irréguliers et la délégation à de petits opérateurs a toujours été soutenue (si ce n'est initiée) par Hydroconseil.

Notre implication dans ce projet, dépassant le strict cadre des marchés que nous avons gagnés, s'est d'ailleurs concrétisée par la mobilisation, sur fonds propres, d'un expert junior résident pendant 6 mois à Ouagadougou pour offrir une plus grande proximité et continuité dans l'appui aux délégataires. Tous les acteurs reconnaissent désormais que c'est cette présence permanente, rendant possible l'intervention directe chez les délégataires à tout moment, qui a constitué la partie la plus décisive de la mission d'appui de Hydroconseil auprès des délégataires.

c) La motivation dont font preuve les délégataires

De par sa proximité au jour le jour avec les délégataires, Hydroconseil a pu prendre conscience de l'implication dont ces derniers ont fait preuve dans l'apprentissage de leur

nouveau métier. Les salaires dégagés sont faibles dans l'ensemble, tandis que la charge de travail et l'énergie dépensée sur le terrain et dans les bureaux sont conséquentes.

d) Implication financière des bailleurs

Le financement d'une mission d'appui de 12 mois a permis de lancer le projet sur de bons rails.

C.4. Les difficultés apparues dans la période

a) BERA en déficit constant

Les mauvais résultats de BERA sont plutôt une surprise compte tenu du profil de ce délégataire qui semblait mieux préparé sur le papier que tous les autres à exercer ce métier (capacité d'analyse du contexte, niveau de formation du personnel, capacités financière, etc.)

Dès l'appel d'offres, Hydroconseil avait jugé l'offre financière de BERA très audacieuse, mais BERA s'était justifié à plusieurs reprises devant l'ONEA avant la signature du contrat. Dès le second trimestre d'exploitation, après la première phase d'adaptation et de mise en situation, Hydroconseil a identifié les premiers signes de danger et tiré la sonnette d'alarme à la fin du premier semestre.

Au cours de cette année-test, l'activité du délégataire a été suivie très près et il a été démontré grâce aux données terrain directement issues des comptes d'exploitation du délégataire que, si une partie du déficit constant était à mettre en relation directe avec la faible demande en BI, l'autre partie de celui-ci s'expliquait par un *business plan* intenable. Le « rapport final de la mission d'appui » qui fait partie des documents rendus dans le cadre de cette mission détaille les causes de l'échec de BERA.

La situation concernant BERA et la manière d'y remédier a mobilisé beaucoup de ressources humaines du côté de l'ONEA comme de Hydroconseil, et plusieurs réunions ont été nécessaires pour définir la façon dont la l'ONEA allait traiter ce problème.

BERA ayant fini par admettre que son offre initiale était irréaliste, l'ONEA n'avait aucune raison de revenir sur les paramètres de l'offre au titre de la clause de révision des prix, et seule la résiliation du contrat était envisageable.

Cependant, il est certain que BERA a été pénalisé par la faible demande en BI. Ainsi, et pour éviter une résiliation de contrat dommageable pour l'image du projet, il a été décidé de donner une seconde chance à BERA.

Un bureau d'études d'envergure supra national tel que BERA, avec sa rigueur de gestion et ses procédures administratives lourdes n'est peut-être pas le profil de délégataire idéal pour ce type de marchés

b) Un nombre de nouveaux abonnés plus faible que prévu pour l'ONEA

L'incertitude sur la vente des branchements individuels était, à la signature des contrats, l'un des principaux risques identifiés. Disposer de 12 mois de données était nécessaire avant d'en dresser un premier bilan.

Dans les deux quartiers anciens, peuplés et denses de Toukin et Bogodogo, qui font l'objet de procédures foncières d'attribution de parcelles, les ventes de BI sont très en-deçà des prévisions (voir tableau 2, page 6). Dans les 3 autres quartiers, les ventes de BI sont supérieures aux objectifs. Au total, 742 BI ont été vendus au cours des 12 premiers mois,

score modéré comparé aux milliers de nouveaux branchements individuels initialement attendus par l'ONEA.

Certes, la demande pourrait s'améliorer au cours de la seconde année du projet, mais il est probable que cela ne compense par le départ timide de la première..

Du point de vue de l'ONEA, le nombre de bénéficiaires du projet correspond, comme prévu, aux 100 000 habitants des quartiers pilotes, indépendamment du nombre d'abonnés parmi eux. Cependant, la formule de délégation à un opérateur privé avait justement pour ambition d'accroître rapidement l'offre BI pour apporter une amélioration réelle et durable du service.. En ce sens, le petit score réalisé sur la vente de BI sur la première année n'est un succès ni pour l'ONEA, ni pour les délégataires.

c) Des objectifs de performance non réalistes et des pénalités non applicables

Les objectifs de performance fixés pour la première année se sont révélés inadaptés à la réalité des résultats commerciaux des délégations : dans certains cas, des délégataires ont dépassé de 500 ou 700 % les objectifs de ventes tandis que d'autres n'atteignaient pas la moitié des quotas requis. En conséquence, l'ONEA n'a pas été en mesure d'appliquer les pénalités prévues, ce qui retire au contrat tout son intérêt incitatif.

Les objectifs de performance, construits sur la base des hypothèses les plus probables à l'époque, sont à revoir complètement sur la base des données réelles des 12 premiers mois d'exploitation.

Pour la première année, il est très délicat de fixer des objectifs de performance à partir d'hypothèses théoriques (notamment la demande pour les branchements individuels). L'introduction de ces objectifs après une période test permettrait de les appuyer sur des données validées par l'expérience afin qu'ils soient réalistes et applicables.

d) Les délais des circuits administratifs de l'ONEA trop longs

La lenteur des circuits administratifs de l'ONEA a pénalisé les délégataires. Nous avons évoqué ce facteur de blocage potentiel, dès notre mission de démarrage en août 2009 avec l'ONEA qui avait alors défini la plupart des circuits de validation de procédures et de documents. Malgré cela, les circuits ont mis un temps extrêmement longs à fonctionner (notamment le circuit vérification-décaissement des subventions OBA des BI).

Actuellement, la procédure de décaissement des montants OBA est de l'ordre de 50 à 60 jours, ce qui est encore bien trop long.

Bien qu'identifiés dès le départ, le risque du délai de paiement pèse s'avère bien réel et pèse lourdement sur la trésorerie des délégataires.

e) Transition à problème entre la gestion provisoire des bornes fontaines et la délégation de gestion

Un délai imprévu s'est introduit entre la mise en eau des réseaux et la prise de fonction des délégataires (retard dans les travaux de certains lots alors que d'autres étaient finis, retard dans la procédure de recrutement et surtout de contractualisation avec les délégataires). Certains réseaux ont donc été mis en service de façon provisoire (pendant plus de 8 mois pour certains quartiers) avec des gérants de bornes-fontaines mis en place par les mairies et l'ONEA.

Dans certains quartiers comme Zongo, le remplacement des fontainiers provisoires par le délégataire s'est très mal passé (refus des fontainiers de quitter leur poste). Les

conséquences de ces conflits ont été ressenties pendant plusieurs mois après le démarrage des délégations (certains délégataires ont été contraints de garder les fontainiers provisoires)

Une phase de gestion provisoire est très délicate à gérer et nuit à l'adhésion de la population au principe de délégation. Il est donc essentiel que le recrutement des délégataires soit suffisamment anticipé pour qu'ils puissent prendre leurs fonctions, lot par lot, dès la réception des réseaux.

f) Un montage institutionnel défaillant entre l'ONEA et l'AFD pour le décaissement des subventions OBA à l'ONEA

Le risque lié au dysfonctionnement du décaissement des subventions OBA entre l'AFD et l'ONEA avait été identifié dès la phase de conception du contrat ; l'AFD avait refusé la constitution d'une caisse d'avance à travers laquelle l'ONEA aurait pu décaisser rapidement les sommes versées aux délégataires au titre de la subvention.

Au 8 décembre 2010, le jour du séminaire final, l'AFD n'avait pas encore commencé à reverser la somme qu'elle s'était engagée à verser à l'ONEA au titre des OBA, prélevée sur le reliquat du montant des travaux. L'ONEA a donc pour le moment avancé sur ses fonds propres les 20 millions de Francs CFA aux délégataires pour les BI réalisés au cours des 12 premiers mois, afin que ces derniers ne soient pas pénalisés. L'ONEA a envoyé tous les dossiers de justificatifs avant la date de clôture de la convention AFD, et est désormais en attente des décaissements.

Dans de tels cas de figure où est requis le décaissement d'un grand nombre de petites sommes d'argent à des délégataires ayant de faibles fonds de roulement, la constitution de caisses d'avance est vivement recommandée.

C.5. Les délégataires en détail

C.5.1. Portrait d'un délégataire performant

À l'issue de cette première année d'expérience, il est maintenant possible de mettre en évidence les qualités qui permettent à un opérateur privé de devenir un délégataire performant et viable. Les points suivants font partie de la liste des ingrédients-clés tirés de l'expérience à Ouagadougou :

a) Un vrai entrepreneur

Le suivi de la rentabilité commerciale et la gestion quotidienne de nombreuses petites transactions financières est au cœur du métier du délégataire : il s'agit avant tout d'une activité d'entrepreneur (comme cela avait été ciblé dans l'appel d'offres) et non de technicien (comme un plombier ou un ancien technicien de l'ONEA, par exemple).

b) Un acteur de proximité

Un délégataire est avant tout un gestionnaire de clientèle locale, il faut donc un acteur de proximité, ayant une bonne connaissance de la zone et des relations dans le quartier avant de démarrer l'opération ; idéalement, il exerce déjà une activité dans la zone et connaît les élus locaux, voire le maire d'arrondissement.

c) Une autonomie financière et décisionnelle entre le siège de la société et la délégation

Il n'y a pas, pour l'instant, d'entreprises créées pour la délégation. Cela constitue une nouvelle activité pour les entreprises qui ont remporté l'appel d'offres, et elles ont créé une nouvelle branche ad hoc. Mais les liquidités et les transferts d'argent à destination ou en provenance de la délégation restent gérés par le siège de l'entreprise.

D'une manière générale, il a été constaté que plus le siège et la délégation entretiennent des relations étroites, plus le délégataire est efficace, notamment pour décaisser et mettre en œuvre rapidement. La capacité du service comptable à régler une multitude de petits paiements (plombier, releveurs, fontainiers, etc.) et à fluidifier la facturation, est déterminante.

La proximité géographique entre siège et agence du délégataire est également déterminante : on a pu observer que ACMG dont le siège est situé dans la même parcelle a une réactivité bien plus efficace que SOZHAKOF dont le siège est à l'autre bout de Ouagadougou.

Enfin, l'autonomie de la délégation par rapport au siège est déterminante : le délégataire (son gérant) doit pouvoir prendre des décisions importantes sans devoir systématiquement obtenir l'aval du siège (c'est ce qui pénalise BERA notamment dont les procédures administratives entre le siège et la délégation sont lourdes).

Le soutien financier du siège a été salvateur pour bon nombre de délégataires car l'ONEA a beaucoup tardé à verser les montants des subventions OBA.

d) Une équipe restreinte, centrée autour d'un noyau dur : le binôme comptable / gérant

La délégation gagne à être petite, avec deux postes-clés : le comptable et le gérant.

Le comptable doit avoir une bonne formation de comptable et maîtriser l'informatique, c'est la personne qui connaît l'état des finances et qui gère la caisse, et qui doit avoir la capacité de décaisser. C'est elle qui fait le lien entre le terrain et le bureau

Le gérant : c'est l'interlocuteur et le représentant de la DSP face aux clients, à la société-mère, il prend les décisions quotidiennes de gestion et démarcher les futurs clients. Il doit absolument être un bon commercial avec une bonne vision des dépenses qu'il faut réaliser pour faire croître l'activité. Dans l'idéal il connaît également le quartier et le réseau.

Le releveur : c'est lui qui a la connaissance du terrain et de la cartographie du réseau et est le plus souvent au contact des abonnés. Il doit avoir l'entière confiance du gérant et sa rémunération doit l'inciter à l'intégrité.

Le plombier : c'est le principal profil technique nécessaire (il n'y a pas d'équipement de pompage dans les réseaux délégués, que des conduites, des vannes et des points de distribution). Comme évoqué plus haut, c'est un aspect relativement secondaire de la délégation et facile à sous-traiter.

- la sous-traitance a l'avantage de permettre de moduler les dépenses en fonction de la charge de travail (souvent irrégulière) et de payer au résultat ;
- en revanche, elle limite l'implication du plombier dans l'activité et ne l'incite pas à capitaliser la connaissance du réseau ni à en améliorer le rendement.

La structure optimale d'un délégataire capable de gérer entre 100 et 200 abonnés et une dizaine de fontainiers, est très réduite : 2 à 3 salariés, dont un comptable, un gérant et un technicien-releveur.

Ensuite, bien qu'il n'y ait pas de règle, le nombre de salariés augmente logiquement avec le nombre d'abonnés (approximativement 1 salarié en plus par tranche de 100 à 150 clients supplémentaires), mais on est bien loin des 8 salariés de BERA gérant 250 clients...

Outre le classique nombre d'abonnés, le nombre de bornes-fontaines a également un impact sur la taille de l'équipe : les tournées journalières de relevés et inspection sont nécessaires pour s'assurer de la transparence de la gestion de la borne.

Bien que d'autres recettes soient probablement possibles, cette liste d'ingrédients-clés est validée par l'expérience réussie dans les quartiers périphériques de Ouagadougou

C.5.2. Évaluation des performances des délégataires

a) La performance est-elle liée au profil du délégataire ?

En l'absence d'expérience préalable, la sélection des délégataires a été faite sur des critères théoriques issus des hypothèses faites sur les profils les plus appropriés à la prise en charge d'une délégation.

L'appel d'offres ayant sélectionné un certain éventail de profils, il est maintenant possible de valider certaines hypothèses et, plus important encore, d'identifier les critères qui mèneraient à la sélection des bons profils.

Tableau 3 : principaux éléments des profils des délégataires

Secteur	Prestations intellectuelles	Prestations matérielles			
	Consultance	Industriel		Négoce	
Lien avec l'AEP	Études	Fournitures			
	Contrôle	Travaux			Gestion
Délégataire	BÉRA	ACMG	ERT	SOZHAKOF	ACD
Quartier	Bogodogo	Bissighin	Toukhin	Nioko 2	Zongho
Offre	240 / 0	210	200/30 000	198	198

On peut même affirmer que l'expérience pratique a révélé quelques surprises par rapport aux hypothèses théoriques initiales :

- BERA était le délégataire a priori le mieux préparé pour gérer un tel service de l'eau (le seul à avoir les compétences pour préparer des comptes d'exploitation prévisionnels afin de calculer son offre et probablement le seul à être familier avec la problématique de la délégation au privé dans le secteur de l'eau potable). C'est néanmoins le seul délégataire déficitaire à l'issue de la première année.. Le profil bureau d'études (avec du personnel coûteux et un degré de formalisme plus lourd) n'est probablement pas le mieux adapté à la délégation en quartiers périphériques, mais il faut garder à l'esprit que l'offre trop ambitieuse de BERA ainsi que le manque inattendu de demande en BI à Bogodogo ont pesé lourd dans l'échec actuel.
- ACD et SOZHAKOF sont les délégataires qui avaient au démarrage le moins de liens avec l'activité (ils sont commerçants) et les plus faibles compétences en informatique, comptabilité, gestion. Pourtant, ce sont eux qui ont réalisé les meilleurs résultats sur les 12 premiers mois. Partis d'une offre bien placée (ce sont eux qui achètent l'eau au plus bas prix à l'ONEA) et ayant su contenir leurs charges au minimum nécessaire, ils démontrent que la capacité commerciale est probablement plus déterminante que la

compétence technique. Il faut tout de même noter qu'ils bénéficient, au contraire de BERA, d'une demande en BI supérieure aux prévisions.

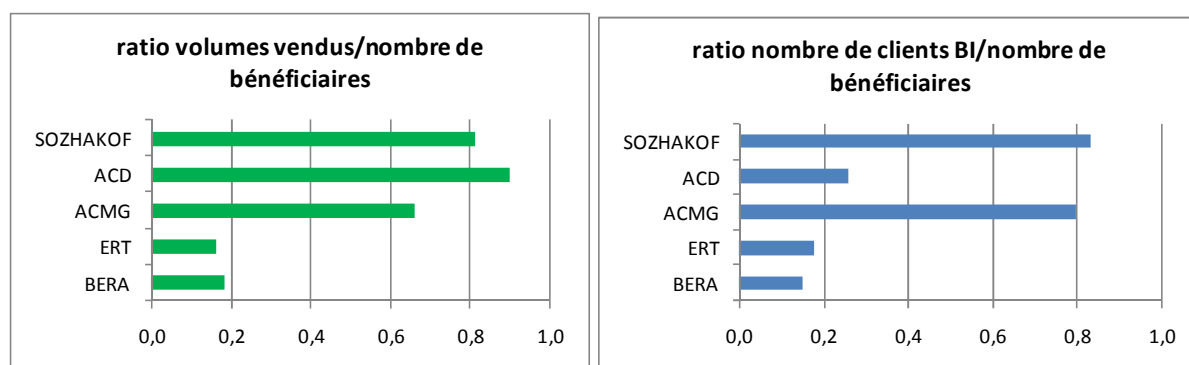
- ERT et ACMG sont les délégataires qui affichent les meilleures performances : malgré des offres qui leur sont au départ moins favorables (ACMG paie le plus fort prix d'achat de l'eau après BERA, et ERT touche une subvention au branchement moins élevée que les autres) ils affichent une activité bénéficiaire grâce à des équipes réduites, un très bon niveau de compétence interne, une bonne adaptation au contexte et des efforts payants sur la compression des charges.

Les profils de commerçants et de petites entreprises de production semblent adaptés à la gestion de l'activité d'un délégataire, mais le contexte contractuel joue un rôle important (offre initiale, caractéristiques du quartier).

b) Analyse des performances selon différents critères

1. Au premier abord, il est tentant de comparer les délégataires sur l'atteinte de leurs objectifs contractuels : nombre de BI vendus et volumes d'eau achetés. Comme la taille des réseaux et le nombre de clients potentiels varie d'un quartier à l'autre, il est nécessaire de ramener les résultats au nombre de bénéficiaires (figure 4, ci-dessous).

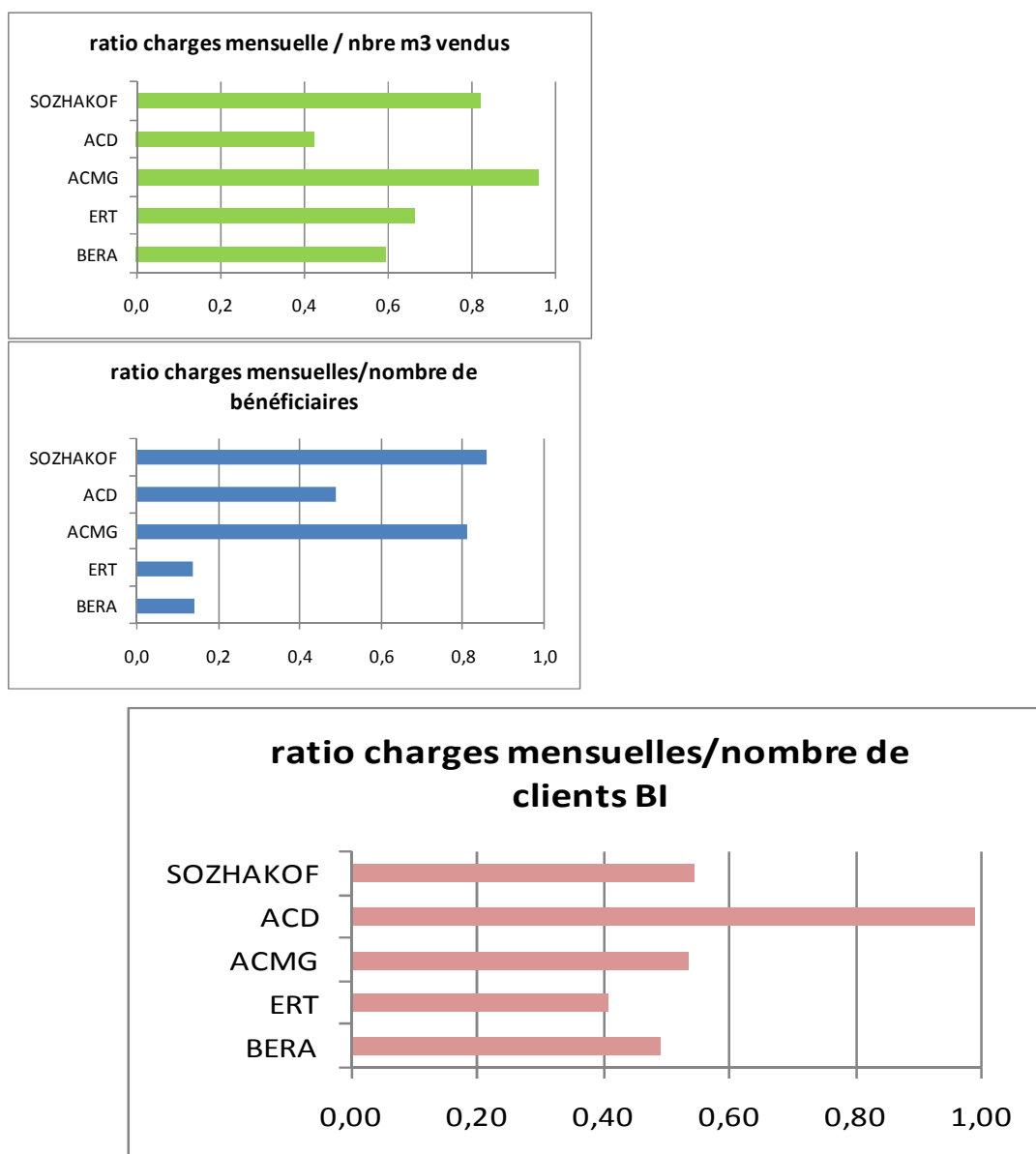
Figure 4 : analyse comparative des performances commerciales³



2. Ces ratios comparent des performances essentiellement commerciales (la capacité du délégataire à vendre du branchement et du mètre cube), qui dépendent, entre autres, du contexte de chaque quartier (l'insécurité foncière ressentie à Bogodogo et Toukin ont étouffé la demande en branchements).
3. Il est donc intéressant de compléter l'analyse par la comparaison des montants des charges de chaque délégataire, en fonction, bien entendu, de la taille de la délégation. La figure 5 permet de mesurer la capacité des délégataires à optimiser leurs charges⁴ en fonction de cette taille qui peut être appréhendée soit par les quantités vendues, soit par le nombre de bénéficiaires, soit par le nombre d'abonnés aux BI pour mesurer l'effet de certaines charges très fortement liées aux BI (relevé-facturation, nécessité d'une gestion informatique).
- 4.

³ Sur les graphiques de la figure 4, un délégataire est plus performant si son ratio est proche de 1

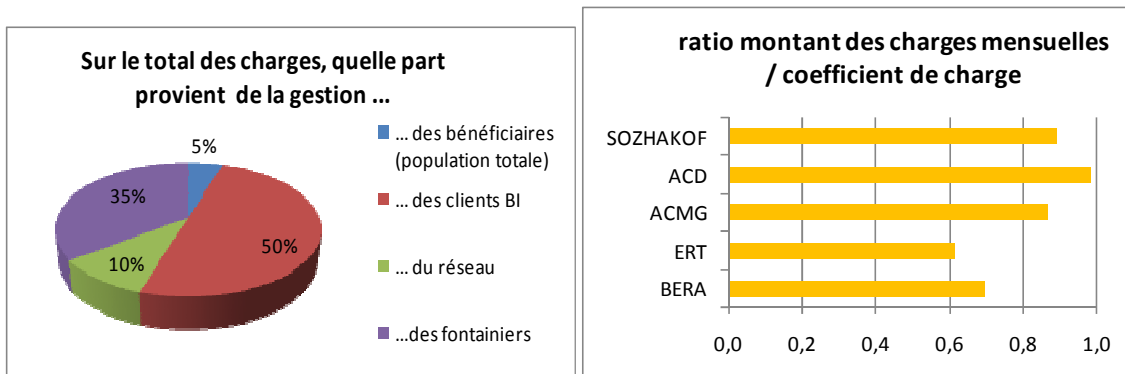
⁴ Dans les trois graphiques de la figure 5, les charges regroupent les salaires (salariés et sous-traitants), les frais d'entretien du réseau, les frais de location ou de construction de l'agence, les frais de gestion et comptabilité, les frais d'achat d'outillage, les frais d'achat de matériel pour la réalisation des BI.

Figure 5 : analyse comparative des niveaux de charges des délégataires⁶

5. Le diagramme circulaire de la figure 6 donne une idée de la provenance des charges, activité par activité (par exemple, 35 % des charges globales d'un délégataire proviennent des coûts engagés pour gérer son activité BF, c'est-à-dire l'achat du matériel d'entretien et de réparation, la rémunération du temps de travail du gérant pour effectuer les tournées quotidiennes pour récupérer l'argent auprès des fontainiers, relever les compteurs, etc.). Cette répartition a été établie sur la base des comptes d'exploitation bruts des délégataires, et on considère qu'elle est identique pour chacun d'entre eux.

⁶ Sur les graphiques des figure 5 et figure 6, un délégataire est plus performant si son ratio est proche de zéro.

Figure 6 : définition du coefficient de charge et analyse comparative des niveaux de charge



- Sur la base du diagramme circulaire de la figure 6 est établi un « coefficient de charge » qui tient compte de la taille de chaque délégation sur les 4 paramètres du camembert (nombre de bénéficiaires, nombre de BI, nombre de BF, longueur du réseau).
- Ainsi, le ratio « montant des charges mensuelles par coefficient de charge » de la figure 6 donne un classement relativement pertinent (et dans tous les cas plus proche de la vérité que les figure 4 et figure 5) de la capacité des délégataires à optimiser leur niveau de charges : sur le critère de la capacité à adapter et comprimer ses charges, c'est ERT qui semble le délégataire le plus performant.

c) D'où provient la performance d'un délégataire ?

Quatre des cinq délégataires parviennent à dégager un bénéfice en fournissant le service au tarif ONEA tout en lui achetant l'eau à un prix relativement élevé. Or l'intérêt de la délégation repose sur l'hypothèse que l'ONEA aurait eu des coûts d'intervention supérieurs et n'aurait pas réussi à réaliser autant de marge sur la clientèle des quartiers irréguliers (à cause de ses propres coûts d'intervention).

Si les délégataires sont capables de fournir le service à un coût inférieur, c'est en grande partie grâce à leur faible masse salariale relative. Pour ACD et ERT, ils représentent moins de 5 % de leurs charges et ne dépassent pas 10 % chez les autres. En y ajoutant les charges de structure (gestion, loyer, communication, etc.) et l'entretien du réseau, on arrive à une moyenne de 13 % de charges quasi-fixes, peu dépendantes des ventes. C'est-à-dire que 87 % de leur charges sont variables avec l'activité : fournitures et sous-traitance pour la réalisation de branchements et achats d'eau à l'ONEA sont des charges directement proportionnelles aux recettes de ventes de branchements et de vente de l'eau.

En d'autres termes, les délégataires ont une très bonne souplesse dans leurs dépenses, ils sont capables de fortement « réduire la voilure » si l'activité diminue et inversement.

Ensuite, leurs coûts unitaires sont également relativement bas (salaires, sous-traitance), très certainement parce qu'ils travaillent à une échelle où le marché de la main d'œuvre est informel (peu de charges sociales dans les prix des sous-traitants) et très compétitif (plombiers, main d'œuvre non qualifiée pour les tranchées, etc.)

Mais il est également clair que les délégataires et leur personnel participent également à cette compression des coûts : les salaires ne sont pas très élevés, avec des prestations sociales à minima.

On peut en outre rajouter l'indispensable intelligence pratique de la « débrouille » et la connaissance du terrain, qui font qu'un opérateur à petite échelle saisit toute opportunité d'économie, dont beaucoup échappent à une entreprise de grande taille (procédures

longues et centralisées, nécessité de standardisation et dilution de l'incitation à l'économie dans le personnel nombreux).

D. Capitalisation thématique

D.1. La sélection des délégataires

D.1.1. Conditions pour la faisabilité d'un nouveau projet

a) Les conditions qui ont justifié le projet à Ouagadougou

L'étude de faisabilité a fait ressortir les conditions favorables suivantes :

- une desserte initiale des quartiers périphériques insuffisante voire inexistante, concentrée à la limite loti/non loti, qui se traduit par une demande en eau très forte ;
- des quartiers irréguliers suffisamment denses, étendus et anciens, manifestant la volonté des habitants de s'y implanter durablement, synonymes de forts potentiels commerciaux ;
- une ressource en eau disponible, et des réseaux ONEA fonctionnels, sous pression, proches de ces quartiers ;
- une forte demande en BI, traduisant une forte rentabilité à condition de savoir « aller chercher » le client et de le satisfaire ;
- une faible concurrence pour le futur délégataire, le réseau ONEA étant distant et les sources alternatives gratuites étant rares dans la périphérie de Ouagadougou (puits peu productifs) ;
- l'intervention de l'ONEA dans ces quartiers selon les mêmes méthodes que dans le reste de la ville aurait été coûteuse par rapport aux recettes escomptées.

b) Estimer les potentiels commerciaux des quartiers reste un exercice difficile

Les 5 quartiers irréguliers du projet pilote ont principalement été sélectionnés pour leur potentiel commercial jugé prometteur. On en distinguait deux types :

1. les quartiers de Toukin et de Bogodogo, de par leur densité, leur ancienneté, leur nombre élevé d'habitants et l'absence quasi-totale de desserte en eau, étaient les quartiers phares du projet AEP quartiers périphériques, qui concentraient les plus grandes attentes commerciales. À eux deux, les quartiers de Bogodogo et Toukin devaient concentrer 80 % des volumes d'eau vendus et 95 % du nombre de branchements individuels réalisés la première année.
2. Les trois autres quartiers de Nioko 2, Bissighin et Zongo, moins denses et plus ruraux, étaient considérés comme plus marginaux par rapport aux attentes des deux premiers.

Après 12 mois d'expérience, la répartition réelle est toute autre : les objectifs commerciaux se sont répartis de manière bien plus égale entre ces deux groupes : 50 % des ventes d'eau et 53 % des ventes de BI pour le groupe Toukin-Bogodogo ; 50 % des ventes d'eau et 47 % des ventes de BI pour le groupe Nioko 2 – Bissighin – Zongo. Plusieurs facteurs viennent éclairer la situation :

- les hypothèses de départ (taux de pénétration de l'offre en BI, nombre de ménages, consommations moyenne des ménages, etc.) ont été surestimées à Toukin et Bogodogo ;
- les délégataires sur ces deux quartiers ont probablement manqué d'un peu d'action commerciale pour susciter la demande ;

- les projets d'attribution de parcelles, voire les simples rumeurs, ont eu une influence néfaste sur la volonté des ménages d'investir dans un branchement, tant que leur statut foncier était incertain.

Tableau 4 : Performances commerciales des délégataires (prévisions/réel)

		Bogodogo + Toukin		Nioko 2 + Bissighin + Zongo		Total
Population en 2005		71 100	81,6 %	16 000	18,4 %	87 100
Objectif 1 : volumes d'eau achetés en gros à l'ONEA (BI+BF)	estimations projet	270 000	80,4 %	66 000	19,6 %	336 000
	réel	406 062	50,4 %	399 936	49,6 %	805 998
Objectif 2 : nombre de BI vendus	estimations projet	1 730	95,3 %	86	4,7 %	1 816
	réel	397	53,5 %	345	46,5 %	742

Encadré 1 : Où en est-on dans le processus lotissement à Toukin et Bogodogo ?

À Bogodogo et Toukin, les attributions sont toujours en cours et à ce jour environ 50 % de la superficie des quartiers a été couverte par les services de la municipalité. À mesure que les réattributions s'effectuent, les ménages sont fixés sur leur sort :

- dans le cas le plus défavorable, le ménage est déguerpé vers une parcelle située en dehors du quartier (souvent plus loin en périphérie) ;
- dans le cas le plus favorable, il obtient une parcelle sur l'emplacement qu'il occupe actuellement (à la superficie et au contour près) ;
- dans un troisième cas, intermédiaire, il obtient une nouvelle parcelle dans le même quartier, mais à un emplacement différent.

Il est évident que ces démarches engagées depuis plus de 8 mois par la municipalité freinent de nombreux ménages à investir dans un BI. Actuellement, seuls les ménages ayant obtenu une parcelle sont susceptibles d'investir dans un branchement.

Cette situation d'attente peu durer longtemps car, une fois la parcelle attribuée à un ménage, le précédent occupant dispose d'un délai allant de quelques mois à plusieurs années pour « plier bagages » et aller lui-même déloger un autre ménage s'il est dans le cas intermédiaire, ou quitter le quartier et s'installer sur sa nouvelle parcelle dans le premier cas.

c) Perspectives d'évolution prochaine et enseignements

Pour le moment, le potentiel commercial des deux grands quartiers (Toukin et Bogodogo) ne s'est pas traduit en demandes effectives de branchements. Il sera intéressant de continuer à observer l'évolution de cette demande, notamment depuis l'abaissement du prix du branchement à 30 500 FCFA à partir de janvier 2011 ainsi qu'au fur et à mesure de l'attribution définitive des parcelles.

Nous recommandons ne plus engager de projet de délégation dans des quartiers anciens où des projets de lotissement sont en instance de mise en place. Le potentiel commercial de quartiers irréguliers anciens, denses et proches du centre reste très élevé tant que l'attribution des parcelles n'est pas d'actualité, mais peut être rapidement étouffé par des perspectives de changement de statut de la zone.

Le potentiel commercial des petits quartiers a été sous-estimé : les trois délégataires ont vendus 500 % des volumes d'eau prévus, et ont vendus 4 fois plus de branchements que l'objectif contractuel (tout de même faible ou symbolique). Les hypothèses étaient très prudentes sur la réceptivité des populations au projet et dans les faits les populations sont désireuses de s'implanter durablement. De plus, en raison de la difficulté à obtenir des

données démographiques fiables dans ces zones dépourvues de cadastre, la population de ces quartiers et son taux d'accroissement annuel ont probablement été sous estimés.

Le potentiel commercial de quartiers non-lotés lointains, récents, de faible densité mais sur lesquels ne pèse aucune incertitude foncière atteint presque le potentiel commercial de quartiers peuplés et denses où pèse une incertitude foncière.

L'avenir de la délégation de service public se trouve dans des quartiers de type Nioko 2 et Bissighin. Ces quartiers ont démontré leur potentiel commercial, même si, en raison de la densité modérée de l'habitat les coûts unitaires de projet y sont plus élevés que dans des vieux quartiers comme Toukin.

C'est l'hypothèse de la différence de potentiel commercial entre les 2 types de quartiers qui avait été à l'origine de la déclinaison du contrat en 2 variantes. Cette distinction ne se justifie plus étant donné le potentiel commercial élevé des quartiers récents. Cela tend vers une simplification du montage de projet.

D.1.2. Les modalités de l'appel d'offres

a) Allotissement du marché

Afin de pouvoir tester une certaine diversité d'opérateurs de petite taille, le marché avait volontairement été morcelé en 5 lots, sans possibilité d'attributions multiples. Avec finalement 19 candidatures au total, le manque de candidats n'est, à l'expérience, pas un risque majeur.

L'ouverture de l'appel d'offres a permis de sélectionner des profils différents à tester sur les premiers contrats, et l'expérience montre qu'il y a effectivement plusieurs types d'opérateurs qui peuvent prendre en charge une délégation de façon viable.

Il existe un marché pour la délégation de service public, auprès d'entrepreneurs divers, qui font confiance à l'ONEA et qui perçoivent dans cette expérience un métier d'avenir

Tout en conservant un morcellement ouvrant la porte à de petites entreprises, il sera envisageable à l'avenir d'autoriser des attributions à plusieurs lots (économies d'échelles pour le délégataire, coût de gestion moindre pour l'ONEA) pour intéresser des opérateurs de plus grande taille ou des délégataires déjà en place prêts à gérer plusieurs quartiers.

b) Critères de sélection des opérateurs

L'activité commerciale bénéficiaire de quatre des cinq délégataires montre bien qu'il n'est pas pertinent de cibler les acteurs associatifs ou les ONG, mais qu'il est préférable d'asseoir la qualité et la durabilité du service sur une activité professionnelle. « L'efficacité sociale » du projet (amélioration du service pour les pauvres en priorité) est déjà bonne (compte tenu de la population de ces quartiers) et n'aurait pas été améliorée par un délégataire associatif.

c) La grille d'analyse d'offre

La grille d'analyse des offres qui a servi à la sélection des délégataires du projet-pilote est une grille classique proportionnelle (elle attribue, par exemple, une meilleure note à un candidat ayant un chiffre d'affaire supérieur)

Or l'expérience a montré que les entreprises ayant le plus gros chiffre d'affaire (ou le gérant le plus diplômé) n'ont pas été plus performantes dans ce type de délégation. Ce constat est de nature à remettre en cause le bien fondé d'une notation technique proportionnelle. Sans écarter quelques critères qui pourraient rester éliminatoires (pour éliminer des artisans manifestement trop petits pour une délégation), nous recommandons de laisser la concurrence se jouer sur l'offre financière sans introduire de notation technique proportionnelle.

d) Facilité de la soumission et transparence de la notation

Simplicité et la facilité de soumission : afin de n'exclure aucun candidat pertinent, et d'éviter des recalages pour dossier non conforme, n'étaient requis qu'un nombre très réduit de pièces administratives pour se limiter à celles qui sont vérifiables rapidement (par exemple, seul le CV du gérant était demandé, car un bon gérant sait bien s'entourer). De plus, le prix d'achat du DAO et le montant de caution provisoire étaient volontairement bas pour faciliter les soumissions d'entreprises de petites tailles ou indélicates.

L'objectif a été atteint, avec 95 % des dossiers conformes et donc un maximum de candidatures étudiées

Transparence de la notation : ni Compte d'Exploitation Prévisionnel ni note de synthèse ne sont exigés : uniquement des critères calculables mathématiquement

L'ONEA n'a pas rencontré de difficultés lors de la notation des offres

e) L'atelier de préparation a suscité plus de candidatures

Afin de favoriser les candidatures et de sonder les potentiels candidats, Hydroconseil a organisé en avril 2008 (un an avant le lancement de l'appel d'offres), une première réunion d'information pour prospecter d'éventuels candidats. Dans un second temps, l'atelier organisé en mars 2009 par Hydroconseil 15 jours avant la date de remise des offres a eu un impact très positif sur l'opération :

- Tous les attributaires s'accordent à dire que cet atelier les a fortement aidé à monter le dossier d'appel d'offres ;
- Les candidats, réunis ensemble, ont mieux mesuré le niveau de concurrence et cela a contribué à améliorer les offres ;
- Sur l'ensemble des candidats potentiels présents à cet atelier, seuls 40 % ont finalement déposé une offre et toutes ont été concurrentielles (la démarche constitue donc un filtre efficace pour éviter d'avoir à évaluer des offres mauvaises ou hors sujet).

Il est fortement recommandé de renouveler cette étape dans les futurs appels d'offre

f) Garder la compétition sur le prix d'achat de l'eau à l'ONEA

Par souci d'égalité d'accès au service public, l'ONEA a souhaité que le tarif pratiqué dans les quartiers périphériques soit le même que sur le reste du périmètre desservi. ***La compétition ne pouvait donc pas se faire au moins-disant sur le prix de revente à l'usager.***

Les candidats ont donc concouru au mieux offrant sur le prix d'achat en gros de l'eau à l'ONEA (l'effet de la concurrence réduisant alors le risque de déficit pour l'ONEA), ce qui a bousculé les habitudes d'offres et a été jugé difficile à comprendre au premier abord, même pour les entreprises ayant finalement remporté l'appel d'offres.

Au final, aucun candidat, excepté BERA, n'a établi de compte d'exploitation prévisionnel pour calculer un prix d'achat. Ils l'ont fixé de façon empirique, souvent par comparaison au prix d'achat des gérants de bornes-fontaines.

Tout en gardant la compétition sur le prix d'achat de l'eau, il est recommandé de simplifier l'appel d'offres, en précisant par exemple une fourchette indicative de prix d'achat sur la base des éléments capitalisés et en ajoutant au dossier des éléments pédagogiques pour resituer le prix d'achat par rapport au prix de revente et la marge brute de l'exploitant.

D.2. Le contrat de délégation

D.2.1. Un contrat d'affermage « classique » doublé de mécanismes adaptés aux spécificités du contexte

a) Les principes généraux de l'affermage

Le contrat porte sur : a) l'exploitation de la portion de réseau déléguée, b) la réalisation des investissements nécessaires, c) la gestion commerciale du service.

L'exploitation du réseau se fait aux risques et périls du délégataire (réparation, entretien, relevé, facturation, recouvrement).

b) Une série de mécanismes incitatifs pour garantir l'atteinte des objectifs fixés à la DSP

- **L'intéressement aux recettes du service** (voir D.2.2.b) Rémunération de l'opérateur), classique dans les contrats d'affermage.
- **Des objectifs de performance** fixés par l'ONEA au délégataire en termes de nombre de branchements à réaliser et de volume d'eau à acheter annuellement à l'ONEA. Ces obligations sont assorties de pénalités en cas de non-respect.
- **Une subvention au branchement** destinée à favoriser la création de branchements individuels : l'ONEA s'engage à verser une subvention après constat de la réalisation du branchement, subvention dite OBA (Output-Based Aid)⁸.
- **La possibilité d'être indemnisé en fin de contrat** pour les investissements réalisés non amortis complètement (pour les lots 1 et 2).

D.2.2. Équilibre du contrat de DSP et considérations économiques

a) Partage des risques et objectifs du contrat sont au diapason

L'analyse détaillée du partage des risques induits par le contrat pour ses trois parties (ONEA, délégataire et Commune) fait l'objet du tableau présenté en annexe F.3, page 46 . La logique de l'affermage consiste à transférer le risque commercial – le délégataire exploite le réseau à ses risques et périls - et une partie des risques d'investissement (relatifs aux extensions pour les lots 1 et 2, et à la réalisation des branchements dans tous les cas) au délégataire. L'ONEA ne garde à part entière que certains risques dont elle a la maîtrise (modification du cahier des charges, révision de la grille tarifaire) ou d'ordre exceptionnel

⁸ Subvention versée a posteriori à l'opérateur pour tout BI réalisé et fonctionnel. Dans notre cas, il n'y a pas de critères d'éligibilité du ménage à la subvention au branchement (type « pro-poor »), la population des quartiers périphériques étant considérée comme suffisamment ciblée.

(force majeure, notamment en cas d'opération d'urbanisme nécessitant la résiliation anticipée du contrat).

Le choix du contrat d'affermage, et la répartition des risques qui a été adoptée, répondent aux objectifs qui ont motivé la délégation de gestion :

- le délégataire doit répondre entièrement de la gestion du réseau, et donc des pertes ou profits que cela peut entraîner, pour que l'ONEA n'ait pas à intervenir ;
- le délégataire doit avoir la possibilité de réaliser des investissements, et y est encouragé pour les lots 1 et 2 par la prise en charge partielle du risque d'investissement.

b) Rémunération de l'opérateur

L'opérateur tire ses revenus de la marge qu'il réalise entre le prix d'achat de l'eau à l'ONEA, ses coûts d'exploitation, ses charges d'investissement et les recettes, qui sont de trois sortes :

- **ventes d'eau aux BF et ventes d'eau aux BI** (y compris redevance mensuelle fixe des abonnés),
- participation financière des usagers aux frais de branchement (50 000 FCFA),
- **subvention aux branchements** versée par l'ONEA.

c) Un risque commercial non négligeable assorti d'une clause de révision

Responsable de ses recettes, le délégataire est incité à :

- vendre plus d'eau, donc assurer la continuité du service et la qualité (pression, qualité de l'eau) ;
- vendre plus de branchements et donc améliorer la desserte et le niveau de service ;
- mieux facturer et recouvrer ses factures (donc assurer un comptage et une gestion clientèle performants) ;
- réduire ses coûts internes (masse salariale, sous-traitance, matériel, équipement) ;
- réduire sa facture d'eau à l'ONEA (amélioration du rendement du réseau).

En revanche, la rémunération de l'opérateur est protégée de certains risques externes à l'exploitation du service par le mécanisme de révision des prix d'achat de l'eau/montant de subvention OBA. Ces risques concernent principalement la modification de la grille tarifaire de l'ONEA, ou la variation du coût de certains matériaux. Cette clause de révision des tarifs permet donc une certaine souplesse dans le pilotage du contrat, ce qui est particulièrement utile dans un contexte où il n'existe aucun régulateur indépendant au niveau national.

La régulation de ces contrats est relativement simple mais nécessite d'être effectivement appliquée pour conserver les effets positifs de l'affermage.

D.2.3. Enseignements

a) Les variantes de contrats « à deux vitesses » ne font plus vraiment sens

Nous avons vu plus haut, D.1.1.b), page 32, que les potentiels commerciaux des 5 quartiers se sont révélés beaucoup plus proches que prévu initialement. La séparation du contrat en deux variantes, qui ne répondait qu'à la différence de potentiels commerciaux des quartiers, a sensiblement compliqué le contrat.

La prudence qui a caractérisé la conception de l'expérience pilote était justifiée à l'époque, mais à l'avenir, il est recommandé de ne plus introduire systématiquement de différences de contrats entre deux lots car les potentiels commerciaux sont finalement très difficiles à estimer.

b) Le contrat d'affermage fait l'unanimité

Il existe plusieurs de type de contrats de délégation de service public. Les plus connus sont, outre l'affermage, le contrat de service ou la concession.

Le contrat de type affermage est le contrat idéal pour ce type de projet, étant donné la durée des contrats et les niveaux de risques pris. Tous les participants au séminaire final du 8 décembre se sont accordés sur ce point.

c) Une durée de contrat optimale supérieure à 1 an

Initialement, les contrats sur les petits quartiers étaient prévus pour un an seulement, afin d'en faire une période test (incertitude sur le potentiel commercial de ces quartiers et incertitudes sur les qualités du délégataire recruté) sans s'engager au-delà si l'expérience ne s'avérait pas concluante. Maintenant qu'elle est positive, l'ONEA a renouvelé les contrats courts d'un an arrivés à expiration, pour une durée de 2 ans supplémentaires.

La durée d'un an semble trop courte par rapport au temps nécessaire pour atteindre la vitesse de croisière. Ce n'est qu'au bout de 4 à 6 mois que les délégataires sortent d'une période de mise en place qui les renseignent encore peu sur l'équilibre de leur activité. Une fois le régime de croisière atteint, l'incertitude de la fin du contrat les conduit à réduire la prise de risque dès le second semestre, ce qui limite l'intérêt de l'affermage et des incitations à l'investissement.

La durée optimale de ce type de contrat est de 3 à 4 ans.

Par le biais d'un suivi adapté, 6 mois suffisent pour détecter et confirmer des tendances sur les performances d'un délégataire.

d) Les objectifs contractuels sont-ils utiles ?

La menace des pénalités en cas de non-respect des objectifs de performance n'a pas vraiment constitué une incitation, pour les délégataires, à vendre plus d'eau et plus de branchements, pour plusieurs raisons :

- Les délégataires se sont assez vite aperçus que les objectifs étaient inadaptés à la réalité du contexte (soit trop faibles, soit inatteignables), et en parallèle l'ONEA a estimé les pénalités non applicables compte tenu du manque de réalisme des objectifs.
- Les délégataires ont vite perçu la rentabilité intrinsèque de l'activité vente/gestion de BI, et ils n'ont pas eu besoin d'une pression supplémentaire pour maximiser de leur plein gré la vente des BI. D'ailleurs, les 3 délégataires ayant atteint leur objectif ne s'en sont pas du tout contentés, bien au contraire.
- Les délégataires n'ont qu'une influence limitée à court terme sur le volume d'eau global consommé par la population du quartier. L'atteinte ou la non-atteinte de l'objectif sur les volumes est donc pratiquement indépendant du travail technique ou commercial de l'opérateur.
- La présence au contrat des objectifs de performance commerciaux a contribué à deux autres éléments : cela a donné à l'ONEA une indication sur les perspectives

commerciales de ces marchés ; cela a incité les délégataires à démarrer leur activité au plus vite après la signature des contrats.

Compte tenu de la difficulté de fixer des objectifs de performance réalistes sur les volumes et les BI dans de futurs quartiers où les contextes fonciers et socio-économique seront différents des contextes actuels, on peut s'interroger sur l'intérêt de les maintenir.

En revanche, un exemple d'objectif plus facile à mettre en œuvre et à faire respecter est un objectif sur un niveau minimal de rendement technique de réseau en fin de chaque année.

e) Faire jouer la concurrence entre délégataires pour améliorer la qualité du service ?

Une autre piste de réflexion consiste à introduire une concurrence géographique dans le bassin de clientèle du délégataire qui a actuellement le monopole, en mettant en concurrence deux délégataires sur le même périmètre. Ce mode de desserte, qui est celui qui apparaît spontanément dans certaines villes africaines⁹ a prouvé son efficacité en termes de niveau de qualité de service et de réactivité des délégataires, mais semble très difficile à mettre en œuvre de manière formelle dans le contexte actuel de Ouagadougou.

D.2.4. Rôle de la commune comme signataire du contrat

Le rôle de la commune est insignifiant dans le contrat de délégation, notamment du fait que ses responsabilités ne sont assorties d'aucune pénalité. Seule une commune s'est impliquée au cours des 12 derniers mois (a rejeté le projet d'extension de réseau de ERT à Toukin)

Le manque d'implication des communes au projet était un risque identifié au départ. L'inclusion au contrat des communes n'est pas déconseillée pour les futurs projets, mais en soi elle n'apporte rien au déroulement des contrats et n'implique pas davantage cet acteur dans la communication au sujet des dates précises de lancement des opérations de déguerpissement. C'est à un stade/niveau politique beaucoup plus élevé que doit se faire l'adhésion des élus et des communes.

D.3. La mission d'appui et de formation assurée par Hydroconseil

a) Seul un appui quotidien et individualisé aux délégataires permet de les lancer sur de bons rails

Les termes de référence de la mission d'appui aux délégataires avaient bien cerné les besoins d'appui à destination des cadres de l'ONEA : missions ponctuelles d'expert, séminaires de formation, outils de suivi, etc. La prestation a été dimensionnée pour 80 hommes.jours sur un an, répartis en plusieurs missions ponctuelles.

En revanche, cette présence très dispersée (d'autant plus que la prestation a ensuite été étalée sur près de 18 mois pour s'adapter au calendrier effectif de mise en place des

⁹ Notamment à Maputo au Mozambique, projet sur lequel travaille Hydroconseil depuis 2006

délégataires) n'était pas du tout adaptée à un appui efficace auprès de délégataires, qui découvraient ce métier pour la première fois.

Avant même la signature des contrats de délégation, Hydroconseil a pris la décision de mobiliser en continu pendant 6 mois un expert junior en plus des interventions prévues des experts, afin que les délégataires disposent d'un interlocuteur permanent sur place et que cela permette, outre un suivi plus rapproché, une meilleure préparation des missions d'experts. De cette manière, pendant les six premiers mois de démarrage, l'appui aux délégataires a pu être plus intense et individualisé. Le suivi fut également de bien meilleure qualité et de nombreuses améliorations ont pu être ainsi progressivement introduites dans les outils de suivi. Par exemple, un outils informatique de gestion de clientèle a été développé, délégataire par délégataire, à leurs côtés et sa mise en place a été suivie d'un appui au quotidien.

L'appui aux délégataires démarrant un nouveau métier nécessite un suivi permanent et individualisé par un organisme expérimenté, qui ne peut passer que par une présence permanente sur le terrain, dont une bonne partie dans au sein des locaux des délégataires.

b) Niveau de compétence de l'ONEA pour superviser les délégataires

L'appui à l'ONEA par Hydroconseil s'est déroulé au cours de missions d'expert, sous forme d'appui conseil aux décideurs, d'ateliers de formation et de séminaire de partage et de restitution¹⁰.

L'ONEA maîtrise désormais tous les aspects de la délégation de service public, tant au niveau des décideurs qu'au niveau des techniciens sur le terrain. Les circuits administratifs sont rodés et les enjeux essentiels compris. L'ONEA semble bien préparé à mener tout seul la poursuite de l'expérience actuelle, ainsi que le lancement d'une nouvelle opération similaire. Les premiers mois de l'année 2011 en seront le test grandeur nature.

Le prochain défi de l'ONEA sera de former lui-même les futurs délégataires si l'expérience est renouvelée.

c) L'appui aux délégataires passe nécessairement par une phase d'identification des besoins

La diversité des profils des délégataires, qui constitue la richesse du projet, a impliqué pour Hydroconseil d'adopter un mode d'appui pratiquement individualisé pour chaque délégataire puisque tant les compétences, expériences et ressources de départ que les besoins actuels et futurs sont différents.

La première étape a consisté à faire l'état des lieux, jour après jour, sur le terrain au plus près des délégataires, durant plusieurs mois, des compétences et lacunes de chaque délégataire, afin de définir les besoins spécifiques et d'identifier les portions communes de la formation. Cette méthode permet également de ne pas imposer un mode de fonctionnement formaté à tous les délégataires et de profiter de leur inventivité face aux problèmes rencontrés.

En parallèle et le plus rapidement possible, Hydroconseil a démarré l'appui opérationnel, centré autour d'un « tronc commun » d'explications et de compétences transmises aux 5 entreprises, enrichi pour chaque délégataire d'une part d'appui spécifique individualisé.

¹⁰ Voir le « rapport final des prestations » pour le détail des formations et séminaires dispensés par Hydroconseil au personnel de l'ONEA

La première phase de l'appui aux délégataires consiste à identifier leurs besoins en les laissant prendre leurs marques et développer leurs propres méthodes pendant quelques mois. L'appui externe consiste alors principalement à leur faire anticiper les problèmes qui vont survenir plutôt que d'apporter des solutions toutes faites à des problèmes qu'ils n'ont pas rencontré. Les besoins les plus importants et urgents se situent sur le volet gestion de la clientèle et compréhension des rôles et enjeux de leur fonction telle que définie par le contrat de Délégation.

D.4. Principaux ratios du projet

D.4.1. Coût des travaux et des études

a) Coûts unitaires de référence

Les coûts unitaires de référence pour la réalisation d'ouvrages de desserte AEP (hors production et distribution) en contexte urbain non-loti sont de l'ordre de 20 000 €/km et 50 à 150 € par bénéficiaire selon la densité du quartier.

Tableau 5 : principaux ratios économiques du projet

Type de quartier Type de réseau	Non loti		Classique	
	urbain dense (ex. Bogodogo) maillé serré	caractère plus rural (Zongo ou Nioko 2) maillé + antennes	urbain avec production et stockage	rural
Ratio considéré	Projet quartiers périphériques		Autres projets en Afrique de l'Ouest	
Prix unitaire par kilomètre de conduite posé	Entre 18 000 et 24 000 €/km		-	
Prix unitaire par ménage (bénéficiaires dans l'emprise du projet)	50 à 60 €	De 100 à 160 €	500 à 600 €	250 à 300 €
Prix unitaire par hectare (d'emprise du projet)	1 500 €/ha	800 €/ha	-	-

NB : tous les coûts d'investissement considérés dans ce tableau comprennent les coûts des travaux et de la maîtrise d'œuvre/assistance à maîtrise d'ouvrage

b) Adaptation des standards techniques en travaux comme dans les études

Au démarrage du projet, il y avait un risque que le coût des travaux dans les quartiers non-structurés soit plus élevé qu'en zone lotie conventionnelle. Dans les faits, compte tenu des spécificités de ces quartiers et des réseaux que l'on y construit, ce risque ne s'est pas avéré. Au contraire, le coût des travaux dans de telles zones peut être réduit. La réduction des standards techniques est justifiée dans ces quartiers (il ne s'agit pas de faire un service au rabais, mais bien d'adapter la pose de réseau au contexte réel). À budget égal, elle permet de donner l'accès à l'eau à un plus grand nombre de personnes par des réseaux plus étendus. Elle est particulièrement bien adaptée au cas particulier de conduites provisoires construites pour 10 ou 15 ans et non pas pour 50 ans.

Le coût des études techniques doit être réduit dans la même proportion que les coûts d'investissements. Hydroconseil a développé des méthodes plus économiques en

hiérarchisant les besoins en précision des données en fonction de leur influence sur le dimensionnement final.

Les méthodes traditionnelles d'ingénierie ne se justifient plus dans les quartiers non lotis, alors que l'avancée technologique permet d'aller plus vite en engageant moins de coûts. Cela est particulièrement vrai pour l'acquisition des données topographiques qui assure une précision tout à fait suffisante compte tenu des besoins de ce type de projets.

D.4.2. Comptes d'exploitation prévisionnels

Tableau 6 : ratios issus de l'expérience pilote de délégation

Paramètre	Ordre de grandeur	Source et précisions
consommation spécifique BI (en m ³ /ménage/mois)	6,8	compte d'exploitation des délégataires
Nombre de résidents par ménage	5,6	Hypothèse projet
consommation spécifique BI (en l/hab./j)	40	compte d'exploitation des délégataires
consommation spécifique BF (en l/hab./j)	18	hypothèse projet, source étude ICEA 2008 (ce ratio est très difficilement vérifiable sur le terrain car si on peut compter le nombre de personnes venant s'approvisionner chaque jour à une BF, on ne peut pas compter combien viennent plusieurs fois par jour, ni tenir compte des reventes d'eau par l'intermédiaire des revendeurs de barriques qui sont très nombreux)
Pourcentage de clients consommant en Tranche 1	entre 90 et 96 %	compte d'exploitation des délégataires
Pourcentage de clients consommant en Tranche 2	entre 4 et 10 %	compte d'exploitation des délégataires
Pourcentage de clients consommant en Tranche 3 ou 4	0	compte d'exploitation des délégataires
charges fixes fonctionnement mensuelles (hors salaires, loyer, achat matériel informatique, consommables, frais de transport)	entre 300 000 et 400 000 FCFA/mois	compte d'exploitation des délégataires, en prenant une délégation-type de 4 salariés louant un local de 30 m ²
Nombre de salariés moyen	entre 3 et 5	données collectées auprès des délégataires. Dépend si les prestations de plomberie et fouille sont sous-traitées ou pas
salaires moyens mensuels	entre 250 000 et 350 000 FCFA par mois	compte d'exploitation des délégataires, en prenant une délégation-type de 3 à 4 salariés
salaires individuels	entre 40 000 FCFA/mois pour un releveur à 90 000 FCFA/mois pour le gérant, environ 60 000 FCFA/mois pour la comptable	compte d'exploitation des délégataires
maintenance BF / mois	entre 30 000 et 50 000 FCFA par BF	compte d'exploitation des délégataires
prix de revient d'un BI (matériel hors main d'œuvre)	entre 62 000 et 90 000 FCFA	compte d'exploitation des délégataires

D.5. Calendrier et montage de projet

a) Capitalisation sur le calendrier de montage de projet

Les enseignements à retenir concernant le calendrier et le montage d'un futur projet de ce type sont les suivants :

- La durée globale à prendre en compte pour mener un tel projet est de 2 ans au minimum entre le démarrage des études de stade APS et la prise de fonction des délégataires, en passant par les travaux et la conception du contrat de délégation. La sélection des opérateurs, entre la rédaction du contrat et la prise de fonction dure 6 mois minimum. L'expérience tirée de ce premier projet va certes permettre de réduire les délais d'études ou de montage de contrat de délégation, mais il restera toujours un certain nombre de délais incompressibles.
- Ne pas lancer l'appel d'offres des travaux tant que les emprises nécessaires au passage des conduites ne sont pas libérées
- Lancer le recrutement des délégataires en même temps que l'appel d'offres des travaux, afin que les délégataires soient déjà désignés et prennent leurs fonctions le jour de la réception des ouvrages pour éviter de devoir passer par une phase transitoire délicate de gestion provisoire des bornes fontaines
- Les phases purement opérationnelles de ce type de projets sont courtes car techniquement sans difficulté ; en revanche, ce qui prend du temps, ce sont les phases de préparation et de validation.
- Tenir compte des délais de non-objection des bailleurs et maîtres d'ouvrages qui peuvent être très longs
- Des retards qui ont un coût : La passation de trois avenants successifs au contrat d'Hydroconseil a un coût pour l'ONEA, le consultant et le bailleur (nombre d'hommes.jours consacrés à ces démarches, retards pris, etc.) qui représente peut-être le budget nécessaire à raccorder une ou plusieurs dizaines de ménages supplémentaires. Au vu du contexte particulier dans lequel a été menée cette expérience, il nous semble de plus en plus évident qu'il faut privilégier des contrats de maîtrise d'œuvre souples au niveau des dates et ouverts à plusieurs solutions en termes de ressources humaines, de façon à pouvoir faire varier la mobilisation de l'ingénieur conseil en fonction des exigences du projet tout au long de son déroulement.

b) Gestion de la phase de lotissement et de la fin de contrat

Le dernier défi consistera à assurer la continuité du service aux usagers en fin de contrat lorsque le quartier sera loti. L'opération se fera par étapes successives, et il est vraisemblable qu'il faudra gérer une phase transitoire au cours de laquelle l'ONEA exploitera déjà par ses propres services une partie du quartier nouvellement loti, tandis que le délégataire assurera encore la desserte des dernières zones non-loties et non encore déguerpies.

E. Conclusion

La mission d'appui de Hydroconseil pour le compte du WSP est terminée depuis le 31 décembre 2010. Le séminaire de restitution final de l'expérience qui s'est tenu le 8 décembre à Ouagadougou fut l'occasion de capitaliser l'expérience « à chaud » en présence de tous les acteurs et partenaires du projet : ONEA, bailleurs, Hydroconseil, délégataires, ONG, etc.

Le présent rapport restitue l'esprit des échanges qui ont animé cette journée, et complète les enseignements retenus par une capitalisation de l'expérience « à froid », notamment en s'inspirant de l'expérience acquise par Hydroconseil sur d'autres projets similaires en Afrique et sur d'autres continents.

Rappelons que les étapes qui ont conduit à la concrétisation de ce projet pilote ont été marquées par une série d'incertitudes puisque, par définition, ce projet était une première dans le pays et dans la sous-région. Le bilan à 12 mois est largement positif : ONEA et délégataires sont à la hauteur du défi, et sont désormais lancés sur de bons rails par l'intermédiaire de l'appui des experts d'Hydroconseil, pour poursuivre le projet dans les mois et années à venir. L'opération est viable commercialement pour l'ONEA, et tous les délégataires sauf BERA parviennent, moyennant une bonne dose d'énergie, à tirer un bénéfice de l'opération et à rémunérer leurs salariés. Les usagers semblent satisfaits de la qualité du service BI et BF, et une prochaine enquête de satisfaction réalisée par l'ONEA devra permettre d'en savoir plus sur la perception du projet par les ménages des quartiers.

Toutefois, les ventes de BI qui constituaient l'un des volets innovants du projet, n'ont pas décollé aussi vite et fort qu'on l'imaginait. L'insécurité foncière dans laquelle sont les populations de Toukin et Bogodogo en est en grande partie responsable.

Il sera très intéressant de suivre l'évolution de la situation, notamment au cours du premier semestre 2011, car certains paramètres essentiels du contrat vont être modifiés en début d'année : la baisse du prix du branchement (de 50 000 à 30 500 FCFA) dans tous les quartiers de Ouagadougou et la fin de la convention de financement de l'AFD (soit la fin du financement de l'OBA par l'ONEA) ont amené l'ONEA à proposer une nouvelle version du contrat aux délégataires où, pour ne pas pénaliser les délégataires, il s'engage à leur fournir le matériel de branchement individuel. D'autre part, l'ONEA réalisera elle-même une partie des extensions de réseau, évitant aux délégataires la prise de risque liée aux investissements lourds. Il est probable que ces changements (non encore effectifs à fin janvier 2011) relancent les ventes de BI.

À ce jour et à notre connaissance, aucun projet de reproduction de l'expérience n'est engagé au Burkina Faso, mais la réflexion est déjà amorcée. Le centre ville ancien de Djibo pourrait faire l'objet d'un projet similaire ; tout comme les autres quartiers non-lotis récents de la périphérie de Ouagadougou.

F. Annexes

F.1. Bibliographie disponible sur le projet

	Titre	Date de transmission à l'ONEA	Auteur
Projet AEP Quartiers Périphériques sur financement AFD			
1	Rapport final des prestations du Consultant	déc-09	Hydroconseil
2	Note complémentaire N°1 - données socio-économiques de la demande en eau	déc-09	Hydroconseil
3	Note complémentaire N°2 – extension de la réflexion à l'échelle nationale	déc-09	Hydroconseil
4	Note complémentaire N°3 – Guide méthodologique pour l'extension de l'expérience à des quartiers périphériques de centres secondaires de l'ONEA	déc-09	Hydroconseil
5	Note complémentaire N°4 – Plan d'accompagnement aux opérateurs identifiés	déc-09	Hydroconseil
6	Extension du PSAO aux quartiers périphériques de Ouagadougou	sept-09	Hydroconseil
Mission d'appui à l'ONEA et aux délégataires sur financement WSP			
7	Rapport de démarrage de la mission d'appui à l'ONEA et aux Délégataires	nov-09	Hydroconseil
8	Rapport de mi-parcours sur les 8 premiers d'expérience de la DSP	oct-10	Hydroconseil
9	Rapport final sur les 12 premiers d'expérience de la DSP	janv-11	Hydroconseil
10	Manuel-cadre pour la préparation d'opérations similaires (documents-types, check-list à vérifier, modèle de contrat, modèle de DAO, etc.)	janv-11	Hydroconseil
11	Rapport de capitalisation (enseignements, recommandations pour de futurs projets similaires)	janv-11	Hydroconseil

F.2. Synthèse et différenciation en fonction du type de quartier irrégulier

Quartiers périphériques denses de Ouagadougou (et Bobo)		Quartiers périphériques des centres secondaires (< 100 000 habitants)	
Quartiers à population élevée (10 000 à 100 000 habitants)	Chiffre d'affaire important, qui (a) justifie de constituer plusieurs lots dans une même ville et (b) sera viable pour des entreprises d'envergure nationale	Quartiers à population limitée (1 000 à 10 000 habitants)	Chiffre d'affaire limité, qui (a) justifie d'agréger plusieurs petits centres dans un seul contrat et (b) sera plus viable pour des entreprises locales
Quartiers assez denses, avec un ratio d'investissement moyen (moins de 1 mètre de réseau par habitant de la zone de desserte)	L'investissement direct de l'ONEA peut se limiter aux conduites d'un diamètre supérieur au DN 75.	Quartiers peu denses, avec un ratio d'investissement élevé (plus de 1 mètre de réseau par habitant de la zone de desserte)	L'investissement de l'ONEA devra couvrir toutes les conduites, jusqu'au DN 50 inclus.
Clientèle potentielle importante pour le service BI	Le modèle financier prend en compte une fraction importante des volumes vendus aux BI et l'OBA sur les BI constitue un enjeu central	Clientèle potentielle moins importante pour le service BI (actuellement)	Le modèle financier prend en compte une fraction importante des volumes vendus aux BF et l'OBA sur les BI joue un rôle marginal
Forte concurrence pour les contrats de DSP (nombreuses entreprises présentes sur la place)	Offres très compétitives (les candidats proposent un prix élevé pour acheter l'eau à l'ONEA)	Moindre concurrence pour les contrats de DSP. Entreprises de plus petite taille et moins qualifiées.	Offres moins compétitives (les candidats proposent un prix modéré pour acheter l'eau à l'ONEA). Le DAO devra être simplifié.
Enjeux fonciers délicats	La libération des emprises doit être organisée par la commune avant le lancement du DAO des travaux	Enjeux fonciers plus simples	La libération des emprises peut se faire au fur et à mesure des travaux
Abondance sur le marché de personnel technique qualifié (mais salaires élevés)	Le cahier des charges du délégataires peut inclure des prescriptions assez exigeantes en matière de maintenance	Peu de personnel technique qualifié (mais salaires moins élevés)	Le système mis en délégation doit exclure toute complication technique (pas de filtration, peu d'automatismes...) et le cahier des charges doit être simplifié

F.3. Matrice de l'analyse des risques du contrat

Risque	ONEA	Délégataire	Commune
Investissements initiaux (infrastructures et réseaux mis à disposition par l'ONEA)			

Risque	ONEA	Délegataire	Commune
Infrastructures initiales défectives : les infrastructures mises à disposition du délégataire sont de mauvaise qualité et nécessitent des réparations fréquentes	L'ONEA s'est prémunie de ce risque au travers de la maîtrise d'œuvre (contrôle de travaux, réceptions, garantie d'exécution)	Le délégataire n'est pas censé assumer ce risque et s'en prévaut par l'inspection des infrastructures lors de la remise par l'ONEA, le tout étant attesté par un PV de remise et d'inventaire.	
Domages sur les infrastructures initiales : les infrastructures mises à disposition subissent des dégâts du fait du délégataire ou d'un tiers		Le délégataire doit prendre ce risque en charge et s'en prémunir en se dotant d'une assurance à cet effet. (art. 4)	
Investissements réalisés par le délégataire (infrastructures construites/acquises par le délégataire).			
Infrastructures défectives : les infrastructures réalisées par le délégataire en cours d'exécution contractuelle sont de mauvaise qualité et nécessitent des réparations fréquentes.		Le délégataire « est responsable (...) de la qualité finale des ouvrages et installations » (art. 18. A). On peut toutefois s'interroger sur la portée d'une telle obligation dans la mesure où aucun état des lieux n'est prévu au terme du contrat, ni aucune pénalité. Cette clause ne concerne en outre que les lots 1 et 2.	
Investissements non amortis : au terme du contrat, le délégataire n'a pas pu amortir complètement les infrastructures financées.	<u>Lot 1&2 :</u> L'ONEA porte une partie du risque puisqu'elle doit indemniser le délégataire pour les investissements non encore amortis (art. 18.A). Cependant, l'indemnisation ne se fait que sur la base d'un rythme de retour sur investissement fixé préalablement dans le cahier des charges. En d'autres termes, le délégataire doit faire en sorte d'amortir les investissements réalisés en réduisant ses charges et en augmentant les recettes, selon la formule « le délégataire assure à ses risques et périls (...) la fourniture du service » (art. 9).	<u>Lots 3, 4, 5 :</u> Le délégataire assume seul le risque de ne pas amortir ses investissements pendant la durée du contrat. Il ne peut réclamer à ce titre aucune indemnisation (art. 18.B). C'est pourquoi il a été affirmé précédemment que le contrat était faiblement incitatif en ce qui concerne ces lots. Néanmoins, le délégataire n'est pas obligé d'effectuer des investissements (pose de conduites). Le risque encouru est donc potentiellement nul.	
Équilibre financier en phase d'exploitation			

Risque	ONEA	Délégataire	Commune
<p>Variation de la demande : la demande est inférieure à ce qui avait été anticipé dans les comptes d'exploitation prévisionnels, entraînant un manque à gagner pour le délégataire, voire un déficit lié au déséquilibre entre charges et recettes.</p>		<p>Le délégataire assume pleinement le risque, selon la formule « le délégataire assure à ses risques et périls (...) la fourniture du service » (art. 9).</p>	
<p>Variation des coûts d'exploitation (OPEX) : les coûts d'exploitation sont supérieurs à ce qui avait été anticipé dans les comptes d'exploitation prévisionnels, entraînant un manque à gagner pour le délégataire, voire un déficit lié au déséquilibre entre charges et recettes.</p>	<p>L'ONEA partage le risque d'augmentation des coûts avec le délégataire puisqu'elle peut concéder une révision du prix d'achat de l'eau/du montant de la subvention par branchement, à partir du moment les conditions d'exploitation sont telles que la marge de bénéfice devient nulle ou négative, notamment dans l'hypothèse d'un « changement significatif » d'un « élément économique majeur ». (art. 17). Théoriquement donc : Une baisse des coûts d'exploitation peut justifier une révision du prix d'achat/du montant de la subvention à la faveur de l'ONEA l'ONEA n'a pas à supporter les conséquences d'une sous-évaluation des coûts. En pratique, il est probable que le contrat ne sera pas interprété aussi strictement.</p>	<p>Le délégataire « assure à ses risques et périls (...) la fourniture du service » (art. 9), ce qui signifie qu'il encourt le risque financier lié à la sous-évaluation ou à l'augmentation des charges d'exploitation. Toutefois, il n'est exposé au risque de variation des coûts que dans une certaine mesure.</p>	

Risque	ONEA	Délégataire	Commune
<p>Variation /sous-évaluation des coûts de renouvellement (CAPEX) : Les coûts de renouvellement des équipements sont supérieurs à ce qui avait été anticipé dans les comptes d'exploitation prévisionnels, entraînant un manque à gagner pour le délégataire, voire un déficit lié au déséquilibre entre coûts et recettes.</p>	<p>Mêmes remarques que celles concernant la variation/sous-évaluation des coûts d'exploitation. L'hypothèse la plus probable pour la variation des coûts de renouvellement reste toutefois celle d'une augmentation du coût des matériaux.</p>	<p>Mêmes remarques que celles concernant la variation/sous-évaluation des coûts d'exploitation.</p>	
<p>Révision des tarifs de l'ONEA : La grille tarifaire de l'ONEA est modifiée, entraînant une augmentation ou une baisse de la marge du délégataire.</p>	<p>La révision des tarifs de l'ONEA est une cause de révision du prix d'achat de l'eau et/ou du montant de la subvention aux branchements (art. 17). L'ONEA supporte donc le risque, alors que le délégataire est neutre au changement. L'idée est en effet que l'équilibre financier du délégataire reste le même que les tarifs pratiqués par l'ONEA baissent ou augmentent.</p>		
<p>Modification du cahier des charges : Une ou plusieurs des spécifications techniques du cahier des charges est modifiée (ex : standards techniques), entraînant une modification de l'équilibre entre coûts et recettes.</p>	<p>L'ONEA supporte ce risque. Elle procède à une révision du prix d'achat de l'eau et/ou du montant de la subvention par branchement (art. 17) de manière à maintenir l'équilibre financier du délégataire.</p>		
Exécution des obligations contractuelles et bon fonctionnement du service			
<p>Disponibilité de la ressource : L'approvisionnement en eau ne se fait pas dans les conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs par le délégataire ; à la continuité du service ; ou encore à la desserte de nouveaux abonnés.</p>	<p>L'ONEA a des obligations en termes de continuité de l'approvisionnement en eau (art. 11). En cas de non-respect de ces obligations, elle s'expose donc à une demande de résiliation du contrat par le délégataire (art. 7).</p>		

Risque	ONEA	Délégataire	Commune
<p>Disponibilité des terrains pour effectuer les travaux nécessaires (réparations, renouvellements, extensions) :</p> <p>Les terrains et emprises nécessaires à l'exécution des travaux ne sont pas libérés, du fait de la Commune (celle-ci n'a pas entrepris les mesures nécessaires) ou du fait des habitants (refus de quitter les parcelles occupées).</p>		<p>De facto, il est probable que le délégataire subissent les pertes commerciales liées aux perturbations occasionnées.</p>	<p>La Commune doit faciliter l'accès aux terrains (art. 12). Cependant, aucun mécanisme n'est prévu par le contrat pour sanctionner et résoudre le non-respect de cette obligation.</p>
<p>Continuité du service :</p> <p>Le service est interrompu plus de 24h à la suite, pour une cause extérieure à l'approvisionnement.</p>		<p>Pour toute cause autre qu'une rupture de l'approvisionnement en eau, y compris la fermeture d'un point d'eau en raison d'une mauvaise qualité de l'eau, le délégataire est considéré responsable. Au-delà de 24h consécutives d'interruption, le délégataire encourt la résiliation du contrat.</p>	
<p>Atteinte des objectifs de performance :</p> <p>Les objectifs fixés au délégataire (nombre de branchements annuels, volume d'eau acheté à l'ONEA, rendement technique) ne sont pas atteints.</p>		<p>Le délégataire supporte les conséquences d'un niveau de performances insuffisant. Néanmoins, seuls les objectifs de branchements annuels et d'achat d'eau à l'ONEA sont assortis de pénalités financières.</p> <p>Les mauvaises performances en matière de rendement technique ne font l'objet d'aucune sanction.</p>	

Risque	ONEA	Délégataire	Commune
<p>Qualité de l'eau distribuée : La qualité de l'eau distribuée n'est pas conforme aux standards prescrits par le cahier des charges (standards prévalant pour la distribution d'eau sur l'ensemble du réseau de l'ONEA).</p>	<p>Mauvaise qualité du fait de l'ONEA (l'eau distribuée est de faible qualité car l'eau fournie l'est aussi) : Les frais d'analyse effectués pour vérifier la qualité de l'eau fournie par l'ONEA seront à la charge du délégataire. Cela peut donner lieu à une interruption de service pour laquelle le délégataire n'est pas considéré comme responsable. De quel délai l'ONEA dispose-t-elle pour rétablir la qualité de l'eau ?</p>	<p>Mauvaise qualité du fait du délégataire (l'eau fournie par l'ONEA est de bonne qualité) : Les frais d'analyse effectués pour vérifier la qualité de l'eau fournie par l'ONEA seront à la charge du délégataire. Cela peut donner lieu à une interruption de service, et à la résiliation du contrat si cette interruption dure plus de 24h.</p>	
<p>Opération d'urbanisme : La Commune entreprend une opération d'urbanisme (notamment un programme de lotissement) susceptible de perturber l'exécution du service.</p>	<p>Dans l'hypothèse où elle entreprendrait une opération d'urbanisme susceptible d'affecter le fonctionnement du service, la Commune doit tenir l'ONEA et le délégataire informée (art. 11). Cependant elle reste libre de réaliser une telle opération, en dépit de ses conséquences, et n'encourt aucune sanction en cas de non-respect du délai d'information (2 mois avant le démarrage de l'opération). Par conséquent, il est probable que ce seront l'ONEA et le délégataire qui feront les frais d'une telle opération, pouvant mener à la résiliation du contrat.</p>	<p>Dans l'hypothèse où elle entreprendrait une opération d'urbanisme susceptible d'affecter le fonctionnement du service, la Commune doit tenir l'ONEA et le délégataire informée (art. 11). Cependant elle reste libre de réaliser une telle opération, en dépit de ses conséquences, et n'encourt aucune sanction en cas de non-respect du délai d'information (2 mois avant le démarrage de l'opération). Par conséquent, il est probable que ce seront l'ONEA et le délégataire qui feront les frais d'une telle opération, pouvant mener à la résiliation du contrat.</p>	
<p>Force majeure : Le délégataire est contraint par une situation imprévisible, extérieure et irrésistible, à cesser l'exploitation du service.</p>	<p>L'ONEA assume le risque d'une interruption pour cas de force majeure en garantissant au délégataire une indemnisation pour les dépenses engagées et investissements non encore amortis (art. 8).</p>		