

**L'APPROVISIONNEMENT EN EAU  
POTABLE DE LA VILLE DE  
OUAGADOUGOU :  
Les relations entre l'Office National  
de l'eau et de l'assainissement  
(Onea) et ses partenaires  
techniques et financiers dans le  
cadre du projet Ziga I (1983-2010)**

Deborah Reymond

Ce travail a été réalisé dans le cadre des activités du Laboratoire Citoyennetés sous la responsabilité de Jean-Pierre Jacob et Julien Rémy.

---

### Référence bibliographique pour citation

Deborah Reymond, 2016, « L'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou : Les relations entre l'Office National de l'eau et de l'assainissement (Onea) et ses partenaires techniques et financiers dans le cadre du projet Ziga I (1983 – 2010) ». Étude Recit n°39, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 79 p.

### Résumé

Cette étude livre une analyse socio-anthropologique du projet Ziga, projet d'envergure destiné à régler jusqu'en 2030 les problèmes récurrents de Ouagadougou en matière d'approvisionnement en eau potable grâce à un grand barrage. Après avoir démarré suite à de très longues négociations, la première phase de ce projet réunissant 12 bailleurs de fonds s'achève en 2007 sur un bilan que tous qualifient de succès, s'appuyant avant tout sur des indicateurs d'ordre financier, commercial et technique. Cette recherche se penche sur cette « réussite emblématique » à l'aide d'une approche processuelle. En examinant les épreuves et les ajustements qui ont façonné le projet Ziga, cette étude conclut que le principal succès de celui-ci consiste à avoir progressivement construit, au niveau de la société d'Etat chargée de la desserte en eau potable pour la ville de Ouagadougou (l'Onea) un cadre d'action collective permettant la mobilisation d'acteurs hétérogènes autour d'objectifs partagés.

### Abstract

*This study proposes a socio-anthropological analysis of the Ziga project, which was designed to resolve the shortage of potable water for the city of Ouagadougou (Burkina Faso) until 2030. After very long negotiations, the first phase of the project — supported by twelve different donors— ended in 2007 by what can be considered as a success, financially as well as a commercially and technically. This study analyses this results mobilizing a processual approach. It examines the challenges and adjustments that fashioned the Ziga project. It stresses the fact that this « symbolic success » dwells mainly in the institutional progresses made by the state compagny (Onea) in charge of water delivery and its ability to create collective action and shared objectives out of heterogeneous actors.*

## Avant-propos

Le projet Ziga, destiné à améliorer l'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou par le biais d'un grand barrage (construit à Ziga sur la rivière Nakambé), fait l'objet de cette étude. Basé sur une planification en trois phases (articulée autour de trois financements distincts), le projet Ziga est emblématique du fait de son envergure et de ses résultats. Réunissant 12 bailleurs de fonds à partir de 1999, la première phase du projet Ziga (Ziga I) s'achève en 2007 sur un bilan unanimement considéré comme un succès par ses principaux acteurs (bailleurs et opérateur). Les infrastructures prévues ont été réalisées, l'Etat burkinabè a respecté ses obligations vis-à-vis de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (Onea) et ce dernier a renforcé ses capacités de gestion commerciale et financière. Dès 2008, la phase intermédiaire du projet Ziga (Ziga bis) démarre avec pour objectif de renforcer la production et l'adduction et d'étendre le réseau de distribution à certains quartiers périphériques de la ville ; depuis 2014, Ziga est entré dans sa dernière phase (Ziga II) et vise à doubler d'ici 2017 les capacités de traitement et d'adduction mises en place dans les deux étapes précédentes. De son côté, l'Onea est devenu « le bon élève » que les bailleurs de fonds (Banque mondiale comprise) se plaisent à mentionner comme exemple. Pourtant, avant de connaître ce bilan, le projet avait mis plus de 15 ans à démarrer pour de bon tant certains partenaires financiers doutaient de la capacité de l'Office à le mener à bien.

Autant dire qu'un examen attentif de ce parcours particulier est nécessaire pour rendre intelligibles les dynamiques de mobilisation et de stabilisation autour d'un projet d'envergure. Cette recherche interroge la notion de succès, ses contours et ses leviers. Pour ce faire, elle ne se contente pas de s'intéresser au *projet des bailleurs* (notamment l'AFD) tel que circonscrit par leurs conventions de financement ; elle considère le *projet de développement* (dont les implications sont plus larges) et s'interroge sur les critères menant à le qualifier de réussite. Pour mieux comprendre les ajustements qui ont rendu possible la trajectoire du projet, ce travail en fait une reconstitution détaillée par le biais d'une recherche documentaire fouillée et d'entretiens avec des acteurs clés permettant de croiser les diverses lectures du projet et de son histoire. C'est en équipe (Sandrine Bussy et moi-même) que nous avons conduit le travail d'archives et les nombreux entretiens requis pour mener à bien cette enquête. Bien que l'analyse développée dans ce travail soit personnelle, il est important de noter que l'étude de Sandrine Bussy (2015, voir bibliographie), réalisée sur Ziga bis et Ziga II, complète et renforce la réflexion menée dans ce travail. Le fil rouge des deux études est la construction du service public dans un contexte de développement où la tension entre impératif d'équilibre financier et ambitions sociales est particulièrement forte. Axée sur la période allant de la longue mise en route du projet Ziga (débutant dès le milieu des années 80 et se concrétisant à partir de 1998-1999) à la conclusion de la première phase du projet en 2007, cette étude s'interroge sur les éléments menant à la construction progressive d'un contexte favorable à la réalisation du projet.

**Figure 1 : Barrage de Ziga**



Source : cliché Deborah Reymond, mars 2015

## Table des matières

Résumé .....	2
Avant-Propos.....	3
Sigles et abbréviations .....	7
Table des illustrations .....	9
Introduction .....	10
<b>I. Enjeux de la recherche et mise en place du projet Ziga .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Approche théorique et méthodologique .....</b>	<b>11</b>
1.1 Cadre conceptuel : les apports de la socio-anthropologie du développement.....	11
1.2 Collecte des données .....	14
1.3 Limites méthodologiques.....	14
<b>2. Revue de littérature .....</b>	<b>15</b>
2.1 L'eau au Burkina Faso : une ressource rare et difficile à mobiliser dans un contexte de pauvreté.....	15
2.2 Ouagadougou ou l'expansion fulgurante d'une capitale à deux vitesses.....	18
2.3 Enjeux institutionnels d'un secteur emblématique .....	20
<b>3. Genèse du projet Ziga .....</b>	<b>24</b>
3.1 Energie AOF, SAFELEC, SNE, ONE, ONEA : Les affres d'un service défaillant (1952-1990) .....	24
3.2 1990-1996 : de la restructuration au redressement.....	25
3.3 La longue mise en route du projet Ziga (1983-1998).....	28
3.3.1 Une justification claire .....	28
3.3.2 ... Mais une concrétisation difficile.....	30
3.3.3 La convergence autour d'un dispositif de compromis.....	32
<b>II. Du papier à la réalité, la mise en œuvre de Ziga I .....</b>	<b>33</b>
<b>1. Stabilisation et consolidation du réseau d'acteurs.....</b>	<b>33</b>
<b>2. Réflexions autour du renforcement des capacités .....</b>	<b>37</b>
2.1 L'assistance technique : contrôle et efficacité vs renforcement des capacités .....	37
2.2 Ambiguïtés et apports du contrat de service et de l'assistance technique à la MOZ.....	38
<b>3. La politique sociale du projet Ziga : discours ou pratique ? .....</b>	<b>41</b>
3.1 Le projet Ziga et la question de l'équité sociale.....	41
3.2 Des efforts concrets pour la généralisation du service.....	42
<b>4. L'approvisionnement des quartiers périphériques, ou la bifurcation vers une logique d'universalisation .....</b>	<b>47</b>
4.1 Les quartiers périphériques et les services de base : un changement d'optique graduel.....	47
4.2 Le regroupement des acteurs autour des quartiers périphériques.....	49

4.3 ... et le « débordement » de l'action de l'Onea.....	51
<b>III. Contours et leviers du succès de Ziga.....</b>	<b>55</b>
<b>1. Examen des contours du succès.....</b>	<b>55</b>
1.1 Un succès incontestable du point de vue du cycle de projet des bailleurs.....	56
1.2 Un défi permanent : la conciliation de deux pôles antagoniques.....	56
1.3 Ziga, catalyseur de transformations institutionnelles.....	58
1.4 La transformation de l'Onea ou la réussite du « projet dans le projet » .....	60
<b>2. Les leviers de la réussite .....</b>	<b>61</b>
2.1 Un environnement politique favorable forgé dans l'épreuve de la pénurie et des négociations .....	62
2.2 Autonomie relative sur le plan interne et externe.....	62
2.3 Un processus d'adaptation et d'hybridation.....	64
2.3.1 Convergence de vues entre opérateur et bailleurs.....	64
2.3.2 Les apports du dispositif d'accompagnement.....	65
2.3.3 Une offre de services adaptée à l'espace différencié .....	66
<b>Conclusion .....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>70</b>
<b>Annexe 1 : Les différentes phases du projet Ziga .....</b>	<b>76</b>
<b>Annexe 2 : Liste des interlocuteurs.....</b>	<b>77</b>

## **Sigles et abréviations**

<b>AEP</b>	Alimentation en Eau Potable
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>APD</b>	Aide Publique au Développement
<b>AT</b>	Assistance Technique
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BADEA</b>	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
<b>BCEOM</b>	Bureau Central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer
<b>BEI</b>	Banque Européenne d'Investissement
<b>BERA</b>	Bureau d'Etudes et de Recherches Appliquées
<b>BID</b>	Banque Islamique de Développement
<b>BOAD</b>	Banque Ouest Africaine de Développement
<b>CCCE</b>	Caisse Centrale de Coopération Economique (nom de l'AFD de 1958 à 1992)
<b>CFD</b>	Caisse Française de Développement (nom de l'AFD entre 1992 et 1998)
<b>DGRE</b>	Direction Générale des Ressources en Eau
<b>EPIC</b>	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
<b>ERT</b>	Etudes et Réalisations de Travaux
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FKDEA</b>	Fonds Koweïtien pour le Développement Economique Arabe
<b>GIRE</b>	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
<b>IDA</b>	Association Internationale de Développement (affiliée à la Banque mondiale)
<b>ISO</b>	Organisation Internationale de la Normalisation
<b>KFW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banque allemande de développement)
<b>LCB</b>	Ligue des Consommateurs du Burkina
<b>MOZ</b>	Maitrise d'Ouvrage de Ziga
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONE</b>	Office National de l'Eau
<b>ONEA</b>	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
<b>OPEP</b>	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
<b>PADQP</b>	Projet d'Aménagement et de Désenclavement des Quartiers Périphériques

<b>PGAIE</b>	Plan Gouvernemental d'Atténuation des Impacts sur l'Environnement
<b>POP</b>	Petits Opérateurs Privés
<b>PPP</b>	Partenariat Public-Privé
<b>PN-AEPA</b>	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>SAFELEC</b>	Société Africaine d'Eau et d'Electricité
<b>SONABEL</b>	Société Nationale Burkinabè d'Electricité
<b>SPONG</b>	Secrétariat Permanent des Organisations non-gouvernementales
<b>SNE</b>	Société Nationale des Eaux
<b>SYNTEA</b>	Syndicat National des Travailleurs de l'Eau et de l'Assainissement
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
<b>VOLTELEC</b>	Société Voltaïque d'Eau et d'Electricité



## Table des illustrations

Figure 1 : Barrage de Ziga .....	4
Figure 2 : Carte du Burkina Faso .....	16
Figure 3 : Le périmètre urbain à la veille de la révolution .....	19
Figure 4 : Gestion non-maitrisée de l'espace urbain (1975-1993) .....	20
Figure 5 : Evolution du prix aux branchements privés et bornes-fontaines : 1983-1995.....	27
Figure 6 : Structure de la maitrise d'ouvrage de Ziga .....	35
Figure 7 : Répartition des équipements collectifs, 2003.....	49
Figure 8 : Photographie aérienne: zones loties (en haut) et non-loties (en bas) .....	50
Figure 9 : Localisation des quartiers visés par le PADQP .....	53

## Introduction

---

« L'eau, c'est la vie. L'accès à l'eau est un droit ». Malgré la simplicité de ce message, répété par nombre de nos interlocuteurs, l'approvisionnement en eau de Ouagadougou n'a jamais été une sinécure. Cette capitale sahélienne dépourvue de cours d'eau permanent compte environ 60'000 habitants en 1960, 436'000 en 1985, 980'000 en 2000 et dépasse aujourd'hui 2 millions d'habitants. Cette croissance démographique galopante va de pair avec la multiplication de quartiers non lotis (source d'étalement urbain) et s'accompagne d'inégalités sociales et spatiales ; elle prend de vitesse le développement des infrastructures de base, y compris dans le domaine de l'eau. A l'aube des années 2000, la ville n'est alimentée que par trois barrages urbains et par le barrage de Loumbila (situé à une vingtaine de kilomètres au nord-est de Ouagadougou). Ne produisant qu'environ 40'000 m<sup>3</sup> par jour, ces ouvrages sont largement insuffisants pour faire face aux besoins croissants de la ville. En 1998, l'assèchement des trois barrages urbains rend la situation si critique que l'Onema se trouve contraint d'envoyer des camions-citernes puiser de l'eau dans le barrage hydro-électrique de Bagré, à plus de 200 kilomètres de Ouagadougou<sup>1</sup>. De manière plus générale, le réseau de l'Onema se limite au centre-ville et en l'absence de ressources en eau suffisantes, l'Office refuse de la clientèle<sup>2</sup>, est incapable d'assurer la continuité du service, sans parler de ses difficultés financières persistantes.

Face à cette situation de pénurie chronique qui menace le statut de capitale de la ville, les autorités burkinabè commanditent dès le milieu des années 1980 des études de faisabilité pour un projet d'envergure destiné à alimenter la ville en eau potable jusqu'à l'horizon 2030. A l'issue de ces études, c'est l'option d'un barrage sur la rivière Nakambé (ex-Volta Blanche), à Ziga (à 50 km au nord-est de Ouagadougou), qui l'emporte et est entérinée par les différents bailleurs de fonds en 1992. Les négociations sont longues et ardues à cause de divergences sur le rôle à donner à l'Onema, entreprise publique en charge de l'hydraulique urbaine. Dans le contexte des politiques d'ajustement structurels qui sont dominantes à l'époque, la Banque mondiale (entre autres) milite en faveur d'une délégation du service à une entreprise privée, ce que l'Etat Burkinabè et l'Onema refusent fermement au vu de la nature stratégique et emblématique du secteur de l'eau. Ce débat symbolise la tension entre les deux pôles autour desquels s'articule l'action de l'Onema : si l'entreprise doit se préoccuper de sa santé financière pour continuer d'exister, elle a la mission sociale de délivrer de l'eau au plus grand nombre. Au prix d'âpres discussions, l'option d'un contrat de service (garantissant l'appui à l'Onema sur le volet commercial et financier sans pour autant constituer un contrat de gestion) est retenue et permet de faire aboutir les négociations avec les nombreux bailleurs de fonds participant au projet.

Le projet Ziga peut enfin démarrer : il est planifié pour suivre trois phases distinctes (voir annexe A) permettant successivement la construction du barrage et la réalisation d'une nouvelle station de traitement et l'extension des réseaux secondaires et tertiaires (Ziga I) ; l'augmentation des capacités de traitement ainsi que l'extension du système de distribution dans de nouvelles zones (Ziga bis) et le doublement des infrastructures d'adduction et de traitement accompagné d'une densification du réseau de distribution (Ziga II). Toutefois, de nombreuses incertitudes demeurent notamment quant à la mise en œuvre du contrat de service, à la capacité de l'Onema de faire face à la masse d'activités sans précédent

---

<sup>1</sup> Entretien avec Simon Compaoré (Maire de Ouagadougou de 1995 à 2012), réalisé le 22 avril 2015.

<sup>2</sup> Entretien avec Adama Saouadogo (ONEA, Directeur Clientèle), réalisé le 1<sup>er</sup> avril 2015.

qui se profile et à la coordination de 12 bailleurs ayant chacun ses procédures et ses intérêts. Lorsque Ziga I s'achève en 2007, le contraste est frappant. Les bailleurs sont unanimes pour reconnaître le bilan positif du projet et pointer l'Onea comme exemple à suivre dans toute la sous-région et au-delà.

Ce parcours, loin d'être acquis au départ, fait du projet Ziga un objet d'étude particulièrement intéressant et mérite d'être interrogé. Les rapports des principaux bailleurs se contentent de comparer leurs objectifs de départ avec des résultats mesurés essentiellement à l'aide d'indicateurs quantitatifs et principalement axés sur les aspects techniques, commerciaux et financiers. Ils présentent un récit fluide qui ne permet ni de comprendre comment les obstacles ont pu être dépassés ni de saisir complètement comment les questions de fond ont été abordées. Cette approche n'offre pas la possibilité de bien cerner les dynamiques sous-jacentes. L'objet de ce travail est de reconstituer une compréhension détaillée du projet Ziga en identifiant les négociations, les points de blocages, les « épreuves », les reconfigurations et bifurcations l'ayant façonné. Cette analyse en profondeur de la conception et de l'exécution de Ziga emprunte certains des outils de la sociologie de la traduction appliquée au développement. Elle aborde le projet comme une somme de processus qui conduit (ou non) à stabiliser un réseau d'acteurs, l'objectif étant de mieux comprendre les facteurs de « succès » d'un projet de développement.

Si l'histoire de ce projet continue de s'écrire au fil de l'avancement de sa deuxième phase (Ziga II), un certain nombre de questions peuvent d'ores et déjà être soulevées et examinées à travers l'analyse de sa première phase. Selon quels paramètres Ziga peut-il être considéré comme un succès ? Comment un contexte favorable à sa réalisation a-t-il été construit ? A travers ces questionnements, il s'agit d'examiner comment un réseau d'acteurs hétérogènes se mobilise autour d'un projet d'envergure tout en tentant de gérer la tension inhérente entre impératif d'équilibre financier et ambition sociale d'offrir un service de base à tous. Dans le but de répondre à ces questionnements et fournir de nouvelles pistes de réflexion, ce travail commencera par replacer les enjeux et le long démarrage du projet Ziga au sein de questionnements académiques et de variables contextuelles plus larges. Dans un deuxième temps, il s'agira d'examiner comment les objectifs définis à l'issue des négociations se sont traduits dans la réalité lors de la phase de mise en œuvre. Enfin, la partie conclusive se proposera de dresser le bilan en interrogeant la notion de « succès », en s'intéressant à la fois à ses contours et à ses leviers.

## **I. Enjeux de la recherche et mise en place du projet Ziga**

---

### **1.1 Cadre conceptuel : les apports de la socio-anthropologie du développement**

Avec les années de « fatigue » de l'aide internationale, les remises en question de son efficacité voire même de son utilité ont été nombreuses. En réponse à ces problèmes, la Déclaration de Paris (OCDE 2005) a permis de mettre l'accent sur deux principes fondamentaux, à savoir l'appropriation et l'alignement de l'aide sur les priorités nationales. Si ces principes apparaissent clairement dans les cadres normatifs et institutionnels, il est plus difficile de saisir dans quelle mesure ils sont appliqués dans la réalité. Malgré les débats sur la durabilité de l'aide, les projets de développement et les évaluations qui en sont faites tendent à considérer une temporalité brève calquée sur le cycle de 3 à 4 ans des projets (en décalage avec le temps long nécessaire à l'appropriation du développement). L'attention concentrée sur l'efficacité de l'aide tend donc surtout à se focaliser sur l'efficience des décaissements et sur

l'obtention de résultats « visibles », c'est-à-dire facilement quantifiables. Cela peut se faire au détriment d'une prise en compte des problèmes de fond et rapports de force sous-jacents, situation faisant écho à la critique de Ferguson (1990) concernant l'effet « dépolitisant » de l'appareil du développement et de son arsenal bureaucratique.

Cette situation s'explique par les fortes pressions opérationnelles rythmant l'action des agences de développement mais aussi par la conceptualisation sous-jacente de la notion de « projet » inspirée par la « révolution » de la gestion stratégique de projets. Pour en comprendre les limites, il est utile de se pencher un instant sur la pièce centrale de cette approche, à savoir le « cadre logique ». Le cadre logique récapitule sous forme de tableau les objectifs à atteindre, les moyens et indicateurs à suivre pour y parvenir et pose également les jalons pour le suivi et l'évaluation, le tout reposant sur une conception linéaire des relations de causalité entre actions et impacts. Comme en témoigne sa généralisation comme incontournable instrument de pilotage, les projets de développement sont fréquemment envisagés comme une somme d'actions maîtrisées permettant d'atteindre des résultats prédéfinis. Censée offrir clarté conceptuelle et cohérence interne, on peut se demander si la matrice du cadre logique ne risque pas d'engendrer des analyses standardisées et homogènes plutôt qu'un réel examen des spécificités locales, seul à même d'améliorer les pratiques opérationnelles visant à assurer appropriation, alignement et durabilité. En guise de contextualisation du projet, le cadre logique comporte une colonne « hypothèses critiques » qui ne fait souvent guère plus qu'évacuer les problèmes de fond hors de l'action. Pour la socio-anthropologie du développement, ces travers sont le symptôme de certaines contradictions et ambiguïtés qui traversent le champ du développement qui tente dans bien des cas de régler des problèmes sociaux, économiques et politiques complexes et interconnectés par le biais d'une approche positiviste « dépassée » (Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009, 393). Ceci est d'autant plus paradoxal que dans le même temps, la conduite des projets dans le monde industrialisé s'est orientée vers davantage de prise en considération de l'incertitude et laisse plus de place à l'itération (Lavigne Deville 2012, 158).

L'approche technicienne du développement (« blueprint approach ») ne date cependant pas de la généralisation du cadre logique: elle remonte aux années 1930, s'est popularisée dans les années 1950-1960 avec les programmes centrés sur les infrastructures et a continué à avoir une influence certaine, notamment si l'on considère son impact sur la conception des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Du côté de l'AFD, du propre aveu de certains de ses agents, les projets présentés en comité de financement doivent paraître « parfaits » et gommer toute notion d'expérimentation. En raison de son fonctionnement interne, l'AFD s'appuie sur ses engagements pour pouvoir continuer à « générer » de l'aide publique au développement (APD). Le montant du capital disponible dépend des remboursements de ses prêts, d'où les incitations à s'orienter sur des projets dont le décaissement ne risque pas de devenir problématique. Les différentes phases du cycle de projet de l'AFD sont avant tout centrées sur l'instruction (préparation en amont) et sur l'évaluation en fin de projet par rapport aux buts définis lors de l'instruction. Entre ces deux étapes, l'action publique semble donc circonscrite et est assortie de procédures bureaucratiques plutôt lourdes (telles que les avis de non-objection qui ponctuent la phase de passation des marchés).

Loin du déterminisme du « management stratégique de projet », la socio-anthropologie du développement considère qu'un projet consiste à structurer une réalité à venir ; il commence toujours par être virtuel et comporte son lot d'inconnues et de risques liés à son caractère de nouveauté ainsi qu'à la multitude d'aspects qui sont en jeu étant donné la pluralité d'acteurs impliqués. En contraste avec les évaluations traditionnelles et leur approche « photographique », le cadre conceptuel retenu pour cette étude requiert une lecture processuelle puisqu'il considère les projets de développement comme

des « tentatives de construction de réseaux socio-techniques » (Lavigne Delville, 2015), comme des processus itératifs constructeurs d'action collective dont les résultats ne sont pas prédéterminés.

Cette approche résolument qualitative et empirique s'inspire de la sociologie de la traduction, elle-même dérivée de la sociologie des sciences et des techniques. Par traduction, on entend l'opération par laquelle des acteurs aux intérêts divergents se rassemblent autour d'un problème. La réussite ou l'échec n'est pas simplement le résultat des éléments initiaux et d'un ensemble de procédures « d'implémentation » mais le fruit d'un processus d'ajustement qui n'est pas entièrement contrôlé (Ehrenstein et Leménager 2014).

L'issue d'un projet dépend de la mobilisation d'intérêts hétérogènes et de la création d'alliances. Peu importe le contexte de l'innovation, celle-ci repose sur une perpétuelle « *quête d'alliés. Elle doit s'intégrer dans un réseau d'acteurs qui la reprennent, la soutiennent, la déplacent* » ; en d'autres termes, l'adoption d'une innovation dépend d'un processus d'adaptation collective (Akrich, Callon et Latour 1988, 20 ; 2). Cette conceptualisation permet de mettre le doigt sur les moments (ne coïncidant pas forcément avec les temps forts identifiés par le management de projet classique) où le projet « se réalise » (passe du papier à la réalité) ou « se déréalise » (perd des alliés donc de la réalité), projet dont les contours précis ne sont d'ailleurs pas figés et évoluent avec le contexte national et international. La notion de « traduction » rend compte de la permanence des ajustements et de l'absence de déterminisme. Dans sa chronique sociologique de l'échec du projet Aramis, Bruno Latour (1993) démontre bien que rien n'est irréversible lorsqu'il s'agit d'innovation. Projet révolutionnaire qui visait à mettre en place un système de métro automatique conciliant les atouts de la voiture personnelle (absence de transferts, petites cabines) avec ceux des transports publics, Aramis a connu plusieurs avancées de taille (développement d'un prototype, tests sur des pistes d'essai) et a mobilisé des alliés au sein de l'Etat, de la RATP et de la société de transports Matra avant d'être abandonné en 1987. La sociologie de la traduction permet donc de rendre visible la construction du contexte qui rend possible le changement. A cet égard, la stabilisation des réseaux d'acteurs est une dimension relativement importante pour comprendre la trajectoire des projets. La notion de cadrage/débordement développée par Callon (1999) est également utile pour saisir dans quelles logiques s'inscrit et évolue l'action des organisations. Le cadrage/débordement sera donc utilisé pour mieux comprendre les ajustements de l'action de l'Onema et les logiques qui la sous-tendent. Le cadrage peut être compris comme un ensemble discursif et cognitif influençant la pratique des organisations. Il fait référence à la délimitation de l'espace du jeu dans lequel les relations entre acteurs et l'action prennent place. Le cadrage influence le comportement concret des acteurs et la définition qu'ils attribuent à leur action collective. L'espace au sein duquel s'inscrit le cadrage est métaphorique, l'idée étant que chaque cadrage n'est pas synonyme de frontière fixe et porte en lui les germes de possibles « débordements », c'est-à-dire de changements (Bernard 2005, 2).

Le succès d'un projet est construit par la mise en place progressive d'un contexte favorable à sa réalisation grâce à la consolidation des rapports entre acteurs et à la création d'un dispositif présidant à la résolution d'un certain nombre de problèmes techniques et institutionnels. Il découle donc de la négociation d'objectifs suffisamment partagés ; il se joue surtout dans les interactions entre acteurs hétérogènes, dans la gestion des épreuves, dans les arrangements institutionnels et leur capacité d'adaptation. Dans le cas d'un projet d'approvisionnement en eau potable tel que Ziga, le « succès » ne peut donc pas se résumer à la construction du barrage et la maintenance des infrastructures. Il désigne également l'ensemble des arrangements auxquels sont parvenus les protagonistes pour faire fonctionner le tout. Dès lors, l'objet de ce travail sera de reconstituer une compréhension détaillée et dynamique du projet Ziga en identifiant les négociations, les points de blocages, les reconfigurations et bifurcations

ayant façonné le projet. Ce n'est qu'au prix d'une telle restitution que l'on peut rendre pleinement intelligible la construction du « succès ».

## **1.2 Collecte des données**

La collecte des données s'est déroulée au cours de deux phases distinctes, d'abord à Paris au siège de l'AFD (6 semaines), puis à Ouagadougou (2 mois). Tout au long de la recherche, la collecte des données s'est appuyée sur deux types d'information, à savoir l'analyse de documents et des entretiens avec des acteurs clés et experts. Cette étude a également bénéficié d'un atelier de formation de trois jours organisé à l'AFD avec la participation de Philippe Lavigne Delville (IRD) et de Jean-Pierre Jacob (IHEID). Du point de vue documentaire, le travail au siège de l'AFD a mené à la récolte d'un nombre important de documents internes au cycle de projets de l'AFD tandis que la recherche de terrain a permis de consulter les archives de l'agence locale relatives à l'ensemble du projet Ziga. Le dépouillement rigoureux et systématique de ces documents d'archives a été complété par une revue de littérature académique qui a permis de replacer le projet Ziga au sein de débats plus larges en le situant dans son contexte historique et institutionnel. Cette analyse a été renforcée par l'examen de la documentation disponible des autres bailleurs et la revue de la presse locale.

Cette recherche a également mis l'accent sur la réalisation d'entretiens semi-directifs permettant de croiser les lectures du projet faites par des acteurs impliqués dans les différentes phases du projet Ziga et dans le secteur de l'eau à Ouagadougou en général. Au cours d'une quarantaine d'entretiens menés avec plus de 35 interlocuteurs (voir annexe B), la priorité a été de rencontrer les acteurs clés au sein de l'AFD et de l'Onema. Les entretiens ont donné lieu à des transcriptions qui ont fait l'objet d'une analyse thématique détaillée. Tout au long de cette recherche, le projet a été considéré dans sa globalité. Des discussions ont aussi été conduites auprès d'acteurs de la société civile, ainsi qu'auprès d'entreprises privées ayant joué un rôle important dans le projet. Finalement, la recherche de terrain a également été l'occasion de rencontrer des usagers du service de l'eau à Ouagadougou. Au-delà des entretiens formels, notre réflexion a été alimentée par nos observations et les échanges informels avec les agents de l'AFD à Paris et sur place, lesquels ont été consignés dans un journal de bord. Pour chacun des entretiens semi-directifs, un guide d'entretien a été préparé en fonction de la date et du degré d'implication de la personne concernée. Afin de mettre à l'épreuve les concepts du cadre théorique choisi, les questions se sont attachées à faire ressortir les moments charnières du projet, les ajustements, les négociations, les difficultés. S'il ne prétend pas à l'exhaustivité, le nombre d'entretiens réalisés a néanmoins permis de trianguler les données de façon satisfaisante et d'atteindre un point de saturation au niveau des informations récoltées et des lectures du projet.

## **1.3 Limites méthodologiques**

L'approche choisie comporte quelques limites. Tout d'abord, il convient de rappeler les risques inhérents à toute approche rétrospective. En posant des questions au sujet d'un projet ayant débuté il y a plusieurs années, le danger est d'obtenir des récits du passé reconstruits à l'aune de résultats présents, ce qui pourrait conduire à occulter les obstacles et problèmes qui ont dû être surmontés. Il est également difficile de faire l'analyse des résultats de Ziga I en 2015, puisque les effets de Ziga I, Ziga bis et Ziga II sont achevés. L'analyse de l'ensemble du projet a été divisée en deux parties (correspondant à cette étude et à celle de Sandrine Bussy, 2015) pour des raisons pratiques, ce qui ne diminue par pour autant la validité d'une lecture processuelle regardant au-delà des seules conventions de financement. En ce qui concerne les pratiques discursives, l'examen de ce qui est considéré comme un succès est à double tranchant. Si le discours n'est pas à proprement parler « verrouillé », il risque de

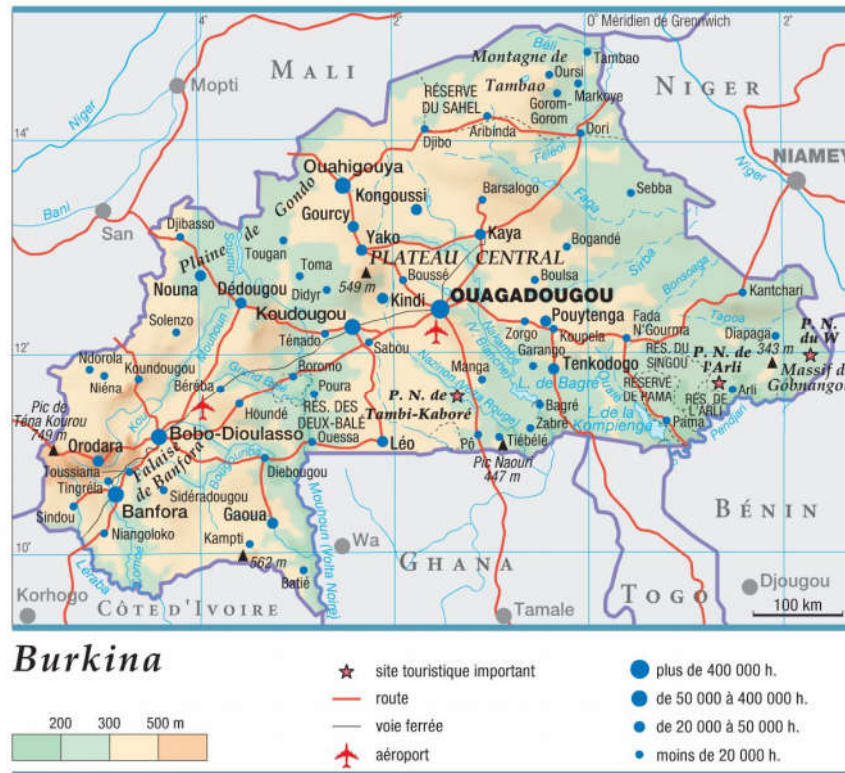
ne faire qu'effleurer la surface en répétant le message public centré sur les accomplissements. Cette difficulté a été renforcée par le fait que, comme souligné par plusieurs de nos interlocuteurs, les usages culturels au Burkina Faso (et à l'ONEA en particulier) ne conduisent pas forcément à l'évocation spontanée des problèmes liés aux projets financés par les bailleurs de fonds. Afin de remédier à ce problème, une attention particulière a été accordée aux archives et, dans la mesure du possible, à des articles de la presse locale permettant de formuler des questions judicieuses et de dresser une image fidèle de la situation de la période étudiée.

Bien que la première phase du projet Ziga ait impliqué 12 bailleurs de fonds, cette recherche se concentre avant tout sur le rôle de l'AFD, bailleur clé de la filière eau depuis plusieurs années. Egalement significatif, le rôle de la Banque mondiale a pu être étudié à l'aide de la documentation disponible en ligne et (de manière plus indirecte) avec les entretiens. En raison de la rotation rapide du personnel de la Banque, il n'a pas été possible de nous entretenir avec des membres de l'équipe-projet d'origine. Au vu de l'étendue restreinte de ce travail, le rôle des autres bailleurs de fonds (de moindre importance) n'a pas pu faire l'objet d'une attention détaillée. En dehors de la Banque mondiale dont le rôle a été abordé par la recherche documentaire, il faut cependant noter que les autres bailleurs n'ont pas été autant impliqués dans les questions de fond, qu'il s'agisse des débats autour du mode de gestion ou du processus d'accompagnement censé conduire au renforcement des capacités de l'ONEA. En raison de la modification de régime politique causé par l'insurrection de l'automne 2014, il n'a pas non plus semblé pertinent de mener des entretiens auprès des Ministères dont le personnel fraîchement nommé ne disposait pas d'éléments allant au-delà de l'histoire récente du projet. Il faut également mentionner que le changement de direction à la tête de l'ONEA (survenu le 18 mars 2015) a légèrement ralenti la prise de rendez-vous auprès des cadres de l'entreprise.

## **2.1 L'eau au Burkina Faso : une ressource rare et difficile à mobiliser dans un contexte de pauvreté**

Etat enclavé d'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso appartient aux pays dont l'indice de développement humain est faible (181<sup>ème</sup> rang mondial sur 187 en 2013 selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (2015)). Son PIB par habitant se monte à 1064 dollars en 2000 (1528 en 2012), l'espérance de vie est de 56 ans et l'analphabétisme est de l'ordre de 70%. Majoritairement rural, ce pays de 17 millions d'habitants a une économie peu diversifiée et vulnérable aux chocs externes, axée avant tout sur l'agriculture (agriculture de subsistance et production de coton) et plus récemment, sur le secteur aurifère. Le Burkina Faso a globalement eu une bonne performance économique ces dernières années (en moyenne 5.5% de croissance annuelle depuis 1995), ce qui lui a permis de connaître un certain rattrapage économique (convergence) vis-à-vis des pays classés parmi les « moins avancés » des pays de l'UEMOA (Bedossa 2012, 10). Les effets de cette performance sont largement absorbés par une rapide croissance démographique (doublement de la population tous les vingt ans). Ainsi, la forte proportion de Burkinabè (56.5%) vivant au-dessous du seuil international de pauvreté de 1.25 dollar par jour est restée pratiquement inchangée ces dernières années (Baron 2014 ; Baron et Bonnassieux 2013, 526). Si les conditions de vie sont restées relativement stables, la précarité des ménages urbains a augmenté (Dos Santos 2006, 272). Malgré les annulations de dettes dont l'Etat Burkinabè a bénéficié, les ressources publiques restent faibles et insuffisantes pour faire face à l'ensemble des priorités de développement. Ces difficultés socio-économiques rendent l'accès aux services de base en général, et l'approvisionnement en eau potable en particulier, extrêmement difficile.

Figure 2 : Carte du Burkina Faso



Source : Bertrand et Géli 2015, 135

Selon la plupart des classifications, le Burkina Faso se trouve en situation de « stress hydrique » puisque la quantité d'eau théoriquement disponible par personne et par an est évaluée à 850m<sup>3</sup>, en-deçà du seuil de pénurie évalué à 1000m<sup>3</sup> (Vilfrey-Vasser et Rama 2012, 6). Limitées, les ressources en eau du pays sont également mal réparties et menacées par le changement climatique. Alors que le sud du pays (zone sud-soudanienne) reçoit en moyenne de 900 mm à 1200 mm de précipitations annuelles et bénéficie d'une saison des pluies allant de 4 à 6 mois, le nord du pays (zone sahélienne) est dans une situation particulièrement critique avec une pluviométrie annuelle comprise entre 300 et 600 mm et une saison sèche pouvant durer jusqu'à 9 mois (Aquastat 2015). A Ouagadougou, les conditions climatiques de type nord-soudanien (caractérisées par une pluviométrie variant de 600 à 900mm par an et une saison des pluies allant de juin et octobre) mettent la ville face à un risque endémique de sécheresse (Dos Santos 2006, 273). Sur le plan hydrographique, le Burkina ne compte qu'un seul cours d'eau pérenne (le Mouhoun) et son relief est formé d'un socle cristallin sur près de 70% de sa surface, ce qui limite fortement le débit pouvant être espéré des forages (Bertrand et Géli 2015, 10). L'approche consistant à chercher l'eau où se trouvent les populations en multipliant les forages a donc rapidement montré ses limites dans le domaine de l'hydraulique urbaine<sup>3</sup>. En l'absence de ressources souterraines facilement mobilisables, le pays dépend dès lors de coûteux ouvrages de captage des eaux de surface pour son approvisionnement en milieu urbain. L'origine de ce manque chronique ne se limite pas à un seul problème de disponibilité de la ressource : il fait écho au problème de disponibilité effective dont

<sup>3</sup> Entretiens avec François-Xavier Ouedraogo (ONEA, ancien responsable du syndicat) et Yamba Harouna Ouibiga (ONEA, Directeur-général de 2006 à 2015), réalisés les 30 mars et 6 mai 2015.



souffrent de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Parmi les diverses fonctions assurées par un dispositif d'eau potable (mobilisation de la ressource, traitement, transfert, stockage et distribution), ce sont en effet aujourd'hui les installations de traitement et de distribution qui font surtout défaut (Bohbot 2008, 66).

En Afrique subsaharienne, 37% de la population est privée d'un accès à une source d'eau améliorée et 70% d'installations d'assainissement de base (AFD 2014, 1). Notons que pour mesurer les taux d'accès, les normes internationales en vigueur (telles que définies par le système onusien) considèrent que 20 litres d'eau par jour et par personne constituent un accès « raisonnable ». Le concept de « source améliorée » recouvre les modalités telles que branchement, borne-fontaine, puits protégés tandis qu'une source « non-améliorée » (celle d'une rivière ou fournie par un revendeur par exemple) n'est pas considérée comme protégée (Baron et Bonnassieux 2013, 535). L'accès à l'eau courante, qui permet de diminuer les risques de maladies en réduisant transport et stockage, n'est une réalité que pour 35% de la population urbaine sur le continent (Dos Santos et Legrand 2013, 1292). En raison de l'irrégularité des revenus, cet accès au réseau est de plus loin d'être irréversible (Dos Santos et LeGrand 2013, 1307). Ceci s'explique également par la mobilité des ménages urbains. A Ouagadougou, la forte spéculation autour des lotissements amène de nombreux ménages à se déplacer toujours plus à la périphérie. Une fois une parcelle (lotie) obtenue, nombreux sont ceux qui la revendent pour faire un profit et résoudre ainsi temporairement des problèmes financiers bien que cela signifie partir s'installer dans des zones non équipées<sup>4</sup>. Devant l'insuffisance des infrastructures, les populations urbaines font appel au secteur informel pour couvrir leurs besoins vitaux en eau. Ainsi les populations les plus vulnérables des villes africaines se retrouvent à payer l'eau jusqu'à 20 fois plus cher que si elles étaient raccordées au réseau (Lévy 2002, 125). Dans le cas de Ouagadougou, il s'agit surtout de livreurs-revendeurs qui sillonnent la ville avec leurs pousse-pousse montés de fûts de 200 litres (voir annexe C, photos 1 et 2) qu'ils vendent à un prix bien supérieur (jusqu'à 5-6 fois plus élevé) à celui pratiqué par les fontainiers, surtout en cas de pénurie saisonnière particulièrement aigue. Extrêmement préoccupant en lui-même, ce manque d'accès à l'eau potable est associé à une multitude d'autres risques socio-sanitaires (pauvreté, malnutrition, maladies diarrhéiques, corvées d'eau, absentéisme à l'école etc).

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) visent à réduire de moitié le pourcentage de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable ni à des services d'assainissement de base d'ici 2015. Selon certaines estimations, si les investissements et la croissance démographique se maintenaient à leur niveau actuel, l'Afrique subsaharienne atteindrait l'OMD relatif à l'eau potable en 2046 et celui concernant l'assainissement en 2076 (Jaglin 2012, 51). De son côté, le gouvernement du Burkina Faso a estimé les besoins en investissements pour la période 2007-2015 à 539 milliards de FCFA pour l'eau potable et 124 milliards de FCFA pour l'assainissement (Vilfrey-Vasser et Rama 2012, 16).

Au niveau de l'eau et de l'assainissement, l'AFD est un acteur clé au Burkina Faso. Son action générale vise à « appuyer la définition de cadres sectoriels efficaces et inclusifs, préserver les ressources en eau dans un contexte de changement climatique, fournir un accès à des services performants et durables pour tous, gérer les risques d'inondations en ville dans un contexte de variabilité climatique accrue » (AFD, 2014). En 2013, les engagements de l'AFD dans ce domaine se sont élevés à 805 millions d'euros, 60% de ces financements étant dirigés vers l'Afrique subsaharienne. Ses engagements sont largement alloués sous la forme de prêts concessionnels souverains (74%) et non-souverains (9%) plutôt que sous la forme de subventions (17%)<sup>5</sup>. Au Burkina

<sup>4</sup> Entretien avec Simon Compaoré (Maire de Ouagadougou de 1995 à 2012) réalisé le 22 avril 2015.

<sup>5</sup> Les prêts souverains sont contractés par des Etats qui en garantissent le remboursement à la différence des prêts non-souverains qui sont accordés directement à des entreprises publiques, collectivités locales, établissements publics ou organisations non-gouvernementales. Les prêts non-souverains présentent donc davantage de risques pour l'AFD puisqu'ils sont sans garantie de

Faso, pays important pour l'aide française, l'action en matière d'eau et d'assainissement est l'un des secteurs de concentration depuis de nombreuses années. En 1985, la Caisse centrale de coopération économique (future AFD) finance par exemple 117 forages et participe aux premières discussions de cofinancement pour le futur projet Ziga. En 1993, l'Agence octroie 65 millions de FF d'engagements à l'Onema pour l'assainissement des eaux usées, l'appui à la direction technique et les études préparatoires du barrage. A l'heure actuelle, en plus du fort soutien accordé à l'Onema, l'AFD dirige ses subventions en direction de l'hydraulique villageoise.

## **2.2 Ouagadougou ou l'expansion fulgurante d'une capitale à deux vitesses**

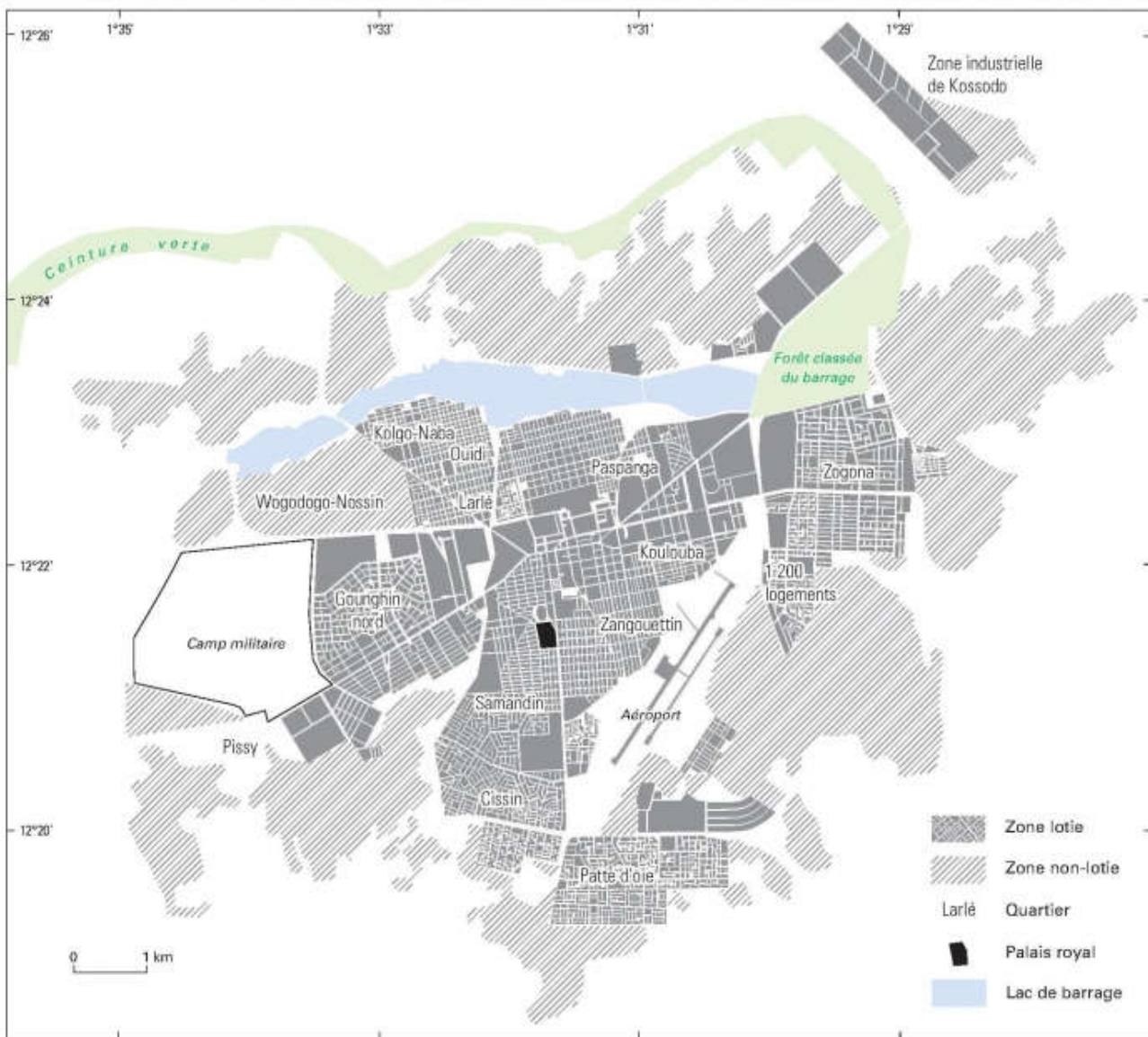
Pour comprendre le visage mi-urbain mi-rural de la capitale et les défis de son approvisionnement en eau, il convient de s'arrêter brièvement sur l'héritage laissé par la période coloniale. Après avoir été désignée comme capitale du royaume Mossi au XVII<sup>e</sup> siècle, Ouagadougou devient la capitale administrative de la Haute-Volta en 1919. Lorsque la colonie est démantelée entre 1932 et 1947 pour des raisons économiques et politiques, les opérations d'urbanisme qui avaient été initiées s'arrêtent et la plupart des activités économiques se déplacent à Bobo-Dioulasso. De manière générale, la période coloniale est marquée par une division claire entre quartiers riches dédiés aux élites coloniales et des quartiers pauvres destinés à la population ouagalaise (Bohbot 2008, 119).

En 1960, l'Indépendance assoit définitivement le statut de pôle d'attraction national de Ouagadougou. Pour autant, elle ne débouche pas sur une véritable politique urbaine susceptible d'enrayer le développement dichotomique initié par la colonisation. C'est véritablement dans les années 1960 que la ville informelle commence à prendre de l'ampleur et à ceinturer la ville lotie de part et d'autre. Ce climat de laisser-faire est à peine altéré par les efforts sélectifs consacrés à quelques beaux quartiers dans un esprit de clientélisme politique (Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 35). A la veille de la Révolution de 1983, la situation est désastreuse. Hérité de l'époque coloniale, le surnom de « Bancoville » continue alors de symboliser la réalité du développement de la ville (Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 39), non seulement parce que son niveau d'équipement est très rudimentaire mais aussi parce que le périmètre urbain informel a largement pris le pas sur la ville lotie et planifiée. En 1983, les zones loties recouvrent 2380 hectares tandis que le non-loti englobe près de 4525 hectares (Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 39)

---

l'Etat. Pour être comptabilisé comme APD par l'OCDE, un prêt « concessionnel » doit avoir des conditions bonifiées impliquant un élément de don supérieur à 25% par rapport aux taux du marché. Plus rares et destinées aux pays les plus pauvres, les subventions peuvent être assimilées à des dons.

Figure 3 : Le périmètre urbain à la veille de la révolution

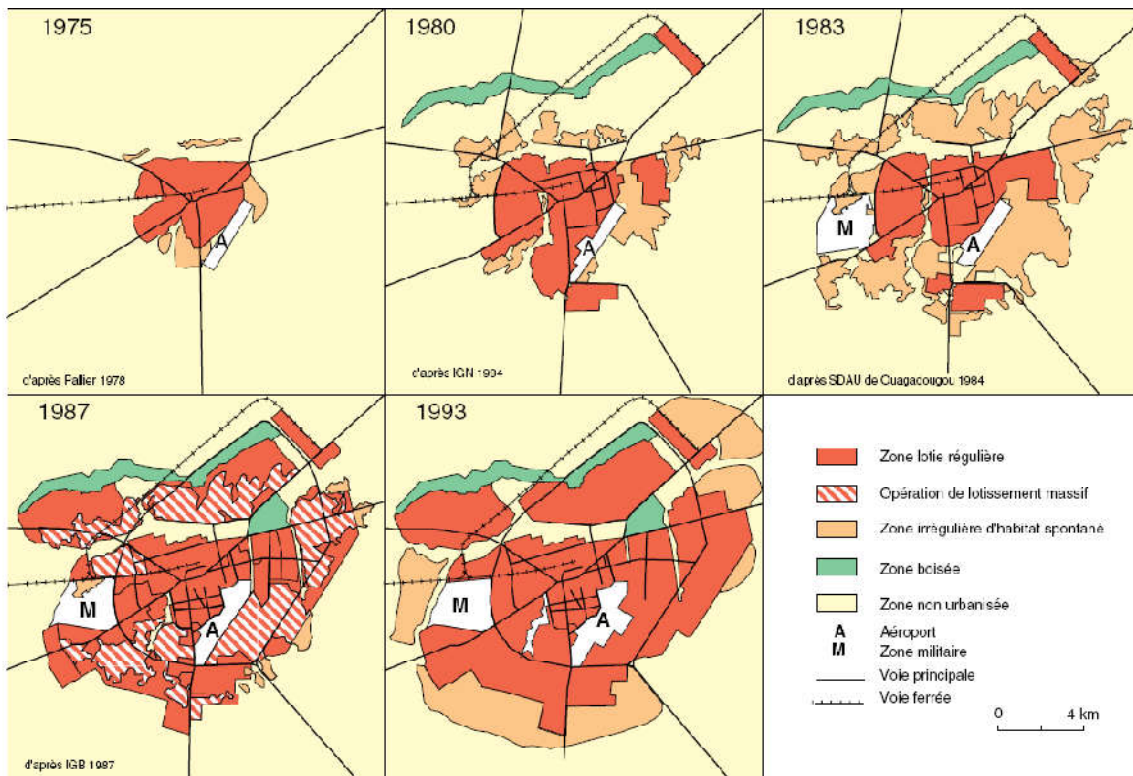


Source : Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 37

La révolution sankariste met la capitale au cœur de son projet de société. Dès 1984, la réforme agraire et foncière aboutit à la nationalisation de l'ensemble des terres. En accord avec le slogan « une famille, un toit », les autorités procèdent à une vaste campagne de lotissement sur près de 100'000 parcelles entre 1983 et 1989 en dessaisissant les chefs coutumiers qui allouaient les terres d'habitation jusque là (Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 49). Ces opérations d'envergure s'accompagnent de déguerpissements visant à réorganiser et viabiliser les quartiers périphériques dans l'idée de consolider la nouvelle base sociale du pouvoir. Cette régularisation de la périphérie a des implications profondes pour la desserte en services de base puisque les revendications de ces populations se fondent sur une base foncière légale. Cette restructuration, qui vise à annihiler les assises du pouvoir traditionnel de la chefferie mossi, aboutit également à un nouveau découpage de Ouagadougou en 30 secteurs désignés par des numéros (par opposition aux toponymies traditionnelles). Malgré les tentatives d'aménagement de planification de ces quartiers, la spéculation foncière fait rapidement émerger de nouvelles zones

informelles. Les ménages anticipent les futures mesures de lotissement (qui ne manquent pas de se reproduire au vu de la manne financière qu'elles représentent pour les instances –communes- en charge de la gestion foncière) et multiplient les implantations spontanées. Dans les faits, le taux d'occupation des parcelles reste insatisfaisant et la périphérie prend des allures de chantier perpétuel. Entre 1960 et 1990, la surface urbaine de Ouagadougou a au total été multipliée par 14 (Dos Santos 2006, 275) tandis que la population a été multipliée par 25 au cours des cinquante dernières années (Dos Santos et LeGrand 2013, 1295). Source de développements prometteurs, la période révolutionnaire aura donc elle aussi échoué à mettre en œuvre un développement urbain cohérent. En l'absence de limites naturelles à son expansion horizontale et des préférences des habitants pour un habitat peu densifié, la ville ne cesse de s'étaler, absorbant progressivement une multitude de villages environnants et donnant à la capitale son allure de ville-village.

Figure 4 : Gestion non-maitrisée de l'espace urbain (1975-1993)



Source : Bohbot 2008, 123

### 2.3 Enjeux institutionnels d'un secteur emblématique

Si l'approvisionnement en eau de Ouagadougou représente un tel défi, ce n'est pas seulement à cause de la difficile mobilisation d'une ressource rare et des particularités de son développement urbain. Les difficultés du continent africain dans ce domaine ont également trait aux enjeux institutionnels complexes d'un secteur dont les implications politiques, économiques et symboliques sont nombreuses. L'approche marchande est aujourd'hui très répandue mais il n'empêche que l'eau, élément vital et non substituable, ne peut pas être considérée comme un bien économique comme un autre.

L'implication du secteur privé dans le domaine de l'eau remonte à la création des premiers réseaux modernes dans les pays occidentaux et a précédé la consolidation du concept de « service public » au

sens où on l'entend aujourd'hui (Blanc et Botton 2011, 29-30). Entre la fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècle, le secteur a largement été repris par les autorités publiques, les acteurs privés s'étant révélés inadaptés pour étendre l'accès au-delà des zones « rentables » et pour assurer la qualité du service (Blanc et Botton 2011, 33). Malgré les considérations d'intérêt général ayant présidé à cette réorientation, force est de constater que les résultats des entreprises publiques n'ont pas toujours été à la hauteur, sombrant parfois dans un cercle vicieux associant faibles performances, incitations insuffisantes et endettement (Baietti, Kingdom et van Ginneken 2006, 1). C'est que les investissements très coûteux nécessaires à l'approvisionnement en eau donnent à ce secteur ses attributs monopolistiques, de nature à entraîner des effets de « capture » et de corruption (Auriol et Blanc 2008). Le caractère politiquement sensible de la question de l'eau a également souvent entravé l'autonomie des services d'eau et la mise en place de tarifs suffisants. Des tarifs artificiellement très bas sont politiquement intéressants mais techniquement potentiellement dangereux puisqu'ils ne permettent pas de couvrir les coûts d'exploitation, de maintenance et d'investissement et peuvent provoquer une surconsommation, le tout nuisant à la durabilité et à l'extension des infrastructures (Ménard 2001, 262-263).

Au cours des années 1980 et 1990, le secteur de l'eau a lui aussi été affecté par le retrait de la puissance publique causé par le tournant néolibéral. Certes, le caractère emblématique de l'eau a empêché une vague de privatisations *stricto sensu* mais le secteur s'est néanmoins ouvert à de nouvelles formes de participation du privé sous la forme des partenariats publics-privés (PPP) et surtout sous la forme de contrats de délégation à des grandes entreprises internationales (Jaglin 2006, 2). Les réformes néolibérales ont connu diverses modalités mais partagent un certain nombre de préconceptions. Vue comme intrinsèquement défailante par cette nouvelle orthodoxie libérale, l'autorité publique est appelée à n'assurer qu'un rôle de régulation, laissant aux acteurs privés le soin de financer et d'exploiter le service. L'accent est mis sur l'efficacité interne des entreprises et en particulier sur la productivité du personnel et le recouvrement des coûts. Les questions d'équité, de pauvreté et de solidarité sont abordées de manière ambiguë ou indirecte, soulignant l'hypothèse selon laquelle une gestion libérale bénéficierait en fin de compte à tous les usagers, usagers dont les caractéristiques pertinentes semblent d'ailleurs se limiter à leur solvabilité. Discutables en eux-mêmes pour parvenir à une généralisation de l'accès à l'eau, ces principes se sont révélés inadaptés aux grandes villes des pays en développement profondément marquées par leur hétérogénéité (Barrau et Frenoux 2010a, 124). La logique de profit incite les groupes privés à vouloir obtenir rapidement un retour sur leur investissement initial ce qui les rend frileux à l'idée de s'impliquer dans les zones pauvres, souvent peu denses et peu rentables. Comme déjà souligné, les quartiers informels sont un phénomène structurel dans les grandes villes africaines ; ils accueillent jusqu'à 50% de la population (Etienne et Henry 2003, 20) et l'absence ou la fragilité des titres fonciers de ces occupants complique la question de la fourniture de services publics.

Malgré leur multiplication au cours des années 1990, les grands contrats de délégation n'ont donc pas non plus fourni les progrès escomptés, notamment du point de vue social. Les réformes liées à la privatisation ont été peu concluantes du point de vue de l'extension de la desserte et de la mise en œuvre d'une tarification adéquate (Jaglin 2001, 284). De manière générale, les dispositions contractuelles des premiers PPP n'ont pas été assez bien pensées pour faire converger intérêts publics et privés (Blanc et Botton 2011, 46) et ont échoué à répartir efficacement les risques dans la durée (Jaglin 2006, 7). Ce constat a inspiré un léger revirement sur la scène internationale puisque la Banque mondiale a par exemple abandonné sa position d'opposition systématique à l'implication du public pour mettre l'accent sur la performance des entreprises, qu'elles soient privées ou publiques (Bayliss, Newborne et Tucker 2012, 20).

Empreintes de connotations idéologiques et normatives, ces controverses ont souvent mis les usagers de côté mais ont au moins eu le mérite de souligner l'importance des modes de gestion et d'organisation, questions qui avaient tendance à être reléguée au second plan par rapport à la réalisation physique des infrastructures. Car tant la performance que la pérennité d'un dispositif d'eau potable tiennent en grande partie à l'adhésion aux « règles du jeu » formulées par toutes les parties prenantes (Barrau et Frenoux 2010b, 4). A Ouagadougou, construire progressivement ces normes en conciliant ambitions d'universalisation et objectifs de libéralisation portés par les institutions financières internationales se heurte aux spécificités de la demande et de l'offre. La théorie économique classique postule que le secteur de l'eau repose sur un monopole naturel et, partant sur une offre unique et homogène bénéficiant d'économies d'échelle (Blanc et Botton 2014 107). Or, les villes fragmentées telles que Ouagadougou n'ont pas une demande stable et uniforme, bien que celle-ci reste relativement inélastique et semi-captive. La capacité à payer des ménages, instrument censé permettre le recouvrement des coûts, ne peut se reposer totalement sur le salariat puisque l'informalité et l'irrégularité caractérisent les revenus de nombreux citoyens. Ce problème d'ajustement entre offre et demande est difficile à gérer par des grands opérateurs (qu'ils soient privés ou publics) forcément moins flexibles que les « entrepreneurs » du secteur informel. Une application stricte de la logique marchande voudrait également que l'eau soit facturée au « juste prix », c'est-à-dire au prix permettant de couvrir l'ensemble des coûts de production. Encore une fois, ce principe de tarification au coût complet ne semble pas forcément adapté au contexte des pays en développement ; il revient à demander à leurs usagers de consentir un effort qui n'a pas été exigé des populations des pays occidentaux, ces dernières ayant vu l'extension des premiers réseaux conventionnels favorisée par les politiques généreuses et étalées dans le temps de l'Etat-Providence (Jaglin 2012, 57 ; Jaglin 2001, 283). Reconnaître que le modèle occidental ne peut pas être simplement juxtaposé sur les réalités des pays en développement (Jaglin 2012) n'est toutefois qu'un élément de réponse. En optant pour une différenciation de l'offre s'adaptant à la précarité de la demande solvable, le risque est d'entériner durablement des niveaux de services inégaux, moins fiables et segmentés pour les populations pauvres (Blanc et Botton 2011, 336). Quoiqu'essentiel, le chantier de la régulation n'a pourtant qu'une faible marge de manœuvre puisque la flexibilité est la raison d'être de ces services (Jaglin 2001, 280).

Qu'en est-il de l'évolution des arrangements institutionnels du secteur au Burkina ? Sans trop anticiper sur les réflexions menées dans le reste de ce travail et sur les développements opérés grâce au projet Ziga, on peut relever les éléments suivants. Tout d'abord, il est évident que les politiques publiques liées aux services de base ont été influencées par le climat international. Après avoir connu des programmes d'ajustement structurel<sup>6</sup> au début des années 1990, le Burkina Faso a été pionnier dans la mise en oeuvre d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), approuvé en 2000. En 2010, la deuxième révision du CLSP a mené à l'adoption de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) qui doit désormais servir de cadre à la réalisation des Objectifs du Millénaire, accès à l'eau potable compris (Baron et Bonnassieux 2013, 526). Face à des besoins de financements largement supérieurs aux ressources publiques (« financing gap ») et face à la rareté des acteurs privés prêts à risquer de lourds investissements, le pays a une forte dépendance vis-à-vis de l'aide publique au développement (APD) qui représente la moitié des recettes du gouvernement et 15% du PIB (Lanser, Mathijssen, et Paré 2010, 25, 57).

---

<sup>6</sup> Partant de l'idée que les résultats décevants de la période précédente étaient dus aux inefficiences jugées inhérentes à l'intervention de l'Etat, les politiques d'ajustement structurel, symboles de la « contre-révolution néolibérale », mettaient l'accent sur la croissance économique et la stabilité macroéconomique et arguaient qu'une application uniforme du triptyque stabilisation-libéralisation-privatisation créerait de la croissance dans les pays en développement, croissance dont les pauvres bénéficieraient automatiquement.



En somme, le manque de ressources en eau et de fonds publics a longtemps créé une approche axée sur des questions d'ordre purement technique (via l'évaluation des besoins en termes de forages)<sup>7</sup>, bien loin des tentatives de gestion intégrée des ressources (GIRE) en vogue aujourd'hui. Si elle ne fait aucune mention de l'eau, la Constitution de 1991 a de son côté introduit la décentralisation dont les principes concrets de mise en vigueur ont été établis en 1993 et 1998 par le biais des lois de décentralisation et de textes d'orientation de la décentralisation (Baron et Bonnassieux 2013, 530). L'Onema a le mandat de produire et distribuer l'eau dans les villes de plus de 10'000 habitants et peut agir de manière déléguée dans d'autres communes sur la demande des maires. C'est une société d'Etat (depuis 1994), sous tutelle d'un comité de suivi –composé de représentants de différents ministères– qui surveille le respect des engagements pris dans le cadre d'un contrat-plan par deux parties : le gouvernement burkinabè et l'Office (voir plus bas). L'approvisionnement des zones rurales (tant en termes de réalisation des infrastructures que de gestion) incombe aux communes et tombe sous la tutelle de la Direction générale des ressources en eau (DGRE) rattachée au Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique. Cependant, le transfert des compétences aux communes ne s'est pas accompagné d'un transfert adéquat de ressources et la problématique de l'approvisionnement des zones rurales et semi-urbaines reste épineuse.

Au sein de ce paysage institutionnel complexe et changeant, les organisations de la société civile actives dans le domaine de l'eau (ONG, ligue des consommateurs, syndicats) sont potentiellement appelées à occuper une fonction importante de relai entre bailleurs internationaux, autorités locales et usagers. Dans les faits, elles jouent un rôle plus limité qu'escompté (en ce qui concerne l'hydraulique urbaine en particulier), faute de moyens et de cadres de coordination efficaces. Par exemple, la Ligue des Consommateurs du Burkina (LCB) manque de ressources et se trouve tiraillée entre plusieurs priorités. Bien qu'elle soit la seule organisation de la société civile à bénéficier d'un siège d'observateur au conseil d'administration de l'Onema, la LCB ne verrait pas d'inconvénient à la création distincte d'une ligue des consommateurs d'eau<sup>8</sup>, idée exprimée récemment par des usagers mécontents (Kindo, 2015). De son côté, le Secrétariat permanent des organisations non-gouvernementales (SPONG) n'est véritablement actif dans le domaine de l'eau que depuis 2008, grâce à la nouvelle dynamique insufflée par le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (voir section III, 1.3)<sup>9</sup>. En règle générale, rares sont les ONG du secteur à intervenir en milieu urbain, loti ou non-loti. Du côté de la formation, l'institut ZIE (Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement) de Ouagadougou, fournit des enseignements de grande qualité mais ils sont accessibles à un nombre limité de personnes (Vilfrey-Vasser et Rama 2012, 14). Le centre des métiers de l'eau de l'Onema complète l'offre mais peine à réellement décoller. L'enjeu de la formation est donc présent d'autant plus que l'Onema recrute beaucoup chaque année et que, comme le rappelle un ancien délégué syndical, les jeunes qui sortent directement du lycée ne sont pas toujours suffisamment préparés aux difficultés du métier et à la culture d'entreprise de l'ONEA<sup>10</sup>.

En somme, l'approvisionnement en eau requiert un cadre institutionnel clair reposant sur un ensemble de compromis collectifs difficiles à trouver tant ils lient de façon asymétrique des acteurs aux intérêts divergents. Il demande une renégociation et une reconfiguration des relations entre « privé » et « public » (Jaglin 2006, 12), comme le montrera d'ailleurs l'analyse détaillée du projet Ziga.

---

<sup>7</sup> Entretien avec Adama Tiemetore et Maliki Ouedraogo (SOS SAHEL-Burkina, respectivement directeur exécutif et chargé des projets eau) réalisé le 20 mars 2015

<sup>8</sup> Entretien avec Daniel Da Hien (LCB, porte-parole) réalisé le 3 avril 2015

<sup>9</sup> Entretien avec Roukiattou Ouedraogo (SPONG, chargée de communication), réalisé le 13 mars 2015

<sup>10</sup> Entretien avec François-Xavier Ouedraogo (ONEA, ancien responsable du SYNTEA), réalisé le 30 mars 2015.

### **3.1 Energie AOF, SAFELEC, SNE, ONE, ONEA : Les affres d'un service défaillant (1952-1990)**

Entre étalement spatial qui prend de vitesse le développement et la planification des infrastructures, croissance démographique fulgurante faisant pression sur les équipements existants et absence de cours d'eau permanent, Ouagadougou a donc une longue expérience de la pénurie en eau et se trouve dans une situation particulièrement délicate dans les années 1990. La capitale burkinabè n'est alors alimentée que par trois barrages urbains (datant de la période coloniale) par le barrage de Loumbila (construit en 1970) et par des forages, ces ouvrages étant fortement insuffisants pour faire face à des besoins croissant de manière exponentielle. Loin d'être d'origine conjoncturelle, cette situation catastrophique est le résultat de l'ensemble des dynamiques sous-jacentes exposées jusqu'ici et reflète les difficultés persistantes à construire un service public performant dans un contexte de développement.

Du point de vue de la fourniture d'eau, la période coloniale laisse un ensemble d'infrastructures chétif et mal réparti. A partir de 1929, le secteur est dominé par la compagnie (privée) des Eaux et de l'Electricité de l'Ouest Africain. L'Administration française ne s'implique qu'à partir de 1952 en initiant la création d'Energie AOF (Afrique-Occidentale française) qui est en théorie une société d'économie mixte mais qui agit en réalité comme une entreprise privée (Blanc et Botton 2011, 43). Les travaux d'approvisionnement en eau potable (AEP) à Ouagadougou commencent à la même période mais demeurent restreints : en 1957, le réseau couvre 20km. Construits à partir des marigots situés au nord de la ville, les barrages n°1 à 3 contiennent une eau polluée et présentent des risques d'assèchement entre mars et mai.

Peu avant l'Indépendance (1960), Energie AOF devient la Société Africaine d'eau et d'électricité (SAFELEC) mais garde un statut similaire. Après l'Indépendance, la SAFELEC prend le nom de VOLTELEC (Société voltaïque d'eau et d'électricité) mais le transfert de souveraineté n'altère pas fondamentalement les choses. En 1970, l'entreprise finit par se séparer de son secteur eau, ce qui débouche sur la création de la Société Nationale des Eaux (SNE) qui reste dans le secteur privé. La SNE manque initialement de cadres dont les compétences soient tournées exclusivement vers le domaine de l'eau. Elle doit néanmoins gérer 7 centres (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Dori et Banfora) auxquels la même tarification est appliquée dans un esprit de péréquation. En participant à l'effort colossal que constitue le premier recensement général de la population de Ouagadougou en 1975, la SNE contribue à établir un bilan en termes d'équipement en eau potable. La société redresse aussi la situation financière par le biais d'une gestion plus efficace axée sur le recouvrement des impayés et la promotion des branchements privés. Toutefois, et ce n'est pas le moindre des revers, aucun effort n'est fait pour répondre aux besoins des populations pauvres ou améliorer la desserte de la périphérie (ce qui dans l'esprit de la SNE reviendrait à avaliser une situation foncière considérée comme illégale).

En 1977, ces inégalités contribuent à la décision de transférer le secteur dans le domaine public. La SNE devient l'Office National de l'Eau (ONE), établissement public chargé de résoudre les contradictions persistantes entre la contrainte de rentabilité financière et les exigences politiques et sociales d'approvisionnement en eau pour tous (Jaglin 1995, 135). Malgré sa vocation sociale, l'ONE se montre incapable de véritablement faire progresser la desserte ou même d'assurer la continuité du service. Sans poursuivre l'effort de son prédécesseur sur les branchements privés, l'ONE n'augmente guère le nombre dérisoire de bornes-fontaines (73) laissés par la SNE (Bertrand et Géli 2015, 17). Le recours à des sources traditionnelles non protégées ou à des revendeurs n'offre que des solutions palliatives très insatisfaisantes ; les plus pauvres continuent de payer l'eau à un prix prohibitif (surtout en saison sèche) et à s'exposer à des risques sanitaires.



C'est en 1985 que l'Ona voit le jour sous forme d'un « établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial » (EPIC) directement soumis à la tutelle de l'Etat. La tutelle comporte trois volets puisque les directeurs technique et financier de l'Ona sont respectivement des fonctionnaires du Ministère de l'Eau et des Finances et que le Ministère du commerce examine les comptes de l'ONEA via l'Inspection générale des EPIC. En plus de l'approvisionnement en eau, l'Office se voit alors confier la mission d'assainissement, pour laquelle elle dispose de moins de compétences et pour laquelle tout reste à faire, tant sur le plan des infrastructures et du financement que de la sensibilisation. L'accès à l'eau ayant été désigné comme l'une des priorités de la période révolutionnaire, l'Ona adopte une « gestion partagée de la pénurie » en s'orientant vers des solutions collectives (Jaglin 1995, 160). Alors que le système de bornes-fontaines a largement été démantelé dans les années 1980 dans les autres pays (Lévy 2002, 130), Ouagadougou augmente le nombre de ses installations collectives qui approvisionnent toujours 56% de la population en 1996 (Bertrand et Géli 2015, 146). Cette approche originale et pragmatique illustre la volonté de rapprocher la population de l'eau potable.

Comme le relève le président des retraités de l'Ona (également ancien responsable du syndicat des travailleurs de l'eau et de l'assainissement, SYNTEA), la période révolutionnaire est néanmoins teintée d'incohérences. L'orientation clientèle est largement inexistante et le recouvrement des créances est problématique puisque le montant des impayés s'élève à 690 millions de FCFA en 1983, un problème général lié aux mauvaises performances des administrations publiques (Bertrand et Géli 2015, 19). Ce problème de trésorerie est accentué par le gel des tarifs décrété dès 1983. Sur l'initiative de son directeur de l'époque, l'Office est amené à assumer des tâches ne relevant pas de son mandat (branchements très distants, goudronnage de portions de route, réalisation de fontaines<sup>11</sup>). Bref, l'autonomie de l'Ona est toute relative face aux interventions de l'Etat et son évolution en dents de scie est renforcée par la succession de trois DG entre 1988 et 1990. L'entreprise est également supposée gérer un nombre de centres en constante augmentation (la plupart structurellement déficitaires), en dehors de toute politique de développement cohérente. En 1990, le déficit cumulé de l'ONEA s'élève à près de 3 milliards de FCFA ; l'Ona ne peut couvrir ses coûts d'exploitation et encore moins investir. La culture administrative de l'entreprise s'accompagne d'effectifs gonflés dont la productivité est faible. En 1990, l'Ona compte 649 agents pour 30 800 abonnés soit 21 agents pour 1000 abonnés (Bertrand et Géli 2015, 31). En 1990, aucune des qualités associées au « service public » (lois de Rolland) n'est véritablement assurée : quantité, qualité, continuité, fiabilité, transparence et mutabilité ne sont pas au rendez-vous.

### **3.2 1990-1996 : de la restructuration au redressement**

Aly Congo prend la direction de l'ONEA en 1990 et entame un processus de réformes pour sauver l'entreprise de la faillite. Pour avoir une chance de réussir, la restructuration doit toucher l'ensemble des secteurs de l'entreprise, du management financier et commercial en passant par la gestion des ressources humaines et la tarification.

La reprise en main de la gestion est rendue possible par le recrutement de cadres compétents en rupture avec la période précédente centrée presque exclusivement sur l'embauche de personnel de base (Bertrand et Géli 2015, 44). L'une de ces nouvelles recrues est Mamadou Lamine Kouaté, qui devient Directeur-Général en 1995. Hydrogéologue de formation, Lamine Kouaté est un technicien hors pair doublé d'un fin stratège, comme le prouvera notamment sa détermination lors des négociations du projet Ziga. Le chantier managérial est supporté par le vaste programme d'assistance technique lancé

---

<sup>11</sup> Entretien avec Joseph Compaoré (ONEA, président des retraités), réalisé le 17 avril 2015

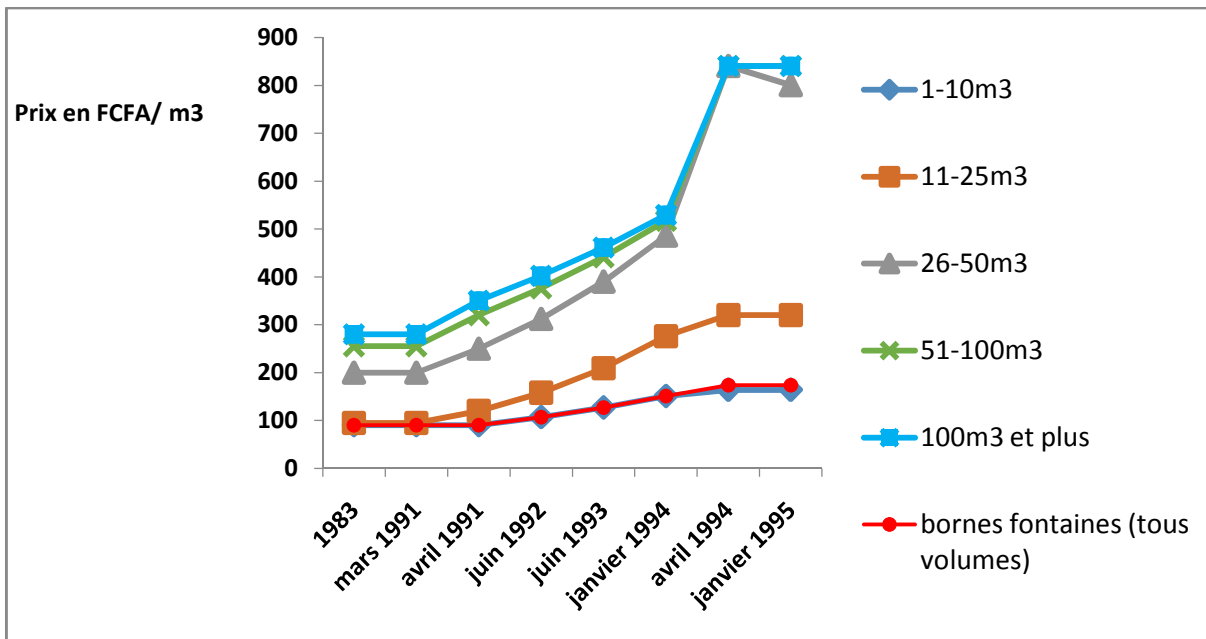
en 1990 et financé par la coopération allemande et danoise. Celui-ci permet notamment d'introduire l'informatisation et donc d'ouvrir de nouveaux horizons en matière de traitement de la clientèle. L'année 1994 voit la création du premier laboratoire destiné à contrôler systématiquement la qualité de l'eau ainsi que la mise en place d'un plan de maintenance des équipements visant à réduire les fuites. Ces efforts permettent d'améliorer le rendement de distribution qui passe de 80% en 1990 à 86% en 1994 (ONEA 1996). La restructuration s'accompagne aussi d'un virage à 180 degrés en matière de tarification. Rappelons que pendant la période révolutionnaire teintée d'idéaux socialistes, les tarifs étaient restés très bas pour toutes les tranches de consommation. Entre 1983 et 1991, le prix de vente moyen est de 178 FCFA/m<sup>3</sup> (Bertrand et Géli 2015,139). Les tarifs sont débloqués à partir de 1991 et seront augmentés chaque année jusqu'en 1995, année où l'équilibre comptable est atteint (grâce à un tarif moyen de 380 FCFA/m<sup>3</sup>). Toutes les tranches de consommation sont touchées par ces augmentations mais c'est dans les tranches supérieures que le changement est le plus important. Ceci répond à la fois au souci de limiter le gaspillage en ayant un prix en adéquation avec la rareté de la ressource et à l'idée de voir les gros consommateurs subventionner les plus petits (supposés de niveau socio-économique plus bas<sup>12</sup>). Certes, la population de la ville a l'habitude de payer l'eau mais ces ajustements demandent toutefois un travail de sensibilisation de la part de la Direction générale<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Comme développé à la section II. 3.2, cette hypothèse est trompeuse. Qu'elles appartiennent à une famille nombreuse ou s'approvisionnent auprès de voisins, les personnes à faibles revenus ne sont pas nécessairement de petits consommateurs.

<sup>13</sup> Entretien avec Joseph Compaoré (ONEA, Président des retraités), réalisé le 17 avril 2015

Figure 5 : Evolution du prix aux branchements privés et bornes-fontaines : 1983-1995



Source des données : ONEA 1996

Ces mutations internes vont de pair avec des transformations institutionnelles. En 1993, l'établissement d'un contrat-plan triennal régissant les obligations mutuelles de l'Etat et de l'ONEA constitue un premier pas crucial dans l'établissement de relations plus saines. Le contrat-plan définit les indicateurs de performance de l'Onea ciblant la protection des ressources souterraines, le rendement des installations, la desserte, la qualité de l'eau, la gestion financière, commerciale et la maîtrise des charges. Le contrat-plan engage l'Etat à accorder à l'Onea autonomie de gestion et facilités fiscales. Le respect du contrat est suivi par un comité composé de 8 représentants de l'Etat et de 5 membres de l'Onea. A partir de 1994, l'Onea passe du statut d'EPIC à celui de société d'Etat, ce changement devant permettre trois transformations de taille : autonomie de gestion, équilibre financier et mode de gestion de type privé (ONEA 1995). Le mandat de l'Onea comporte dès lors deux volets, à savoir la création, la gestion et la protection des installations de captage, d'adduction, de traitement et de distribution d'eau potable pour les besoins urbains et industriels ; et la création et la promotion des systèmes d'assainissement collectifs, individuels ou autonomes pour l'évacuation des eaux usées et des excréta. Ces compétences accrues sont assorties d'une nouvelle forme de gouvernance et d'un nouvel organigramme. L'Onea répond à un conseil d'administration de 12 membres dans lequel l'Etat exerce son rôle d'actionnaire et de tutelle. Nommé par le gouvernement, le Directeur Général nomme les 4 directeurs (technique, exploitation, financier et ressources humaines). En somme, l'Office s'est engagé dans un processus de restructuration qualifié de « corporatisation » par certains auteurs (Baron 2014) et par quelques uns de ses artisans (Marin, Fall et Ouibiga 2010). Par corporatisation, on entend l'adoption de certaines logiques d'action propres au secteur privé par une entreprise publique, autrement dit l'adoption des règles du « nouveau management public » (Baron 2014). Ce concept permet de saisir l'équilibre original trouvé par l'ONEA pour son mode de gouvernance. Alors que l'idée de rentabilité était presque taboue

pendant la période sankariste, l'équilibre financier commence à tracer les frontières de l'action de l'ONEA qui n'aura plus à intervenir dans un centre si les conditions de rentabilité ne sont pas remplies.

Cette transformation est loin d'être fluide et sans douleur. Le personnel doit consentir à des sacrifices importants pour limiter les pertes d'emploi qui restent pourtant nombreuses. Entre 1990 et 1994, les effectifs passent de 660 à 570 et les charges sont réduites de 30%. L'ONEA sous-traite certaines fonctions non-essentiels à des prestataires et abandonne la politique d'ouverture de nouveaux centres « à tout prix » (ONEA 1996). Ces coupes franches s'accompagnent de concessions qui pourraient paraître anecdotiques si elles n'affectaient pas autant les conditions de travail des employés. Ils doivent se contenter d'une tenue par année malgré le caractère salissant de leur travail. Ils sont privés de frais de mission, doivent s'entasser dans les véhicules pour partir en intervention et parfois constater l'absence de carburant<sup>14</sup>. Le personnel n'échappe pas à un « audit social » financé par la coopération technique allemande en 1995. Mené de façon égale mais assez brutale, cet audit reste inscrit durablement dans les esprits comme une épreuve difficile. C'est l'ensemble du personnel (les membres de la direction aussi bien que les quasi-illettrés) qui est soumis à un examen écrit dont les copies seront corrigées en Europe. Les relations de la direction avec le syndicat sont alors très tendues mais le dialogue est maintenu. Cela permet au final d'alléger l'impact de l'audit social en optant par exemple pour une nouvelle répartition du personnel entre les différents centres, avec l'idée de « mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » plutôt que d'opter pour le licenciement pur et simple<sup>15</sup>.

Si la restructuration a pu progresser sans conflit majeur après cet épisode, c'est que sous la houlette du Syndicat national des travailleurs de l'eau et de l'assainissement (SYNTEA), le personnel a accepté de mettre entre parenthèses ses revendications et qu'une culture d'entreprise axée sur la performance et l'exemplarité a peu à peu émergé. Pendant ce temps, la gestion de la pénurie est rendue encore plus délicate par la sécheresse de 1993 ; la situation menace de devenir intenable. L'AFD finance alors un programme d'alimentation d'urgence qui vise à réduire les fuites d'eau et créer des postes d'eau autonomes. Malgré les mesures d'appoint, c'est 25'000 demandes de branchement qui ne peuvent être satisfaites en 1996 (CFD 1996). En l'absence de ressources financières suffisantes, l'ONEA ne peut guère innover. Entre 1990 et 1997, des efforts ont été faits puisque la production globale de l'entreprise passe de 18.9 à 25.3 millions de m<sup>3</sup> (AFD 1999c) mais cela ne suffit pas à Ouagadougou dont la population double tous les 10 ans.

### **3.3 La longue mise en route du projet Ziga (1983-1998)**

L'effort de restructuration est indissociable du climat de négociations des années 1990. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces négociations sur le mode de gestion, tant la consolidation du service de l'eau repose sur l'établissement de relations institutionnelles stables et la stabilisation de règles co-produites par des acteurs aux intérêts différents (Barrau et Frenoux 2010b, 20).

#### **3.3.1 Une justification claire...**

Qu'est ce que le projet Ziga et comment ses contours ont-ils été arrêtés ? Comment le Burkina Faso a-t-il rallié 12 bailleurs à cette cause ?

Dans la documentation relative au projet, celui-ci est avant tout présenté par un exposé de ses composantes techniques et infrastructures qui peut être résumé comme suit. Au cœur des travaux

---

<sup>14</sup> Entretien avec François-Xavier Ouedraogo (ONEA, ancien responsable de SYNTEA) et Joseph Compaoré (ONEA, Président des retraités), réalisés les 30 mars et 17 avril 2015.

<sup>15</sup> Entretien avec Joseph Compaoré, réalisé le 17 avril 2015

d'infrastructure se trouve le barrage d'une capacité de 200 millions de m<sup>3</sup>. La production du barrage alimente un réseau d'adduction (comportant une conduite principale longue de 43km, un réservoir intermédiaire, une station de pompage et une station de traitement d'une capacité initiale de 3000m<sup>3</sup>/heure) ainsi qu'un réseau de distribution et de stockage. Au total, ces infrastructures font l'objet de 8 lots de travaux répartis entre 12 bailleurs et s'accompagnent d'un plan gouvernemental d'atténuation des impacts environnementaux et sociaux du barrage et d'un calendrier précis pour les futures extensions du réseau d'adduction et de distribution. L'ensemble de ces réalisations est supervisé par une maîtrise d'œuvre chargée de s'assurer de la qualité de l'exécution physique des travaux et travaillant de concert avec une assistance technique adaptée aux atouts et aux lacunes de l'ONEA.

Cette délimitation succincte des contours du projet ne permet pas de comprendre comment ils ont été arrêtés et négociés. Au contraire, la définition du projet réduite à ses composantes techniques montre que celui-ci est généralement abordé comme un ensemble indiscutable et indispensable à la résolution du problème chronique d'approvisionnement de la ville, comme un dispositif dont les composantes ne font pas débat. Or, les modalités de montage du projet ne vont pas de soi à l'époque de sa préparation. Elles représentent un puzzle qui a mis plusieurs années à prendre forme au cours d'un long processus de négociations.

Du côté burkinabè, les réflexions à l'origine du projet Ziga émergent dès la fin des années 1970, moment où le barrage de Loumbila commence déjà à montrer ses limites. Pendant un temps, la solution envisagée pour approvisionner la capitale de manière durable est de prendre l'eau du Mouhoun (ex Volta noire) en prolongeant l'adduction de Koudougou à Ouagadougou. Mais c'est sans compter sur la désertification qui limite les possibilités offertes par le Mouhoun qui voit son niveau baisser. Devant ses coûts prohibitifs, le projet est abandonné à l'issue de sa première phase (le raccordement de Koudougou, située à 100km à l'ouest de Ouagadougou). Cette déception n'entame pas la volonté d'aboutir du gouvernement. En l'absence de nappes phréatiques suffisantes et de sources satisfaisantes dans la proximité immédiate de la ville, le maintien de Ouagadougou en tant que capitale dépend d'un projet d'envergure. Bref, la justification du projet ne fait pas l'objet de controverses : Ouagadougou est une capitale et il lui faut de l'eau.

En 1983, le gouvernement révolutionnaire charge un groupe de techniciens (dont Lamine Kouaté, futur directeur de l'ONEA) de formuler des propositions dans un délai de quelques semaines. Le document, comprend plusieurs options en fonction de l'horizon temporel considéré ; pour le long terme, l'option envisagée est celle d'un barrage, situé non loin de Ziga à 50km au nord-est de Ouagadougou. Une étude des variantes possibles pour le futur système d'AEP de Ouagadougou est réalisée par le cabinet allemand Lahmeyer en 1984-1985. Celle-ci considère les alternatives suivantes : captage sur le Mouhoun, captage sur le Nakambé (Volta blanche à l'emplacement de Ziga) avec barrage, captage sur le Nakambé avec retenues artificielles hors du lit de la rivière, captage sur le Nakambé à partir du barrage de Bagré. En raison des risques d'évaporation, Lahmeyer recommande initialement l'option d'une retenue artificielle et non celle du barrage (CCCE 1987). De son côté le gouvernement burkinabè privilégie l'option du barrage. Après avoir réglé leurs différends sur les bases techniques et donc sur le coût (et le dimensionnement) d'un barrage à Ziga, Lahmeyer et le gouvernement s'accordent sur cette option, qui fait l'objet d'une étude de faisabilité entre 1990 et 1992. C'est sur cette base qu'a lieu la recherche de partenaires financiers. Les infrastructures envisagées imposent le recours à plusieurs bailleurs, ce qui conduit la coopération allemande (représentée par la KfW) à approcher la Caisse centrale de coopération économique (future AFD) et la Banque mondiale. Les contours du problème à traiter sont précisés par des études socio-économiques menées entre 1985 et 1995, par une étude environnementale ainsi que par un avant-projet détaillé réalisés en 1994 et 1995.

### 3.3.2 ...Mais une concrétisation difficile

Les caractéristiques intrinsèques du problème (gravité, urgence, ampleur, visibilité) facilitent la mise à l'agenda (Hassenteufel 2010, 53) du projet Ziga : les acteurs approchés par les autorités burkinabè reconnaissent le caractère indispensable du projet. Mais ils s'insèrent dans des logiques d'action différentes qui rendent l'attribution des rôles de chacun difficile.

Les négociations en tant que telles débutent en 1985, lors d'une réunion au siège de la Caisse centrale de coopération économique à Paris. Les discussions s'enlisent au sujet des modalités techniques et financières et le soufflé retombe vite. Ziga entre dans une période de « déréalisation » au moment où les difficultés de l'Onca sont de plus en plus sérieuses. Il faut attendre 7 ans pour que les bailleurs se réunissent à nouveau, cette fois-ci à Francfort. Malgré les mesures prises depuis 1990 et la réduction du déficit qui en résulte, l'ambiance est à la méfiance du côté des financiers potentiels qui doutent que l'Onca soit en mesure d'absorber l'activité demandée par le projet Ziga (tant au niveau technique que sur le plan de la gestion). En 1992, la CFD conditionne son soutien du projet à la poursuite du redressement (en particulier à une stricte application de la nouvelle politique tarifaire) et à la mise en place d'une réelle autonomie de gestion. Au sujet de ce dernier point, elle estime dans un compte-rendu de mission d'octobre 1992 que : « *le passage du statut d'établissement public à celui de société, demandée dans le cadre de l'ajustement structurel, est un élément de cette autonomie* » (CFD 1992). De là à supporter ouvertement une forme de privatisation, il n'y a qu'un pas. La réunion de Francfort entérine le choix de l'option Ziga mais n'accélère pas la concrétisation du projet. En 1995, les engagements financiers commencent enfin à se profiler et le gouvernement espère pouvoir lancer les travaux à la fin 1996 avec une mise en service en janvier 2000 (Onca, 1995). Alors que le Burkina s'attache à respecter les conditions imposées, les attermoissements des bailleurs (chacun refusant de s'engager avant de connaître l'engagement des autres) continuent de retarder la mise en route.

Il faut toute la détermination du nouveau Ministre de l'Eau, Salif Diallo<sup>16</sup>, et le charisme du nouveau directeur général de l'Onca, Lamine Kouaté pour que le dossier ne retombe pas aux oubliettes. Lamine Kouaté n'arrive pas à la tête de l'Onca par hasard, c'est le Ministre de l'Eau en personne qui le convoque un jour en lui confiant que Ziga risque de ne pas se concrétiser et qu'il est l'homme de la situation. Il a notamment exercé les fonctions de Directeur Général de l'hydraulique et du développement rural, Secrétaire Général du Ministère de l'Eau et Directeur Général de l'Office National des Barrages et des Aménagements Hydroagricoles. Ce parcours lui confère une connaissance parfaite des arcanes des pouvoirs publics et de leurs rapports de force<sup>17</sup>. Il comprend également très bien les nuances des différentes positions des bailleurs et sait en tirer profit. Dans un contexte de contraction de l'aide internationale, chaque bailleur souhaite pleinement justifier son intervention, ce qui amène la bataille principale de toute l'histoire de Ziga, à savoir le conflit autour du mode de gestion du projet.

En 1996, alors même que la maîtrise d'ouvrage de Ziga (MOZ) vient d'être créée comme unité temporaire au sein de l'Onca sur décret du Conseil des Ministres, la Banque mondiale (avec le soutien initial de la BEI et de la CFD) campe sur l'option d'une délégation au privé sous forme de concession ou d'affermage. Selon elle, l'Onca n'a pas les capacités techniques et le niveau de gestion nécessaires à la direction d'un projet aussi complexe que Ziga. Ce plan se heurte au refus ferme du gouvernement burkinabè qui est convaincu que les réformes nécessaires peuvent l'être en maintenant le statut public

---

<sup>16</sup> Salif Diallo est Ministre de l'Environnement et de l'Eau de 1995 à 1999 et Ministre de l'Agriculture (qui englobe le portefeuille relatif à l'eau dès 2002) à partir de 2000. Il quitte le gouvernement en 2008.

<sup>17</sup> Entretien avec Yves Guiquéro (AFD, en poste à Ouagadougou de 2000 à 2004), réalisé le 17 février 2015

de l'ONEA et qui a obtenu que l'Office ne fasse pas partie du programme de privatisation conclu avec le Fonds Monétaire International<sup>18</sup>. Le Ministre de l'Eau, Salif Diallo, annonce à la Banque mondiale : « si vous voulez privatiser l'Onea, il faudra d'abord privatiser mon fauteuil »<sup>19</sup>. Cette bataille sur la définition du rôle de l'Onea atteint son paroxysme lors de la réunion des bailleurs de mai 1996 à Ouagadougou. Alors que Lamine Kouaté pense présider une réunion d'évaluation destinée à préciser le montant des engagements de chaque bailleur, le représentant de la Banque mondiale annonce n'être venu que pour une « pré-évaluation », la cheffe de projet de l'AFD lui emboitant le pas. Au-delà du désaccord sur la nature de la réunion, l'AFD occupe en fait une place intermédiaire et semble disposé à voir l'Onea se maintenir dans son rôle de maîtrise d'ouvrage, pour autant qu'elle soit soutenue par une assistance technique musclée. A l'opposé de la Banque mondiale, les Danois et les Allemands sont contre toute délégation au privé. Les bailleurs arabes sont indifférents à ce débat mais sont impatients de signer les conventions de financement. Profitant de la volonté des autres bailleurs d'avancer, Kouaté invite la Banque mondiale et l'AFD à quitter la salle, coup de bluff soutenu par le Ministère qui le presse de ne surtout pas céder<sup>20</sup>. A l'issue des 3 jours de conférence, le plan de financement du projet est bouclé, ce qui ne signifie pas que les fonds soient prêts à être débloqués ou que le débat sur le mode de gestion soit clos.

Au cours de cette phase, on réalise toute l'importance de l'assignation des rôles et identités nécessaire au processus d'intéressement des bailleurs. Alors que l'Onea se voit comme le maître d'ouvrage tout désigné, la Banque mondiale refuse de se contenter de financer et veut imposer la délégation au privé comme mode de gestion. L'AFD, qui n'a jamais remis en cause sa participation au projet, évolue vers une position intermédiaire centrée sur l'intervention d'une société d'exploitation d'eau, jugée indispensable au redressement de l'Onea. La Banque, elle, « use » plusieurs représentants envoyés sur place pour faire plier le Burkina, en vain. Lors de la réunion des bailleurs de 1997, l'exaspération des bailleurs arabes face à ce marasme est totale. Leur menace de quitter le navire pour de bon porte ses fruits et leur convention de financement (portant sur le barrage et les ouvrages annexes) est signée. Les travaux du barrage commencent en mai 1998.

Bien que 1996 soit la date généralement retenue pour le redressement de l'Onea, les documents d'archives montrent qu'à l'époque le diagnostic de l'AFD reste sévère, pointant du doigt « *les très grandes faiblesses de la gestion financière et commerciale de l'Onea et de la structure de maîtrise d'ouvrage du projet de Ziga* » (AFD 1998a). Deux nouveaux points de situation de l'AFD font ressortir l'Onea comme n'étant pas véritablement prêt à faire face au projet Ziga. L'Agence mentionne des comptes 1997 non certifiés, des comptes d'exploitations négatifs (ce que l'Onea conteste), un directeur financier jugé incompétent et des ressources humaines en majorité considérées comme « pas prêtes ». En 1998, l'Onea s'ouvre à l'idée d'un compromis en attirant l'attention des bailleurs vers l'option du contrat de service qui figure dans les documents de la Banque mondiale mais dont celle-ci ne semble bizarrement pas avoir conscience<sup>21</sup>. » A l'automne 1999, Jan Janssens, le nouveau chef de mission de la Banque mondiale (et le principal instigateur de la délégation du service de l'eau au Sénégal) est à son tour envoyé sur place ; il établit des relations plus cordiales avec Lamine Kouaté et se montre ouvert à la discussion.

---

<sup>18</sup> Les programmes d'ajustement structurel n'ont pas épargné les autres services publics (transport, télécommunications etc.)

<sup>19</sup> Entretien avec Adama Saouadogo (ONEA, Directeur clientèle), réalisé le 1<sup>er</sup> avril 2015. Reste que plusieurs années après cette déclaration choc, le gouvernement mettra néanmoins l'Onea sur la liste des entreprises à privatiser partiellement en 2001.

<sup>20</sup> Entretien avec Lamine Kouaté (ONEA, Directeur-général de 1995 à 2006), réalisé le 2 avril 2015.

<sup>21</sup> Entretien avec Lamine Kouaté (ONEA, Directeur-général de 1995 à 2006) réalisé le 2 avril 2015. D'après J. Bertrand et H. Gély, c'est Lamine Kouaté qui attire l'attention des bailleurs sur cette formule qui se trouve dans la littérature qu'ils ont mis à disposition de l'Onea, sans qu'ils en aient apparemment conscience (2015 : 74).

La formule du contrat de service, qui est adoptée, est la suivante : l'Onema sera bien maître d'ouvrage mais il devra signer un contrat de service avec un consortium composé d'une société d'exploitation d'eau et d'une société d'expertise financière et comptable afin de renforcer sa gestion commerciale et financière. Le contrat de service est censé permettre à l'Onema de prendre en charge les nouveaux abonnés et d'œuvrer au recouvrement des coûts du projet de manière plus efficace. Il est basé sur la performance du prestataire et n'implique pas de délégation de gestion. L'appui offert par ce type de contrat est néanmoins beaucoup plus complet qu'une simple assistance technique, dont les attributions peuvent être plus ponctuelles et segmentées. C'est précisément à ce sujet que Français et Allemands sont en conflit latent : ils ne voient pas le même rôle pour l'assistance technique (AT). L'AFD juge les résultats obtenus jusqu'ici par la coopération technique allemande « peu satisfaisants » et souhaite voir une AT avec de larges attributions permettant d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne production-facturation-recouvrement, en contraste avec l'approche « atomisée » proposée par les Allemands et les Burkinabè (AFD 1998b).

### **3.3.3 La convergence autour d'un dispositif de compromis**

Le montage final du projet comporte donc des solutions adaptées aux objectifs et intérêts de chacun. Le contrat de service ne possède pas de caractéristiques intrinsèques qui en feraient une solution miracle, il permet simplement de faire converger des intérêts différents et de réussir l'intéressement de tous. Pour l'ONEA, le contrat de service est le prix à payer pour sa conservation et sa pérennisation en tant qu'institution publique. Pour la Banque mondiale (qui le finance), il permet de renforcer la gestion financière et commerciale et est certainement vu à l'époque comme un premier pas en vue de davantage de participation du secteur privé (Baron 2014). Pour les autres bailleurs moins impliqués dans ce débat, le contrat de service permet d'accélérer les choses et d'enfin boucler le montage du projet pour envisager le passage aux décaissements. L'ensemble des bailleurs se satisfait de l'accord de principe donné par le gouvernement concernant des augmentations tarifaires régulières. L'AFD est particulièrement sensible à cette question puisque son octroi de prêts non-souverains à l'ONEA la rend particulièrement sensible aux qualités d'emprunteur de ce dernier. L'AFD endosse également un rôle au centre du dispositif d'accompagnement puisqu'elle finance le lot d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage de Ziga. Après avoir décidé de doubler son enveloppe pour récompenser l'initiative du Burkina en matière de CLSP, la Banque mondiale devient le chef de file des bailleurs.

Le rôle de catalyseur du projet Ziga apparaît clairement tout au long de cette mise en route. Les sacrifices consentis pendant la restructuration l'ont été en parallèle des négociations du projet Ziga, ce dernier ayant pu fournir un rôle fédérateur en cette période difficile. Le bouclage du plan de financement a lieu à un moment d'opportunité politique qui combine plusieurs facteurs. D'une part, il ne fait aucun doute que l'expérience de la pénurie a facilité les efforts de mobilisation politique et sociale autour de la question de l'eau. D'autre part, l'émergence des réflexions autour des OMD ont changé la donne parmi les bailleurs. Au final le long démarrage du projet a certes causé beaucoup de frustrations et d'incompréhensions. Mais le travail en amont qui lui a été associé a permis de faire émerger une conception et des objectifs clairs et suffisamment partagés et d'éviter les travers qui caractérisent souvent les projets de développement. Quoiqu'en partie idéologique, l'insistance de la Banque mondiale sur les faiblesses de l'ONEA aura au moins permis de faire la lumière sur les risques institutionnels conduisant finalement à la validation d'un dispositif ayant une chance de résister aux défis du terrain.



## II. Du papier à la réalité, la mise en œuvre de Ziga I

---

A la signature des diverses conventions de financement entre 1997 et 2000, les inquiétudes sont nombreuses. La MOZ sera-t-elle en mesure de jouer le rôle envisagé pour elle ? Comment mener avec succès la coordination entre 12 bailleurs ? La planification par phases sera-t-elle vraiment adaptée aux réalités du terrain ? L'ONEA saura-t-il ajuster sa gestion à la disponibilité nouvelle de la ressource ? En 2007, l'ensemble de ces doutes semble levé. Ziga I s'achève sur un bilan que les bailleurs jugent élogieux. Les infrastructures prévues ont été réalisées, l'Etat burkinabè a respecté ses obligations vis-à-vis de l'ONEA et ce dernier a renforcé ses capacités de gestion commerciale et financière dans le cadre du contrat de service (voir Annexe D pour un aperçu des principaux indicateurs utilisés par les bailleurs). Une année plus tard, la Banque mondiale récompense l'ONEA à travers le prix d'Excellence des dix meilleurs projets de la Banque mondiale en Afrique et la phase intermédiaire est prête à démarrer. Ce parcours trouve son origine dans le double mouvement de consolidation et d'innovation survenu pendant l'exécution de Ziga I.

### Le financement de l'AFD

Lors de la première phase de Ziga, l'engagement de l'AFD s'est monté à 29.1 millions d'euros. La construction de la station de traitement (lot 3) a fait l'objet d'un prêt non-souverain (21 millions €) tandis que l'assistance technique (lot 9) a été financée par le biais d'une subvention (2.4 millions €). L'AFD a également accordé une subvention de 5.7 millions € dans le cadre du plan gouvernemental d'atténuation des impacts environnementaux (plan de restauration des revenus des populations rurales affectées ; plan de construction d'infrastructures rurales et plan d'atténuation des impacts biophysiques)<sup>22</sup>.

Malgré la longueur des négociations, le décaissement de l'ensemble des fonds reste sujet à la levée de nombreuses conditionnalités, cette situation créant une trajectoire davantage marquée par des à-coups que de la fluidité. Au total, c'est 98 conditionnalités émanant de 12 bailleurs différents qui ont dû être traitées par l'ONEA. Aucun effort n'est fait pour réduire ce nombre de conditions en éliminant les doublons. « Même lorsqu'il y a eu double emploi, les bailleurs s'arrangeaient pour trouver le petit détail ou astuce qui justifiait la présence de cette conditionnalité en plus », se souvient l'un de nos interlocuteurs à l'ONEA. Heureusement, les travaux sur le barrage peuvent avancer puisque la signature du lot n°1, financé par les bailleurs arabes, avait été finalisée plus tôt (voir annexe E pour le plan de financement complet ordonné par lot et par bailleur). En juillet 2000, le barrage peut être mis en eau.

---

<sup>22</sup> Entretien avec Harouna Congo (ancien conseiller municipal à Nagréongo), réalisé le 11 avril 2015. Au vu de l'étendue relativement limitée de ce travail, le PGAIE a toutefois été exclu de l'analyse. On peut néanmoins relever que selon les entretiens menés sur place, la réalisation du PGAIE n'a pas rencontré d'obstacle majeur même si la sauvegarde du périmètre du barrage est un défi permanent. Le PGAIE a en tout cas réussi à offrir de la terre à l'ensemble des personnes déplacées par le barrage, ce qui n'était pas une mince affaire au vu de la complexité des enjeux fonciers et coutumiers.

La mise en vigueur des autres conventions de financement et le reste des travaux démarrent en 2001. Les travaux sur la station de traitement, financés par l'AFD durent de 2002 à 2004. Jusqu'en 2010, ses capacités sont de 3000m<sup>3</sup>/heure.

En tant que maître d'ouvrage, l'ONEA est l'entité pour qui l'ouvrage est construit. Le maître d'ouvrage choisit la maîtrise d'œuvre sur appel d'offres, assure la gestion financière du projet et cherche des moyens pour en optimiser l'exécution. En plus des lots de travaux, l'ONEA assure également la maîtrise d'ouvrage pour le plan gouvernemental d'atténuation des effets environnementaux (mais cette fois-ci sur délégation de l'Etat). Au début de la mise en œuvre du projet, l'ONEA est face à deux problèmes. Il lui faut à la fois réussir le défi technique de l'approvisionnement en eau et s'assurer que l'ONEA poursuit sa transformation en termes de gestion. Le directeur de l'ONEA estime qu'en tant qu'entité, l'Office n'est pas en mesure d'exécuter les deux composantes de A à Z. L'ajustement choisi consiste alors à mettre en place une maîtrise d'ouvrage à l'intérieur de l'ONEA, à savoir la Maîtrise d'ouvrage de Ziga (MOZ). Cela a le mérite de décharger les services d'exploitation de l'ONEA qui auraient eu du mal à entièrement gérer les travaux<sup>23</sup>. Avec la MOZ, le but est d'avoir une unité de projet temporaire souple et opérationnelle (répondant au Directeur-général de l'ONEA), une structure agissant à pied d'œuvre (c'est-à-dire sur le terrain) et entièrement tournée vers le suivi des travaux (Kouaté 2014, 32). Au départ, les bailleurs se montrent un peu sceptiques vis-à-vis de la MOZ dont ils critiquent le sous-effectif et l'organigramme. Ce dernier est réorganisé pour optimiser l'articulation avec le personnel du contrat de service et de la maîtrise d'œuvre. La MOZ dispose d'une certaine autonomie sur le plan financier et administratif : elle fonctionne comme une sorte « d'Etat dans l'Etat » au sein de l'ONEA<sup>24</sup>. Puisque les agents de la MOZ sont des contractuels qui peuvent quitter l'ONEA après la fin du projet, les services d'exploitation de l'ONEA (qui devront assurer l'exploitation à l'avenir) sont associés au travail de la MOZ, conformément à la vision de long terme de la Direction. L'effectif de la MOZ est progressivement étoffé, notamment grâce à la mise en place de conditions de travail plus attractives. Efficace pour faire circuler l'information, ce dispositif contribue à la stabilisation du réseau d'acteurs.

L'ingénieur conseil Lahmeyer assure la maîtrise d'œuvre pour l'ensemble des lots, c'est-à-dire qu'il répond de la conception de l'ouvrage devant le maître d'ouvrage et en assume le contrôle d'exécution en s'assurant du respect du cahier des charges. Le travail de la maîtrise d'œuvre permet à la maîtrise d'ouvrage de garder un œil sur les bonnes pratiques et de se soucier des questions d'optimisation du système mis en place<sup>25</sup>. Le réseau d'acteurs a bénéficié d'une grande continuité au niveau de la direction de l'ONEA et de la MOZ, et l'existence d'un noyau dur de personnes assistant à toutes les réunions a permis d'éviter des décisions « trop administratives »<sup>26</sup>. Pendant les travaux, il y avait une réunion par jour et par lot ce qui a assuré un contact quasi permanent entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'assistance technique à la MOZ. L'articulation des rôles de ces trois acteurs s'est déroulée sans accroc significatif : la maîtrise d'œuvre a fait des propositions qui ont ensuite été appréciées par l'assistance technique et tranchées par la maîtrise d'ouvrage<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Entretien avec Lamine Kouaté (ONEA, Directeur-général de 1995 à 2006), réalisé le 2 avril 2015.

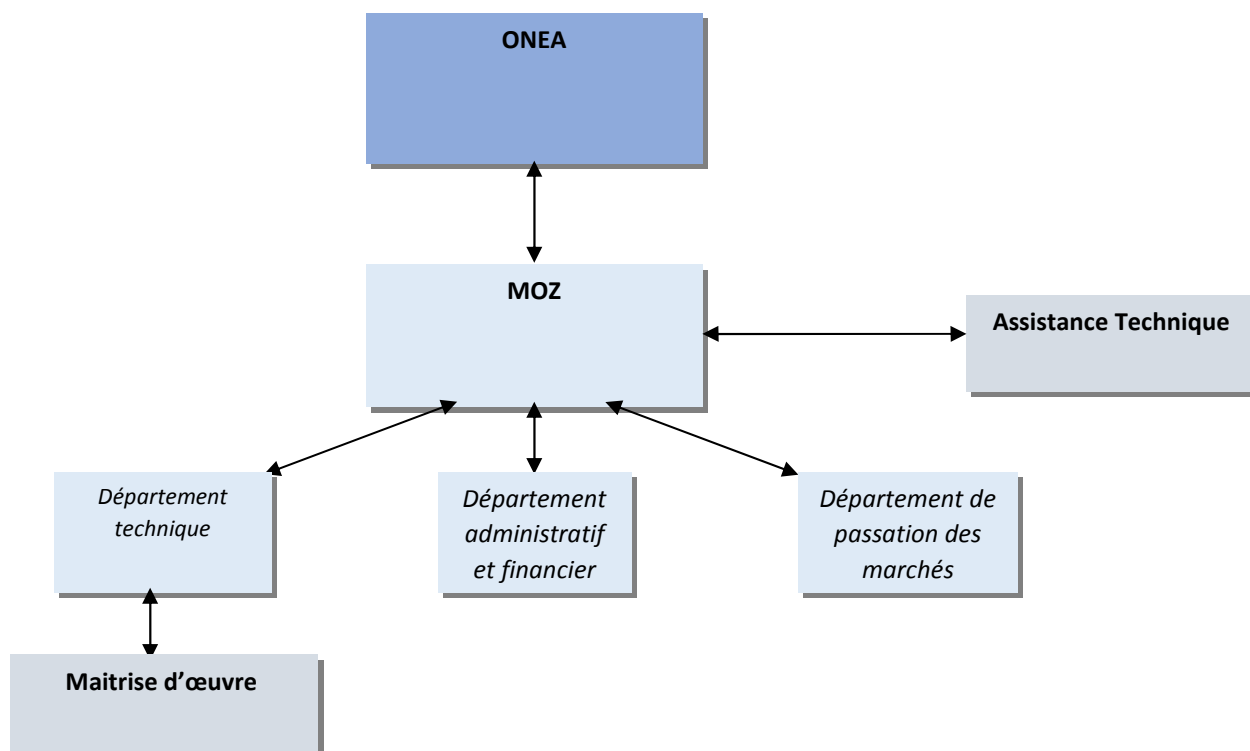
<sup>24</sup> Entretien avec Christophe Barat (AFD, en poste à Ouagadougou de 2009 à 2013), réalisé le 27 janvier 2015

<sup>25</sup> Entretien avec Harouna Ouibiga, (ONEA Directeur -général de 2006 à 2015), réalisé le 6 mai 2015.

<sup>26</sup> Entretien avec Kokou Noudjo (Ingénieur à Lahmeyer (désormais GKW) depuis 1998), réalisé le 8 avril 2015.

<sup>27</sup> Entretien avec Kokou Noudjo, réalisé le 8 avril 2015

Figure 6 : Structure de la maîtrise d'ouvrage de Ziga



Au niveau des bailleurs, la coordination a été facilitée par la désignation d'un chef de file. La Banque mondiale ayant la contribution financière la plus importante, son chef de mission (Eustache Ouayoro puis Matar Fall, basés à la Mission résidente de la Banque à Dakar) s'est chargé de ce rôle de concertation bien apprécié<sup>28</sup>. Les aide-mémoires successifs de la Banque ont été cosignés par le Ministère des Finances, ce qui indique une approche consensuelle et l'absence de divergence majeure pendant l'exécution du projet. Si la présence d'un chef de file a contribué à l'effort de coordination, l'harmonisation reste difficile puisque chaque bailleur garde sa propre logique d'action et ses procédures. Le fait que l'allotissement se soit attaché à limiter le nombre de bailleurs par lot (ou à les grouper par appartenance régionale, les bailleurs arabes se réunissant par exemple autour du barrage (lot n°1)) a aussi contribué à la bonne marche des travaux.

Le dispositif de suivi est chapeauté par le comité de pilotage et le comité de supervision. Présidé par le Directeur général de l'ONEA, le comité de pilotage rend compte au comité de supervision qui réunit l'Etat, l'ONEA et tous les bailleurs deux fois par année. Ce dernier examine et valide les rapports du comité de pilotage, discute les problèmes rencontrés pendant l'exécution, donne l'opportunité aux bailleurs de formuler leurs observations et recommandations et invite l'ONEA et l'Etat à passer en revue leurs engagements. Depuis le projet Ziga, le président du conseil d'administration de l'ONEA occupe également la place de Directeur Général de la Coopération (DGCOOP), dont la fonction est d'organiser les négociations pour la mobilisation de fonds extérieurs et de gérer l'ensemble des relations relevant de la coopération internationale. Cette position stratégique contribue à la solidité des liens entre les différentes parties prenantes du projet. La gouvernance interne des bailleurs est également globalement satisfaisante, les PTF se réunissant notamment au sein du cadre de dialogue sectoriel sur l'eau<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Entretien avec Yves Guiquéro (AFD, en poste à Ouagadougou de 2000 à 2004), réalisé le 17 février 2015

<sup>29</sup> Entretien avec Thierry Liscia (AFD, directeur-adjoint d'Agence au Burkina Faso), réalisé le 3 mars 2015.

Les éléments mentionnés ci-dessus ne signifient pas qu'il n'y a pas eu de divergences ou que le travail des uns et des autres a été facile. Le chronogramme des travaux a par exemple fait l'objet de discussions entre l'assistance technique et la MOZ. Alors que les assistants techniques souhaitent privilégier l'option permettant le délai global de réalisation le plus court en commençant par les réservoirs (lot 5), puis l'adduction (lot 2) et la distribution (lots 4 et 6), l'Onema milite pour un chronogramme séquentiel consistant à transporter l'eau (lot 2), la traiter (lot 3) et la distribuer (lots 2,4,5, 6) (AFD 2000). Cette épreuve a néanmoins été vite dépassée, l'Onema obtenant gain de cause sur ce sujet relevant de ses prérogatives de maître d'ouvrage. Après la construction de la station de traitement, la conduite d'adduction jusqu'à Ouagadougou a été construite. Une fois l'eau de Ziga arrivée à Ouagadougou, une partie des vieux réseaux a été utilisée puis la construction des châteaux d'eau et le reste des infrastructures de stockage et de distribution ont suivi (annexe F pour le schéma hydraulique).

Contrairement aux lots financés par l'AFD, quelques lots connaissent des retards importants à certains moments. La passation des marchés des lots 2 (adduction) et 5 (réservoirs et pompage) est très difficile à cause de divergences d'interprétations sur les offres techniques. Le lot 4 (réseau primaire) accumule également du retard à cause des graves défaillances de l'entreprise de travaux. En septembre 2003, le taux de réalisations physiques est de 32%, alors que la prévision était de 40% (IDA 2003). Dans l'ensemble le glissement global du chronogramme a été en partie résorbé puisqu'il n'y a eu aucun dépassement contractuel. Les problèmes avec les entreprises concernées ont été gérés par la MOZ, conformément à ses fonctions. Il faut dire que malgré la période tumultueuse vécue au cours des années 80-90, l'Onema disposait d'un réel bagage technique à même de faciliter la résolution de conflits liés à la réalisation des infrastructures. Dans l'ensemble la règle qui veut que les bailleurs n'interviennent pas directement auprès des entreprises de travaux a été respectée<sup>30</sup>.

En juillet 2004, l'eau de Ziga arrive enfin à Ouagadougou, événement marqué par une grande cérémonie en présence du président de la République de l'époque, Blaise Compaoré. Pour la première fois, l'avenir de l'approvisionnement en eau de la capitale est envisagé plus sereinement et la conviction que « Ouaga n'aura plus soif » se répand parmi la population. (Barro 2004). Dès 2005-2006, les 150-200 forages de la capitale dont les coûts d'exploitation sont prohibitifs (pas faciles d'entretien, gourmands en énergie, demandant beaucoup de temps aux équipes de maintenance et demandant de nombreux contrôles de la qualité de l'eau) sont mis de côté<sup>31</sup>. En 2006, la campagne « 50'000 branchements à 50'000 francs » est lancée. Son ampleur représente un vrai test pour le dispositif mis en place. La réalisation des devis et des branchements demande la mobilisation des équipes de l'Onema (et pas seulement de la MOZ) et le recrutement de prestataires privés. Au niveau organisationnel, la campagne entraîne la création d'une « cellule de pilotage opérationnel » regroupant la direction clientèle, la direction de Ouagadougou, la MOZ et le contrat de service. Cela permet la réalisation de 50 800 branchements en deux ans et entraîne l'amélioration des infrastructures destinées à la clientèle (création de 10 nouveaux guichets notamment).

A l'issue de l'ensemble des travaux, les relations entre les acteurs sont à la fois solides et flexibles. Preuve en est l'utilisation faite du petit reliquat se dégageant de l'exécution de Ziga, résultant du changement de cours du dollar. Il est utilisé pour financer trois petits barrages permettant le maraichage dans les environs de Ziga tandis que le reliquat du financement KFW/BEI est utilisé pour financer 4500 branchements dans le cadre de Ziga bis. Si tout n'est pas automatique, le cadre institutionnel est

<sup>30</sup> Entretien avec Yves Guiquéro (AFD, en poste à Ouagadougou de 2000 à 2004), réalisé le 17 février 2015.

<sup>31</sup> A l'heure actuelle, la réhabilitation de certains d'entre eux sert de mesures d'urgences en attendant la mise en service de Ziga II prévue pour début 2017. La mise en place de la télégestion permet cette fois de limiter leurs coûts d'exploitation.

bien en place. A partir du moment où les conventions ont été signées, tout a été un peu plus fluide car tous les acteurs étaient « prêts à jouer le jeu ». Cette volonté commune d'aboutir prouve la réussite du dispositif d'enrôlement, au sein duquel chaque acteur accomplit le rôle qui lui a été attribué sans le remettre en question. Le Directeur-général de l'ONEA de l'époque résume cette évolution en ces termes : « Des consultants, en passant par les bureaux d'études et les opérateurs privés, chacun jouait franc jeu et savait à quoi s'en tenir. »

La question du renforcement des capacités peut être analysée au niveau du contrat de service et du contrat d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage de Ziga. Comme déjà souligné, le contrat de service est la solution de compromis trouvée pour appuyer de façon globale la gestion commerciale et financière de l'ONEA ; l'assistance technique à la MOZ doit quant à elle lui permettre de jouer pleinement son rôle d'unité de pilotage sur les lots de travaux (elle concerne les lots 2 à 8).

## **2.1 L'assistance technique : Contrôle et efficience vs renforcement des capacités**

Le terme « assistance technique » tend à être utilisé de manière assez diffuse pour désigner « *les services de consultants, conseillers et autres experts qui exercent leurs activités dans un pays en développement pour des durées de plusieurs mois, voire de plusieurs années* ». (Castellanet et Blanc 2007, 7). Actuellement, l'idée que le but premier de l'AT devrait être le renforcement durable des capacités ne fait pas débat au sein des institutions internationales. Or, c'est précisément sur ce volet que les résultats globaux ont été les plus décevants ces dernières années. A cet égard, la recherche s'arrête sur les risques associés à une assistance technique résidente en insistant sur le fait que celle-ci peut agir en substitution plutôt que de favoriser l'appropriation. En réalité, les rôles de l'AT sont souvent mal définis et les préoccupations des bailleurs sur l'utilisation des fonds amènent celle-ci à mêler fonctions de contrôle et ambitions de transfert des connaissances.

Le problème est que les objectifs de contrôle et d'appropriation se heurtent à des horizons temporels différents. Alors que les fonctions de contrôle sont associées à l'exigence de résultats rapidement visibles et quantifiables, le renforcement des capacités s'inscrit dans le temps long et est nettement plus difficile à mesurer. Cette ambivalence se remarque notamment au type de profil recherché pour les experts, les aptitudes à renforcer les capacités étant bien souvent absentes de la longue liste de compétences à remplir (le contrat d'assistance technique de Ziga I ne faisant pas exception sur ce point) (voir ONEA/MOZ-BCEOM/Mazars et Guérard 2001, 52) . Mais cela se voit aussi et surtout au type d'indicateurs sélectionnés pour évaluer les contrats d'AT. Dans les faits, les indicateurs les plus fréquents sont de nature opérationnelle (par opposition au ciblage de la dimension institutionnelle), ce qui souligne l'importance de soigner la formulation des termes de référence de l'AT. Dans le domaine de l'eau, le profil technique des interlocuteurs rend la sensibilisation autour de ces dimensions encore plus importante. Comme bien d'autres formes d'assistance, l'AT a souvent été utilisée à des fins d'influence stratégique et a notamment servi à s'assurer de la mise en œuvre des réformes voulues par les institutions financières internationales dans les années 1990 (Castellanet et Blanc 2007, 9). Au lieu d'être ciblée et de faire l'objet d'une « réelle » demande des pays en développement, l'AT tend à faire automatiquement partie d'un paquet et à être considérée comme étant « gratuite » (ECDPM 2007, 13). La définition des responsabilités en termes de redevabilité (*accountability*) n'est pas claire dès lors que les assistants techniques se retrouvent à rendre directement des comptes aux bailleurs au lieu de répondre aux préoccupations de leurs partenaires dans les pays en développement.

Ce décalage fait écho aux ambivalences de la coopération au développement en général sur l'usage de l'assistance technique en particulier. Elles peuvent être abordées par le biais de la théorie de la relation de principal à agent, héritée de l'économie institutionnelle. Dans les relations contractuelles, l'action du principal dépend de celle de l'agent mais le premier ne dispose pas de tous les éléments d'information concernant les actions du second. Il en résulte des problèmes d'agence (mauvaise sélection et aléa moral) qui peuvent augmenter les coûts de transaction. Appliquée au développement, la théorie d'agence se dédouble en un scénario officiel (O script) et un scénario officieux (U script), qui font occuper des places différentes aux principaux acteurs : bailleur, institution bénéficiaire, assistance technique (voir sur le sujet R. Rottenburg, 2009). Officiellement, le statut de principal est réservé à l'institution bénéficiaire, qui est chargé de contrôler les actions d'un ou plusieurs agents (assistance technique). Dans les faits, le bailleur retient la position de principal en donnant la position d'agent à l'assistance technique, censée peser de tout son poids pour que l'institution bénéficiaire agisse conformément aux consignes du bailleur et de ses intérêts (par exemple le remboursement d'un crédit si un crédit a été accordé au bénéficiaire). Selon les occasions et les besoins, c'est tantôt le scénario officiel, tantôt le scénario officieux, qui est mis en avant. Dans tous les cas, c'est l'assistance technique qui se trouve en position d'agent et que l'on peut éventuellement pointer du doigt en cas où le projet tournerait mal (le bailleur est au dessus de tous soupçons et l'institution nationale ne peut pas être accusée, pour des raisons diplomatiques évidentes).

## **2.2 Ambigüités et apports du contrat de service et de l'assistance technique à la MOZ**

Comment ces difficultés ont-elles été abordées dans le cadre du projet Ziga ?

Acquis de haute lutte, le principe d'un renforcement des capacités de l'ONEA reposant sur un contrat de service a mis du temps à se concrétiser. C'est le groupement Veolia/Mazars et Guérard qui remporte l'appel d'offres et signe un contrat d'une durée de cinq ans (financé par la Banque mondiale). Connu successivement sous le nom de Compagnie générale des eaux et de Vivendi, le groupe français Veolia (2 experts résidents) est chargé de renforcer les performances commerciales de l'Onea tandis que le cabinet Mazars et Guérard (1 expert résident) s'occupe du volet financier. L'AFD finance l'assistance à la MOZ par le biais d'un contrat avec le BCEOM (Bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer - Société française d'ingénierie) qui forme un groupement avec Mazars et Guérard. L'ensemble des dispositions contractuelles est négocié pendant 2 ans entre 1999 et 2001. Entre temps, l'assistance technique a fonctionné sur la base de deux contrats intermédiaires de mise en route. Le contrat final prévoit l'organisation suivante : le groupement est représenté par 2 experts résidents (un chef de mission et un spécialiste en comptabilité et gestion financière) auxquels s'ajoute un contingent d'hommes/mois d'expertise pour des missions ponctuelles d'appui.

Résultat d'un compromis difficile, le contrat de service n'est pas dépourvu d'ambigüités, ce que les comptes rendus des négociations permettent de saisir. Dans un compte rendu de mission de décembre 1998, l'AFD affirme que l'appui par une société d'eau (Veolia sera sélectionnée dans le cadre du contrat de service un an plus tard) correspondra à « l'achat d'un savoir-faire » comme si l'achat suffisait à l'appropriation. Alors que la raison d'être du programme est censée être le renforcement des capacités de l'Onea, les bailleurs ont une vision plus instrumentale et insistent avant tout sur les améliorations commerciales et financières que l'assistance doit engendrer. Lors d'une réunion de concertation restreinte au sujet du renforcement des capacités de gestion de l'Onea en février 1999, la Banque mondiale et l'AFD fixent les principes suivants dans le cadre d'un document de travail : « L'assistance qui doit être apportée doit avoir pour objectif central de maîtriser les besoins de financement directement liés à l'exploitation du

*réseau (contenir le crédit client et contrôler étroitement les achats) et de transférer au personnel de l'Onea une culture d'entreprise fondée sur une stratégie commerciale (qui implique une connaissance analytique des coûts et la pratique d'ajustements tarifaires)» (AFD 2000) . Le renforcement global des capacités est implicitement conceptualisé comme une sorte d'effet secondaire d'une nouvelle approche commerciale et financière. Centrale, la « gestion de la clientèle » semble uniquement faire référence au recouvrement et s'il existe bien un indicateur suivant le taux de plaintes, il ne dit rien sur la façon dont ces plaintes devraient être abordées. Entre le contrat de gestion et l'AT classique, le contrat de service final se veut hybride et représente une reconfiguration des relations public/privé mais il n'élimine pas toutes les ambivalences pressenties. D'un côté, le personnel du groupement Veolia/Mazars et Guérard est soumis à des objectifs de performance ambitieux assortis de responsabilités étendues mais il doit aussi œuvrer au transfert du savoir-faire qui se concilie mal avec le calendrier précis prévu pour le reste des prestations.*

Engagé pour contrôler le contrat de service, l'auditeur technique indépendant Charles Tribèche a joué un rôle de régulateur. Selon plusieurs personnes interrogées, il a parfois fait office d'« arbitre » entre le mandataire du groupement (Veolia) et l'ONEA, l'Office se reposant sur les conseils et observations faites au cours de ses 2 missions annuelles. Illustration des multiples petits ajustements nécessaires à la bonne marche du projet, la Direction générale a également organisé des assemblées générales destinées à entendre les doléances que les travailleurs pourraient avoir au sujet de la présence des experts. Du côté du groupement Veolia/Mazars et Guérard, la rémunération des experts résidents a été partiellement fixée sur la base des performances ce qui revient à fixer une « obligation de résultats ». L'existence de bonus/malus en fonction des résultats obtenus (proposition qui avait été défendue par l'AFD) a encouragé les experts à collaborer avec les équipes. Ces incitations ont favorisé l'obtention de résultats positifs concernant la gestion financière et commerciale mais ont été nettement moins efficaces du point de vue du transfert des connaissances. Ce n'est pas que le renforcement des capacités ait été absent des dispositions contractuelles. Paradoxalement, il semble que le caractère exhaustif de la clause s'y rapportant ait nui à l'efficacité de sa mise en œuvre : pour être plus effectif, le transfert de savoir-faire aurait dû être ciblé sur quelques domaines en particulier<sup>32</sup> . Le concept d'« homologues » a néanmoins permis de miser sur les capacités des personnes clés dans le cadre d'une démarche proche du tutorat (Groupement Veolia-Mazars 2007, 24).

Au niveau du bilan du contrat d'assistance technique à la MOZ, les éléments suivants méritent d'être soulignés. Sur le plan technique, le fait que l'assistance technique était résidente a présenté des avantages en termes d'exécution technique que des missions ponctuelles ne pouvaient pas offrir<sup>33</sup>. Malgré la présence permanente des experts, les dispositions contractuelles en place ont visé à limiter les possibilités d'ingérence. Le contrat d'assistance affirme que « l'objectif de l'assistance technique n'est pas de se substituer à la Maitrise d'Ouvrage de Ziga, mais de fournir un appui à celle-ci pour que le projet soit mis en œuvre dans les meilleures conditions (...) », avant de préciser qu'« aucune disposition du présent contrat ne peut être interprétée comme créant une relation de commettant à préposé, ou établissant un lien de subordination d'employé à employeur entre le client et les consultants ». Le personnel clé fourni par l'AT a été pleinement intégré au sein des équipes de la maîtrise d'ouvrage puisque chaque expert était l'homologue d'un responsable burkinabé avec qui il devait travailler de concert. Le superviseur financier a eu pour homologue le directeur administratif et financier de la MOZ, tandis que le chef de mission était l'homologue du directeur technique. A noter que le chef de mission était « positionné en tant que tel » auprès du Directeur de la MOZ, ce qui dénote le caractère « musclé » de l'AT. Ce positionnement des experts en tant qu'homologues vis-à-vis des cadres de la MOZ semble avoir contribué à un sentiment de partenariat et a permis au contrat d'être

<sup>32</sup> Entretien avec Lamine Kouaté (ONEA, Directeur-général de 1995 à 2006), réalisé le 2 avril 2015.

<sup>33</sup> Entretien avec Kokou Noudjo (Ingénieur à Lahmeyer (désormais GWK) depuis 1998), réalisé le 8 avril 2015

bien intégré dans la gestion quotidienne de l'Onea. Du point de vue relationnel, les rapports entre l'AT et le personnel de l'Onea ont également été facilités par le fait qu'après l'audit social, « les rescapés » de l'Onea étaient particulièrement motivés à avancer<sup>34</sup>. Malgré tout, le risque de voir l'AT agir en substitution (plutôt que de ne promouvoir que le transfert) n'a pas été complètement évité (AFD 2008b) même si la MOZ a été capable de préparer la phase intermédiaire.

En dépit d'un certain nombre de limites, le contrat de service et l'assistance technique à la MOZ ont été en mesure d'accompagner le changement insufflé par Ziga. En 2006, le contrat d'assistance technique à la MOZ est prolongé afin de faire usage du reliquat non utilisé (237 562 euros) et de superviser un certain nombre de développements importants en vue de Ziga bis tels que le suivi de la campagne de branchements, l'actualisation du schéma directeur et la clôture du lot 5 (réservoirs et station de pompage). Les archives montrent que cette prolongation (qui prouve la flexibilité du réseau d'acteurs) fait l'objet d'une requête de l'ONEA et ne s'explique pas par une quelconque méfiance des bailleurs (ONEA 2006).

Malgré les âpres débats qui avaient précédé le contrat de service, celui-ci n'est plus remis en question une fois la phase opérationnelle entamée. Tous les interlocuteurs interrogés soulignent que les performances ont vite parlé en faveur de l'ONEA. Si certains employés et la Banque mondiale ont pu voir le contrat comme une étape vers la privatisation, l'ONEA a intelligemment compris qu'il pouvait à la fois permettre de sécuriser le dispositif institutionnel en place, rassurer les bailleurs, et faire évoluer l'entreprise dans une direction plus conforme à l'ampleur nouvelle de ses activités. Le départ définitif du personnel du contrat de service fin 2007 représente néanmoins un grand test. Une année après cette étape, les indicateurs de performance restent au beau fixe. Principale préoccupation des bailleurs, le taux de recouvrement s'est maintenu tandis que la certification des comptes n'a pas posé de problème<sup>35</sup>.

Plusieurs années après la fin des contrats et bénéficiant désormais du recul apporté par d'autres formes d'AT, l'expérience de Ziga I laisse un bon souvenir à l'ONEA. Elle a en quelque sorte permis de forger une culture d'assistance technique « à la carte ». Bien que l'évolution du renforcement des capacités dans le reste du projet Ziga ne puisse pas faire ici l'objet d'une longue analyse<sup>36</sup>, les éléments suivants sont révélateurs de cette remarquable évolution en termes d'appropriation et d'alignement. Dans le cadre de Ziga bis, l'assistance technique a suivi le modèle établi dans Ziga I, à la différence près que l'AT a été assurée de manière ponctuelle sans expert résident. Cette évolution vers davantage d'appropriation nationale s'est surtout renforcée avec la préparation de l'AT de Ziga II, dont les termes de référence ont cette fois-ci été rédigés principalement par l'Onea. Conformément à la vision de l'Office, l'AT de la nouvelle phase doit servir à établir un diagnostic organisationnel, permettant ensuite l'identification ciblée de ses interventions ; elle est également appelée à faciliter la gestion des diverses conditions suspensives des bailleurs. L'Onea voit désormais l'AT comme un processus essentiellement itératif (c'est-à-dire en constant renouvellement) pour lequel l'adhésion et l'autonomisation des équipes est un élément absolument crucial<sup>37</sup>. Plus une maîtrise d'ouvrage est performante (plus on s'approche du « O script de Rottenburg, voir plus haut) plus l'assistance technique doit être bien dosée. Ainsi entre le début et le stade actuel du projet, le débat a réellement changé de physionomie. Au lieu d'être avant tout la manifestation d'une conditionnalité des bailleurs, l'assistance technique a pu évoluer vers des prestations taillées sur mesure en fonction de la demande de l'ONEA, prestations somme toute assez

---

<sup>34</sup> Entretien avec Lamine Kouaté (ONEA, Directeur-général de 1995 à 2006), réalisé le 2 avril 2015

<sup>35</sup> Entretien avec Harouna Ouibiga (ONEA, directeur de 2006 à 2015), réalisé le 6 mai 2015

<sup>36</sup> Pour une discussion de l'AT dans Ziga bis et Ziga II, voir l'étude de S. Bussy (2015).

<sup>37</sup> Entretiens avec Claire Fargeaudou (AFD, cheffe de projets), Fadila Belmounes (AFD, appui au renforcement des capacités) et Ousmane Yaya Bocoum (ONEA, Directeur du projet Ziga) réalisés les 5 février, 3 avril et 7 avril 2015.



proches de celles de conseil stratégique<sup>38</sup>. Fin 2010, la MOZ devient la Direction de Projet-Approvisionnement en Eau Potable (DP-AEP), désormais pleinement institutionnalisée au sein de l'organigramme et est plus que jamais une pièce essentielle du fonctionnement de l'ONEA.

Avant l'arrivée de l'eau de Ziga, le manque de ressource rend l'établissement d'une véritable politique sociale illusoire bien que le maintien d'un parc de bornes-fontaines conséquent ait pu agir comme une solution palliative. En triplant la quantité d'eau produite (de 40 300 m<sup>3</sup>/jour en 2001 à 122 000 m<sup>3</sup>/jour), Ziga change complètement la donne et ouvre le champ des possibles.

### 3.1 Le projet Ziga et la question de l'équité sociale

Quand l'on se penche sur les rapports d'achèvement du projet émanant de l'AFD, de la Banque mondiale ou de l'ONEA, le discours de lutte contre la pauvreté est présent mais il reste souvent très général et ne fournit que très peu d'informations détaillées sur le niveau de pauvreté des ménages ayant bénéficié du projet et sur la façon dont ils ont été ciblés. En guise d'analyse de l'impact économique et social de Ziga I, la fiche de présentation de projet achevé de l'AFD (2008a) affirme seulement que « *les volets adduction et distribution ayant été réalisés conformément aux prévisions, le programme a permis d'augmenter l'accès à l'eau potable des populations pauvres des zones urbaines* » étayant cette affirmation par la progression globale du taux d'accès (de 55% en 2001 à 87% en 2007) . Ce flou trouve son origine dans les documents initiaux de prise en considération du projet. Du côté de l'AFD, ni la note de prise en considération datant de 1996 ni le rapport au conseil de surveillance de 1999 ne comportent d'analyse sociale du contexte et des utilisateurs alors que ces documents sont par contre très détaillés en ce qui concerne le diagnostic financier de l'ONEA. Le « document d'information sur le projet » de la Banque mondiale (1997) affirme que le but principal du projet est d'améliorer « *the access to safe water for the population living mainly in poor suburbs of Ouagadougou* ». A défaut d'énoncer les moyens précis rendant possible cette politique inclusive, le document argue que ce résultat sera obtenu en améliorant l'autonomie, la comptabilité, la planification et l'efficacité des opérations de l'ONEA.

Le discours de lutte contre la pauvreté disparaît vite lorsqu'on examine les indicateurs de suivi de l'ONEA (Baron 2014). Par exemple, dans le document d'évaluation du projet Ziga de la Banque mondiale (2001a), les indicateurs clés de performance ciblent la réalisation en bonne et due forme des infrastructures (7 indicateurs), la gestion financière (6 indicateurs), le renforcement des capacités de l'ONEA (2 indicateurs) et l'augmentation globale de la desserte (2 indicateurs). Mais il n'y a aucun indicateur pour mesurer la progression de l'accès des plus pauvres. La focalisation sur ces éléments commerciaux, techniques et financiers se retrouve dans le contrat-plan liant l'ONEA à l'Etat. Que penser de cette absence lorsque l'on sait que l'idée que « *what gets measured gets done* » (Peter Drucker) est un adage fréquent depuis que le monde du développement s'inspire du management par résultats ?

Ces limites s'expliquent par le poids de l'équilibre financier dans la conception du projet. Condition de viabilité économique du projet et de remboursement des prêts, l'équilibre financier de l'ONEA est une préoccupation cruciale des bailleurs de fonds. Ce constat est encore plus vrai pour l'AFD dont la spécificité est d'avoir accordé un prêt non-souverain (c'est-à-dire sans garantie de l'Etat burkinabè) de 21 millions d'euros pour la station de traitement. L'AFD n'est toutefois pas sans garanties puisque ce prêt est assorti dès Ziga I d'un compte nanti sur lequel est versée une provision égale à deux échéances du crédit AFD et d'un mécanisme de paiement et de délégation de créances sur des gros clients de l'ONEA, mais celles-ci sont moins solides que celles offertes par un prêt souverain. Le prêt non-souverain peut avoir une valeur ajoutée du point de vue du renforcement des capacités en poussant à

---

<sup>38</sup> Entretien avec Aline Auckenthaler (AFD, chargée de projets), réalisé le 12 mars 2015.

une meilleure structuration du secteur mais il impose également certaines logiques d'action. Dès lors, l'objectif du projet Ziga est avant tout de générer une *demande solvable* pouvant supporter les augmentations tarifaires successives nécessaires à l'équilibre financier (comprenant le recouvrement des coûts d'exploitation et le respect des échéances du service de la dette). Dans la documentation de la Banque mondiale (2001b), l'équilibre financier est censé être atteint au plus tard le 31 décembre 2006. Dans le même esprit, les conditions suspensives au décaissement de l'AFD requièrent notamment la formalisation des relations fiscales Etat/Onesa ainsi qu'une lettre d'engagement de l'Etat concernant les augmentations tarifaires. En 1999, l'Agence table sur des augmentations annuelles de 5% jusqu'en 2005 alors que les tarifs ont déjà quadruplés entre 1991 et 1995. Elle se positionne même pour la fin de l'exonération de TVA dont bénéficient les consommateurs de la première tranche. Le risque social de ces augmentations est abordé de façon strictement économique. C'est uniquement afin de « ne pas conduire à un rétrécissement de la demande » pour cause d'« élasticité négative » face au prix que les augmentations devraient être au maximum étalées dans le temps.

Pour résumer, bien que l'équilibre financier soit un ingrédient de la durabilité du service, le recouvrement des coûts qu'il implique s'oppose à l'approvisionnement en eau des pauvres qui ne peuvent s'offrir l'eau qu'en dessous de son prix. En ce qui concerne la première phase de Ziga, l'Onesa a été amenée à principalement rendre des comptes sur la dimension financière, la dimension sociale étant conçue comme un résultat indirect et graduel de cette meilleure gestion.

### **3.2 Des efforts concrets pour la généralisation du service**

Les lacunes de certains documents clés ainsi que l'attention méticuleuse portée à l'équilibre financier ne doivent cependant pas conduire à occulter les efforts concrets pour la généralisation de l'accès. Afin de concilier équité sociale et équilibre financier, l'ONEA mise sur trois instruments : maintien d'un nombre de bornes-fontaines important, tarification progressive (et subventions croisées), et promotion des branchements à un prix subventionné.

Avant le projet Ziga, le recours à des infrastructures collectives répond au souci de rationner une ressource rare. On estime en effet qu'en moyenne un ménage recourant aux installations collectives consomme deux fois moins d'eau qu'un ménage disposant d'un branchement privé (Dos Santos 2006, 281). Avec l'augmentation de production apportée par Ziga, Ouagadougou n'a pas pour autant abandonné ce mode d'approvisionnement. Contrairement à la grille tarifaire des abonnés qui a subi de nombreux ajustements, le prix facturé aux bornes-fontaines est demeuré assez stable, passant de 174 FCFA en 1995 à 186 FCFA/m<sup>3</sup> en 2007 (188 FCFA/m<sup>3</sup> en 2015). Si ce prix reste largement inférieur au coût réel de l'eau, la marge prise par les fontainiers fait monter le prix final à 270 FCFA/m<sup>3</sup>. Ce prix est nettement supérieur au tarif payé par les abonnés disposant d'un branchement et consommant sur la première tranche (188 FCFA/m<sup>3</sup>) (de Ravignan 2015). Les plus pauvres sont donc doublement perdants : ils doivent faire l'effort de se déplacer pour avoir accès à l'eau et ils paient plus cher pour une eau qui devra ensuite être transportée et perdra donc en qualité. Sans compter qu'en période de pénurie et de coupures, les longues heures d'attentes aux bornes-fontaines débutent souvent dès le petit matin et posent des problèmes de sécurité pour les femmes et les enfants chargés de cette corvée, comme le raconte Yvonne, une habitante du quartier non loti de Tabtenga. Reste que la physionomie de Ouagadougou rend le modèle conventionnel inadéquat et que les bornes-fontaines correspondent à la capacité de payer des ménages les plus pauvres pour qui la mensualisation reste un obstacle. Avec 400 bornes fontaines supplémentaires, Ziga a considérablement amélioré le niveau d'équipement de la capitale (voir annexe G) et réduit la distance au point d'eau.

Au niveau des abonnés, le modèle choisi allie tarification progressive et subventions croisées. Cela signifie que les petits consommateurs paient le moins en bénéficiant d'une tranche sociale tandis que les gros consommateurs doivent s'acquitter de tarifs plus élevés. Du point de vue de l'équité et de la redistribution, l'hypothèse principale de ce type de modèle est que les ménages précaires sont des petits consommateurs (la progressivité de la structure tarifaire devant par ailleurs inciter à limiter le gaspillage). Dans les pays en développement, cette idée reçue selon laquelle la tarification progressive permet de sensiblement améliorer l'accès à l'eau potable des pauvres ne se vérifie pas (Etienne et Henry 2003, 23). Les familles nombreuses ainsi que les ménages partageant un robinet se retrouvent, du fait de leur consommation groupée, à dépasser le seuil de la première tranche (seuil fixé par l'Onema à 10 m<sup>3</sup> jusqu'en 2002, à 6m<sup>3</sup> de 2003 à 2007, et à 8 m<sup>3</sup> depuis 2008). Il arrive également que certains abonnés mettent à profit pour leur compte la subvention de la première tranche en revendant l'eau à leurs voisins moins aisés à qui ils font supporter un coût plus élevé (Boland et Whittington 2003). En plus des inconvénients liés à son caractère progressif, le modèle tarifaire en place offre peu de marge de manœuvre et présente aujourd'hui un réel risque d'essoufflement. Pour des raisons politiques, le prix de la tranche sociale est celui qui est le plus difficile à modifier. Pour des considérations d'équité et de cohérence du dispositif, il est difficile également de drastiquement augmenter les tarifs des tranches intermédiaires. Plus le saut entre la première tranche et les suivantes est grand, plus le risque de voir des effets pervers est marqué et plus les petits consommateurs doivent être capables de maîtriser leur consommation au m<sup>3</sup> près. Enfin, les tarifs des gros consommateurs sont déjà élevés (en termes relatifs) et source de tensions. En 1999 et 2000, les deux premières tranches sont augmentées de 2.5% tandis que les tranches plus élevées subissent une hausse de 7.5%, ce qui accentue encore l'écart entre les tranches. Le risque de voir le modèle atteindre ses limites augmente avec le temps puisque les clients nouvellement raccordés (familles pauvres) tendent à consommer moins. Afin d'éviter le gaspillage et limiter leur consommation, beaucoup placent un cadenas sur leur branchement une fois la quantité d'eau nécessaire stockée (voir Annexe C, photo 8).

**Figure 7 : Tarifs en vigueur de 2003 à 2007**

Catégorie	Volumes	Tarifs/m3
Abonnés domestiques	0-6 m3	188
	7-30 m3	393
	Plus de 30 m3	1040
Bornes-fontaines	Tous volumes	188
Professionnels (administrations et industries)	Tous volumes	1040
Redevance fixe brchmts privés		1000 F/mois

Source : ICEA/SOGREAH 2008

Les nouveaux abonnés tendent donc à grossir la consommation de la première tranche et placent toujours plus de pression sur la trésorerie de l'Onea et sur le maintien du tarif moyen<sup>39</sup>. En 2002, une nouvelle grille tarifaire est conçue et mise en œuvre l'année suivante. Le seuil de la tranche sociale est réduit à 6m3 (son prix passe de 176 à 188 FCFA/m3), la limite de la tranche intermédiaire passe de 25 m3 à 30 m3 (le prix passant de 375 à 393 FCFA/m3) (ICEA/SOGREAH 2008, 1). Les gros consommateurs domestiques et les consommateurs non domestiques ne paient plus 993 mais 1040 FCFA/m3 (sous la forme d'une tranche unique pour les seconds).

En 2003, alors qu'il est censé envoyer son rapport pour l'augmentation tarifaire suivante à la Banque mondiale, Lamine Kouaté se rend compte que la hausse importante du nombre de branchements due à la production accrue d'eau liée à Ziga I change complètement la donne au niveau des recettes des produits en faisant baisser le prix de l'eau. Sa démonstration permet d'éviter des hausses automatiques et repousse la prochaine augmentation à 2008.

Avant le projet Ziga, l'Onea compte 46 000 abonnés dont plus de la moitié à Ouagadougou (AFD 1999c). En 2003 (avant la mise en service des installations de Ziga), un branchement situé à 5m de la conduite (la distance minimale) est facturé par l'Onea à près 150 000 FCFA auxquels s'ajoutent 30 500 FCFA pour la location permanente du compteur (Dos Santos 2006, 280). Autant dire que le branchement est réservé à une minorité aisée. En raison de l'insuffisance de la ressource et de ce prix élevé, le taux de connexion au réseau s'élève début 2000 à 30% à Ouagadougou, l'un des plus faibles dans la sous-région pour une capitale. La mise en place de « branchements sociaux » à prix subventionnés est l'un des principaux apports de Ziga. Pendant la première phase du projet, le coût moyen de raccordement est substantiellement réduit, d'abord grâce à la réalisation de 7000 branchements à 100'000 francs en 2005 puis par le biais de la campagne promotionnelle « 50 000 branchements à 50 000 francs »<sup>40</sup> de 2006-2007. Cette campagne massive permet d'augmenter

<sup>39</sup> Pour donner un ordre de grandeur, 47% de la consommation intervient sur la tranche sociale en 2014. Entretien avec Adama Saouadogo (ONEA, Directeur Clientèle), réalisé le 1<sup>er</sup> avril 2015.

<sup>40</sup> A partir de 2010, le prix du branchement descendra même jusqu' à 30 500 francs, cette somme représentant en fait une avance sur consommation (le branchement en tant que tel est désormais gratuit)

substantiellement le taux de desserte en doublant le nombre de branchements de la capitale. Il est donc indéniable qu'elle a profité à la population en général, y compris à des ménages moins aisés. Cependant, cette phase de promotion ne s'est pas faite avec le but explicite de raccorder les zones sous-équipées. Au contraire, le Directeur-général de l'époque rapporte que cela s'est plutôt fait en fonction de données techniques, la présence d'un château d'eau donnant lieu à des branchements systématiques dans la zone concernée. Le groupement Veolia/Mazars (2007, 13) affirme quant à lui avoir « *soutenu une politique de baisse de prix favorisant l'accès à l'eau, de façon mesurée pour limiter les risques connus, et majeurs, d'intégrer des clients moins consommateurs (risque de facturation), moins intéressés (risque d'inactivité) et moins solvables (risques d'encaissement)* ».

Les critères permettant de bénéficier d'un « branchement social » ne reposent pas sur les caractéristiques socio-économiques des ménages ; le « branchement social » n'est pas attribué en fonction du revenu. Pour bénéficier du raccordement, il faut habiter dans une concession (et non une parcelle nue), se situer à maximum 50 mètres de la conduite, être en possession d'un titre de propriété ou d'un permis urbain d'habiter et d'une pièce d'identité<sup>41</sup>. En dépit des efforts concrets pour la généralisation de l'accès, les deux instruments principaux en faveur des pauvres souffrent donc de problèmes de ciblage. Les subventions consenties pour les branchements sociaux visent l'augmentation du nombre global de branchements mais ne visent pas spécifiquement les ménages à faibles revenus (Bayliss, Newborne et Tucker 2012, 113). De même, le prix très faible de la première tranche bénéficie à tous les consommateurs privés. Contrairement aux industriels qui paient un tarif élevé sur l'ensemble du volume consommé, les grands consommateurs domestiques bénéficient de la progressivité et ne paient le prix fort que sur la dernière partie de leur consommation, ce qui peut être considéré comme une perte de revenus pour l'Onema. Selon certains spécialistes, les instruments choisis pour la politique sociale de l'Onema seraient plus adaptés à la « petite prospérité » qu'aux gens souffrant de grande précarité<sup>42</sup>.

Ces problèmes de ciblage n'ont pas de solution évidente à cause du problème sous-jacent d'identification des plus pauvres. Les diverses méthodes de ciblage de la pauvreté peuvent être classées en 4 catégories (Aryeetey et al. 2013). Le ciblage individuel basé sur le revenu est une mesure absolue qui définit la pauvreté à partir d'une ligne correspondant à un certain niveau de dépenses. L'approche géographique cible des zones pauvres à l'aide d'indicateurs globaux de pauvreté. Le ciblage individuel basé sur les avoirs offre une mesure relative de la pauvreté en s'appuyant sur des critères (niveau d'équipement, éducation, type de logement) associés à un certain niveau de revenu (exprimé par quintile). L'approche communautaire (ciblage individuel participatif) dépend de la définition et de la perception de la pauvreté en vigueur au sein de chaque communauté. Chacune de ces méthodes tente de trouver un équilibre entre fidélité (identification précise de tous les pauvres) et efficacité (moindre coût de mise en œuvre). Elles sont toutes plus ou moins vulnérables à deux types d'erreurs : des erreurs d'exclusion (remplissant tous les critères pour être considérés indigents, certains pauvres échappent au ciblage) et des erreurs d'inclusion (des individus non-indigents sont indument considérés comme pauvres par la méthode). Le ciblage individuel basé sur le revenu est le plus précis et le moins susceptible de déboucher sur de grosses erreurs d'exclusion ou d'inclusion mais les frais d'enquête qu'il implique sont très importants et peuvent même dépasser les fonds alloués à la subvention des pauvres, sans compter qu'elle doit pouvoir s'appuyer sur de très solides compétences administratives (Aryeetey et al 2013). Plus facile d'exécution sur le papier, le ciblage géographique n'est pas adapté à l'espace ouagalais tant les quartiers (y compris précaires) sont marqués par l'hétérogénéité. A Ouagadougou, les

<sup>41</sup> Entretien avec Adama Saouadogo (ONEA, Directeur Clientèle), réalisé le 1<sup>er</sup> avril 2015.

<sup>42</sup> Entretien avec Catherine Baron (Université de Toulouse, Professeur-chercheur), réalisé le 9 février 2015.

ménages les plus vulnérables ne se trouvent pas exclusivement dans les zones périurbaines ; il existe des poches de précarité en centre-ville et de nombreux niveaux de pauvreté. En d'autres termes, la pauvreté n'est pas homogène : les chiffres globaux faisant état d'un niveau de pauvreté important dans la capitale masquent une réalité différenciée. Or, l'Onea n'utilise pas de données socio-économiques désagrégées qui ouvriraient peut-être la porte à des subventions ciblées. Baron, Bonnassieux, Botianti et Lare (2013, 269) préconisent de concevoir une politique commerciale dédiée aux plus pauvres avec des subventions diversifiées, en adaptant le niveau de subvention au niveau de pauvreté grâce à des indicateurs simples concernant le niveau de vie. Lorsque le secteur informel est important, le ciblage individuel basé sur les avoirs peut en effet apparaître comme une alternative intéressante à la collecte de données précises sur le revenu mais il a débouché sur de grosses erreurs d'exclusion et d'inclusion dans le contexte ghanéen en matière de paiement des soins (Aryeetey et al. 2013). L'Institut Supérieur des Sciences de la Population (ISSP) de l'université de Ouagadougou (2013) s'est quant à lui intéressé à l'application urbaine du ciblage communautaire (méthode qui s'est montrée efficace pour identifier les plus vulnérables en milieu rural afin de leur garantir une protection sanitaire de base). Cette méthode consiste à établir des comités composés de volontaires et chargés d'établir la liste des indigents (définis comme « une personne sans ressources matérielles et sans soutien social ») de façon consensuelle validée ensuite par des comités relevant des centres de santé et de promotion sociale. Après avoir testé le ciblage communautaire à l'aide de comités de quartiers dans 2 quartiers de Ouagadougou (l'un loti, l'autre non), l'Observatoire de la population de Ouagadougou constate que l'expérience a été plus concluante en zone non lotie mais nécessiterait de toute façon davantage de moyens pour être véritablement efficace. Ce bilan mitigé montre les limites de l'approche communautaire en milieu urbain où les liens entre les habitants ne sont pas aussi étroits qu'à la campagne.

Malgré des lacunes en matière de ciblage, et contrairement à beaucoup d'autres opérateurs africains, l'ONEA a cependant réussi à mettre en place une facturation mensuelle (par opposition à la facture bimensuelle) ce qui représente un vrai progrès pour de nombreux ménages et contribue à la généralisation de l'accès<sup>43</sup>. Il faut noter que l'établissement de factures mensuelles demande beaucoup de compétences et de ressources (nombreux releveurs, capacité administratives d'encaissement etc). Le passage à des factures établies sur des durées inférieures à un mois est donc difficile à envisager, d'autant plus qu'il demanderait le remplacement des compteurs qui jusque là ne permettent de mesurer que la consommation mensuelle.<sup>44</sup> La structure tarifaire actuelle (qui est la même pour l'ensemble des zones d'intervention de l'Onea), a le mérite de reposer sur une certaine égalité, que l'on peut considérer comme un pilier du service public. D'autres modèles existent mais aucun n'est parfait. Le modèle sud-africain, qui inclut 6m<sup>3</sup> gratuits, est conforme à l'idée d'un droit à l'eau mais ne permettrait pas à l'ONEA d'atteindre l'équilibre financier. En Tunisie, la tranche sociale ne bénéficie qu'aux petits consommateurs : dès que la consommation est supérieure à 8m<sup>3</sup>, tous les volumes sont facturés au prix de la tranche supérieure. Mais ce modèle n'est pas non plus la panacée en termes d'équité puisqu'il est très difficile à accepter pour les ménages ayant une consommation intermédiaire et qui auraient par exemple du mal à réguler leur consommation entre 8 et 9 m<sup>3</sup>. Introduire plus d'équité en adoptant ce type de modèle implique donc un tout autre type de solidarité entre consommateurs. A l'heure actuelle, cette solidarité montre déjà ses limites puisque les forages privés des consommateurs aisés se

---

<sup>43</sup> La mensualisation demeure malgré tout une barrière pour les personnes les plus précaires qui ne peuvent épargner suffisamment et continuent de se tourner vers les bornes-fontaines .

<sup>44</sup> Entretien avec Valérie Audibert (cheffe de projets au cabinet responsable de l'étude tarifaire de l'ONEA), réalisé le 16 février 2015.

multiplient dans certaines zones de la ville (telles que Ouaga 2000), l'Onema étant impuissante à stopper ce phénomène dont la régulation incombe au Ministère de tutelle<sup>45</sup>.

Malgré la difficulté de toute réforme liée au prix de l'eau, il existe des suggestions qui mériteraient une plus grande attention. Par exemple, dans leur rapport examinant l'intervention de la Banque mondiale dans trois projets d'hydraulique urbaine (dont Ziga), Bayliss, Newborne et Tucker (2012, 112) recommandent que celle-ci dirige ses subventions vers les composantes sociales non rentables des projets qu'elle finance, telles que l'approvisionnement par bornes-fontaines de façon à ce que les incitations offertes à l'opérateur ne tournent pas exclusivement autour des branchements privés (qui sont largement plus rentables que les bornes fontaines).

En bref, tout changement significatif de politique sociale demanderait un travail de fond complexe et coûteux. Il conviendrait d'encourager la collecte et l'utilisation de données socio-économiques ne se limitant pas au « consentement à payer », étant étendu que la tâche de trouver des modes de subvention innovants en faveur des pauvres ne peut certainement pas entièrement reposer sur l'Onema dont le corps de métier reste malgré tout technique.

#### **4.1 Les quartiers périphériques et les services de base : un changement d'optique graduel**

Un examen de la mise œuvre de Ziga I et de sa politique sociale ne serait pas complet sans parler du sort des quartiers périphériques. Ces zones abritent environ 300'000 personnes au moment de l'exécution de Ziga (Hydroconseil 2013, 23).

Avant le projet Ziga, les limites de la production combinées aux difficultés organisationnelles et juridiques rendent la simple idée d'aller dans les quartiers périphériques inconcevable<sup>46</sup>. Il faut dire que la desserte des zones non-loties de Ouagadougou ne fait partie de façon incontestable ni du mandat de l'Onema ni du mandat de la DGRE. Le périmètre périurbain se trouve dans une espèce de zone grise sur le plan légal et institutionnel. Pour l'Onema, les zones non loties peuvent être considérées comme « rurales » et donc sous tutelle de la DGRE tandis que la DGRE peut estimer qu'elles incombent à l'Onema puisque sur le plan administratif, elles relèvent des communes urbaines (Vilfrey-Vasser et Rama 2012, 30-31). Au-delà du relatif flou institutionnel, les barrières à la desserte des zones périphériques sont d'ordre technique, financier, politique et organisationnel. Techniquement, il faut réellement que la production soit au rendez-vous pour espérer un débit suffisant dans des zones périphériques situées en bout de réseau<sup>47</sup>. De plus l'habitat y est désorganisé ce qui empêche le développement de réseaux conventionnels installés de façon linéaire. Ces contraintes techniques limitent fortement la rentabilité pouvant être espérée d'investissements dans ces quartiers. Politiquement et juridiquement, ces zones ont longtemps été considérées illégales, tuant dans l'œuf les projets de viabilisation qui auraient pu « fixer » ces populations et empêchant l'Onema d'établir des relations contractuelles avec ces populations. Enfin, au niveau organisationnel, l'Onema facture sa clientèle et gère les compteurs en s'appuyant sur le cadastre et ne dispose pas d'outils permettant de suivre une clientèle qui n'y est pas inscrite.

Autant d'obstacles qui sont longtemps restés insurmontables au vu de la rareté de la ressource mobilisable et de la lutte difficile qu'a dû mener l'Onema pour ne serait-ce que se maintenir. Avant Ziga, pour ne pas laisser ces populations complètement démunies, la pratique de l'Onema consiste néanmoins à installer des bornes-fontaines à la frontière entre les zones loties et non-loties. Ces bornes sont alors sous la double pression des populations des zones loties et non-loties, et imposent à cette dernière

<sup>45</sup> Entretien avec Saidou Kafando (ONEA, Directeur régional de Ouagadougou), réalisé le 24 avril 2015.

<sup>46</sup> Entretien avec Jean-Pierre Yonli (ONEA, chef d'équipe de maintenance), réalisé le 23 mars 2015

<sup>47</sup> Entretien avec Saidou Kafando (ONEA, Directeur régional de Ouagadougou), réalisé le 24 avril 2015.

catégorie de parcourir jusqu'à 2km ou de se tourner vers les revendeurs-livreurs du secteur informel<sup>48</sup>. Cette option est extrêmement chère : sur de telles distances, il en coûte 1300FCFA/m<sup>3</sup>, soit presque 5 fois plus cher que le prix de 270FCFA/m<sup>3</sup> payé directement au fontainier (de Ravignan 2015). Bref, les populations des zones non loties sont dans une situation caractérisée par un approvisionnement cher, de plus faible quantité et de moindre qualité.

Des développements internationaux et nationaux font néanmoins évoluer le débat vers des solutions pragmatiques qui reconnaîtraient le caractère structurel des zones informelles. Sur le plan international, les discussions, portées notamment par ONU-HABITAT, sont axées sur l'idée d'un «droit à la ville» pour tous, en opposition avec la stigmatisation des bidonvilles et autres quartiers informels comme zones « illégales ». Ces développements se sont accompagnés de nouvelles réflexions dans le monde de la recherche qui s'est emparé du sujet après avoir constaté l'impasse des politiques visant à écarter les acteurs informels<sup>49</sup>. En Afrique de l'Ouest, l'UEMOA (qui joue un rôle important dans l'intégration régionale et dont le Burkina est membre) a pris acte de l'insuffisance des services de base face à la croissance soutenue et désordonnée de ses villes. Notant l'importance de villes mieux gérées pour le développement d'une région dont l'urbanisation va aller crescendo, et constatant le succès mitigé des mesures d'aménagement prises jusqu'alors, l'UEMOA a peu à peu modifié ses normes relatives à l'équipement des villes en formulant un programme indicatif régional de développement urbain (2006-2015). Ces évolutions ont également changé la donne parmi les bailleurs de fonds dont l'intérêt pour ces problématiques de développement urbain s'est renforcé. Au Burkina Faso, la décentralisation engagée dans les années 1990 a accru les prérogatives dévolues aux mairies. Vu le poids de l'accès aux services de base dans les préoccupations des électeurs, les problématiques de développement urbain ont été mises sur le devant de la scène dès les premières élections municipales au suffrage universel dans les communes urbaines, en 1995.

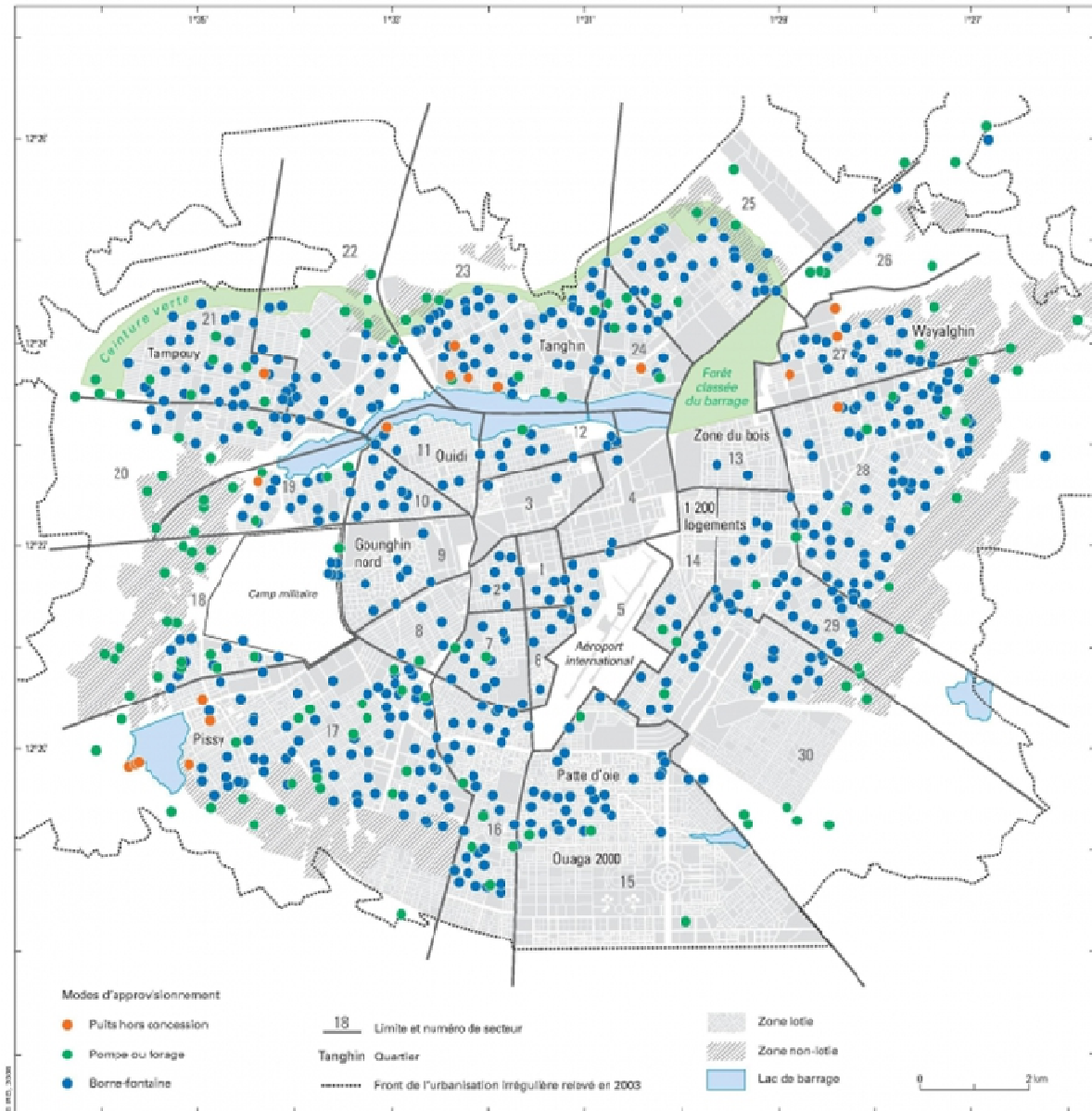
---

<sup>48</sup> Bien que les normes internationales retiennent la distance égale ou inférieure à 1000m pour juger du caractère suffisant de l'accès, l'étude du cabinet Hydroconseil de 2003 montre que les ménages de la capitale considèrent qu'une borne-fontaine est « trop loin » si elle se situe à plus de 400m. Or, les ménages ouagalais qui s'approvisionnent aux points collectifs parcourent en moyenne 700m (Dos Santos 2006, 279)

<sup>49</sup> Entretien avec Aymeric Blanc (AFD, chef de projets), réalisé le 27 janvier 2015



Figure 7 : Répartition des équipements collectifs, 2003



Source : Fournet, Meunier-Nikiema et Salem 2008, 89

#### 4.2 Le regroupement des acteurs autour des quartiers périphériques...

A n'en pas douter, l'ensemble de ces mutations explique de façon sous-jacente l'émergence de ce qui deviendra le projet d'aménagement et de désenclavement des quartiers périphériques (PADQP). En revanche, le catalyseur de ce projet est bel et bien indissociable du projet Ziga. Grâce à Ziga, la ville bénéficie pour la première fois d'un surplus de production d'eau, surplus qu'il s'agit d'absorber par le biais de la campagne « 50 000 branchements ». En 2003, le cabinet Hydroconseil est engagé pour mener une « étude marketing » permettant la localisation de la demande et la définition de la stratégie de la campagne. Afin de mener à bien sa mission, Hydroconseil s'intéresse à 45 quartiers de la capitale, et prend l'initiative de considérer également les zones non-loties de la périphérie bien que cela ne fasse alors pas expressément partie de ses termes de référence. Le cabinet réalise à l'aide d'ULM des photographies aériennes qui révèlent toute l'étendue des quartiers informels et de leur dénuement en

termes d'équipement. A ce moment là, l'AFD se trouve en période d'instruction avec l'ONEA et accompagne également la Mairie de Ouagadougou sur le plan urbain. Les résultats de l'étude marketing décident la cheffe du projet Ziga à l'AFD à engager des discussions pour permettre non seulement l'approvisionnement en eau de ces quartiers mais également leur désenclavement dans le cadre d'un projet mixte mêlant AEP et développement urbain<sup>50</sup>.

**Figure 8 : Photographie aérienne: zones loties (en haut) et non-loties (en bas)**



Source : cliché Hydroconseil 2003

Au vu des développements liés à la décentralisation, la Mairie accueille cette idée avec enthousiasme. Le Maire, Simon Compaoré, est convaincu que les habitants des quartiers non-loties ont « droit aux services sociaux de base », que changer leur situation relève d'une « exigence morale et éthique » et que les problèmes liés au lotissement ne doivent pas conduire à laisser des populations dans des situations « d'errance sociale »<sup>51</sup>. Homme fort incontestable, Simon Compaoré bénéficie d'une légitimité politique bien établie et arrivera avec l'aide de l'AFD à faire plier les urbanistes des services techniques de la ville pour qui ces quartiers sont « illégaux » et doivent être traités en tant que tels<sup>52</sup>.

Si l'Onea ne s'est pas fait prier pour se joindre au projet et le nourrir de ses propres réflexions, c'est que les prédispositions de la direction générale pour ce sujet ont été actualisées et renforcées par l'étude marketing d'Hydroconseil. Cette étude marque un véritable tournant dans la manière d'envisager les quartiers non lotis. Auparavant, l'idée reçue qui domine est que les habitants de ces zones ne représentent pas une demande solvable. Répandue bien au-delà de Ouagadougou, cet a priori conduit

<sup>50</sup> Entretien avec Janique Etienne (AFD, cheffe de projets), réalisé le 16 février 2015

<sup>51</sup> Entretien avec Simon Compaoré, réalisé le 22 avril 2015.

<sup>52</sup> Entretiens avec Yves Guiquéro (AFD, en poste à Ouagadougou de 2000 à 2004) et Harouna Ouibiga (ONEA, Directeur-général), réalisés les 17 février et 6 mai 2015.

partout à repousser les investissements là où les besoins d'équipement sont les plus forts (Etienne et Henry 2003, 22).

A la surprise générale, l'étude de 2003 conclut que le montant que les ménages des zones non-loties accepteraient de payer pour un branchement (environ 80'000 FCFA) n'est pas très éloigné de celui exprimé par les ménages non raccordés dans les zones loties (environ 100'000 FCFA). Bref « l'étude marketing » de 2003 permet non seulement de prendre toute la mesure du nombre de ménages résidant en zones loties, mais elle met également à jour l'existence d'une volonté solvable de se raccorder, d'un « gisement de demande » non négligeable puisque ces quartiers abritent près d'un tiers de la population ouagalaise et représentent une demande estimée à 23'000 branchements privés. Comme le confirme l'étude de faisabilité du projet PADQP, ces quartiers revêtent une importance commerciale. L'étude estime en effet que le chiffre d'affaires cumulé des gérants de bornes-fontaines et des revendeurs privés est du même ordre que le chiffre d'affaires obtenu par l'ONEA grâce à ses ventes. (Groupe Huit-Hydroconseil-Sahelconsult 2005). L'extension de la desserte par les branchements dans ces zones permettrait donc de récupérer une partie de ce revenu perdu. L'ONEA est également conscient que l'introduction de cette composante éminemment sociale permettrait de renforcer le soutien des bailleurs<sup>53</sup>. Harouna Ouibiga (directeur général de l'ONEA à partir de 2006) rapporte que de concert avec la Mairie, l'ONEA envisage alors le problème du lotissement de façon nouvelle : au lieu de continuer à lotir formellement, l'idée est d'œuvrer à la viabilisation préalable des quartiers périphériques par la fourniture de services essentiels afin d'en fixer les populations sans s'occuper de leur statut foncier. Cette nouvelle orientation s'appuie sur deux constats simples partagés également au niveau gouvernemental : l'échec passé des programmes de lotissement (échec ne présentant pas de perspective de solutions dans un horizon temporel raisonnable) et la demande d'équipement des quartiers informels qui dépasse largement l'offre existante.

#### **4.3... et le « débordement » de l'action de l'Onea**

La notion de cadrage /débordement, développée par Michel Callon (1999), nous paraît utile pour comprendre ces dynamiques. Rappelons que le cadrage peut être compris comme un ensemble cognitif et discursif influençant la pratique des organisations. Le cadrage résulte des définitions que les acteurs construisent autour de leur action et les débordements sont synonymes de reconfigurations de l'espace dans lequel ils interagissent. Un cadrage verrouillé ne peut être fécond (Callon 1999, 411). Du fait de l'enclassement des acteurs dans leur environnement, les possibilités de débordement sont incessantes. Pour l'Onea, l'implication dans le projet PADQP représente indubitablement un débordement de son cadre d'action qui s'était précédemment cantonné aux zones loties. Ce cadrage est longtemps apparu figé, la faute à une production insuffisante et une approche normative des quartiers informels. L'Onea n'évoluant pas en vase clos, les développements évoqués plus haut ont mis fin à la stabilité du cadrage, remettant en question la délimitation de ses opérations et reconfigurant les interactions entre acteurs. Reste à savoir comment ce débordement a pu se concrétiser étant donné les contraintes (techniques, institutionnelles, financières, légales) qui pèsent sur les actions de l'Onea.

Le projet final PADQP a un budget de 15 millions d'euros (financé par l'AFD) et englobe 4 composantes déterminées à la suite de l'étude de faisabilité de 2005. En plus de la desserte en eau et assainissement, le PADQP porte sur la mise en place d'infrastructures de voirie et de drainage, sur l'installation d'équipements publics de proximité et sur le renforcement des capacités de la Mairie. L'Onea agit sur maîtrise d'ouvrage déléguée de la Mairie pour la composante eau et assainissement. Le nouveau DG de l'Office, Harouna Oubiga, prend son poste en 2006 et s'avère tout aussi déterminé que

---

<sup>53</sup> Entretien avec Damien Plasse (Hydroconseil, représentant au Burkina), réalisé le 29 avril 2015.

Lamine Kouaté et l'AFD pour accompagner cette démarche pilote. Dans la conception de PADQP, le « débordement » de l'action de l'Onea se traduit par trois changements de taille dans ses normes d'actions, l'un technique, les autres relevant de la gestion et du défi juridique autour des quartiers non-lotis.

Afin de s'adapter à la configuration des quartiers non-lotis, les normes techniques sont revues à la baisse. L'Onea s'intéresse de près aux expériences menées en Afrique du Sud et au Kenya, ce qui l'oriente vers l'idée de réseaux moins chers qui pourraient être démantelés en cas de restructuration des quartiers<sup>54</sup>. Au lieu de viser une durée de vie de 30 à 50 ans comme pour les réseaux conventionnels, les nouveaux réseaux sont prévus pour être amortis sur 10-15 ans et permettent d'envisager une reprise du service par l'Onea en cas de lotissement. Les matériaux utilisés de type PEHD (polyéthylène haute densité) sont plus souples et plus faciles à installer dans un habitat désorganisé. Cette innovation technique est doublée d'un nouveau cadre institutionnel. Au vu des caractéristiques des quartiers non-lotis exposées plus haut, l'Onea n'est pas le mieux placé pour intervenir sur le plan de la gestion. Compte tenu de la structure de l'organisation, intervenir directement aurait un coût très élevé. L'idée de réseaux indépendants a rapidement été écartée, au vu de la volonté de l'Onea de développer son service et de la grande responsabilité qu'une telle alternative ferait peser sur des opérateurs privés par rapport à la production et à qualité de l'eau<sup>55</sup>. Conformément à la recommandation d'Hydroconseil, c'est donc la délégation à des opérateurs privés qui a été choisie sans faire l'objet de grandes négociations. Contrairement à l'ONEA, des petits opérateurs privés peuvent être au plus près de la clientèle et leur taille réduite leur permet d'être très réactifs. Puisque l'Onea livre l'eau aux délégataires à un compteur de tête, le nombre de points que l'Office doit contrôler est très réduit. Passé le compteur de tête, ce sont les délégataires qui sont en charge de l'entretien du réseau. La délégation n'est pas seulement une question institutionnelle mais également juridique. En effet, pour ce qui est du statut des résidents, le choix de la délégation est un atout du point de vue légal. Le raccordement par l'Onea, organisme public, pourrait servir de base à des revendications visant à légaliser le statut des occupants. Le recours à un délégataire conduit à éviter cet obstacle juridique (et politique) et permet, en cas de production suffisante, d'amener l'eau à beaucoup d'habitants des zones non loties en peu de temps<sup>56</sup>.

Les modalités choisies pour l'approvisionnement des quartiers périphériques permettent de concilier plusieurs impératifs et remplissent les critères de mutabilité (ou adaptabilité) du service. Compromis entre intérêts de court terme et de long terme, le cadre institutionnel établi est de l'ordre du « temporaire long ». En raison de son caractère novateur et complexe, le montage du projet a tout de même pris plusieurs années. Suite à l'étude marketing, une étude de faisabilité démarre en 2005, suivie par des études détaillées en 2007. Les travaux d'extension démarrent en 2008 (dans le cadre de Ziga bis) et le recrutement des cinq délégataires<sup>57</sup> a lieu en 2009 dans le cadre du PADQP). Ces derniers obtiennent des contrats allant de 2 à 5 ans signés de façon tripartite avec l'Onea et la commune concernée, les communes étant toutefois très peu impliquées dans les questions de mise en œuvre.

---

<sup>54</sup> Entretien avec Ousmane Yaya Bocoum (ONEA, Directeur du projet Ziga), réalisé le 7 avril 2015.

<sup>55</sup> Entretien avec Damien Plasse (Hydroconseil, représentant au Burkina Faso), réalisé le 29 avril 2015.

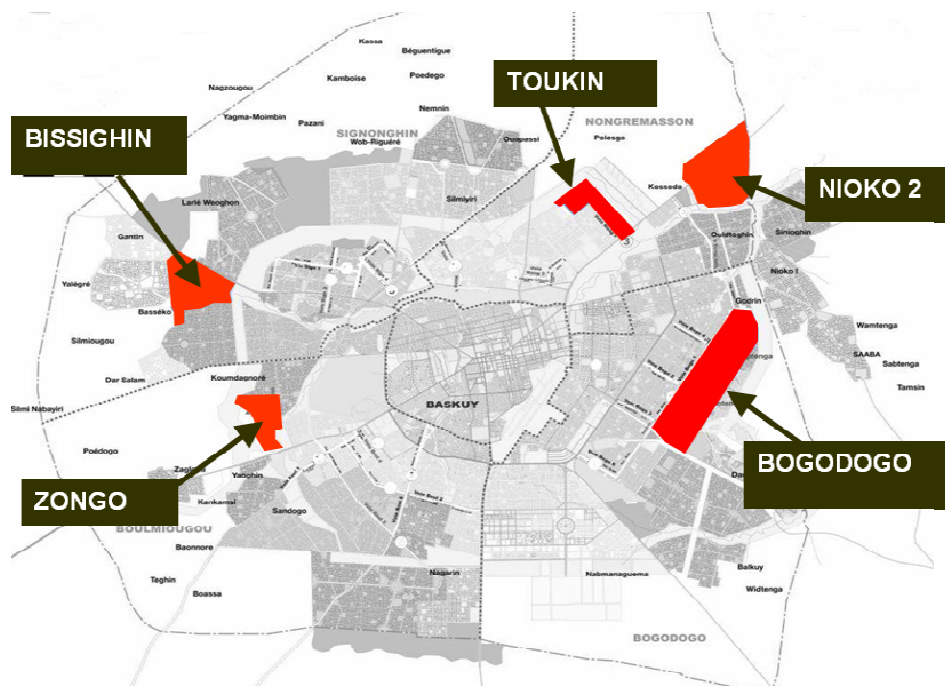
<sup>56</sup> Entretien avec Pascal Collange (AFD, Directeur d'Agence à Ouagadougou), réalisé le 9 avril 2015.

<sup>57</sup> Les cinq délégataires sont principalement des bureaux d'études et des entreprises de fourniture de matériel. Ils sont tous toujours en activité, leur contrat ayant été reconduit.



Cette expérience pilote concerne cinq quartiers<sup>58</sup>, choisis principalement en raison de leur forte densité de population, de leur proximité avec le réseau principal (nécessaire pour assurer une bonne pression) et de leur compatibilité avec l'enveloppe budgétaire préalablement arrêtée<sup>59</sup>

Figure 9 : Localisation des quartiers visés par le PADQP



Source : Hydroconseil 2013, 15

Si la mise en œuvre du projet PADQP et son interaction avec Ziga ne peut pas être analysée ici au vu des limites chronologiques de ce travail<sup>60</sup>, les éléments suivants méritent d'être retenus. Originale, l'expérience PADQP l'est à plus d'un titre bien qu'elle s'inscrive dans un schéma global de réflexion pour des solutions aux problèmes des grandes villes en développement. Le PADQP n'est pas le premier projet au sein duquel l'AFD travaille avec des petits opérateurs privés (POP) mais l'expérience de Ouagadougou est particulièrement innovante. Au Mozambique et au Togo, la raison d'être des POP est le caractère défaillant du service public existant. A Maputo (Mozambique), le but a donc été de donner un cadre à la pléthore d'opérateurs existants qui intervenaient jusque là sans aucune forme de régulation<sup>61</sup>. Comme relevé dans la première partie de ce travail, l'un des risques associés à ce type d'expériences est de voir s'enraciner un niveau de service inférieur pour les consommateurs les plus pauvres. Forte de ses précédentes expériences, l'AFD a su accompagner l'Onema dans un dispositif taillé sur mesure pour le contexte ouagalais. Alliant unicité de l'offre et multiplicité des opérateurs, la logique de complémentarité du modèle choisi à Ouagadougou permet d'éviter ce problème. Les modalités

<sup>58</sup> Le projet PADQP prend fin en 2011 mais l'intervention dans les quartiers non-lotis se poursuit dans le cadre de plusieurs projets, notamment le projet de développement durable de Ouagadougou, financé par l'AFD et le projet de développement urbain de la Banque mondiale. La délégation du service d'eau potable a de plus été mise en place sur le même modèle dans la petite ville de Houndé.

<sup>59</sup> Entretien avec Damien Plasse (Hydroconseil, représentant au Burkina Faso), réalisé le 29 avril 2015.

<sup>60</sup> Pour un traitement plus complet de ce sujet, voir l'étude de Sandrine Bussy (2015).

<sup>61</sup> Entretien avec Aymeric Blanc (AFD, chef de projets), réalisé le 27 janvier 2015

choisies dans ces zones sont une forme de contrat d'affermage<sup>62</sup>. Encadré par des normes strictes dans une vision de reprise du service à long terme, on se situe presque dans un modèle de sous-traitance. Les délégataires n'interviennent pas sur la production de l'eau fournie, sa qualité est donc la même que celle distribuée ailleurs en ville. Comme sur le reste du périmètre, le laboratoire fait des tests toutes les deux semaines pour en vérifier les paramètres. Compte tenu de ses efforts pour obtenir la certification ISO 9001 de management de la qualité (voir ci-dessous section III, 1.4) et atteindre les OMD, l'Onema ne se contente pas d'offrir la même gamme de services au même prix dans les quartiers visés par ce projet, l'Office ambitionne aussi depuis le départ d'étendre la même garantie de qualité aux clients des quartiers périphériques. Capables de répondre à un appel d'offres en fournissant des éléments solides (notamment la proposition du prix optimal de rachat à l'ONEA), les délégataires offrent de vrais gages de sérieux<sup>63</sup>.

Au niveau organisationnel, les délégataires sont rattachés à la division « grands comptes » de la Direction clientèle de l'ONEA. Occupant un niveau de responsabilité intermédiaire, la personne chargée des relations avec les délégataires (qui relève de la Direction clientèle) sert de point focal entre l'ensemble des parties prenantes. Certes, la gestion quotidienne n'est pas toujours exempte de malentendus mais l'ensemble des parties prenantes semble pour l'instant assez satisfait du dispositif<sup>64</sup>. Reste que si le réseau d'acteurs entend vraiment passer à l'échelle supérieure, cela demandera vraisemblablement un plus grand degré d'institutionnalisation au sein de l'Onema, ce qui pourrait passer par un remaniement de l'organigramme. La conception du projet a par ailleurs inclus un dispositif d'accompagnement visant à renforcer les capacités des délégataires dont le corps de métier initial n'est pas la fourniture d'eau. Au vu du fort taux d'analphabétisme (de l'ordre de 70%), il a notamment fallu faire un effort de sensibilisation important pour la compréhension des factures, lequel a porté ses fruits puisque le taux de recouvrement est globalement supérieur à 90% à l'issue du projet (Hydroconseil 2013, 38).

Pour l'Onema, l'atteinte des quartiers périphériques incarne l'amorce d'un passage à une logique d'universalisation ; elle représente la tentative novatrice de concilier équilibre financier et vision sociale en adaptant l'offre de service à la réalité du développement urbain. Pour l'Office, ce projet n'est pas une pièce rapportée, imposée de l'extérieur ; la vision de l'Onema a convergé avec celle de l'AFD et de la Mairie. La généralisation de ce modèle est cependant loin d'être gagnée d'avance. D'une part l'Onema vend l'eau aux délégataires à un prix largement inférieur à son coût réel<sup>65</sup>. D'autre part, au vu du statut socio-économique des résidents, augmenter le nombre de quartiers bénéficiant de l'expérience reviendrait à multiplier à coup sûr le nombre de ménages consommant sur la tranche sociale. L'expérience pèse sur les finances de l'entreprise, le passage à l'échelle supérieure représente un défi et le dimensionnement continuera d'être guidé par l'existence d'une demande solvable. Comme le résume Harouna Ouibiga (Directeur général jusqu'en mars 2015), la desserte des quartiers via la délégation<sup>66</sup> est appelée à continuer dans les limites permises par l'équilibre financier et la péréquation tarifaire. En

---

<sup>62</sup> L'affermage consiste à voir un opérateur privé gérer le service et collecter le paiement des abonnés tandis qu'une entreprise publique reste en charge de la planification et des investissements globaux.

<sup>63</sup> Entretien avec Aline Auckenthaler (AFD, chargée de projets) réalisé le 16 avril 2015

<sup>64</sup> Entretien avec Adama Traoré (ONEA, responsable des relations avec les délégataires), Marcelin Ouedraogo (BERA, responsable délégation) et Abdoulaye Ouedraogo (ERT, responsable délégation), réalisés le 10 avril 2015.

<sup>65</sup> Le prix payé par les délégataires varie mais il se situe en moyenne autour de 200-215 FCFA/m<sup>3</sup>. L'opération est plus rentable pour le délégataire qui revend l'eau aux tarifs de l'ONEA et développe son bénéfice grâce (surtout) aux revenus rapportés par la vente aux branchements privés.

<sup>66</sup> En ce qui concerne les quartiers non-lotis entourés de quartiers lotis, une alternative consiste à ceinturer les zones de canalisation pour ensuite y placer des bornes-fontaines (mais pas de branchements privés).

somme, « débordement » rime bien avec reconfiguration de l'action de l'Onema mais pas avec dépassement des contraintes posées par le constant cadrage en termes d'équilibre financier.

L'impact d'inclusion sociale du PADQP est indéniable. En fin de compte, 65 bornes-fontaines, 60 km de réseau et 3600 branchements privés ont été réalisés et ont bénéficié directement à près de 84 000 personnes (Hydroconseil 2013, 9 ; Barbat et al. 2012, 20). Parmi les nouveaux abonnés, la majorité a abandonné les bornes-fontaines et la demande pour de nouveaux branchements continue d'augmenter<sup>67</sup>. On ne saurait trop insister sur la transformation que constitue l'apport de l'eau dans ces quartiers non lotis, sans compter que les autres composantes du projet ont entraîné la création d'infrastructures de voirie et la réalisation d'équipements de proximité. En ce qui concerne le volet eau le projet a permis de faire « d'une pierre, trois coups » en alliant promotion sociale, impact sanitaire et allègement de la corvée d'eau, comme le souligne l'ancien Maire de la ville. Pris dans son ensemble le projet PADQP a également mis en lumière le rôle des collectivités locales en ce qui concerne l'accès aux services de base.

En revanche, le projet n'a pas permis d'endiguer le développement spatial anarchique de la ville en fixant les populations (comme initialement espéré par la Mairie et l'Onema). Sur le plan administratif, aucune mesure forte n'a été prise pour arrêter l'étalement de la ville. En raison de la manne financière (et politique) qu'elles représentent pour les maires d'arrondissements, les opérations de lotissement ont repris à certains endroits (principalement là où elles avaient été suspendues)<sup>68</sup>. La viabilisation des quartiers a également fait augmenter la valeur foncière des parcelles et contribué à la création de nouvelles zones d'habitat situées encore plus à la périphérie.

### **III. Contours et leviers du succès de Ziga**

---

En effectuant une analyse détaillée de la genèse et de la mise en œuvre de Ziga, le but n'était pas de fournir une simple description chronologique mais bien de faire émerger des nouvelles réflexions concernant la définition et les leviers de la réussite d'un projet de développement.

Lors de la première phase de cette recherche au siège de l'AFD à Paris, le projet Ziga nous a été présenté comme une réussite à la fois emblématique et sans nuages, comme un processus fluide ayant parfaitement suivi son cours. Les premiers documents consultés et entretiens menés confirmaient la définition du projet comme ensemble d'actions maîtrisées menant à un résultat prédéfini. Une fois sur place, notre analyse a pu s'affiner et faire ressortir les aspérités du processus. Ce léger décalage a fait émerger la question suivante : selon quels critères peut-on qualifier la première phase du projet Ziga de succès ?

---

<sup>67</sup> Entretien avec Marcelin Ouedraogo (BERA, responsable délégation) et Abdoulaye Ouedraogo (ERT, responsable délégation), réalisés le 10 avril 2015.

<sup>68</sup> Entretien avec Harouna Ouibiga (ONEA, Directeur- général de 2006 à 2015) réalisé le 6 mai 2015.

## **1.1 Un succès incontestable du point de vue du cycle de projet des bailleurs**

Selon certains auteurs, le succès d'un projet est une construction sociale et repose en partie sur la validation offerte par l'interprétation de ses acteurs (Lavigne Deville, 2015).

Les rapports d'achèvement disponibles sont révélateurs de cette interprétation parmi les « alliés » du projet. La Banque mondiale (2008, 1) juge les résultats obtenus et la performance de l'Onea « hautement satisfaisants » tandis que le risque pesant sur la durabilité des résultats est estimé « faible voire négligeable ». Dans l'évaluation de la Banque Africaine de Développement (2008), tant la performance de l'emprunteur que les résultats des principales activités obtiennent le meilleur score (dénotant une « très bonne » réalisation, complète et ne montrant aucune défaillance), l'Onea étant particulièrement salué pour sa réactivité face aux recommandations des PTF dans la conduite du projet. L'AFD (2008a) juge que le projet a été une « réussite tant du point de vue de son impact, de ses conditions de mise en œuvre et de la maîtrise des risques environnementaux et sociaux ».

Un rapide coup d'œil aux indicateurs de performance atteints en 2006-2007 (voir annexe D pour un aperçu) permet de comprendre pourquoi le projet Ziga est un tel succès du point de vue de l'AFD et des autres bailleurs. Les attentes formulées dans ce cadrage ont été atteintes ou dépassées. Après les retards au démarrage, la mise en œuvre des travaux s'est accélérée, a respecté les délais contractuels actualisés et suivi le budget. Un reliquat a même été dégagé ce qui a autorisé la réalisation de quelques travaux supplémentaires. Le taux d'accès à l'eau potable est passé de 55% en 2001 à 87% fin 2007, et les parties prenantes estiment que 680 000 personnes supplémentaires ont été desservies. Du point de vue financier, l'équilibre a été atteint en 2006, le recouvrement est passé de 86 à 95 % (ICEA/SOGREAH 2008, 8), l'Onea s'est montré capable de respecter son service de la dette. Si l'interprétation des bailleurs est unanime, elle concerne avant tout les dimensions internes à leur propre cycle de projet. Pour le dire autrement, le « projet » pour l'AFD et les autres bailleurs est un cycle de financement et décaissement (et de remboursements) qui ne recoupe pas totalement le projet de développement dont les enjeux de transformation sociale sont plus larges.

Si l'on sort du cadre interprétatif donné par les indicateurs de performance, les résultats restent positifs mais sont plus nuancés. De l'aveu de tous les acteurs rencontrés sur place, Ziga est aujourd'hui dépassé et le restera jusqu'à la mise en service de Ziga II qui devrait couvrir les besoins jusqu'en 2030. Les fortes pressions de la demande pèsent sur les infrastructures de traitement et ont provoqué des problèmes d'approvisionnement dès 2010<sup>69</sup> et montré que la problématique de l'approvisionnement de Ouagadougou n'était pas « réglée ». A la lumière de la pénurie relative qui devrait caractériser la situation jusqu'à fin 2016, il convient de dire aujourd'hui que le répit tant attendu a été de courte durée à la fois pour l'ONEA et pour certains usagers.

## **1.2 Un défi permanent : la conciliation de deux pôles antagoniques**

Dans l'histoire de l'Onea, le succès le plus difficile à obtenir a toujours été de concilier gestion financière efficace et vocation sociale. Avant Ziga, la balance a penché d'un côté ou de l'autre suivant les périodes mais n'a jamais trouvé d'équilibre. Pour mémoire, l'action de la SNE s'est caractérisée par un redressement financier certain, au détriment de toute initiative en faveur des pauvres. Les visées très

---

<sup>69</sup> Visite du barrage de Ziga avec Issiaka Coulibaly (ONEA, chef de station), réalisée le 17 mars 2015. Depuis 2013-2014, la production est arrivée à saturation. Aujourd'hui, la station est sur la corde raide, elle tourne 24h/24h et produit 106 000 m<sup>3</sup> par jour soit plus que la pleine capacité évaluée à 105 000m<sup>3</sup>



égalitaires de la période révolutionnaire ne se sont quant à elles pas accompagnées d'une gestion saine et la première décennie d'existence de l'Onea a vu l'Office s'approcher de la faillite.

Avec Ziga, une forme d'équilibre a été atteinte pour la première fois. L'Onea poursuit une politique sociale dont la forme est influencée par un faisceau de contraintes économiques et techniques ainsi que par la politique des bailleurs. Il est clair que l'orientation des indicateurs de performance vers des objectifs financiers et commerciaux ambitieux a fait pencher la balance du suivi du côté de l'économie. L'argument de certains auteurs (Bayliss, Newborne et Tucker 2012 ; Baron 2014) selon lesquels les instruments de la politique sociale de l'Onea ne sont pas assez bien dosés pour atteindre les plus pauvres est pertinent mais il convient d'insister sur le difficile contexte ouagalais. En règle générale, plus une subvention (implicite ou explicite) est ciblée, plus elle est complexe, lourde à administrer et associée à des coûts de transaction élevés. Il est notamment très difficile de limiter la taille de la tranche sociale de façon à ce qu'elle ne bénéficie qu'aux pauvres et non aux classes moyennes et aisées, comme en témoignent les fluctuations du seuil fixé par l'ONEA. Néanmoins, on peut regretter que l'utilisation des études tarifaires (par exemple l'étude de 2007 pour la période 2008-2012) menées pour l'ONEA, qui conduisent à la collecte de données socio-économiques larges, se focalise surtout sur la « volonté à payer »<sup>70</sup>.

Il demeure qu'à l'échelle de Ouagadougou, les projections démographiques sont difficiles à établir et l'exercice devient carrément illusoire lorsqu'on s'intéresse aux quartiers périphériques dans lesquels le peuplement se développe très rapidement. Ces difficultés s'ajoutent aux problèmes généraux de ciblage des pauvres évoqués plus haut. Elles viennent encore compliquer le travail de collecte de données et de planification nécessaire à la mise en place de modalités permettant de concilier équilibre financier et mesures en faveur des plus pauvres. Le raccordement des populations vulnérables se heurte également à des obstacles techniques. Afin de préserver une pression suffisante, l'Onea n'effectue en principe pas de branchement si la parcelle se situe à plus de 50m de la conduite principale. Dans les zones habitées de manière éparse, cette limite prive ainsi de nombreux ménages de la possibilité de demander un branchement privé. Dans la mesure où la population de ces zones est vulnérable sur le plan socio-économique, la possibilité de voir l'Onea accepter de faire le branchement en cas de volonté du ménage de payer pour le linéaire supplémentaire apparaît plutôt théorique. Il va sans dire qu'outre la dimension technique, raccorder un ménage fortement éloigné de la conduite pose de sérieux problèmes en matière de rentabilité. A l'inverse, dans les zones à peuplement plus dense, les conduites traversent parfois les concessions ce qui, accroît les risques de piquage. De manière générale, l'extension spatiale du réseau met une grande pression sur son rendement en freinant l'intervention des équipes de maintenance et en multipliant les risques de fuites<sup>71</sup>.

Malgré sa validité, il convient donc de replacer la critique liée au ciblage de la politique sociale dans son contexte, contexte du début des années 2000 où l'accès stable à une source d'eau potable était loin d'être généralisé pour la population ouagalaise, cette situation expliquant la politique de promotion de large échelle plutôt qu'un ciblage très précis des couches les plus pauvres. En doublant le nombre de branchements de la capitale, réalisant 400 bornes-fontaines et en reconfigurant l'action de l'ONEA en direction des quartiers périphériques, le projet Ziga a contribué à la généralisation de l'accès et ouvert la

---

<sup>70</sup> En se penchant sur le cas de l'électrification des centres urbains burkinabè, Akrich (2006, 177) démontre bien les limites de cette approche : si les conclusions des études préalables axées sur la volonté à payer avaient été suivies, les réalisations physiques (alignées strictement sur la consommation prévue en fonction du prix) auraient été très insuffisantes pour faire face à la demande de fourniture d'électricité finalement exprimée une fois le réseau installé. Dans ce domaine donc, comme dans beaucoup d'autres du service public, l'offre précède la demande.

<sup>71</sup> Pour pallier cette insuffisance, un centre d'appels permettant un meilleur traitement de l'information liée aux fuites est en cours d'élaboration. Entretien avec Saidou Kafando (ONEA, Directeur régional de Ouagadougou), réalisé le 24 avril 2015.

porte à une logique d'universalisation grâce à une offre adaptée à un espace urbain différencié. L'ONEA a obtenu un recouvrement des coûts mais Lamine Kouaté a également saisi l'opportunité de ne pas augmenter les tarifs pendant plusieurs années lorsque celle-ci s'est présentée, sans parler de la baisse drastique du coût du branchement. Bref, l'équilibre financier forme bel et bien un cadre stable à l'action de l'ONEA mais l'entreprise semble le considérer comme un outil permettant la pérennisation de ses installations et du soutien des bailleurs et non comme le but final de son action.

### **1.3 Ziga, catalyseur de transformations institutionnelles**

Lorsqu'il s'agit d'eau, les interdépendances sociales, économiques et écologiques rendent les enjeux institutionnels particulièrement importants. Pour la mise en place de dispositifs d'AEP performants, les enjeux principaux de la construction institutionnelle sont de parvenir à la formulation de « règles du jeu » coproduites crédibles sur le long terme et permettant l'intéressement et l'enrôlement des acteurs. Ziga a permis cette dynamique à plusieurs niveaux.

Au-delà de ce que le projet Ziga a accompli pour l'approvisionnement de la ville de Ouagadougou, il a également joué un rôle structurant sur le plan national en insufflant de nouvelles idées et en contribuant à l'amélioration de la gouvernance du secteur. Premièrement, le projet a permis d'assainir les relations entre l'Etat et l'Onea, régies contractuellement et contrôlées par un auditeur technique (le même que celui qui était en charge de l'audit du contrat de service). Le contrat-plan (renouvelé tous les 3 ans depuis 1993) a été un premier pas décisif vers la responsabilisation mutuelle et la mobilisation durable des deux parties. Ses indicateurs ont peu évolué mais les cibles à atteindre au sein de ces indicateurs ont par contre été revues à la hausse. Actuel Directeur du projet Ziga du côté de l'Onea, Ousmane Yaya Bocoum affirme que « le réajustement des indicateurs est négocié de façon consensuelle et pertinente ». Du côté de l'Onea, les performances sont satisfaisantes même si certains indicateurs (tels que l'amélioration du rendement du réseau) demeurent difficiles à atteindre et/ou à maintenir et ne sont pas centrés sur les aspects de lutte contre la pauvreté. Contrairement aux interférences politiques de la période révolutionnaire, l'Etat respecte maintenant ses engagements (notamment celui de ne pas obliger l'Onea à couvrir des centres de moins de 10 000 habitants) et laisse à l'Onea une large autonomie de gestion. Gros client s'il en est, l'administration paie régulièrement ses factures, contrairement aux collectivités locales et aux structures spécifiques (telles que les universités et les abattoirs) dont le taux de recouvrement est plus faible et plus lent. Les mesures bénéfiques du contrat-plan s'ajoutent aux effets des négociations de Ziga qui ont notamment poussé à la formalisation des relations fiscales. En 1994, la transformation de l'Onea en une société d'Etat (répondant devant un conseil d'administration) combinée avec la réorganisation de l'organigramme a encore renforcé l'autonomie de l'entreprise, comme en témoigne la réduction puis l'élimination du personnel ministériel détaché à l'Onea. La relation Onea/Etat n'est toutefois pas parfaite et a aussi connu son lot d'épreuves. Manifestation d'une réelle intention ou manœuvre politique à l'égard du FMI, l'Etat a mis l'Onea sur la liste des entreprises publiques à privatiser en 2001, contrastant avec la fermeté avec laquelle il avait refusé toute forme de privatisation lors des négociations menant au projet Ziga. L'Onea a dû vivre avec cette « épée de Damoclès » au-dessus de sa tête pendant près de 10 ans puisqu'il n'a été retiré de la liste des privatisations qu'en 2010. Ce qui n'a pas empêché le dialogue de se maintenir. La bonne gestion du projet a contribué à sécuriser le rattachement de l'Onea au secteur public.

Ziga a de plus été l'élément déclencheur de toute la réforme de l'hydraulique urbaine et c'est précisément ce secteur qui a joué un rôle moteur au niveau national ces 15 dernières années. On peut penser que ce n'est pas une simple coïncidence mais plutôt l'effet d'une synergie si les longues négociations des années 1990 ont été concomitantes de l'élaboration de documents fondamentaux de

politique sectorielle. C'est en juillet 1998 qu'est adopté le « document de politiques et stratégies en matière d'eau », qui donne lieu à la loi d'orientation sur la gestion de l'eau de 2001. Comme le projet Ziga, la politique nationale de l'eau et la loi sur l'eau portent en germes les principes de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). La GIRE vise à établir une gestion coordonnée et durable des divers usages de l'eau dans le but de répartir équitablement les bénéfices de celle-ci, le tout dans le respect des écosystèmes et avec la participation des diverses catégories d'utilisateurs. Le projet Ziga a contribué à asseoir cette approche au Burkina en démontrant l'importance d'avoir une vision globale en rupture avec la vision précédente qui consistait à vouloir multiplier partout les forages, en dépit du bon sens vu la configuration géologique du pays. En 2003, le Burkina a adopté le Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) prévoyant la création d'un comité de gestion de bassin (réunissant les différents types d'utilisateurs) et d'une agence de bassin (organe opérationnel) pour chacun des bassins versants du pays (Vilfrey-Vasser et Rama 2012, 10). Ziga a permis de concrétiser cette vision pour la Volta blanche en suscitant (en 2007) la création de l'agence de l'eau du Nakambé, première agence de gestion en bassin à fonctionner au Burkina. Si elle manque encore de moyens et de compétences, cette agence bénéficie au moins de l'appui de l'ONEA. L'Office lui fournit conseils et soutien dans le but de réussir leur chantier commun, à savoir la préservation des berges du barrage vis-à-vis des activités anthropiques. Avec les conditions climatiques difficiles, le périmètre de 35km de la retenue de Ziga a une grande force d'attraction pour les populations environnantes. Les activités humaines autour du barrage sont sources de danger pour la pérennité de l'ouvrage et la qualité de ses eaux puisqu'elles augmentent le risque d'envasement, de pollution (via les engrais utilisés pour le maraîchage) et de contamination organique (à cause de l'élevage) et peuvent faire monter la turbidité des eaux (causant ensuite la hausse des coûts d'exploitation de l'ONEA en requérant davantage de produits de traitement). Or, l'enjeu de préserver l'eau du Nakambé est d'autant plus fondamental qu'elle coule jusqu'au barrage hydro-électrique de Bagré dont la capacité de stockage de 1,4 milliards de m<sup>3</sup>/an (Kouaté 2014, 11) offre le plus de potentiel pour l'approvisionnement de Ouagadougou à l'horizon post-2030. La GIRE demandant également des actions au niveau transfrontalier, le Burkina fait partie des membres de l'Autorité du Bassin de la Volta dont il est un acteur majeur aux côtés du Ghana, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo.

L'impact sectoriel de l'hydraulique urbaine s'est renforcé avec l'élaboration du programme national d'alimentation en eau potable et assainissement (PN-AEPA), mis en œuvre à partir de 2006. Les acquis de Ziga ont directement contribué à la décision des PTF de soutenir le PN-AEPA, lequel s'inscrit dans la continuité du projet. Le PN-AEPA est l'instrument par lequel le Burkina entend atteindre les objectifs du Millénaire dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et s'inscrit dans une stratégie de gestion intégrée des ressources. Le PN-AEPA est plus qu'un document cadre, c'est un document global de planification pour le secteur rural et urbain qui sert de référence pour l'ensemble des projets sectoriels et de leurs instruments de financement (Nansi, Koalga et Pezon 2014,21). Le mécanisme de revue annuel du PN-AEPA implique une pluralité d'acteurs (PTF, Ministère de tutelle, ONEA, ONG, associations etc.) et donne au secteur une gouvernance nettement plus participative<sup>72</sup>. En somme, toutes les discussions et le travail impliqués dans le projet Ziga ont permis aux acteurs clés d'« ouvrir les yeux sur l'organisation du secteur »<sup>73</sup>. Aujourd'hui cette influence perdure à travers la relecture de la politique sectorielle, la réflexion pour la période post-OMD, et la tentative d'établir une approche visant la couverture universelle.

---

<sup>72</sup> Entretien avec Roukiatou Ouedraogo (SPONG, chargée de communication), réalisé le 13 mars 2015.

<sup>73</sup> Entretien avec François-Xavier Ouedraogo (ONEA, responsable du syndicat de 2008 à 2015), réalisé le 30 mars 2015.

En plus de ces développements sectoriels, Ziga a permis de mener beaucoup de réflexions relatives à l'urbanisme au sens large. En étant à l'origine du PADQP, le projet a contribué à « libérer la ville »<sup>74</sup> dans son approche du développement urbain. Le caractère profondément novateur de l'intervention dans les quartiers périphériques permet de mesurer le chemin parcouru par l'Onema. Il a fallu des relations solides entre les différentes parties prenantes pour changer des normes d'action enracinées depuis longtemps et réussir ce pari à l'intersection des logiques sectorielle et territoriale. L'action dans les quartiers périphériques a permis le développement de petites sociétés d'exploitation d'eau et démontré l'intérêt que peuvent avoir des partenariats avec de nouveaux acteurs.

#### **1.4 La transformation de l'Onema ou la réussite du « projet dans le projet »**

Malgré la place centrale occupée dans les négociations par le débat sur le mode de gestion, la préoccupation pour le renforcement de l'Onema est initialement apparue comme instrumentale, comme un moyen et non comme un but en soi. En écho à l'approche processuelle développée tout au long de cette recherche, l'hypothèse selon laquelle la réussite principale de Ziga se situe au niveau de la construction institutionnelle de l'Onema se vérifie. Ce véritable « projet dans le projet » comporte plusieurs volets. En ce qui concerne la productivité financière de l'entreprise et l'optimisation des opérations d'exécution, l'assistance technique a fourni un levier de poids. L'ayant atteint en 2006, l'Onema pense l'équilibre financier comme un instrument pour assurer la durabilité du service. Pour le maintenir, l'entreprise utilise un modèle financier assez complet pour effectuer diverses simulations et assez adapté pour être mis à jour par les équipes. Comme déjà souligné, la certification des comptes de l'Onema n'a plus posé de problèmes une fois le projet lancé. C'est probablement au niveau de la gestion commerciale et de la productivité que les résultats ont été les plus visibles. Alors que la réalisation des 50 000 branchements prévus par Ziga apparaissait comme un défi colossal, l'Onema réalise aujourd'hui près de 22 000 nouveaux branchements chaque année. Concernant la productivité du personnel, la Banque mondiale espérait voir chaque employé de l'Onema gérer 230 branchements, attente largement dépassée puisqu'à la fin du projet, le ratio est de 1 pour 810 (Banque mondiale 2008, 10). Entre 1992 et 2004, le chiffre d'affaires de l'entreprise progresse de 50% (Bertrand et Géli 2015, 76), ce qui lui donne les moyens de ses ambitions. L'évolution en dents de scie connue par l'Onema avant 1996 et la lutte pour la survie lors de la restructuration ont fait place à une vision de long terme contenue dans un premier « plan stratégique » formulé pour la période 2004-2008 et favorisé par la continuité au niveau de vision au sein de la Direction.

Ces indicateurs quantitatifs, que l'on pourrait continuer à égrener sont la manifestation d'une transformation plus profonde, celle de l'Onema en un véritable service public. Au commencement du projet, les préoccupations de toutes les parties prenantes tournent surtout autour d'une dimension bien précise du service public : la continuité (et son corollaire la fiabilité) du service qui avait fait cruellement défaut aux Ouagalais depuis de nombreuses années. C'est alors le manque de production qui dicte à l'Onema une gestion purement technique. Une fois les principaux travaux terminés, de nouvelles facettes du service public ont pu recevoir plus d'attention, à commencer par la qualité. Sur le plan bactériologique, le laboratoire de l'Onema et le laboratoire national effectuent 98.5% des tests prévus pour la direction régionale de Ouagadougou, ce qui excède les attentes fixées par le contrat plan. L'approche qualité fait surtout référence à la démarche (appuyée par la coopération danoise) engagée dès 2002 en vue de la certification ISO 9001, laquelle récompense les entreprises répondant aux exigences du management de la qualité. Les normes ISO 9000 sont basées sur 8 principes

---

<sup>74</sup> Entretien avec Simon Compaoré (Maire de Ouagadougou de 1995 à 2012), réalisé le 22 avril 2015.

fondamentaux<sup>75</sup> avec une forte orientation sur les besoins de la clientèle et sur la recherche constante d'améliorations impliquant le leadership et le personnel. Ces principes reposent sur l'idée que délivrer uniformément des services de bonne qualité adaptés aux attentes des clients est la clé pour obtenir des performances commerciales satisfaisantes. Toujours en ligne avec ces principes, la Direction a tenté d'établir un environnement interne positif et décloisonné au niveau organisationnel. Au vu des orientations prises par l'Onema depuis la restructuration, et *a fortiori* depuis Ziga, il n'est guère surprenant qu'elle ait été la première entreprise publique du pays à recevoir cette certification ISO 9001 (version 2008) en 2009. Pour Harouna Ouibiga, cette démarche systématique a permis de « mieux organiser toute la gouvernance de l'entreprise même si cela ne s'est pas fait sans résistances ». Afin de remporter l'adhésion du personnel et de le convaincre de la valeur ajoutée du processus, la Direction a recouru au management participatif, comme en témoignent les nombreuses journées d'échange, les « cahiers de doléances » ouverts au personnel, les rencontres de proximité et les assemblées générales. La démarche qualité s'est accompagnée à partir de 2005 d'une grande convention entre la Direction et le personnel destinée à amener l'entreprise vers la certification, ce cheminement représentant « un acte volontaire avec l'engagement conscient des travailleurs »<sup>76</sup>. La participation est également favorisée par le siège d'observateur dont bénéficie la LCB au conseil d'Administration. Par ailleurs, le syndicat SYNTEA est représenté par un délégué. Avec la création de Directions dédiées à la clientèle et à la communication, l'Onema a progressé vers davantage de transparence, un autre pilier du service public. Les grilles tarifaires font l'objet d'efforts de sensibilisation soutenus puisque de leur acceptation dépendent la santé financière de l'entreprise et la solidité de tout l'édifice institutionnel. Grâce à ses nombreuses tentatives d'améliorations, l'Onema travaille constamment à l'adaptabilité du service, à son adéquation avec l'évolution des conditions locales.

Le succès principal du projet Ziga ne consiste pas à avoir réglé pour de bon les problèmes d'approvisionnement de la capitale puisque ceux-ci refont surface de manière cyclique. Son succès est d'avoir réussi à construire progressivement un service public et un cadre d'action collective capable de résister et d'innover face aux défis. D'ailleurs, même les interlocuteurs se montrant les plus critiques vis-à-vis du bilan du projet en termes d'approvisionnement se rallient à l'interprétation faisant de la construction institutionnelle un succès.

L'une des interrogations soulevées par cette recherche était de savoir comment l'on mobilise des acteurs hétérogènes autour d'un projet d'envergure tel que Ziga.

Comme supposé par le cadre théorique, les clés du succès de ce projet ne sont pas à chercher dans une conception parfaite et complètement maîtrisée dès le départ ; les éléments liés au processus sont aussi importants. Les acteurs ont su s'inspirer et rebondir sur les changements survenus dans l'environnement intellectuel international et se réunir autour de règles co-produites issues de compromis.

## **2.1 Un environnement politique favorable forgé dans l'épreuve de la pénurie et des négociations**

L'Etat burkinabè s'est montré très volontariste depuis le début du projet et s'est appuyé sur sa longue tradition de planification pour essayer de penser des solutions de long terme. En 1999, le Burkina Faso est l'un des premiers pays à se lancer dans la rédaction d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

---

<sup>75</sup> Orientation client, leadership, implication du personnel, approche processus, management par approche système, amélioration continue, approche factuelle pour la prise de décision, relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs (ISO 2012)

<sup>76</sup> Entretien avec François-Xavier Ouedraogo (ONEA, responsable du syndicat de 2008 à 2015), réalisé le 30 mars 2015.

(CSLP), dont les bases ont été jetées par le FMI et la Banque mondiale (Samuel 2009, 12-13). C'est en réponse à cet effort que la Banque mondiale accorde 70 millions de dollars au projet Ziga et non pas 30 millions comme initialement prévu (Bertrand et Géli 2015, 63). Sans la détermination du gouvernement et en particulier du Ministère de l'Eau lors des négociations, il est clair que Ziga serait resté dans des cartons bien plus longtemps encore ou aurait pris la forme d'un contrat de concession ou d'affermage, avec les risques que l'on connaît concernant la généralisation du service en direction des plus pauvres. Depuis que les résultats de l'Onema ne remettent plus en question son statut et lui ont donné un vrai poids lors des négociations, le soutien de l'Etat prend d'autres formes et se traduit, en plus du respect du contrat-plan, par des mesures prises en faveur du lissage du service de la dette de l'Onema. De manière générale, les activités de Ziga ont été avantagées par les capacités de l'Etat et ses relations plutôt transparentes avec l'Onema établies dans le cadre de l'environnement institutionnel évoqué plus haut. Cet environnement favorable l'est devenu davantage encore au fil des évolutions intellectuelles survenues dans le domaine international. Au dogmatisme de la période de l'ajustement structurel ont succédé des approches inspirées d'un discours plus pragmatique se souciant plus du fonctionnement de l'opérateur que de son rattachement formel au privé ou au public.

L'environnement ayant permis à Ziga de voir le jour sous la forme que l'on connaît a été forgé par l'épreuve de la pénurie et des négociations. La mémoire des pénuries sévères et des grandes défaillances de l'Onema avant le milieu des années 1990 a certainement eu un impact dans cette absence d'interférences dans la gestion quotidienne et dans la volonté commune d'aboutir. Autre élément de départ important, le projet n'a pas dû démarrer *ex nihilo* du point de vue des compétences locales. En étant contraint à gérer la pénurie (par le biais de coupures notamment) l'Onema avait déjà développé une réelle maîtrise technique de son réseau. La trajectoire à succès de Ziga est indissociable de la restructuration de l'Onema et des valeurs de professionnalisme, de dialogue et d'esprit d'équipe que celles-ci établies au sein de l'Office. D'après nos interlocuteurs ouagalais, la longue expérience du manque chronique d'eau a également créé une propension à payer l'eau parmi la population et, encore plus crucial, une volonté et une capacité à payer plus pour un service de qualité. Le long démarrage du projet et les multiples études détaillées qui ont accompagné les négociations ont identifié les risques pouvant potentiellement se développer et établi des objectifs suffisamment partagés et clairs.

Enfin, qu'il s'agisse de l'épreuve des négociations ou de la mise en œuvre, la réussite du projet a incontestablement été favorisée par le fait que la justification de celui-ci n'a jamais été remise en question. Pour reprendre le langage emprunté à la sociologie de la traduction, il n'y a jamais eu de moments de « dissidence » au sens où il n'y a pas eu au cours du projet de moments où la problématisation a été remise en question.

## **2.2 Autonomie relative sur le plan interne et externe**

Cet environnement a donné à l'Onema l'autonomie tant réclamée par les bailleurs lors de la conception du projet. Sans être totale, l'autonomie dont l'Onema a bénéficié par rapport à l'Etat et aux bailleurs a été suffisante pour permettre une gestion cohérente.

Il faut dire que tant qu'il parvient à maintenir son bon fonctionnement interne, l'Onema est relativement maître de la qualité de son service. Cette situation tranche par exemple avec les difficultés que rencontre la Société Nationale Burkinabè d'Electricité (SONABEL) depuis plusieurs années. Longtemps entreprise publique de référence et seule destinataire des prêts non-souverains de l'AFD il y a une quinzaine d'années, la SONABEL a toutes les peines du monde à maintenir une certaine continuité institutionnelle (elle a par exemple eu trois DG en 2014), recourt de plus en plus aux délestages (en

particulier pendant les mois les plus chauds) et se trouve tributaire du secteur des transports<sup>77</sup>. Même lorsque l'Onema se trouvait au bord de la faillite, l'entreprise n'a jamais beaucoup souffert de détournements de fonds ou de branchements illégaux<sup>78</sup> comme cela peut être le cas dans le secteur énergétique. La gouvernance du domaine a également bénéficié de l'impulsion donnée par les mesures anti-corruption et anti-fraude mises en place au cours de la construction du barrage. Au vu de l'ampleur de l'enveloppe financière dédiée au projet Ziga et des enjeux pour la crédibilité de l'Onema vis-à-vis des bailleurs, un ensemble de mesures supplémentaires a été pris. Afin d'éviter les irrégularités, des procédures strictes ont été mises en place pour la passation des marchés (reprise systématique des dossiers d'appels d'offres pour les adapter aux dossiers d'appels d'offre des bailleurs, mise à jour des spécifications techniques, définition précise des conditions d'éligibilité à remplir par les soumissionnaires) et du personnel a été formé spécialement pour les appliquer (Kouaté 2014, 29-30). Les appels d'offres ont ensuite été largement diffusés dans les journaux internationaux et évalués dans le cadre d'un processus rigoureux alimenté par des rapports détaillés. Lors de l'exécution physique du projet, des audits financiers sont venus compléter les missions de supervision des divers bailleurs et la construction du barrage en tant que telle a fait l'objet d'un audit technique spécifique.

Compte tenu de l'interdépendance entre production d'eau et électricité, les dysfonctionnements et insuffisances de la SONABEL sont justement l'une des limites venant relativiser l'autonomie dont jouit l'Onema pour assurer un service de qualité, ce que les représentants de l'AFD avaient pressenti dès 2002. Lorsqu'il y a des coupures d'électricité, les groupes électrogènes de l'Onema prennent le relais mais ne peuvent assurer que 80% de la production habituelle de l'entreprise<sup>79</sup>. Tous les sites de l'Onema ne sont d'ailleurs pas équipés de groupes à l'image de la station de pompage 3 qui distribue l'eau depuis l'est de Ouagadougou. Ce déficit est lourd de conséquences puisqu'il force l'Onema à répercuter les coupures de la SONABEL sur ses usagers qui peuvent donc se trouver privés de deux services essentiels pendant de longues heures. En ce qui concerne l'autonomie financière, l'Onema fixe les tarifs comme il l'entend, décision que le Conseil des Ministres n'a jusqu'ici jamais manqué d'entériner. Le modèle financier mis en place par le cabinet Artelia (ICEA) fournit une vue globale de la situation de l'entreprise dont la mise à jour offre des possibilités de projection donc de planification ; il offre un cadre de communication transparent avec les partenaires. Le contraste avec la SONABEL est encore une fois frappant puisque le prix de l'électricité reste bloqué politiquement et empêche la SONABEL de développer un « modèle économique » digne de ce nom<sup>80</sup> : elle accuse cette année un déficit budgétaire cumulé de 51 milliards de FCFA sur un capital de 63.3 milliards (Zoromé 2015).

Malgré ses bonnes performances, le département financier de l'AFD continue de relever le risque financier des prêts à l'Onema arguant que l'Etat (et les diverses institutions qui lui sont rattachées) est un gros client de l'Onema (il représente environ 25% du chiffre d'affaires), ce qui placerait l'entreprise dans une situation de dépendance) dangereuse au cas où l'administration devenait (comme les collectivités locales et les structures spécifiques) un mauvais payeur. Assurément, l'Onema ne peut couvrir seul les investissements nécessaires à l'extension de la couverture ou au développement de l'offre, ce qui est tout à fait logique dans un contexte de développement. En revanche, l'entreprise n'a pas besoin de subventions pour exploiter et entretenir le réseau existant et serait en mesure de continuer à le faire même si le recouvrement des factures l'Etat venait à se détériorer ou que les subventions

<sup>77</sup> Les conséquences de cette situation ont été très visibles en avril 2015 lorsque la grève des chauffeurs routiers a causé une pénurie de carburant dans la capitale, conduisant la SONABEL à arrêter certaines centrales thermiques et ne pouvant plus assurer le service à ses abonnés.

<sup>78</sup> Entretien avec Paul-Jean Rémy (AFD, en poste à Ouagadougou de 2004 à 2006), réalisé le 11 février 2015.

<sup>79</sup> Entretien avec Saidou Kafando (ONEA, Directeur régional de Ouagadougou), réalisé le 24 avril 2015.

<sup>80</sup> Entretien avec Régis Mabilais (AFD, coordinateur géographique), réalisé le 27 janvier 2015.

d'investissements se tarissaient<sup>81</sup>. Elle a aussi contribué sur ses fonds propres au plan de financement de Ziga II, démontrant qu'elle ne peut être considérée comme étant « sous perfusion » financière de ses partenaires.

## **2.3 Un processus d'adaptation et d'hybridation**

Outre ces éléments contextuels favorables, le succès a été favorisé par la mise en place de modalités hybrides, synonymes de convergence, d'adaptation et d'appropriation

### **2.3.1 Convergence de vues entre opérateur et bailleurs**

La première phase de Ziga a bénéficié d'un élément qui ne pouvait guère être prévu, à savoir le talent de deux Directeurs généraux dont la légitimité n'a jamais été contestée. Tous les deux techniciens expérimentés, Lamine Kouaté et Harouna Ouibiga se sont révélés être également des meneurs d'hommes dotés d'une réelle vision et d'une excellente compréhension du mode de fonctionnement des bailleurs ainsi que des arcanes du pouvoir politique, ce qui était essentiel pour un projet d'une telle envergure. Le fait qu'ils aient tous les deux une longue expérience au sein de l'Onea avant d'en prendre la tête<sup>82</sup> a aussi joué un rôle important dans la cohésion de l'entreprise face aux transformations engagées. Comme déjà souligné, les changements s'inscrivent dans une logique de corporatisation, c'est-à-dire l'adoption de méthodes de travail propres au privé. Chaque employé est soumis à une revue annuelle de performance qui se penche sur les indicateurs associés à chacun de ses objectifs. Cette pression a été d'autant plus forte que les équipes ont dû se montrer capables d'absorber la grande masse d'activités induites par Ziga en un temps record, comme la campagne des 50 000 branchements. En 2005, l'entreprise a traversé un conflit social lorsque Lamine Kouaté refuse d'appliquer les augmentations salariales prévues pour les sociétés d'Etat. Finalement, la Direction cède et rebondit sur cette épreuve en mettant en place une convention cadre avec les employés. Le credo de son successeur, Harouna Ouibiga, a été de mettre la pression pour atteindre un bon bilan dont les bénéfices pourraient ensuite profiter à tous. Il s'est engagé sur la voie du « management participatif » pour remporter l'adhésion du personnel concernant les changements proposés. Comme le raconte Jean-Pierre Yonli, mécanicien avec plus de 28 ans d'ancienneté à l'ONEA, la Direction « est toujours restée à l'écoute des employés en organisant des journées de partage où chacun pouvait s'exprimer librement au lieu de se plaindre dans son coin ».

Entre corporatisation et management participatif, c'est donc une gouvernance hybride qui s'est établie. Que l'on porte un jugement positif sur le *New Public Management* ou pas, il est indéniable que cette appropriation de ces principes par les dirigeants de l'Onea a créé avec les PTF une convergence de vision susceptible de tenir sur la durée et favorisé ainsi l'établissement d'une relation de confiance qui fait si souvent défaut dans le rapport de développement. Le statut de l'Onea en tant qu'entreprise publique ne fait plus débat. En d'autres termes, l'Office s'est institutionnalisé et a su consolider et pérenniser son statut.

Pris dans son ensemble, l'Onea se distingue par sa culture d'entreprise apprenante et une réelle volonté d'exemplarité, autant d'éléments qui se traduisent par une ouverture sur le savoir-faire extérieur. En d'autres termes, l'Onea a eu (et a toujours) le mérite de ne rien tenir pour acquis et de sans cesse remanier son action, de l'adapter et de la contextualiser pour donner à Ziga les meilleures chances de

---

<sup>81</sup> Entretien avec Aline Auckenthaler (AFD, chargée de projets), réalisé le 12 mars 2015

<sup>82</sup> En plus de son expérience dans le secteur hydraulique et de son parcours de conseiller au niveau ministériel, Lamine Kouaté a également été président du conseil d'administration de l'ONEA avant d'en assumer la direction générale. Quant à Harouna Ouibiga, il arrive à l'ONEA en 1988 et y exerce plusieurs postes clés (notamment celui de directeur régional et de directeur de l'exploitation adjoint) avant 2006.



réussir. L'entreprise parvient très bien à exprimer ses besoins et affirmer ses choix, en accord avec les principes d'appropriation locale et d'alignement des projets de développement sur les priorités nationales élaborés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Elle n'a pas hésité ni à demander la prolongation du contrat d'assistance technique pour permettre un suivi adéquat sur quelques dossiers importants ni à montrer ses désaccords avec le personnel du contrat de service lorsqu'il s'est agi de s'entendre sur les modalités de mise en place du nouveau système d'information (qui ne sera finalement pas mis en œuvre avant Ziga bis). Cette atmosphère fait que « lorsqu'il y a un blocage à l'Onema, chacun est conscient qu'il est vraisemblablement lié à un problème de fond »<sup>83</sup> demandant la mobilisation des parties concernées. De tels obstacles peuvent ainsi être éliminés relativement rapidement sans devoir systématiquement compter sur le comité de supervision.

La convergence bailleurs/opérateur repose en grande partie sur l'éthique professionnelle en place à l'Onema. Dans les entretiens menés, on décèle la fierté de faire partie d'une société qui a su se relever après de grandes difficultés et un sentiment de service public fortement ancré. Pour les interlocuteurs rencontrés, la mémoire du projet Ziga est donc un atout significatif qu'il s'agit de préserver. Or, cela devient de plus en plus difficile au vu du taux rapide de renouvellement du personnel. De l'avis d'un ancien délégué syndical, il est par ailleurs important de prendre des mesures pour renforcer les échelons intermédiaires de l'entreprise, pour ne pas voir l'écart entre les cadres dirigeants et la base continuer de s'élargir et menacer le dispositif de fourniture du service.

### **2.3.2 Les apports du dispositif d'accompagnement**

Malgré les imperfections et les ambiguïtés liées à ses fonctions de contrôle et à la définition de ses responsabilités, l'AT a réussi à mobiliser les intérêts de chacun et est parvenue à jouer son rôle de dispositif d'accompagnement du changement. Les apports et l'évolution de l'assistance technique doivent beaucoup à l'AFD qui a su entretenir des échanges constructifs avec l'Onema et lui faire profiter de sa connaissance pointue du secteur eau et assainissement. Contrairement à la majorité des autres bailleurs qui ne pratiquent que les prêts souverains (garantis par l'Etat), l'AFD accorde des prêts non souverains. Le fait d'en octroyer un à l'Onema a constitué une marque de confiance et un pari développemental qui s'est avéré payant même s'il est accompagné d'une attention très marquée pour les dimensions financières. Abstraction faite de leur utilisation pour respecter certaines contraintes internes (i.e les ratios prudentiels s'appliquant aux prêts souverains), les prêts non-souverains peuvent en effet être très structurants en poussant à une meilleure organisation sectorielle comme le souligne Simon Compaoré, à la tête de la Mairie lorsque celle-ci est devenue la première collectivité locale du pays à recevoir un prêt direct (accordé par l'AFD).

Maitrise d'œuvre, assistance technique, nombreux bailleurs et missions de supervision, audit technique, audit comptable, études tarifaires ont fourni une multiplicité de regards extérieurs qui ont fonctionné comme autant de garde-fous. Bien que la coordination des relations et des procédures (notamment en ce qui concerne la passation des marchés) reste difficile, le dispositif de gouvernance du projet a contribué à la « routinisation » des interactions entre acteurs. Voulue par Lamine Kouaté, la constitution de la MOZ en tant qu'unité de pilotage souple a contribué à cette normalisation en évitant les lourdeurs qui n'auraient pas manqué de survenir si la direction de l'exploitation de l'ONEA avait dû assumer seule la conduite des opérations. Il y a eu une réelle continuité avec certains prestataires privés et notamment avec Lahmeyer (désormais GKW) qui a assuré la maitrise d'œuvre pour l'ensemble des lots après avoir réalisé la première étude de faisabilité en 1984-1985. Malgré certaines lourdeurs

---

<sup>83</sup> Entretien avec Aline Auckenthaler (chargée de projets), réalisé le 12 mars 2015.

bureaucratiques caractérisant le dispositif de conduite et suivi du projet, la convergence entre bailleurs et opérateurs a consolidé les relations entre acteurs et pérennisé les rôles assignés à chacun d'entre eux. La consolidation du réseau est particulièrement évidente si l'on presse le bouton « avance rapide » jusqu' à la négociation de Ziga II. Alors que la concrétisation de Ziga I a pris 10 à 15 ans (suivant la date retenue pour le début des négociations), il n'a fallu à Harouna Ouibiga que quelques semaines pour obtenir le soutien de 7 bailleurs<sup>84</sup> en vue de Ziga II pour lequel les montants engagés (106 milliards de FCFA) ne sont pas si éloignés de l'enveloppe de Ziga I. Un évènement de la magnitude de la chute du régime de Blaise Compaoré n'a pas perturbé le fonctionnement normal de l'ONEA, la majorité des conventions de Ziga II étant signées après novembre 2014, ce qui confirme que l'ONEA a su s'imposer en tant qu'institution.

### **2.3.3 Une offre de services adaptée à l'espace différencié**

Grâce au surplus (temporaire) de production et au passage à une gestion de suffisance, l'entreprise a su adapter son offre en fonction d'une demande non stabilisée et différenciée. L'Onema n'a pas abandonné son originalité consistant à continuer à fournir des solutions collectives tout en faisant la promotion du branchement privé, ce qui démontre sa compréhension de l'inadéquation de la seule promotion du modèle individuel. Pour autant, les propositions visant à mettre en place des solutions intermédiaires (par exemple des branchements collectifs destinés à alimenter plusieurs ménages) entre branchements individuels et bornes-fontaines ne prennent pour l'instant ni auprès de la population ouagalaise ni auprès de l'Onema<sup>85</sup>. Si l'entreprise ne renonce pas au principe d'augmentations tarifaires régulières, des efforts sont faits relativement au niveau et aux modalités de paiement. Au lieu d'intervenir automatiquement annuellement comme initialement prescrit par les partenaires financiers, les augmentations tarifaires ont dorénavant lieu tous les 4 ans. Le prix du branchement qui constituait une barrière insurmontable pour la majorité est devenu accessible au plus grand nombre (surtout depuis qu'il est passé à 30 500 FCFA) sinon à tous. Des solutions de prépaiement de la facture et d'étalement du prix du branchement sur 3 mois sont envisagées de manière exploratoire.

En faisant le choix d'intervenir dans le non-loti, l'AFD a su faire preuve de flexibilité et convaincre la Mairie et l'Onema de saisir l'opportunité de bifurcation offerte par le projet Ziga. A l'heure où le management de projet crée de la frilosité face à toute expérimentation, on ne saurait trop insister sur l'importance de ce moment où certains acteurs de Ziga ont modifié leurs normes d'action pour se mobiliser autour d'une expérience pilote pétrie d'incertitudes, que ce soit par rapport à la capacité/volonté réelle des ménages de payer, aux compétences des délégués ou à la réalisation technique des ouvrages. A Ouagadougou, l'idée même de recruter des opérateurs privés a été une expérimentation puisque, contrairement au cas du Mozambique où près de 400 opérateurs informels s'occupaient de mini-réseaux, rien de ce genre ne préexistait dans le contexte ouagalais. L'offre mise en place dans ce projet pilote concrétise la logique d'universalisation qui sous-tend désormais l'action de l'Onema.

Ces différents efforts permettent à Ouagadougou d'atteindre en 2007 un taux d'accès de 87 % (97% en 2012) alors qu'au niveau national, le taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain se situe aux environs de 80% (de Ravignan 2015). Comme on l'a vu accès ne rime pas avec accessibilité et les statistiques ne prennent pas en compte l'ensemble des quartiers périphériques. Il n'en demeure pas moins que cette couverture quasi universelle fait de Ouagadougou une exception dans la sous-région et au-delà si on tient compte du niveau de développement du pays. Au vu de l'apparence très « cadre logique » du projet, son impact social aurait pu se perdre dans la « traduction » opérée sur le terrain ou en tout cas

<sup>84</sup> La Banque mondiale (IDA), l'AFD, la BEI, les fonds arabes (BID, OPEP, fonds saoudien et BADEA). A leurs contributions s'ajoute celle de l'Onema (4.1 millions d'euros)

<sup>85</sup> Entretien avec Valérie Audibert (Artelia, cheffe de projets), réalisé le 16 février 2015.

fortement se diluer. Ce sont les ajustements opérés en cours de route et résultant dans une hybridation entre logique de rentabilité et d'équité sociale qui ont permis d'éviter cette trajectoire.

## Conclusion

---

*« Ce qu'on recherche avant tout, c'est l'utilité sociale. A quoi bon dire que la mission est de l'ONEA est de soulager les populations si on ne va pas dans certaines zones parce que ce n'est pas rentable ? Une société qui aurait ce discours serait certes rentable mais ne pourrait pas être considérée comme un succès. »*[Simon Compaoré<sup>86</sup>]

*« Le grand programme de Ziga ne se limite pas à la réalisation des ouvrages. Il nous faut être capable de bien gérer l'après-réalisation et le service aux clients. [...] Il nous faut pour cela travailler à l'amélioration continue du système. »* [Harouna Ouïbiga<sup>87</sup>]

*« Pour qu'un tel projet marche, il faut des capacités locales et des pouvoirs politiques qui font que cela marche. C'est précisément ce qui fait la magie du Burkina : il y a une vraie richesse humaine qui se ressent dans les institutions. »*[Yves Quiquéro<sup>88</sup>]

Ce travail s'est penché sur la première phase du projet Ziga et a mis en avant le processus l'ayant conduit au « succès emblématique » évoqué par ses parties prenantes. Conformément à l'hypothèse de départ, si le projet a connu ce parcours que l'on peut qualifier de réussite, ce n'est pas que les objectifs initiaux étaient dénués de risques et d'incertitudes et ont pu être concrétisés de manière fluide pour atteindre des résultats prédéfinis. Le dépouillement des archives et le croisement des lectures du projet faites par les personnes impliquées sur place montrent que l'histoire de Ziga est aussi faite d'à-coups tels que les négociations autour du statut de l'Onea, la difficile mise en œuvre du contrat de service ou le retard pris initialement dans les travaux ou encore la décision de desservir le non-loti. Ces épreuves ont pu être dépassées grâce à un cadre institutionnel clair ayant favorisé une convergence de vues entre les parties prenantes. Elles ont en fin de compte consolidé les relations entre acteurs qui se sont montrés flexibles et ont établi des liens de confiance mutuelle et des rapports constructifs.

En se penchant sur les rapports et principaux indicateurs utilisés par les parties prenantes, l'image de « succès » que l'on obtient n'est pas sans intérêt mais elle est incomplète. Les divers documents des bailleurs se penchent sur le projet à partir de la signature de leur convention de financement ce qui est compréhensible mais revient à occulter plusieurs moments clés qui se sont déroulés avant même que le bouclement financier puisse intervenir. Entre 1983 et 1998-1999, le projet oscille entre phases de réalisation (réunions préparatoires, études de faisabilité, étude environnementale) et de « déréalisation » (absence de financement, longues périodes sans mobilisation). C'est ce long et pénible démarrage qui a permis de véritablement contextualiser le projet et de formuler des objectifs suffisamment partagés, y compris au sujet du problème de fond représenté par la gestion de l'Onea. C'est le contexte de la restructuration qui a créé la tradition de dialogue au sein de l'entreprise, tradition essentielle pour absorber l'ensemble des changements provoqués par le projet Ziga. La problématisation de départ a été « traduite » progressivement dans la réalité, parce que ses composantes ont été négociées et renégociées au prix d'ajustements permettant la construction de règles du jeu taillées sur mesure pour concilier différents intérêts. Au-delà des éléments internes aux relations entre les acteurs principaux, des

---

<sup>86</sup> Entretien réalisé le 22 avril 2015

<sup>87</sup> Entretien réalisé le 6 mai 2015.

<sup>88</sup> Entretien réalisé le 17 février 2015

changements dans l'environnement intellectuel international ont créé un contexte externe favorable et renforcé les relations entre les acteurs. L'histoire de Ziga est enchâssée dans des processus contingents qui ont fourni plusieurs fenêtres d'opportunité politique et offert des possibilités de « débordement » du cadrage de l'action de l'Onea. La plus grande innovation initiée par Ziga, l'intervention dans les quartiers non-lotés, n'est pas le résultat d'une décision longuement planifiée en amont. Elle résulte d'un événement imprévu, le choix opéré d'Hydroconseil d'inclure les quartiers périphériques et d'en faire des photos aériennes pour son étude marketing (montrant ainsi toute leur étendue et leur importance en termes de demande en équipement), ainsi que de la vision de quelques personnes clés au sein de l'AFD, de l'Onea et de la Mairie qui ont su saisir l'occasion.

Le dispositif obtenu en 2007 n'est cependant pas sans défaut ; les ambivalences qui caractérisent souvent les relations entre les bailleurs et leurs partenaires locaux n'ont pas complètement disparu, à l'image de l'entremêlement de fonctions de contrôle et de renforcement des capacités dans le contrat de service et l'assistance technique à la MOZ. En revanche, ce dispositif se distingue par ses modalités hybrides, ses solutions de compromis et les relations de confiance que ses principaux acteurs ont su tisser. Par exemple, l'adoption de certaines logiques et méthodes de travail propres au privé par l'Onea a permis une convergence durable avec les bailleurs sans pour autant faire de l'Office une entreprise intrinsèquement commerciale. Alors que le principe d'augmentations tarifaires annuelles était une condition *sine qua non* pour les bailleurs lors des négociations, l'Onea ne procède finalement à un réajustement qu'en 2000 et 2003, situation acceptée par l'ensemble des acteurs du moment que le recouvrement des coûts est assuré. Le sens du service public est profondément ancré dans l'entreprise et peut surtout se reposer sur les employés (environ le tiers de l'effectif) qui ont vécu toutes les étapes de la restructuration et connu les hauts et les bas liés à la difficile conciliation entre une saine gestion financière et une politique sociale dans un contexte de grande pauvreté. Une forme d'équilibre a émergé entre les deux pôles (économique et social) qui forment l'action de l'Office, celui-ci étant successivement passé d'une préoccupation omniprésente pour la mobilisation de la ressource à une logique de généralisation puis d'universalisation du service soutenue par une recherche constante d'optimisation du rapport à la clientèle. Mais cet équilibre n'est jamais définitivement acquis et requiert un travail continu pour être maintenu.

La recherche effectuée ne vient pas remettre en question l'interprétation en termes de succès mais plutôt affiner l'analyse de sa portée. Le déficit de production actuel montre que la question de la gestion de la pénurie ressurgit de manière cyclique à cause d'une demande croissante qui se modifie à mesure que l'offre s'améliore (demandant non seulement la continuité mais également la proximité, le bon débit et la qualité de l'eau fournie). Le plus grand héritage laissé par Ziga n'est donc pas un approvisionnement en eau garanti jusqu'en 2030 comme initialement espéré mais son rôle de catalyseur dans la transformation de l'Onea, elle-même source de développements institutionnels plus larges. Au vu de ses nombreux impératifs organisationnels et de la culture d'entreprise qu'il a insufflée, le projet Ziga a joué un rôle structurant dans la mise en place de ce service public performant. Partenaire de longue date, l'AFD en a été un protagoniste important en étant très impliquée dans les discussions de fond (tant lors des négociations qu'au sein du comité de supervision), en soutenant l'option intermédiaire du contrat de services pour faciliter le bouclage du plan de financement, en accordant sa confiance par le biais d'un prêt non-souverain, en se montrant respectueuse des prérogatives de l'Onea, en établissant des relations transparentes et surtout en amorçant la concrétisation d'une logique d'universalisation.

Le réseau d'acteurs a été en mesure d'insuffler de nouvelles réflexions et est aujourd'hui capable de poursuivre la mise en route de Ziga II malgré une transition politique qui a causé un changement

relativement abrupt de direction générale à l'Onea. Bref, ce cadre d'action collective constitue sans doute le meilleur atout en vue de la durabilité du projet. Il ne s'agit pas de dire que cette construction progressive est parfaite. On l'a dit, les considérations d'équité et d'inclusion pourraient être davantage prises en compte et aucun des résultats soulignés dans ce travail n'est gravé dans le marbre. En revanche, l'enquête de terrain fait très clairement ressortir qu'en compagnie de ses partenaires, l'Onea ne se demande pas s'il peut faire mieux, mais plutôt comment il peut le faire. N'est-ce pas là la marque d'une institutionnalisation réussie et d'un service public de qualité ?

## Bibliographie

### Articles et monographies

Akrich, Madeleine 2006. «La description des objets techniques. » In Akrich, Madeleine, Callon, Michel, et Latour, Bruno. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Ecole des Mines, 159-178

Akrich, Madeleine, Callon, Michel et Latour, Bruno. 1988. « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : l'art de l'intéressement ; 2 : le choix des porte-parole. » *Gérer et comprendre, Annales des Mines* 11 et 12, 4-17 et 14-29.

Aryeetey, Geneviève et al. 2013. « Analyse de différentes stratégies de ciblage des pauvres au Ghana. » In : Ridde, Valéry et Jacob, Jean-Pierre (dir.). *Les indigents et les politiques de santé en Afrique : expériences et enjeux conceptuels*. Louvain : Academia-L'Harmattan, 163-208.

Auriol, Emmanuelle et Blanc, Aymeric. 2009. « Capture and corruption in public utilities: the cases of water and electricity in Sub-Saharan Africa. » *Utilities Policy* 17 (2), 203-216.

Baietti, Aldo, Kingdom, William et van Ginneken, Meike. 2006. *Characteristics of well-performing public water utilities*. Washington, D.C.: World Bank, Water Supply & Sanitation Working Notes, Note no 9.

Baron, Catherine. 2014. « 'Corporatisation' dans le secteur de l'eau potable : l'ONEA une expérience inédite en Afrique de l'Ouest. » *Municipal services project* [en ligne].

URL :[http://municipalservicesproject.org/userfiles/Baron\\_Corporatisation\\_secteur\\_eau\\_potable\\_ONEA\\_2014.pdf](http://municipalservicesproject.org/userfiles/Baron_Corporatisation_secteur_eau_potable_ONEA_2014.pdf). (consulté le 7 février 2015).

Baron, Catherine et Bonnassieux, Alain. 2013. « Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable : le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso. » *Annales de géographie* 693 (5), 542-548.

Barrau, Emilie et Frenoux, Clément. 2010a. « Eau des villes : repenser des services en mutation. Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au Prince. » *Revue Tiers Monde* 203, 123-140.

Barrau, Emilie et Frenoux, Clément. 2010b. « Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle. Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti. » *Coopérer aujourd'hui* 68.

Barro, San Evariste. 2004. « Burkina Faso: Ouaga n'aura plus soif : enfin l'eau de Ziga. » *L'Observateur Paalga*, 11 juillet 2004. [en ligne].

URL :<http://fr.allafrica.com/stories/200407121219.html>(consulté le 19 février 2015).

Bayliss, Kate, Newborne, Peter et Tucker, Josephine. 2012. *Strengthening pro-poor targeting of investments by African utilities in urban water and sanitation: the role of the International Development Association of the World Bank, case studies from Ghana, Burkina Faso and Tanzania*. London: Overseas Development Institute for WaterAid.

Bedossa, Bastien. 2012. *Burkina Faso : l'émergence du secteur aurifère suffira-t-elle à redresser un modèle de croissance en perte de vitesse ?* Paris : Agence française de développement, Macroéconomie et Développement 5.

Bernard, Benoît. 2005. « Le 'cadrage-débordement' : un concept pour comprendre le changement. Le cas de la gestion des forêts publiques. » *Pyramides* [En ligne].

URL : <http://pyramides.revues.org/319>. (consulté le 20 février 2015).

Bertrand, Jacques et Géli, Hélène. 2015. *L'ONEA : de la faillite à l'excellence, histoire extraordinaire d'une transformation*. Paris: AgroParisTech, Suez Environnement, Foxit Reader.

Blanc, Aymeric et Botton, Sarah (dir.). 2011. *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement : perceptions croisées et dynamique des réflexions*. Paris : Agence française de développement.

Bohbot, Reine. 2008. *L'accès à l'eau dans les bidonvilles des villes africaines : enjeux et défis de l'universalisation de l'accès (Cas d'Ouagadougou)*. Mémoire présenté à l'Institut des Hautes Etudes International, Université Laval.

Boland, John J. et Whittington, Dale. 2003. «The political economy of increasing block tariffs in developing countries. » [en ligne ].

URL: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/31784/8/118117.pdf>. (consulté le 13 février 2015).

Botton, Sarah et Blanc, Aymeric. 2014 « Un service public marchand de proximité : l'action des petits opérateurs privés pour la desserte des quartiers périurbains en Afrique. » *Actes de la recherche en sciences sociales* 203 (3), 106-113.

Callon, Michel. 1986.. « La domestication des coquilles Saint-Jacques et les marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. » *L'année sociologique* 36, 169-208.

Callon, Michel. 1999. « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur le cadrage débordement. » In : *Innovations et performances : approches interdisciplinaires*, dirigé par Foray Dominique et Mairesse, Jacques, 399-430. Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Castellanet, Christian et Blanc, Céline. 2007. *Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances*. Paris : Agence française de développement, Série Evaluation et capitalisation no 10.

Deligne, Antoine. 2014. *Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau : Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge*. Gret : Etudes et Travaux en ligne n°43.

Dos Santos, Stéphanie. 2006. « Accès à l'eau et enjeux socio-sanitaires à Ouagadougou. » *Espace, populations, sociétés* 2-3, 271-285.

Dos Santos, Stéphanie et LeGrand, Thomas. 2013. « Is the tap locked ? an event history analysis of piped water access in Ouagadougou, Burkina Faso. » *Urban Studies* 50 (6), 1292-1310.

Ehrenstein, Véra et Leménager, Tiphaine. 2014. « L'agroécologie et son potentiel environnemental en Zambie : de l'utilité d'une réflexion sociotechnique pour l'aide au développement. » *Agence Française de Développement*, document de travail 143.

ECDPM.2007, *Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences?*Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Etienne, Janique et Henry, Alain. 2003. « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles. » *Afrique contemporaine* 205, 19-27.

- Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis MS: University of Minnesota Press.
- Fournet, Florence, Meunier-Nikiema, Aude et Salem, Gérard (eds.). 2008. *Ouagadougou (1850-2004), Une urbanisation différenciée*. Paris : IRD.
- Giovalucchi, François et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2009. « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: le cadre logique, outil et miroir des développeurs. » *Revue Tiers-Monde* 198 (2), 383-406.
- Gordah, Maher et Le Texier, Thomas. 2011. « Aide au développement et information asymétrique : une analyse principal-agent. » *Région et Développement* 34, 163-180.
- Hassenteufel, Patrick. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics. » *Informations sociales* 1 (157), 50-58.
- ISSP. 2013. « Comment identifier les indigents en milieu urbain ? » *Ouaga Focus* 9.
- Jaglin, Sylvie. 1995. *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries 1983-1991*. Paris : Karthala.
- Jaglin, Sylvie. 2001. « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté. » *Tiers-Monde* 42 (166), 275-303.
- Jaglin, Sylvie. 2006. « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne ». *Working paper*. [en ligne].
- URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00182471/document>. (consulté le 6 mars 2015).
- Jaglin, Sylvie. 2012. « Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? » *L'Espace géographique* 41 (1), 51-67.
- Kindo, Bassératou. 2015. « Coupure intempestive d'eau : des usagers se font entendre devant l'ONEA. » *LeFaso.net*, 25 mars 2015.[en ligne].
- URL : <http://www.lefaso.net/spip.php?article63924> (consulté le 26 mars 2015).
- Kouaté, Mamadou Lamine. 2014. *Intégrité de l'eau en action : endiguer la corruption dans la construction de grands barrages : l'expérience du barrage de Ziga, Burkina Faso*. Berlin: Water Integrity Network.
- Lanser, Piet, Mathijssen, Judith et Paré, Elie. 2010. *L'efficacité de l'aide non liée en termes de développement : évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris et de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA, étude de pays Burkina Faso*. Rotterdam. Ecorys.
- Latour, Bruno. 1993. *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris : La Découverte.
- Lavigne Delville, Philippe. 2012. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la 'révolution du management de projet. » *Revue Tiers Monde* 211 (3), 153-168.
- Lavigne Delville, Philippe, 2015, Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir? La réhabilitation des polders de Prey Nup (Cambodge), *Anthropologie & Développement*, n° 42-43: 59-84.
- Lévy, Marc (dir.). 2002. *Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris : IRD-Karthala.
- Marin, Philippe, Fall, Matar et Ouibiga, Harouna. 2010. « Corporatizing a water utility: a successful case using a performance-based service contract for ONEA in Burkina Faso. » *Gridlines* Note no. 53.



- Ménard, Claude. 2001. « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle. » *Tiers-Monde* 42 (166), 259-274.
- Nansi, Juste Hermann, Saïdou, Koalga P. et Pezon, Christelle. 2014. *Efficacité de l'aide au développement dans le secteur AEPHA : Étude de cas du Burkina Faso de 2007 à 2013*. La Haye et Ouagadougou : IRC.
- de Ravignan, Antoine. 2015. «Burkina Faso: quand l'eau arrive à la maison.»*Alternatives Economiques* 345(4).[en ligne].  
URL:[http://www.alternatives-economiques.fr/burkina-faso--quand-l-eau-arrive-a-la-maison\\_fr\\_art\\_1357\\_72137.html](http://www.alternatives-economiques.fr/burkina-faso--quand-l-eau-arrive-a-la-maison_fr_art_1357_72137.html). (consulté le 16 avril 2015).
- Rottenburg, Richard. 2009. *Far-fetched facts: a parable of development aid*. Cambridge: MIT.
- Samuel, Boris. 2009. « Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso. » *Sociétés politiques comparées* 16, 2- 76.
- Valfrey-Visser, Bruno et Rama, Martina. 2012.*Livre bleu Burkina Faso. Rapport pays- Etat des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national*. Ouagadougou : Eau Vive Burkina.
- Zoromé, Saïdou. 2015. « SONABEL : un cumul de déficits budgétaires de 51 milliards de FCFA. » *Le Pays*, 17 février 2015. [en ligne].  
URL : <http://lepays.bf/sonabel-un-cumul-de-deficits-budgetaires-de-51-milliards-de-f-cfa/>. (consulté le 4 avril 2015)

### **Archives et sources primaires:**

- AFD 1998a. « Alimentation en eau potable de Ouagadougou par le barrage de Ziga. » 25 novembre 1998.
- AFD 1998b. « Compte rendu de mission au Burkina Faso : 14.12.1998.» 18 décembre 1998
- AFD 1999a. « Compte rendu de mission à Ouagadougou : 7 au 14 décembre 1998. » 5 janvier 1999.
- AFD 1999b. « Alimentation en eau potable de Ouagadougou : aide-mémoire de mission du 5 au 18 février 1999.», 30 avril 1999.
- AFD 1999c. « Conseil de Surveillance du 7 juillet 1999. ONEA-Alimentation en eau potable de Ouagadougou par le barrage de Ziga. » Juillet 1999.
- AFD 2000. « Alimentation en eau potable de Ouagadougou : compte rendu de mission du 20 au 27 novembre 1999. » 14 janvier 2000.
- AFD 2008a. « Fiche de présentation de projet achevé : Ziga I. » 25 juillet 2008.AFD 2008b. « Suivi et rapport d'achèvement de projet. ONEA-Ziga-assistance technique à la MOZ. »AFD 2014. « Eau et assainissement : cadre d'intervention sectoriel 2014-2018.»Aquastat. 2015. « Review of world water resources by country». *Food and Agriculture Organization of the United Nations*.[en ligne].  
URL: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm> (consulté le 4 mai 2015).
- Banque Africaine de Développement. 2008. «Ouagadougou drinking water supply project (Ziga project):Project completion report.»Banque mondiale. 1997. «Ouagadougou water supply project: Project information document». Banque mondiale. 2001a. «Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 55 million equivalent to Burkina Faso for the Ouagadougou Water Supply Project.» 21 February 2001.

- Banque mondiale. 2001b. «Project Agreement (Ouagadougou Water Supply Project) between International Development Association and Office National de l'Eau et de l'Assainissement.» 7 May 2001. Banque mondiale. 2008. «Implementation completion and results report on a credit in the amount of SDR 55 million to Burkina Faso for the Ouagadougou water supply project».
- Barbat, Thomas, Coindet, Emilie, Courcelle, Michel et Lamoure, Georges. 2012. *Etude d'évaluation et de capitalisation du Projet d'aménagement et de désenclavement des quartiers périphériques' de Ouagadougou*. Paris : Nodalis Conseil. Rapport réalisé pour l'AFD et la Mairie de Ouagadougou.
- Baron, Catherine, Bonnassieux, Alain, Botianti, Abdou et Lare, Amandine. 2013. « Amélioration des conditions d'accès à l'eau et à l'assainissement et réduction de la grande pauvreté et de la vulnérabilité dans les quartiers précaires : Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger) ».Rapport final pour l'AFD.
- Bussy, Sandrine, 2015, L'approvisionnement en eau à Ouagadougou : la durabilité d'un projet en question au travers du « projet Ziga », Mémoire pour le master en études du développement, IHEID, Genève, 89 p.
- CCCE 1987. « Approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou.» 24 avril 1987.
- CCCE 1992. «Burkina Faso, alimentation en eau potable de Ouagadougou : compte rendu de mission 13-23 octobre 1992.» 6 novembre 1992.
- CFD 1996. « Note de prise en considération : projet d'alimentation en eau potable de Ouagadougou à partir du barrage de Ziga.» Avril 1996.
- Groupe Huit-Hydroconseil-Sahelconsult. 2005. « Etude de faisabilité du projet d'aménagement et de développement des quartiers de Ouagadougou. » Rapport final phase 1.
- Hydroconseil 2013. « Evaluation du projet pilote de la délégation de gestion dans cinq quartiers périphériques non-lotis de Ouagadougou dans la perspective d'amélioration du service pour les plus défavorisés. »Rapport préparé pour le Water and Sanitation Program.
- Hydroconseil. 2003. « Enquête Marketing ONEA. Réalisation d'une enquête marketing concernant la localisation de 50 000 branchements particuliers et de 400 bornes-fontaines associés au projet ZIGA. »
- ICEA/SOGREAH. 2007. « Etude tarifaire 2007-2011 de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement. Phase 1. » Rapport d'évaluation ex-post du projet Ziga.
- ICEA/SOGREAH. 2008. « Etude tarifaire de l'ONEA 2007-2011. Rapport final. »
- IDA 2003. « Projet d'alimentation en eau de Ouagadougou : Mission de supervision de l'Association Internationale de Développement (IDA), 17-28 novembre 2003.»
- ISO. 2012. *Principes de management de la qualité*. Genève : Secrétariat central de l'ISO.
- OCDE. 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. Paris : OCDE/ONEA 1995. « Projet d'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou à partir de Ziga : rapport de synthèse », décembre 1995.
- ONEA 1996. « Projet d'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou à partir de Ziga : deuxième conférence des bailleurs de fonds. » mai 1996.
- ONEA. 2006. « Requête pour la prolongation de l'assistance technique de la MOZ. » Courrier du Directeur de la MOZ au directeur de l'AFD au Burkina Faso, 29 novembre 2006.

ONEA/MOZ- BCEOM/Mazars et Guérard. 2001. « Contrat de consultants pour prestations de services passé entre l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement et le groupement BCEOM/Mazars et Guérard. » Octobre 2001.

PNUD. 2015. « Human Development Reports. » [en ligne].

URL : <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>.  
(consulté le 6 mai 2015)

(Groupement) Veolia/Mazars. 2007. « Contrat de Services pour la gestion commerciale et le renforcement des opérations financières et comptables : bilan général 2001-2007. » 11 octobre 2007.

## Annexe 1 : Les différentes phases du projet Ziga



### ZIGA I

La première phase du projet visait à doubler les possibilités de distribution de l'ONEA dans la capitale. En termes de traitement, la première tranche (Ziga I) a une capacité de 3000m<sup>3</sup>/heure. Outre la construction du barrage, Ziga I voit la réalisation des installations suivantes :

- station de pompage d'eau brute intégrée au barrage (SP1)
- station de traitement et une station de traitement d'eau traitée (SP2),
- conduite d'adduction et réservoir intermédiaire de Boudtenga d'une capacité de 5400 m<sup>3</sup>
- station de pompage à l'est de Ouagadougou (SP3),
- réseau de distribution primaire avec stations de reprise et 8 châteaux d'eau
- des extensions des réseaux secondaires et tertiaires, la réalisation de 50 000 branchements et 400 bornes-fontaines

Ces infrastructures s'accompagnent de la mise en œuvre du plan gouvernemental d'atténuation des impacts environnementaux (PGAIE), fruit de l'étude environnementale de 1995 qui avait été financée par la Banque mondiale et l'AFD. Le PGAIE a été élaboré de manière participative avec les personnes déplacées (au nombre de 2500). Ses composantes comprennent la réalisation d'infrastructures de développement rural, des mesures de recasement et d'indemnisation, un plan d'atténuation des impacts sur la santé, un plan d'atténuation des impacts biophysiques ainsi que des activités génératrices de revenus.



### ZIGA BIS

La deuxième tranche de la première phase (Ziga bis), lancée en 2008 et financée principalement par la BEI et l'AFD, permet l'obtention d'une capacité de production additionnelle de 1500 m<sup>3</sup>/heure, portant la capacité totale de traitement de Ziga à 4500 m<sup>3</sup>/heure. Ziga bis s'accompagne d'investissements permettant d'étendre le réseau d'adduction et de distribution, notamment vers le sud (quartiers périphériques). Le reliquat dégagé de l'exécution de Ziga bis a permis la réhabilitation des infrastructures de traitement de l'usine de Paspanga, située en centre-ville.



### ZIGA II

La deuxième phase (qui démarre en 2014) doit permettre le doublement de la capacité d'adduction et de traitement avec la construction d'une conduite d'adduction supplémentaire et la réalisation d'une nouvelle unité de traitement de 4500m<sup>3</sup>/heure. La densification du système de distribution devrait aboutir à la réalisation de 52 000 nouveaux branchements et 160 bornes-fontaines supplémentaires. Selon les prévisions actuelles, Ziga II devrait être mis en service début 2017. En attendant, des mesures d'urgence comprenant la réhabilitation et la réalisation d'une centaine de forages sont mises en place pour pallier le déficit de production actuel d'environ 16'000 m<sup>3</sup>/jour.

**Annexe 2 : Liste des interlocuteurs**

Nom	Organisation et fonction	Lieu et date de l'entretien
Aline AUCKENTHALER	AFD, chargée de projets eau et assainissement au Burkina Faso	Ouagadougou, 12 mars et 16 avril 2015
Valérie AUDIBERT	Artelia, cheffe de projets et directrice adjointe de la division ICEA	Paris, 16 février 2015
Christophe BARAT	AFD, en poste à Ouagadougou entre 2009 et 2013	Paris, 28 janvier 2015
Catherine BARON	Université de Toulouse, Professeur et chercheur	Paris (Skype), 9 février 2015
Fadila BELMOUNES	AFD, division de l'appui au renforcement des capacités	Ouagadougou, 3 avril 2015
Aymeric BLANC	AFD, chef de projets, spécialiste de la question des petits opérateurs privés	Paris, 27 janvier 2015
Ousmane YAYA BOCOUM	ONEA, Directeur du projet Ziga (DP-AEP)	Ouagadougou, 7 avril 2015
Pascal COLLANGE	AFD, directeur de l'Agence du Burkina Faso	Ouagadougou, 9 mars et 9 avril 2015
Joseph COMPAORE	ONEA, Président des retraités et secrétaire général de SYNTEA entre 1987 et 1998	Ouagadougou, 17 avril 2015
Simon COMPAORE	Maire de Ouagadougou de 1995 à 2012	Ouagadougou, 22 avril 2015
Harouna CONGO	Ancien conseiller municipal du village de Nagréongo	Nagréongo, 11 avril 2015
Issiaka COULIBALY	ONEA, Chef de la station de Ziga	Ziga, 17 mars 2015
Daniel DA HIEN	Ligue des Consommateurs du Burkina, porte-parole	Ouagadougou, 3 avril 2015
Janique ETIENNE	AFD, cheffe du projet sur Ziga entre 2000 et 2007	Paris, 16 février 2015
Claire FARGEAUDOU	AFD, cheffe du projet Ziga depuis novembre 2014)	Paris et Ouagadougou, 5 février et 17 mars 2015
Karine FROUIN	(ex-) AFD, cheffe du projet Ziga entre 2008 et 2013)	Paris (Skype), 29 janvier 2015
Yves GUIQUERO	AFD, en poste à Ouagadougou entre 2000 et 2004	Paris, 17 février 2015

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou

Saidou KAFANDO	ONEA, Directeur régional de Ouagadougou	Ouagadougou, 24 avril 2015
Mamadou Lamine KOUATE	ONEA, Directeur général de 1995 à 2006	Ouagadougou, 2 avril 2015
Thierry LISCIA	AFD, Directeur adjoint de l'Agence du Burkina Faso	Ouagadougou, 3 mars 2015
Régis MABILAIS	AFD, coordinateur géographique	Paris, 27 janvier 2015
Kokou NOUDJO	GKW (anciennement Lahmeyer), Ingénieur en génie civil sur le projet Ziga depuis 1998	Ouagadougou, 8 avril 2015
Abdoulaye OUEDRAOGO	ERT, responsable délégation eau potable à Toukin	Ouagadougou, 10 avril 2015
François-Xavier OUEDRAOGO	ONEA, agent à la Direction de l'Assainissement, responsable de SYNTEA de 2008 à 2015	Ouagadougou, 30 mars 2015
Maliki OUEDRAOGO	SOS SAHEL- Burkina Faso, coordinateur des projets eau	Ouagadougou, 20 mars 2015
Marcelin OUEDRAOGO	BERA, responsable de la délégation d'eau potable à Bogodogo	Ouagadougou, 10 avril 2015
Roukiattou OUEDRAOGO	Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales, chargée de communication	Ouagadougou, 13 mars 2015
Yamba Harouna OUIBIGA	ONEA, Directeur-général de 2006 à 2015	Genève (Skype), 6 mai 2015
Damien PLASSE	Hydroconseil, Représentant au Burkina Faso	Ouagadougou, 29 avril 2015
Paul-Jean REMY	AFD, en poste à Ouagadougou entre 2004 et 2006	Paris, 11 février 2015
Adama SAOUADOGO	ONEA, directeur de la clientèle	Ouagadougou, 1 <sup>er</sup> avril 2015
Adama TIEMTORE	SOS SAHEL- Burkina Faso, directeur exécutif	Ouagadougou, 20 mars 2015
Adama TRAORE	ONEA, responsable des relations avec les délégataires	Ouagadougou, 10 avril 2015
Jean-Pierre YONLI	ONEA, chef d'équipe de maintenance	Ouagadougou, 23 mars 2015