

Livre Bleu Burkina Faso

Deuxième édition

Rapport pays – Etat des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national



Bruno Valfrey-Visser et Martina Rama (*HYDROCONSEIL*), 21 Février 2012

COMITE NATIONAL

livre bleu
l'eau, la vie,
le développement
humain  **Burkina Faso**

S/C Eau Vive Burkina

256 Rue Moé Saana Paspanga - 01 BP 2512 Ouagadougou 01 - Burkina Faso

Tél. +(226) 50 30 75 52 / (226) 50 31 27 71 - Fax +(226) 50 31 19 44

E mail : evburkina@eau-vive.org

Une étude menée par le Comité National du Livre Bleu Burkina Faso

Table des matières

0. Introduction.....	4
1. Etat des lieux de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso	5
1.1. Contexte socio-économique et démographique.....	5
1.2. Situation des ressources en eau	6
1.3. Taux d'accès et niveau d'équipement.....	6
1.3.1. Les taux d'accès en 2011 et les progrès vers les OMD	6
1.3.2. Les disparités régionales dans les taux d'accès	8
1.3.3. Les besoins en équipement pour l'atteinte des OMD.....	8
1.4. Les politiques et stratégies sectorielles.....	10
1.5. Les acteurs du secteur : Structures publiques, PTF, société civile et secteur privé.....	11
1.5.1. Les institutions publiques responsables du secteur	11
1.5.2. Les partenaires techniques et financiers.....	13
1.5.3. La société civile au Burkina Faso.....	13
1.5.4. Les organismes de recherche et de formation	14
1.5.5. Le secteur privé.....	15
1.6. Le suivi-évaluation et les statistiques sectorielles.....	16
1.7. Le financement du secteur eau et assainissement.....	16
2. Analyse critique des propositions de 2005	17
2.1. De 2005 à 2012 : vue d'ensemble.....	17
2.2. Mise en place d'un cadre de programmation et de concertation	17
2.2.1. Constats : un cadre de concertation en place et fonctionnel.....	18
2.2.2. Défis : des mécanismes de discussion, de participation et de programmation qui restent à affiner.....	19
2.2.3. Recommandations : aborder les questions de fonds, accroître la participation de la société civile et du secteur privé et améliorer la programmation.....	20
2.3. Aller vers « plus de citoyen » et « plus de local »	22
2.3.1. Constats : des processus positifs en cours mais loin d'être achevés.....	22
2.3.2. Défis : faible niveau de mise en œuvre de la décentralisation et de participation des acteurs locaux aux instances décisionnelles.....	23
2.3.3. Recommandations : accélérer le processus de décentralisation et encourager une meilleure participation des acteurs locaux.....	24
2.4. Garantir la pérennité du service de l'eau en milieu rural.....	24
2.4.1. Constats : la mise en œuvre lente et problématique de la réforme du système de gestion des ouvrages	25
2.4.2. Défis : une approche « infrastructures » au détriment de la pérennité du service – des services d'approvisionnement en eau peu viables.....	26
2.4.3. Recommandations : passer d'une approche « ouvrages » à une approche « services » en mettant l'accent sur la gestion et la durabilité	29
2.5. Desservir les zones périurbaines non loties des grandes villes.....	30
2.5.1. Constats : des expériences-pilotes globalement positives	30
2.5.2. Défis : responsabilités pas encore claires, nombreux quartiers encore non-desservis et niveau de service pas très satisfaisant.....	30
2.5.3. Recommandations : clarifier les responsabilités et passer à l'échelle.....	31
3. Conclusions : les défis à relever et les chantiers prioritaires proposés pour les années à venir.....	32
4. Annexes.....	35
4.1. Liste des membres du CNLB Burkina Faso	35
4.2. Liste des personnes consultées	35

Liste des sigles et abréviations

AEP	Alimentation (ou Adduction) en Eau Potable
AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AFD	Agence Française de Développement
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BAD	Banque Africaine de Développement
BERA	Bureau d'études et de Recherche Appliquées
BET	Bureau d'Etudes Techniques
BF	Borne(s)-fontaine(s)
BP	Branchement(s) privé(s) ou particulier(s)
CGPE	Comité de Gestion de Point d'Eau
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CLE	Comités Locaux de l'Eau
DGAEUE	Direction Générale de l'Assainissement des Eaux Usées et Excrétas
DGRE	Direction Générale des Ressources en Eau
DRAH	Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Hydraulique
ENA	Enquête Nationale sur l'Assainissement
EIER	Ecole Inter-Etats des ingénieurs de l'Equipement Rural
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
GIE	Groupement d'Intérêt Économiques
HMT	Hauteur Manométrique Totale
IDA	International Development Association (Banque Mondiale)
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
JMP	Joint Monitoring Program (OMS-UNICEF)
MAH	Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONEA	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAGIRE	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PCD-AEPA	Plan Communal de Développement en AEPA
PEA	Poste d'Eau Autonome
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PN-AEPA	Plan National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés (Initiative en faveur des)
PRS II	Programme Régional Solaire
RESO	Programme des Ressources en Eau de l'Ouest du Burkina Faso (financé par l'Union Européenne, actuellement terminé)
SARL	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (Ambassade de France)
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable 2011-2015
S(D)AGE	Schéma (Directeur) d'Aménagement et de Gestion des Eaux
VREO	Programme de Valorisation des Ressources en Eau de l'Ouest du Burkina Faso (financé par l'Union Européenne, actuellement en cours)

0. Introduction

Le Livre Bleu est une initiative originale lancée au début des années 2000 par le Secrétariat International de l'Eau (SIE, basé à Montréal) et ses partenaires. L'idée est celle du « monitoring citoyen » dont les principes sont résumés dans une charte discutée à Bamako en décembre 2005. Le Livre Bleu dans un pays donné, un terrain donné ou sur une thématique donnée cherche à brosser un tableau de la situation éloigné de toute idéologie et de toute langue de bois, donnant la parole à tous les acteurs sans distinction et proposant des points de vue originaux et des priorités différentes de celles qui peuvent être affichées par l'Etat et ses partenaires techniques et financiers. Dans chaque pays adhérent à l'initiative, le Livre Bleu est préparé et promu par un Comité National qui rassemble avant surtout des personnes ressources (et dans une moindre mesure des institutions).

Le Burkina Faso fait partie des trois premiers pays à se lancer dans l'aventure du Livre Bleu, en 2003-2004. Les faibles moyens disponibles et l'absence de Comité National ont fait de cette première édition du Livre Bleu un processus « léger » qui a privilégié le bouillonnement des idées et la recherche de points de vue différents. Cette première édition a indéniablement marqué les esprits dans le secteur et contribué modestement au vaste mouvement qui a conduit à la mobilisation des acteurs autour de l'atteinte des OMD au Burkina Faso – mouvement qui a conduit entre autres à la mise en place en 2005-2006 d'un programme national d'investissement (le PN-AEPA) qui ménage une part importante à la concertation, la coordination et l'implication des acteurs non étatiques aux côtés des institutions de l'Etat.

L'échéance des OMD se rapproche à grands pas et le Comité National du Livre Bleu Burkina Faso créé en 2005 a ressenti le besoin d'accélérer la mise en chantier de la deuxième édition du Livre Bleu qui était dans les cartons depuis plusieurs années. Le Forum Mondial de l'Eau qui aura lieu à Marseille en mars 2012 semble une occasion unique, à ne pas rater, de démontrer que les acteurs burkinabè sont capables de se mobiliser et de présenter un panorama sans concession des progrès réalisés au Burkina Faso, en soulignant les avancées que l'on peut constater par rapport à la situation qui prévalait en 2005, mais aussi en analysant les obstacles techniques, institutionnels et psychologiques qui restent à franchir pour révéler pleinement le potentiel national dans le secteur.

Cette étude placée sous le pilotage du Comité National du Livre Bleu Burkina Faso, auquel Hydroconseil fournit une assistance technique ponctuelle, a un double objectif :

- 1) Faire un bilan synthétique des principales actions engagées et des résultats obtenus dans la mise en œuvre des recommandations du Livre Bleu de 2005 ;
- 2) Faire une revue stratégique du secteur AEPA (évolutions ayant eu lieu de 2005 à 2011) pour identifier les défis à relever et les chantiers à engager pour les années à venir.

Le Livre Bleu n'est pas une compilation de données ; il a pour vocation d'effectuer une analyse surtout qualitative et de formuler des recommandations opérationnelles sur les chantiers à mettre en œuvre, les réformes à engager dans le secteur, les priorités à dégager. Ces recommandations se concentreront sur un nombre réduit de points d'analyse considérés comme particulièrement saillants et fondamentaux pour le secteur.

Remerciements

L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans la participation active de nombreuses personnes et institutions, dont tout d'abord les membres du Comité National du Livre Bleu ainsi que les diverses personnes-ressources du secteur consultées, que les auteurs remercient chaleureusement pour leur disponibilité et leur souci de partager leur vision ou leur expérience du secteur de l'eau et l'assainissement.

1. Etat des lieux de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso

1.1. Contexte socio-économique et démographique

Le Burkina Faso, littéralement « pays des hommes intègres », est un pays d'Afrique de l'Ouest sans accès à la mer, entouré du Mali au Nord, du Niger à l'Est, du Bénin au Sud-est, du Togo et du Ghana au Sud et de la Côte d'Ivoire au Sud-ouest. Le pays est une république dotée d'une Assemblée nationale, avec un régime semi-présidentiel ouvert au multipartisme. Le territoire du Burkina Faso est divisé en 13 régions et subdivisé en 45 provinces et 351 communes dont 49 communes urbaines.

Avec une population de 16,7 millions en 2011 et une superficie de 274 200 km², le Burkina a une densité de population moyenne (59,2 habitant/km²). Le pays est caractérisé par une forte croissance démographique (3%) typique des pays de la région. D'après l'administration burkinabé, la frontière entre « urbain » et « rural » se situe à 10 000 habitants. Les résultats du recensement de 2006 indiquent que 22,7 % de la population vivent en ville : le Burkina reste un pays majoritairement rural. Notons que 46,4 % de la population urbaine du pays vivent à Ouagadougou et 15% à Bobo Dioulasso. D'après les projections démographiques, le taux d'urbanisation serait à environ 26% en 2011.

L'agriculture représente 32% du produit intérieur brut et occupe 80% de la population active, pour un pays qui est le premier producteur africain de coton. Le pays a vu une forte augmentation de l'exploitation des mines d'or au cours des dernières années, l'or devenant aujourd'hui la principale source de recettes d'exportation. Le pays reste pourtant parmi les pays les plus pauvres au monde, avec un produit intérieur brut par habitant de \$1360 (677 940 FCFA), et plus d'un tiers de sa population vivant sous le seuil de pauvreté.

Les principaux chiffres clés du Burkina Faso sont résumés ci-dessous :

Surface totale du pays.....	274 200 km ²
Denier recensement national.....	2006 (Résultats définitifs publiés en 2008)
Population (estimation 2011).....	16,7 millions
- Population urbaine	26 %
- Population rurale	74 %
Espérance de vie (2011)	53,7 ans
PIB / habitant (2011)	1 360 USD (corrigé parité de pouvoir d'achat)
Croissance PIB (2010)	7,9%
Indice de Développement Humain.....	0,331 (181 ^e sur 187 pays classés en 2011)
Croissance démographique.....	3%
Taux d'alphabétisation (2003)	21,8% (adultes de plus de 15 ans)
Incidence de la pauvreté(2004)	45% (population en dessous du seuil de pauvreté)
Dernière version du CSLP	2011 (SCADD)
Eligibilité initiative PPTE	Oui

1.2. Situation des ressources en eau

Une synthèse très complète de la situation des ressources en eau au Burkina Faso, bassin par bassin, a été réalisée en 2001 dans le cadre de la préparation du PAGIRE. Cette synthèse¹ fait apparaître le Burkina Faso en situation de stress hydrique, la moyenne des ressources en eau théoriquement disponibles et mobilisables étant évaluée à 850 m³ par an et par habitant, alors que le seuil de pénurie est généralement évalué à 1 000 m³.

Sur le plan hydrogéologique, la majorité du territoire du Burkina Faso se caractérise par des formations cristallines, ce qui limite fortement la possibilité de réaliser des forages à débit important, obligeant l'hydraulique urbaine à recourir massivement aux eaux de surface (par exemple le barrage de Ziga qui permet d'alimenter la ville de Ouagadougou).

La double conséquence de cette situation sur le secteur eau potable et assainissement proprement dit est un coût élevé de mobilisation des ressources en eau (faible taux de succès des campagnes de forages, nécessité de construire des ouvrages coûteux de rétention des eaux de surface), et un nécessaire principe de précaution à appliquer en ce qui concerne la disponibilité de la ressource en eau souterraine, compte tenu du fait que le Burkina Faso pourrait subir de plein fouet les conséquences du changement climatique.

Les connaissances sur les ressources en eau souterraine demeurent fragmentaires. Plusieurs réseaux hydrographiques sont en gestion partagée avec des pays limitrophes, le principal enjeu étant la gestion du fleuve Niger. Depuis 2005, le Burkina Faso a accordé une importance particulière à la gestion des ressources en eau transfrontalières, avec par exemple la création de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV) dont le Burkina Faso a été la cheville ouvrière au cours de la période 2006-2007.

1.3. Taux d'accès et niveau d'équipement

1.3.1. Les taux d'accès en 2011 et les progrès vers les OMD

Deux sources d'information sont actuellement disponibles pour évaluer l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement par la population burkinabé : les chiffres fournis par le gouvernement (Rapport annuel du PN-AEPA 2010 et enquête nationale sur l'assainissement, ENA 2011) et les chiffres fournis par le JMP² (basés sur une compilation d'enquêtes réalisées auprès des ménages). La différence est assez significative, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : estimation des taux d'accès en 2010

Taux estimés pour 2010		PN-AEPA	ENA	JMP*
Accès à l'eau potable	Milieu rural	56,63%	-	72%
	Milieu urbain	75%	-	95%
	National	61%	-	76%
Accès à l'assainissement	Milieu rural	10% (est.)	0,8%	6%
	Milieu urbain	21,49%	9,6%	33%
	National	10%	3,1%	10%

*Les données du JMP, bien que publiées en 2010, font référence à l'année 2008.

¹ *Etat de lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion*, Ministère de l'Environnement et de l'Eau, DGH, mai 2001, financement DANIDA.

² Programme Conjoint de Surveillance (Joint Monitoring Program ou JMP), initiative conjointe de l'OMS et de l'UNICEF, qui publie ces chiffres à intervalle régulier pour tous les pays du monde.

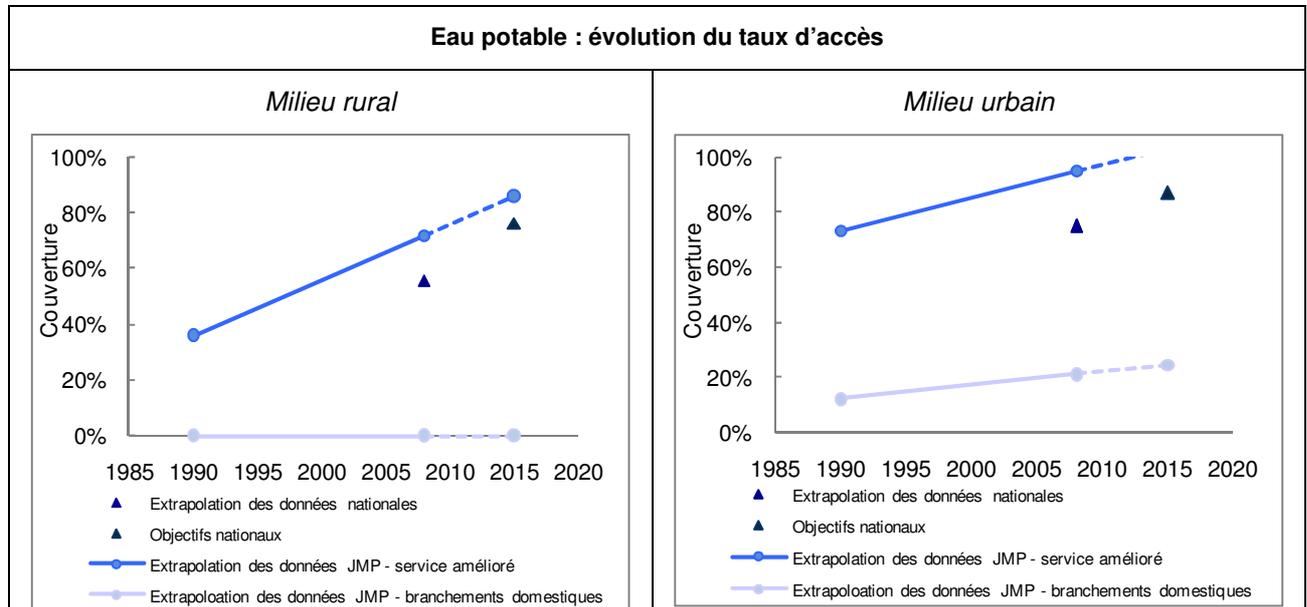
Selon les données du PN-AEPA, le Burkina Faso n'est pas sur la voie de l'atteinte de l'objectif national en matière d'accès à l'eau potable (76% en 2015 - taux réajusté). Le rythme de progression du taux d'accès est trop faible pour compenser la forte croissance démographique. Au contraire, les derniers chiffres du JMP laissent entendre que le Burkina Faso a déjà atteint l'OMD qui correspond à 72%. Ces divergences s'expliquent par la différence des méthodes utilisées dans les deux cas.

Pour l'assainissement, les statistiques gouvernementales et du JMP concordent : avec un taux situé autour de 10% en 2008, le pays ne pourra pas atteindre l'objectif sectoriel de 55% en 2015. En 2011 la DGAEUE a lancé en partenariat avec l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) une enquête complémentaire sur l'accès à l'assainissement au niveau national, dont les résultats ont été rendus disponibles fin 2011.

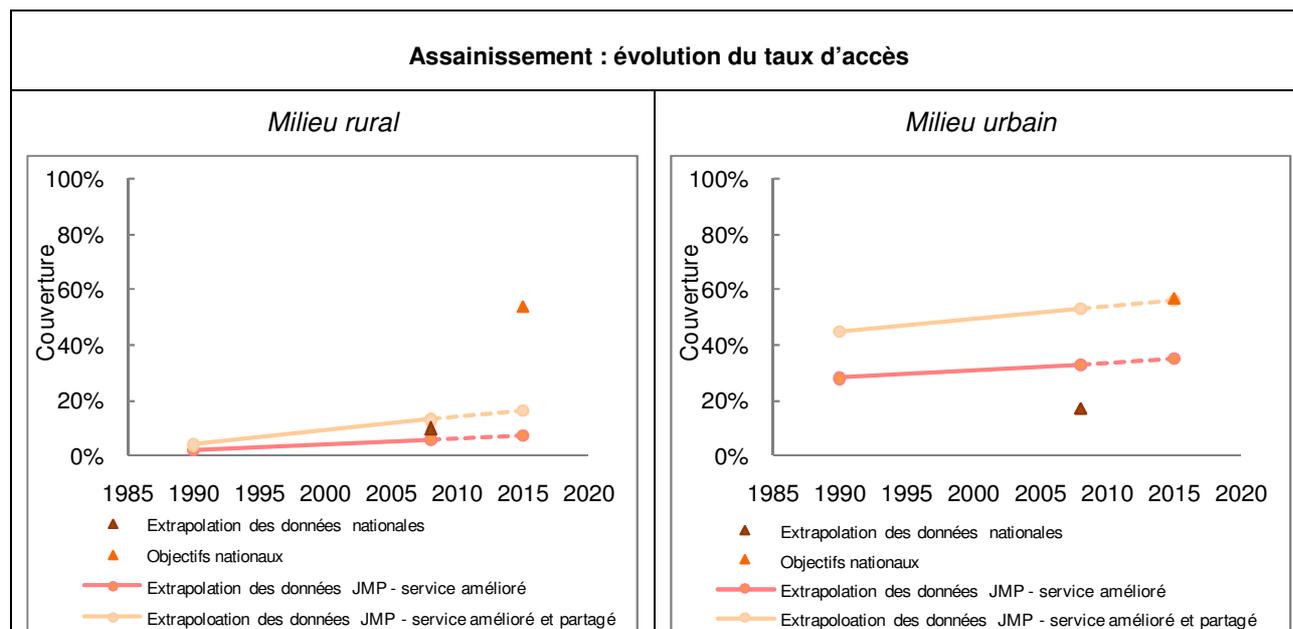
D'après une récente étude sur l'approche sectorielle au Burkina Faso³, il existe deux clivages très nets dans l'atteinte des OMD par le Burkina Faso. Le premier clivage est entre l'eau potable (qui jusqu'à présent a mobilisé le plus gros des efforts du Gouvernement et des PTF) et l'assainissement (qui n'a bénéficié que très récemment d'une attention significative). Le deuxième clivage, souligné par l'ensemble des interlocuteurs, est entre le rural et l'urbain : les bonnes performances de l'ONEA ont permis de réaliser des progrès significatifs en matière d'accès à l'eau (notamment à Ouagadougou avec le projet Ziga) et l'assainissement (mise en œuvre progressive des PSA dans les villes secondaires) mais le secteur rural enregistre des progrès beaucoup plus lents. Le fait que l'essentiel de la population réside en milieu rural explique le (relativement) faible taux d'accès global.

Les tableaux ci-dessous sont extraits d'une récente étude commanditée par AMCOW qui porte sur le secteur de l'eau et l'assainissement au Burkina Faso (Country Sector Overview). Ils montrent l'évolution de la situation du pays vers l'atteinte des OMD.

Tableau 2 : tendances de l'accès à l'eau et à l'assainissement



³ Etude sur l'approche sectorielle dans le secteur de l'eau, Etude de cas Burkina Faso. Bruno Valfrey-Visser et Roberto Martin-Hurtado pour la BAD et l'Union Européenne, août 2011. Cette étude récente est reprise et citée à plusieurs occasions dans le présent rapport.



Source : WSP/AMCOW. Country Status Overview 2010

1.3.2. Les disparités régionales dans les taux d'accès

Une analyse des taux d'accès à l'eau potable régionaux (voir tableau ci-contre) montre qu'il y a également des grandes différences dans les taux d'accès d'une région à l'autre. Pour arriver à une répartition équitable des ouvrages, des efforts exceptionnels doivent être consentis dans quatre régions : Hauts-Bassins, Sahel, Cascades et Est.

Le rapport annuel PN-AEPA 2010 constate d'ailleurs une baisse des taux d'accès à l'eau potable dans les régions des Cascades, du Centre-nord et du Sud-ouest liée au fait que le rythme de réalisation des infrastructures d'eau potable est insuffisant face au taux de croissance de la population dans ces régions.

Concernant les taux d'accès à l'assainissement, ces données ne sont pas présentées dans le rapport annuel 2010 du PN-AEPA puisque à l'époque les travaux pour l'établissement de la situation de référence de l'assainissement familial étaient en cours. Les seules informations disponibles sont celles sur les taux d'équipement des écoles et des centres de santé, mais elles sont incomplètes.

Tableau 3 : Taux d'accès à l'eau potable par région

REGION	Taux 2010
BOUCLE DU MOUHOUN	50,49
CASCADES	48,43
CENTRE	58,25
CENTRE EST	66,28
CENTRE NORD	62,80
CENTRE OUEST	56,90
CENTRE SUD	71,40
EST	48,76
HAUTS BASSINS	41,74
NORD	65,46
PLATEAU CENTRAL	71,45
SAHEL	42,15
SUD OUEST	62,66
NATIONAL	56,63

Source : Adapté de « PN-AEPA – Rapport annuel 2010 »

1.3.3. Les besoins en équipement pour l'atteinte des OMD

Le dernier rapport annuel du PN-AEPA fait également une analyse détaillée des besoins en équipement pour l'atteinte des OMD. En milieu rural, pour les PEM (puits ou forages), le gap est de 11 567 ouvrages selon le SIG-OMD comme le montre le tableau ci-dessous. Pour les AEPS, le gap en équivalent-bornes-fontaines est de 5 365 ouvrages. Les efforts à réaliser

pour l'atteinte des OMD restent donc importants. Pour combler ce gap, il faut doubler le rythme actuel des réalisations en mobilisant et investissant des financements conséquents au cours des cinq prochaines années.

Aucune information de ce genre n'est disponible pour l'assainissement en milieu rural.

Tableau 4 : Cumul des réalisations communautaires et estimation des besoins en ouvrages d'hydraulique pour l'atteinte des OMD en milieu rural

Type de point d'eau	Besoins pour atteindre les OMD estimés en 2006	Besoins OMD mis à jour en 2011	Cumul des réalisations 2007-2010	Gap 2011-2015 pour atteindre les OMD
PEM communautaires	13 163	17 115	5 548	11 567
AEPS	519		253	266
Equivalent bornes fontaines	6 316		951	5 365

Source : Adapté de « PN-AEPA – Rapport annuel 2010 »

En milieu urbain, le gap en termes de capacité de production d'eau potable est très important (54 075 m³/jour), comme le montre le tableau ci-dessous : nous en sommes uniquement à un taux de 17% de couverture des besoins. Une campagne de réalisation de forages sur financements extérieurs (BM et KfW) et ONEA a toutefois démarré en 2011 pour améliorer cette faible performance. Concernant la capacité de stockage, le taux de 67% est satisfaisant. Si cette tendance se maintient les objectifs de 2015 seront atteints.

Concernant les branchements particuliers, le taux d'atteinte des résultats est de 49%. Les branchements sociaux lancés en fin 2010 vont permettre d'augmenter de façon substantielle le nombre de branchements particuliers. Le taux pour les bornes fontaines est quand à lui trop faible (32%), toutefois, les bornes fontaines prévues dans les projets en cours d'exécution et dans le budget annuel permettront de résorber le retard enregistré.

Relativement à l'assainissement, les besoins en équipement pour le milieu urbain sont surtout importants concernant les ouvrages familiaux (gap de 153 199 latrines).

Tableau 5 : Cumul des réalisations et estimation des besoins pour l'atteinte des OMD en milieu urbain

Ouvrages d'hydraulique urbaine				Ouvrages d'assainissement			
Ouvrages	Besoins pour atteindre les OMD	Cumul des réalisations 2007-2010	Gap 2011-2015 pour atteindre les OMD	Ouvrages	Besoins pour atteindre les OMD	Cumul des réalisations 2007-2010	Gap 2011-2015 pour atteindre les OMD
Capacité de production (forages m ³ /j)	64 863	10 788	54 075	PSA (nbre)	47	19	28
Capacité de stockage (châteaux et bâches m ³)	28 000	19 300	8 700	Assainissement familiale (nbre)	222 000	68 801	153 199
Réseau (ml)	3 227	1 835,2	1 391,8	Assainissement public et scolaires (nbre)	900	513	387
BP (nbre)	172 096	85 071	87 025	Station d'épuration (nbre)	1	1	0
BF (nbre)	2 631	840	1 791	Réseau collectif (km)	93	35	58
				Raccordés au réseau (nbre)	2 688	770	1 918

Source : Adapté de « PN-AEPA – Rapport annuel 2010 »

1.4. Les politiques et stratégies sectorielles

Parmi les textes fondamentaux en matière de politiques et de stratégies on citera :

La Politique Nationale de l'Eau a été adoptée en 1998 et il s'agit là d'un texte fondamental pour le secteur. La PNE a pour objectif global de contribuer au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau afin qu'elle ne soit pas un facteur limitant du développement socio-économique. Cet objectif global est sous-tendu par quatre objectifs spécifiques portant sur la satisfaction durable des besoins en eau, la protection contre les actions agressives de l'eau (pollutions, inondations, etc.), l'amélioration des finances publiques et la prévention des conflits liés à la gestion des eaux partagées. La PNE a lancé les bases de l'approche GIRE. Elle contient également en germe le PN-AEPA et d'une certaine manière l'approche sectorielle, puisque la PNE milite en faveur d'une approche programme et d'une coordination nationale des interventions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

De 1998 datent également les « Textes d'Orientation de la Décentralisation » ou TOD, qui affecteront le secteur de l'eau et de l'assainissement surtout à partir de 2009 en ce qui concerne le transfert de compétences aux collectivités territoriales.

Pour garantir de manière durable la gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable, un Décret n°2000-514/PRES/PM/MEE a été adopté le 3 novembre 2000 portant Réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi urbain. Il s'agit d'un nouveau mode de gestion des infrastructures hydrauliques d'Alimentation en Eau Potable qui vise à améliorer significativement leur fonctionnement.

En 2001 est adoptée la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau qui consacre le désengagement de l'Etat de la production et de l'exécution et son repositionnement sur la mise en place et le suivi des politiques, la connaissance, la gestion la protection des ressources en eau et des milieux associés, la police de l'eau, l'appui conseil aux collectivités locales et aux autres acteurs. Cette loi marque le basculement d'une approche de gestion du secteur qui assure la primauté de l'administration publique, à une approche de gestion qui souligne et concrétise la responsabilité commune de l'Etat, des collectivités locales et des usagers dans la gestion des ressources en eau définies par la Constitution comme un patrimoine commun.

En mars 2003, est adopté le Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE). Le PAGIRE couvre la période 2003-2015 en deux phases de 6 ans, respectivement de 2003-2008 et 2009-2015. Il dispose d'un secrétariat permanent au niveau du MAH. Fortement inspiré de l'expérience française, le PAGIRE prévoit la création dans chacun des bassins versants identifiés au Burkina Faso d'un Comité de Gestion de Bassin (rassemblant les usagers agricoles, domestiques et industriels, l'Etat et les collectivités locales), d'une Agence de Bassin (qui sera l'organe opérationnel du dispositif) et de plusieurs Comités Locaux de l'Eau (CLE), auxquels seront attribuées des tâches spécifiques. A ce jour, 3 agences de l'eau ont été créées (Nakanbé, Mouhoum, Cascades) et deux autres sont en cours de création (Liptako et Gourma). La création des CLE se poursuit également sur le territoire des agences qui sont créées.

En décembre 2006, le Gouvernement a adopté le Programme National d'Approvisionnement en Eau potable et d'Assainissement (PN-AEPA), qui constitue le cadre de référence et fédérateur de toutes les interventions en AEPA en milieu urbain et rural. Ce Programme s'inscrit dans la stratégie nationale de Gestion intégrée des ressources en Eau (GIRE). Les objectifs du PN-AEPA reposent sur ceux du CSLP et visent globalement à l'atteinte des OMD en matière d'eau et d'assainissement.

La Politique Nationale et la Stratégie Nationale d'Assainissement (PSNA) adoptées en 2007 portent sur une conception plus large de l'assainissement que celle utilisée dans le secteur AEPA. L'assainissement se divise en quatre (4) sous-secteurs définis dans le Code de

l'Environnement : (i) Sous-secteur déchets liquides, (ii) Sous-secteur eaux pluviales, (iii) Sous-secteur déchets solides et (iv) sous-secteur déchets gazeux. Ces textes fondamentaux pour l'assainissement sont en cours de mise en œuvre. La première conséquence pratique pour le secteur a été la création d'une Direction spécifiquement dédiée à l'assainissement.

En 2009 sont publiés une série de décrets et d'arrêtés (notamment le décret 2009-107) officialisant le transfert de patrimoine, de compétences et de personnels de l'Etat vers les communes en ce qui concerne les services d'eau potable et d'assainissement. Ces textes définissent la nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités locales. Chaque commune est amenée à signer avec l'Etat (représenté par le Gouverneur de Région) un « protocole d'opération » qui définit ce partage de responsabilités. Les attributions et les activités de l'ONEA n'entrent pas dans le champ d'application de ces textes.

Tableau 6 : Aperçu historique des réformes sectorielles

<i>Date</i>	<i>Evénement</i>
1970	Séparation de la gestion de l'eau et de l'électricité par la création de la Société Nationale des Eaux, société d'économie mixte qui intervient dans 7 centres urbains tandis que l'Etat supervise directement l'hydraulique rurale.
1976-1978	Première Politique de l'Eau et nationalisation de la SNE, transformée en Office National de l'Eau intervenant dans 44 centres urbains.
1985	Transformation de l'ONE en Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) et création d'une redevance assainissement prélevée sur la facture d'eau.
1994	L'ONEA prend le statut de société d'Etat. La redevance assainissement est mobilisée pour financer le Plan Stratégique d'Assainissement de Ouagadougou (PSAO).
1998	La Politique Nationale de l'Eau adoptée introduit la gestion intégrée des ressources en eau au Burkina Faso, ce qui constitue une première en Afrique de l'Ouest.
1998	Adoption des « Textes d'Orientation de la Décentralisation » ou TOD
1996-2000	L'ONEA améliore ses performances techniques et financières.
2000	Réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi urbain
2001	Adoption de la Loi sur l'eau
2002	Création du Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique, et des Ressources Halieutiques (MAHRH), actuellement dénommé Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH) comprenant une Direction Générale en charge de l'eau et de l'assainissement.
2003	Adoption du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE).
2006	Adoption du Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PN-AEPA) et élaboration de ses outils d'application.
2007	Politique Nationale et la Stratégie Nationale d'Assainissement (PSNA)
2008	Séparation institutionnelle de la gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu rural avec la création de la Direction Générale de l'Assainissement des Eaux Usées et Excrétas (DGAEUE) à côté de la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE).
2009	Décret de transfert des compétences en matière d'eau et assainissement aux communes

Source : Adapté à partir du CSO2 du Burkina Faso

1.5. Les acteurs du secteur : Structures publiques, PTF, société civile et secteur privé

1.5.1. Les institutions publiques responsables du secteur

Au niveau central, la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE) et la Direction Générale de l'Assainissement des Eaux Usées et Excrétas (DGAEUE), créée en 2008) assurent sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH) la définition des poli-

tiques relatives respectivement à l'eau potable et à l'assainissement liquide et pilotent l'exécution du PN-AEPA : elles identifient les besoins, planifient les activités, mobilisent les financements pour le milieu rural, réglementent et coordonnent les interventions, développent les outils de gestion, de mise en œuvre et de suivi des projets, et supervisent leur application. Les Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Hydraulique (DRAH), structures déconcentrées du MAH, sont responsables du secteur au niveau régional.

L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) est la société d'Etat responsable du service d'eau potable et d'assainissement et de l'exécution du PN-AEPA en milieu urbain. Le Contrat-plan qui le lie avec l'Etat burkinabè lui attribue un rôle proche de celui de maître d'ouvrage délégué et le place sous la tutelle technique du MAH. Son périmètre d'intervention s'étend à la majorité des centres urbains de plus de 10 000 habitants, mais l'ONEA gère aussi en affermage des centres plus petits.

Parmi les institutions nationales, on peut également mentionner le Secrétariat Permanent du PAGIRE (SP-PAGIRE) qui est chargé du suivi-évaluation du PAGIRE, des actions d'information et de sensibilisation et de la mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du PAGIRE. Dans le cadre du PAGIRE, des nouvelles institutions viennent d'être créées (2010): les Agences de l'Eau et les Comités Locaux d'Eau (CLE). Trois agences de l'eau ont été créées à ce jour (Nakanbé, Mouhoun, Cascades) et deux autres sont en cours de création (Liptako et Gourma).

Enfin, le Conseil National de l'Eau (CNEau) est une structure composée des membres de l'administration publique, des acteurs issus des structures décentralisées, des membres de la société civile. Il est un organe consultatif. Il se prononce sur les dossiers qui lui sont soumis par le Gouvernement ou par auto-saisine. Il apporte son concours à la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique nationale du secteur.

Au niveau local, les communes (rurales et urbaines) sont instituées depuis 2009 maîtres d'ouvrage, responsables de la planification, de la réalisation des ouvrages et de la gestion du service d'eau et d'assainissement sur leur territoire. Elles élaborent leurs Plans Communaux de Développement pour l'alimentation en eau potable et assainissement (PCD-AEPA) sous la supervision des DRAH.

Globalement, le dispositif institutionnel est performant, toutefois, les acteurs interviewés dénoncent certaines faiblesses dont un manque de répartition claire des rôles et responsabilités, ainsi que des fonctions et des métiers : par exemple, l'ONEA est à la fois en charge de la production de la ressource, de l'expansion des réseaux, de l'exploitation du service, du renforcement des capacités des communes où il opère. Cela fait beaucoup de fonctions pour un même acteur, surtout dans un contexte d'absence de contrôle de la part d'un régulateur indépendant. La DGRE de son côté organise la connaissance et la gestion du secteur, règle les usages, définit la politique et les stratégies, mais est également *de fait* en charge de la mise en œuvre de ces dernières en milieu rural via ses structures déconcentrées, ce qui crée une confusion de fonctions. L'absence d'hierarchie entre DGRE/DGAEUE au niveau central et les DRAH au niveau déconcentré est également mentionnée comme un frein à l'exécution des directives nationales. La cohabitation des secteurs agriculture et hydraulique est aussi souvent souligné comme facteur d'inefficacité des DRAH. Les DRAH les plus performantes sont celles dirigées par des cadres à sensibilité AEPA. Les cadres à sensibilité agriculture sont moins performants sur l'AEPA.

Des efforts pourraient donc être faits pour améliorer la pertinence du dispositif institutionnel publique afin qu'il puisse mieux exercer ses prérogatives.

1.5.2. Les partenaires techniques et financiers

Le secteur de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso bénéficie de l'appui de nombreux partenaires techniques et financiers (PTF).

Les grands bailleurs multilatéraux sont tous présents : Union Européenne, Banque Mondiale, BEI, BAD, ainsi que les agences des Nations-Unies. Les financeurs bilatéraux sont également très nombreux (Belgique, Danemark, Suède, France, USA, Allemagne, Luxembourg, Japon, etc.). Les partenaires financiers du secteur sont également :

- (i) des ONG nationales et internationales très actives avec une capacité propre de financer leurs actions (en lien avec des cofinancements internationaux) ;
- (ii) de nombreuses coopérations décentralisées (le Burkina Faso est l'un des pays d'Afrique de l'Ouest qui réunit le plus grand nombre de ces partenariats, avec notamment des villes jumelées comme Lyon / Ouagadougou ou Chambéry / Ouahigouya) ;
- (iii) des collectivités territoriales qui ont directement accès à des outils de financement.

Le secteur privé représente également une certaine capacité d'investissement (petits opérateurs privés dans l'eau et dans l'assainissement), même si cette capacité reste encore très timide au regard de l'investissement public.

Globalement, la coordination entre PTF dans le secteur AEPA est efficace. Les PTF intervenant dans le secteur se réunissent régulièrement et ont mis au point une gouvernance interne qui assure une bonne distribution de l'information et une bonne prise de décision. La mise en place de l'approche sectorielle à partir de 2005-2006 a contribué à renforcer cette coordination et à en améliorer la qualité pour ce qui concerne le rural et l'assainissement. Les réunions se tiennent régulièrement entre PTF et l'information circule très facilement sous l'impulsion du chef de file des PTF. Trois grands bailleurs du secteur (UE, DANIDA et ASDI) se sont rapprochés pour mettre en place un Appui Budgétaire Sectoriel (ABS), effectif depuis 2010. Sur plusieurs sujets concernant le secteur les PTF ont joué un rôle moteur à mettre en valeur.

1.5.3. La société civile au Burkina Faso

Les organisations de la société civile (OSC) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso sont nombreux et variés.

On distingue tout d'abord les associations d'usagers de l'eau (AUE) qui agissent au niveau local, et qui sont parfois gestionnaire des ouvrages. Dans le cadre de la réforme des ouvrages, elles sont censées remplacer les traditionnels Comités des points d'eau ou les autres formes de gestion communautaire. La plupart de ces associations sont faibles en termes de moyens financiers et ressources humaines compétentes, toutefois, elles possèdent parfois une expérience et un ancrage social à mettre en valeur. Elle ne sont généralement pas organisées en réseaux. Une exception remarquable est l'expérience de la FAUE-REB (Fédération des associations d'usagers de l'eau dans la région de Bobo-Dioulasso), créée en 2000 par une trentaine d'associations et comprenant actuellement 40 AUE membres appuyées par des professionnels des métiers de l'eau réunis dans l'Association pour le Développement des Adductions d'Eau Potable (ADAE).

Parmi les acteurs de la société civile, figurent les associations de consommateurs, principalement la Ligue des Consommateurs du Burkina (LCB), qui est membre du conseil d'administration de l'ONEA à titre d'observateur et peut engager des actions publiques d'interpellation de l'ONEA et des pouvoirs publics en relation avec la qualité de l'eau. La ligue est représentée dans la plupart des régions.

On peut également mentionner L'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF), qui œuvre pour le développement et l'enracinement de l'action municipale dans tous les do-

maines de compétence des communes. Elle doit par ailleurs contribuer au renforcement de la décentralisation, favoriser la participation de tous les acteurs locaux, et servir d'interface entre communes et pouvoirs publics, communes et partenaires pour représenter et défendre l'intérêt des communes. Aujourd'hui l'AMBF regroupe les 157 communes urbaines du Burkina (2009) ; sa notoriété est établie à l'intérieur et à l'extérieur du pays et auprès des principaux bailleurs de fonds du Burkina.

Au niveau national, les OSC dans le secteur de l'AEPHA sont très actives. Elles se composent des ONG nationales et internationales, des coopérations décentralisées, des associations des migrants, des associations de journalistes, de groupes de pression. Le site du PS-Eau recense 73 ONG ou associations œuvrant dans le secteur de l'eau au Burkina Faso, et il ne s'agit que des plus importantes. Parmi les ONG, agences et associations les plus actives et présentes aux instances de concertation, on peut mentionner Eau Vive, Wateraid, Plan International, le Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement (CREPA, devenu maintenant WSA), l'ONG italienne LVIA, Helvetas-Suisse, le Réseau d'information et de communication sur l'eau, l'hygiène et l'assainissement (RICHE).

Malgré la vitalité et l'originalité des initiatives de la société civile, dont on peut mentionner par exemple « Les Palabres de l'Eau » (conférences-débats entre les professionnels de l'eau et les professionnels de l'information), ces ONG et associations agissent parfois de façon isolée : ils organisent des événements qui impliquent peu les autres acteurs du secteur ; mènent des projets intéressants mais qui restent uniquement des expériences pilotes non relayées ; participent aux instances de concertation à titre individuel sans représenter la position de leur catégorie d'acteurs. Leur pouvoir d'influence sur les décisions politiques est par conséquent limité. Le manque de moyens financiers et ressources humaines compétentes dont disposent les acteurs de la société civile explique en partie ce constat.

La création en 2004 du CCEPA « Cadre de concertation des ONG et associations dans le secteur de l'eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement », qui regroupait une trentaine de membres, voulait aller dans le sens d'améliorer cette coordination, toutefois, ce cadre est peu contributif depuis plusieurs années et il n'a pas été remplacé.

Enfin, la tenue en décembre 2011 du premier Forum National de l'Eau au Burkina Faso réunissant plus de 450 représentants de toutes les parties prenantes dont plusieurs organisations de la société civile, a encouragé le dialogue multi-acteurs et facilité l'adoption de résolutions partagées.

1.5.4. Les organismes de recherche et de formation

Le Burkina Faso dispose d'un certain nombre d'organismes de recherche et de formation spécifiques au secteur de l'eau et l'assainissement, relativement bien réputés, mais toutefois insuffisants pour faire face aux besoins du secteur en termes de ressources humaines compétentes.

L'Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (2iE) basé à Ouagadougou est l'un des pôles africains les plus importants en matière d'enseignement. Il a été créé en 2007 et résulte de la fusion et restructuration des ex-écoles inter États EIER (École d'Ingénieurs de l'Équipement Rural) et ETSHER (École des Techniciens de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural) créées respectivement en 1968 et 1970 par 14 États d'Afrique de l'Ouest. Dernièrement, l'institut 2iE s'est positionné sur le créneau de la formation de haut niveau, donc pour un public qui dispose de moyens conséquents (classes aisées certes, mais aussi projets et ONG qui veulent du personnel qualifié). C'est louable, mais cela ne correspond qu'à une toute petite partie des besoins.

Au niveau universitaire, on peut mentionner également l'Institut du Génie de l'environnement et du développement durable (IGEDD), logé à l'Université de Ouagadougou, qui propose une Licence Eau et Assainissement.

Parmi les organismes de recherche et formation, on peut mentionner l'ancien CREPA (Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement), créé en 1988, dont la fonction principale est le développement à faible coût des technologies appropriées en vue d'améliorer de manière durable les besoins des populations défavorisées des zones périurbaines, urbaines et rurales. Le CREPA, dont le siège régional est à Ouagadougou, a pris depuis fin 2011 une nouvelle appellation, devenant « Eau et Assainissement pour l'Afrique » (EAA) et a changé de statuts en devenant une agence intergouvernementale regroupant dix sept (17) pays d'Afrique de l'ouest et du centre.

Toutefois, malgré l'existence de ces institutions, il n'y a que peu ou pas de formations techniques de niveau pré-universitaire et le secteur fait face à un déficit de techniciens formés. Pour faire face à ce défi, l'ONEA développe depuis 2009 un centre des métiers de l'eau (CEMEAU) avec plusieurs modules techniques liés au métier. Cependant ce centre reste peu sollicité.

Les acteurs interviewés regrettent globalement la faible adéquation de l'offre de formation aux besoins du secteur ainsi qu'une faible intégration du monde académique avec le monde professionnel.

1.5.5. Le secteur privé

Suite aux difficultés de la gestion communautaire des infrastructures hydrauliques en milieu rural et périurbain, le Burkina Faso a adopté en 2000 une Réforme du système de gestion des ouvrages qui préconise, pour les mini-réseaux, une délégation de gestion à un opérateur privé compétent. La mise en œuvre de cette réforme est toutefois lente. A ce jour, quatre opérateurs privés se sont lancés dans ce marché au niveau national (Sawes, PPI-BF, Faso Hydro et Sore&Frere), avec à la fois des ambitions d'expansion mais également une certaine prudence. Il est trop tôt pour mesurer les aboutissements de cette expérience, toutefois, les premiers résultats semblent mitigés, avec des nombreux systèmes étant largement déficitaires. Des meilleurs résultats ont été atteints avec le partenariat développé entre l'ONEA et cinq opérateurs privés dans les quartiers périphériques de Ouagadougou, et des initiatives sont en cours pour reproduire l'expérience dans la ville de Houndé.

A la fois pour la gestion des AEPS et pour la collaboration avec l'ONEA dans les quartiers périurbains, il s'agit d'opérateurs privés d'envergure nationale, parfois internationale. Contrairement à d'autres villes africaines, la mobilisation officielle de petits opérateurs privés locaux au Burkina Faso est rare, ceux-ci jouant toutefois un rôle important dans le cadre informel, surtout pour la revente d'eau dans les quartiers non-desservis. La gestion des bornes fontaines ou des PMH est aussi parfois assurée par des petits opérateurs privés locaux, à la fois formels et informels.

En dehors des opérateurs, la majorité des autres acteurs privés du secteur est constituée par les entreprises de travaux, les fournisseurs de matériel et les bureaux d'étude et d'appui conseil. Ces acteurs se sont considérablement développés au cours des dernières années (on compte par exemple une trentaine de bureaux d'études qualifiés), mais ils souffrent encore de la complexité et du manque de transparence des procédures de marchés publics.

Aux dires des acteurs du secteur, les performances des opérateurs privés (prestations intellectuelles et travaux) sont souvent en deçà des attentes. On observe des plaintes fréquentes sur la qualité insatisfaisante de plusieurs études et formations, des dimensionnements erronés de réseaux et d'ouvrages, des équipements et ouvrages de mauvaise qualité etc. Il y a des inquiétudes sur l'expertise nationale dans le secteur en quantité et en qualité.

1.6. Le suivi-évaluation et les statistiques sectorielles

L'essentiel de l'information sur les réalisations physiques provient de la base INOH (Inventaire National des Ouvrages Hydrauliques), dont le processus de mise à jour est maintenant bien balisé – et notamment l'implication des points focaux qui interviennent dans les inventaires réalisés au niveau communal sous la supervision des agents des DRAHRH.

Un certain nombre des problèmes qui avaient été identifiés sont en voie de résolution : en particulier la définition des zones rurales et urbaines (différentes selon que l'on considère la définition de l'INSD ou le périmètre effectif de l'ONEA) ; la cohérence entre les définitions utilisées par le JMP (dont l'INSD est l'interlocuteur privilégié) et celles utilisées par le secteur ; la cohérence entre le mode de calcul du taux d'accès, la méthodologie utilisées dans le cadre du PN-AEPA reposant essentiellement sur une estimation du taux de couverture des besoins théoriques ; et enfin la fiabilité des données – notamment la prise en compte des ouvrages réalisés par les acteurs non gouvernementaux et le traitement des zones « grises » que sont les périphéries urbaines.

En ce qui concerne l'assainissement, conformément aux recommandations de la revue annuelle 2010, la DGAEUE a entrepris la réalisation d'une situation de référence (sur la base d'un échantillon de ménages au niveau national) dont la réalisation a été menée en étroite collaboration avec les équipes de l'INSD. Les résultats de cette enquête nationale sur l'assainissement (ENA) ont été publiés fin 2011..

1.7. Le financement du secteur eau et assainissement

Le gouvernement du Burkina Faso a estimé que les besoins d'investissement pour l'eau et l'assainissement sur la période 2007-2015 étaient au total de 539 milliards de FCFA pour l'eau potable et 124 milliards de FCFA pour l'assainissement. Cela représente environ 60 milliards de FCFA pour l'eau potable et 14 milliards de FCFA pour l'assainissement par an. En plus de ces besoins en matière d'investissement, AMCOW/WSP a estimé en 2010 que les coûts d'opération et de maintenance s'élevaient à 7,5 milliards de FCFA par an pour l'eau potable et 1,5 milliards de FCFA par an pour l'assainissement. A la fin de l'année 2009, le gap en matière de financement était de 41 milliards de FCFA par an sur la période 2010-2015, ou 50 milliards de FCFA si l'on prend en compte les coûts d'opération et de maintenance. Au début de 2011, le gouvernement avait sécurisé les ressources financières pour les zones urbaines jusqu'à 2013 et 90% des besoins pour la GIRE. Cependant le gap reste très important pour les zones rurales (voir tableau 3 ci-dessous).

Tableau 7 : Gaps de financement pour l'AEPA en 2010 (milliards de FCFA)

Désignation		Budget 2009-2010	Prévision 2011	Prévision 2012	Prévision 2013	Total
PN-AEPA rural	Objectif financement	ND	73 078	69 392	69 211	211 680
	Financement acquis	ND	40 326	25 372	22 350	88 048
Gap 1			32 752	44 019	46 861	123 632
PN-AEPA urbain	Objectif financement	49 280	20 009	19 516	19 179	107 984
	Financement acquis	49 280	20 009	19 516	19 179	107 984
Gap 2		0	0	0	0	0
PAGIRE	Objectif financement	2 287	2 488	2 666	1 805	9 245
	Financement acquis	2 262	2 458	2 577	1 100	8 397
Gap 3		24	30	89	705	848
Gap global		24	32 782	44 108	47 566	124 480

Source : plans de financement PN-AEPA / PAGIRE

2. Analyse critique des propositions de 2005

2.1. De 2005 à 2012 : vue d'ensemble

La première édition du Livre Bleu, qui date de 2005, avait mis en évidence les défis à relever par le secteur et avait formulé des recommandations concernant les principaux chantiers à engager pour les années à venir. La deuxième édition du Livre Bleu ne peut pas faire l'économie d'analyser de manière critique la mise en œuvre de ces recommandations et les progrès que l'on peut mettre en évidence entre 2005 et 2012.

Globalement, l'analyse montre que les quatre recommandations de 2005 étaient pertinentes et ont été suivies, certaines totalement, certaines partiellement. Cela est un résultat très positif qui montre d'une part que l'exercice du Livre Bleu était bien fondé et d'autre part que le Burkina Faso a su faire preuve, au cours des dernières années, d'une capacité d'amélioration des performances du secteur de l'eau et l'assainissement sur plusieurs fronts.

Toutefois, l'analyse montre que ces quatre recommandations restent d'actualité, parce que malgré les évolutions positives, les défis à relever restent nombreux. Le tableau ci-dessous montre de façon synthétique l'état de la mise en œuvre des recommandations de 2005. Le reste de ce chapitre analyse chaque recommandation dans le détail en respectant la même structure : les constats, les défis restant à relever et les recommandations.

Tableau 8 : Récapitulatif de la mise en œuvre des 4 recommandations de 2005

Recommandation	Cette recommandation a-t-elle été suivie d'effet ?	Etat de mise en œuvre de la recommandation en 2012	Etait-ce la bonne recommandation ?
1. Mettre en place un cadre de programmation et de concertation	Oui totalement	Le cadre existe et fonctionne. Toutefois certains outils restent à affiner et à rendre opérationnels	Oui totalement
2. Aller vers « plus de citoyen » et « plus de local »	Oui en partie, on est sur la bonne voie	La situation s'est améliorée mais les défis restent majeurs, on est loin d'avoir abouti surtout pour le « plus de local »	Oui totalement
3. Garantir la pérennité du service de l'eau en milieu rural	Oui mais pas assez, la question reste problématique	La mise en œuvre de la réforme est très lente et les premiers résultats mitigés	Oui mais l'assainissement avait été oublié
4. Desservir les zones périurbaines non loties des grandes villes	Oui en partie, on est sur la bonne voie	Résultats positifs des premières expériences, reste à passer à l'échelle	Oui totalement

2.2. Mise en place d'un cadre de programmation et de concertation

L'analyse montre que cette recommandation était très pertinente et qu'elle a été suivie complètement. Il s'agit en effet de celle parmi les 4 questions identifiées en 2005 sur laquelle on observe les meilleurs résultats en termes d'évolution de la situation. Globalement, un cadre de programmation et concertation est actuellement en place et fonctionnel. Toutefois, certains outils de cette concertation restent à affiner et à rendre opérationnels.

2.2.1. Constats : un cadre de concertation en place et fonctionnel

La totalité des acteurs consultés dans le cadre du présent rapport considèrent qu'un cadre de concertation est actuellement en place au Burkina Faso est qu'il s'agit d'une avancée considérable. Ce cadre a été mis en place à partir de 2006 avec l'adoption du PN-AEPA.

D'après le document de programme PN-AEPA : « Toutes les interventions dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural devront s'inscrire à l'intérieur d'un Cadre Unifié d'Intervention (CUI), défini comme un ensemble d'outils et de règles de portée globale qui s'imposeront à tous les acteurs. L'existence du CUI permettra d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions ».

Toujours d'après le PN-AEPA, le pilotage du programme sera assuré à travers 3 outils :

- Un budget-programme par objectif (BPO) sectoriel mis en place comme outil de planification financière ;
- La concertation entre les acteurs organisée dans les cadres existants, c'est à dire le Conseil National de l'Eau (CNE) et le Cadre de concertation entre le MAH et les partenaires du sous-secteur eau et assainissement ;
- Une revue conjointe d'avancement du PN-AEPA organisée annuellement, pour tirer le bilan et actualiser les objectifs avec la participation de tous les acteurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural : Etat, Collectivités territoriales, ONG, société civile, secteur privé, partenaires au développement.

Au niveau national, le Comité National de Pilotage (CNP) est en charge de piloter la mise en œuvre du PN-EAPA. Au niveau régional, il est relayé par les Comités Régionaux de Pilotage (CRP).

Les quatre revues annuelles qui ont eu lieu depuis 2008 ont permis d'évaluer au fur et à mesure l'état d'avancement de la mise en œuvre du PN-AEPA, de constater les difficultés, de proposer des solutions ou des réorientations et de faire des recommandations pour améliorer l'efficacité d'une année à l'autre.

Afin de concrétiser la concertation, un Cadre Partenarial (CaPa) a été instauré en 2008 entre le gouvernement et les 3 PTF (UE, DANIDA et ASDI) qui participent à l'appui budgétaire sectoriel (ABS), initialement dans le but de faire une formulation conjointes des projets de ces 3 PTF. Le CaPa a ensuite évolué pour devenir un « dispositif de concertation et dialogue sectoriel, vise à améliorer le pilotage et la gestion du secteur de l'eau et de l'assainissement et à la recherche de financement conjoint ». Un document de CaPa a été signé fin 2010 à cet effet. Les groupes thématiques du CaPa se réunissent régulièrement pour assurer un travail de veille et d'échange permanent entre deux revues. Ils sont au nombre de 5, concernent différentes thématiques et sont pilotés par les représentants des structures suivantes :

Tableau 9 : Liste des groupes thématiques du CaPa

Groupe thématique	Présidence	Coprésidence
GT1 – Financement	DGB/MEF	Union Européenne
GT2 – Assainissement	DGAEUE	UNICEF
GT3 – Maîtrise d'Ouvrage Communale	MATDS	Banque Mondiale
GT4 – PAGIRE	SP/PAGIRE	Coopération danoise
GT5 – Suivi-Evaluation	SSE/DGRE	AFD

Pour suivre la mise en œuvre du PN-AEPA, un Comité National de Pilotage a par ailleurs été mis en place, ainsi que des Comité Régionaux de Pilotage au niveau de chaque région. Les

comités de pilotage permettent d'associer, à l'échelle nationale et régionale, les représentants de l'ensemble des parties prenantes du programme.

2.2.2. Défis : des mécanismes de discussion, de participation et de programmation qui restent à affiner

Les outils mis en place pour assurer la concertation sont donc fonctionnels et relativement performants. Toutefois, les acteurs interviewés conviennent que le processus n'est pas parfait et que des améliorations sont possibles et souhaitables.

A. Les questions de fond sont éludées

Un des aspects soulignés comme problématique est celui du faible niveau de traitement des questions de fond lors des discussions et échanges dans les instances de concertation.

Souvent, les sujets traités lors des réunions des Groupes thématiques et des différents comités, se limitent à la validation des termes de référence d'études et rapports à mener, ou des outils à mettre en œuvre. Souvent on se focalise sur des questions techniques au lieu de réfléchir aux questions de stratégie. Les questions de fond comme la décentralisation, sur lesquelles des désaccords pourraient apparaître entre les acteurs, sont souvent éludées.

Une raison possible du « blocage » sur la question de la décentralisation est le flou du partage de compétences entre le ministère technique (MAH) et le ministère en charge de la décentralisation (MATD) : le premier estime que certaines actions nécessaires à la concrétisation du transfert des compétences aux communes relèvent du dernier et décline toute responsabilité dans l'organisation de ce transfert de compétences.

La question du niveau de fonctionnalité des ouvrages en milieu rural est une autre question très problématique au Burkina Faso, souvent éludée dans les débats sectoriels : un désaccord sous-jacent existe en fait quant au mode de calcul de cet indicateur.

Une autre question de fond qui ne fait pas l'objet de discussions est la stratégie à long terme du secteur AEPA. Le PN-AEPA est calé sur l'échéance 2015, qui se rapproche rapidement ; il semblerait donc pertinent de commencer à engager une réflexion avec toutes les parties prenantes sur le post-OMD. Toutefois, il s'agirait là de prendre position sur les éléments fondamentaux tels que définir le modèle de service qu'on souhaite mettre en place pour le futur, interroger les principes de base comme celui de la gestion économiquement viable, de pérennité, de l'approche par la demande... il s'agirait peut être de remettre en question certains choix stratégiques – or, il semble qu'à ce stade les structures en charge du secteur ne soient pas prêtes à ouvrir le débat à ces questions de fond.

B. Certains acteurs ne participent pas suffisamment

Un autre aspect problématique est celui de la faible participation ou de la participation désordonnée/intermittente de certaines catégories d'acteurs, notamment la société civile et le secteur privé. Pour ce qui concerne la société civile, le sentiment des acteurs est que les ONG et associations participent aux instances de concertation sans avoir préalablement arrêté une position commune ; elles parlent parfois avec des voix disjointes, chacun défendant des intérêts différents, et de ce fait, leur influence en tant que catégorie d'acteur est limitée. Aussi, dans les cadres de concertation au niveau local, il est difficile de mesurer quel est le niveau d'implication de la société civile et quelle est leur contribution réelle à l'élaboration des plans sectoriels de développement.

Pour ce qui concerne les acteurs du secteur privé, leur participation aux instances de concertation est globalement très faible. Cela est reconnu à la fois par les autres acteurs du secteur et par les acteurs du secteur privé eux-mêmes. La conséquence est une faible prise en compte des positions mais également des problématiques auxquelles est confronté le secteur privé, tels que les retards dans les paiements des prestations pour les entreprises de travaux ou les enjeux de la gestion technique et financière des AEPS en milieux rural pour

les opérateurs. Certains estiment que cette faible participation est due à une rivalité sous-jacente, d'autres l'attribuent à un manque d'intérêt ; d'autres considèrent que les structures en charge de la coordination ne font pas assez de démarches pour associer ces acteurs.

Globalement, les acteurs les plus impliqués dans le processus de coordination sont les bailleurs de fonds. Ces derniers déplorent d'ailleurs une tendance au désengagement graduel de la part des structures publiques : leurs représentants continuent bien entendu à participer, mais les responsables sont de plus en plus absents aux réunions, ce qui limite la capacité de prise de décision sur des questions importantes lors de ces rencontres – et renvoie à l'analyse ci-dessus concernant la difficulté à aborder les questions de fond.

C. Une articulation insuffisante entre la programmation faite au niveau communal et la programmation faite au niveau central/national

Un troisième problème souligné se trouve au niveau du processus de programmation et notamment de l'adéquation de la programmation aux besoins exprimés par les communes. En effet, la programmation s'effectue de manière ascendante : toutes les communes, ainsi que les autres acteurs qui interviennent au niveau régional (ONG, projets et programmes, etc.) communiquent leur programmation (établie sous forme de Plan Communaux de Développement pour l'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement – PCD AEPA) aux DRAHRH qui ensuite compilent l'information pour établir le BPO de chaque région. La consolidation des BPO est faite par le niveau central. Toutefois, le problème est que la programmation des communes est faite sur la base des besoins identifiés et non pas des financements acquis. Une fois les budgets alloués, les DRAHRH, qui disposent de la maîtrise d'ouvrage délégué, reprogramment l'utilisation de ces fonds non pas sur la base des priorités préalablement identifiées au niveau des communes mais sur la base d'autres considérations, tels que le besoin d'assurer un équilibre au niveau régional en orientant les fonds vers les zones défavorisées. Ces décisions d'allocation peuvent contraster avec les programmations des communes, qui parfois reçoivent dans leur territoire des financements destinés à des usages différents que ceux qu'ils avaient programmé. Le problème est que les critères utilisés pour décider de l'allocation des fonds ne sont pas clairs et ne sont pas expliqués aux Communes, qui souvent ne découvrent les allocations de fonds qu'une fois les exécutions engagés. Avec le recours aux 2 agences d'exécution (FEER et AGETEER), le panorama se complique parce que le choix d'implantation des ouvrages est laissé aux agences qui souvent n'impliquent ni les communes ni les DRAH elles-mêmes dans la décision.

2.2.3. Recommandations : aborder les questions de fonds, accroître la participation de la société civile et du secteur privé et améliorer la programmation

Les recommandations proposées découlent des défis précédemment identifiés.

A. Projeter le secteur au-delà au PN-AEPA

Tout d'abord, dans les instances de concertation, il faudrait que les acteurs, en premier lieu les autorités publiques, acceptent d'aborder les questions de fond telles que la décentralisation. Il y a actuellement une forte pression au Burkina Faso de la part des bailleurs de fonds pour que le MAH établisse une « feuille de route » de la décentralisation sectorielle. Cela a également fait l'objet des recommandations de la dernière revue sectorielle (mars 2011).

Pour l'élaboration de cette feuille de route, il est très important que toutes les parties prenantes, et surtout les acteurs locaux (communes, associations...) soient associées à la réflexion et que leur avis soit pris en compte. Cela vaut également pour la question plus globale d'une réflexion à mener pour le futur du secteur AEPA après l'échéance de 2015.

L'enjeu à ce stade est celui d'engager un dialogue prospectif sur l'après-OMD avec les différents acteurs du secteur. Cette réflexion pourrait déboucher sur l'établissement d'un nouveau Plan National qui puisse prendre le relais du PN-AEPA en fixant des nouveaux objectifs et des nouvelles échéances. Alors que les OMD visaient à doubler les taux d'accès aux services, afin d'atteindre un plus grand pourcentage de la population, l'objectif d'atteindre à

terme un accès universel devrait guider cette nouvelle phase post-OMD. Une stratégie à court, moyen et long terme devrait ainsi être définie pour le secteur AEPHA au Burkina Faso, via un processus participatif aboutissant à une vision partagée de tous les acteurs.

B. Assurer la participation de toutes les catégories d'acteurs

Afin d'améliorer la participation de la société civile et secteur privé dans les cadres de concertation, plusieurs pistes d'action se dégagent. D'un côté, les acteurs eux-mêmes doivent faire un effort pour organiser leur prise de position en interne, dégager des positions communes et les porter avec force grâce à la désignation d'instances véritablement représentatives de leurs intérêts. Afin de permettre cette meilleure organisation, il est également nécessaire d'intervenir pour améliorer les capacités de la société civile, à la fois en termes de moyens financiers et ressources humaines compétentes. En effet, participer aux débats stratégiques nécessite des capacités conceptuelles et une connaissance suffisante de l'environnement politique et stratégique du secteur. Les agents des OSC sont souvent des opérationnels qui n'ont pas l'expertise nécessaire pour tenir les réflexions stratégiques.

Des efforts d'organiser la société civile ont été menés par certains bailleurs dans le cadre de projets spécifiques (on peut mentionner un appui de l'ASDI) mais les résultats à ce jour restent faibles. La participation de la société civile devrait surtout être améliorée concernant l'implication aux 5 groupes thématiques. Pour rendre effective et efficace cette participation, il faudrait que les OSC disposent de cadres compétents et qualifiés pour exercer une réelle influence des politiques.

Le secteur privé quant à lui doit faire un effort supplémentaire de participation afin de faire entendre sa voix et également de partager avec les autres acteurs du secteur les connaissances et expériences acquises, par exemple dans le cadre de la gestion des AEPS dans les centres affermés.

Les acteurs doivent essayer de ne pas se limiter à une logique de rencontres bilatérales avec les bailleurs ou les maîtres d'ouvrage pour faire passer leurs positions mais rentrer dans une dynamique de dialogue multi-acteurs. Cela nécessite de consacrer du temps et des énergies à cette concertation mais les résultats peuvent en valoir le sacrifice. Du côté des acteurs surreprésentés aux instances de concertation, notamment les administrations et les PTF, un effort doit également être fourni pour solliciter la participation de la société civile et le secteur privé, en les invitant plus régulièrement aux rencontres, en leur donnant plus souvent la parole, en les consultant davantage et en prenant plus en compte leur position.

C. Articuler le communal et le national en matière de programmation

Enfin, concernant la mise en cohérence de la programmation communale et régionale, il faudrait surtout œuvrer à une meilleure communication et échange d'information entre ces deux acteurs. Tout d'abord, les DRAH devraient être plus transparentes concernant les critères actuels de choix pour l'allocation des financements, ensuite, les communes devraient jouer un rôle de plus en plus actif afin de participer véritablement à la prise de décision au niveau régional. La dernière revue sectorielle estime que la transmission du programme d'investissement AEPA aux communes par les DRAH doit être formalisée ce qui constituerait un pas en avant vers une meilleure transparence. Mais cela n'est pas suffisant : à terme, on devrait aboutir à une gouvernance des ressources financières qui responsabilise les autorités locales à l'échelle régionale, bien au-delà de l'information. Le Comité Régional de Pilotage du PN-AEPA devrait jouer un rôle de contrôleur et facilitateur dans ce processus. Graduellement, avec le transfert de ressources de plus en plus consistantes aux communes, le problème se posera moins puisque les crédits seront gérés directement par les communes donc forcément en lien avec leur PCD-AEPA. A ce moment, les DRAH devront jouer un rôle de facilitateur afin de proposer des critères d'affectation et veiller à un équilibre régional dans la répartition des ressources.

2.3. Aller vers « plus de citoyen » et « plus de local »

L'analyse montre que cette recommandation était très pertinente mais qu'elle n'a été suivie que partiellement. Les processus engagés de décentralisation, de réforme de la gestion des ouvrages, de concertation multi-acteurs au niveau régional et national vont dans le sens de ces recommandations. La situation s'est améliorée mais les défis restent toutefois majeurs, on est loin d'avoir abouti surtout pour le « plus de local ». Le transfert de responsabilités au niveau local et la participation des populations sont des processus lents et entraînent de nombreux défis auxquels le secteur ne sait aujourd'hui pas répondre.

2.3.1. Constats : des processus positifs en cours mais loin d'être achevés

Concernant le « plus de citoyen », les acteurs consultés sont d'accord pour dire que le rôle des organisations de la société civile, censées représenter les citoyens, a été renforcé au cours des dernières années et que celles-ci sont désormais associées aux instances de coordination et concertation au niveau local, régional et national.

Concernant le « plus de local », dans le cadre de la réforme de la décentralisation, l'année 2009 a vu l'adoption des décrets de transfert des compétences dans le domaine de l'eau potable et l'assainissement aux communes. Des résultats positifs ont été atteints dans le cadre de la planification communale (élaboration des PCD-AEPA).

Bilan de l'élaboration des PCD-AEPA au niveau national

En juin 2011, sur un total de 356 PCD-AEPA prévus, 292 ont reçu un financement. Actuellement 110 PCD ont été adoptés par les conseils municipaux et 46 ont reçu l'avis technique de la DRARH et attendent d'être adoptés. La situation des PCD-AEPA non encore validés indique que 56 sont en cours d'élaboration, 79 au stade du recrutement des prestataires et 1 seul dont la procédure est encore à la phase d'élaboration du DAO.

Le financement est à rechercher pour 64 PCD-AEPA restants.

(Source : Rapport-bilan du PN-AEPA au 30 juin 2011).

Sur le plan du transfert de ressources, les avancées sont plus limitées. Dans une phase transitoire, la déconcentration a été privilégiée par rapport à la décentralisation. Le résultat est que le gouvernement a transféré 3,1 milliards de FCFA à 6 directions régionales en 2010. En 2011, le dispositif est étendu aux 13 régions pour un montant total de 8,5 milliards de FCFA. Quant aux collectives territoriales, 100 communes ont bénéficié du transfert de ressources financières pour la réhabilitation de forages en 2009 (2 millions par commune), et 201 communes en 2010 (4 millions par commune). En 2011, le transfert concerne toutes les 302 communes rurales du Burkina Faso, à raison de 4 millions de CFA par commune. Ces chiffres n'incluent pas les transferts financiers dont bénéficient les communes dans le cadre des actions de coopération décentralisée, transferts parfois substantiels.

Si cette évolution est indéniablement positive par rapport à la situation qui prévalait en 2005, dans les faits, les communes gèrent encore très peu de financements et n'assurent pas encore pleinement les fonctions relevant de la maîtrise d'ouvrage.

Concernant l'implication des autres acteurs locaux, comme les usagers, les opérateurs privés, les associations villageoises, celle-ci est très variable d'une zone à une autre. Là où la réforme de gestion des ouvrages n'est pas appliquée, ces acteurs restent globalement peu associés à la planification, la gestion et le suivi-évaluation des services AEPA. Dans les zones d'application de la réforme, les AUE sont les opérateurs de services pour les PMH au niveau du village et ont le statut d'association de consommateurs au niveau des AEPS, donc la responsabilisation des usagers est institutionnalisée. Toutefois, dans les faits même là où la réforme est appliquée, se pose le problème de la faible appropriation du nouveau cadre par les acteurs locaux.

2.3.2. Défis : faible niveau de mise en œuvre de la décentralisation et de participation des acteurs locaux aux instances décisionnelles

Concernant le « plus de citoyen », malgré le rôle plus important joué par les acteurs de la société civile, leur pouvoir d'influence sur le secteur reste faible en raison du manque de compétences et moyens suffisants, ainsi que d'une faible organisation interne. Les programmes conjoints entre l'Etat, les collectivités locales, les ONG et les associations d'usagers restent rares. La participation de la société civile au niveau local, dans le cadre des AUE, reste faible surtout en milieu rural. Par exemple, d'après une enquête menée par le GT3 sur la maîtrise d'ouvrage communale pour apprécier la participation citoyenne, les données indiquent que globalement 45% des AUE n'ont pas un fonctionnement favorable à la participation citoyenne⁴.

Concernant le « plus de local », malgré le grand nombre de PCD-AEPA élaborés ou en cours d'élaboration, il est difficile d'estimer dans quelle mesure les acteurs locaux sont réellement associés à l'élaboration de ces plans dans le cadre d'un processus participatif. Les PCD-AEPA sont en effet réalisés par des prestataires extérieurs (bureaux d'études ou consultants) et non pas par les services techniques des communes, et le choix d'un processus d'élaboration plus ou moins participatifs est parfois laissé à la discrétion du prestataire recruté. Dans la mesure où les capacités des acteurs locaux sont faibles (en termes de niveau d'alphabétisation, de connaissance du sujet, de pouvoir d'influence), il est probable que le niveau de participation de ces acteurs ne soit pas très élevé. Les PCD-AEPA pourrait dans ce cas constituer des mécanismes formels et au final peu participatifs.

Par rapport aux communes, les moyens financiers et humains limités dont elles disposent rendent difficile l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage. L'*Etude-Bilan des réalisations dans le cadre du transfert des ressources*⁵ pose le constat suivant : « L'examen du processus de transfert des fonds aux communes rurales et leur absorption par celles-ci, montre que la performance n'est pas encore acquise, compte tenu d'un certain nombre de difficultés aux niveaux central, déconcentré et communal. » En effet, seulement 25 % des fonds ont été utilisés en 2009. Ce taux s'est amélioré pour 2010 où 71 % des fonds ont été utilisés. Les chiffres pour l'année 2011 ne sont pas encore disponibles.

Au niveau central, la mise à disposition des fonds au niveau des communes a été tardive ce qui explique leur faible performance notamment en 2009. La publication dans les délais des DAO et de l'attribution des marchés est une autre difficulté majeure. Au niveau régional, on remarque une insuffisance de l'appui-conseil par les DRAH, qui ne disposent pas des moyens financiers pour effectuer les missions de suivi et de contrôle des réalisations. Au niveau communal, il y a une faible compréhension du processus de mise à niveau du parc d'ouvrages d'AEP, une faible capacité opérationnelle des communes rurales, une nomenclature budgétaire inappropriée, une rigidité dans la gestion des reliquats et une faiblesse de l'offre de service des entreprises de travaux au niveau local.

L'étude conclut : « On constate dans les faits un éparpillement des compétences de maîtrise d'ouvrage en même temps vers les communes, vers les DRAH et vers les Agences (AGETEER et FEER). De cet éparpillement résulte une confusion dans les rôles et responsabilités de chacun, ce qui peut mener (des cas existent) à une déresponsabilisation ».

⁴ Source : DGRE – DGAEUE – ONEA – SP/PAGIRE, Rapport des travaux des groupes thématiques de la revue conjointe 2011 du PN-AEPA et du PAGIRE, GT3 : Maîtrise d'ouvrage communale, Revue conjointe 2011

⁵ Source : Programme FED pour le Burkina Faso « Etude-bilan des réalisations des communes dans le cadre du transfert des ressources, et de celles de l'AGETEER et du FEER dans le cadre de la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée par les Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques », Rapport final n°2 : Bilan des réalisations des communes dans le cadre du transfert des ressources 2009-2010.

2.3.3. Recommandations : accélérer le processus de décentralisation et encourager une meilleure participation des acteurs locaux

Les recommandations proposées découlent des défis précédemment identifiés.

Tout d'abord, afin d'encourager la participation des citoyens, il est important de renforcer les capacités des OSC (moyens financiers et ressources humaines compétentes) et d'améliorer leur coordination interne grâce à des actions d'appui. Dans cette optique, les ONG qui sont les plus actives au niveau national (Eau Vive, Wateraid, Plan international) sont encouragées à poursuivre leurs efforts actuels pour faire émerger des organisations d'usagers légitimes structurés du niveau local au niveau national pour que ces dernières s'inscrivent efficacement dans les dialogues sectoriels à ces différents niveaux (villages, communes, régions et central). Au niveau très local, les AUE mériteraient de renforcer leur ancrage communautaire en encourageant la participation des usagers, surtout les femmes, qui devraient être systématiquement invitées à s'exprimer. Des mécanismes de concertation au niveau local devraient être institutionnalisés pour encourager cette participation. Cette participation doit être forte en amont, au moment de l'élaboration des PCD-AEPA : avec le temps, il faudrait éviter de recruter des prestataires externes mais renforcer les services techniques des communes et les AUE afin qu'ils puissent mener ce processus en interne, avec l'appui-conseil des DRAH. Cette participation doit également être forte en aval, dans la mise en œuvre des PCD-AEPA à travers l'organisation et la gestion des services d'AEPA. Une meilleure participation des usagers permettrait peut être d'accorder moins de poids aux travaux et plus d'importance à la question de la gestion locale des services, qui est la clé de la pérennité des ouvrages.

Afin d'accélérer le processus de décentralisation, il est nécessaire d'intervenir sur plusieurs fronts en parallèle. D'un côté, le transfert des ressources financières doit se poursuivre et s'accroître. La forte augmentation du taux d'exécution des crédits transférés entre 2009 et 2010 (passage de 25% à 71%) est à ce propos très encourageant. L'élaboration d'une feuille de route de la décentralisation, qui établisse des étapes précises en vue d'atteindre à terme le transfert de la totalité des fonds aux communes, est urgente. Pour aller dans ce sens, la coordination et la collaboration entre le MATD et le MAH doit être améliorée et les tâches doivent être réparties entre les deux ministères sur la base de la feuille de route.

Afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des crédits au niveau local, il est aussi important d'encourager la mise en place d'intercommunalités qui permettent de bénéficier d'économies d'échelle, d'améliorer l'efficacité des financements et de réduire les coûts de transaction et les coûts de l'appui-conseil au niveau des DRAH. Pour aller dans ce sens, il est urgent de procéder à une révision des décrets sur l'intercommunalité actuellement en projet, qui ne semblent pas aller dans le sens de créer les conditions optimales de mutualisation et de renforcement de la gouvernance locale.

Le transfert des ressources financières doit aussi s'accompagner par un vaste programme de renforcement des capacités à deux niveaux : d'un côté, sur le plan administratif et financier, pour la gestion des ressources et une meilleure maîtrise du processus de passation des marchés ; de l'autre côté, sur le plan technique, afin de renforcer les compétences des services techniques communaux. Le rôle d'accompagnement et d'appui-conseil de la part des services déconcentrés doit être également renforcé.

2.4. Garantir la pérennité du service de l'eau en milieu rural

L'analyse montre que cette recommandation était pertinente, même si l'accent a été mis sur l'eau et que l'assainissement, qui est aujourd'hui un enjeu majeur, avait été un peu oublié. Concernant la mise en œuvre, l'analyse montre que la recommandation a été suivie mais pas suffisamment et que la question reste très problématique. La mise en œuvre de la réforme du système de gestion des ouvrages est très lente et les premiers résultats mitigés.

2.4.1. Constats : la mise en œuvre lente et problématique de la réforme du système de gestion des ouvrages

La réforme de 2000 sur la gestion des infrastructures hydrauliques, partant du constat d'échec de la gestion communautaire des ouvrages, avait comme finalité principale celle de garantir une gestion durable de ces infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi urbain. Les objectifs de cette réforme étaient les suivants :

- Assurer un fonctionnement permanent des équipements hydrauliques d'approvisionnement en eau potable des populations en milieu rural et semi-urbain ;
- Accompagner le transfert de la maîtrise d'ouvrage publique des installations d'alimentation en eau potable aux communes ;
- Favoriser l'émergence d'opérateurs dans le secteur de l'eau potable et professionnaliser les compétences locales ;
- Assurer une gestion transparente des équipements hydrauliques d'approvisionnement en eau potable ;
- Réduire les charges de l'Etat et recentrer le rôle de l'Etat sur ses missions de planification et de contrôle.

Concernant les PMH, la réforme préconise le maintien de la gestion communautaire mais à condition qu'elle s'effectue sur mandat et sous maîtrise d'ouvrage communale : Les AUE deviennent ainsi des opérateurs de service associatifs contractualisés par les municipalités dans une logique de délégation de service public. Concernant les AEPS/PEA, la réforme préconise la délégation de gestion par la commune à un opérateur privé.

La mise en place de cette réforme répondait à des besoins réels et partait d'une bonne volonté. Les résultats atteints à ce jour concernant la mise en œuvre de cette réforme sont globalement mitigés, avec uniquement 27% des communes où plus de la moitié des villages ont une AUE reconnue, et uniquement 31% des communes où tous ou certains AEPS sont gérés conformément à la réforme (voir tableau ci-dessous).

Tableau 10 : situation de la mise en œuvre de la réforme

Synthèse Générale au niveau National		
Nombre de communes	351	100%
Nb de communes où la mise en place des AUE n'a pas démarré:	133	38%
Nb de communes où il y a eu une animation mais sans aucune AUE reconnues:	68	19%
Nb de communes où moins de la moitié des villages ont une AUE reconnue:	55	16%
Nb de communes où plus de la moitié des villages ont une AUE reconnue:	45	13%
Nb de communes où 100% des villages ont une AUE reconnue:	50	14%
Nb de DRAHRH ayant agréer des AR:	6	46%
Nombre de communes possédant des AEPS sur leur territoire	237	
Nb de communes où les AEPS ne sont pas gérés selon les prescriptions de la réforme:	162	68%
Nb de communes où 100% des AEPS sont gérés conformément à la réforme (Affermage):	48	20%
Nb de communes où seuls certains AEPS sont gérés conformément à la Réforme:	27	11%

Source : Rapport annuel 2010 du PN-AEPA

On remarque par ailleurs que le taux de mise en œuvre de la réforme varie largement d'une région à l'autre, avec certaines régions où les AUE sont presque à 100% reconnues (Est, Hauts Bassins, Nord) et d'autres où cette reconnaissance est très faible voir inexistante (Centre, Centre Sud, Centre Est, Cascades). Concernant les AEPS, les régions qui ont le plus suivi les prescriptions de la réforme sont Cascades, Hauts Bassins, Nord ; celles qui sont les plus en retard sont le Centre Sud, Est, Centre et Boucle du Mouhoun.

D'après le Rapport annuel 2010 du PN-AEPA : « De façon générale on observe une méconnaissance et un faible niveau d'appropriation des outils de mise en œuvre de la Réforme par les principaux acteurs au niveau des régions y compris les DRAH ».

Concrètement, une des façons de mesurer la situation en termes de pérennité du service est l'analyse du taux de fonctionnalité des ouvrages.

D'après le dernier rapport annuel du PN-AEPA, sur un total de 38 538 forages équipés de pompes 31 718 sont fonctionnels, soit un taux de fonctionnalité de 82,3 % (voir tableau ci-dessous). Ce taux est assez élevé, toutefois, il faut considérer que la définition de fonctionnalité retenue par l'état burkinabé est très indulgente puisque « un point d'eau moderne est dit fonctionnel s'il est susceptible de fournir un débit minimal de 0,7 m³/h, sans panne d'une durée supérieure à 12 mois ». Si un PEM est donc en panne pour une période de moins de 12 mois (par exemple, 8 mois), il sera toujours considéré comme fonctionnel.

Pour les mini-réseaux, sur un parc de 591 AEPS, 394 sont fonctionnels soit un taux de fonctionnalité de 66,7 %. Là aussi, la définition prévoit que « une AEPS est dite fonctionnelle si elle assure la desserte en eau des populations dans des conditions proches de l'état de marche initial sans interruption du service pendant une durée ne dépassant pas 12 mois ». Si on avait pris une définition plus restrictive, qui considère par exemple un ouvrage en panne depuis plus de 6 mois comme non-fonctionnel, les taux de fonctionnalité constatés seraient beaucoup plus faibles.

En réalité, d'après le retour d'expérience de différents acteurs, le niveau de fonctionnalité des ouvrages en milieu rural est une question très problématique au Burkina Faso.

Tableau 11 : Taux de fonctionnalité par type d'ouvrage

REGIONS	Forages			AEPS		
	Nombre Total de forages	Nombre de forages fonctionnels	Taux de forages fonctionnels (%)	Nombre Total d'AEPS	Taux d'AEPS fonctionnels	Taux d'AEPS fonctionnels (%)
TOTAL	38 538	31718	82,3	591	394	66,7

2.4.2. Défis : une approche « infrastructures » au détriment de la pérennité du service – des services d'approvisionnement en eau peu viables

De nombreux acteurs interviewés dans le cadre de la présente étude estiment que l'approche « ouvrages » promu par le PN-AEPA a permis d'augmenter le taux d'équipement mais qu'un accent trop limité a été placé sur les aspects de gestion, mettant en péril la pérennité du service. En effet, si on regarde le document de programme PN-AEPA, la grande majorité des financements sont destinés à la construction ou la réhabilitation des ouvrages, avec uniquement 7% du budget alloué au « Cadre Unifié d'Intervention » qui concerne les aspects suivants, fondamentaux pour la pérennité du service :

- Renforcement des capacités de gestion du secteur AEPA ;
- Renforcement des capacités de gestion du service public de l'eau ;
- Renforcement des capacités de management et d'exécution des travaux et services ;
- Mise en place des instruments du PN-AEPA.

Le faible accent mis sur la gestion est peut être une des causes de la mise en œuvre lente et incertaine de la réforme du système de gestion des ouvrages, et de la situation problématique des services d'eau et assainissement quand à leur viabilité financière.

Concernant la gestion des PMH par les AUE, les acteurs interrogés ont évoqué plusieurs difficultés dont les réticences des populations et des anciens gestionnaires à passer au nouveau système, pour les raisons suivantes :

- 1) Les populations acceptent difficilement le principe du paiement de la facture d'eau là où précédemment l'eau était gratuite (ou presque). L'idée de se cotiser pour assurer la maintenance des infrastructures est globalement acceptée, toutefois, les modes de paiement posent problème : les communautés qui avaient l'habitude de payer au moment de la panne n'acceptent pas l'idée de payer « à l'avance ». D'autres communautés ont des difficultés à accepter l'idée d'une facturation au volume, puisque traditionnellement la cotisation était un forfait annuel par ménage (en fonction des membres du ménage, de leur sexe et de leur âge) indépendamment de la consommation. Dans d'autres communautés, la disponibilité de liquidités existe uniquement à certaines époques de l'année (par exemple au moment de la récolte), il est donc difficile de pouvoir mobiliser les ressources pour assurer un paiement régulier de la facture.
- 2) Les anciens gestionnaires (comités d'eau ou petits opérateurs privés locaux) ne souhaitent pas perdre les responsabilités et prérogatives précédemment acquises. Dans certaines communautés, les anciens gestionnaires refusent de se retirer pour laisser la place aux AUE puisque cela signifie pour eux une perte de recettes et/ou une perte de reconnaissance sociale. Certaines AUE ont ainsi essayé d'intégrer les anciens gestionnaires parmi leurs membres, mais la composition des membres des AUE fait souvent l'objet de décisions politiques peu transparentes et elle peut être contestée par certains groupes d'intérêt.

Dans les cas où les AUE ont pu prendre place pour gérer les PMH, celles-ci font face à des nombreuses difficultés pour recouvrer les paiements et pour couvrir les coûts d'opération et maintenance. Elles sont aussi souvent faibles en termes de compétences administratives et comptables. Le bénévolat rend par ailleurs l'implication des membres peu attractive.

Concernant la gestion des AEPS, les difficultés sont encore plus importantes. Deux cas de figure existants au Burkina Faso ont fait l'objet d'analyse : les AEPS gérés par les AUE réunis dans le cadre de la FAUEREB, et les AEPS gérés sous contrat d'affermage par des opérateurs privés. La FAUEREB, avec l'appui de l'ADAE, gère actuellement 78 AEPS dans une trentaine de communes. Les quatre opérateurs privés actuellement présents sur le marché (Sawes, PPI-BF, Faso Hydro et Sore & Frère) ont signé des contrats avec 75 communes, qui ont mis en affermage soit la totalité (48) soit une partie (27) de leurs AEPS.

Dans les 2 cas de figure, la situation est problématique, avec des systèmes globalement déficitaires. A la fois les AUE et les opérateurs privés interrogés identifient les mêmes difficultés rencontrées dans la gestion des AEPS :

- Un compte d'exploitation structurellement déficitaire : les recettes ne permettent pas de faire face aux coûts du service, car le prix de l'eau n'est pas assez élevé. Une étude menée dans le cadre du programme VREO estimait le prix de revient moyen des AEPS localisées dans les régions des Cascades, des Hauts Bassins et du Sud Ouest à 898 FCFA/m³, alors que le prix de l'eau est de l'ordre de 500 FCFA/m³. Bien que certains centres soient rentables et permettent de dégager des résultats positifs, les centres déficitaires sont plus nombreux et il n'est pas possible d'absorber les coûts grâce à une péréquation entre les centres excédentaires et les centres déficitaires ;
- Faibles niveaux de consommation (moins de 1 à 3 litres/jour/personne après 10 ans de fonctionnement) et dimensionnements par conséquent inadaptés – la plupart des projets et programmes tablent sur une consommation journalière par personne de 10 à 20 litres/jour/personne, conformément aux recommandations de l'OMS (sauf exception : dans certains centres gérés par Faso Hydro dans le nord du pays, la demande est très

élevée en raison du manque de sources alternatives ; la non-disponibilité de la ressource rend pourtant impossible l'augmentation de la production) ;

- Rivalité avec des sources d'eau alternatives : même si la disponibilité de sources alternatives varie beaucoup d'une zone à l'autre et d'une saison à l'autre, il est estimé qu'en moyenne entre 30 et 45% de la population a recours aux puits traditionnels, aux rivières et cours d'eau comme sources d'approvisionnement en eau ;
- Coût élevé de la source d'énergie pour faire fonctionner le système : de nombreux opérateurs ont expliqué que les systèmes déficitaires sont ceux où l'approvisionnement en énergie n'est pas assuré par le réseau de la SONABEL (compagnie nationale de distribution d'électricité), donc les opérateurs sont obligés de recourir à des sources alternatives comme les groupes électrogènes ou l'énergie solaire, ce qui fait augmenter les prix de façon exponentielle. Les centres où au contraire l'énergie est fournie par la SONABEL sont dans leur grande majorité excédentaires ;
- Vétusté des installations et incapacité de faire des provisions suffisantes pour assurer le renouvellement des équipements à la fin de leur durée de vie (puisque le modèle actuel prévoit que ces charges soient couvertes par la tarification – ce qui peut tout à fait être contesté) ;
- Une approche d'appui-conseil et de suivi-contrôle de la part des maîtres d'ouvrage (DRAH et/ou communes) généralement inexistant Les communes ne sont pas en mesure d'apprécier les comptes-rendus techniques et financiers d'exploitation élaborés périodiquement par les fermiers, encore moins de vérifier la fiabilité des données fournies (volume distribué, qualité de l'eau distribuée, etc.) ;
- Manque d'ancrage social : problèmes de représentativité dans le cas des AUE, problèmes de légitimité dans le cas des opérateurs.

Pour sortir de cette situation difficile, les AUE de la FAUEREB ont reposé leurs espoirs sur le partenariat avec les communes. En 2009, la FAUEREB, l'ADAE et les communes concernées ont signé un accord pour mettre en place un Cadre partenarial pour l'eau potable et l'assainissement (CPAE) qui comprenne un Programme d'action 2012 – 2014. L'espoir des acteurs est de pouvoir, grâce à ce partenariat, améliorer l'accès de la FAUEREB aux crédits financiers à des taux favorables afin de pouvoir faire des investissements et améliorer leur performance technique et financière. Les 3 valeurs qui régissent ce partenariat sont : la péréquation, la gestion professionnelle et l'accès au crédit (ressources concessionnelles).

Du côté des opérateurs privés, les plans pour les prochaines années sont d'étendre leur périmètre à d'autres centres, avec l'espoir de pouvoir gagner plus de centres excédentaires et pouvoir assurer l'équilibre grâce à une péréquation. Les opérateurs considèrent toutefois qu'avant de signer des nouveaux contrats, une attention particulière doit être accordée à : 1) les questions techniques (dimensionnement du réseau, source d'énergie, vraisemblance des hypothèses de consommation, etc.) et 2) les questions contractuelles (pour mieux clarifier les rôles et responsabilités concernant la maintenance et le renouvellement).

Globalement, certains acteurs du secteur se questionnent sur la pertinence de vouloir prendre en charge les coûts de renouvellement par la tarification. Une réflexion pourrait être engagée au niveau national afin de réexaminer la stratégie de recouvrement des coûts en milieu rural, en gardant le principe d'une tarification de l'eau accessible aux populations. La possibilité que les coûts d'investissement et de renouvellement ne soient pas uniquement à la charge de l'utilisateur mais plutôt du contribuable (via le budget de l'état ou les contributions des PTF) pourrait être envisagée.

2.4.3. Recommandations : passer d'une approche « ouvrages » à une approche « services » en mettant l'accent sur la gestion et la durabilité

Les recommandations proposées découlent des défis précédemment identifiés.

Tout d'abord, dans le cadre du PN-AEPA (ou plutôt, dans le cadre d'un nouveau Plan national qui prendra la suite), il est important de mettre plus d'accent sur les aspects « soft » et sur les aspects liés à la gestion. Aussi, les institutions en charge du secteur doivent encourager tous les acteurs à s'intéresser d'avantage et consacrer d'avantage de ressources sur les systèmes de gestion (en opposition à la simple construction d'ouvrages), pour passer d'une approche « ouvrages » à une approche « services » qui prenne également en compte les performances techniques et financières et également la qualité du service.

Pour améliorer la gestion, l'aspect de la formation et du renforcement des capacités est particulièrement crucial. Au Burkina Faso, le secteur AEPHA souffre globalement d'un manque de personnel technique formé sur les questions d'eau et d'assainissement de niveau inférieur au niveau universitaire. Pour combler cette lacune, il est important de créer des instituts de formations pour les techniciens. Il est aussi important de poursuivre les programmes de formation des fonctionnaires au niveau régional et communal, et d'améliorer les liens entre monde de la formation et le monde professionnel.

Là où les prescriptions de la réforme sont déjà suivies, il semble important : 1) d'appuyer les AUE pour renforcer leurs compétences et améliorer leur ancrage social (représentativité, participation citoyenne) et 2) de renégocier le cahier des charges des contrats passés avec les opérateurs privés pour mieux prendre en compte et clarifier certains éléments qui sont cruciaux pour la durabilité du service, tels que :

- Le périmètre d'exploitation : regrouper plusieurs AEPS au sein d'un même contrat de manière à atteindre une population minimale permettant d'avoir une masse critique pour le marché et de mettre en place une péréquation entre centres) ;
- Le traitement des provisions pour renouvellement des équipements (faut-il que l'opérateur reverse les provisions à la fin du contrat ?) ;
- La mise en cohérence de la durée des contrats avec la durée de vie des équipements pris en charge par l'exploitant (actuellement, la plupart des contrats sont de 7 ans mais les exploitants ont l'obligation d'assurer le renouvellement des équipements qui ont une durée de vie inférieure à 12 ans).
- La mise en place d'une stratégie opérationnelle de renouvellement systématique des ouvrages à durée de vie supérieure à 12 ans (pour le moment, cela se fait de façon ad hoc donc avec de longues ruptures ou suspensions de services).
- La mise en place de modalités concrètes de développement des services : extension de réseau, renforcement de production ou stockage, subvention des branchements, etc. (cela n'existe pas pour le moment).

Dans les communes où la réforme est déjà mise en œuvre, on note également un besoin d'encadrement et de renforcement des services techniques communaux afin qu'ils puissent assurer un vrai suivi et un vrai contrôle de la qualité du service, que ce service soit assuré par les AUE ou les opérateurs privés. Au niveau des maires et conseils communaux, un effort de sensibilisation doit être fait afin qu'ils ne s'opposent pas au principe de paiement de l'eau à un prix accessible (comme c'est le cas dans certaines communes) et aussi pour qu'ils s'impliquent dans le secteur, à la fois en appuyant les opérateurs avec des actions de sensibilisation des populations et en explorant des solutions possibles pour éventuellement couvrir sur la base d'autres recettes les coûts non couverts par la tarification.

Plusieurs options et solutions doivent être explorées afin d'améliorer la gestion et la durabilité des services en milieu rural. Parmi les pistes de réflexion possible, on peut mentionner la

diversification des modèles de tarification (pas nécessairement au volume), la mise en place de péréquations entre le milieu rural et le milieu urbain (via un fonds d'investissement dédié par exemple), le besoin de mettre un accent fort sur les aspects d'information et sensibilisation des usagers et de tous les acteurs du secteur surtout au niveau local, afin d'augmenter la disponibilité à payer, de combattre la rivalité des sources d'eau non-potables et d'augmenter le nombre d'usagers et les consommations unitaires. Un groupe de travail ad hoc au sein du CaPa pourrait être créé pour approfondir, concrétiser et promouvoir ces pistes de solutions afin de pouvoir rapidement avancer sur ce chantier problématique.

2.5. Desservir les zones périurbaines non loties des grandes villes

L'analyse montre que cette recommandation était totalement pertinente, et elle a été suivie en partie, dans le cadre de projets-pilotes. Les résultats des premières expériences étant globalement très positifs, l'enjeu est maintenant de poursuivre la mise en œuvre et de passer à l'échelle (y compris à l'extérieur de la ville de Ouagadougou).

2.5.1. Constats : des expériences-pilotes globalement positives

Afin de desservir les zones périurbaines non loties des grandes villes, un projet a été mis en œuvre par l'ONEA à Ouagadougou. L'idée à la base était celle d'encourager le partenariat entre l'ONEA et des opérateurs privés qui puissent racheter l'eau en gros à l'ONEA et la revendre aux usagers vivant dans ces zones périurbaines à des tarifs bien sur plus intéressants que ceux appliqués par les revendeurs d'eau informels.

Le projet a démarré en août 2009. D'après le rapport final du projet⁶, le bilan de l'opération à mi-parcours est positif. Quatre délégataires, ACMG, BERA, ERT et SOZHAKOF, ont démarré leur activité en octobre 2009 et un cinquième, ACD, en janvier 2010. Après 12 mois d'exploitation (10 pour ACD) par les délégataires, l'ONEA a vendu plus de 806 000 m³ d'eau à un prix moyen de 209 FCFA/m³ au travers d'une soixantaine de bornes-fontaines et d'un nombre toujours croissant de branchements individuels (742 en octobre 2010). Au total l'ONEA dessert plus de 100 000 usagers avec 8 compteurs de tête.

La qualité de l'eau délivrée par l'ONEA aux délégataires est bonne. En revanche, une partie des usagers est mécontente de la faible pression entraînant des coupures voire des pénuries d'eau en saison sèche (en particulier à Toukin et à Bogodogo), ce mécontentement étant ensuite relayé par les Délégataires, impuissants face à ce problème et contraints de fournir un service discontinu à leurs clients, vers leur fournisseur, l'ONEA. En 12 mois, 4 délégataires sur 5 ont atteint la rentabilité financière et parviennent à la maintenir.

L'expérience positive menée sur Ouagadougou a amené d'autres acteurs à s'y intéresser. Des études sont actuellement en cours pour reproduire l'expérience dans la ville de Houndé sur financement de la GIZ. Une stratégie de desserte des quartiers périphériques est en cours d'élaboration par l'ONEA et l'extension à d'autres villes est envisagée.

2.5.2. Défis : responsabilités pas encore claires, nombreux quartiers encore non-desservis et niveau de service pas très satisfaisant

Les défis concernant la desserte en services d'eau et d'assainissement des quartiers périurbains non lotis des grandes villes sont nombreux. Tout d'abord, sur le plan institutionnel, un flou persiste en ce qui concerne ces zones « grises » (zones rurales autour des communes urbaines) : il n'est toujours pas clair si ces zones relèvent de la responsabilité de l'ONEA ou bien de la DGRE. Actuellement, aucune de ces deux structures ne s'en occupe officielle-

⁶ Hydroconseil, Appui à l'ONEA pour l'expérimentation de la gestion déléguée du service de l'eau potable et la promotion des services d'assainissement dans les quartiers périurbains défavorisés – Bilan du suivi de l'expérience – Rapport final à 12 mois, Version finale du 25 janvier 2010.

ment : l'ONEA puisqu'il s'agit de zones non loties et considérées comme « rurales », la DGRE puisque ce sont des zones qui relèvent administrativement de communes urbaines.

En deuxième lieu, il semblerait que, pour les mêmes raisons évoqués précédemment, ces zones « grises » soient exclues des systèmes de suivi-évaluation et donc des statistiques du secteur. Selon certains observateurs, cette situation expliquerait une partie des différences entre les données JMP et les statistiques nationales.

Concernant le niveau de service, dans les zones où des contrats ont été signés entre l'ONEA et des délégataires locaux, un défi est constitué par la qualité non complètement satisfaisante du service surtout en raison de la faible pression dans les réseaux qui crée des situations de pénurie temporaire en fin de saison sèche.

Le défi principal reste malgré tout d'étendre le service aux zones qui sont toujours non-desservies par les réseaux de distribution de l'ONEA ou d'autres opérateurs privés, où les ménages sont obligés de faire appel aux revendeurs informels qui vendent l'eau à un prix beaucoup plus élevé et qui ne sont soumis à aucune régulation quant à la qualité de l'eau distribuée et le niveau de service offert aux clients.

2.5.3. Recommandations : clarifier les responsabilités et passer à l'échelle

Les recommandations proposées découlent des défis précédemment identifiés.

Tout d'abord, sur le plan politique/stratégique, il est important de : clarifier les responsabilités institutionnelles des zones « grises ». Il est suggéré d'attribuer ces zones au périmètre de la DGRE, mais que ce soient surtout les communes en question qui prennent à bras le corps la question et qui s'impliquent pour trouver des solutions, qui peuvent inclure une délégation à l'ONEA ou la mise en place de partenariats avec des opérateurs privés. Les communes doivent donc inclure la prise en compte de ces zones dans les documents de planification communale (PSA et PCD-AEPA).

Il est par ailleurs très important et urgent que ces zones puissent être intégrées dans le système de suivi-évaluation sectoriel afin, d'un côté, de pouvoir disposer de données complètes au niveau national, de l'autre côté, d'avoir une idée plus précise des problématiques spécifiques à ces zones et pouvoir ainsi mettre en œuvre des interventions mieux ciblées. Les communes en question devraient pouvoir jouer le rôle principal dans le processus de collecte des données pour les zones concernées.

Pour les zones desservies par les délégataires de l'ONEA à Ouagadougou, l'enjeu principal des prochaines années est celui d'augmenter la qualité du service et d'étendre la couverture. Pour augmenter la pression dans les réseaux, cela rentre dans la problématique générale de sécurisation des ressources en eau des zones urbaines. Il est aussi important, dans la zone déjà couverte, d'augmenter le taux de branchements privés : parmi les 5 opérateurs privés sous contrat avec l'ONEA à Ouagadougou, BERA et ERT achètent moins d'eau que prévu à l'ONEA car ces derniers revendent beaucoup moins d'eau aux branchements particuliers que prévu, en revanche ACD, ACMG et SOZHAKOF revendent plus d'eau que prévu initialement aux usagers. Il est aussi donc important d'équilibrer les résultats atteints par les 5 délégataires, en mettant en place des actions qui prennent en compte les dynamiques d'urbanisation, la croissance démographique et l'évolution de la consommation dans les quartiers périurbains.

Globalement, il est nécessaire de passer à l'échelle, en mettant en place des projets et programmes de grande envergure au niveau national pour s'attaquer à la problématique des quartiers périurbains en capitalisant les acquis des premières actions pilotes. A Ouagadougou, le projet AFD a concerné 5 quartiers périphériques sur les 15 identifiés en 2005 (étude de faisabilité). Il reste donc à intervenir dans les quartiers restants, et s'intéresser aussi aux autres grandes villes comme Bobo-Dioulasso ou les autres chefs-lieux de région dans lesquels la croissance démographique entraîne la formation de zones périurbaines.

3. Conclusions : les défis à relever et les chantiers prioritaires proposés pour les années à venir

Le tableau qui suit est un résumé des défis à relever et les chantiers proposés dans le cadre de la deuxième édition du Livre Bleu. De façon transversale, les indicateurs proposés pourraient être adoptés par l'Etat comme indicateurs de performance du secteur pour mieux compléter ceux actuellement utilisés comme l'accès, la desserte et les financements.

Les défis ne correspondent pas systématiquement à un chantier proposé puisque certains chantiers sont transversaux à plusieurs défis et vice-versa.

Tableau 12 : Défis et chantiers, la vision du deuxième Livre Bleu

Les défis à relever	Les chantiers proposés
<p>Mettre l'assainissement au premier rang des priorités et renforcer la mobilisation sociale et l'engagement citoyen pour sa promotion</p> <p><u>Indicateurs proposés :</u> Taux d'accès à l'assainissement amélioré. Part des financements consacrés à l'hygiène et l'assainissement dans le budget total du secteur. Part de financements consacrés aux activités « soft » (IEC). Réduction de la défécation en plein air en milieu rural.</p>	<p>Chantier hygiène et assainissement</p> <p>Les efforts doivent poursuivre et s'accélérer, afin de donner à l'assainissement, surtout rural, un niveau de priorité supérieur. Cette priorisation doit s'affirmer grâce à une volonté politique forte, une structure de coordination légitime et efficace, une mobilisation parallèle de toutes les parties prenantes et surtout une implication accrue des acteurs locaux et notamment les collectivités territoriales. Des efforts conséquents doivent porter sur le changement de comportement des populations.</p>
<p>Rendre la décentralisation effective</p> <p><u>Indicateurs proposés :</u> Part des financements mis en œuvre directement au niveau des communes. Pourcentage d'élus sensibilisés. Pourcentage de services techniques communaux formés et renforcés en personnel compétent et moyens financiers.</p>	<p>Chantier décentralisation</p> <p>Une approche progressive plus poussée doit être adoptée, avec un calendrier précis de transfert de ressources de plus en plus importantes et une implication plus élevée des communes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets et programmes. L'objectif que 25% du budget du secteur soit géré par les communes en 2015 semble raisonnable. L'autonomisation des communes doit inclure la mise à la disposition par l'Etat des compétences techniques pour l'organisation et la gestion des services d'eau potable et d'assainissement.</p>
<p>Augmenter la connaissance et la disponibilité de la ressource</p> <p><u>Indicateurs proposés</u> Nombre de projets réalisés au niveau des bassins versants pour augmenter la ressource disponible pour les usages domestiques ; Nombre de forages réalisés en prenant en compte la disponibilité de la ressource au niveau régional et sur le moyen terme.</p>	

Les défis à relever	Les chantiers proposés
<p>Pérenniser les services d'eau et d'assainissement en milieu rural</p> <p><u>Indicateurs proposés :</u> Taux de fonctionnalité des ouvrages (Dont il faut revoir la définition pour prendre en compte la continuité du service). Taux de recouvrement des coûts des services. Consommation moyenne d'eau potable par jour et par personne en milieu rural (PMH et AEPS). Pérennité des comportements adéquats. Impact de ces comportements adéquats sur la santé publique.</p>	<p>Chantier durabilité</p> <p>Envisager la mise en place de mécanismes de péréquation entre milieu rural et urbain et explorer des sources de financement alternatif au tarif pour couvrir les coûts de renouvellement et investissement. La pérennité des services doit être intégrée comme critère de performance du secteur avec des indicateurs spécifiques : performances des structures de gestion, performances des stratégies de recouvrement des coûts. Cela oblige à développer et mettre en œuvre des réponses adéquates et ciblées. Les acteurs les plus directement impliqués dans la durabilité du service au niveau local (les usagers, les communes et les opérateurs privés) doivent être étroitement associées à ce processus de réflexion et mise en œuvre des solutions.</p>
<p>Améliorer l'efficacité des financements du secteur</p> <p><u>Indicateurs proposés :</u> Taux de décaissement des financements extérieurs et nationaux. Taux d'exécution des budgets. Taux de réalisation des travaux prévus. Temps de durée des procédures de passation des marchés.</p>	<p>Chantier efficacité</p> <p>Les faibles taux d'exécution des budgets sont en partie dus aux retards dans les décaissements de certains bailleurs mais surtout au processus de passation des marchés très lourd et lent et au faible taux d'absorption des crédits de la part des acteurs nationaux. Il est donc nécessaire et urgent de créer les conditions d'absorption et d'utilisation efficace des crédits, grâce à une meilleure programmation de la dépense publique ; une amélioration de la rapidité et de l'efficacité des marchés publics ; une dotation en ressources humaines qualifiées pour conduire les différents mandats du secteur à tous les niveaux (central, déconcentré, communal).</p>
<p>Mettre l'accent sur la qualité du service fourni</p> <p><u>Indicateurs proposés :</u> Qualité de l'eau. Niveau de pression dans les réseaux. Heures de distribution par jour. Taux d'utilisation des ouvrages d'eau et d'assainissement. Heures d'attente à une PMH ou borne fontaine.</p>	<p>Chantier qualité</p> <p>La qualité de l'eau en milieu rural n'est actuellement pas suivie au Burkina. D'autres critères concernant la qualité du service, comme les heures de distribution par exemple, sont fondamentaux pour évaluer la qualité du service. Il semble aussi pertinent de reconsidérer la définition d'accès théorique pour fonder les statistiques sur des taux d'accès effectifs comprenant la notion d'utilisation réelle des infrastructures.</p>

Les défis à relever	Les chantiers proposés
	<p>Chantier Equité</p> <p>La situation de l'AEPA au Burkina est caractérisée par des fortes inégalités à la fois régionales et entre milieu urbain et milieu rural. Afin de résorber ces inégalités, des efforts devraient être faits pour orienter d'avantage les financements en direction des zones déficientes et des péréquations pourraient être envisagées entre milieu urbain et milieu rural. Il est également important d'adresser les subventions davantage aux populations les plus pauvres (nécessité de mieux cibler les bénéficiaires).</p>
	<p>Chantier formation et renforcement des capacités</p> <p>Le Burkina Faso fait face aujourd'hui à un déficit de compétences spécialisées dans le secteur AEPA, surtout concernant les techniciens de niveau pre-universitaire. Les centres de formations sont rares et la formation coûte chère. Pour faire face à ces défis, il est urgent d'investir dans la formation et le renforcement des capacités à travers des vastes programmes de formation continue des acteurs, mais également avec le renforcement des structures de formation initiale à destination de techniciens et ingénieurs spécialisés.</p>
	<p>Chantier prospective</p> <p>Commencer la réflexion pour l'établissement d'un nouveau Plan National qui puisse prendre le relais du PN-AEPA en fixant des nouveaux objectifs et des nouvelles échéances. L'objectif d'atteindre à terme un accès universel aux services devrait guider cette nouvelle phase. Une stratégie à court, moyen et long terme devrait ainsi être définie pour le secteur AEPHA au Burkina Faso, via un processus participatif aboutissant à une vision partagée de tous les acteurs. Il s'agit là d'un dialogue sectoriel qu'il faut entamer rapidement en 2012.</p>

4. Annexes

4.1. Liste des membres du CNLB Burkina Faso

Tableau 13 : Liste des membres du CNLB Burkina Faso à la date du 29 janvier 2010 (Constitution de l'Assemblée Générale)

N°	Prénom et Nom
1	Christian Mouloki
2	Denis Dakouré
3	Denis Zoungrana
4	François Xavier Ouédraogo
5	Halidou Koanda
6	Harouna Sana
7	Juste Hermann Nansi
8	Marco Alban
9	Moustapha Congo

4.2. Liste des personnes consultées

Une trentaine de personnes ont été consultées dans le cadre de la rédaction de ce rapport, à la fois grâce à des entretiens individuels et à des questionnaires envoyés par email. On peut inclure également dans cette liste les membres du CNLB qui ont participé aux deux réunions de cadrage et de restitution de la mission, avec qui on a eu des échanges constructifs.

Il s'agit à la fois de personnes représentatives des différentes catégories d'acteurs (société civile, administration, secteur privé, partenaires techniques et financiers), à la fois de personnes-ressource du secteur, reconnus pour leur expérience et leur compétences.

Tableau 14 : Liste des personnes consultées à l'occasion de l'élaboration de la deuxième édition du Livre Bleu Burkina Faso

N°	Prénom et Nom	Institution d'appartenance
Administration centrale		
1	Ouattara Clémori	Ancien SG du Ministère hydraulique
2	Maxime Somda	DGRE Chef service suivi-évaluation
3	PALENFO Fousseni	DGAEUE
4	Lamine Kouaté	Pdt du Conseil National de l'Eau
Collectivités territoriales		
5	Yazon BOUE	Maire de Houndé
6	Emile COULIBALY	Service technique, Commune de Houndé
Partenaires techniques et financiers		
7	Sandra Rullière	AFD
8	Aboubacar Zougouri	DANIDA
9	Mathieu Badolo	Union Européenne

N°	Prénom et Nom	Institution d'appartenance
10	Nana Désirée	GIZ
11	Jean Paul Ouédraogo	Unicef
Opérateurs		
12	Harouna Ouibiga	DG ONEA
13	Koné Abdoulaye	Ancien directeur assainissement ONEA
14	Frédéric Areste	Faso Hydro (opérateur de réseau)
15	Serge Ouamega	PPI – Département de la gestion délégué
16	Wandaogo	DG BERA / Opérateur AEPS
Experts / consultants		
17	Diallo Mamadou	Expert – Opérateur réseau AEPS
18	Tankoano Mathieu	IGIP (bureau d'étude)
Société civile		
19	Béatrice Tournonnias	Réseau Projection
20	Housseni Bonde	Président d'une AUE de Houndé
21	Mme Thiao	Fontenièrre de Houndé
Membres du CNLB		
22	Denis Dakouré	
23	Christian Moulouki	
24	Denis Zoungrana	
25	François Xavier Ouédraogo	
26	Juste Hermann Nansi	
27	Halidou Koanda	