



Burkina Faso

Etat des lieux et perspectives pour l'eau et l'assainissement

Rapport pays – Version finale



**Bruno Valfrey et Mamadou Diallo (Hydroconseil),
31 août 2004**



Le secrétariat international de l'eau
The International Secretariat for Water
El secretariado internacional del agua

7, rue de la Commune Ouest #203 Montréal (Québec) Canada H2Y 2C5
Tél. (514) 849-4262 - Fax (514) 849-2822 Courriel: info@i-s-w.org

Une étude menée par le Secrétariat International de l'Eau (SIE), en partenariat entre l'Agence Française de Développement (AFD), Eau Vive, le programme Solidarité-Eau, Saur International, le Groupe de Référence Africain pour l'Eau (GRAE)

Table des matières

0. Introduction	6
1. Résumé du document	7
1.1. Etat des lieux en 2004.....	7
1.2. Perspectives pour 2015.....	8
2. Etat des lieux de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso.....	9
2.1. Mise en contexte	9
2.1.1. Situation géographique	9
2.1.2. Situation socio-économique	9
2.2. Démographie	10
2.3. Situation des ressources en eau	11
2.4. Niveau d'équipement et taux de desserte	12
2.4.1. Hydraulique villageoise et petites villes.....	12
2.4.2. En milieu urbain (villes desservies par l'ONEA).....	13
2.4.3. Assainissement (rural et urbain)	13
2.5. Coût d'équipement rapporté à l'utilisateur	14
2.6. Vue d'ensemble des taux de couverture estimés et de l'enjeu que représentent les objectifs de développement du millénaire	14
2.7. Evaluation de la demande.....	15
2.7.1. En milieu rural et dans les petites villes	15
2.7.2. En milieu urbain (périmètre de l'ONEA)	15
2.7.3. La demande en matière d'assainissement (rural et urbain)	15
2.8. Politiques de l'eau & aspects institutionnels.....	16
2.8.1. Gestion des ressources en eau	16
2.8.2. Hydraulique rurale et semi-urbaine : la réforme.....	16
2.8.3. Décentralisation : un processus en panne ?	16
2.8.4. Articulation avec la lutte contre la pauvreté.....	16
2.8.5. Le nouveau positionnement de l'ONEA	17
2.8.6. La mise en œuvre des nouvelles orientations politiques dans le secteur	17
2.9. Formes de régulation.....	17
2.10. Politiques sociales	18
2.11. Importance du secteur privé local	18
2.12. La société civile au Burkina Faso.....	19
2.12.1. Vue d'ensemble	19
2.12.2. Les associations de consommateurs, principalement la Ligue des Consommateurs du Burkina (LCB)	19
2.12.3. L'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)	19
2.12.4. Les autres organisations de la société civile.....	20
2.13. Gestion de l'information.....	21
2.14. Le financement du secteur eau et assainissement	22
3. Perspectives 2005-2015.....	24
3.1. Les points forts & opportunités.....	24
3.2. Les points faibles & faiblesses	24
3.3. Les initiatives en cours pour atteindre les objectifs de développement du millénaire	24
3.4. Première ébauche d'une « feuille de route »	25
3.4.1. Passer d'une logique de plan d'action à une logique de feuille de route.....	25

3.4.2. Passer d'une logique projet à une logique programme.....	25
3.4.3. Placer la DGAEP aux commandes du processus.....	25
3.4.4. Mettre en place un cadre de suivi budgétaire sur 3 ans glissant.....	26
3.4.5. Définir une batterie d'indicateurs robustes et faciles à suivre.....	26
3.4.6. Réaffirmer des principes d'intervention forts.....	26
3.4.7. Calendrier proposé pour une mise en route du processus.....	27
4. Annexes.....	28
4.1. Le « Budget Programme Eau (BPE) » du Bénin.....	28
4.2. Proposition d'un cellule de suivi des ODM dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement.....	28
4.3. Comité d'orientation et de coordination pour l'atteinte des ODM dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.....	30
4.4. La gestion des ressources en eau par bassin versant, une opportunité pour accompagner la décentralisation dans le domaine de l'eau et dans la perspective des OMD.....	31
4.5. L'expérience de la Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la Région de Bobo-dioulasso (FAUEREB).....	35
4.6. Taux de couverture des besoins théoriques hors ONEA (source : DGAEP, juin 2002).....	40
4.7. Le financement du secteur au Burkina Faso.....	42

Liste des sigles et abréviations

AEP	Alimentation (ou Adduction) en Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BAD	Banque Africaine de Développement
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
DGAEP	Direction Générale de l'Alimentation en Eau Potable
DGH	Direction Générale de l'Hydraulique
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)
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
PEA	Programme Eau et Assainissement (Water and Sanitation Program)
PEA	Poste d'Eau Autonome
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés (Initiative en faveur des)
PRS	Programme Régional Solaire
RESO	Programme financé par l'Union Européenne (terminé)
SARL	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (Ambassade de France)
S(D)AGE	Schéma (Directeur) d'Aménagement et de Gestion des Eaux
VREO	Programme financé par l'Union Européenne (en cours)

0. Introduction

Cette étude menée en partenariat par l'AFD et le SIE a pour vocation de faire le point sur l'atteinte des objectifs de développement du millénaire dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, sur le plan quantitatif (taux de couverture, portefeuille de projets en cours et programmés pour les années à venir, financements complémentaires nécessaires, etc.) aussi bien que qualitatif (expériences innovantes, état d'avancement des réformes et de la réflexion en ce qui concerne l'atteinte des ODM pour l'eau et l'assainissement).

Le souhait de l'AFD, qui se reflète dans les termes de référence, est double : 1) offrir une approche transversale (même si ce rapport ne traite que du Burkina Faso, un travail similaire est réalisé dans deux autres pays d'Afrique de l'Ouest : Mali et Niger) ; 2) éclairer certains aspects qui sont souvent laissés pour compte dans ce type d'exercice – citons en particulier le rôle et la place de la société civile, la décentralisation (et en particulier l'état effectif du transfert de compétences aux communes), les financements disponibles localement, etc.

Ce travail se situe dans un cheminement, et a pour vocation de se définir en complément et non en substitution des autres initiatives en cours sur le même thème. Parmi ces initiatives, citons notamment la situation pays / plan d'action financé par la Banque Mondiale¹ et la Banque Africaine de Développement (fin 2003) ; le plan d'action pour l'atteinte des ODM rédigé par le gouvernement (septembre 2003) ou encore l'initiative lancée par la BAD pour un « Programme National d'Hydraulique Rurale ».

Des discussions qui ont eu lieu à l'occasion de la réalisation de cette étude, il ressort très clairement qu'au delà des constats sur la situation de départ et les objectifs à atteindre, les acteurs dans leur majorité sont demandeurs d'un cadre fédérateur qui leur permette de rentrer dans le concret et d'opérationnaliser les grands principes d'une démarche d'ensemble du secteur pour l'atteinte des objectifs de développement du millénaire.

En deuxième partie de ce document, nous formulons donc quelques propositions en vue d'une « feuille de route » qui sans contraindre indique quelques pistes de travail, suffisamment concrètes pour être mises en œuvre dans les prochains mois. La DGAEP a déjà réagi très positivement aux propositions formulées dans ce rapport et tout est prêt pour mettre en place aussi bien le Comité d'orientation que la cellule de suivi. Reste maintenant à trouver les moyens de mettre en place et de faire fonctionner cette Cellule.

Un lien fort devra également être maintenu avec « l'initiative ODM pour l'Afrique » qui doit être très prochainement lancée et pilotée par le Programme Eau et Assainissement (PEA), et à laquelle l'AFD est d'ores et déjà associée ainsi que nombre d'autres partenaires.

Remerciements

L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans la participation active de nombreuses personnes et institutions, au premier rang desquelles la DGAEP et son directeur, 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 Rédigé par le même tandem de consultants que le présent rapport.

1. Résumé du document

1.1. Etat des lieux en 2004

Démographie : Le Burkina Faso est un pays encore en grande partie rural, qui compte en 2002 environ 11,8 millions d'habitants. Le milieu urbain est principalement constitué de Ouagadougou (950 000 habitants) et Bobo Dioulasso, où se concentrent 35% des urbains. Un tiers des habitants de Ouagadougou vivent dans des quartiers peu ou pas lotis.

Ressources en eau : le Burkina Faso serait globalement aujourd'hui en situation de stress hydrique, du fait d'une pluviométrie limitée. L'abondance des formations cristallines dans le pays diminue le taux de succès des campagnes de forages.

Taux d'équipement : La base de départ pour l'estimation de ce taux d'équipement est une mise à jour partielle de la base de données de points d'eau (juin 2002). Si l'on définit le rural (y compris les petites villes) comme les zones où le service n'est pas assuré par l'ONEA, le Burkina Faso, alors le taux de couverture en milieu rural est estimé à 60%, avec de très fortes disparités sur le plan géographique. L'essentiel de la couverture en milieu rural est constitué par des forages équipés de pompes manuelles, une technologie sur laquelle le Burkina Faso a très largement misé dans les années 1980 et 1990. En milieu urbain (36 villes) malgré les bonnes performances de l'entreprise publique (ONEA), le taux de desserte pour l'eau potable est estimé à 70%. L'ONEA a également une politique volontariste en matière d'assainissement individuel, tout du moins sur Ouagadougou et Bobo Dioulasso.

Concernant l'atteinte des ODM la situation est globalement la suivante :

		1990		2002		2015 (ODM)		Différence				
		Pop	Couverture	Pop	Couverture	Pop	Couverture	Pop	Invest			
		(millions)	(%)	(millions)	(%)	(millions)	(%)	(m)	(m\$/an)			
Eau	Rural	7,8	3,9	50%	9,4	5,7	60%	11,7	9,4	80%	3,7	24,0
	Urbain	1,2	0,9	74%	2,4	1,5	65%	4,1	3,4	83%	1,8	16,0
	Total	9,1	4,8	53%	11,8	7,2	61%	15,8	12,7	81%	5,5	40,0
Assain	Rural	7,8	1,1	14%	9,4	1,4	15%	11,7	6,7	58%	5,3	4,6
	Urbain	1,2	1,1	88%	2,4	2,0	85%	4,1	3,8	93%	1,8	3,3
	Total	9,1	2,2	24%	11,8	3,4	29%	15,8	10,5	67%	7,1	7,9

Source : Valfrey et Diallo, 2003, mise à jour 2004

Evaluation de la demande : En milieu rural, la demande solvable reste faible et malgré les problèmes de fiabilité de la filière de maintenance, les pompes manuelles ont encore beaucoup de succès. Dans les 250 à 300 mini-réseaux AEP que compte le Burkina Faso, la demande solvable est encore très faible (de l'ordre de quelques litres par jour et par habitant), ce qui réduit évidemment la durabilité des systèmes sur le plan financier. Dans le périmètre de l'ONEA, les enquêtes menées récemment montrent que l'Office dispose d'une généreuse marge de progression sur les branchements privés, pour lesquels il existe une forte demande (estimée à 60 000 branchements pour un prix à l'usager de 100 000 CFA, et ce uniquement dans la ville de Ouagadougou).

Cadre politique et institutionnel : Avec la loi de février 2001, le Burkina Faso s'est doté d'un cadre institutionnel extrêmement ambitieux en matière de gestion des ressources en eau, qui s'est concrétisé sous la forme du PAGIRE (Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau). Du côté de l'hydraulique petits centres, une réforme est en cours, s'appuyant sur la délégation de gestion à des petits opérateurs privés. En matière d'assainissement, l'ONEA cherche actuellement à développer l'expérience des plans stratégiques à l'ensemble des villes secondaires. La décentralisation semble par contre en panne, avec 300 communes rurales attendant toujours d'être mises en place.

Régulation : Bien qu'il n'existe pas de régulation formelle pour le milieu rural et les petites villes, la Fédération des AUE de la région de Bobo Dioulasso (FAUEREB) constitue une expérience très intéressante et l'embryon d'une forme de régulation adaptée aux petites villes. En milieu urbain, il n'existe pas encore de régulateur (sur le modèle des télécommunications), cette situation étant intimement liée à l'absence de partenariat public-privé.

Secteur privé local : Le secteur privé au Burkina est modérément développé au Burkina Faso, et beaucoup d'opérateurs de l'eau et de l'assainissement ont une activité informelle (c'est le cas des innombrables charretiers et livreurs d'eau qui desservent une bonne part des habitants de Ouagadougou). La filière pompe manuelle est plutôt performante, d'une fait d'une très grande densité d'ouvrages. Quelques opérateurs commencent timidement à se positionner sur le créneau de la gestion du service de l'eau.

Société civile : La part la plus active de cette société civile est constituée par les Associations d'Usagers de l'Eau et par quelques associations de consommateurs surtout actives en milieu urbain. Faiblement représentée sur le plan institutionnel, cette société civile a néanmoins développé des initiatives très intéressantes, comme par exemple la FAUEREB, qui mutualise de nombreux services pour le bénéfice d'Associations d'Usagers de la région de Bobo Dioulasso. On peut également citer l'ADAE.

Financement : Environ 15 millions de dollars US (12,5 millions d'Euros) seraient actuellement investis dans le secteur rural et petites villes, essentiellement sur fonds publics (les fonds en provenance du mécanisme PPTTE ou de la coopération décentralisée ne sont pas très importants proportionnellement parlant). Dans le secteur urbain, l'ONEA aurait investi une moyenne de 30 millions de dollars US par an. Les mécanismes de financement locaux sont quasiment inexistant, mis à part l'exemple de la FAUEREB à Bobo Dioulasso.

1.2. Perspectives pour 2015

Une logique de feuille de route : L'élaboration d'un « plan d'action » monolithique à faire financer par une grande Banque de Développement ne peut constituer l'essentiel de la stratégie pour le secteur. Il est nécessaire de développer une stratégie de « feuille de route » permettant à chaque acteur de s'exprimer et de participer, tout en garantissant une vision à moyen terme du secteur (à 10 ans, qui est l'horizon des ODM).

Une approche programme : Privilégier une logique programme permettrait d'améliorer la qualité des projets, d'en réduire le délai d'exécution et de compenser les logiques « territoriales » qui sont nuisibles à la cohérence d'ensemble des interventions.

Un processus de coordination : Pour assurer la promotion d'une approche programme, et pour en assurer un suivi correct, l'étude recommande de mettre en place un cadre de suivi budgétaire sur 3 ans, avec des orientations définies par un Comité multi-acteurs, appuyé sur le plan opérationnel par une cellule de suivi logée au niveau de la DGAEP, qui a déjà signifié son intérêt pour l'ensemble du processus proposé.

Principes d'intervention : Dans le même temps, un certain nombre de principes forts devront continuer d'être promus, notamment l'approche par la demande, la mise en œuvre des principes contenus dans le PAGIRE, le renforcement des communes en tant que maîtres d'ouvrage du service de l'eau au niveau local, le développement du financement local (avec si possible implication du secteur bancaire), une attention plus soutenue aux initiatives les plus prometteuses de la société civile et enfin une meilleure utilisation du secteur privé local (y compris sur les activités d'exploitation et de maintenance, dans le cadre du projet de réforme de la gestion des forages en milieu rural).

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

2.1. Mise en contexte

2.1.1. Situation géographique



2.1.2. Situation socio-économique

Rappelons quelques chiffres clés sur le Burkina Faso :

Surface totale du pays.....	274 000 km ²
Denier recensement national	1996 (recensement administratif en cours en 2004)
Population (estimation 2002).....	11,8 millions
- Population urbaine	20 %
- Population rurale	80 %
Espérance de vie (2000)	46,7 ans
PIB / habitant (2000)	976 USD (corrigé parité de pouvoir d'achat)
PNB / habitant (Atlas, 2002).....	230 USD
Croissance PIB (2002)	4,6 %
Indice de Développement Humain	0,325 (169 ^e sur 173 pays classés en 2000)
Croissance démographique	2,40 %
- Milieu rural.....	1,70 %
- Milieu urbain.....	4,75 %
Taux d'alphabétisation (2000)	23,9% (adultes de plus de 15 ans)
Incidence de la pauvreté	45% (population en dessous du seuil de pauvreté)
Dernière version du CSLP	2000, en cours de réactualisation (prévu pour 2004)
Eligibilité initiative PPTE	Oui

2.2. Démographie

Le dernier recensement national de la population a eu lieu en 1996 au Burkina Faso. Une extrapolation de ce recensement au taux d'accroissement constaté de 2,4% (le taux était de 2,8% pendant la dernière période intercensale), établit la population 2002 à 11,8 millions.

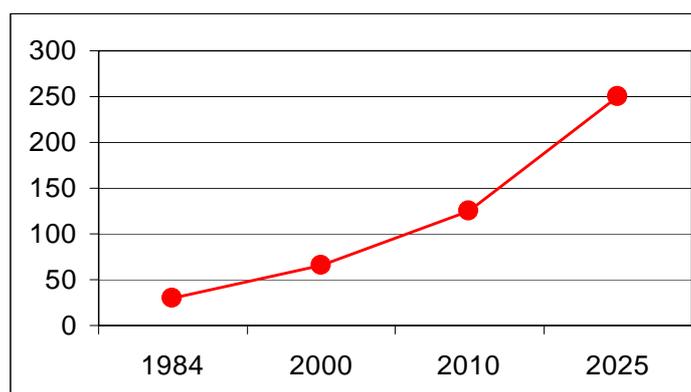
Un recensement administratif est actuellement en cours et les résultats devraient être disponibles à la fin de l'année 2004. Rien ne permet a priori de remettre fondamentalement en cause la fiabilité du recensement de 1996. Le Burkina reste un pays très rural, comme le montre la distribution de la population en fonction de la taille de la localité :

Population en milliers	0 – 0,2	0,2 – 2	2 – 5	5 – 20	20 – 50	50 – 200
Nombre de localités	820	5 942	833	163	12	2
Nombre de localités en %	11%	76%	11%	2%	0,15%	0,03%

Les deux seules localités de la tranche de 50 à 200 000 habitants sont bien entendu Ouagadougou et Bobo Dioulasso, qui concentrent 35% de la population urbaine du pays.

D'après l'administration burkinabé, la frontière entre « urbain » et « rural » se situe à 10 000 habitants, ce qui portait le « taux d'urbanisation » à environ 18% en 2000 et environ 20% en 2002, qui constituera notre année de référence pour l'estimation des taux de couverture. Cette définition a d'ailleurs été reprise dans les textes de la décentralisation en 1998. Le nombre de ces localités va littéralement exploser dans les années à venir :

Nombre de localités de plus de 10 000 habitants, projections



Si l'on prend comme frontière entre l'urbain et le rural 5 000 habitants (ce qui est souvent le cas dans les autres pays de la sous-région), alors la population « urbaine » est déjà de 30%. En ce qui concerne le concept de « petites villes » (= les localités qui justifient économiquement d'être équipées d'un petit réseau de distribution d'eau), la stratégie nationale du Burkina met la barre à 2 000 habitants, ce qui est probablement trop faible (cf. plus loin la discussion relative à l'estimation de la demande solvable dans les petites villes).

Situation spécifique de Ouagadougou. Aujourd'hui il est généralement admis que la capitale du Burkina Faso compte environ 950 000 habitants en 2003, dont environ un tiers dans les zones non loties situées en périphérie. Ces zones non loties ont un très fort taux de croissance (en moyenne 8,5% par an sur la période 1985-1996, jusqu'à 15% pour certaines d'entre elles), alors que certains quartiers du centre ville se dépeuplent légèrement². Même en considérant une hypothèse relativement conservatrice (ralentissement de la croissance liée à une saturation progressive) en 2010 Ouagadougou pourrait compter 1 230 000 habi-

² Pour l'ensemble de ce paragraphe, la source est l'étude réalisée en 2003 pour l'ONEA par le groupe Hydroconseil – ISL – Sahel Consult.

tants dont 420 000 dans les zones non loties (si rien n'est fait d'ici là). Toujours en prenant la même hypothèse d'une croissance « modérée » la capitale burkinabé compterait environ 1 490 000 habitants en 2015, horizon retenu pour les ODM.

Exemple d'une zone non lotie en périphérie de Ouagadougou (à droite)



Cliché (c) Hydroconseil, 2003

2.3. 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 synthèse³ 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 pratique, 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 permettra 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 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.

Le Burkina Faso ne partage pas de nappe souterraine d'intérêt majeur avec un autre pays. En revanche, plusieurs réseaux hydrographiques sont en gestion partagée avec des pays limitrophes, le principal enjeu étant la gestion du fleuve Niger, qui possède déjà une organisation multi-pays pouvant évoluer vers une véritable agence de bassin.

³ *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.

2.4. Niveau d'équipement et taux de desserte

2.4.1. Hydraulique villageoise et petites villes

Le dernier inventaire exhaustif des points d'eau a été réalisé en 1996 (base BEWACO). Depuis lors, une mise à jour partielle a été réalisée en juin 2002, constituant la seule base de travail récente et disponible. La fiabilité de ces données est aujourd'hui mise en doute par la plupart des acteurs du secteur, qui attendent tous une initiative de la part du Ministère pour actualiser les chiffres de 1996 et sortir une « situation zéro » digne de ce nom. Cette situation se reflète d'ailleurs dans les chiffres collectés par le JMP UNICEF/OMS et publiés en 2000 – le Burkina Faso est en effet un des rares pays d'Afrique de l'Ouest à ne pas disposer de chiffres pour le taux de desserte en milieu rural (le milieu urbain, quand à lui, étant crédité un taux de desserte de 84%, un peu trop optimiste à nos yeux – cf. infra).

A partir de différentes sources, on peut néanmoins essayer de reconstituer le taux d'équipement et en déduire un taux de desserte estimatif à l'échelle nationale, qui puisse servir de base de discussion en attendant de disposer d'un inventaire plus détaillé (la DGAEP nous a indiqué lors de la réunion de travail du 27 avril 2004 que la mise à jour des données était incluse dans l'étude en cours de démarrage sur financement de la BAD, mais nous maintenons quelques réserves à ce sujet car : 1) le volume de travail prévu dans l'étude de la BAD ne nous paraît pas suffisant pour réaliser un état des lieux exhaustif ; 2) le problème du suivi régulier des indicateurs n'est toujours pas résolu). D'après la mise à jour partielle réalisée en juin 2002 par la DGAEP, la situation s'établissait comme suit :

Catégorie d'ouvrage & description sommaire	Nombre total	% fonctionnels
Forages équipés de pompes manuelles	22 350	70%
Puits modernes permanents (à grand diamètre)	10 600	90-100%
Postes d'eau autonomes (PEA)	75	80%
Petits réseaux simplifiés (mini-AEP)	158	90%

Source : DGAEP, juin 2002

Remarques : Les taux de fonctionnement des différentes catégories proviennent d'une estimation très partielle de notre part, sans validation possible à l'échelle nationale dans l'état des données disponibles. Les puits modernes ne sont pas considérés comme des points d'eau modernes. Les ouvrages de type PEA et mini-AEP sont pris en compte dans le calcul du taux d'équipement de manière approximative (un PEA = une mini-AEP = 3,5 points d'eau modernes, quelque soit la taille de la localité desservie).

Si l'on compare globalement, à partir des chiffres de 2002, le taux de couverture théorique des besoins avec le taux d'équipement (corrigé des % de fonctionnalité indiqués ci-dessus), on obtient environ **60% de couverture⁴ hors du périmètre de l'ONEA** (soit le « rural » plus les « petites villes »). Ce qui n'est pas complètement irréaliste : cela correspondrait à environ un point d'augmentation par an du taux de couverture de 1990, seul point de comparaison possible. Nous proposons de conserver ce chiffre dans la suite de nos estimations.

Notons que ce chiffre de 60% cache de très importantes disparités sur le plan géographique, et montre la limite de l'approche « taux de couverture des besoins théoriques » utilisée au Burkina comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région : certaines provinces font ainsi apparaître un taux de couverture supérieur à 100%, ce qui est contraire à l'expérience (de nombreux villages ne sont toujours pas équipés), alors que certaines provinces dépassent à peine les 30% (ce qui, a contrario, relève un grave sous-équipement : c'est par exemple le cas des provinces de la boucle du Mouhoun – Banwa, Kossi, etc.).

⁴ Même si ce taux reste un taux de couverture des besoins théoriques en fonction des normes définies au Burkina, il est intéressant de le comparer aux chiffres concernant l'accès fournis par les différentes enquêtes menées par l'INSD.

Voir en annexe de ce document le tableau complet de la situation en juin 2002, détaillant les provinces et les catégories d'équipement.

Dans la suite de ce document, nous qualifierons de « milieu urbain » le périmètre de l'ONEA, que nous estimons 2,4 millions de personnes en 2002, indépendamment du « milieu urbain » défini de manière administrative. Par différence nous qualifierons de « milieu rural + petites villes » la population située hors périmètre ONEA, soit 9,4 millions de personnes.

2.4.2. En milieu urbain (villes desservies par l'ONEA)

La meilleure structuration du secteur urbain autour de l'ONEA permet d'avoir des chiffres un peu plus précis. L'ONEA intervient actuellement sur 36 centres urbains, qui représentent une population total évaluée à 2,4 millions de personnes en 2002.

A cause du différentiel de taux de croissance entre rural et urbain, le périmètre ONEA va augmenter régulièrement, passant en 2015 à environ 4,1 millions⁵ de personnes (et beaucoup plus si l'ONEA prend en charge d'autres villes, ce qui est très probable, puisque les communes urbaines constituent le « segment » naturel de l'ONEA).

Il est assez difficile de déterminer quel est le « taux de desserte » à l'intérieur du périmètre de l'ONEA, car une très grande partie de la desserte se fait au travers de bornes-fontaines – si l'on raisonne en volumes distribués, il s'agit même d'une situation unique en Afrique de l'Ouest, puisque l'ONEA distribue environ 6 millions de m³ par an via les bornes-fontaines⁶, et 8 millions de m³ via les branchements domiciliaires.

Toutes villes confondues, il y avait fin 2002 environ 67 000 branchements domiciliaires actifs et environ 1 600 bornes-fontaines actives. Le taux de desserte dépend donc intimement du ratio choisi : 10 habitants par branchement privé semble raisonnable en première approche, mais que prendre pour les bornes-fontaines ? 500 habitants par borne conduirait à un taux de couverture total de 61% ; 750 habitants par borne à 78%, etc.

Si l'on reprend le raisonnement sur le plan géographique, il a été mis en évidence récemment qu'à Ouaga, un tiers des habitants habitent dans des quartiers non lotis qui ne sont pas desservis par l'ONEA, où uniquement à la périphérie. On peut donc difficilement avancer que le taux de couverture à Ouagadougou est supérieur à 67%, et rien ne laisse penser que la situation soit très différente dans les centres secondaires.

En combinant les deux approches, on peut dire que 70% est un taux de desserte relativement réaliste à l'échelle de l'ensemble du périmètre de l'ONEA.

2.4.3. Assainissement (rural et urbain)

Au Burkina, en matière d'assainissement, le contraste est assez fort entre urbain et rural, comme le montre le résultat d'une enquête récemment menée à l'échelle nationale :

Dispositifs (niveaux de service)	Rural	Urbain	Total
Latrines modernes	0,3%	7,8%	1,9%
Latrines traditionnelles	13,0%	78,1%	27,8%
Aucune installation	86,7%	14,1%	70,3%

⁵ Cette estimation utilise une hypothèse relativement « raisonnable » : 2,3% de taux de croissance national, avec 1,7% pour les zones rurales et 4,3% pour les zones urbaines.

⁶ Et il ne s'agit en général pas de desserte directe, puisque la plupart des bornes-fontaines ont pour clients des porteurs d'eau ou des charretiers, qui livrent ensuite l'eau à domicile dans les quartiers lotis ou non lotis. Selon la définition du JMP OMS-UNICEF, seuls les usagers alimentés directement à la borne-fontaine bénéficient d'un véritable « accès à l'eau », ce qui est bien entendu contestable.

Cette situation est largement due à la performance de l'ONEA. L'Office mène en effet depuis plus de 10 ans un programme novateur de subventionnement léger d'équipements sanitaires, via un prélèvement effectué sur la facture d'eau. A Ouagadougou, cette approche a permis de réaliser environ 38 000 installations familiales et d'augmenter sensiblement le taux de couverture à l'échelle de la ville⁷. Aujourd'hui cette approche privilégiant l'assainissement autonome a été complétée par des investissements dans l'assainissement collectif (un projet principalement soutenu par l'AFD). Ce dynamisme se traduit également par l'élaboration d'un Plan Stratégique d'Assainissement de Bobo Dioulasso, sur le modèle de celui mis au point pour Ouagadougou au début des années 1990.

2.5. Coût d'équipement rapporté à l'utilisateur

Il est extrêmement difficile de compiler les données concernant le coût des projets réalisés ces dernières années ramené à l'utilisateur. L'ONEA a fourni un chiffre pour la période avant 2000, qui estimait sur l'ensemble des 36 villes de son périmètre l'investissement moyen par usager à environ 51 dollars, mais ce coût ne comprenait pas le barrage de Ziga et le projet qui y est associé. De plus il s'agissait d'investissement physique, hors toute mesure d'accompagnement sur le plan technique ou social. Nous proposons donc de prendre une valeur moyenne de 100 dollars US par usager pour le secteur urbain jusqu'en 2015⁸.

Pour le secteur rural la situation est encore plus confuse, à cause du manque de compilation des données, de l'utilisation de cadres budgétaires différents pour quasiment chaque projet réalisé, de l'utilisation de standards techniques très variables et enfin d'une intensité de mesure d'accompagnement pouvant varier du simple au double. En revanche on connaît avec une relative précision les coûts unitaires d'ouvrages réalisés dans le cadre de tel ou tel projet, qui conduit à prendre une valeur moyenne de 75 dollars US par usager habitant en milieu rural ou petites villes (mesures d'accompagnement comprises).

2.6. Vue d'ensemble des taux de couverture estimés et de l'enjeu que représentent les objectifs de développement du millénaire

En suivant la définition des ODM, on peut déduire de l'estimation des taux de couverture et des coûts unitaires cités au paragraphe précédent une vue d'ensemble des efforts à faire d'ici à 2015, que ce soit sur le plan de la couverture comme des investissements :

		1990		2002		2015 (ODM)		Différence				
		Pop	Couverture	Pop	Couverture	Pop	Couverture	Pop	Invest			
		(millions)	(%)	(millions)	(%)	(millions)	(%)	(m)	(m\$/an)			
Eau	Rural	7,8	3,9	50%	9,4	5,7	60%	11,7	9,4	80%	3,7	24,0
	Urbain	1,2	0,9	74%	2,4	1,5	65%	4,1	3,4	83%	1,8	16,0
	Total	9,1	4,8	53%	11,8	7,2	61%	15,8	12,7	81%	5,5	40,0
Assain	Rural	7,8	1,1	14%	9,4	1,4	15%	11,7	6,7	58%	5,3	4,6
	Urbain	1,2	1,1	88%	2,4	2,0	85%	4,1	3,8	93%	1,8	3,3
	Total	9,1	2,2	24%	11,8	3,4	29%	15,8	10,5	67%	7,1	7,9

Source : Valfrey et Diallo, 2003, mise à jour 2004

⁷ Voir la note de synthèse rédigée par Marc Vézina dans le cadre de la série « Blue Gold » éditée en 2003 par le Programme Eau et Assainissement – Afrique (Nairobi).

⁸ Ce qui correspond bien entendu à des hypothèses relativement fortes – qu'il n'y ait pas de dévaluation d'ici 2015 et que l'inflation soit compensée par l'augmentation des performances de l'ONEA dans la mise en concurrence des entreprises et le respect des coûts d'investissement...

2.7. Evaluation de la demande

2.7.1. En milieu rural et dans les petites villes

En milieu véritablement rural (petits villages), les difficultés de recouvrement des contributions villageoises semblent indiquer une demande solvable faible, qui cache cependant probablement de fortes disparités (par exemple, les zones où l'activité économique est à dominante pastorale manifestent un intérêt certain pour les puits modernes à grand diamètre, ou encore les puits-forages, ce qui revient au même sur le plan de l'exhaure).

En ce qui concerne les petites villes, et les réseaux simplifiés qui y sont installés, quelques rares données sont disponibles, en attendant les résultats des enquêtes plus exhaustives actuellement menées dans le cadre des projets tels que VREO, Réforme, PRS 2, etc. Le suivi réalisé auprès de 29 associations d'usagers de la zone de Bobo Dioulasso (sur plus de 4 ans, voir les rapports correspondants publiés par l'ADAE) montre **une demande solvable très faible, de l'ordre de 3 litres par jour et par habitant**, reflétant une très forte sensibilité à la concurrence des points d'eau « traditionnels » (hors mini-AEP) et la fragilité de ces mini-AEP en matière de pérennité de la gestion du service. Contrairement à d'autres pays de la sous-région, la demande de branchements individuels semble très limitée au niveau des mini-AEP, alors même qu'ils permettraient d'augmenter les consommations.

2.7.2. En milieu urbain (périmètre de l'ONEA)

Les enquêtes menées par l'ONEA ont fourni une évaluation récente des consommations et de la demande solvable à Ouagadougou (que l'on peut transposer partiellement sur Bobo Dioulasso, l'exercice devenant plus périlleux lorsqu'il s'agit des autres centres urbains gérés par l'ONEA). Il en ressort que l'ONEA dispose d'une grande marge de manœuvre sur le segment des branchements privés (dans les zones loties plus de deux tiers des ménages non raccordés citent le raccordement au réseau comme leur principale demande).

Les enquêtes d'analyse contingente de la demande montrent qu'au prix de 100 000 FCFA, 58% des ménages dans les zones loties et 40% dans les zones non loties seraient intéressés à un raccordement au réseau, ce qui représente une demande totale de 40 000 branchements en 2003 et d'environ 60 000 pour l'horizon 2010 – soit quasiment un doublement en moins de 10 ans... à la condition bien entendu que l'ONEA soit capable de faire face à cette demande considérable (entre 5 et 6 000 nouveaux branchements à installer par an).

En ce qui concerne les conditions de paiement, la même étude⁹ a permis d'établir que l'obligation de devoir régler en une seule fois le prix du raccordement au réseau constituait un blocage important pour les ménages de Ouagadougou (a contrario la crainte de factures mensuelles trop élevées n'est citée que par 10% environ des ménages interrogés) et que le portrait-robot du « branchement idéal » (selon deux tiers des ménages interrogés) serait une contribution initiale de 45 000 FCFA et douze mensualités de 5 000 FCFA.

2.7.3. La demande en matière d'assainissement (rural et urbain)

En ce qui concerne l'assainissement, la demande (solvable) est quasiment inexistante en milieu rural (où les projets se contentent en général d'installer des latrines de démonstration dans les lieux publics : école, marchés, centres de santé), et relativement faible dans les petites villes (en tous les cas il est peu probable que beaucoup de ménages soient prêts à investir dans le haut de gamme (VIP) recommandé par l'ONEA dans ses campagnes de promotion de l'assainissement autonome). En revanche, il existe probablement une demande non négligeable dans les deux plus grandes villes (même si à Ouagadougou on va sans doute assister à un fléchissement de la demande, en tous les cas au taux de subventionnement actuellement proposé aux usagers par l'ONEA).

⁹ Voir Hydroconseil – ISL – Sahel Consult, 2003, op. cit.

2.8. Politiques de l'eau & aspects institutionnels

2.8.1. Gestion des ressources en eau

Avec la loi de février 2001, le Burkina Faso s'est doté d'un cadre institutionnel extrêmement ambitieux en matière de gestion des ressources en eau, qui s'est concrétisé sous la forme du PAGIRE (Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau), qui a été positionné avec un statut de direction générale au niveau du Ministère, et qui devrait recevoir un appui de la plupart des bailleurs de fonds et notamment de la coopération danoise dont le nouveau programme sectoriel comporte un important volet d'appui au PAGIRE.

Assez 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. Notons cependant qu'aucune de ces structures précédemment citées n'existe actuellement.

2.8.2. Hydraulique rurale et semi-urbaine : la réforme

En cohérence avec la stratégie sectorielle définie en 1998, le Burkina Faso a défini en 1999 une réforme de la gestion des forages et mini-AEP en milieu rural et semi-urbain, qui laisse la part belle à la gestion déléguée par les associations d'usagers (et prochainement aux communes rurales) aux opérateurs privés, qu'il s'agisse de la maintenance ou de l'exploitation du service de l'eau. L'AFD finance actuellement un projet d'investissement conséquent (pour lequel l'Agence contribue à hauteur de 8,2 millions d'Euros) à l'échelle de 13 provinces, destiné à tester en vraie grandeur les principes de la réforme (sur le modèle du programme REGEFOR au Sénégal).

2.8.3. Décentralisation : un processus en panne ?

La décentralisation joue en théorie un rôle central dans la nouvelle organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement, puisque d'après les textes de 1998 (dits « Textes d'Orientation de la Décentralisation » ou TOD), les communes sont les nouveaux maîtres d'ouvrage compétents pour l'eau et l'assainissement au niveau local (avec d'ailleurs un certain flou sur la répartition des rôles entre province et commune).

Aujourd'hui, près de 6 ans après les TOD, la situation n'est pas encore complètement satisfaisante, puisque seules 45 communes (urbaines) sont créées dans les chefs-lieux des provinces. Non seulement les quelque 300 communes rurales ne sont pas encore en place (les élections doivent avoir lieu prochainement), mais de surcroît, le découpage retenu va laisser 70% de la population rurale en dehors de la décentralisation, puisque les communes rurales seront simplement constituées du chef-lieu de département et d'éventuellement quelques villages environnants, et non pas de l'ensemble du département.

On peut ainsi affirmer avec une relative certitude qu'en tant que maître d'ouvrage de l'eau et de l'assainissement, les communes rurales ne seront probablement pas opérationnelles avant deux ou trois ans (le temps de mettre en place ces communes et d'organiser le transfert de compétences depuis l'Etat central). Entre temps, les associations d'usagers resteront probablement les interlocuteurs de référence en dehors du périmètre de l'ONEA.

2.8.4. Articulation avec la lutte contre la pauvreté

Le dernier document du CSLP date de 2000, avec un rapport à mi-parcours en 2002 et une nouvelle version prévue pour 2004. Le moins que l'on puisse dire est que l'articulation entre eau et assainissement et réduction de la pauvreté est assez limitée, ceci étant probablement du en partie au manque de visibilité en ce qui concerne les taux de couverture dans le pays. Le CSLP fixe quatre objectifs pour l'eau potable (aucun pour l'assainissement), qui paraissent relativement irréalistes (365 villes de 2 à 10 000 habitants équipées en 2003, taux de

couverture supérieur à 90% dans la totalité des provinces en 2010, par exemple). L'affectation des fonds PPTE ne traduit d'ailleurs aucune priorité particulière accordée à l'eau et à l'assainissement, puisque seulement 0,15 à 0,35% des fonds seraient affectés à l'eau et l'assainissement, sans perspectives notables d'augmentation.

2.8.5. Le nouveau positionnement de l'ONEA

Consciente des évolutions récentes et des nouveaux enjeux du secteur, l'ONEA a cherché ces dernières années à renforcer sa position d'opérateur de référence de l'hydraulique urbaine (en témoigne, autant fonctionnellement que symboliquement, la construction du nouveau siège social de l'Office), et à anticiper les évolutions à venir. Ces orientations sont reflétées dans le nouveau plan d'orientation 2004-2008 de l'ONEA, qui positionne clairement l'ONEA sur son segment « naturel » de marché : les communes urbaines, même si les futures relations contractuelles entre l'ONEA et les communes sont à préciser. La question d'importance dans la perspective des ODM est de savoir si la position dominante de l'ONEA et sa relative bonne santé financière se traduiront par une extension de son périmètre.

A la différence du secteur rural et petites villes, l'ONEA a développé une approche novatrice en matière d'assainissement, qui s'est concrétisée par l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Stratégique de l'Assainissement de Ouagadougou (PSAO) en 1993, et plus récemment d'un plan identique pour Bobo Dioulasso, en cours d'exécution. L'ONEA souhaite développer cette approche en mettant en chantier des PSA pour l'ensemble des villes comprises dans son périmètre, et cette initiative devrait être vivement encouragée¹⁰.

2.8.6. La mise en œuvre des nouvelles orientations politiques dans le secteur

Depuis 2002 les initiatives sectorielles autour des ODM ont foisonné, sans grande coordination (voir § 3.3 plus loin dans ce document). Si l'on se limite au seul secteur de l'eau potable et de l'assainissement, il n'y a pas aujourd'hui de leadership affirmé (cette situation étant renforcée par le nouvel organigramme du Ministère). Mis à part la coopération danoise, l'approche programme est très peu développée, la répartition des rôles entre bailleurs se fait encore selon une logique très territoriale et il y a une tendance à identifier chaque orientation stratégique majeure (GIRE, réforme) avec un projet particulier. La seule initiative « autonome » du Ministère (septembre 2003) s'est concrétisée par un document dont le caractère de « shopping list » limite fortement l'intérêt, malgré quelques qualités. En dernier lieu, il y a une demande très nette pour une plus grande transparence et une vision d'ensemble, notamment sur la question de l'atteinte des objectifs de développement du millénaire.

2.9. Formes de régulation

De manière générale, la régulation formelle n'est pas très développée au Burkina Faso, ce qui n'empêche pas de pouvoir identifier des expériences intéressantes.

En milieu rural, l'entité de référence reste l'association d'usagers de l'eau, qui joue un double rôle de « représentation » de l'ensemble des consommateurs... mais aussi d'exploitant, ce qui complique les choses. Au mieux, l'association fonctionne correctement et constitue un cadre d'autorégulation « citoyenne » (le bureau devant rendre compte de sa gestion devant l'assemblée générale des usagers). Au pire, l'association ne fonctionne pas ou est accaparée/détournée par certains de ses membres, et la régulation est nulle.

¹⁰ Un premier jet de termes de référence pour développer des PSA a été rédigé par l'ONEA et l'étude devait être financée par la BAD, qui a apparemment décidé de ne plus donner suite à cette requête initialement approuvée. L'ONEA souhaiterait avoir les moyens de réaliser au moins 10 plans stratégiques d'ici à 2010, ce qui paraît un objectif raisonnable.

La Fédération et le Centre de Gestion des AUE de la région de Bobo Dioulasso constituent une expérience très intéressante (voir annexe 4.5) car elle offre une bonne idée des formes que pourrait prendre une régulation au niveau des mini-AEP. Dans le cadre du projet ré-forme, il est prévu de mettre en place un suivi indépendant du fonctionnement des mini-AEP. L'expérience du Mali (et dans une moindre mesure, celle du Niger) montre à quel point l'existence de cette forme de régulation est d'une importance majeure.

En milieu urbain, il n'existe pas encore de régulateur (contrairement à d'autres secteurs, par exemple celui des télécommunications, avec l'ART), et il s'agit donc uniquement d'une régulation « par le contrat » dans le cadre des objectifs fixés à l'ONEA par le gouvernement, et (mais dans une moindre mesure seulement) d'un contrôle citoyen exercé par les associations de consommateurs (par exemple la LCB qui dispose d'un siège d'observateur au Conseil d'Administration de l'ONEA).

2.10. Politiques sociales

En milieu rural, il n'existe aucune politique « sociale » au sens strict du terme, bien que l'incidence de la pauvreté soit plus forte en milieu rural. Il n'y a pas de péréquation entre différentes catégories d'utilisateurs, hormis mesures spécifiques mises en place par telle ou telle AUE (se traduisant souvent par une exonération des familles les plus pauvres). La même remarque peut être formulée en ce qui concerne les petites villes, où sauf exception le système de gestion est encore très inspiré de l'hydraulique villageoise.

En milieu urbain, il existe effectivement une tranche « sociale », mais son impact est limité par la faible proportion des branchements privés, qui constituent aujourd'hui le mode d'approvisionnement « majoritaire » en termes de volume distribué, mais certainement pas en termes de familles raccordées (à l'échelle de Ouagadougou le taux global de raccordement est de 4,6 BP pour 100 habitants, un taux deux fois inférieur à celui de Dakar). Toute politique en faveur des plus pauvres passera donc forcément par une augmentation du nombre de branchements privés, notamment dans les quartiers non lotis. Cette conclusion s'applique également en grande partie aux autres villes du périmètre de l'ONEA.

2.11. Importance du secteur privé local

Le secteur privé au Burkina est relativement développé, même si dans l'optique des ODM, il faudra mettre en place un monitoring assez précis pour évaluer si les opérateurs ne sont pas à la limite de leurs capacités. Le secteur privé burkinabé bénéficie tout de même des nombreux centres de formation et écoles d'ingénieur présentes à Ouagadougou.

Catégorie d'activité	Entreprises		
	Micro (< 10 pers.)	Petites (10 à 50 pers.)	Moy. (50 à 300 pers.)
Fournisseurs de pompes manuelles		2	
Pièces détachées de pompes manuelles	40		
Petits réseaux (travaux et équipements)	1	5	1
Bureaux d'études	11	5	
Entreprises de forage	4	5	2
Entreprises de travaux (assainissement autonome)	313		
Réparateurs en milieu rural (pompes manuelles)	250		
Réparateurs en milieu semi-urbain		5	
ONG (assistance technique et contrôle de travaux)	45		

Source : Valfrey et Diallo, 2003, op. cit.

Depuis quelques années, on a même assisté – ce qui est une nouveauté – au développement d'opérateurs privés positionnés sur le créneau de la gestion du service de l'eau dans les petites villes (souvent en lien avec des activités de maintenance). Citons par exemple la

CF2E (Compagnie Fermière pour l'Eau et l'Electricité), SES, une entreprise plutôt spécialisée dans la maintenance, ou encore les contrats de type affermage signés avec des opérateurs privés et les communes urbaines de Dano, Batié.

Le secteur informel est très développé, principalement dans les deux grandes villes (portage d'eau à domicile, plombiers, maçons pour les ouvrages d'assainissement, etc.). On dénombre par exemple plus de 4 500 revendeurs ambulants à Ouagadougou¹¹, et le chiffre d'affaires des revendeurs + gérants de bornes est certes inférieur, mais du même ordre de grandeur que le chiffre d'affaires de l'ONEA à Ouagadougou (ce qui donne au passage une idée du potentiel de développement dont dispose l'Office).

La coopération danoise avait identifié un projet d'appui au secteur privé, mais pour différentes raisons il n'a pas été mis en œuvre lors de la phase actuelle du PADSEA, et devrait donc commencer sa phase active au début de l'année 2005 (PADSEA 2).

Notons cependant que la capacité nationale en termes de forages pourrait poser problème à l'avenir quant à la capacité d'atteinte des ODM – depuis la disparition de l'ONPF, on dénombre environ 7 entreprises de forages totalisant une quinzaine de foreuses, ce qui limite probablement la capacité de réalisation à 300-400 forages par an : on est loin du compte.

2.12. La société civile au Burkina Faso

2.12.1. Vue d'ensemble

La société civile (délimitée en référence aux organisations formelles et informelles de personnes physiques et morales, autonomes de l'administration et qui agissent de manière significative sur le terrain de l'intérêt général ou de l'intérêt collectif dans le domaine de l'eau) est encore peu développée au Burkina Faso dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, à l'exception notable des associations d'usagers qui exploitent les points d'eau et les mini-AEP hors du périmètre de l'ONEA. Ces associations d'usagers commencent tout juste à se regrouper et à se structurer comme en témoigne l'initiative de la FAUEREB, dans la région de Bobo Dioulasso, qui constitue à ce jour l'expérience la plus intéressante au Burkina, et qui mériterait donc d'être capitalisée et développée.

2.12.2. Les associations de consommateurs, principalement la Ligue des Consommateurs du Burkina (LCB)

La LCB est membre du conseil d'administration de l'ONEA à titre d'observateur. Au cours de ces cinq dernières années, elle a engagé des actions publiques d'interpellation de l'ONEA et des pouvoirs publics en relation avec la qualité de l'eau du réseau et la prolifération sans aucun contrôle des eaux emballées. La ligue est représentée dans la plupart des régions.

2.12.3. L'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)

Une des originalités du processus de décentralisation au Burkina Faso est sans doute l'action concrète aux côtés des pouvoirs publics de l'AMBF pour le développement et l'enracinement de l'action municipale dans tous les domaines de compétence des communes. L'AMBF a été créée le 2 décembre 1995 comme une organisation de la société civile conformément à la loi 10/92/ADP du 15 Décembre 1992 portant liberté d'association au Burkina Faso. Depuis janvier 2001, elle est une organisation de personnes morales de droit public à savoir les municipalités.

D'après ses nouveaux statuts adoptés à son congrès des 12 et 13 Janvier 2001, l'Association des Municipalités de Burkina Faso a pour buts de participer :

¹¹ Première estimation dans Collignon et Vézina, 2000 (les opérateurs indépendants de l'eau et l'assainissement, synthèse sur 10 pays, Banque Mondiale), confirmée par les études plus récentes (voir Hydroconseil – ISL – Sahel Consult, 2003, op. cit.).

- à la création et/ou au renforcement d'une véritable administration communale et à l'approfondissement de la démocratie locale ;
- à la création et à l'émergence de cadres de concertation et de recherches appropriées-nationaux ou internationaux- afin d'assurer avec efficacité des tâches d'administration et de gestion des collectivités territoriales décentralisées. (article 5 des statuts).

En ce qui concerne ses objectifs, l'article 6 de ses statuts les précise :

- contribuer au renforcement de la décentralisation
- accompagner les communes dans l'animation de la vie locale
- favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes
- développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des communes membres
- promouvoir l'administration communale
- servir d'interface entre communes et pouvoirs publics, communes et partenaires pour représenter et défendre l'intérêt des communes
- promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération entre commune burkinabé d'une part et entre celles-ci et les communes d'autres pays d'autre part.

La vie et le fonctionnement de l'AMBF sont structurées autour de deux instances : le Congrès et l'assemblée générale et d'un organe : le Bureau exécutif assisté d'un secrétariat permanent en tant que structure administrative sous l'autorité du Président de l'AMBF.

Le secrétariat permanent comprend : un service technique ; un service formation ; un service communication et relations publiques ; un service administratif et financier. Les services sont coordonnés par un secrétaire permanent.

La mise en œuvre prochaine d'un Appui aux communes dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement par Danida, résulte d'une requête de l'AMBF adressée à l'ambassade Royale du Danemark courant octobre 2000. Cette action de l'AMBF est une illustration de sa volonté de rechercher les moyens de réaliser ses objectifs.

Aujourd'hui l'AMBF regroupe les 49 communes urbaines du Burkina ; sa notoriété est établie à l'intérieur et à l'extérieur du pays et auprès des principaux bailleurs de fonds du Burkina.

2.12.4. Les autres organisations de la société civile

Depuis les années 1980 sous le coup des difficultés de couverture des charges récurrentes des programmes d'équipement hydraulique, l'Etat a de fait, par différentes formes de délégation, confié aux communautés d'accueil des points d'eau modernes, la maîtrise d'ouvrage de ces infrastructures. Aujourd'hui, ce sont plusieurs dizaines de milliers de forages publics qui sont gérés par des Comités de points d'eau mis en place à l'initiative des projets ; l'immense majorité de ses structures n'a pas de capacité de juridique.

Les années 1990 ont vu de même, le désengagement de l'ONEA de l'équipement et de la gestion des centres secondaires de moins de 10.000 habitants, et plus généralement des nouveaux centres dont l'équilibre financier ne peut être assuré dans le cadre de la péréquation des prix.

Une telle situation a engagé de fait la mise en place de formes innovantes de maîtrise d'ouvrage locale avec différentes formules de concession de fait de petits réseaux d'AEP à des organisations comme les Associations d'usagers de l'eau (AUE) ou les Comités de suivi des équipements solaires (CSES) de pompage de l'eau. Plus de 200 localités sont ainsi engagées dans un courant novateur de construction d'une action publique locale. Une trentaine

de ces associations d'usagers de l'eau a créé courant Mai 2000, la Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la Région de Bobo-dioulasso (FAUEREB).

Cette situation a conduit dans le cadre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieu rural et semi-urbain, à la consécration de l'Association d'Usager de l'Eau (AUE) comme la forme légale d'organisation des usagers de l'eau à laquelle sera déléguée la responsabilité de la gestion du service de l'eau dans les villages. La responsabilité du service publique de l'eau dans ces conditions impliquera l'harmonisation de la gestion de toutes les infrastructures hydrauliques sous la responsabilité de l'Association d'Usagers de l'eau.

Il faut enfin souligner la naissance et le développement à la faveur du renforcement de l'Etat de droit, de la démocratie, d'organisations de la société civile actives dans le domaine de l'eau et positionnées dans le domaine des politiques de l'eau, de l'ingénierie ou de la gestion. On pourrait sous cette catégorie citer en ce qui concerne l'AEPA : l'Association des Ingénieurs et Techniciens en génie civil du Burkina (AITB) créée courant 1989 et l'Association pour le Développement des Adduction d'Eau potable dans la région de Bobo Dioulasso (ADAE) créée courant avril 2000.

2.13. Gestion de l'information

Rural et petites villes : les informations concernant les points d'eau (puits modernes, forages équipés de pompes manuelles, mini réseaux AEP) sont en théorie renseignés dans une base de données à l'échelle nationale, la base BEWACO (mise en place sur financement de la coopération hollandaise). Sur le papier, BEWACO est un outil puissant, doté de capacités d'intégration de données très étendues, permettant de gérer au sein d'un même outil le suivi des ressources en eau et les informations concernant les points d'eau. Mais depuis l'arrêt de l'appui de la coopération hollandaise (1997), l'outil a périclité et aucune mise à jour significative n'a été faite depuis 1996 en ce qui concerne les points d'eau¹². A cela s'ajoute de sérieux problèmes structurels (fonctionnement sous Dos, utilisation du langage Dataflex, incompatibilité avec les bases développées par les Directions régionales et avec d'autres systèmes statistiques développés au Burkina, etc.)

Une réflexion est donc en cours pour la mise en place d'un nouveau « SNIE » (système national d'information sur l'eau), mais il nous semble que dans l'intervalle, on pourrait aisément activer un système souple de collecte des données concernant les points d'eau, s'appuyant sur le réseau de l'encadrement agricole, et impliquant fortement les Directions régionales. Une proposition ont déjà été formulée¹³, jusque dans les détails financiers et opérationnels pour mettre en place un tel système de collecte à peu de frais, ce qui permettrait d'avoir au moins une mise à jour de la situation avant la fin de l'année 2004.

En milieu urbain, l'ONEA dispose a priori d'un système de gestion de l'information relativement performant, avec une couverture SIG partielle pour Ouagadougou. La situation reste encore à évaluer en ce qui concerne les autres villes où le service de l'eau est assuré par l'ONEA, et notamment dans les plus petites d'entre elles.

¹² A ce sujet voir 2003. François Ouédraogo (chef du service d'information sur l'eau). *Etude de cas : la base de données sur les ressources en eau « BEWACO » de la DGIRH*. Communication PowerPoint présentée en octobre 2003 à Ouagadougou.

¹³ Voir 2003. Diallo Mamadou. *Note de synthèse relative aux travaux de l'atelier sur la mise à jour et l'exploitation des données sur les infrastructures hydrauliques (décembre 2004)*, ainsi que les propositions élaborées sur le même thème (fiche de collecte des données, estimation financière...).

2.14. Le financement du secteur eau et assainissement¹⁴

En milieu rural et dans les petites villes, malgré les difficultés inhérentes à ce genre d'exercice, il semblerait, d'après les estimations les plus récentes¹⁵, qu'environ 15 millions de dollars US sont investis annuellement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, avec une forte proportion consacrée à l'eau (probablement plus de 95%) et une dépendance marquée vis-à-vis des financements extérieurs (qui a été estimée à 89% pour la période 1996-2000, les 11% restant représentant la part des collectivités locales, des usagers et de l'Etat).

Il est extrêmement difficile aujourd'hui de pouvoir disposer de chiffres crédibles sur les investissements réalisés directement par l'Etat sur les fonds PPTTE ou sur budget du Ministère (sur la période 2001-2003 il semblerait que ces financements aient atteints 1,1 milliard de FCFA, soit environ 600 000 dollars par ou encore environ 4% des investissements totaux. A ces investissements il faudrait ajouter le budget de fonctionnement du Ministère (y compris Directions régionales), estimé à environ 1 million de dollars US par an¹⁶.

Si l'on met de côté les fonds transitant par les ONG et les coopérations décentralisées (nombreuses au Burkina Faso), qu'il est impossible de chiffrer (1 millions de dollars US par an ?), l'essentiel des fonds du secteur, et notamment des investissements, sont décaissés sous forme de projets sectoriels dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la DGH, la DGAEP, les Directions régionales ou l'ONEA dans le cas de l'urbain. Il n'existe pour l'instant pas d'approche programme au Burkina Faso, et pas de programmes sectoriels comme il peut en exister dans les secteurs de l'éducation ou de la santé.

Dans le secteur urbain, l'ONEA aurait investi ces dernières années une moyenne de 30 millions de dollars annuels pour l'eau et l'assainissement, avec une moyenne de 2 millions pour l'assainissement. Une part importante de ce financement a été absorbé par le projet Ziga.

Micro-financement : bien que les besoins en la matière soient relativement conséquents (qu'il s'agisse d'assainissement – latrines – ou d'eau potable – branchements privés), le constat fait par le CREPA dans la synthèse régionale récemment publiée¹⁷ rejoint l'observation directe : il n'existe aujourd'hui quasiment aucune expérience significative en matière de micro-financement du secteur, et le Burkina n'échappe pas à la règle.

La seule initiative notable en matière de financement décentralisé (mais encore récente) est la signature (en 2002) d'un protocole d'accord entre la FAUEREB et une banque commerciale, la BACB. Ce protocole prévoit un mécanisme adossé sur un fonds de garantie permet aux AUE d'obtenir des crédits auprès de la BACB. Ce mécanisme a permis la mise en place au courant de l'année 2002 de prêts long terme au profit des AUE de Mangaodara et de Sidéradougou qui ont ainsi pu réaliser avec l'appui financier complémentaire du SEDIF¹⁸ et du FSD¹⁹ des extensions et renforcement de leur réseaux AEPS.

¹⁴ Une contribution originale de Mamadou Diallo figure également en annexe de ce rapport, avec une réflexion originale sur les potentialités des agences de l'eau en matière de financement.

¹⁵ Voir par exemple Valfrey et Diallo, Les ODM pour l'eau et l'assainissement, Etude pays Burkina Faso, financement Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement. Version française, 2004.

¹⁶ Mais il est bien entendu très difficile de déterminer la part du fonctionnement du Ministère qui est directement assurée par les projets, parfois de façon extra-budgétaire.

¹⁷ 2003, CREPA. *La micro-finance et le secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique*.

¹⁸ Syndicat des Eaux d'Ile de France – regroupe 144 communes de la région parisienne depuis 1923.

¹⁹ Fonds Social de Développement : un des outils financiers de la coopération française (Service de Coopération et d'Action Culturelle) au Burkina Faso.

3. Perspectives 2005-2015

3.1. Les points forts & opportunités

Parmi les points positifs concernant l'avenir du secteur eau et assainissement, sur lesquels on pourrait s'appuyer pour définir une « feuille de route » :

- Le cadre novateur en matière de GIRE (la loi de février 2001, actuellement opérationnalisée par le PAGIRE, avec le soutien notamment de la coopération danoise)
- La réforme du système de gestion des mini-AEP et forages ruraux, qui sera testé en grandeur nature à partir de 2004 grâce au projet financé par l'AFD
- Une entreprise publique performante, l'ONEA, dont les performances techniques et financières sont un élément positif pour la durabilité de l'hydraulique urbaine
- En milieu urbain, une expérience réussie en matière d'assainissement (le Plan Stratégique d'Assainissement de Ouagadougou), en cours de duplication
- Une première expérience (sur la zone de Bobo) d'appui professionnel à destination des Associations d'usagers actuellement en situation d'exploitants de mini-AEP

3.2. Les points faibles & faiblesses

Mais le secteur présente de nombreuses faiblesses auxquelles il faudra impérativement remédier si l'on veut « passer à l'échelle » et atteindre les ODM :

- Un « état zéro » difficile à établir en ce qui concerne les points d'eau ruraux et les petites villes, empêchant de diriger les investissements vers les zones vraiment prioritaires
- Un manque global de lisibilité du secteur, en partie liée au premier point, mais aussi l'absence de vue d'ensemble des interventions et de programmation/coordination (sans même parler d'approche programme au sens propre du terme) et enfin une « territorialisation » marquée des principaux projets en cours
- La nécessité de développer l'offre de service de l'ONEA en matière de branchements privés (pour lesquels il existe une forte demande) et dans les quartiers non lotis (cas spécifique de Ouagadougou et de ses quartiers périphériques)
- Une capacité de l'administration à (re)construire, après des années de non-renouvellement des effectifs et de départ pour le secteur privé ; on demande aux services centraux et régionaux d'assurer des fonctions pour lesquelles ils n'ont ni expérience ni outil (programmation au niveau central, appui-conseil au niveau régional)
- Le secteur privé va-t-il pouvoir suivre en termes de capacités ? En première estimation l'atteinte des ODM suppose un doublement des financements actuels, ce qui risque fort de dépasser les capacités actuelles du secteur privé
- La décentralisation semble marquer le pas, ce qui risque de maintenir pendant plusieurs années un flou artistique sur les compétences respectives des acteurs locaux
- Le PAGIRE, politique ou projet ? La mise en œuvre du PAGIRE en tant que projet, ainsi que son positionnement hiérarchique au sein de la structure du Ministère, va rendre difficile son articulation avec les autres secteurs (eau potable, irrigation).

3.3. Les initiatives en cours pour atteindre les objectifs de développement du millénaire

Depuis 2002, le Burkina Faso fait l'objet de plusieurs initiatives en lien avec l'atteinte des objectifs de développement du millénaire. On peut notamment citer :

1. le document situation pays / plan d'action financé par la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (version anglaise disponible à partir de novembre 2003, traduction française en avril 2004) ;
2. le plan d'action élaboré à l'initiative directe du gouvernement en septembre 2003, qui contenait quelques idées intéressantes, mais a beaucoup pâti de son côté « liste de Noël », de sa volonté d'englober trop de secteurs (y compris les secteurs de la pêche et de l'hydroélectricité, qui peuvent certes être considérés comme des priorités pour le gouvernement du Burkina, mais ne sont pas véritablement inscrits dans les objectifs de développement du millénaire, ce qui contribue encore à brouiller l'image de la politique que souhaite mettre en œuvre le gouvernement), et enfin de son manque de réalisme sur le plan financier (près des deux tiers du plan d'action sont constitués par des investissements dans les secteurs hydroélectricité et pêche) ;
3. l'initiative lancée par l'AFD sur trois pays (Burkina Faso, Mali et Niger), dont ce document constitue le compte-rendu ; par le biais de cette étude, l'AFD souhaite surtout faire le point sur l'avancement des trois pays, sans revendiquer le leadership d'un nouveau « plan d'action » marqué de son sceau ;
4. le nouveau « plan d'action » financé récemment par la BAD, et en cours d'exécution, qui semble ignorer les initiatives précédentes, y compris celle soutenue par la Banque Africaine elle-même en 2003 (malgré la concertation rapide dont les termes de référence ont fait l'objet parmi les principaux bailleurs de fonds du secteur). On peut notamment avoir de sérieux doute sur l'adéquation entre les objectifs fixés à cette étude (par exemple, d'établir un état des lieux complet du secteur) et le temps de travail alloué.

3.4. Première ébauche d'une « feuille de route »

3.4.1. Passer d'une logique de plan d'action à une logique de feuille de route

L'idée d'un « plan d'action » monolithique, proposant un ensemble d'actions à financer et réaliser dans les années à venir ne semble pas convenir au secteur de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso. Un tel plan d'action n'est ni dans l'intérêt de l'administration, qui n'a pas la capacité d'en rechercher le financement et d'en assurer le suivi de manière satisfaisante, ni dans l'intérêt des bailleurs de fonds, qui demandent surtout d'y voir le plus clair possible dans la stratégie de l'état burkinabé. C'est la raison pour laquelle nous recommandons vivement, s'agissant des ODM, de délaisser la logique « plan d'action » en faveur d'une logique de feuille de route, moins directive et plus réaliste en ce qui concerne le temps que prendront les changements (de méthode de travail, de mise en œuvre et de suivi des projets, de volumes de financement) liés à l'atteinte des ODM. La logique de feuille de route permet également de jeter rapidement sur papier les jalons à moyen terme (horizon 5 ans) et long terme (horizon 10 ans, i.e. celui des ODM).

3.4.2. Passer d'une logique projet à une logique programme

La logique projet conduit aujourd'hui à une territorialisation des interventions (source d'incohérence), ainsi qu'à des délais importants de mise en œuvre (en l'absence de programmation sectorielle, les bailleurs de fonds ont tendance à allonger le cycle projet, dont ils ont l'entière responsabilité. De manière progressive et concertée, et sans se surimposer aux projets en cours, il serait intéressant de passer progressivement à une logique programme (mais pour cela, il faut que le Ministère définisse un mécanisme et des critères de programme cohérents et acceptés par la majorité (sinon l'ensemble) des partenaires.

3.4.3. Placer la DGAEP aux commandes du processus

Nous proposons que la DGAEP soit renforcée dans sa mission de coordination du secteur, en cohérence avec la redéfinition du rôle de l'Etat opérée à partir du milieu des années 1990, et concrétisée par les textes de politiques sectorielle de 1998-1999 et 2001. Pour cela, nous

proposons la mise en place d'une cellule de suivi des ODM, qui soit logée au niveau de la DGAEP, dotée de moyens et d'un contrat d'objectifs (et surtout pas de moyens).

L'ensemble du dispositif (avec également un Comité d'orientation chargé de superviser les travaux de la cellule de suivi) est décrite dans le détail en annexe de ce document (y compris le budget estimatif du fonctionnement annuel de la cellule de suivi). Bien entendu ce dispositif et notamment la mission de la cellule doit être validé par les partenaires du secteur, et le financement doit en être trouvé avant la fin de l'année 2004 (si l'on veut respecter le planning proposé plus loin dans cette ébauche de la feuille de route).

A la suite de la diffusion de la version provisoire de ce rapport, la DGAEP a déjà marqué son intérêt pour le processus proposé. Le décret portant création du Comité d'orientation a été rédigé, et plusieurs bailleurs de fonds ont été contactés pour assurer le financement du fonctionnement de la partie opérationnelle du processus – la cellule de suivi. **Cet engagement de la DGAEP est très encourageant, et doit impérativement être soutenu.**

3.4.4. Mettre en place un cadre de suivi budgétaire sur 3 ans glissant

Afin d'améliorer la visibilité du secteur, et faciliter la coordination/programmation entre l'Etat et les partenaires au développement, nous proposons qu'une des principales missions de cette cellule soit de mettre en place un cadre de suivi budgétaire glissant sur 3 ans, s'inspirant en cela de l'expérience en cours au Bénin. La mise en place de ce cadre constitue de toutes les façons la condition sine qua non d'un éventuel appui budgétaire ultérieur, seule façon possible d'augmenter efficacement les flux financiers du secteur.

3.4.5. Définir une batterie d'indicateurs robustes et faciles à suivre

Le cadre budgétaire, outre sa fonction de programmation, permettra également d'assurer le suivi d'un certain nombre d'indicateurs objectivement vérifiables concernant le taux d'équipement / de desserte, mais également l'efficacité des investissements mis en œuvre (par exemple, le coût unitaire de raccordement d'un usager en milieu rural ou en milieu urbain, le nombre d'employés ONEA pour 1 000 branchements, etc.). Au départ il semble sage de définir un nombre réduit d'indicateurs (une dizaine) construits à partir d'informations faciles à collecter au niveau des exploitants et des Directions régionales.

3.4.6. Réaffirmer des principes d'intervention forts

La feuille de route doit établir un certain nombre de principes d'interventions communs à toutes les initiatives qui seront menées dans ce cadre. Première liste :

- L'approche par la demande : la nécessité d'étendre de manière significative la couverture des services ne doit pas faire perdre de vue l'impératif de répondre à la demande, et qui plus est la demande solvable
- En matière de ressources en eau, respect des principes définis par le PAGIRE
- Implication progressive du secteur bancaire et des institutions de micro-finance
- En matière de gestion, pour les points d'eau ruraux et les mini-AEP, respect des principes définis dans la réforme de 1999
- L'équilibre financier de l'exploitation reste dans tous les cas un objectif fort
- Une meilleure articulation avec la stratégie de réduction de la pauvreté
- La priorité donnée aux zones les plus défavorisées (par exemple, problème des quartiers non loties de Ouagadougou, qui ne sont actuellement pas desservis en eau)
- Renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, et du positionnement des Directions régionales / antennes départementales en appui conseil aux communes
- Implication du secteur privé, dans les activités d'études, de maintenance, mais aussi dans les activités d'exploitation du service de l'eau

3.4.7. Calendrier proposé pour une mise en route du processus

Afin que la feuille de route soit ancrée dans l'agenda des prochains mois, nous proposons le planning indicatif suivant, qui part de l'hypothèse d'une cellule de suivi opérationnelle à la rentrée 2004 (septembre) et permettrait, s'il est respecté, de disposer d'un premier budget-programme glissant pour la période 2006-2008.

Burkina Faso - Objectifs de Développement du Millénaire

Secteur eau potable et assainissement

Feuille de route - Proposition de calendrier de travail pour les 20 prochains mois

Actions, étapes à franchir	2004												2005											
	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
Discussion de la feuille de route lors la réunion des bailleurs																								
Termes de référence de la cellule d'appui logée à la DGAEP																								
Recrutement assistance technique à la DGAEP																								
Définition du cadre budgétaire tri-annuel																								
Campagne de collecte de données par les DRAHPRH																								
Appui aux l'élaboration de la situation région par région																								
Atelier de présentation des résultats et de pré-programmation																								
Mise en forme par la DGAEP des priorités exprimées																								
Première version du budget programme E&A pour 2006-2008																								
Atelier de validation du budget programme																								
Définition et calage des indicateurs de suivi du BPE																								
Intégration du budget programme dans le budget national 2006																								
Version finale du budget programme pour 2006-2008																								

HYDROCONSEIL, 2004

4. Annexes

4.1. Le « Budget Programme Eau (BPE) » du Bénin

Suite à la réforme budgétaire, le Bénin a introduit en 2002 un nouveau CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) qui confère aux ministères sectoriels (comme le MMEH – Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique) l'entière responsabilité dans l'allocation intrasectorielle des enveloppes destinées au niveau central (MEF – Ministère de l'Economie et des Finances). Le MMEH a donc élaboré pour la période 2002-2004 son premier budget programme, découpé en trois programmes opérationnels (Mines, Energie, Eau) et un programme intitulé « Administration Centrale ». Ce Budget Programme permet :

- D'unifier sur le plan budgétaire les montants d'investissement et les frais de fonctionnement, ce qui offre une meilleure transparence (notamment pour les bailleurs)
- De développer entre le Ministère et la plupart de ses partenaires une approche programmatique (définition conjointe de priorités sectorielles/géographiques)
- D'élaborer un budget en fonction d'objectifs à atteindre, le tout étant associé à un cadre de suivi (mise en place d'indicateurs et revue annuelle indépendante)

Avec le recul de deux exercices budgétaires (2002 et 2003), le BPE a montré tout son intérêt, déclenchant d'utiles réflexions sur les moyens affectés à la DH, le coût unitaire des ouvrages réalisés, la pertinence des priorités géographiques. Le fonctionnement sur trois années glissantes offre une certaine souplesse, même si les indicateurs permettent de mesurer avec une relative précision l'atteinte des objectifs fixés pour l'année.

Des efforts notables restent cependant à accomplir en ce qui concerne l'amélioration des procédures de marchés publics et du circuit de dépense, ainsi que l'ensemble du cycle de suivi et d'élaboration des rapports annuels du BPE (le délai d'élaboration des rapports annuels ne permet pas de corriger le tir suffisamment vite).

Sans avoir la lourdeur d'un « pot commun », le BPE offre donc au secteur E&A au Bénin un cadre souple de coordination inter-bailleurs, de mise en œuvre d'une approche programmatique et d'un monitoring rigoureux des progrès réalisés.

4.2. Proposition d'un cellule de suivi des ODM dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement

4.2.1. Justification

De l'avis de la majorité des acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement, le manque de leadership de la DGAEP est un problème essentiel à résoudre pour dynamiser le secteur, et ce manque de leadership est lié à un déficit de capacités au niveau central.

Nous proposons donc de créer au sein de la DGAEP une cellule de suivi légère (par exemple un chef de cellule disposant d'une bonne expérience en matière de programmation-suivi-évaluation, appuyé par un économiste et un ingénieur compétent en SIG), qui puisse recréer (même de façon temporaire) le minimum de capacité nécessaire à lancer tous les chantiers liés aux ODM, assurer la coordination sectorielle et suivre les progrès effectués.

4.2.2. Missions

Placée au niveau de la DGAEP, sous l'autorité du Directeur, étant donné que seuls les sous-secteurs de l'eau et de l'assainissement sont concernés, la cellule aurait pour missions :

- Définir l'état des lieux en matière de points d'eau, en liaison avec le travail en cours (étude financée par la BAD), et en liaison avec le travail de collecte de données à réaliser au niveau régional en liaison avec le SNIE (fin 2004)

- Pendant la fin de l'année 2004 et le début de l'année 2005, préparation du premier budget-programme triennal, à discuter en mai 2005 (comité d'orientation) et à faire valider par le gouvernement à partir de septembre
- Mettre en place les indicateurs nationaux pour l'eau et l'assainissement en lien avec le CSLP et le SNIE en cours de redéfinition
- Coordonner toutes les initiatives en vue de définir les actions à mener pour atteindre les ODM, et notamment rédiger et/ou approuver les TdR de toute étude permettant d'améliorer l'efficacité du secteur dans l'atteinte des ODM
- Veiller au respect de la feuille de route ODM (principales étapes, calendrier)
- Assurer le secrétariat du Comité d'orientation, en préparer les réunions et constituer les dossiers sur lesquels le Comité devra se prononcer
- Définir et assurer le suivi d'un cadre budgétaire tri-annuel (glissant) permettant d'avoir une visibilité en termes : 1) de priorités géographiques ; 2) de clé de répartition des financements entre bailleurs et Etat burkinabé ; 3) de ratio entre investissement physique et fonctionnement ; 4) d'efficacité dans l'atteinte des objectifs fixés annuellement ; 5) de suivi des indicateurs clés. Cela signifie (entre autres) :
 - au début de chaque année (janvier-mars), compilation des informations disponibles au niveau des projets, des administrations centrales et déconcentrées afin de rédiger le rapport d'exécution de l'année écoulée
 - en avril-mai, le rapport d'exécution est discuté au niveau du comité d'orientation élargi aux bailleurs de fonds ; les écarts entre la programmation et les réalisations effectives sont analysés et les mesures d'ajustement sont proposées ; un premier jet très sommaire du nouveau budget programme triennal est alors proposé
 - de juin à septembre, la cellule travaille, en concertation avec l'ensemble des partenaires, à la formulation du nouveau BP triennal, avec une première proposition de clé de répartition des financements bailleurs/état et entre bailleurs
 - en septembre, le budget programme triennal « définitif » est soumis pour approbation au comité d'orientation, puis au gouvernement (qui s'engage sur sa participation et l'inclut dans sa programmation budgétaire) et aux bailleurs de fonds (tour de table à organiser sur la base de la programmation tri-annuelle)

4.2.3. Moyens de la cellule de suivi

Une cellule de 3 à 5 personnes (un chef de cellule, un économiste, un ingénieur, un secrétaire-comptable et un agent de liaison – chauffeur pour les missions).

Moyens de déplacement (voir budget estimatif) et équipement informatique.

Une assistance technique légère, sous la forme d'un contrat à bons de commande avec un tandem de bureaux d'études franco-burkinabé capables de mobiliser des compétences pointues sur des courtes durées, compétences que la Cellule de suivi pourra mobiliser en fonction de ses besoins et de l'avancement de ses travaux.

4.2.4. Première estimation du coût annuel d'une telle structure

En première approximation, y compris investissements de départ, le coût d'une telle Cellule de suivi serait d'environ 100 millions de FCFA par an, un budget qui pourrait être cofinancé entre l'Etat burkinabé et la communauté des bailleurs. Voir le détail page suivante.

BURKINA FASO
OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU MILLENAIRE POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT
BUDGET ESTIMATIF D'UNE CELLULE LOGEE A LA DGAEP

N°	Intitulé du poste	Quantité	Unité	Coût unitaire	XOF	EUR
					Coût total	Coût total
A Coûts d'investissement (2004-2008)					24 500 000	37 348
1	Véhicule de liaison Ouaga	1	enveloppe	7 500 000	7 500 000	11 433
2	Véhicule 4x4 pour tournée intérieur du pays	1	enveloppe	12 000 000	12 000 000	18 293
3	Matériel de bureau (2 desktop + 1 laptop)	1	enveloppe	3 000 000	3 000 000	4 573
4	Climatisation et mobilier de bureau	1	enveloppe	2 000 000	2 000 000	3 049
B Coûts de fonctionnement (annuel)					16 450 000	25 076
1	Maintenance matériel informatique	12	mois	75 000	900 000	1 372
2	Photocopie (sous-traitées à l'extérieur)	50 000	mois	25	1 250 000	1 905
3	Consommables informatiques	12	mois	100 000	1 200 000	1 829
4	Fournitures de bureau	12	mois	50 000	600 000	915
5	Entretien et fonctionnement véhicule liaison	15 000	km	250	3 750 000	5 716
6	Entretien et fonctionnement véhicule 4x4	25 000	km	350	8 750 000	13 338
C Frais de personnel - Salaires et indemnités (annuel)					15 200 000	23 171
1	Contractuel : secrétaire / comptable	12	mois	200 000	2 400 000	3 659
2	Contractuel : chauffeur	12	mois	150 000	1 800 000	2 744
3	Indemnités responsables de la cellule	12	mois	500 000	6 000 000	9 146
4	Frais de mission (intérieur du pays)	1	enveloppe	5 000 000	5 000 000	7 622
D Assistance technique externe "à la carte" (annuel)					48 125 000	73 361
1	Mission d'expertise courte durée (15 jours)	3	mission	7 500 000	22 500 000	34 299
2	Mission d'expertise moyenne durée (25 jours)	2	mission	10 000 000	20 000 000	30 488
3	Volant d'expertise ponctuelle locale	75	h-jour	75 000	5 625 000	8 575
E Autres coûts (estimation annuelle)					19 000 000	28 963
1	Organisation des Comités d'orientation	2	réunions	500 000	1 000 000	1 524
2	Mise à jour de l'inventaire des points d'eau	1	enveloppe	5 000 000	5 000 000	7 622
3	Publications sous-traitées à l'extérieur	1	enveloppe	3 000 000	3 000 000	4 573
4	Formation des responsables de la cellule	1	enveloppe	10 000 000	10 000 000	15 244
Total sur 5 ans					518 375 000	790 206
Moyenne par année					103 675 000	158 041

4.3. Comité d'orientation et de coordination pour l'atteinte des ODM dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

Justification et statut

La Cellule de suivi aura un rôle essentiellement opérationnel. Il paraît donc justifié de lui associer un Comité d'orientation, chargé d'identifier les grands chantiers et d'émettre des avis motivés sur les dossiers que lui soumettra la Cellule de suivi. Nous proposons que le Comité d'orientation soit placé sous la tutelle « morale » du Conseil National de l'Eau, sans pour autant que les membres du Comité soient eux-mêmes membres du CNE (qui est une structure trop lourde à réunir pour assurer un suivi suffisamment souple du travail de la Cellule, et dont le mandat est de surcroît plus large que l'eau et l'assainissement stricto sensu).

Proposition de composition (total : 21 personnes)

Collège n°1 : administration centrale – 6 représentants

- DGAEP

- ONEA

- DGRIH
- SP/PAGIRE
- DHPES
- DGACV

Collège n°2 : collectivités locales – 5 représentants

- AMBF
- Commune de Ouagadougou
- Commune de Bobo Dioulasso
- 2 représentants de communes de villes moyennes

Collège n°3 : secteur privé – 3 représentants

- 1 représentant des bureaux d'études
- 1 représentant des entreprises de forage
- 1 représentant des entreprises de génie civil / hydraulique

Collège n°4 : usagers et consommateurs – 2 représentants

- Ligue des consommateurs
- Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la région de Bobo Dioulasso

Collège n°5 : bailleurs de fonds – 5 représentants

- Banque Mondiale
- L'AFD
- Danida
- L'Union Européenne
- L'UNICEF

4.4. La gestion des ressources en eau par bassin versant, une opportunité pour accompagner la décentralisation dans le domaine de l'eau et dans la perspective des OMD

Dans cette annexe est reproduite l'intégralité d'une des contributions rédigées par Mamadou Diallo dans le cadre de cette étude, qui a contribué à inspirer l'analyse du contexte institutionnel actuel au Burkina Faso

Le cadre général de la politique de l'eau avec ses objectifs, ses normes, ses critères de mise en œuvre et ses ressources est déterminé de manière implicite ou explicite par un référentiel sectoriel. Le référentiel sectoriel, c'est l'image de la perception du secteur de l'eau, de ses rapports avec les autres secteurs et la société dans son ensemble.

Au Burkina, le référentiel sectoriel a été construit au cours des années 70 et 80 par les professionnels des métiers de l'eau (les ingénieurs et techniciens), les groupes professionnels (les bureaux d'études), les planificateurs (experts internationaux commis par les bailleurs de fonds) à partir de l'échelon central de l'Etat et en l'absence de tout contrôle social.

La possibilité du contrôle social étant liée à la nature de l'Etat, à l'existence de collectivités locales fortes, aux capacités d'initiative et d'action de la société civile et du secteur privé.

Les tentatives successives de rénovation du secteur

Au cours des quinze dernières années, sous le coup des progrès réels de la société aux plans économique, politique culturelle et social, le secteur de l'eau a été engagé dans un mouvement de rénovation sous la forme de tentatives diverses de remise en cause et de reconstruction du référentiel sectoriel de la politique de l'eau. Trois tentatives de restructuration, engagées à partir du Département chargé des ressources en eau, apparaissent comme les plus significatives.

La première tentative de reconstruction du référentiel a été engagée dans la direction de la déconcentration administrative, de la régionalisation et de la promotion des initiatives de base à l'occasion de la préparation du 2^{ème} plan quinquennal de développement populaire (1991-1995). Elle correspond à la mise en œuvre des Directions Régionales de l'Eau (DREAU) en 1989, du programme « Eau et développement Régional (EDR) » financé par le PNUD et le programme RESO financé par l'Union Européenne ; l'ambition affichée étant d'aboutir à un transfert des compétences de l'échelon central vers l'échelon local au moyen d'une stratégie de planification ascendante. Des contraintes structurelles ont empêché la pleine réalisation de ces deux programmes.

En particulier, la faiblesse des moyens alloués aux Directions régionales chargées de l'eau pour accompagner une planification ascendante et la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale, a eu raison du programme EDR ; tandis que l'opposition farouche aux innovations institutionnelles mises en chantier par le programme RESO et accompagnant les nouvelles dynamiques impulsées au sein des collectivités locales, des organisations décentralisées de gestion de l'eau, du secteur privé et de la société civile en général, donnera un goût d'inachevé à cette intervention par ailleurs qualifiée de véritable programme pilote de mise au point de la gestion intégrée des ressources en eau au Burkina.

La deuxième tentative de reconstruction du référentiel sectoriel de la politique de l'eau a été engagée entre 1992 et 1994 à l'occasion du projet de restructuration du secteur de l'eau financé par la coopération française. Cette tentative a été mise en relation avec la mise en œuvre des orientations de la lettre de politique sectorielle de l'eau adoptée en Octobre 1992. Ce mouvement traduisait une certaine volonté de recentrage du Département chargé de l'eau vers la mise en œuvre des missions régaliennes de l'Etat dans le domaine de l'eau.

L'échec de ces deux tentatives de reconstruction du référentiel sectoriel de la politique de l'eau souligne que le transfert des compétences aux collectivités locales dans le domaine de l'eau, la création d'un environnement favorable à la pleine initiative des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile afin de promouvoir une action publique moderne sont des défis majeurs pour le secteur de l'eau et la société burkinabé.

L'approche GIRE, un espoir de nouveau référentiel sectoriel ?

La mise en œuvre du programme GIRE ouvre la période d'une troisième tentative de reconstruction du référentiel sectoriel de la politique de l'eau. Elle correspond à l'adoption de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau et du PAGIRE.

L'adoption et la promulgation de la loi 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau font de la Gestion intégrée des ressources en eau, la stratégie globale de rénovation de l'action publique dans le domaine de l'eau.

La nouvelle loi sur l'eau par ses dispositions relatives à l'administration de l'eau, consacre les principes de participation et de décentralisation des modalités de planification, gestion et financement des interventions dans le domaine de l'eau à travers :

- La création du Conseil National de l'Eau (CNE).
- L'érection sur la base des bassins hydrographiques de nouveaux espaces de gestion en tant que circonscriptions spécifiques pour la gestion de l'eau dotées:

- de structures de gestion (Comité de gestion de bassin, agence de bassin, comités locaux de gestion de l'eau) ;
- d'outils de planification (SDAGE, SAGE) ;
- de moyens d'intervention (redevances et aides associées).

L'objectif affiché est d'établir par une telle approche, à l'échelon national, comme à l'échelon des circonscriptions de bassin et au niveau local, la concertation des acteurs du secteur de l'eau comme une modalité concrète de régulation publique et collective du secteur.

Une telle concertation diffère de l'approche habituelle d'une écoute institutionnalisée par l'Etat des autres acteurs du secteur de l'eau. Il s'agit d'une concertation permanente, structurée, productive et engageante pour les différentes parties prenantes, notamment l'Etat, les collectivités locales et les usagers. Une concertation permanente qui assure un développement des usages de l'eau en rapport aux exigences du développement économique et social du pays et en pleine connaissance des besoins des générations futures, ainsi que l'amélioration des connaissances sur les ressources en eau et les milieux et qui assure leur protection et préservation. Une concertation qui permette enfin d'imaginer et de mettre en œuvre de nouveaux moyens, modes et mécanismes de financement pérenne.

Il s'agit donc en l'espèce, d'organiser progressivement et concrètement, le passage d'une approche de gestion du secteur qui assure la primauté de l'administration publique de l'Etat, à une approche de gestion qui souligne et concrétise la responsabilité commune de l'Etat, des collectivités locales et des usagers dans et la gestion des ressources en eau.

Sous ce rapport, l'espoir est que cette approche donne au Burkina Faso les moyens de faire face aux défis de l'AEPA des différentes agglomérations urbaines et communautés rurales, de la valorisation économique de l'eau, du renforcement de la capacité d'autofinancement du pays et du renforcement de la connaissance, de la gestion et de la protection des ressources en eau et des milieux.

C'est le fondement légal et solide aujourd'hui pour la mise en œuvre d'approches programmatiques dans le secteur de l'AEPA. En effet, aux termes de la loi sur l'eau, les principes de détermination, de recouvrement et d'affectation des redevances doivent s'appuyer sur une approche programme.

Ainsi, les agences de bassin à mettre en place doivent établir et percevoir sur les personnes publiques ou privées des redevances dans la mesure où ces personnes rendent nécessaires ou utiles l'intervention des agences ou dans la mesure où elles y trouvent leurs intérêts.

Ces maîtres d'ouvrage sont représentés de manière significative au Conseil de Bassin qui fixe les assiettes et taux de redevances sur la base de programme pluriannuel d'intervention ; ces programmes déterminent les investissements et autres interventions à réaliser pour atteindre les objectifs que ces maître d'ouvrage ont convenus avec les autres acteurs notamment l'Etat.

Par ailleurs, les agences attribueront des subventions et des prêts sans intérêt aux maîtres d'ouvrage publics ou privés pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin directement effectués par eux dans la mesure où ces travaux entrent dans le cadre de la réalisation du programme pluriannuel d'intervention précédemment défini.

Les maîtres d'ouvrage sont représentés de manière significative dans le Conseil d'administration de l'agence de Bassin.

Il est donc possible avec un tel système, de fixer le montant global des redevances mises en recouvrement par chaque agence de bassin **en pourcentage** du montant des dépenses arrêtées dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention. Ce pourcentage tenant compte du développement progressif de la productivité économique et financière des différents usages.

Il restera à l'Etat à contractualiser sa contribution au financement des programmes d'intervention des agences de bassin notamment en ce qui concerne les actions envisagées par les collectivités dans ce cadre.

Cette disposition permettrait en somme, d'organiser l'affectation des ressources par le budget de l'Etat au secteur de l'eau, la recherche de financement auprès des partenaires au développement en cohérence totale avec le plan d'action de l'eau, les SDAGE et SAGE.

Plan d'action de l'eau et SDAGE/SAGE sont en effet les outils de planification et d'encadrement réglementaire des interventions dans le domaine de l'eau définis par la loi sur l'eau. Le plan d'action de l'eau définit les orientations fondamentales à considérer face aux enjeux et défis et définit en conséquence pour un horizon donné des objectifs opérationnels ; c'est en l'occurrence le programme national d'AEPA. Les SDAGE et SAGE reflètent dans la spécificité de chacun des bassins, les orientations fondamentales et les objectifs opérationnels arrêtés au niveau national ; ce sera en l'occurrence dans le bassin le volet AEPA du programme national AEPA.

Les défis à relever dans cette perspective sont relatifs (i) à l'articulation de la politique sectorielle de l'eau avec la décentralisation (ii) à la mise en œuvre d'une stratégie réaliste et viable d'opérationnalisation du nouveau cadre d'intervention dans le domaine de l'eau.

L'articulation de la politique sectorielle de l'eau avec la décentralisation

Les modes centralisés de décision, d'investissement et de gestion des services publics d'eau et d'assainissement ont montré leur limite pour suivre la croissance urbaine et prendre en compte la spécificité de l'urbanisation au Burkina Faso.

La décentralisation des modalités d'intervention dans le domaine de l'AEPA et particulièrement, l'implication significative des collectivités locales se présente donc naturellement comme une alternative à explorer. Une telle alternative suppose que l'on ne continue plus à parler et à agir en lieu et place des communes.

Les Textes d'orientation de la décentralisation (TOD) fournissent ainsi le cadre législatif et réglementaire nécessaires pour l'intervention des collectivités locales dans le domaine de l'AEPA. Bien plus qu'un simple cadre de réforme de l'Etat, la décentralisation est conçue depuis comme l'axe fondamental d'impulsion de la démocratie et du développement.

L'implication des collectivités locales peut-elle ouvrir des perspectives d'une révision du schéma de financement des équipements et services d'AEPA par une mobilisation adaptée du produit local brut de ces centres ? Tel est l'un des enjeux de la décentralisation dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Habiliter et rendre crédible l'action des collectivités locales dans les domaines relatifs à l'AEPA et à l'hygiène, apparaît comme un défi majeur de développement politique, social et économique pour la société burkinabé.

A cet égard, il est apparu dans l'action concrète des administrations civiles des difficultés à construire des repères pour le développement de l'action publique locale comme un pendant du recentrage de l'Etat dans la réalisation de ces missions régaliennes.

En effet, les réflexions souvent avancées sur les insuffisances des municipalités à assumer leur rôle ont souvent conduit les projets d'équipements hydrauliques à les marginaliser et à construire des cadres réglementaires ad-hoc adaptés à leur usage ; il en est ainsi de la tendance des administrations de l'Etat à créer par acte administratif des associations civiles et privées auxquelles sont conférées des prérogatives de puissance publique dont le régime juridique pourraient semer une véritable confusion²⁰ ; cela a abouti aujourd'hui à une proliféra-

²⁰ Voir à ce sujet le montage des programmes hydraulique et d'assainissement. Ceux-ci n'habilitent guère en général, la maîtrise d'ouvrage locale.

tion institutionnelle et normative préjudiciable au transfert des compétences et à la décentralisation vu comme une gestion démocratique de l'espace public local.

La question n'est probablement pas de savoir d'abord si les collectivités locales peuvent ou pourront assumer la décentralisation, mais de les aider à construire leur responsabilité première dans le domaine de l'eau conformément aux TOD et aux dispositions de la loi sur l'eau relativement au régime des services publics et des utilisations économiques de l'eau. C'est toute la problématique de construire concrètement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de développer effectivement des relations contractuelles, d'assistance entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales conformément aux Textes d'orientation de la décentralisation (TOD).

Le défi de mise en œuvre d'une stratégie adaptée d'opérationnalisation du nouveau cadre d'intervention :

1. la refonte du cadre institutionnel actuel de gestion des ressources en eau engagée dans le cadre de la loi sur l'eau et du PAGIRE est exécutée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Une telle opération déborde largement le cadre d'un projet et d'un ministère. Une traduction insuffisante de cette situation dans l'approche de la mise en œuvre du nouveau cadre peut aboutir à une indifférence des acteurs et conduire à un échec du processus d'innovation institutionnelle.
2. l'entrée en scène des organismes de bassin, de même que la restructuration de l'administration centrale et déconcentrée prévue par le PAGIRE doivent être orchestrées de manière coordonnée afin d'éviter les duplications, les conflits de compétences et de promouvoir l'emploi efficace et efficient des ressources humaines déjà limitées de l'Etat.
3. les nouveaux mécanismes d'organisation du financement du secteur de l'eau apparaissent, après l'adoption formelle de la nouvelle organisation institutionnelle du secteur, comme les éléments déterminants de son évolution et de sa consolidation. Après des siècles où l'eau a été considérée comme un don du ciel, plus quelques décennies d'assistanat, les mentalités et les comportements ne changeront pas du jour au lendemain ; il faut donc convenir que à court et moyen terme, les ressources financières des agences risquent d'être modestes, de sorte que leur capacité d'action propre sera faible et que leur légitimité risque d'être contestée ; cet élément de stratégie institutionnelle pourtant essentiel apparaît ainsi fragile. La période de démarrage et de montée en puissance des agences de l'eau sera donc très difficile.

Ce sont là dans le domaine de l'eau, les éléments fondamentaux des réformes à engager au Burkina Faso dans la perspective des ODM.

4.5. L'expérience de la Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la Région de Bobo-dioulasso (FAUEREB)

Dans le cadre du Programme de Valorisation des Ressources en Eau du Sud Ouest du Burkina Faso (Programme RESO) financé par le 7^{ème} FED, 36 centres ruraux ont été équipés de mini-réseaux d'Adduction d'Eau Potable²¹ (AEP) ; six de ces mini-AEP sont à vocation pastorale ; 35 mini-réseaux AEP ont été concédées à des Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) et une mini-AEP a été concédée à la commune urbaine de Houndé. Les adductions d'eau potable simplifiées (AEPS) concernent en 2003 plus de 135 000 personnes en milieu semi-urbain et rural dans 5 provinces (Houet, Tuy, Leraba, Comoé et Kéné Dougou).

Les AUE ont créé le 29 Mai 2000 une fédération: la **Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la Région de Bobo Dioulasso (FAUEREB)**.

²¹ Dans chaque village, le réseau d'AEP est constitué d'un forage à pompage motorisé et de quelques bornes-fontaines alimentées via un château d'eau.

La FAUEREB se donne pour mission de susciter la solidarité et l'unité d'action entre les Associations membres en tant que fondement du renforcement continu de leur capacité de maîtrise d'ouvrage pour la pérennisation et le développement du service public d'eau potable dont elles ont la charge dans leur localité respective.

La création de la FAUEREB a été décidée au cours d'une concertation organisée le 27 juillet 1999 à l'initiative du programme RESO suite à la décision de l'autorité de tutelle du programme de surseoir à la mise en chantier de l'affermage de la gestion de 23 de ces mini-AEP. Outre la création de la fédération, cette rencontre a retenu les principes de mise en œuvre d'un Centre de Gestion des AEPS (CDG) et les prix de vente de l'eau au niveau des AEPS à vocation humaine et pastorale. L'Assemblée Générale constitutive a situé clairement les enjeux de la création de la FAUEREB dans les termes suivants :

- ouvrir les perspectives pour l'émergence et l'enracinement d'une organisation des usagers de l'eau forte, crédible et prospère au service de la satisfaction des besoins en eau des communautés de base en conformité avec l'axe fondamental d'impulsion du développement dans notre pays à savoir la Décentralisation (cf. article 2 de la Loi n° 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso).
- c'est un évènement historique qui s'appuie sur la volonté des communautés locales et particulièrement des usagers de l'eau potable d'être aux côtés des pouvoirs publics pour accompagner l'émergence d'un service de l'eau potable durable.

Pour ce faire la FAUEREB s'est fixé les objectifs spécifiques suivants :

1. gérer en commun les contrats de concession signés entre les Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) et l'Etat d'une part, les contrats de service signés entre les AUE et le Centre de Gestion des AEPS (CDG) d'autre part ;
2. promouvoir une politique tarifaire commune visant l'équilibre financier du service de l'eau et basée sur une certaine péréquation des prix ;
3. définir une politique de développement du service de l'eau potable favorisant la pérennité des infrastructures, les extensions, l'augmentation des capacités de production d'eau potable et la création des nouveaux systèmes d'AEPS qui renforcent la capacité d'auto-financement de la fédération.

En accompagnement de cette initiative, des professionnels des métiers de l'eau ont décidé de la création de **l'Association pour le Développement des Adductions d'Eau Potable dans la Région de Bobo-Dioulasso (ADAE)**.

L'Association pour le Développement des Adductions d'Eau Potable dans le Région de Bobo Dioulasso (ADAE) est une association à but non lucratif de personnes physiques et morales ; son but est de contribuer au développement de la consommation d'eau potable et des pratiques d'hygiène et d'assainissement dans les agglomérations urbaines dans la Région de Bobo Dioulasso. Elle est constituée conformément aux dispositions de la loi n° 10/92/ADP portant Liberté d'Association au Burkina Faso. L'ADAE se donne pour objectifs :

- d'appuyer le développement des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les agglomérations urbaines de la Région de Bobo Dioulasso ;
- de souligner le rôle de l'eau potable comme moyen d'appui et de promotion du développement local et régional ; de la décentralisation et de la coopération internationale

Les moyens d'action de l'association sont :

- développer une capacité de maîtrise d'ouvrage locale en matière d'AEPA dans les centres semi-urbains,

- favoriser l'émergence et le renforcement des structures d'accompagnement : technique (entretien, études, et réalisation), gestion (appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage et à l'exploitation), financières (gestion des provisions et financement des investissements),
- accompagner les pouvoirs publics et animer un partenariat Sud-Sud et Nord-Sud.

C'est dans le cadre d'une telle mission que l'ADAE assure sous contrat, l'appui conseil de 29 Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) membres de la FAUEREB pour l'exploitation et la gestion de leurs adductions d'eau potable simplifiées (AEPS). Cette activité est sous la conduite opérationnelle d'un Centre de gestion (CDG) organe technique de l'ADAE.

Aujourd'hui après près de cinq années d'exploitation des mini-AEP différentes perspectives s'ouvrent à l'action des AUE dans le cadre de la mise en œuvre de la mission de développement du service public de l'eau qui leur a été confiée par l'Etat. La principale perspective est relative au renforcement institutionnel et organisationnel de l'expérience de gestion partagée initiée avec la mise en œuvre du centre de gestion de l'ADAE.

Les points forts de cette expérience sont les suivants :

- plus de 90 % des AUE mises en place dans le cadre du programme RESO sont membres de la FAUEREB
- toutes les AUE mises en place dans le cadre du RESO et suivies par le CDG sont membres de la FAUEREB
- 87,5% des membres de la FAUEREB sont suivis par le CDG
- les ventes d'eau de l'année 2003 s'élèvent à près 54 millions de FCFA dont 20,7 millions de FCFA provisionnés pour la maintenance et l'investissement. Ces recettes correspondent à un volume d'eau vendue de 116 744 m³ pour un taux de recouvrement des ventes de près de 93%, une performance pour le Burkina Faso
- l'équilibre d'ensemble de l'exploitation de toutes les AEPS a été réalisé au cours de chaque exercice ; par ailleurs, les états financiers des AUE et du CDG des exercices 2000, 2001, 2002 et 2003 ont été certifiés par un cabinet comptable indépendant
- la FAUEREB est aujourd'hui une réalité significative de la gestion des AEPS dans la Région de Bobo Dioulasso
- le système de gestion FAUEREB/AUE/ADAE est le système de gestion des AEPS dominant dans la Région de Bobo Dioulasso ; il est unanimement considéré par les partenaires comme un système sécurisé et crédible
- en quatre années d'exercice, la FAUEREB en partenariat avec l'ADAE, a mobilisé auprès de partenaires financiers plus 200 millions de FCFA pour appuyer le développement du service public d'eau potable
- La FAUEREB et l'ADAE jouissent aujourd'hui d'une certaine crédibilité auprès :
 - De l'Administration (ils sont membres du Conseil National de l'Eau)
 - De bailleurs de fonds extérieurs
 - D'une banque locale : la BACB (avec laquelle un protocole de partenariat a été signé en octobre 2002).

Le partenariat stratégique de la FAUEREB et de l'ADAE²² trouve à présent avec la tenue de la première Assemblée Générale ordinaire les 16 et 17 juillet 2002, une base partenariale concrète et crédible. Ce partenariat a pour objectif fondamental de passer de la logique pro-

²² Au cours de cette assemblée l'ADAE a été honorée du titre de membre d'honneur de la FAUEREB et reçu mandat de faire sa promotion.

jet à une logique de développement local comme axe fondamental de structuration de la composante AEPS de la proposition de Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Ressources en Eau du Sud-ouest (SDAGRESO) dont le cadrage politique et réglementaire sera engagé par le programme de Valorisation des ressources en eau dans l'ouest (VREO). La maîtrise d'ouvrage locale en matière de services publics marchands trouve ainsi un terrain d'épanouissement ; elle sera sans nul doute, source de décentralisation et de démocratie locale.

A cet égard, la FAUEREB, grâce à son partenariat stratégique avec l'ADAE, dispose à présent d'outils financiers et méthodologiques pour le développement et la structuration du service public d'eau potable dans les centres semi-urbains non couverts par l'ONEA. :

- d'un mécanisme de mutualisation des provisions destinées à la maintenance des systèmes et à l'investissement (extension des réseaux)
- d'un mécanisme de financement des besoins d'investissement productif, forgé avec l'appui de la BACB ; ce mécanisme adossé sur un fonds de garantie permet aux AUE d'obtenir des crédits auprès de la BACB. Ce mécanisme a permis la mise en place au courant de l'année 2002 de prêts long terme au profit des AUE de Mangaodara et de Sidéradougou qui ont ainsi pu réaliser avec l'appui du SEDIF²³ et du FSD²⁴ des extensions et renforcement de leur réseaux AEPS.
- d'un fonds pour le développement des branchements particuliers
- d'un outil de planification du développement du service public de l'eau : le Schéma Directeur Local d'AEP (SDALAEP).

²³ Syndicat des Eaux d'Ile de France – regroupe 144 communes de la région parisienne depuis 1923.

²⁴ Fonds Social de Développement : outil financier de la coopération française (Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France) au Burkina Faso.

4.6. Taux de couverture des besoins théoriques hors ONEA (source : DGAEP, juin 2002)

N°	Province	Population hors ONEA			Situation des points d'eau					Besoins en forages	Déficit en forages	Taux de couverture 2002 (%)
		1996	2002	2004	Forages PMH	Puits modernes	Mini AEP	PEA	Total sans puits			
1	BALE	153 448	169 780	175 602	172	52	4	1	136	566	376	24,0
2	BAM	194 398	215 089	222 464	815	165	0	0	571	717	- 98	79,6
3	BANWA	212 234	234 823	242 875	148	153	0	2	109	783	628	14,0
4	BAZEGA	197 688	218 729	226 229	465	341	2	0	332	729	257	45,5
5	BOUGOURIBA	72 312	80 008	82 752	249	189	0	2	180	267	11	67,5
6	BOULGOU	387 123	428 326	443 013	738	655	0	0	517	1 428	690	36,2
7	BOULKIEMDE	302 326	334 504	345 974	1 203	378	5	1	861	1 115	- 109	77,2
8	COMOE	178 614	197 625	204 401	678	259	3	0	484	659	- 30	73,5
9	GANZOURGOU	257 707	285 136	294 913	881	295	0	3	625	950	59	65,8
10	GNAGNA	298 436	330 200	341 522	701	427	3	0	500	1 101	389	45,4
11	GOURMA	192 381	212 857	220 156	572	428	1	0	404	710	134	56,9
12	HOUET	365 944	404 893	418 776	682	269	7	0	499	1 350	643	37,0
13	IOBA	162 819	180 149	186 326	352	405	4	0	259	600	234	43,1
14	KADIOGO	238 900	264 327	273 391	592	220	0	3	423	881	279	48,0
15	KENEDOUGOU	182 355	201 764	208 682	332	122	9	0	261	673	309	38,8
16	KOMANDJARI	50 221	55 566	57 472	142	30	0	0	99	185	43	53,7
17	KOMPIENGA	36 188	40 040	41 413	100	45	1	3	82	133	19	61,1
18	KOSSI	204 361	226 112	233 865	196	310	0	1	140	754	554	18,6
19	KOULPEOGO	188 760	208 851	216 012	294	190	0	1	209	696	399	30,0
20	KOURITENGA	197 390	218 399	225 888	688	242	1	0	485	728	36	66,6

N°	Province	Population hors ONEA			Situation des points d'eau					Besoins en forages	Déficit en forages	Taux de couverture 2002 (%)
		1996	2002	2004	Forages PMH	Puits modernes	Mini AEP	PEA	Total sans puits			
21	KOURWEOGO	117 409	129 905	134 360	314	75	0	2	225	433	112	52,1
22	LERABA	93 551	103 508	107 057	260	108	6	0	201	345	64	58,2
23	LOROUUM	111 710	123 600	127 838	169	152	4	0	131	412	229	31,8
24	MOUHOUN	203 241	224 873	232 584	219	198	0	2	159	750	524	21,2
25	NAHOURI	102 621	113 543	117 437	275	107	2	0	199	378	96	52,5
26	NAMENTENGA	232 409	257 145	265 963	754	365	4	3	549	857	79	64,0
27	NAYALA	136 237	150 737	155 906	327	163	6	2	253	502	147	50,4
28	NOUMBIEL	53 226	58 891	60 910	165	70	1	0	119	196	28	60,4
29	OUBRITENGA	198 138	219 227	226 744	633	36	1	4	457	731	80	62,6
30	OULDALAN	130 765	144 683	149 644	401	207	8	7	326	482	29	67,5
31	PASSORE	253 852	280 871	290 501	627		13	0	480	936	264	51,3
32	PONI	171 009	189 210	195 698	729	297	1	0	513	631	- 102	81,4
33	SANGUIE	226 745	250 878	259 481	672	225	0	0	470	836	164	56,3
34	SANMATENGA	435 726	482 102	498 633	1 656	660	8	0	1 184	1 607	- 77	73,7
35	SENO	177 738	196 655	203 399	629	234	4	2	459	656	6	69,9
36	SISSILI	134 639	148 969	154 077	288	166	10	0	233	497	174	46,9
37	SOUM	194 916	215 662	223 057	561	183	7	12	448	719	91	62,4
38	SOUROU	174 508	193 082	199 702	417	132	11	5	341	644	171	52,9
39	TAPOA	235 248	260 287	269 211	455	384	3	9	353	868	371	40,7
40	TUY	161 437	178 619	184 744	366	180	0	5	270	595	212	45,4
41	YAGHA	116 361	128 746	133 160	543	173	2	0	386	429	- 121	90,0
42	YATENGA	391 742	433 437	448 299	762	414	17	4	598	1 445	609	41,4
43	ZIRO	119 263	131 957	136 481	239	98	4	0	180	440	187	40,9
44	ZONDOMA	95 066	105 184	108 791	239	165	5	0	183	351	94	52,2
45	ZOUNDWEOGO	183 398	202 918	209 876	661	322	0	1	466	676	12	68,8
	TOTAL	8 526 556	9 433 869	9 757 281	22 361	10 289	157	75	16 357	31440	8267	53

4.7. Le financement du secteur au Burkina Faso

Dans cette annexe est reproduite l'intégralité d'une des contributions rédigées par Mamadou Diallo dans le cadre de cette étude.

L'action publique dans le secteur de l'AEPA a longtemps bénéficié d'aides publiques et privées extérieures qui ont permis de prendre en charge la quasi totalité du financement des investissements du secteur ainsi que des charges récurrentes. Aujourd'hui, une telle stratégie de développement ne peut être poursuivie.

Le domaine de l'AEPA - dans les conditions actuelles de son organisation institutionnelle et financière - a de fait engendré un marché de biens et services peu intégré à l'économie réelle du pays. Ainsi, le recouvrement des coûts et la tarification sont dictés par une approche de type Etat providence qui ne repose pas sur les capacités réelles de l'économie nationale mais sur les subventions, les dons et les prêts concessionnels. C'est l'un des fondements de la faible performance du secteur qui est de fait tributaire de financement extérieur et sans obligation réelle de rentabilité. Un tel modèle de développement des usages de l'eau n'a pas stimulé le développement d'opérateurs privés prêts à s'investir dans l'exploitation des infrastructures et encore moins le financement d'investissements productifs.

Aujourd'hui, il importe de rechercher de manière déterminée, les conditions de mise en place progressive d'une véritable Economie de l'Eau. Ceci implique : ne plus seulement avoir en ligne de mire la faisabilité technique des actions, mais aussi et surtout leur faisabilité économique et financière **et la capacité de gestion qui garantira les résultats macro et micro économiques attendus.**

Il faut donc promouvoir en ce qui concerne le développement des services d'AEPA, la professionnalisation de la gestion des services sous l'impulsion de l'initiative privée, par une conjugaison adaptée de l'investissement public avec l'initiative et l'investissement privés.

L'objectif de renforcement de l'autofinancement du secteur est dans ces conditions, une orientation majeure et structurante des activités économiques du secteur de l'eau. En rapport avec cette orientation, certaines sources de financement méritent d'être mieux explorées pour garantir une contribution favorable de ces sources à l'édification d'une économie de l'eau prospère :

Les capitaux propres des promoteurs (communes, opérateurs économiques, usagers) sont une composante importante pour le financement des équipements et services publics. Ils méritent d'être mieux évalués et intégrés à tous les schémas possibles du financement du secteur. Ces ressources propres constituent au niveau du marché financier un levier important pour la mobilisation de fonds d'investissement.

Les redevances eau : la mise en œuvre des redevances dans le cadre de la loi sur l'eau et la mise en œuvre sur la base de ces ressources de politiques d'aide aux maîtres d'ouvrages.(voir ci-dessous).

La dotation aux amortissements des investissements réalisés : la généralisation du paiement du prix des services d'AEPA permet de récupérer une provision significative destinée aux opérations de maintien, de réhabilitation et de renouvellement des équipements hydrauliques. Compte tenu de la durée de vie des ouvrages hydrauliques, il est souhaitable d'utiliser dans le calcul du prix des services, l'amortissement économique en remplacement de l'amortissement comptable qui renchérit théoriquement le niveau des prix.

L'emprunt : dans les conditions du marché financier, les capitaux propres et les aides basées sur les redevances et les CAF des usages constituent un appel d'opportunité pour lever des nouveaux types de financement dans l'appui aux maîtres d'ouvrages publics et privés. Ces ressources nouvelles proviendront des banques de développement et des organismes financiers de développement.

Ces différentes considérations soulignent la nécessité d'un nouveau cadrage économique et financier du secteur de l'eau, s'appuyant sur de meilleures approches de recouvrement des coûts, de meilleures approches d'intermédiation financière impliquant des institutions financières locales. **Telle est la trame des innovations à promouvoir en matière de financement du secteur de l'eau.**

A cet égard, les différentes expériences de mise en œuvre d'outils financiers et de financement décentralisé reposent pour l'essentiel **sur le transfert via l'aide publique au développement de ressources financières** pour le financement des équipements et infrastructures d'AEPA; il s'agit de l'approche par la mise en œuvre de Fonds d'investissement local dans le cadre du PNGT2 ou plus généralement dans le cadre des projets de développement local, des outils d'accompagnement de la décentralisation comme le FODECOL et le FICOM. **La pérennité et l'adaptation de tels outils à l'ampleur de la problématique de financement des équipements et services d'AEPA ne sont sans doute pas encore au niveau requis.**

En relation avec cette problématique, différentes approches programmatiques sont actuellement mises en chantier comme le PDDEB²⁵. Le secteur de l'eau avec la loi sur l'eau ouvre en cette matière un chantier d'innovations institutionnelles majeures.

En ce qui concerne le financement du secteur de l'eau, **le législateur** a, par le biais de la loi n°002-2001/AN du 8 février portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau au Burkina (loi sur l'eau) **introduit de nouvelles catégories administratives et de finances publiques.**

Il en est ainsi de :

- De l'érection de **circonscriptions territoriales** spécifiques à la gestion de l'eau
- Des **contributions financières des usagers** de l'eau qui sont à **définir en fonction du coût des interventions publiques et privés** nécessaires et utiles pour préserver ou restaurer la qualité de l'eau, pour répondre aux besoins correspondant aux utilisations qui en sont faites ou pour assurer la conservation des écosystèmes aquatiques.

En ce qui concerne les contributions financières, le législateur les rattache à la notion de **coût des interventions publiques et privés** nécessaires et utiles pour préserver ou restaurer la qualité de l'eau, pour répondre aux besoins correspondant aux utilisations qui en sont faites ou pour assurer la conservation des écosystèmes aquatiques.

En outre, le législateur indique les modalités générales selon lesquelles la contribution financière de chacun à l'effort de la Nation à la gestion de l'eau doit être déterminée : elle est proportionnée à l'importance de la pollution ou de la dégradation (art. 48) ; elle est proportionnée au volume d'eau prélevé, consommé ou mobilisé (art. 49).

Delà découle que la contribution financière instituée par la loi n'est ni un impôt, ni une taxe parafiscale ni une redevance **pour service rendu**. Il s'agit d'une catégorie nouvelles de ressources financières publiques spécifiques instituée par le législateur et à mobiliser auprès des usagers ; elle est destinée à *couvrir en tout ou partie* le **coût des intervention publiques et privés** nécessaires et utiles pour préserver ou restaurer la qualité de l'eau, pour répondre aux besoins correspondant aux utilisations qui en sont faites ou pour assurer la conservation des écosystèmes aquatiques.

Une particularité essentielle de la contribution financière est donc : *sans programme d'interventions publiques et privées* rendues nécessaires et utiles en relation avec des actions de restauration, de protection et de mobilisation des eaux, *pas de contributions financières destinées à en couvrir en tout ou partie le coût.*

²⁵ Plan décennal de développement de l'enseignement de base.

L'expérience des agences de l'eau en France conduit à retenir la notion de redevance tout court au regard d'une certaine similitude avec **la redevance pour service rendu**.

Une autre particularité de la redevance, c'est qu'il n'y a pas perception de redevance **sans affectation (aide) à des interventions publiques et privées précises** destinées à préserver ou restaurer la qualité de l'eau, à répondre aux besoins correspondant aux utilisations qui en sont faites ou à assurer la conservation des écosystèmes aquatiques.

Ce sont ces traits essentiels qui distinguent au plan juridique, la contribution financière instituée par la loi sur l'eau, d'une fiscalité spécifique au domaine de l'eau.

C'est ce caractère circonstancié, décentralisé, concerté et d'une certaine manière démocratique tant du point de vue de sa détermination que son utilisation, qui fait du couple redevance/aides, un système original de financement du secteur de l'eau et qui le distingue avec tout autre système et fonds déjà mis en place dans le cadre des textes en vigueur.

Cette approche programmatique a en outre une particularité essentielle : elle permet de mettre en synergie les différentes potentialités économiques et financières des différents usages de l'eau.

La mission principale de l'Agence de Bassin dans le système des organismes de bassins c'est : **animer et organiser la concertation des acteurs autour de :**

1. la préparation des SDAGE et SAGE
2. la préparation des programmes d'interventions
3. la préparation et mise en œuvre du système des redevances/aides en tant qu'outil financier de mise en œuvre des programmes d'intervention et partant des S(D)AGE.

Cette particularité est profondément novatrice car elle donne aux acteurs la possibilité d'intégrer la planification, le financement et la gestion des interventions dans le domaine de l'eau ; fonctions qui dans le système actuel sont classiquement cloisonnées pour ne pas dire plus ! Les études et analyses réalisées dans le cadre du programme RESO ont montré que avec une telle approche dans un délai de 15 à 20 ans, il était possible d'assurer dans le Sud-Ouest du pays (60 000 km²), la couverture à 60% des besoins de financement du secteur de l'eau par les usagers et les opérateurs financiers.