

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES TRANSFORMATIONS POLITIQUES DE LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU AU
BURKINA FASO : PERSPECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE ET FAISABILITÉ

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR

LAURIE FOURNEAUX

AVRIL 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de mémoire Laurent Lepage, professeur en sciences de l'environnement à l'UQAM, pour m'avoir soutenue dans cette aventure et avoir su être compréhensif et de bon conseil.

Je tiens aussi à souligner l'appui de mes parents sans lequel je n'aurais pas pu rendre à terme cette démarche. Leur intérêt pour ce que je fais a toujours été sincère et sans cette confiance inconditionnelle qu'ils m'accordent, je ne serais pas ce que je suis aujourd'hui.

Je veux aussi remercier tous les Burkinabè qui m'ont accueillie et appuyée durant ce périple africain. Je pense plus particulièrement aux directeurs de l'IAVS qui m'ont reçue au sein de l'institut ainsi qu'à Flavien et Moussa, mes deux amis burkinabè. Je garde de vous un souvenir heureux et un sentiment d'amitié sincère.

Enfin, je n'aurais pu passer au travers de ces années sans la présence de quelques personnes qui, chacune à leur façon, m'ont accompagnée dans les moments les plus durs, mais aussi les moments les plus heureux. Anna, Catherine, Nicolas, Alexandre et Pinzo, merci.

TABLES DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	IX
RÉSUMÉ	XI
INTRODUCTION	I
CHAPITRE I	
LA PRÉCARITÉ DU BURKINA FASO FACE À LA QUESTION DE L'EAU EN PÉRIODE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES	5
1.1 Le contexte général du Burkina Faso.....	5
1.1.1 Caractérisation socio-économique du pays	5
1.1.2 Contexte politique du Burkina Faso.....	7
1.1.3 Caractéristiques géographiques, climatiques et hydrologiques du Burkina Faso	11
1.2 Vers un pays de sécheresse: les impacts des changements climatiques.....	17
1.2.1 Scénarios climatiques, prévisions et incertitudes : les difficultés politiques liées aux incertitudes scientifiques.....	17
1.2.2 Vulnérabilité du Burkina Faso	18
1.2.3 L'adaptation	21
1.3 Conclusion.....	22
CHAPITRE II	
DES CHANGEMENTS PHYSIQUES QUI INTERPELLENT LE POLITIQUE: COMMENT MIEUX GÉRER LES RESSOURCES EN EAU?.....	23
2.1 La gestion durable : pour répondre aux défis de l'eau	23
2.2 La gestion intégrée des ressources en eau : vers une volonté internationale ?	25
2.2.1 Le concept de gestion intégrée : un modèle de gestion.....	25
2.2.2 Ses origines	26
2.2.3 Une définition de la GIRE.....	27
2.2.4 Critiques de la GIRE	31
2.3 Prédominance internationale : peut-on universaliser la gestion intégrée des ressources en eau ?.....	33
2.3.1 Adoption d'un Plan de gestion intégrée des ressources en eau.....	34

CHAPITRE III	
L'ACTION PUBLIQUE.....	35
3.1 Qu'est-ce qu'une politique publique?	35
3.2 L'analyse des politiques publiques.....	36
3.2.1 Une approche classique qui s'appuie sur la souveraineté de l'État.....	36
3.2.2 Les limites d'une telle approche	37
3.3 L'action publique.....	38
3.3.1 Une école française	38
3.3.2 Quoi de neuf par rapport à l'approche plus classique?	38
3.3.3 Une analyse de la transformation des régulations sociales : du gouvernement à la gouvernance.....	38
3.3.4 L'action publique ou comment mieux saisir les modes de gouvernance	41
3.4 Pertinence de l'action publique pour notre recherche	45
CHAPITRE IV	
CADRE DE GESTION DE L'EAU DU BURKINA FASO	47
4.1 La gestion de l'eau depuis 1960	47
4.2 La Politique nationale de l'eau	48
4.2.1 Objectifs et mandats.....	48
4.2.2 Acteurs impliqués	48
4.3 Cadre législatif de l'eau au Burkina Faso.....	55
4.4 Plan d'action pour une gestion intégrée des ressources en eau.....	55
4.4.1 Mandats.....	56
4.4.2 Propositions d'actions	57
4.4.3 Structures et mécanismes de gestion.....	58
CHAPITRE V	
ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'EAU DU BURKINA FASO	61
5.1 Méthodologie de recherche	61
5.1.1 Validité du design de recherche.....	61
5.1.2 Collecte des données.....	62
5.1.3 Méthode d'analyse	63
5.2 Acteurs pluriels et négociation.....	64

5.2.1 Pourquoi impliquer de nouveaux acteurs?	65
5.2.2 Quels sont les acteurs à intégrer et quels rôles ont-ils ?.....	66
5.2.3 Comment est-il prévu de les intégrer?.....	67
5.2.4 Par quels moyens la négociation sera-t-elle mise en valeur et en application?	68
5.3 Nouvelle définition territoriale.....	70
5.4 Lieux de gestion démultipliés et approche multiniveaux.....	73
5.4.1 Quels sont ces différents lieux?.....	73
5.4.2 Quels sont ces différents niveaux et comment influencent-ils les politiques d'eau du Burkina Faso?	76
5.5 Rôle de la science et des connaissances.....	79
5.6 Modification des stratégies de financement du secteur eau.....	81
5.6.1 La mise en place d'une économie de l'eau.....	81
5.6.2 Reconnaissance de la place du privé	82
5.6.3 Participation de l'utilisateur.....	83
5.6.4 Modifier ses stratégies de financement pour réduire la dépendance au financement extérieur	84
5.7 Transformation du rôle de l'État.....	85
5.8 Conclusion.....	87
5.8.1 La difficile adaptation aux impératifs de la GIRE	89
5.8.2 Carences généralisées de ressources humaines, financières et techniques.....	90
5.8.3 Des particularités sociologiques à ne pas négliger	91
CONCLUSION	93
APPENDICE A : LES BASSINS VERSANTS NATIONAUX DU BURKINA FASO	97
APPENDICE B : ÉVOLUTION DE LA PLUVIOMÉTRIE POUR LA RÉGION DU SAHEL ENTRE 1941 ET 1998	99
APPENDICE C : MIGRATION DES ISOHYÈTES 600MM, 800MM ET 1000MM POUR LES PÉRIODES DES TROIS DERNIÈRES NORMALES CLIMATOLOGIQUES 1951-1980, 1961-1990 ET 1971-2000	101
APPENDICE D : CADRE INSTITUTIONNEL DU PAGIRE	103
BIBLIOGRAPHIE	105

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AEP	Approvisionnement en eau potable
AMBF	Association des municipalités du Burkina Faso
BM	Banque mondiale
CASPEA	Composante appui au secteur privé intervenant dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CNE	Conseil national de l'eau
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CREPA	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût
DANIDA	Coopération danoise
DGAEP	Direction générale de l'approvisionnement en eau potable
DGHV	Direction générale de l'hydraulique villageoise
DGIRH	Direction générale de l'inventaire en ressources hydrauliques
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
ETSHER	École des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural
FAUEREB	Fédération des associations d'usagers de l'eau de la région de Bobo-Dioulasso
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds monétaire international
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GWP	Global Water Partnership
IDH	Indicateur de développement humain
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
IRD	Institut pour la recherche et le développement
LCB	Ligue des consommateurs du Burkina Faso
LIPDHD	Lettre d'intention de politique de développement humain durable
MAHRH	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques
MEE	Ministère de l'environnement et de l'eau

ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAE	Plan d'action de l'eau
PAGIRE	Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau
PAS	Programme d'ajustement structurel
PEA	Poste d'eau autonome
PNE	Politique nationale de l'eau
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
TOD	Textes d'orientation de la décentralisation
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

RÉSUMÉ

Notre travail traite de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), approche désormais reconnue au plan international comme la solution durable la plus efficace pour répondre aux problèmes d'eau. Par notre démarche, nous cherchons plus spécifiquement à comprendre comment le principe se déploie dans le contexte d'un pays en voie de développement. Notre cas est celui du Burkina Faso. Bien que le pays soit affecté par de graves problèmes d'insuffisance en eau, il a été observé par plusieurs experts que le plus grand problème de l'Afrique subsaharienne n'est pas la trop faible présence d'eau sur le territoire, mais bien la mauvaise maîtrise de la ressource. C'est donc pour tenter d'y pallier que depuis 2001, le Burkina Faso déploie un Plan de mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE).

Dans cette recherche, nous souhaitons mettre en lumière quelles sont les transformations politiques proposées par le PAGIRE et jusqu'à quel point le Burkina Faso est capable de les intégrer à ses pratiques. En effet, la GIRE s'inscrit dans un contexte de gouvernance, ce qui interpelle les façons de faire traditionnelles de l'État. Pour y arriver, nous avons choisi d'utiliser les outils théoriques de l'action publique. Acteurs pluriels, lieux et niveaux de gestion démultipliés, transformation du rôle de l'État, nouvelle définition territoriale, apport de la science et transformation des stratégies de financement sont les principaux thèmes à travers lesquels nous avons analysé les transformations politiques de la GIRE au Burkina Faso.

Ainsi, l'État central n'est plus le seul acteur responsable des stratégies de gestion de la ressource. Pour intégrer les nouveaux acteurs à la structure institutionnelle du pays, de nouveaux lieux de gestion ont été définis, à la fois sur la base des divisions territoriales existantes, mais aussi sur la base du bassin versant, espace le plus adéquat pour gérer la ressource de façon rationnelle. Cette intégration des acteurs aux rouages politiques proposée par la GIRE cadre aussi avec les principes de participation et de décentralisation promus par les institutions internationales. La mise en place d'une économie de l'eau répond de la même façon à une mouvance internationale vers la libéralisation des secteurs relevant traditionnellement de l'État.

Une des critiques les plus communes de la GIRE est la difficile transition entre la théorie et le concret. Le Burkina Faso ne fait pas exception. Le manque de moyens financiers, les défaillances structurelles et fonctionnelles de l'administration, les résistances sociales constituent des freins importants au déploiement de la GIRE. Ne pas en tenir compte risque de compromettre l'aspect novateur du PAGIRE. Sous une démarche en apparence nouvelle, pourrait se cacher un amalgame de pratiques similaires à ce qui est fait depuis des décennies en matière de gestion de l'eau.

Mots clés : Gestion intégrée de l'eau, Burkina Faso, Politique Publique.

INTRODUCTION

Entre impératifs économiques, nécessités sociales et protection environnementale, il n'est pas toujours facile pour un État de trouver les réponses appropriées aux défis que pose la gestion de l'eau. Les stratégies politiques mises de l'avant par un pays en voie de développement et affecté par la raréfaction de l'eau sont cruciales pour que l'eau ne constitue pas un frein au développement humain et que l'intégrité écologique des ressources ne soit pas irrémédiablement affectée. Conflits liés à l'eau, sécheresse, amenuisement des ressources, insécurité alimentaire, infrastructures désuètes et manques d'accès à l'eau potable pour les plus pauvres sont des exemples de ce qui affecte une grande partie de la population mondiale en regard de l'eau. Proposer des mécanismes viables et adaptés aux contextes particuliers de chaque pays est conséquemment apparu comme une préoccupation internationale de premier ordre.

Depuis le début des années 1990, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) représente, pour plusieurs, une réponse adéquate, capable de concilier les trois pôles du développement que l'on souhaiterait durable. Plus transparente et participative, décentralisée, collée aux impératifs de protection de la ressource et répondant aux limites de la gestion sectorielle de l'eau, la gestion intégrée de l'eau s'inscrit en ligne droite avec les principes affectionnés par les organismes internationaux comme garants d'un meilleur développement. C'est ainsi que depuis la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin en 1992, la communauté internationale s'est positionnée en faveur de l'implantation à l'échelle mondiale des principes phares de la gestion intégrée des ressources en eau.

Introduit depuis quelques années au Burkina Faso, le principe de gestion intégrée des ressources en eau guide la mise en place du cadre national de gestion de l'eau. C'est à ce cas particulier que nous nous attarderons plus précisément. La précarité du pays d'un point de vue socio-économique, la forte urbanisation du pays, la faible maîtrise des ressources en eau, la récurrence des sécheresses et les incertitudes liées aux changements climatiques sont des facteurs préoccupants pour la gestion de l'eau au Burkina Faso. C'est pour tenter de mieux gérer l'eau face à l'ensemble de ces préoccupations que le pays est allé de l'avant avec le principe de gestion

intégrée de l'eau. Encore récente, l'implantation d'un plan d'action de gestion intégrée des ressources en eau au Burkina Faso prévoit des transformations politiques majeures, ce qui interpelle les capacités du pays à mettre en place les conditions nécessaires au développement d'un tel cadre. La mise en place du PAGIRE (Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau) s'échelonne sur 13 ans. Malgré les efforts déployés depuis 2003, la structure demeure inachevée et plusieurs inquiétudes subsistent quant à la réelle capacité du pays d'atteindre les objectifs de la GIRE.

Peu d'études ont été réalisées sur la mise en place de la GIRE en Afrique, sauf pour le cas de l'Afrique du Sud qui semble représenter un laboratoire pour l'étude de la GIRE dans les pays du tiers monde. Il semble donc intéressant de se pencher sur d'autres initiatives que celle de l'Afrique du Sud. Le Burkina Faso sert d'exemple pour l'ensemble des pays sahéliens et c'est pour cette raison qu'il nous apparaît pertinent de s'attarder précisément à ce cas.

Ancrée dans un mode de gouvernance, la GIRE ne peut être lue adéquatement par l'approche plus classique de l'analyse des politiques publiques. En effet, la tendance à reconnaître à l'État le monopole de la souveraineté en matière de politiques publiques et de voir dans la démarche politique une approche *top-down* où l'État est l'acteur unique est désuète pour plusieurs auteurs. L'action publique offre, quant à elle, des outils théoriques plus adéquats pour comprendre les modes de gouvernance. Action polycentrique, multiplication des lieux et des niveaux de pouvoirs, négociations entre acteurs hétérogènes et redéfinition territoriale, l'action publique n'a plus comme objet d'analyse la souveraineté de l'État, mais bien l'action collective productrice de politiques publiques. En ce sens, l'action publique offre un corpus théorique plus pertinent pour l'étude de la GIRE.

Ainsi, nos objectifs de recherche sont d'abord de démontrer quels sont, au Burkina Faso et du point de vue de l'action publique, les transformations politiques induites par la mise en place d'un cadre de l'eau guidé par le principe de gestion intégrée de l'eau. Il s'agit pour nous de comprendre les répercussions de la GIRE sur les façons dont se dessine l'action publique au Burkina Faso. Ensuite, nous désirons évaluer les capacités du pays à supporter de tels changements et à mettre en place les conditions nécessaires à leur déploiement.

Pour y arriver, nous avons évalué les principaux écrits politiques du Burkina Faso en matière d'eau. Ainsi, politiques, plans d'action, décrets, lois et études ont été analysés pour comprendre comment les transformations de l'action publique se dessinaient pour notre cas particulier. Pour évaluer les capacités du pays à supporter de tels changements, nous nous sommes basé principalement sur différentes études réalisées sur le Burkina Faso recueillies lors de notre séjour au Burkina Faso, sur différentes données sur les conditions socio-politiques du pays, mais aussi de façon plus globale, sur les études réalisées sur la gestion intégrée de l'eau appliquée aux pays en voie de développement. C'est en recoupant l'ensemble de ces données et réflexions que nous avons bâti notre analyse.

Pour la première section de notre analyse, nous avons développé une grille simple d'analyse basée sur les principaux outils théoriques de l'action publique. C'est à partir de cette grille que nous avons pu regrouper les différents éléments de transformations politiques, tels que décrit par l'action publique, présents dans le cadre politique de l'eau du Burkina Faso.

Le présent mémoire est divisé en cinq chapitres. Au cours du premier chapitre, nous présenterons les principales caractéristiques du Burkina Faso, tant du point de vue socio-politique que géophysique afin de comprendre la précarité du pays sur la question de l'eau. Les impacts des changements climatiques y seront aussi abordés, démontrant l'importance de trouver des solutions adéquates pour répondre aux problèmes d'eau qui affectent le pays.

Le second chapitre abordera la notion de gestion intégrée des ressources en eau, devenue la réponse politique privilégiée au plan international pour répondre durablement aux problèmes d'eau. Nous examinerons dans ce chapitre quelles alternatives politiques la GIRE offre face aux limites de la gestion sectorielle de l'eau ainsi que les différentes critiques qui lui sont adressées.

Dans le chapitre trois, nous présenterons notre cadre d'analyse, l'action publique. Nous aborderons tout d'abord les limites de l'approche des politiques publiques pour l'analyse de la GIRE. Ensuite, nous démontrerons comment l'action publique fournit de meilleurs outils théoriques pour analyser les transformations politiques liées à un contexte de gouvernance.

Le quatrième chapitre présentera le cadre politique de l'eau du Burkina Faso. La Politique nationale de l'eau (PNE) et le Plan d'action pour une gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) sont les deux principales références pour orienter la gestion de l'eau du pays.

Enfin, nous analyserons le cadre présenté au chapitre quatre à la lumière de l'action publique. Nous verrons alors comment la GIRE propose des transformations politiques ambitieuses, comme la multiplication des acteurs, la redéfinition territoriale de l'action publique, la multiplication des lieux et des niveaux de gestion, la modification des stratégies de financement et la transformation du rôle de l'État. Ensuite, nous démontrerons comment ces différents changements sont difficilement soutenables par le Burkina Faso, notamment en raison de la précarité financière et administrative du pays et des particularités sociologiques burkinabé.

CHAPITRE I

LA PRÉCARITÉ DU BURKINA FASO FACE A LA QUESTION DE L'EAU EN PÉRIODE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Si la question de l'eau est aujourd'hui objet d'autant de réflexions, c'est que la ressource apparaît fragile pour plusieurs. Menacées par les activités humaines et par les transformations climatiques, les ressources en eau doivent désormais être gérées adéquatement pour en assurer la protection. Ainsi, dans un contexte où l'eau n'est pas en quantité suffisante pour répondre aux besoins humains, cette préoccupation prend d'autant plus d'ampleur. Nous expliquerons dans ce premier chapitre pourquoi le Burkina Faso est vulnérable sur la question de l'eau, de par sa précarité socio-économique et politique et de par ses caractéristiques géophysiques et climatiques. De plus, nous expliquerons en quoi les changements climatiques, de par leurs impacts sur la ressource, devraient amplifier cette vulnérabilité.

1.1 Le contexte général du Burkina Faso

Cette première partie a comme objectif de présenter les principales caractéristiques du Burkina Faso influençant le contexte propre à la gestion de l'eau de ce pays. Les aspects socio-économiques et politiques du pays seront abordés en premier et suivront les caractéristiques géophysiques les plus influentes pour la question de l'eau.

1.1.1 Caractérisation socio-économique du pays

Le profil socio-économique nous informe à la fois sur les capacités du Burkina Faso à faire face aux problèmes de l'eau et sur les faiblesses sociales du pays qui peuvent le rendre plus vulnérable face aux différentes perturbations du régime hydrique affectant le pays.

1.1.1.1 Indicateurs de développement

Le Burkina Faso est un des pays les moins développés du monde. Les différents indicateurs socio-économiques sont parlants à cet égard. Selon les données du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'espérance de vie à la naissance en 2006 était de 47,6 ans (due principalement au taux de mortalité infantile élevé). Environ 45 % de la population vit avec un dollar et moins par jour, seuil de l'extrême pauvreté établi par la Banque mondiale (BM). La répartition de la richesse présente de fortes inégalités puisque 20% de la population la plus riche détient 60,7% des revenus du pays. Selon le rapport sur le développement humain du PNUD de 2006, seulement 13% des Burkinabé auraient accès à un dispositif d'assainissement amélioré et 61% n'auraient pas accès à un point d'eau potable permanent (PNUD, 2006). Si l'on considère l'indicateur de développement humain (IDH) de 2007¹, le Burkina Faso se classe au 176^e rang sur un total de 177 pays (PNUD, 2007).

1.1.1.2 Démographie et urbanisation

Le Burkina Faso doit conjuguer avec une forte population et un taux d'urbanisation élevé. Avec une population d'environ treize millions d'habitants, le taux d'accroissement moyen annuel prévu pour la période 2003-2015 est de 2,9% (PNUD, 2006), ce qui ferait passer la population à 17,7 millions d'habitants en 2015. La population urbaine reste relativement faible (17,7%), mais le taux d'urbanisation tend à augmenter (Lerebours et Ménager, 2001). Le pays compte deux grandes villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso et une dizaine de villes secondaires. On considère que près d'un urbain sur deux réside à Ouagadougou, la capitale. Selon l'Institut national des statistiques et de la démographie (INSD), celle-ci comptait en 2004 seulement 939 931 habitants (Commune de Ouagadougou, 2004). Cependant, dû au nombre élevé de résidents informels, il est généralement considéré que la population réelle de la capitale est de 1,5 millions (Commune de Ouagadougou, 2004). Le taux de croissance de la ville est de 9,8%, soit environ trois fois plus que le taux de croissance globale du pays. La forte tendance à

¹ L'IDH est un indice de mesure du développement humain développé par l'économiste Amartya Sen pour le PNUD afin d'enrichir l'approche monétaire privilégiée par la BM (qui s'appuie seulement sur le PIB). L'indice propose une synthèse entre des indicateurs de revenus, de connaissances et de santé pour mesurer le développement (PNUD, 2007).

l'urbanisation est ainsi bien illustrée. Ce taux de croissance particulièrement élevé de la capitale est principalement attribué à la migration des populations rurales vers les centres urbains.

1.1.2 Contexte politique du Burkina Faso

Le contexte politique, tout comme les aspects socio-économiques, influencent la réflexion sur l'eau et sa gestion. Ce pays du tiers-monde présente un système politique fragile, soumis à la tutelle des bailleurs de fonds et marqué par un processus inachevé de décentralisation.

1.1.2.1 Précarité de l'administration publique

Le Burkina Faso est à plusieurs niveaux politiquement précaire. L'administration du pays est structurellement et fonctionnellement déficiente (Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État du Burkina Faso, 2007). Selon une étude des institutions politiques vouées à l'approvisionnement en eau potable au Burkina Faso de Dakoure, Kouassi-Komlan et Ouibiga, (2004), les principales lacunes institutionnelles sont :

- la gestion fragmentaire et sectorielle ;
- l'inadéquation entre les capacités des structures en termes de ressources humaines et financières et leurs mandats ;
- la faible expertise en matière de définition de priorités, d'élaboration de la réglementation, de suivi – évaluation , de coordination interne et de sensibilisation ;
- le chevauchement des attributions entre les organes responsables ;
- l'insuffisance des ressources propres pour le fonctionnement continu des activités et pour l'innovation ;
- les modifications trop fréquentes des attributions, des structures et la mobilité du personnel d'encadrement.

Bien qu'il soit faux d'attribuer ces faiblesses aux seuls facteurs de pauvreté et de précarité socio-économique du pays, il apparaît juste d'avancer que ces facteurs sont déterminants. Faute de moyens et d'effectivité, le Burkina Faso est incapable de fournir le minimum requis pour assurer

une cohésion administrative et politique adéquate. Ainsi, l'économie intérieure du pays n'est pas assez forte pour assurer un revenu suffisant à l'État pour qu'il puisse développer des programmes d'intervention efficaces. Pour atténuer cette incapacité de mettre en œuvre des programmes adéquats, l'État doit se tourner vers du financement extérieur.

1.1.2.2 Dépendance économique et influence politique des bailleurs de fonds

Le recours fréquent au financement international engendre d'un point de vue politique une certaine dépendance envers les bailleurs de fonds. La survie de l'ensemble des secteurs soumis à l'intervention gouvernementale dépend directement du financement extérieur. Pour le cas de l'eau, entre les années 1996 et 2000, le financement du secteur eau assuré par les donations et les prêts extérieurs a oscillé autour de la barre du 90% (Programme GIRE, 2004c). Il en ressort donc à la fois une grande dépendance du gouvernement et un pouvoir d'influence de la part des bailleurs de fonds sur l'orientation des politiques nationales. Le Burkina Faso est appuyé dans son développement par l'aide bilatérale (entente avec un pays), mais surtout par l'aide multilatérale (entente de prêts avec des institutions financières internationales). Or, cette aide est attribuée en échange d'engagements de la part des pays receveurs d'atteindre des objectifs de développement tels ceux réunis dans le Cadre stratégique de lutte à la pauvreté et ceux des Objectifs du millénaire pour le développement (Ministère de l'Économie et du Développement du Burkina Faso, 2004).

Les grandes orientations des politiques de développement

Comme nous l'avons mentionné, pour l'ensemble du secteur public, la dépendance du pays envers l'aide internationale est éloquent. Les institutions bancaires internationales maintiennent leur influence sur les pays les plus pauvres par le biais d'ententes diverses ou de stratégies politiques à mettre en œuvre pour assurer le développement économique et social du pays comme conditionnalité au financement. Les stratégies de développement sont donc fortement orientées par les bailleurs de fonds.

Ainsi, jusqu'en 2005, la Lettre d'intention politique de développement humain durable (LIPDHD) constituait un engagement du pays à mettre en œuvre des efforts durables sur le plan du développement du pays. L'orientation de l'ensemble des politiques sociales et des services publics était liée par cet accord. Au Burkina Faso, les efforts générés par cette entente n'ont donné

que de faibles résultats et ce, principalement à cause des problèmes d'utilisation efficace des ressources au sein de l'administration publique (Agence canadienne de développement international, 2006). En matière de gestion de l'eau, c'est cet engagement qui a généré l'impulsion nécessaire à la création de la Politique nationale de l'eau (Sidibe, 2004).

Aujourd'hui, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est devenu la référence en matière de politiques de développement pour le pays. Le CSLP est une entente faite entre un pays et la Banque mondiale afin d'élaborer des mécanismes politiques pour favoriser le développement et assurer une meilleure cohésion en matière de lutte contre la pauvreté. Le CSLP est aussi devenu le document de référence pour l'orientation des ententes bilatérales en matière d'aide internationale (Agence canadienne de développement international, 2006). De façon similaire, les Objectifs du Millénaire influencent les politiques de développement du pays en fixant des objectifs de développement pour huit secteurs prioritaires et en promouvant différents moyens pour y arriver (Ministère de l'Économie et du Développement du Burkina Faso, 2003). Le CSLP a d'ailleurs été ajusté aux Objectifs du Millénaire en 2004.

Les objectifs prioritaires du CSLP sont regroupés autour des thèmes d'amélioration des conditions de vie pour les plus démunis, d'assainissement des politiques publiques notamment en termes d'efficacité et de rentabilité, de la mise en place d'une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'instauration d'une meilleure gouvernance mieux coordonnée avec l'aide publique au développement (Ministère de l'Économie et du Développement du Burkina Faso, 2004). Ces engagements ont permis au pays d'avoir accès à un financement de la part de la BM et du FMI pour alléger ses dettes extérieures et rétablir sa balance de paiements. Un des piliers de cette entente est le réaménagement et l'assainissement de l'administration et des politiques publiques. Ces transformations sont principalement canalisées autour du processus de décentralisation de l'État.

1.1.2.3 Décentralisation

La gestion de l'eau au Burkina Faso ainsi que l'ensemble des secteurs d'intervention publique s'inscrivent dans un contexte politique de décentralisation qui se déploie depuis 1991 dans l'ensemble de l'administration publique burkinabé. La Constitution de 1991 lançait ce processus en reconnaissant juridiquement l'émergence de nouveaux pôles de pouvoir. Le Texte

d'Orientation de la Décentralisation au Burkina Faso (TOD), adopté en 1998, est venu consacrer ces orientations politiques. La mise en oeuvre d'un processus de décentralisation administratif est une des conditionnalités aux prêts des institutions de Bretton Woods (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2002). La décentralisation est ici comprise comme le transfert de responsabilités traditionnellement administrées par l'État vers des unités de gestion locales et/ou périphériques (Senouci, 1996).

Au Burkina Faso, le type de décentralisation préconisée vise une redistribution des pouvoirs vers d'autres paliers que le gouvernement central (soit les provinces ou les communes). Par cette démarche, l'État central n'est plus perçu comme le seul maître d'œuvre de la gestion du pays. Son rôle se doit désormais d'en être un d'accompagnement technique des représentants des populations locales (Commune de Ouagadougou, 2004). Ces communautés locales disposent aussi officiellement d'un budget pour assurer le fonctionnement normal et pour financer les ressources humaines nécessaires. En effet, afin d'assurer une décentralisation effective vers les communautés, l'État est responsable de fournir les outils et les moyens adéquats aux représentations locales, ce qui n'est cependant toujours pas le cas jusqu'à présent (Agence canadienne de développement international, 2006). Ainsi, les collectivités locales sont, de par la décentralisation, « attributaires, dans le domaine de l'eau, d'une responsabilité importante qu'elles ne sont pas en mesure d'assumer » (Le Bris, 2002).

Cette décentralisation prétend donc favoriser un rapprochement avec les réalités locales en promouvant une gestion soutenue par les collectivités, une plus grande transparence, l'appel aux expertises des acteurs locaux favorisant ainsi le caractère spécifique, adapté et localisé des systèmes de gestion (Blary, Boisvert et Fiset, 1997). Les acteurs privés et ceux de la société civile sont aussi appelés à s'impliquer dans la gestion des services publics qui étaient traditionnellement assurée entièrement par l'État (Sidibe, 2004). La décentralisation au Burkina Faso n'est donc pas perçue comme une simple modification de la structure de l'administration, elle représente l'impulsion nécessaire au développement et à la démocratie (Secrétariat international de l'eau, 2004).

Or, pour le secteur de l'eau, Blary, Boisvert et Fiset (1997) observent que l'on retrouve dans les efforts de décentralisation en Afrique un « mélange de privatisation et de dérégulation » accompagné de « formules renouvelées de l'État providence » (Blary, Boisvert et Fiset, 1997, p.

121). L'absence de réel transfert de pouvoir vers des pôles de décisions périphériques fait de cette décentralisation tant privilégiée une simple déconcentration (transfert plutôt administratif où les nouveaux organes de gestion ne font qu'administrer des décisions prises par le gouvernement central) (Lemieux, 2001).

Pour certains auteurs, la décentralisation s'inscrit aussi dans une logique de déploiement du libéralisme. La minimisation du poids de l'État, l'implication du secteur privé dans les sphères de pouvoir gouvernemental et la régulation des services sociaux par les lois du marché sont clairement associées à cette démarche décentralisatrice. L'exemple de la gestion de l'eau illustre bien la vision libérale que sous-tend le processus de décentralisation en cours depuis 1991. Selon le gouvernement burkinabé, la gestion décentralisée de l'eau doit être accompagnée de la mise en place d'une économie de l'eau où la production de biens et services liés à l'eau doivent répondre à la logique du marché (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Selon la typologie de Rondinelli et Minis utilisée par Blary, Boisvert et Fisette (1997), cette décentralisation du secteur eau serait plutôt de type économique (allocation de biens et de services par le jeu du marché) que politique (transfert de responsabilité vers d'autres unités de gestion que le gouvernement central).

Ainsi, malgré sa fragilité actuelle, l'administration du pays est en plein processus de décentralisation. Toujours inachevée et difficilement inachevable compte tenu du peu de moyens disponibles, la décentralisation demeure l'outil privilégié par le gouvernement pour mieux servir la démocratie. Selon le CSLP, elle est la clé de l'amélioration de la qualité de la vie politique et de la démocratie au Burkina Faso. La décentralisation est donc au cœur des politiques de développement du pays et des institutions internationales.

1.1.3 Caractéristiques géographiques, climatiques et hydrologiques du Burkina Faso

Outre les caractéristiques socio-économiques et politiques, les caractéristiques géophysiques constituent aussi un aspect crucial pour la réflexion sur la gestion de l'eau. Puisque le pays est confronté à un contexte de rareté de l'eau, notre réflexion en sera influencée.

1.1.3.1 Géographie et climat

Le Burkina Faso est un pays plat de l'ouest africain constitué aux trois-quarts d'une pénéplaine. Enclavé, il partage ses frontières avec six autres pays. Généralement très peu arrosé, le pays est caractérisé par trois types de climat. On y retrouve au sud-ouest un climat de type soudanien où la pluviométrie annuelle varie entre 900 et 1200 mm. La zone soudano sahélienne reçoit entre 600 et 900 mm de pluie par année. Cette large zone climatique du centre du pays est la plus peuplée et donc la plus affectée par les pressions anthropiques. Finalement, la zone sahélienne, zone la plus aride, est située au nord du pays et sa pluviométrie oscille entre 300 et 600 mm. On compte pour l'ensemble du pays une seule saison des pluies qui s'étend, selon les régions, de juin à septembre et dure de 70 à 190 jours. (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2002).

1.1.3.2 Hydrographie et géomorphologie

Si la pluviométrie qui caractérise les différents climats est relativement faible pour l'ensemble du pays, le Burkina Faso détient un réseau hydrographique important. L'alimentation en eau du pays provient principalement des grands fleuves que l'on retrouve sur le territoire. Le pays est divisé en trois bassins versants internationaux. Le bassin de la Volta, d'une superficie de 120 000 km², est le principal et couvre l'ensemble du plateau Mossi (centre du pays). Ses trois sous-bassins, le Nakanbé, le Pendjari et le Mouhoun se déversent dans le lac Volta situé au Ghana (Lerebours et Ménager, 2001). Le Bassin de Comoé est quant à lui d'une superficie de 17 000 km² et il se situe dans la zone sud soudanienne (sud-ouest du pays) où la pluie annuelle est la plus abondante. La plus grande partie de ce bassin se situe en Côte d'Ivoire et sa source se trouve dans les falaises de Banfora au Mali. Le troisième bassin versant, le bassin du Niger, est d'une superficie de 72 000 km² et est constitué principalement de cours d'eau non pérenne (Dakoure, Kouassi-Komlan et Ouibiga, 2004). Le pays s'appuie aussi sur une division nationale des bassins versants (voir appendice A). Le Nakanbé, le Mouhoun, le Niger et le Comoé constituent les quatre bassins principaux divisés eux-mêmes en 17 sous-bassins (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Comme nous l'expliquerons ultérieurement, cette division par bassins versants prend une importance capitale pour la gestion intégrée de l'eau puisque le bassin versant représente l'unité territoriale sur laquelle repose la stratégie de gestion.

La géomorphologie du pays influence aussi la disponibilité et l'accessibilité des ressources en eaux souterraines. Celle du pays est essentiellement divisée en deux grandes classes. Une structure cristalline couvre l'essentiel du plateau Mossi et de la pénéplaine burkinabé. L'eau qui y est présente est dispersée dans des fissures ce qui en rend l'accessibilité difficile. Le reste du pays est constitué d'une structure sédentaire plus accessible puisque l'eau présente séjourne dans de larges bassins souterrains. Due à une plus grande porosité de la structure rocheuse, l'eau contenue dans cette structure géomorphologique est par contre plus vulnérable aux pollutions diverses (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a).

1.1.3.3 Ressources en eau et évolution de la pluviométrie

Faibles ressources en eau et pluviométrie variable

En considérant ce que nous venons d'aborder, il en ressort que les ressources en eau pour l'ensemble du pays sont déficientes. Bien qu'elles ne soient pas en dessous du seuil critique de 1000 m³/personne/année établi par les normes de l'OMS, la situation du Burkina Faso est tout de même considérée comme problématique et ce, principalement à cause de la forte tendance à la raréfaction des ressources qui y est observée (World Water Forum, 2006). La quantité totale d'eau disponible, incluant les eaux de surface et les eaux souterraines, est évaluée à 1750 m³/personne/année (Portail de l'eau du Burkina Faso, 2006). Cette situation place le pays dans un état de stress hydrique où les périodes de sécheresses sont susceptibles d'affecter directement les capacités du pays d'approvisionner en eau potable sa population et de subvenir aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. Selon le rapport sur l'Afrique produit pour le Sommet sur l'eau de Mexico (2006), le Burkina Faso est un des pays qui est le plus menacé par le manque d'eau (World Water Forum, 2006).

La vulnérabilité est surtout due à deux phénomènes, soit la forte dépendance du pays envers la pluviométrie et les variations interannuelles importantes caractérisant le régime pluviométrique (Ministère de l'eau et de l'environnement du Burkina Faso, 2001a). La forte dépendance du pays envers la pluviométrie est principalement due aux faibles capacités de maîtrise de l'eau. Cette dépendance est particulièrement éloquent dans le domaine de l'agriculture. Les impacts d'une trop faible pluviométrie ont été largement observés par les famines qui ont eu lieu lors des différentes sécheresses qui ont affecté le pays lors de la décennie 1970. Le phénomène

d'intervariabilité des pluies est lui clairement démontré par les différentes données pluviométriques enregistrées. Par exemple, pour les enregistrements faits au mois d'avril à la station météo de *Ouagadougou Aéroport*, on comptait en 2005 29,1 mm de pluie, alors qu'en 2006, on en enregistrait plus que 5,7 mm (Portail de l'eau du Burkina Faso, 2006). Ces écarts pluviométriques rendent difficilement prévisibles les quantités d'eau qui seront disponibles pour satisfaire aux activités humaines. Les infrastructures d'eau sont donc difficilement planifiables et rentabilisables (Roche, 2003). Couplées à la forte dépendance du pays envers la pluviométrie, elles génèrent donc un contexte difficile pour la question de l'eau.

Eaux de surface

Le potentiel national pour les eaux de surface est évalué à 8,79 milliards de m³ de ressources renouvelables pour les années normales et un peu moins de la moitié de cette quantité pour les années sèches, soit 4,29 milliards de m³ (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Selon l'ancien Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, les ressources renouvelables représentent la quantité d'eau qui se régénère chaque année, alors que les ressources utilisables sont la quantité d'eau renouvelable à laquelle on doit soustraire les volumes d'eau essentiels à la préservation des écosystèmes, ceux évaporés et ceux nécessaires aux pays en aval en vertu des accords internationaux de partage des eaux (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Ainsi, si l'on veut aborder les ressources d'eau dans une perspective durable, les ressources utilisables d'eau ne représentent donc plus que 4,94 milliards de m³ pour les années normales et 2,32 milliards de m³ pour les années sèches. L'eau utilisable représente donc un volume largement inférieur et, comme nous le verrons plus tard, celui-ci est insuffisant pour répondre à la demande actuelle du pays.

De plus, la presque totalité des cours d'eau du territoire burkinabé s'assèche au cours de l'année. Cette rupture en ressources est un autre défi pour la planification. Ainsi, lors des périodes les plus sèches, les pressions sur les ressources en eau sont fortes et la surmobilisation représente un facteur menaçant pour la conservation des ressources (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2002). Une fois de plus, cette situation est associée aux lacunes du pays quant à la maîtrise de l'eau.

Eaux souterraines

En ce qui concerne les eaux souterraines, la baisse des aquifères observée depuis 30 ans et leur faible accessibilité démontrent que dans une perspective durable, il n'existe pas réellement de ressources en eau souterraine disponible pour l'utilisation humaine à grande échelle. Seuls quelques puits et forages sont réalisés pour subvenir à des besoins localisés. En terme de quantité, « l'eau infiltrée chaque année est reprise par divers mécanismes (évapotranspiration, écoulements souterrains) et elle ne suffit pas à maintenir un bilan positif des aquifères » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a).

Dans des zones plus peuplées comme les grandes villes, le recours à diverses sources d'eau pour assurer les besoins de la ville est souvent ce qui est privilégié. Or, puisque Ouagadougou est situé au cœur d'une structure cristalline (structure qui n'offre qu'un potentiel de faible débit), les besoins doivent être comblés presque totalement par les eaux de surface (Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000) et plusieurs complications en découlent. « Le recours alternatif à l'eau de surface implique de multiples contraintes : les risques liés à une eau de mauvaise qualité bactériologique, les coûts élevés de mobilisation (barrages) et d'exploitation (conduites, traitements physico-chimiques), la perte énorme d'eau par évaporation dans les barrages, les conflits potentiels avec les pays voisins pour la gestion des bassins partagés. » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2002, p. 50). De plus, avec l'augmentation de la demande en eau, il devient de plus en plus difficile pour le Burkina Faso de pourvoir aux besoins de sa capitale avec uniquement les points d'eau à proximité de celle-ci. Ainsi, comme le recours à des sources plus éloignées augmente les coûts de production, la tendance à surexploiter les ressources et donc à menacer leur intégrité écologique est souvent privilégiée.

Ainsi, en termes de ressources en eau, le pays est caractérisé à la fois par une faible disponibilité des eaux de surface et ce particulièrement dans les années et les périodes sèches, par une géomorphologie peu favorable et une qualité des eaux de plus en plus affectée par les pressions anthropiques.

Évolution générale de la pluviométrie pour le Burkina Faso

Depuis les dernières décennies, le régime des pluies semble diminuer progressivement, ce qui fragilise aussi le réseau hydrique du pays. Dans un contexte de ressources en eau limitées, cette tendance à la raréfaction est d'autant plus sérieuse. Selon l'UICN, depuis les grandes sécheresses du début des années 1970, la quantité de pluie a chuté de 15 % à 30 % pour l'ensemble du Sahel inscrivant presque chaque année des taux inférieurs à la période normale (voir appendice B) (UICN, 2004). Cette baisse tendancielle des pluies accompagne le processus d'aridification de la région (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2002). Pour le Burkina Faso, il a été observé que la période 1961-2000 a enregistré une régression de 14% de la pluviométrie par rapport à la période précédente (1931-1960) (Cres *et al*, 2002).

Un autre facteur illustrant cette diminution des précipitations est la migration vers le sud des isohyètes². On observe pour la période 1961-1990 une translation vers le sud oscillant entre 100 et 150 km (voir appendice C). La période 1971-2000 a vu apparaître l'isohyète 400 mm au nord du pays alors qu'au sud l'isohyète 1 200 mm disparaissait progressivement.

Les eaux de surface sont directement affectées par la diminution de la pluviométrie. Pour le Sahel, le débit des cours d'eau majeurs a chuté drastiquement. On évalue la diminution des débits d'eau entre 30 et 60% (UICN, 2004). Ces diminutions affectent les écosystèmes des rivières ainsi que les infrastructures dédiées à la maîtrise de l'eau pour répondre aux besoins du pays.

Observée depuis une trentaine d'année, les experts associent désormais cette diminution des pluies comme un phénomène causé par les changements climatiques. Ainsi, outre le contexte physique et socio-économique du pays, il apparaît désormais important de considérer cet autre facteur préoccupant pour la question de l'eau.

² Les isohyètes sont des frontières déterminant des zones de même pluviosité selon les données pluviométriques enregistrées.

1.2 Vers un pays de sécheresse: les impacts des changements climatiques

Les changements climatiques auront des effets divers sur le régime hydrologique du pays qui se répercuteront sur la disponibilité des ressources en eau. Subséquemment, pour établir une stratégie de gestion adéquate, il est impératif pour notre analyse de tenir compte de ce phénomène inquiétant et difficilement prévisible. En effet, les perturbations hydrologiques prévues indiquent que les ressources en eau du pays seront affectées, ce qui implique directement les aspects sociaux et environnementaux de l'eau (Statkhiv, 1998). C'est en ce sens que les perturbations de l'eau induites par les changements climatiques deviennent aussi politiques.

1.2.1 Scénarios climatiques, prévisions et incertitudes : les difficultés politiques liées aux incertitudes scientifiques

Les changements climatiques sont étudiés en fonction de différentes prévisions développées selon les modèles de circulation générale (GIEC, 2003). Ces modèles reposent sur des paramètres et des hypothèses modélisées afin d'obtenir différents scénarios pour le futur. Bien qu'il existe une certaine unanimité sur le fait que nous sommes dans un processus de changements climatiques et que ceux-ci sont fortement exacerbés par les activités anthropiques, il n'existe pas de consensus sur les différents scénarios développés pour nous donner une perspective de ce que le futur nous réserve. Cependant, de façon générale, les différents scénarios climatiques prévoient pour le Sahel une augmentation globale des températures, une évapotranspiration accrue, une perturbation des régimes pluviométriques et des écoulements, un appauvrissement du couvert nuageux et une augmentation de la récurrence et de la sévérité des événements extrêmes (GIEC, 2003).

Ainsi, les études sur les changements climatiques s'appuient sur des modèles prévisionnels et des hypothèses, ce qui teinte cette science de fortes incertitudes. Ces incertitudes sont un des principaux freins pour assurer un bon relais entre la science et le politique. Devant ce spectre large de prévisions et d'incertitudes, les prises de décisions doivent souvent s'appuyer sur le principe de précaution et doivent répondre à des défis d'adaptation variés, voire souvent opposés. Il devient donc souvent difficile de mettre en œuvre une stratégie claire pour un futur incertain dans un pays où le manque de ressources est chronique. Pourtant, malgré ces incertitudes et les difficultés politiques qu'elles suggèrent, il demeure impératif pour le Burkina Faso de mettre en

œuvre des mesures préventives pour éviter les catastrophes sociales et environnementales liées aux répercussions des changements climatiques sur l'eau. Sa grande vulnérabilité aux changements climatiques constitue une des raisons principales à l'urgence de trouver des moyens pour mieux s'adapter.

1.2.2 Vulnérabilité du Burkina Faso

Les changements climatiques présentent des risques pour l'ensemble de la planète. Cependant, puisque la vulnérabilité des systèmes est variable, ceux-ci ne sont pas exposés similairement aux risques (PNUD, 2007). Les effets pour certains pays seront vraisemblablement plus grands : les plus vulnérables auront plus de difficultés à faire face aux impacts néfastes induits par les changements climatiques alors que les mieux préparés pourront mieux faire avec les transformations prévues. Le Burkina Faso, comme nous le démontrerons est largement vulnérable aux risques que présentent les changements climatiques.

1.2.2.1 La vulnérabilité : une définition du concept

La vulnérabilité est un concept central de la réflexion développée autour des changements climatiques. Selon le deuxième rapport du GIEC, la vulnérabilité se définit comme « the extent to which a natural or social system is susceptible to sustaining damage from climate change. » (IPCC, 2000 in Olmos, 2001, p. 3). Cette vulnérabilité doit être comprise à la fois en fonction de la sensibilité d'un système et de sa capacité à s'adapter³ (Adger, 2006 ; Burton *et al*, 2002). Ainsi, l'ensemble du continent africain est considéré comme très vulnérable puisque très sensible aux changements climatiques et peu outillé pour s'adapter. L'importance capitale de l'agriculture et la dépendance de celle-ci aux précipitations, la sensibilité des cours d'eau (non pérennes), la récurrence des sécheresses et la faible capacité d'y répondre, la faible accessibilité aux ressources financières et humaines ainsi que la faible cohésion institutionnelle sont tous des facteurs influençant le vulnérabilité de l'Afrique en général et du Burkina en particulier.

³ Selon Adger, la sensibilité est comprise comme le degré de perturbation que subira le système et la capacité d'adaptation comme l'habilité d'un système à s'accommoder et à répondre à ces transformations.

1.2.2.2 La vulnérabilité du Burkina Faso

La précarité socio-économique et politique, l'augmentation constante de la demande en eau, la désuétude des infrastructures de l'eau ainsi que la faible maîtrise de l'eau font partie des aspects clés qui caractérisent la vulnérabilité du Burkina Faso (Badolo, 2003 ; UICN, 2004). Ce sont essentiellement ces facteurs que nous aborderons ici.

Contexte socio-économique précaire

D'un point de vue global, la vulnérabilité du Burkina Faso est attribuée à sa pauvreté généralisée (économiquement, politiquement et socialement). Comme nous l'avons déjà abordé, le Burkina Faso est un des pays les plus pauvres du monde ce qui influence sa capacité à faire face aux changements climatiques. L'accessibilité aux ressources financières et humaines nécessaires pour faire face aux changements est ici en question. Bien que la pauvreté ne soit pas un facteur exclusif de vulnérabilité, « inequality and marginalization are among the most important determinants of vulnerability » (Olmos, 2001, p. 10). L'absence de ressources financières, humaines et techniques sont donc au cœur du problème. En additionnant au facteur de pauvreté une forte croissance démographique ainsi qu'un contexte où l'amenuisement des ressources en eau vient rapidement compromettre les capacités à répondre aux besoins en eau de la population, on se retrouve avec une société largement vulnérable aux changements climatiques.

Croissance de la demande en eau

La vulnérabilité du pays est aussi due à l'augmentation de la demande en eau. La croissance démographique ainsi que l'exode rural sont les deux principaux facteurs favorisant cette tendance. L'accroissement de la consommation d'eau par habitant et l'industrialisation des villes en sont d'autres. En zone urbaine, alors que la consommation d'eau n'était que de 35L/j/pers en 1975, il est prévu qu'elle atteigne les 70L/j/pers en 2010 (Dakoure, Kouassi-Komlan et Ouibiga, 2004). En zone rurale, l'aridification des terres et les mauvaises techniques d'irrigation génèrent aussi une augmentation de la demande en eau pour l'agriculture.

Sur le bassin du Nakanbé (bassin le plus fortement peuplé), cette augmentation générale de la demande en eau s'additionne au problème de stress hydrique important déjà présent. Selon les

normes de l'UNESCO et de l'OMM, le niveau de stress hydrique est élevé lorsque plus de 40% des ressources disponibles sont utilisées. Dans ce bassin, le taux de mobilisation est de 53% (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Le stress hydrique est plus élevé dans cette région du Burkina Faso dû à la concentration démographique de ce bassin versant qui génère une demande importante en eau pour la consommation, l'agriculture et à des fins hydroélectriques. Ainsi, cette augmentation de la demande en eau, qui est concentrée dans un bassin versant spécifique, rend le pays vulnérable aux changements climatiques qui devraient engendrer un amenuisement des ressources. La faiblesse des infrastructures de l'eau contribue aussi à la vulnérabilité du Burkina Faso de ce point de vue.

Remise en cause des infrastructures liées à l'eau

Cette forte demande en eau présuppose donc des infrastructures adéquates et adaptées aux changements prévus. Pourtant, comme le soutiennent Cross et Morel de la Banque mondiale (2005), « African cities and towns are characterized by intermittent supplies, frequent breakdowns, inefficient operations, poor maintenance, and depleted finance. » (Cross et Morel, 2003, p. 52). Au Burkina Faso, on observe déjà qu'en période chaude et sèche, les infrastructures liées à l'hydroélectricité et à l'approvisionnement en eau potable sont déficientes. L'insuffisance en eau pour faire marcher les turbines rend instable la capacité de produire de l'hydroélectricité et les sécheresses accentuent l'évaporation dans les plans d'eau ce qui assèche les réserves d'eau destinées à l'alimentation en eau potable des populations (Ouedraogo, 2001). Pourtant, le captage d'eau continue de se faire par la rétention d'eau dans de vastes barrages à ciel ouvert. Les difficultés qu'entraînent les sécheresses obligent l'État à revoir ses stratégies de captage d'eau, ce qui génère des coûts élevés qu'il est souvent impossible d'assumer. En effet, un amenuisement des ressources en eau, couplé à une forte concentration de la demande dans un même bassin, présuppose le développement d'infrastructures capables de diversifier ses sources. Cette stratégie impose cependant un accroissement des coûts d'exploitation puisque ces nouveaux points d'eau sont habituellement plus éloignés.

Ainsi, la désuétude des infrastructures et l'incapacité du gouvernement de revoir ses façons de faire fragilisent les capacités de développement du pays et menacent les populations locales les plus vulnérables aux changements climatiques.

Maîtrise des ressources en eau

La qualité d'exploitation des ressources naturelles est considérée par le GIEC comme un facteur de vulnérabilité déterminant. Un pays caractérisé par une gestion non durable des ressources naturelles et par des systèmes mal aménagés pourra difficilement faire face aux transformations qui sont attendues (GIEC, 2003). Ainsi, un des principaux problèmes du Burkina Faso est la persistance d'une forte dépendance à la pluviométrie due aux difficultés de mobilisation et de maîtrise des eaux. Avec cette dépendance, le Burkina Faso et le Sahel dans son ensemble demeurent vulnérables aux sécheresses, aux déréglementations du régime des pluies et à leurs fortes variabilités annuelles et inter annuelles (CILSS, 2006). Cette absence de maîtrise de l'eau est constituée d'un volet technique et d'un volet socio-politique qu'il est impératif de coordonner pour assurer une maîtrise de l'eau durable. Les réponses aux changements climatiques devraient donc se faire à travers ces deux volets.

1.2.3 L'adaptation

Dans les études sur les changements climatiques, les différentes initiatives cherchant à répondre aux effets néfastes provoqués par les transformations climatiques sont regroupées sous le concept d'adaptation. L'adaptation est comprise comme l'ajustement des systèmes naturels et humains aux effets provoqués par les modifications du climat (GIEC in Burton *et al*, 2002, p. 46). Les politiques d'adaptation ont comme objectif de réduire la vulnérabilité d'un système naturel ou humain aux changements climatiques (Burton *et al*, 2002). Ainsi, pour le secteur eau, les changements climatiques imposeront au politique un changement de paradigme. Comme le soutient le CILSS, «Changer de paradigme, c'est ne plus se contenter de tenter de résoudre le problème de la vulnérabilité du Sahel en s'attaquant aux symptômes (désertification, famine, difficultés d'accès à l'eau potable, exode rural), mais plutôt d'agir à la racine du mal : la non maîtrise de l'eau.» (CILSS, 2006, p. 4) . La gestion intégrée de l'eau s'est imposée comme la réponse politique capable d'être à la hauteur de ce défi.

1.3 Conclusion

Ainsi, les ressources en eau sont pour le Burkina Faso une question préoccupante. Comme nous l'avons démontré, de par ses caractéristiques géophysiques, le pays est confronté à une faible disponibilité des ressources en eau et de par sa précarité socio-économique, le pays se trouve souvent incapable de mettre en place et de maintenir des infrastructures et des politiques capables de répondre aux besoins de sa population. De plus, les activités humaines et les changements climatiques provoquent des transformations environnementales qui menacent cette ressource fragile et rare d'emblée. La transformation des cycles hydriques, la diminution de la pluviométrie ainsi que l'amenuisement et la pollution des sources d'eau sont des exemples de ces transformations qui affectent le pays.

Avec la désormais certitude que les changements climatiques auront des effets importants, la communauté internationale a compris l'importance pour les pays les plus vulnérables comme le Burkina Faso de mettre en œuvre des stratégies diverses pour faire en sorte que les répercussions soient les moins néfastes possible. Or, entre impératifs économiques, nécessités sociales et protection environnementale, il n'est pas toujours facile pour un État de trouver les réponses appropriées. Pour y arriver, la gestion intégrée des ressources en eau représente pour plusieurs la réponse qui saura concilier ces trois pôles du développement que l'on souhaiterait durable.

CHAPITRE II

DES CHANGEMENTS PHYSIQUES QUI INTERPELLENT LE POLITIQUE: COMMENT MIEUX GÉRER LES RESSOURCES EN EAU?

La vulnérabilité du pays en matière d'eau ainsi que les risques liés aux changements climatiques interpellent la sphère politique. Cette dernière est, comme nous l'avons déjà mentionné, socialement responsable d'élaborer des réponses adéquates pour faire face à ces transformations. L'augmentation des pressions anthropiques sur les ressources en eau et les transformations climatiques affectent les valeurs écologiques des écosystèmes tout comme elles restreignent les capacités de développement social et économique des pays affectés (Hedelin, 2007). C'est dans cette perspective que les États sont responsables de concilier développement et protection environnementale. L'approche durable pour la gestion de l'eau, incarnée dans le principe de gestion intégrée de l'eau, s'est peu à peu imposée du point de vue international comme la réponse à ce double défi.

2.1 La gestion durable : pour répondre aux défis de l'eau

Le Rapport Meadow, Halte à la croissance, (1972) constatait déjà à l'époque que la croissance telle qu'on la menait aurait des conséquences néfastes sur les écosystèmes et que cela pourrait empêcher les générations futures d'avoir accès aux ressources naturelles nécessaires pour répondre à leurs besoins. La réponse de la gestion durable des ressources naturelles fut donc de proposer une approche cherchant à concilier les impératifs d'équité sociale, d'efficacité économique et de conservation de l'environnement et ce, pour les générations présentes comme

futures⁴. Le développement durable doit être compris comme un paradigme qui interpelle l'ensemble de la société sur la façon dont le développement est entrevu. Il correspond donc plus à un idéal ou à une représentation du *vivre ensemble* qu'à une stratégie précise et prête à mettre en œuvre.

L'eau comporte différentes caractéristiques qui imposent d'aborder la gestion de la ressource du point de vue du développement durable. Premièrement, elle est une ressource essentielle à la vie et elle est jugée non renouvelable dans plusieurs régions du monde⁵ (Stakhiv, 1998). Une gestion déficiente aura donc comme conséquences d'amenuiser les ressources et éventuellement d'en restreindre l'accès pour une partie de la population. Deuxièmement, une gestion adéquate de l'eau impose de répondre à des normes recoupant à la fois les notions de quantité, de qualité et d'accessibilité (Biswas, 2004). Une trop faible quantité d'eau est menaçante pour la survie d'une population tout comme une eau en grande quantité mais de mauvaise qualité. De la même façon, une eau non accessible par manque d'infrastructures est inutile pour les populations (mais pas pour les écosystèmes). Finalement, l'eau comme ressource naturelle est liée à des impératifs qui peuvent être à la fois économiques, sociaux, politiques et environnementaux. De plus, ces liens qui unissent l'eau avec les différents secteurs sont à double sens. En effet, l'évolution de la ressource est d'une part directement influencée par les orientations prises dans chacun de ces secteurs et d'une autre part, le développement de ces différents secteurs est lui-même largement influencé par la qualité de la gestion de l'eau (Biswas, 2004). De la même façon, l'état de l'eau est aussi dépendant de celui de plusieurs autres ressources naturelles. Cette dernière caractéristique impose donc d'appréhender la gestion de l'eau d'un point de vue holistique (comme un tout) pour faire en sorte qu'elle soit durable.

La complexité de la gestion durable de l'eau imposée par ces trois particularités présuppose aussi la présence de nombreux acteurs interpellés par l'évolution de la ressource. Afin de concilier les divers intérêts portés par ces acteurs, la notion de participation est devenue incontournable pour la conceptualisation d'une gestion durable de l'eau (Hedelin, 2007 ; Turton *et al.*, 2005. p2). De cette participation devraient ressortir un aspect plus démocratique et une transparence accrue. La

⁴ Définition du développement durable largement répandue et dont la première définition officielle est attribuée au rapport Brundtland (ayant pour titre *Notre Avenir à tous*) en 1988.

⁵ L'eau est non renouvelable lorsque son cycle de régénération excède le temps d'une vie humaine.

question de l'eau est donc de plus en plus apparue comme « a multi-dimensional, multi-sectoral and filled with multi-interests, multi-agendas, and multi-causes, and which can be resolved only through a proper multi-institutional and multi-stakeholder coordination » (Biswas, 2004, p. 249).

Dans ce vaste champ du développement durable, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est peu à peu devenue l'approche proposée pour répondre à ces difficultés qu'imposent les particularités de l'eau avec les objectifs de développement durable. Or, si la gestion intégrée de l'eau n'est qu'une solution durable parmi d'autres, elle s'est graduellement imposée comme la seule solution valable, éclipsant par le fait même le recours à d'autres stratégies (Jeffrey an Gearey, 2006).

2.2 La gestion intégrée des ressources en eau : vers une volonté internationale ?

La gestion intégrée des ressources en eau fait aujourd'hui consensus sur la scène internationale. Depuis quelques années, de nombreux gouvernements ont mis sur pied des programmes de gestion intégrée et plusieurs chercheurs s'y sont intéressés. Les résultats demeurent pourtant difficiles à saisir. La GIRE a-t-elle apporté des changements positifs ? Nous aborderons tout d'abord les notions principales qui définissent ce concept pluriel et nous présenterons ensuite certaines critiques qui lui sont adressées. Finalement, nous examinerons comment la GIRE se déploie sur le plan international.

2.2.1 Le concept de gestion intégrée : un modèle de gestion

Avant de présenter les grands principes définissant le modèle de gestion intégrée de l'eau, il nous apparaît important de préciser qu'il n'existe pas de définition unique au concept. La gestion intégrée de l'eau est définie différemment selon les auteurs et les différents organismes internationaux. Ainsi, les différentes notions qui définissent la GIRE renvoient chacune d'elle à des corpus théoriques qui sont eux aussi variables. L'importance que prend chacune des notions dans la conception de la GIRE et les liens qui les unissent varient aussi selon la posture des auteurs, des porteurs ou des acteurs de l'eau (Biswas, 2004). Ainsi, la gestion intégrée des

ressources en eau doit être comprise comme un guide, un principe directeur qu'il est important de définir et redéfinir plutôt qu'une recette précise, prête à être appliquée.

2.2.2 Ses origines

Dans les années 1990, les transformations politiques et les défis que présentait la gestion intégrée des ressources naturelles interpellèrent plusieurs chercheurs. Margerum, Born, Grunblin et Slocombe devinrent alors des auteurs clés de la question (Mitchell, 2005). C'est durant cette même période que les institutions internationales ont fait de la gestion intégrée une solution nouvelle et capable de répondre à la crise de l'eau affectant la planète. « The integrated water resources management concept was promptly embraced by many international institutions during the 1990s, many of which were not even aware that it had been around for more than half a century » (Biswas, 2004, p.251).

La GIRE comme concept rassembleur fait son apparition sur la scène internationale à la conférence du PNUE sur l'eau à Dublin en 1992⁶ puis se précise au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro la même année (Fritsch, 2004). Plus tard, lors du Sommet de Johannesburg de 2002, la communauté internationale s'affirmait définitivement en faveur du principe de gestion intégrée de l'eau en s'engageant à ce que chaque pays soit doté d'un plan d'action pour la gestion intégrée en 2005 (Roche, 2003). Or, bien que le concept ait fait politiquement consensus dans la foulée de ces conférences et qu'il se soit popularisé durant les années 1990, plusieurs initiatives antérieures y ont fait appel. Durant les années 1930, l'expérience américaine de la *Tennessee Valley Authority* serait une des premières expériences de gestion de l'eau par bassin versant et un des premiers balbutiements de la GIRE (Ministère des Relations internationales du Québec, 1999; Jeffrey et

⁶ Lors de la conférence sur l'eau de Dublin, quatre principes directeurs pour la gestion de l'eau ont fait l'objet d'un consensus international en matière de gestion de l'eau. Ces quatre principes sont :

Principe 1 : l'eau douce est une ressource finie et vulnérable, essentielle au maintien de la vie, au développement et à l'environnement.

Principe 2 : le développement et la gestion de l'eau doivent se fonder sur une formule de participation qui fait intervenir à tous les niveaux les usagers, les planificateurs et les décideurs.

Principe 3 : les femmes jouent un rôle fondamental dans la fourniture, la gestion et la sauvegarde de l'eau.

Principe 4 : dans tous ses usages, l'eau a une valeur économique et doit être reconnue comme étant un bien économique.

Gearey, 2006). L'expérience de l'Afrique du Sud sert d'exemple depuis le début des années 1990 pour le continent africain (Van der Zaag, 2005).

Du point de vue international, la GIRE est aussi perçue comme un outil de développement. Selon le Global Water Partnership (GWP), organe de la Banque mondiale, elle constitue la réponse privilégiée par la communauté internationale pour faire en sorte que l'eau ne soit pas un facteur limitant pour que les pays visés puissent atteindre les Objectifs du Millénaire⁷ (Global Water Partnership, 2006 : Funke *et al.*, 2007, p. 1238). C'est dans cette optique que les grandes institutions internationales diffusent le concept allègrement depuis plusieurs années. La gestion intégrée est devenue, au fil des ans, un incontournable politique pour ce qui est de résoudre globalement la crise de l'eau.

2.2.3 Une définition de la GIRE

Bien qu'il existe une multitude de définitions de la gestion intégrée des ressources en eau, nous en avons retenu une afin d'en présenter les points principaux. Selon Schulze (2006), la gestion intégrée peut être définie comme : « a framework for the co-ordinated planning and management of land, water and other environmental resources for their equitable, efficient and sustainable use (Carter, 1998) according to the balanced views and goals of relevant stakeholders (Grigg, 1999) in order to maximise the resultant social and economic welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems (GWP, 2000) » (Schulze, 2007 p. 270). Elle fait donc appel à une plus grande intégration de la gestion des différentes ressources et des terres et cherche à concilier les intérêts des différents acteurs de l'eau tout en respectant les impératifs du développement durable, soit l'efficacité économique, le bien-être social et le maintien des écosystèmes.

⁷ Les Objectifs du Millénaire pour le développement sont une entente où les États membres des Nations Unies ont convenu de huit objectifs essentiels à atteindre d'ici à 2015 pour faire en sorte que le développement de l'ensemble du monde soit plus juste et équitable (ONU, 2005).

D'autres principes clés viennent se greffer à cette définition générale. Nous avons recensé les principaux chez différents auteurs (Schulze, 2007 ; Jeffrey and Gearrey, 2006 ; Margerum, 1999 ; Biswas, 2004 ; Van Koppen, 2003). La gestion intégrée de l'eau :

- Se dessine à l'échelle du bassin versant et cherche à intégrer les eaux de surface comme les eaux souterraines ;
- Adopte une approche systémique ;
- Favorise une approche participative basée sur l'échelle territoriale du bassin versant ;
- Repose sur la disponibilité des informations scientifiques et sur la capacité des acteurs de les utiliser ;
- Inclut une dimension sociale ;
- Cherche à utiliser les meilleures technologies et les infrastructures disponibles ;
- Cherche à générer une allocation équitable des ressources entre les usagers ;
- Reconnaît l'eau comme un bien économique.

La GIRE se construit comme une réponse à deux problèmes majeurs de la gestion traditionnelle de l'eau. Pour arriver à établir une approche durable et rationnelle de l'eau, la GIRE propose en effet de décloisonner les « silos » de la gestion traditionnelle et enfin de favoriser la conciliation entre les usages multiples par la participation des différentes parties prenantes. Ce sont là des problèmes complexes et la prétention d'y répondre est grande (Jeffrey and Gearey, 2006 ; Turton *et al*, 2005).

2.2.3.1 Contrer les limites de la gestion traditionnelle de l'eau

La reconnaissance des limites de la gestion traditionnelle s'appuyant sur une approche cloisonnée est à l'origine de la réflexion pour une gestion intégrée des ressources naturelles de façon générale (Born, 1995). « In the past, social and economic development and resource management plans have tended to be fragmented and uncoordinated, and have been implemented in a top-down manner by sectoral institutions whose legitimacy and effectiveness are now increasingly being questioned by society. » (Funke *et al.*, 2007, p. 1237). Pour y pallier, la gestion intégrée se veut donc être une approche écosystémique (présuppose l'interdépendance entre les différents éléments qui constituent un système) et holistique (considère l'ensemble des systèmes affectés)

plutôt qu'une approche par silos et cloisonnée (Slocombe, 1993 in Margerum, 1999). Les interdépendances de l'eau avec les autres ressources naturelles ainsi qu'avec l'ensemble des secteurs sociaux et économiques rendent ainsi la gestion sectorielle de l'eau caduque.

La nécessité de tenir compte des différents usages de l'eau en fonction des ressources disponibles et des impératifs de protection de celles-ci (Funke *et al.*, 2007) en est la seconde impulsion. La GIRE propose de concilier les usages multiples de l'eau qui sont en compétition pour l'utilisation des ressources disponibles tout en tenant compte des impératifs de protection de la ressource (Jeffrey et Gearrey, 2007). Elle le fait par la promotion de la participation des différentes parties prenantes. Selon l'approche intégrée de la gestion de l'eau, la concertation entre les parties prenantes en compétition devrait permettre d'établir des normes de gestion capable de répondre (totalement ou partiellement) aux intérêts de chacun. La participation permet ainsi d'assurer que les décisions issues des politiques de l'eau reflètent les différents intérêts et favorise une meilleure réception chez les acteurs de l'eau ainsi qu'une plus grande légitimité (Turton *et al.*, 2005). Bien évidemment, les législations et règlements des pays encadrent les décisions prises lors de ces concertations et offrent, par exemple, un minimum de protection pour la ressource.

En cherchant la conciliation des parties prenantes, la GIRE propose à la fois une intégration verticale et horizontale des lieux de gestion, soit entre les différentes échelles décisionnelles (bassin versant, communal, national, international) et entre les multiples secteurs qui peuvent influencer et qui sont influencés par la gestion de l'eau (législatif, économique, géographique, environnemental) (Schulze, 2007). La GIRE redéfinit ainsi les rôles des différents acteurs impliqués par la gestion de l'eau et ce, notamment en restructurant les relations traditionnellement établies entre les gouvernements et les autres acteurs de l'eau (citoyens, secteur privé, experts). Puisqu'elle propose la participation d'acteurs extérieurs aux représentants de l'État dans les affaires publiques, la GIRE doit être comprise comme une forme de gouvernance⁸ (Van der Zaag, 2005).

⁸ La gouvernance sera expliquée au chapitre suivant. Essentiellement, le concept fait référence à l'entrée d'acteurs pluriels au côté des gouvernements dans les affaires publiques.

En conséquence, la mise en place d'un programme de gestion intégrée impose le déploiement de moyens facilitant la participation de tous. « Adequate funding or resources to support the process, the quality of communication and information exchange, team building (creating trust, respect, and honesty between group members), organization and leadership, and the development of common goals and understanding » sont des caractéristiques favorables à mettre en place pour que soit efficace la participation prévue par la GIRE (Hedelin, 2007, p.152). D'autres facteurs favorisant la mise en place d'une telle pratique ont aussi été identifiés par divers auteurs. Le système légal, la qualité de la cohésion de l'organisation administrative, la disponibilité des ressources, la culture civique et le désir de participation des parties prenantes, le système démocratique, l'orientation économique en font partie (Margerum, 1999 ; Biswas, 2004).

Pour arriver à remplir ses promesses et faire mieux que la gestion sectorielle, la GIRE se présente d'abord comme un principe politique capable de s'adapter aux particularités et aux contraintes spécifiques des lieux où elle s'implante.

2.2.3.2 Un concept dynamique et normatif

La GIRE, de par son caractère adaptatif et dynamique, ne cherche pas, comme dans l'élaboration traditionnelle de politiques publiques, à arrêter un programme politique définitif. Elle vise plutôt à mettre en place un ensemble d'outils décisionnels qui lui permettraient de se transformer selon les différents contextes et d'évoluer comme le font les systèmes naturels et sociaux (Jeffrey et Gearrey, 2006).

Toutefois, la GIRE, malgré sa flexibilité et son mode adaptatif reste un concept normatif qui nous informe sur comment il est juste de structurer et d'orienter les programmes politiques en matière d'eau et plus largement en matière de gestion des ressources naturelles (Jeffrey et Gearrey, 2006). En promouvant par exemples la participation ou la décentralisation, elle s'inscrit dans une logique plus large de bonne gouvernance soutenue par les différents organismes internationaux (Funke *et al.*, 2007).

2.2.4 Critiques de la GIRE

Si la GIRE apparaît prometteuse pour plusieurs, certains auteurs et groupes internationaux la critiquent. Allant du flou relatif des concepts la définissant à la difficulté de la transformer en concret, les critiques sont nombreuses. Les critiques que nous présentons sont celles qui apparaissent les plus pertinentes pour notre réflexion sur la mise en place d'une politique intégrée des ressources en eau au Burkina Faso.

La critique la plus courante de la GIRE est la distance qui existe entre la théorie et la pratique (Biswas, 2004 ; Jeffrey et Gearey, 2006 ; Van Koppen, 2003). « It is evident from several published accounts (Turton *et al.*, 2005; Biswas, 2004) that, despite its promising potential, it is difficult to implement IWRM effectively » (Funke *et al.*, 2007, p. 1238). Ainsi, pour plusieurs auteurs, le concept est intellectuellement ambitieux et propose des transformations pertinentes, mais de nombreuses lacunes émergent lorsque vient le temps de trouver comment celui-ci pourrait s'articuler concrètement dans des contextes différents. Pour Biswas (2004), la GIRE est un amalgame de concepts trop vagues et mal définis duquel émergent des pratiques de toutes sortes qui se réclament du concept mais qui, dans la réalité, ne le sont pas toujours. « Such concepts generally became politically correct during the time of their popularity, and are vague enough for everyone to jump on the band-wagon and claim they are following the latest paradigm. » (Biswas, 2004, p. 251). En s'appuyant sur la définition donnée par le Global Water Partnership, Biswas (2004) démontre comment les concepts, tels que la promotion, l'intégration, le bien-être économique et social, l'équité et la durabilité sont mal définis et comment il est possible d'en tirer des interprétations variées. Par exemple, le terme d'intégration peut, selon lui, faire référence à la fois à l'intégration entre les différents usagers, entre la demande en eau et la disponibilité, entre les différentes ressources, entre les sphères institutionnelles, entre les échelles décisionnelles ou entre les objectifs économiques, de développement et de conservation environnementale (Biswas, 2004). Ainsi, un flou de compréhension quant à ce qui devrait être intégré et à quel degré ce devrait l'être subsiste. Certains auteurs constatent donc que plusieurs programmes de gestion de l'eau dits intégrés demeurent des approches traditionnelles que l'on réussit à présenter comme intégrées en raison du peu de précision des concepts qui définissent la GIRE (Funke *et al.*, 2007).

Le maintien d'une gestion traditionnelle sous le couvert de la GIRE a aussi été identifié par Bruce Mitchell (2005). Selon lui, trop souvent la gestion de l'eau reste fragmentaire au niveau

institutionnel et au niveau de la prise en compte des interrelations entre eau, économie, développement, social (Mitchell, 2005). Malgré la GIRE, les expériences démontrent qu'il subsiste des silos entre les différents usages de l'eau, entre la gestion des terres, de l'eau et des autres ressources et entre les différentes institutions. Pour l'auteur, les frontières institutionnelles sont impossibles à abolir comme le souhaiteraient les tenants de la GIRE : elles sont déplaçables, mais les retirer demeure une utopie.

La différence d'échelles de temps entre les secteurs qui sont à intégrer (politique, social, climatique, environnemental) demeure un autre aspect problématique pour la gestion intégrée de l'eau (Mitchell, 2005). Alors que le politique, par exemple, s'appuie sur des périodes assez restreintes, les considérations climatiques s'étendent elles sur des millénaires (Schulze, 2007). La multiplication des différents territoires comme cadre de référence pour la gestion de l'eau rend aussi la GIRE difficilement applicable. En cherchant à respecter les divisions qu'imposent les bassins versants pour répondre plus adéquatement aux impératifs de protection de l'eau, la GIRE propose d'ajouter une autre division territoriale à celles déjà présentes. Or, la logique qui guidait la configuration administrative des territoires (nationale, régionale, communale) ne répond pas aux mêmes critères que ceux qui guident la division par bassins versants. La superposition de ces deux échelles territoriales est souvent irréconciliable et les organes institutionnels des bassins versants recourent mal ceux des territoires administratifs (Affeltranger et Lasserre, 2003).

Pour les pays les moins développés, certains obstacles liés à la mise en place d'une stratégie et d'une structure permettant l'atteinte d'objectifs visés par la GIRE ont été identifiés par l'International Water Association et PNUE (Jeffrey et Gearey, 2006). Notamment :

- La potentielle complexité de la GIRE ;
- Le manque d'expertise disponible ;
- Les manques d'informations et de connaissances adéquates ;
- Le fossé entre les connaissances et la disponibilité des connaissances ;
- Les manques d'espace et d'attention accordés au dynamisme des stratégies de gestion et à l'innovation pour accomplir les objectifs de la GIRE ;
- Le manque de projets de références.

Plusieurs auteurs soutiennent que de nombreuses autres lacunes institutionnelles, techniques et législatives rendent difficile l'application des politiques de gestion intégrée et ce, particulièrement pour les pays en voie de développement. Nous les aborderons plus spécifiquement lors de notre analyse sur l'application de la GIRE au Burkina Faso.

2.3 Prédominance internationale : peut-on universaliser la gestion intégrée des ressources en eau ?

Comme nous l'avons vu, les différentes organisations internationales ont embrassé la gestion intégrée de l'eau et en font la promotion comme solution idéale pour résoudre les problèmes d'eau dans le monde. Or, la GIRE est un concept développé par des chercheurs occidentaux. Puisqu'il existe un fossé important entre la conceptualisation de la gestion de l'eau au Nord et au Sud, il devient difficile de simplement exporter le concept comme on le fait à l'heure actuelle. En Occident, on parle plus de protection de l'environnement et des écosystèmes alors qu'au Sud, la gestion de l'eau s'inscrit plutôt comme un impératif de développement puisque les questions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement demeurent préoccupantes.

« As a consequence of poorer infrastructure in lesser developed countries, higher vulnerability to natural events and often being in survival mode, IWRM there frequently has to address more immediate issues (Schulze,1999) which in southern Africa, for example, would include providing basic potable water supplies to households (vs providing water of the highest quality), managing the water supply (vs demand management), poverty alleviation (vs quality of life enhancement), “harnessing” the local environment (vs sustaining it), seeking short term needs of the weeks and season ahead (vs long term perspectives), overcoming the vagaries of climate variability, both intra-and inter-seasonal (vs being concerned with climate change), or creating a basic infrastructure (vs maintaining, improving an existing one) » (Schulze, 2007).

Le fossé Nord-Sud n'est pas la seule limite à l'universalisation du concept. Selon certains auteurs, les difficultés et les solutions adéquates pour y répondre sont fortement teintées par les caractéristiques locales. « It is important to note that many of Africa's problems (and those of other developing countries) have unique local characteristics which may make it difficult for a “transplanted” solution to work. » (Funke *et al.*, 2007, p. 1241)

Cependant, pour certains auteurs experts de la question, la gestion intégrée demeure la meilleure façon d'aborder la gestion de l'eau et ce, même dans un contexte de sous-développement où les capacités institutionnelles sont défaillantes et inadaptées. La flexibilité et le caractère adaptatif seraient garants du succès de sa mise en œuvre.

2.3.1 Adoption d'un Plan de gestion intégrée des ressources en eau

Suite à la *Conférence Ouest-Africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau*, tenue au Burkina Faso en 1998, la « Déclaration de Ouagadougou » a été signée par plusieurs dirigeants africains, marquant ainsi un pas de plus pour plusieurs pays vers la GIRE (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Suite à ces événements, le Gouvernement du Burkina Faso adopte en février 2001 la *Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau* (Loi n° 002-2001/an) (Ministère de l'environnement de l'eau du Burkina Faso. 2001b). Cette dernière signifiait la volonté du pays d'opter pour « une approche de gestion qui souligne et concrétise la responsabilité commune de l'État, des collectivités locales et des usagers dans la gestion des ressources en eau » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). *Le Projet Pilote du bassin du Nakanbé* a été la première tentative de mise en place d'un programme de gestion intégrée de l'eau. Ce projet expérimental se voulait révélateur de ce que pourrait être la GIRE au niveau national puisqu'il était appliqué à un bassin stratégique pour le Burkina Faso. 40% de la population y est installée et l'approvisionnement en eau potable de la capitale est assuré par les eaux de ce bassin versant (Programme GIRE, 2000a). Suite aux résultats positifs de cette expérience, le Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) fut adopté en 2003 comme plan directeur de la gestion de l'eau du Burkina Faso pour la période 2003-2015 (Portail de l'eau au Burkina Faso, 2006).

CHAPITRE III

L'ACTION PUBLIQUE

Comme nous avons cherché à le démontrer, la gestion intégrée de l'eau propose de nouvelles pratiques et une transformation de notre raisonnement en matière de politique publique pour l'eau. Ainsi, pour être à même de mesurer les implications politiques proposées par la GIRE au Burkina Faso et les capacités du pays à répondre positivement à ces défis, il nous a fallu trouver un angle théorique adéquat. L'analyse classique des politiques publiques s'est avérée inefficace pour différentes raisons que nous exposerons dans ce chapitre. Notre réponse est venue de l'action publique.

3.1 Qu'est-ce qu'une politique publique?

Il semble approprié de définir, dans un premier temps, ce qu'est une politique publique puisque notre objet d'analyse en est une. Yves Meny et Jean-Claude Theoning définissent une politique publique comme « un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (Muller, 1990 p. 22). Cette définition assez classique circonscrit les politiques publiques à l'intérieur du champ d'action gouvernemental. De l'autorité de l'État émane un programme politique qui vise à induire des transformations sociales. Ainsi, « le concept désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoening in Boussagnet, *et al.*, 2006, p. 326). Selon Meny et Theoning, une politique publique est composée de cinq éléments, c'est-à-dire un ensemble de mesures concrètes (substance), des décisions de nature autoritaire, un cadre général d'action, un public ou une cible et des objectifs ou des buts à atteindre (Muller, 1990, p.22).

Cherchant à identifier les transformations qui se sont opérées dans les façons de faire de l'État, Gilles Massardier (2003) définit les politiques publiques comme des « dispositifs tangibles qui régissent un secteur de la société ou une activité, voire un projet; dispositifs issus d'une

fabrication sociale collective et complexe par des d'acteurs ou groupes d'acteurs, des institutions publiques, voire des organisations internationales ». (Massardier, 2003 p.1). Cette définition se distingue de celle de Thoening et Meny en insistant sur l'action plus ou moins directe d'acteurs autres que l'État dans le processus de construction d'une politique publique. Dans le même ordre d'idées, Lascoumes et Le Galès (2007), conçoivent l'autorité publique comme relevant de l'État seul ou en partenariat avec d'autres acteurs.

Ces deux types de définitions découlent de deux approches différentes : l'analyse des politiques publiques et l'action publique. Avant d'aborder l'action publique, qui est l'angle le plus adéquat pour notre recherche, nous présenterons brièvement la vision plus classique des politiques publiques ainsi que les limites analytiques qu'elle présente.

3.2 L'analyse des politiques publiques

3.2.1 Une approche classique qui s'appuie sur la souveraineté de l'État

L'analyse des politiques publiques s'intéresse à la capacité de l'État à produire du changement dans la société par la mise en place de programmes politiques capables de produire les changements nécessaires (Musselin, 2005). Comme nous l'avons expliqué auparavant, les politiques publiques sont, au regard de ce cadre d'analyse, le fruit d'une seule autorité publique: l'État. Le gouvernement, de par son action, crée et met en place des programmes politiques destinés à des publics spécifiques. Ses actions sont régies par l'intérêt public et les moyens dont il dispose sont les plus appropriés (Gaudin, 2004). La puissance étatique est donc au cœur de l'analyse des politiques publiques. L'État tire cette puissance des instruments dont il dispose (administration forte, cadre juridique, moyen financier, cadre normatif).

Cette capacité de l'État à générer des changements repose sur une approche « top-down » : l'impulsion vient du gouvernement et les programmes d'actions sont élaborés dans la sphère gouvernementale. Ils sont ensuite acheminés vers un public, souvent les citoyens. « L'analyse plus classique des politiques publiques stipule que les autorités publiques agissent selon un objectif donné à partir de moyens et d'objectifs définis à priori et qui s'adressent à des cibles choisies » (Massardier, 2003, p. 1). Pour agir, l'État appuie donc son action sur une rationalité

définie d'avance. Pour Massardier (2003), l'analyse classique des politiques publiques s'appuie sur deux types de rationalités, soit : « celles qui se concentrent sur l'action de l'État et le rôle de la puissance publique et celles qui s'attachent à voir les politiques publiques comme la production et la distribution de biens publics selon le marché » (Massardier, 2003, p. 16). Nous avons ici abordé surtout la première rationalité. L'économie publique s'appuie, elle, sur la conception que les politiques publiques doivent épouser les lois du marché pour être à même d'offrir une allocation optimale de biens et de services à son public et que ce dernier influencera à son tour les orientations de l'État par les choix qu'il fera (*public choice*). Un ajustement se fera alors selon la loi de l'offre et la demande. Les deux approches (puissance publique de l'État et économie publique) sont similaires, puisqu'elles réfèrent à une vision instrumentale et téléologique de la rationalité en politiques publiques.

3.2.2 Les limites d'une telle approche

L'analyse des politiques publiques est critiquée pour différentes raisons. Puisque aujourd'hui il y a à la fois multiplication des publics et intrusion de ces publics dans la conception des politiques publiques, la puissance politique de l'État est remise en question. Pour plusieurs auteurs, l'analyse classique des politiques publiques évacue cet apport des différents publics. « Les autorités ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, faire avec une multiplicité d'acteurs qui projettent leurs finalités vécues dans le processus de fabrication des politiques publiques. On parle de l'entrée des publics dans l'arène des politiques publiques » (Massardier, 2003, p. 1).

Selon Lascousmes et Le Galès (2007), l'approche classique des politiques publiques est dépassée pour différentes raisons. Tout d'abord, les échelles d'action spatiale se sont démultipliées à la fois vers le plus grand et vers le plus petit. L'État n'est donc plus le seul lieu de pouvoir : les administrations locales, régionales et internationales prennent de plus en plus d'importance dans l'orientation de politiques publiques. L'influence de plus en plus importante d'acteurs privés, dont les organisations sont souvent transnationales, vient aussi ébranler la lecture traditionnelle des politiques publiques. « L'enchevêtrement des niveaux et des formes de régulation et de réseaux d'acteurs ont conduit à réviser les conceptions étatiques de l'intervention publique au profit de système d'analyse beaucoup plus ouverts » (Lascousmes et Le Galès, 2007, p. 5). Cette conception est venue de l'action publique.

3.3 L'action publique

3.3.1 Une école française

L'action publique renouvelée est une école française de l'analyse publique dont les principaux tenants sont Pierre Muller, Pierre Lascoumes, Gilles Massardier et Jean Pierre Gaudin. Selon Lascoumes et Le Galès, les assises théoriques principales de l'action publique sont principalement les écrits de Durkheim (notamment sur la représentation, les normes et sur les politiques de régulation des sociétés), ceux de Weber (pour son analyse de la bureaucratie et de l'individualisme méthodologique), des théoriciens du choix rationnel (pour leurs travaux critiques sur l'intervention de l'État), de la sociologie des organisations et de la sociologie du droit (Lascoumes et Le Gales, 2007, p. 8-9). L'apport original de l'action publique fut d'abord d'ouvrir l'analyse des politiques publiques à d'autres champs que les sciences politiques. Pour comprendre la régulation des sociétés, les contributions de la sociologie, de l'économie, de l'histoire et du droit sont, pour les tenants de l'action publique, nécessaires.

3.3.2 Quoi de neuf par rapport à l'approche plus classique?

Ainsi, l'action publique découle de cette volonté de transformer l'analyse des politiques publiques pour mieux saisir les réalités diverses et les spécificités des différentes interactions sociales qui, selon cette approche, ont des influences déterminantes sur les politiques publiques et les modes de régulation. « Plutôt que de définir les politiques publiques à partir du fil linéaire de la poursuite d'un objectif stable défini selon une rationalité instrumentale, cette seconde acceptation s'évertue à voir dans les politiques publiques l'ajustement des rationalités multiples, dans l'action, dans le jeu social chaotique de leur fabrication » (Massardier, 2003, p. 17). Nous présenterons dans cette section les postulats théoriques par lesquels l'action publique cherche à comprendre les modes de régulation de la société.

3.3.3 Une analyse de la transformation des régulations sociales : du gouvernement à la gouvernance

Ainsi, l'action publique s'intéresse à la transformation de l'État et de son rôle ainsi qu'à l'arrivée d'acteurs avec lesquels l'État doit désormais dialoguer. L'action publique cherche donc à

comprendre le contexte par lequel la gouvernance prend de plus en plus d'importance dans les affaires d'État. Pour mieux comprendre ce à quoi l'action publique s'intéresse, soit la gouvernance, nous définirons tout d'abord le concept de gouvernance et expliquerons ensuite pourquoi la gouvernance impose l'adoption d'une nouvelle posture théorique.

3.3.3.1 Définir la gouvernance

La gouvernance est un concept largement galvaudé. S'il fait référence à la recombinaison des formes classiques de gouvernement (Gaudin, 2004), ce concept a été récupéré par un bon nombre de théories et d'institutions qui lui ont accolé des formes multiples. Ainsi, sous la même bannière se côtoient des modèles parfois contradictoires, véhiculant des objectifs de développement souvent opposés. Ainsi, la gouvernance évoquait à la base les modèles de gestion développés par les multinationales pour coordonner les succursales à la maison mère. Du point de vue politique, la gouvernance est utilisée pour décrire à la fois les transformations des modes de régulations aux niveaux local, régional et mondial. Avec le développement de relations et d'échanges transnationaux (mondialisation), les influences extérieures sur les gouvernements et l'exercice du pouvoir national (notamment pour l'orientation de politiques publiques) furent de plus en plus présentes (Lascousmes et Le Galès, 2007). Pour Stoker (1998), la gouvernance sert parfois à rendre plus acceptable la déréglementation et le retrait de l'État dans les affaires publiques. Les compressions de l'État apparaissent alors plus légitimes. Ainsi, pour certains chercheurs (Massardier, Gaudin, Stoker), la gouvernance revêt un caractère normatif et idéologique (Massardier, 2003).

La notion de gouvernance est aussi fortement associée à la bonne gouvernance promue par la Banque mondiale. Controversée, la bonne gouvernance renvoie aux capacités et à la volonté des gouvernements de mettre en place de bonnes pratiques politiques dans le respect des citoyens et des institutions démocratiques. Des sanctions économiques sont prévues par la Banque mondiale pour les pays qui ne respectent pas les critères de bonne gouvernance (Chevallier, 2003). La Banque mondiale est donc souvent critiquée pour son trop grand pouvoir d'influence sur les politiques intérieures des pays qu'elle finance.

La gouvernance est donc associée à un éventail de représentations. Comme le mentionne Jean-Pierre Gaudin, « Cette notion est à présent l'objet d'une circulation tellement élargie qu'elle perd

de sa valeur dès qu'on ne la ramène pas à une définition précise et opératoire pour l'analyse » (Gaudin, 2004, p. 209). Cependant, scientifiquement la gouvernance fait référence au phénomène de transformation des modes de régulations sociales. Elle renvoie à un modèle « dont les principes et mécanismes de coordination ne sont pas principalement fondés sur la hiérarchie mais plutôt sur un système de coordination horizontale, variable et polycentrique » (Juillet et Andrew in Stoker, 1998, p. 77). La gouvernance privilégie des mécanismes de gouvernement qui ne s'appuient pas sur la seule autorité de l'État. De nouveaux acteurs indépendants de l'État sont appelés à jouer un rôle à ses côtés. Comme le soutient Gilles Massardier, « la tâche des autorités publiques est alors de « définir la situation », d'identifier « les principaux intéressés », et d'établir entre eux des « relations efficaces » afin de coordonner leurs actes et pratiques et de parvenir à des résultats. » (Massardier, 2003, p 146).

Stoker (1998) appuie son analyse de la gouvernance sur cinq propositions :

- La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère gouvernementale.
- Les frontières et les responsabilités sont moins nettes.
- La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective.
- Elle fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes.
- Elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État.

Ainsi, la gouvernance cherche à comprendre et à décrire les nouveaux modes de régulation de la société. « La gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie ainsi aux dynamiques multi-acteurs et multi-formes qui assurent la stabilité d'une société et d'un régime politique, son orientation et sa capacité à fournir des services et à assurer sa légitimité. » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 21). L'action publique cherche aussi à comprendre ces nouvelles dynamiques sociales. Cependant, elle s'appuie sur un corpus théorique plus étroit qui est défini par un nombre restreint de chercheurs. Contrairement à la gouvernance, l'action publique peut facilement être circonscrite. Ainsi, si la gouvernance occupe une place importante

dans notre réflexion sur la gestion intégrée des ressources en eau au Burkina Faso, c'est en tant que phénomène politique et non en tant qu'outil d'analyse.

3.3.4 L'action publique ou comment mieux saisir les modes de gouvernance

3.3.4.1 Un nouvel objet : l'action collective productrice de politiques publiques

L'action publique estime que les régulations sociales ne peuvent plus être comprises uniquement par le biais de l'étude de l'intervention de l'État comme puissance publique. Les politiques publiques ne sont plus le simple résultat théologique de l'action étatique guidée par une rationalité déterminée. Les politiques découlent d'actions diverses provenant de l'État, mais aussi d'acteurs divers. C'est en quoi, l'objet d'étude de l'action publique s'est déplacé vers l'étude de l'action collective créatrice de politiques publiques plutôt que sur la politique en tant que telle. L'action publique doit donc être comprise comme : « le choix d'une approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulations des activités collectives » (Boussaguet *et al*, 2006, p. 413).

Avec l'action publique, les politiques publiques ne sont plus figées par un décret, une loi ou un règlement : la régulation sociale est le résultat d'un processus continu où l'action collective influence l'orientation des politiques à l'étape de planification, mais aussi à l'étape de mise en œuvre et d'évaluation (Massardier, 2003). Comme le décrivent Lascousmes et Le Galès, l'action publique a rompu avec « le fétichisme de la décision » en démontrant « l'importance de ce qui se passe en amont et en aval, les processus contradictoires, les suites dispersées, tant et si bien que la décision se dissout dans l'action collective » (Lascousmes et Le Galès, 2007, p. 16-17). Une lecture statique des politiques publiques s'avèrerait donc limitée, voire inadéquate. L'analyse des régulations sociales proposée par l'action publique est plus macro et cherche non plus à comprendre l'État et les décisions qui en émanent, mais bien l'espace public (Balme et Brouard, 2005).

3.3.4.2 Multiplication des acteurs impliqués

Une des transformations politiques survenues avec l'avènement des modes de gouvernance est, comme nous l'avons déjà mentionné, l'entrée d'acteurs multiples aux côtés de l'État dans l'exercice du pouvoir politique. Secteur privé, ONG, groupes de pressions, associations citoyennes, organismes internationaux, les nouveaux acteurs sont pluriels et proviennent de milieux diversifiés. Cette transformation pousse certains chercheurs à décrire les modes de régulations comme des actions publiques négociées ou des ajustements mutuels. Le modèle des ajustements mutuels, par exemple, cherche à comprendre la logique d'action des acteurs à l'intérieur des sphères de décisions. Les politiques publiques sont forgées par cette rencontre entre acteurs aux multiples intérêts. Ainsi, on parle d'ajustement mutuel puisque le résultat (la politique publique) émane d'une négociation entre porteurs d'intérêts divergents (Gaudin, 2004). Les politiques publiques ne peuvent donc plus être analysées selon un modèle linéaire associant la finalité d'une action à une rationalité unique (approche top-down de la régulation sociale). C'est dans ce jeu de négociation que chaque acteur cherche à construire un univers politique correspondant le plus à sa propre rationalité. De par la multiplicité des acteurs présents, sa stratégie devra tenir compte à la fois des différents intérêts avec lesquels il est en compétition ainsi que des contraintes structurelles (Massardier, 2003, p. 70).

Cette entrée des acteurs décrite par l'action publique doit être comprise non pas comme l'apparition de nouveaux acteurs, mais bien comme leur reconnaissance et leur capacité à faire valoir leurs ressources, leurs idées et leur logique d'action. La gouvernance valorise la participation de ces différents acteurs. Leur inclusion est dorénavant le symbole de la transparence et d'une meilleure assise démocratique. La multiplication des acteurs signifie aussi diversification des lieux de gestion et de débats.

3.3.4.3 Espaces publics pluriels

L'entrée d'acteurs dans la sphère décisionnelle autrefois réservée à l'État rend la diversification des espaces de gestion et de débats à la fois implicite et nécessaire. Implicite, puisque les lieux de négociations déjà mis sur pied par ces acteurs obtiennent une plus grande reconnaissance et nécessaire, puisque l'État se trouve contraint de développer et d'institutionnaliser des espaces pour accueillir ces acteurs nouveaux. Ces lieux de gestion sont aussi multi-niveaux, c'est-à-dire

que les lieux d'initiatives et de responsabilités des acteurs sont à différents échelons territoriaux ou administratifs (Gaudin, 2004, p. 209). Ainsi, le gouvernement est interpellé par des acteurs dont les espaces d'influence varient du plus local au supranational. L'action publique cherche donc à comprendre comment s'articulent les négociations entre divers acteurs dans des lieux multiples à partir desquels émergent les politiques publiques.

Si cette multiplication des acteurs et des lieux de pouvoir est un enrichissement pour l'action publique, elle complexifie aussi les façons de faire des politiques publiques. Ces espaces diversifiés ont comme conséquence de fragmenter la structure de l'espace public (Massardier, 2003, p. 80), ce qui impose une coordination efficace entre lieux de gestion pour en assurer une certaine efficacité. Cette responsabilité est, selon l'action publique, la nouvelle tâche de l'État.

3.3.4.4 Redéfinition territoriale

Avec la multiplication des acteurs et la fragmentation des lieux de pouvoirs, les territoires classiques comme l'État et ses circonscriptions administratives sont de moins en moins privilégiés pour la définition et la mise en œuvre de l'action publique. « Les territoires se redéfinissent à la carte selon les configurations sociales et politiques locales et « les problèmes » à traiter. » (Massardier, 2003, p. 109). De nouveaux territoires souvent définis sur des critères ne correspondant pas aux territoires administratifs s'imposent donc de plus en plus comme délimitations plus adéquates pour les politiques publiques.

D'un point de vue international, la mondialisation et l'augmentation des relations transnationales « entraînent une recomposition des échelles spatiales qui accentue la fragmentation des organisations gouvernementales. » (Lascousmes et Le Galès, 2007, p. 22). Pour plusieurs questions politiques, le territoire national est dépassé par des considérations internationales. À l'inverse, les politiques de décentralisation mettent l'accent sur des territoires nouveaux, plus petits à partir desquels il serait plus facile de développer des politiques plus appropriées et surtout plus efficaces.

Ainsi, encore une fois, les façons de faire de l'État sont interpellées par cette reterritorialisation de l'action publique.

3.3.4.5 Action collective polycentrique : une transformation du rôle de l'État

L'arrivée des publics dans la sphère décisionnelle et la multiplication des lieux et des niveaux de gestion interpellent le rôle de l'État. Les citoyens ne sont ici plus que de simples bénéficiaires, ils participent à la planification de l'action collective à travers de nombreuses arènes politiques où le vivre ensemble y est discuté. Face à cette nouvelle réalité, les auteurs parlent désormais d'action publique polycentrique. L'entrée des publics dans le champ d'analyse à titre d'acteurs aux côtés de l'État et non plus comme simple public des politiques déterminés par l'État central est ce qui modifie radicalement notre compréhension des politiques publiques et du rôle de l'État dans l'élaboration de ces politiques.

Devant ces transformations, le rôle de l'État est désormais de coordonner l'action publique. Son action est horizontale et non plus verticale (hiérarchique), l'État est un facilitateur et un accompagnateur de l'action publique, il ne détient plus le monopole de la stratégie d'action en matière de politiques publiques (approche top-down). Ces transformations ne doivent cependant pas être interprétées comme un signe de la disparition de l'État, mais plutôt comme de la reconfiguration de son rôle traditionnel.

3.3.4.6 Une redéfinition des politiques publiques

Ainsi, qu'est-ce qu'une politique publique à la lumière de l'action publique : « c'est un ensemble d'actions multiplexes, plus ou moins coordonnées, un processus de production de dispositifs tangibles de gestion d'un domaine de la vie sociale collectivement assumé. » (Massardier, 2003, p. 84).

Les actions multiplexes ne sont donc pas toujours coordonnées selon une rationalité unique qui oriente les décisions, il s'agit plutôt d'un espace de négociation, de compromis et d'ajustements entre acteurs. L'action publique n'est plus orientée par l'arrêt d'une décision, mais bien par un processus continu de fabrication. De plus, les publics ne sont plus de simples cibles des politiques, ils deviennent peu à peu des acteurs participant à l'élaboration par le biais de la concertation et de la participation.

3.4 Pertinence de l'action publique pour notre recherche

L'action publique prétend ainsi fournir des outils permettant au chercheur de mieux comprendre et d'analyser les politiques publiques puisqu'elle met en évidence les transformations qui affectent les façons de faire de l'État. La gestion intégrée de l'eau, de façon générale, propose des modes de régulations sociales différentes. Pour Van der Zaag (2005), la GIRE présuppose la mise en place d'une gouvernance de l'eau. En ce sens, l'approche classique n'est pas en mesure de nous fournir les outils théoriques pour analyser une politique de gestion intégrée de l'eau.

L'action publique cherche donc à mettre en lumière les transformations des régulations dans les sociétés telles que celles proposées par la gestion intégrée des ressources en eau. Ce cadre théorique est aussi pour nous une façon de s'interroger sur les capacités des autorités publiques à faire tenir ensemble cet univers fragmenté par la multiplication des lieux de gestion et des acteurs impliqués, mais aussi à redéfinir adéquatement le rôle qu'elles doivent désormais tenir. Comme le soutient Gilles Massardier, « Le problème posé reste l'articulation des acteurs, des logiques et des ressources multiples à l'œuvre dans l'action publique : articulation entre les institutions de l'État pour une meilleure efficacité, articulation marché/État/autres logiques d'acteurs privés, articulation fédéré/fédéral et ou articulation local/national/international » (Massardier, 2003, p. 144). L'action publique nous permettra donc d'évaluer comment la gouvernance de l'eau prend place au Burkina Faso à travers les politiques de l'eau dont la GIRE est le principe directeur, quelles transformations politiques cette nouvelle approche de la gestion de l'eau implique et quelles sont les capacités du pays pour relever adéquatement le défi de la gestion intégrée de l'eau.

CHAPITRE IV

CADRE DE GESTION DE L'EAU DU BURKINA FASO

4.1 La gestion de l'eau depuis 1960

Après son indépendance en 1960, la Haute Volta⁹ d'alors ne présentait pas de politique en matière d'eau. Sans réelle cohésion, les priorités d'actions étaient principalement orientées vers l'équipement et la construction d'ouvrages hydrauliques et l'État en était le seul maître d'œuvre. Les constructions hydrauliques servaient essentiellement les divers secteurs économiques et sociaux. Les grandes sécheresses de la décennie 1970 ont dévoilé la vulnérabilité du pays en matière d'eau, ce qui a conduit en 1977 le gouvernement à formuler une première politique de l'eau. « La satisfaction urgente des besoins en eau par le renforcement des capacités d'intervention des services de l'État » était au cœur de cette politique principalement orientée vers l'approvisionnement en eau potable des populations (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a, p. 99). La Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA, de 1980 à 1990) a donné l'élan au gouvernement afin d'élargir son champ d'action à l'assainissement, à l'éducation pour la santé et l'hygiène ainsi qu'à un début d'appropriation des ouvrages par les bénéficiaires. Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) du Fond monétaire international (FMI) sont venus, dix ans plus tard, transformer l'approche burkinabé de la gestion de l'eau en promouvant le retrait de l'État et la responsabilisation plus grande des bénéficiaires. C'est aujourd'hui dans cette logique qu'évolue la gestion de l'eau du pays. En 1998, la Politique nationale de l'eau (PNE), qui est toujours en vigueur aujourd'hui, a été adoptée (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998). Une nouvelle orientation privilégiant une gestion plus intégrée des ressources en eau y est alors proposée.

⁹ En 1960, la Haute Volta, aujourd'hui devenue Burkina Faso, devenait indépendante, se défaisant ainsi de presque 70 ans de colonisation française.

4.2 La Politique nationale de l'eau

La Politique nationale de l'eau (PNE) a été créée sous l'impulsion d'un engagement du pays envers une politique favorable à la lutte contre la pauvreté. La Lettre d'intention politique de développement humain durable (LIPDHD) s'inscrit dans la lignée des nombreux engagements du pays envers la Banque mondiale et les autres institutions internationales pour favoriser le développement (Sidibe, 2004). La PNE constituait alors une première étape pour la transformation du cadre institutionnel et juridique du secteur eau.

4.2.1 Objectifs et mandats

Le mandat officiel de la Politique nationale de l'eau est de permettre un développement durable pour le pays en apportant des solutions (techniques et politiques) adéquates aux problèmes liés à l'eau. Clairement ancrée dans les objectifs de développement prévus par les ententes avec les bailleurs de fonds (LIPDHD, Objectifs du Millénaire, CSLP), cette politique cherche d'abord à garantir que l'eau ne soit pas un facteur limitant au développement socio-économique du pays (Portail de l'eau du Burkina Faso, 2006).

Ce mandat est appuyé par quatre objectifs spécifiques :

- la satisfaction durable des besoins en eau (en quantité comme en qualité);
- la protection contre les agressions menaçant les ressources en eau;
- l'amélioration des finances publiques en allégeant le poids économique du secteur en eau;
- la prévention des conflits transfrontaliers liés à l'exploitation commune des ressources en eau (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998).

Dans une optique de développement, il est proposé par la PNE que la gestion de l'eau se fasse selon une approche participative et par programme. Tout d'abord, l'approche participative suggère de favoriser l'implication des usagers et les acteurs de l'eau et ce, à tous les niveaux. L'approche par programme vise une meilleure coordination entre les différents projets, les ressources humaines et financières ainsi que les priorités de développement (Portail de l'eau au

Burkina Faso, 2006). La PNE s'appuie en outre sur les principes d'équité, de subsidiarité, de développement équilibré des régions, de gestion par bassin hydrologique, de gestion équilibrée des ressources en eau, de protection des usagers et de la nature, de préleveur-payeur et de pollueur-payeur (Dakoure *et al.*, 2004).

Les priorités de gestion ont été définies par la politique selon dix orientations stratégiques :

- Favoriser l'approche par bassin hydrographique comme cadre approprié ;
- Promouvoir la coopération interrégionale et internationale ;
- Accroître l'efficacité et la capacité de gestion dans la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau ;
- Mettre en œuvre la stratégie d'assainissement et les mesures de protection des ressources ;
- Assurer la surveillance de la qualité des eaux et favoriser la recherche et la formation d'expertise ;
- Favoriser l'autonomisation la plus complète de l'entretien et du maintien des infrastructures hydrauliques par des structures de gestion d'usagers et la mise en place d'incitation fiscale ;
- Prioriser la valorisation et la réhabilitation des infrastructures déjà présentes ;
- Rechercher la rentabilité et l'efficacité des investissements ;
- Rechercher une maintenance à faible coût et la durabilité des infrastructures ;
- Réduire les risques liés à l'eau par le développement des connaissances et l'application de mesures préventives et l'amélioration de la gestion des crises (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998).

Dans ce pays où l'accès à l'eau potable n'est pas garanti pour tous, la Politique nationale de l'eau met une emphase particulière sur l'approvisionnement en eau potable des populations et ce, pour les milieux ruraux, semi-urbains et urbains. En tout temps, l'approvisionnement en eau potable pour les populations est favorisé aux autres usages. Afin d'assurer une gestion plus adaptée aux particularités que présentent les trois niveaux de collectivités, trois volets distincts selon les catégories de collectivité (rurale, semi-urbaine, urbaine) ont été définis dans la PNE. La protection

des ressources en eau et le développement de connaissances et d'informations font aussi partie des mandats principaux de la politique.

4.2.2 Acteurs impliqués

La PNE prévoit bien sûr l'implication de l'État, mais aussi d'un ensemble pluriel d'acteurs qui seront brièvement présentés ici. Ainsi, outre la structure gouvernementale, nous présenterons les caractéristiques et les rôles du comité technique de l'eau, de l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA), de la société civile, des organismes de bassins versants, du secteur privé ainsi que des collectivités locales et des communes.

4.2.2.1 Structure gouvernementale

La Politique nationale de l'eau a été élaborée et adoptée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et de l'Eau (MEE). Cependant, des modifications à l'organisation ministérielle ont été apportées en 2002. Depuis, le MEE a disparu et la gestion de l'eau a été confiée au ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH). Selon l'organigramme de ce ministère trois directions sont responsables de l'eau : la Direction générale de l'hydraulique villageoise (DGHV), la Direction générale de l'approvisionnement en eau potable (DGAEP) et la Direction générale de l'inventaire en ressources hydrauliques (DGIRH). Bien que la GIRE qui oriente la PNE prévoit l'élargissement de la gestion de l'eau à divers acteurs, l'État demeure ici le garant institutionnel de la gestion de l'eau. Son rôle reste le plus important.

4.2.2.2 Comité technique de l'eau

Bien que la gestion de l'eau soit principalement confiée au ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, plusieurs autres ministères sont interpellés par la politique de l'eau. En effet, en optant pour une démarche visant à se défaire du réflexe sectoriel de la gestion de l'eau, la PNE prévoit l'implication de ministères connexes dans sa planification et sa mise en œuvre. Les secteurs de la santé et de la santé publique, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'éducation, de l'environnement et du cadre de vie, de l'énergie et des mines, du

tourisme et des loisirs, de l'économie et de l'industrie sont les principaux visés par la PNE. Ainsi, pour assurer cette cohésion nécessaire à la gestion de l'eau, les différents ministères responsables de ces secteurs d'intervention doivent travailler en concomitance, ce qui n'est pas toujours facile pour une administration publique atrophiee par le manque de ressources humaines et financières (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998). C'est pour aider à relever ce lourd défi que le Comité technique de l'eau a été mis sur pied. Le comité est donc responsable « des arbitrages interministériels que ce soit pour l'affectation des ressources ou pour l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique des autres secteurs » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998, p. 94). Il exerce essentiellement un rôle consultatif.

4.2.2.3 ONEA

L'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) est responsable de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Il est devenu une société d'État le 2 novembre 1994 (Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000). Sa gestion a cependant été déléguée à la compagnie Française Veolia en 2001. L'ONEA est chargé de la création et de la gestion des infrastructures, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution de l'eau potable. Il est aussi responsable de l'assainissement des eaux usées et des excréta. L'ONEA est en outre garant de la collecte des redevances de l'eau potable. « Les tarifs sont basés sur une péréquation nationale et sociale » (Wethe et Zoungana, 2004, p. 33) Malgré le vent de décentralisation et de libéralisation, la politique tarifaire de l'ONEA est encore définie par l'État (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). L'ONEA bénéficie d'un monopole de fait dans ses zones d'influences (Commune de Ouagadougou, 2004). En 2002, l'Office intervenait auprès de 36 centres urbains et influençait 2,4 millions de personnes. Compte tenu de l'urbanisation rapide que connaît le pays, il est prévu qu'en 2015, si l'ONEA conserve le même nombre de villes sous sa gestion, il desservira environ 4,1 millions de personnes (Secrétariat international de l'eau, 2004).

4.2.2.4 La société civile

La place de la société civile dans la gestion de l'eau est encore très négligeable. Bien que la décentralisation lui réserve un certain transfert de pouvoirs, son influence reste marginale. Seules les associations de consommateurs ou d'usagers sont réellement impliquées comme par exemple la FAUEREB dans la région de Bobo-Dioulasso et de la Ligue des consommateurs du Burkina Faso (LCB). Elle est connue au Burkina Faso pour avoir livré une bataille importante auprès de l'ONEA pour la question de l'absence de régularité au niveau de la qualité des eaux emballées (Secrétariat international de l'eau, 2004). De plus, elle est membre du conseil d'administration de l'ONEA à titre d'observateur. Aussi, certaines associations d'usagers de l'eau se sont approprié des points d'eau ou des postes d'eau autonomes (PEA) afin de palier au désengagement de l'ONEA plus marqué depuis le début des années 1990. C'est le regroupement de ces associations qui a donné lieu au FAUEREB. Certaines ONG, telle le CREPA, sont aussi impliquées dans l'amélioration des services d'eau.

4.2.2.5 Les organismes de bassins versants

Les organismes de bassins versants étaient déjà, avec l'élaboration de la Politique nationale de l'eau, responsables d'assurer un meilleur contrôle démocratique sur les orientations privilégiées par le Ministère. La création de ces organismes souscrit au principe de subsidiarité promu par la PNE. Afin d'en financer le fonctionnement, les principes préleveur-payeur et pollueur-payeur doivent être appliqués. Il est prévu que l'action de ces organismes prenne tout son sens avec la mise en œuvre du Plan de gestion intégrée de l'eau dont nous parlerons ultérieurement.

4.2.2.6 Secteur privé

Le secteur privé agit à plusieurs niveaux. Premièrement, de façon informelle, il gère une grande partie de la distribution qui est assurée par les relais de « pousse-pousse », de charrettes et de porteuses d'eau (Colignon et Vézina, 2000; Whete et Zoungrana, 2004, p. 32). Les lacunes de distributions de l'ONEA sont ainsi comblées par le secteur privé informel créant, par le fait même, une économie (informelle bien sûre) associée à l'eau (Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000). Ensuite, déléguant ses responsabilités, l'ONEA fait aussi formellement appel à des sous-contractants pour assurer la gestion et le maintien des fontaines d'eau publiques

et des forages. Finalement, de façon plus importante, le privé est actif dans le domaine de l'eau surtout par le biais de bureaux d'études et d'entreprises réalisant certains travaux liés aux infrastructures. Ces deux derniers rôles constituent l'occasion pour le privé d'acquérir plus de pouvoir sur l'orientation du secteur eau du pays. En fournissant des études et en réalisant les travaux de mobilisation, le privé se voit occuper un rôle charnière (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a).

Ce positionnement de plus en plus important du secteur privé dans les affaires publiques s'inscrit visiblement dans la logique libérale déployée au Burkina Faso. L'implication du secteur privé est aussi encouragée par la coopération internationale. Par exemple, le Danemark (DANIDA) est très impliqué dans la gestion de l'eau par le biais de son programme de coopération PADSEA et l'apport du secteur privé est appuyé plus précisément par la composante du programme « Appui au secteur privé intervenant dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement » (CASPEA) de son programme de coopération en matière d'eau et d'assainissement.

Les processus d'intégration régionale et de mondialisation influencent aussi le rôle que le privé peut prendre dans la gestion de l'eau, amenant les gouvernements à soumettre les services publics, comme celui de l'AEP, aux lois du marché. Aujourd'hui, l'approvisionnement en eau potable pour la majeure partie de la population burkinabé est en bonne partie assurée par le secteur privé. « Le secteur privé accomplit sans conteste en ce domaine, une mission de service public » (Programme GIRE, 2004a).

4.2.2.7 Rôle des communes et des collectivités dans la gestion de l'eau

Le processus de décentralisation burkinabé prévoit la réorientation de la gestion des services d'eau pour la population vers les collectivités locales. Il en existe deux types au Burkina Faso : les communes rurales et les communes urbaines. Les villes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou ont quant à elles un statut spécifique. Sur les 350 communes qui doivent être créées par le processus de décentralisation, seulement 49 étaient de pleins exercices de pouvoir en 2001 (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Le nouveau rôle des communes est particulièrement important pour celles qui ne sont pas chapeautées par l'ONEA. Par leur nouveau statut, les communes sont désormais responsables d'assurer l'AEP et l'assainissement pour ses populations locales, de réaliser et de maintenir les infrastructures d'eau

(traitement, adduction, forages, bornes fontaines), de gérer les déchets et les caniveaux et de fournir des compétences consultatives pour élaborer les schémas d'aménagement en matière d'AEPA (Dakoure *et al*, 2004). Bien qu'elles se voient attribuer de nouveaux rôles importants, le gouvernement central demeure responsable de la création d'un schéma global d'aménagement et d'utilisation des ressources en eau comme guide général pour celles-ci. Les communes sont liées à l'État par des « contrats-plans ». En ce sens, les décisions des collectivités locales doivent en tout temps cadrer avec les objectifs élaborés par le gouvernement central (Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000).

La gestion de l'eau par les communes et les municipalités comporte de nombreux défis. L'organisme de promotion de l'action municipale et communale qui regroupe 49 municipalités (Secrétariat international de l'eau, 2004), l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), en a répertorié plusieurs et ce, principalement aux niveaux des capacités financières et humaines. Les faiblesses organisationnelles, les difficultés d'implication des nouveaux acteurs dans les étapes de gestion, les lacunes techniques liées aux déficits de connaissances ont aussi été pointées (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Zoungrana et Whete observent la même incapacité des localités d'être maître d'œuvre de la desserte en eau pour leurs habitants : « Face aux moyens limités dont disposent la plupart des municipalités africaines, la demande en service public de base ne peut être entièrement satisfaite par les différentes autorités locales qui sont presque toujours débordées par une augmentation fulgurante de la population urbaine. » (Zoungrana et Wethe, 2004, p. 33). En ce sens, il apparaît impératif de consolider leur capacité d'action par le transfert de moyens adéquats et suffisants.

Ainsi, déjà en 1998, avec l'intégration d'acteurs multiples et la promotion par le biais de ses objectifs et mandats de thèmes chers à la GIRE, la politique de l'eau établissait les balises pour la mise en place d'une gestion de l'eau plus intégrée. Avec l'appui de la loi sur la gestion de l'eau de 2001, le Burkina faisait un pas de plus vers un cadre de gestion axé sur le principe de gestion intégrée de l'eau.

4.3 Cadre législatif de l'eau au Burkina Faso

La gestion de l'eau est affaire publique au Burkina Faso. L'accès à l'eau pour la population relève directement de la Constitution du pays. Celle-ci stipule à l'article 14 que « les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie. » À l'article 29, elle indique que « le droit à un environnement sain est reconnu; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous » (Gouvernement du Burkina Faso, 1997). C'est sur la base de ces deux articles de la Constitution qu'un cadre de gestion de l'eau a pu être développé. En plus de la politique de l'eau que nous avons présentée précédemment, le secteur eau burkinabé est régi depuis février 2001 par la Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau n° 002-2001/an (Ministère de l'environnement de l'eau du Burkina Faso, 2001b). Celle-ci marque la volonté du pays d'opter pour « une approche de gestion qui souligne et concrétise la responsabilité commune de l'État, des collectivités locales et des usagers dans la gestion des ressources en eau » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a).

« La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a ouvert un vaste chantier d'innovation institutionnelle: en instituant différents niveaux et outils de régulation collective du secteur de l'eau, en créant les conditions pour souligner, crédibiliser et valoriser les missions régaliennes de l'État dans le domaine de l'eau, en instituant le principe de financement du secteur de l'eau par les usagers » (Programme GIRE, 2004b, p.2). Ces différentes innovations encadrées marquent un pas de plus vers la mise en place d'un cadre administratif approprié pour la gestion intégrée de l'eau. Cette démarche s'acheva en 2003 avec l'adoption du Plan d'action pour une gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE).

4.4 Plan d'action pour une gestion intégrée des ressources en eau

En 1999, avec l'adoption de la Politique nationale de l'eau, le Programme GIRE a été lancé afin d'évaluer la possibilité pour le Burkina Faso de se doter d'un Plan de gestion intégrée pour les ressources en eau tel que privilégié par les instances internationales. Le Programme GIRE a été mis en place pour dresser une « esquisse d'un futur cadre de gestion des ressources en eau

conforme à la gestion intégrée des ressources en eau en particulier la gestion par bassin versant, la décentralisation et la subsidiarité » et pour préparer la mise en œuvre de la concertation entre acteurs telle que prescrite par les principes de gestion intégrée que nous avons présentés au chapitre II (Programme GIRE, p. 2). Dans le cadre de ce programme, un projet pilote a été réalisé au bassin versant du Nakambé. Celui-ci présente de nombreux défis pour la conciliation des usages de l'eau par le biais de la concertation étant donné sa forte population, la pluralité des acteurs et l'importance des enjeux. Les résultats de cette expérience se sont avérés positifs et en 2003, le gouvernement allait de l'avant avec l'adoption du Plan d'action pour une gestion intégrée des ressources en eau.

4.4.1 Mandats

Le mandat du plan d'action pour la gestion intégrée du Burkina Faso « est de contribuer à la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau du pays, adaptée au contexte national, conforme aux orientations définies par le gouvernement burkinabé et respectant les principes reconnus au plan international en matière de gestion durable et écologiquement rationnelle des ressources en eau » (Portail de l'eau du Burkina Faso, 2006).

Pour y arriver, deux objectifs spécifiques du PAGIRE sont proposés (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p 15) :

- Définir et planifier la mise en œuvre du cadre futur de gestion intégrée des ressources en eau.
- Identifier les actions essentielles à la réalisation du cadre et proposer les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

« En l'état actuel de l'action publique, les théories et pratiques d'évaluation, de mobilisation et de protection des ressources en eau sont pour l'essentiel peu adaptées à une gestion rationnelle des ressources et aux enjeux de développement durable » (Programme GIRE, 2004, p.9). C'est en ce sens, qu'une transformation des façons de faire est proposée par la GIRE et c'est par les diverses actions proposées par le PAGIRE qu'on prévoit y arriver.

4.4.2 Propositions d'actions

Les approches stratégiques pour la mise en œuvre du PAGIRE et la réalisation de son mandat sont de:

- Privilégier l'approche intégrée par rapport à l'approche sectorielle ;
- Soutenir le désengagement de l'État en matière de production d'eau et de gestion des périmètres irrigués ;
- Proposer un scénario à effectif suffisant pour la restructuration progressive de l'administration publique dans le domaine de l'eau ;
- Concevoir un cadre de gestion efficace et stable dans toute configuration ministérielle ;
- Proposer une restructuration progressive. (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003)

Sur la base de son mandat, des objectifs spécifiques et des stratégies d'implantation, cinq orientations ont été définies :

1. Définir la mission de l'État.
2. Mettre en œuvre le Conseil national de l'eau en tant qu'organe national pour une gestion concertée de l'eau associant l'État, les communautés locales, le secteur privé et la société civile.
3. Définir de nouveaux espaces de gestion sur la base des bassins versants comme subdivision la plus appropriée pour la gestion de l'eau.
4. Renforcer les capacités d'intervention des communautés locales, du secteur privé et de la société civile dans le domaine de l'eau.
5. Développer et renforcer les ressources humaines.

Et finalement, afin de mieux organiser les actions spécifiques nécessaires à la réorganisation du secteur eau prévue par le PAGIRE, huit champs d'intervention ont été déterminés :

- environnement habitant
- système d'information sur l'eau
- procédures de gestion
- recherche/développement

- ressources humaines
- information, éducation, sensibilisation, plaidoyer
- cadre institutionnel
- mesures d'urgence

4.4.3 Structures et mécanismes de gestion

Le PAGIRE prévoit aussi la création d'une structure institutionnelle permettant la mise en œuvre des principes de la gestion intégrée (voir appendice D). Afin de permettre l'application des principes de participation et de décentralisation, il prévoit la création:

- du Conseil national de l'eau (CNE) ;
- de nouveaux lieux de gestion sur la base des bassins versants.

Le Conseil national de l'eau est un organe consultatif de concertation entre les administrations publiques et les administrés tels les ONG, les associations de consommateurs et les représentants du secteur privé (Portail de l'eau du Burkina Faso, 2006). Le CNE regroupe donc divers acteurs de l'eau, tous porteurs d'intérêts différents. De par sa constitution, il doit jouer un rôle important dans la définition des objectifs généraux et des grandes orientations de la politique nationale (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a).

Les nouveaux lieux de gestion à l'échelle du bassin versant sont multiples. Le PAGIRE prévoit donc la mise en place de différentes structures de gestion (comités de gestion des bassins, agences de bassin, comités locaux de gestion de l'eau) à qui ont été attribuées des outils de planification (PAE, SDAGE et SAGE) et des moyens d'intervention (redevances, recouvrement, aides) (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Ces structures visent donc à assurer une gestion décentralisée et participative.

Le Plan d'action de l'eau (PAE) et les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE/SAGE) sont des outils de planification et d'encadrement réglementaire des administrations locales dans le domaine de l'eau. Le PAE est le schéma national de gestion de l'eau à l'intérieur duquel les décisions locales doivent cadrer. Les SDAGE et SAGE sont quant à

eux des schémas spécifiques à chaque organisme de bassin. Ils sont le reflet des objectifs nationaux adaptés aux spécificités locales.

Les moyens d'intervention sont quant à eux assurés par le repositionnement des sources de financement qui s'articulent désormais autour de la conception que l'eau a un coût et donc un prix. Selon cette approche, la charge financière ne peut plus être totalement endossée par l'État et l'aide internationale. Il incombe donc aux usagers de l'eau d'assumer une partie des charges liées à l'utilisation des ressources en fonction de leur utilisation. Ces nouvelles sources de financement proviennent principalement des redevances, des taxes ou des frais de recouvrement qui sont perçus auprès des usagers. Les articles 48 et 49 de la loi sur l'orientation de la gestion de l'eau prévoient que ceux qui, de par leur activité rendent « nécessaires ou utiles » des interventions publiques ou privées pour réparer des dommages causés à la ressource, doivent assumer les charges qui y sont liées (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Si ces dispositifs législatifs n'assujettissent pas l'usage domestique à ce principe de pollueur-payeur, l'article 50 n'exclut pas la possibilité de lui imposer certaines taxes ou des frais de recouvrement. C'est en ce sens qu'en milieu urbain, l'eau est tarifée au compteur pour les branchements privés et que les usagers doivent payer l'eau selon les quantités utilisées.

Ce cadre, établi par le PAGIRE, n'est cependant pas encore effectif. Il ne s'agit que d'un engagement de la part du gouvernement pour un virage vers la GIRE. Le Plan d'action est en vigueur pour la période 2003-2015. Ainsi, pour répondre aux défis que pose l'eau, entre utilisation de l'eau par l'humain et la protection de l'environnement, entre concurrence et coopération entre acteurs, entre service public et marché (ou impératif économique), la GIRE est proposée par ce plan d'action. « Le mode d'action d'une telle régulation consiste principalement à associer les acteurs de manière à permettre la confrontation des différents intérêts et point de vue, et à favoriser la recherche de l'équilibre et de compromis » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso. 2001.b p.7).

CHAPITRE V

ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'EAU DU BURKINA FASO

5.1 Méthodologie de recherche

Par cette recherche, nous ne voulons pas valider une hypothèse, mais bien comprendre ce qui émerge d'un phénomène particulier (en l'occurrence le cadre de gestion de l'eau du Burkina Faso) à la lumière d'une approche théorique spécifique (l'action publique). De type empirique, notre recherche s'appuie sur une étude de cas unique. La politique de l'eau du Burkina Faso a été retenue comme cas unique pour notre analyse. Par cette approche, nous avons cherché à comprendre comment les politiques publiques en matière d'eau du Burkina Faso peuvent constituer un exemple des transformations formulées par les tenants de l'action publique et dans quelle mesure le contexte particulier du pays est favorable (ou pas) à la mise en œuvre d'un tel projet. L'approche générale de notre recherche est donc inductive.

5.1.1 Validité du design de recherche

Comme le soulignent Mace et Petry, la validité d'une recherche empirique à cas unique repose sur la profondeur de l'étude menée et non dans la multiplicité de cas observés (Mace et Petry, 2000). Dans notre étude, la profondeur de l'analyse et la cohérence des liens effectués dominent donc sur le nombre puisqu'un seul cadre de gestion de l'eau (celui du Burkina Faso) a été analysé. La validité interne d'une recherche synthétique s'appuie aussi sur la cohérence entre l'objet d'analyse et le cadre théorique sur lequel la recherche s'appuie. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le recours à l'action publique (approche théorique déjà étayée par un nombre important de chercheurs) nous semble adéquat et pertinent pour l'étude du cas qui nous intéresse. En effet, cette approche fait état des différentes transformations qu'affichent les politiques publiques ce qui nous permet de mieux comprendre les contextes politiques associés à la gouvernance. La gestion intégrée des ressources en eau (telle qu'adoptée par le gouvernement

burkinabé comme principe phare pour sa politique de l'eau) est un exemple probant du renouvellement des façons de faire de l'État vers de nouveaux modes de gouvernance. Le lien entre le cadre théorique et l'objet d'analyse semble donc solide en ce sens.

5.1.2 Collecte des données

L'observation documentaire a été privilégiée pour notre recherche. Notre collecte de données s'est effectuée sur différentes périodes. Premièrement, nous avons pu amasser différentes données durant un séjour au Burkina Faso (de mai à août 2006). C'est durant cette période que nous avons pu acquérir tous les documents officiels nécessaires à notre recherche ainsi que plusieurs études réalisées par les experts nationaux. Les différents ministères impliqués, les bibliothèques spécialisées, les groupes de recherche et les principales ONG qui travaillent sur le sujet ont été visités afin de réunir l'ensemble des informations nécessaires. Les documents officiels (lois, rapports ministériels, décrets, politiques) seront le cœur du matériel analysé dans cette recherche. Cette collecte de données, dans un contexte comme le Burkina Faso, a présenté plusieurs embûches, puisqu'il n'existe pas de systèmes fiables répertoriant l'ensemble des différents rapports ou lois produits par le gouvernement. Notre collecte de documents officiels dépendait donc de la bonne volonté des fonctionnaires ou de notre chance de retrouver les documents qui existaient encore. À force de lecture et de recherche, nous sommes tout de même arrivées à identifier les documents clés pour notre démarche. Quant aux recherches réalisées par des chercheurs indépendants ou des acteurs de la société civile, nos démarches pour en trouver n'ont pas été fructueuses. C'est pourquoi nous avons dû assoir notre perspective critique sur des travaux de recherches trouvés au retour et dont les objets d'intérêts sont souvent plus large que le Burkina Faso.

Des articles scientifiques ainsi que différents rapports élaborés par les organismes internationaux (PNUD, Banque mondiale, Organisation mondiale de météorologie, GIEC, ONU) ont aussi fait l'objet de notre collecte de données. Ces documents, généralement nommés documents secondaires, nous ont servi à enrichir notre propos et à appuyer notre argumentaire afin de solidifier notre analyse et de la valider. Ces documents nous ont été particulièrement utiles pour mettre en perspective les chances de réussite de l'application d'un tel cadre politique dans le contexte burkinabé. De façon plus marginale, quelques entrevues ont été réalisées auprès d'intervenants ou d'experts impliqués dans le secteur eau du Burkina Faso, mais aucun

questionnaire n'a été réalisée, ni aucune analyse formelle n'a été faite sur le contenu de celles-ci. Ces entretiens nous ont surtout permis d'aiguiller notre réflexion et nos recherches sur le terrain.

5.1.3 Méthode d'analyse

L'analyse des documents recueillis que nous avons privilégiée est l'analyse de contenu. Cette méthode nous a permis de comprendre les documents concernés à l'aide de catégories analytiques pré-déterminées. Cette démarche visait à faire ressortir les particularités du cadre institutionnel de l'eau du Burkina Faso et à démontrer comment celles-ci peuvent être comprises à la lumière de l'action synthétisée dans des catégories analytiques.

Une grille d'analyse thématique a été développée. Les différents thèmes retrouvés dans l'approche de l'action publique ont constitué la base de notre grille d'analyse. Les huit catégories de notre grille sont donc :

- Acteurs pluriels
- Approche multiniveaux
- Nouvelle définition territoriale
- Redéfinition du rôle de l'État
- Négociation entre acteurs
- Lieux de gestion démultipliés
- Rôle de la science
- Transformation du financement.

Bien que les catégories « rôle des sciences » et « transformation du financement » ne soient pas des aspects développés par le cadre d'analyse de l'action publique, il nous a semblé important de les ajouter à notre grille d'analyse étant donné qu'ils occupent une place cruciale pour la compréhension de la gestion intégrée des ressources.

Notre analyse de contenu a été réalisée de façon qualitative. L'analyse qualitative a comme avantage de faire ressortir la complexité des phénomènes et offre une perspective holistique et globale du cas étudié. Si elle est parfois réfutée pour son apparence de subjectivité, il demeure néanmoins qu'elle est une démarche qui impose au chercheur de se dégager de ses conceptions

personnelles et préjugés sur la question pour arriver à mieux la comprendre (Jodelet in Moscovici et Buschini, 2003). L'analyse qualitative postule aussi que la « signification réside dans la spécificité des messages analysés plutôt que dans leurs caractéristiques quantitatives » (Landry, 1992). C'est donc en ce sens que l'analyse à cas unique est justifiable méthodologiquement.

Une perspective critique est envisagée pour notre analyse. Comme le soulève Gaudin, « La gouvernance envisagée comme style de gouvernement négocié des politiques publiques ne doit pas seulement être décrite mais aussi interrogée dans ses implications : à quelles conditions politiques se développe-t-elle? Et avec quels effets sociaux? » (Gaudin, 2004, p. 214). Ainsi, notre analyse de la gestion intégrée de l'eau au Burkina Faso se fera aussi par le biais de critiques adressées à la fois à la nature du concept de gestion intégrée de l'eau et à son application dans le contexte burkinabé.

Nous organiserons donc notre propos de façon à démontrer tout d'abord comment les thèmes abordés par l'action publique se traduisent à travers les politiques de l'eau du Burkina Faso. Les huit thèmes de notre grille d'analyse serviront de structure à ce chapitre. Ensuite, nous regarderons comment ces transformations politiques peuvent être prises en charge par le pays, quels en sont les avantages et les limites.

5.2 Acteurs pluriels et négociation

Comme nous l'avons évoqué au chapitre trois, l'action publique fait état de l'entrée des publics dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui étaient autrefois entièrement assumées par l'État (Massardier, 2003). De l'arrivée de ces publics naît un nécessaire processus de négociation. En effet, la participation d'acteurs aux intérêts multiples impose que chacun d'eux se soumette au jeu de la négociation et de la concertation. Pour bien comprendre l'action publique, l'apport de ces nouveaux acteurs doit être pris en compte. Explicitement, la gestion intégrée des ressources en eau prévoit la participation des acteurs interpellés par l'eau. La concertation de ces acteurs permettrait, selon l'approche de la GIRE, de gérer plus adéquatement les ressources pour lesquelles ils sont en compétition. Ayant comme

ambition de gérer les ressources en eau de façon intégrée, le nouveau cadre politique burkinabé prévoit donc l'arrivée de nouveaux acteurs.

Afin de simplifier notre analyse et puisque l'arrivée d'acteurs pluriels est étroitement liée à la négociation entre acteurs, nous avons décidé de les joindre pour former une seule section d'analyse. Pour mieux comprendre cette transformation politique, nous aborderons d'abord les raisons évoquées pour justifier la participation de ces nouveaux acteurs, nous dresserons ensuite un portrait de la diversité des acteurs qu'il est prévu d'impliquer et des moyens prévus pour le faire. Le rôle attribué à chacune des catégories d'acteurs et les mécanismes de négociations seront aussi objets d'analyse. Enfin, nous présenterons pourquoi l'entrée de nouveaux acteurs est un défi pour la gestion de l'eau au Burkina Faso.

5.2.1 Pourquoi impliquer de nouveaux acteurs?

L'implication de nouveaux acteurs est justifiée par le gouvernement burkinabé sur la base du principe de participation. Principe soutenu et promu notamment par le CSLP, la participation des usagers de l'eau offrirait une assise démocratique plus grande aux politiques de l'eau (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998; Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p. 13). En cours depuis 1998, le processus de décentralisation avec lequel le cadre de gestion de l'eau est arrivé tend aussi à favoriser le repositionnement des acteurs de l'eau en promouvant une action publique plus localisée et une action citoyenne plus vigoureuse (Gouvernement du Burkina Faso, 1998).

Pour le gouvernement burkinabé, « Il s'agit en l'espèce d'organiser concrètement et progressivement le basculement d'une approche de gestion du secteur qui assure la primauté de l'administration publique, à une approche de gestion qui souligne et concrétise la responsabilité commune de l'État, des collectivités locales et des usagers dans la gestion des ressources en eau définies par la Constitution comme un patrimoine commun de la nation » (Programme GIRE, 2004a, p. 25). Le PAGIRE vise donc à faire de la nécessaire rencontre de ces acteurs une entité capable d'intervenir de concert sur les politiques de l'eau. Cette intervention concertée amènerait une bonification de l'action publique.

5.2.2 Quels sont les acteurs à intégrer et quels rôles ont-ils ?

Étant donné que l'objectif ultime de la GIRE est de gérer les différents usages de l'eau, le cadre de gestion de l'eau vise d'abord à faire participer les différents usagers de l'eau. Plus spécifiquement, l'État, les collectivités territoriales, les associations d'usagers, les scientifiques et experts, les ONG ainsi que le secteur privé sont identifiés par la PNE et le PAGIRE comme les principaux acteurs dont la participation est souhaitée. Le secteur informel, souvent écarté compte tenu de son statut, doit aussi être pris en compte puisqu'il joue un rôle d'importance pour le secteur eau du Burkina Faso en assurant la distribution pour une grande partie des burkinabé (Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000).

Le PAGIRE définit des rôles différents selon les catégories d'acteurs. La participation des usagers de l'eau est essentiellement prévue en terme de contribution au financement du secteur. « Being in the heart of water policy, they are those who benefit from it, who justify the costs, they are the water users and polluters, and for this, it is quite normal that they also contribute to finance water management » (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p. 13). Leur participation au sein des nouveaux lieux de gestion définis par le PAGIRE est aussi envisagée.

Déjà responsables de la gestion de l'équipement local, les communautés locales occuperaient désormais un rôle crucial dans la transposition des règlements et lois définis par l'administration centrale en une stratégie plus adéquate, tenant compte des spécificités locales. Les partenaires de développement du Burkina Faso (bailleurs de fonds) doivent supporter la volonté du gouvernement d'implanter les principes de la GIRE (par des appuis techniques ou financiers). Ce rôle officiellement défini par la GIRE est, dans les faits, beaucoup plus important puisque les bailleurs de fonds sont souvent à l'origine même des orientations globales de l'action publique pour l'ensemble des services publics du pays. Le nouveau rôle de l'État sera plus profondément abordé dans la section sur la redéfinition de l'État, mais globalement, l'État est désormais surtout responsable d'assurer une cohésion entre les acteurs par la mise en place de mécanismes appropriés.

Ainsi, les rôles prévus pour chacun de ces acteurs diffèrent en importance. Bien évidemment, le rôle d'un usager ne peut équivaloir à celui de l'État. Un usager ou même un groupe d'usagers

n'ont en effet pas la légitimité de décisions ou d'actions de l'État. Ainsi, contribuer au financement du secteur eau, nous dit le PAGIRE, est le rôle des usagers de l'eau. Or, cette participation est fortement différente d'une contribution à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique adéquate pour les usagers, participation qui, dans ce cas, pourrait être reconnue comme un apport démocratique.

Comme le souligne Jaglin (2002), un plus grand transfert des coûts vers les usagers est ainsi légitimé par le principe de participation, principe auquel personne ne peut s'opposer et qui est jugé essentiel pour mettre en œuvre une réelle politique de développement durable. Ainsi, en promulguant l'importance de la participation, la GIRE revêt un caractère plus démocratique. Pourtant, en regardant de plus près l'exemple du PAGIRE, nous constatons que pour juger de son apport démocratique, il est essentiel de bien définir ce qui est entendu par participation.

De plus, avant même l'arrivée du PAGIRE, la participation des usagers s'est développée en contrepartie du désengagement de l'État. Afin de pallier aux insuffisances de celui-ci et pour répondre à ce nécessaire maintien de l'approvisionnement en eau, les usagers ont développé des méthodes adaptées et alternatives (notamment par le biais de l'économie informelle) (Programme GIRE, 2004a, p.12). Le secteur privé en matière d'eau a donc peu à peu pris une place prédominante dans l'accomplissement de cette mission dite de service public. Si ces initiatives sont positives puisqu'elles permettent l'émergence d'alternatives aux modèles unilatéraux privilégiés par l'État, il n'en demeure pas moins qu'elles sont le reflet d'insuffisances de la part de l'État. Favoriser la participation des usagers ne devrait pas justifier le retrait de l'État de ses fonctions régaliennes.

5.2.3 Comment est-il prévu de les intégrer?

Puisqu'il est prévu de faire intervenir de nouveaux acteurs aux côtés de l'État, de nouveaux mécanismes d'intégration de ces acteurs ont aussi dû être planifiés. En effet, la participation requiert une organisation institutionnelle adéquate qui favorise « l'intervention des différents acteurs dans le processus de décision et la mise en œuvre des programmes » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 1998, p. 94). Ainsi, à travers sa nouvelle structure, le cadre de gestion de l'eau prévoit différents lieux institutionnalisés pour permettre la négociation entre acteurs et éventuellement l'action commune (voir organigramme en appendice D). À l'échelle du

bassin versant, les comités locaux de l'eau ainsi que les agences de bassin ont été mis en place pour permettre cette négociation entre tous les acteurs du territoire. De plus, aux niveaux régional et provincial, des services déconcentrés du département chargé de l'eau au niveau national ont été créés afin de permettre aux communautés locales de s'approprier d'une partie des responsabilités en matière d'eau. Les services déconcentrés des autres départements interpellés par la problématique de l'eau sont aussi sollicités par le nouveau cadre institutionnel de l'eau. Le Comité national de l'eau et le Comité technique de l'eau sont quant à eux responsables d'assurer qu'il y ait une bonne coordination entre tous ces acteurs et ces espaces de gestion ainsi que de fournir des espaces équitables pour les différents acteurs, assurant ainsi que les intérêts de tous puissent être entendus (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Garantir la coordination des efforts investis par les acteurs pour que tous œuvrent de concert est un de ces défis difficilement soutenables au Burkina Faso. Les faibles capacités institutionnelles et organisationnelles, le manque de ressources financières, humaines et matérielles en sont les facteurs principaux pour l'Afrique en général (Van der Zaag, 2005).

Comme il est possible de le constater, l'entrée des publics dans les sphères décisionnelles impose la mise en place de structures offrant des lieux multiples de négociations et de décisions et ce aussi à des échelles variées. « La réalisation de telles missions doit aller de pair avec la mise en œuvre au niveau national, régional et local, d'instances de régulation sur le mode d'une concertation permanente, structurée, productive et engageante d'une part, entre les services de l'État et d'autre part, entre les services de l'État, les collectivités locales et les usagers.» (Programme GIRE, 2004a).

5.2.4 Par quels moyens la négociation sera-t-elle mise en valeur et en application?

La négociation entre les acteurs amène la prise en compte d'intérêts divers, ce qui assure une prise en compte plus adéquate des besoins et des intérêts des acteurs ainsi que des réalités diverses du pays. La place réservée à cette conciliation entre acteurs est donc supposée assurer une efficacité accrue des politiques. Le Conseil national de l'eau est un des organes institutionnels créés par le nouveau cadre de gestion qui fonctionne sur la base de la négociation entre acteurs. En plus de fonctionner sur cette base, il se doit aussi de s'assurer de la viabilité des processus de négociations

au sein des différents lieux appropriés (comme c'est le cas pour les comités locaux de l'eau et les agences de bassins (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p.44). Ainsi, dans ce processus de négociation, l'acteur est amené à faire preuve de stratégie afin que les décisions prises de façon concertée correspondent le plus à sa propre rationalité¹⁰. Sa stratégie doit être telle qu'en plus de refléter sa représentation du monde, elle doit aussi respecter les limites des rationalités des autres acteurs avec qui il doit se concerter et s'adapter aux contraintes structurelles et fonctionnelles (Massardier, 2003).

La négociation décrite par la GIRE semble se faire dans un contexte de libre concurrence entre les acteurs. Pourtant les rapports sociaux et l'eau génèrent des asymétries entre les acteurs. La variabilité des poids politiques, économiques et sociaux de chacun laisse croire que les opinions des uns doivent être parfois étouffées par les positions des autres. Les fortes traditions, les croyances ainsi que le statut sociologique de certains groupes d'acteurs sont aussi des facteurs essentiels à tenir en compte pour l'analyse d'un cadre de gestion basé sur la participation des acteurs (Programme GIRE, 2004a). La faible capacité d'agir sur son milieu de certains acteurs crée aussi des asymétries à prendre en compte lorsque l'on souhaite faire fonctionner une structure reposant sur la participation et la négociation (Van der Zaag, 2005).

Ainsi, l'intégration des femmes au sein de ces institutions est un des défis auquel le pays doit s'attaquer (Programme GIRE, 2000b). Bien qu'elles soient directement affectées par les questions d'eau¹¹, elles demeurent peu présentes dans les sphères responsables de la gestion politique de cette ressource. Même si elles n'y sont pas légalement exclues, le poids traditionnel confinant la femme aux activités de reproduction de la famille pèse lourd lorsque vient le temps pour elles de prendre place dans la sphère politique aux côtés des hommes. Pour assurer une représentation adéquate du genre féminin, des mécanismes d'incitation à la participation devraient notamment être mis de l'avant pour les femmes.

Institutionnaliser la négociation entre les acteurs de l'eau pose donc des défis nombreux au Burkina Faso. Atteindre des objectifs de participation et faire de celle-ci un processus efficace et

¹⁰ Notion issue de la théorie des organisations et développée principalement par les travaux de Friedberg et Crozier dont l'action publique s'est influencée.

¹¹ Étant traditionnellement responsables de l'approvisionnement en eau de l'ensemble de la famille.

équitable est incertain. Le contexte burkinabé rend cette volonté encore plus difficilement réalisable.

5.3 Nouvelle définition territoriale

La GIRE prévoit la transformation de l'approche territoriale de la gestion de l'eau. Alors que les politiques étaient traditionnellement élaborées d'un point de vue national, la GIRE propose de définir les politiques de l'eau selon le territoire le plus approprié, soit par le bassin versant. Les principes de subsidiarité et de décentralisation sont aussi mis de l'avant. Ainsi, pour être en concordance avec le principe de gestion intégrée de l'eau, l'organisation institutionnelle et juridique du cadre de gestion burkinabé devrait refléter cette transformation de l'approche territoriale de l'action publique.

Le principe de subsidiarité, mis de l'avant par la PNE, propose la mise en place de structures reposant sur le territoire le plus petit possible. L'objectif visé par le principe de subsidiarité est de transférer les diverses responsabilités structurant une action collective vers l'entité territoriale la plus restreinte possible. Ce faisant, les décisions prises devraient refléter plus judicieusement les préoccupations particulières à ce territoire et donner naissance à des politiques plus efficaces. La politique de l'eau insiste sur le fait que « la gestion des ressources en eau demeure fortement marquée par les caractéristiques physiques et socio-économiques du milieu. Aussi, est-il important que cette gestion et ces systèmes soient conçus et mis en oeuvre par des acteurs ayant une bonne connaissance des conditions locales. » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998, p. 93). La subsidiarité vise donc à trouver le niveau le plus pertinent pour l'action publique et, comme le mentionne Massardier, ce territoire se définit selon à la fois les configurations politiques, sociales et économiques et à la fois la nature de l'objet de l'action publique (Massardier, 2003). La *territorialisation* n'est donc plus automatique, elle est définie au cas par cas.

Pour la problématique de l'eau, il est entendu depuis plusieurs années que du point de vue de la protection des écosystèmes, le territoire le plus efficace est le bassin versant. C'est ce territoire qui est mis de l'avant par la GIRE. Ainsi, dans la structure organisationnelle développée par le

PAGIRE, le bassin versant constitue une échelle territoriale aux côtés des échelles administratives nationale, régionale/provinciale et locale (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). La création de subdivisions de l'eau différentes des circonscriptions administratives comme espaces de régulation sociale est une des innovations institutionnelles majeures promues par la gestion intégrée des ressources en eau. En développant des lieux de gestions dont le territoire de référence est délimité par le bassin versant, la GIRE se positionne clairement pour une protection accrue des écosystèmes.

Or, comme nous l'avons déjà évoqué, les difficultés liées à l'apparition de ces nouveaux territoires dans le cadre institutionnel de l'eau sont plurielles. Tout d'abord, comme le soutiennent Affeltranger et Lasserre, « l'unité de la communauté humaine du bassin est une utopie: l'espace en question est aussi et surtout un espace de vie approprié par différents groupes. Cette diversité se traduit notamment par les multiples limites physiques et symboliques qui structurent l'espace physique: frontières nationales, juridictions administratives, terres communautaires » (Affeltranger et Lasserre, 2003, p. 4). La division du territoire par bassin versant se limite donc aux considérations hydrologiques et écosystémiques. Or, la problématique de l'eau présente des facettes diverses dont leurs importances ne sont pas à négliger. Les considérations sociologiques, économiques, politiques, d'aménagement des infrastructures et du territoire sont tout aussi importantes quand vient le temps de déterminer des lois et des règlements encadrant la ressource en eau. Au Burkina Faso, le bassin du Nakambé en est un bon exemple. Son territoire couvre des espaces géographiques et climatiques variés déterminant des préoccupations différentes pour les populations qui y vivent. Ainsi, au nord, la zone sahélienne est préoccupée par des problèmes de disponibilité de l'eau. La présence de la capitale sur le bassin crée aussi une division quant aux intérêts des citadins et ceux en périphérie. Or, si le territoire du bassin versant du Nakambé répond aux impératifs écologiques de protection de la ressource, il n'est pas aussi évident qu'il réunisse les conditions politiques et sociologiques nécessaires pour faire de ce territoire un espace sur lequel l'action publique puisse se déployer harmonieusement.

D'un point de vue politique, la GIRE impose aussi l'ajout de nouveaux espaces décisionnels qui ne coïncident pas avec les réalités administratives déjà en place. Des ponts entre les espaces de décisions doivent être établis pour garantir un minimum de coordination. Ainsi, au Burkina Faso, le Conseil national de l'eau doit assurer la coordination de l'ensemble des lieux de gestion, tant pour le bassin versant que pour les différents échelons administratifs. La coordination des

initiatives développées sur l'ensemble de ces territoires est perçue comme un des défis difficiles à surmonter pour le pays (Programme GIRE, 2004a).

L'apparition du bassin versant comme espace de référence suppose aussi la transgression des frontières nationales. Une collaboration transnationale en matière de gestion de l'eau nécessite donc d'être développée, ce qui vient une fois de plus interpellé la définition classique du territoire national. Ainsi, le Burkina Faso est membre de l'Autorité du Bassin du Niger. Celle-ci associe les neuf pays traversés par ce bassin versant et est responsable de promouvoir la coopération dans les domaines où l'eau est impliquée (énergie, hydraulique, agriculture, élevage, pêche et pisciculture, sylviculture et exploitation forestière, transports et communications, industrie) (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). C'est par contre la seule collaboration que le pays entretient. Les gestions des bassins versants de la Volta et du Comoé sont quant à elles morcelées entre les différents pays qui les composent (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003).

La territorialisation de l'action publique au Burkina Faso est aussi influencée par le processus de décentralisation puisque l'unité du territoire national est remise en cause par le transfert de pouvoir aux communautés locales. Les régions/provinces et communes sont désormais identifiées comme des échelles territoriales plus adéquates pour développer des politiques publiques capables de tenir compte des spécificités locales. Le Burkina Faso, dans son processus de décentralisation a mis sur pied treize nouvelles régions administratives (Gouvernement du Burkina Faso, 1998). Or, déjà le pays démontre qu'il est incapable d'assurer le transfert et le maintien de compétences et de ressources suffisantes pour répondre aux besoins de ces régions (Ministère de l'économie et du développement du Burkina Faso, 2004, p. 44). La mise en œuvre des directions régionales a difficilement été réalisée et leur survie demeure précaire alors que les directions provinciales et départementales restent inachevées (Programme GIRE, 2004b).

Si la gestion de l'eau par bassin versant constitue une innovation prenant en compte les impératifs écologiques de l'eau et offrant une réponse à l'échec du modèle centralisateur de gestion de l'eau, il demeure que la mise en place de ces espaces de gestion est limitée par la réalité socio-économique du pays. En cherchant à marier à la fois la volonté de décentraliser les prises de décisions vers les administrations plus locales et vers de nouveaux lieux de gestion développés sur

la base du bassin versant, le Burkina Faso a développé un cadre institutionnel ambitieux, mais difficilement coordonnable, compte tenu des multiples lieux de gestion qui en découlent.

5.4 Lieux de gestion démultipliés et approche multiniveaux

L'approche horizontale de la régulation sociale en privilégiant l'apport d'acteurs divers au dépend d'une rationalité imposée par l'État se trouve à la fois enrichie et confrontée par l'émergence d'espaces décisionnels divers. Comme l'impose aussi la redéfinition de l'approche territoriale de l'action publique, la multiplication de ces lieux de pouvoirs se fait à plusieurs niveaux et diverses échelles territoriales. En termes d'entrée des acteurs et de multiplication des échelles territoriales, le Burkina Faso est marqué par un double mouvement. Tout d'abord, vers le plus localisé, avec le Texte d'Orientation de la Décentralisation (TOD) qui prévoit le transfert de compétences (notamment en matière d'eau) vers des niveaux administratifs plus petits et ensuite vers le plus grand, par les ententes internationales et transnationales qui laissent supposer l'émergence de lieux de pouvoirs extérieurs à l'État. La multiplication des lieux et des niveaux de pouvoirs est donc à la fois liée à la diversité des acteurs impliqués par la GIRE à la *reterritorialisation* de l'action publique vers différentes échelles géographiques.

5.4.1 Quels sont ces différents lieux?

La multiplication des lieux de gestion est d'abord une caractéristique de la gouvernance de l'eau que propose la GIRE pour accueillir les nouveaux acteurs. Comme nous le verrons, la multiplication des lieux de gestion s'inscrit dans un double mouvement. Premièrement par tous ces nouveaux lieux prévus et développés par les politiques d'eau du Burkina Faso, mais aussi par l'émergence de lieux non institutionnalisés à travers desquels de multiples décisions sont prises.

Le PAGIRE prévoit l'organisation d'un cadre institutionnel ambitieux dont le rôle de chaque lieu de gestion est différent. Du point de vue de l'administration centrale, la reconnaissance du besoin de gérer l'eau de façon holistique et non plus sectorielle interpelle plus d'un ministère (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p. 39). Ceux-ci doivent désormais travailler de pair et partager les mêmes points de vue sur les impératifs

de gestion de l'eau. Cependant, les activités de chacun des ministères interpellés par le PAGIRE sont difficiles à décloisonner. Chaque département ou direction agit avec sa propre logique sectorielle, ses façons de faire et peu de liens sont entretenus entre eux, ce qui en complexifie la coordination. Les différentes politiques et lois encadrant l'action des directions et des ministères sont aussi fréquemment incohérentes entre elles, ce qui en rend la cohésion d'autant plus difficile (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Le rôle spécifique de l'administration centrale sera plus amplement abordé dans la section sur les transformations de l'État.

Les administrations décentralisées aux niveaux régional, provincial et local sont composées de services déconcentrés dont leur mission en est une de souveraineté. Elles exercent une autorité politique pour le territoire dont elle a la responsabilité. Ces services déconcentrés sont les représentants territoriaux de l'État et les élus locaux sont responsables de veiller à leur bonne gestion ainsi qu'à l'application des lois et des règlements nationaux (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Ainsi, les collectivités participent à la définition des priorités en matière d'eau à travers leur représentation dans les structures administratives locales décentralisées (villages, secteurs, quartiers, communes, départements, provinces). Cependant, les rôles octroyés à ces administrations par le TOD et les politiques de l'eau du pays restent flous. Comme l'avance le Secrétariat international de l'eau, la décentralisation au Burkina Faso semble en panne, ce qui laissera pour les prochaines années un vide politique pour les territoires en dehors du champ de compétence de l'ONÉA (Secrétariat international de l'eau, 2004). L'insuffisance de moyens transférés aux collectivités locales rend caduque la volonté de décentraliser le pouvoir.

Il est aussi important de souligner que les organes décisionnels du gouvernement central demeurent hiérarchiquement supérieurs aux administrations plus locales, dont les rôles sont surtout d'appliquer les lois et les règlements au niveaux régional et provincial et d'assurer le maintien technique des installations. C'est donc dans leur capacité à appliquer les lois et les règlements de façon à ce qu'ils soient adaptés aux réalités régionales que ces administrations ont un pouvoir politique. Si certaines responsabilités politiques sont attribuées aux organes administratifs décentralisés, leur mandat est aussi (et surtout) technique, ce qui laisse supposer qu'il s'agit plus d'un mouvement de déconcentration (transfert technique) que de décentralisation

(transfert politique). Or, pour une réelle impulsion de la démocratie, comme se targue de la faire le gouvernement burkinabé, la décentralisation doit être effectivement politique.

Comme nous l'avons mentionné à quelques reprises, une des innovations importantes de la GIRE est la gestion par bassin versant. L'arrivée de ce nouveau territoire comme référence privilégiée pour la gestion de l'eau impose par le fait même la création de nouveaux espaces administratifs. C'est à l'échelle du bassin que les plans d'action de l'eau (PAE) et les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE/SAGE) sont définis. Ainsi, la structure du PAGIRE prévoit la création de trois nouveaux types d'organes basés sur les bassins versants nationaux. Le Comité de gestion du bassin (CGB) est défini comme un lieu de consultation et de décision. Il est responsable d'examiner et d'approuver les SDAGE et les SAGE, de la planification financière et de l'encadrement des contributions versées par les usagers et les pollueurs. Il est aussi consulté sur les ouvrages de mobilisation et les constructions réalisées sur son bassin ainsi que sur les solutions pour la résolution de conflits entre les usagers de l'eau. Il est composé de trois collègues à parité égale, soit celui des usagers, celui des communautés locales et celui des représentants de l'État. Il est donc l'organe à travers lequel l'implication des usagers se fait effectivement (contrairement aux administrations territoriales). Les Agences de bassin sont des organes exécutifs. Elles ont un rôle d'intervention technique et économique en matière d'eau pour le bassin. Les comités locaux de l'eau (CLE) sont définis à l'échelle des sous-bassins et sont responsables de l'élaboration des SAGE. Jusqu'à présent, une vingtaine de CLE ont été développés dans le bassin du Nakambé et trois dans le bassin du Niger (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso. 2006). Cependant, peu d'informations quant à l'effectivité de ces comités sont disponibles.

La politique prévoit aussi la mise en place d'espaces pour assurer la coordination de cette structure administrative. La coordination globale du cadre institutionnel est assurée par le Conseil national de l'eau (CNE). Ce conseil est défini comme un organe de concertation, plutôt que de coordination. Il n'en demeure pas moins que les orientations globales définies par le Conseil national de l'eau assurent une certaine coordination entre les acteurs et les lieux de gestion. Il est donc le lieu privilégié pour la concertation entre tous les acteurs de tous les niveaux sur l'orientation des politiques d'eau, les SDAGE et les SAGE de chaque bassin, sur les programmes d'interventions, etc. (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Du point de vue administratif, le Comité technique de l'eau est défini

comme un organe de coordination entre le département chargé de l'eau, le département de l'administration territoriale et les autres départements. Son but est de veiller à ce que les différentes directions de l'État aient un point de vue harmonieux sur la question de l'eau et que ce point de vue reflète celui du CNE (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Hiérarchiquement inférieur, le Cadre de coordination inter-service de l'eau assure la coordination entre les services déconcentrés de l'eau et ceux des autres départements. Cet organe coordonne donc les décisions et actions prises et menées aux échelles régionales et provinciales. La multiplication des lieux de gestion nécessite donc une synchronisation adéquate, pour éviter que les efforts investis par chacun de ces organes se dédoublent et que les réflexions faites dans différents lieux de gestion demeurent sans écho.

5.4.2 Quels sont ces différents niveaux et comment influencent-ils les politiques d'eau du Burkina Faso?

Ces nouveaux lieux de gestion, institutionnels ou pas, se déploient à travers plusieurs échelles territoriales. La gouvernance de l'eau du Burkina Faso serait donc, au regard de l'action publique, multiniveaux. Les différents niveaux géographiques reconnus par le PAGIRE pour la mise en place d'une administration décentralisée de l'eau sont local, régional/provincial et national. L'échelle du bassin versant est aussi privilégiée comme lieu pour la mise en œuvre des SAGE et des SDAGE.

Les échelles sous-régionales (regroupant certains pays voisins) et internationales influencent aussi le cadre par la voie des diverses ententes que le Burkina Faso a contractées. La réalité transfrontalière des bassins versants impose aussi la mise en place de structures décisionnelles reposant sur la coopération entre différents pays (Autorité du Niger par exemple). Des ententes économiques sous-régionales, comme l'UEMOA, lient aussi le pays à des engagements qui sont susceptibles d'influencer l'orientation des décisions prises pour le secteur eau. Enfin, les ententes internationales ratifiées par le pays constituent aussi des espaces contraignants pour le secteur eau du pays (Convention Ramsar par exemple) puisqu'il est dans son devoir de transposer dans ses lois internes ce qui est prescrit par ces ententes (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Bien qu'elle ne découle pas d'une entente ratifiée par le pays, l'idée du Burkina Faso de faire de la gestion intégrée une priorité pour

répondre aux défis de l'eau provient principalement du Sommet de Johannesburg au cours duquel la communauté internationale s'était positionnée en faveur.

Les associations, institutions et regroupements qui constituent des lieux de pouvoirs se déploient aussi à divers niveaux. Les associations d'usagers et de citoyens, comme la Fédération des associations d'usagers de l'eau de la région de Bobo-Dioulasso, sont souvent locales. Les ONG se déploient eux aux niveaux local, national (Sahel solidarité), sous-régional et international (provenant par exemple de la coopération avec un pays, comme l'ONG française Eau-Vive). Certains organismes et instituts de recherche sont très dynamiques en Afrique de l'Ouest, notamment à cause de la présence du Sahel. Le CILSS, le CREPA et le centre ETSHER en sont trois exemples. Enfin, le secteur privé se déploie aussi à tous les niveaux.

La coopération internationale influence les politiques de l'eau puisque le financement provient souvent d'elle. Les ententes bilatérales (comme celle avec le Danemark qui supporte activement la mise en place du PAGIRE) apportent un support certain, mais le réel poids économique et politique découle des ententes multilatérales avec les bailleurs de fonds internationaux (FMI et Banque mondiale). Les programmes de coopération bilatérale sont d'ailleurs habituellement définis sur la base des orientations définies par les ententes multilatérales (CSLP, Objectifs du Millénaire). L'octroi de fonds aux pays mandataires est conditionnel au respect des ententes et des plans d'intervention définis par les bailleurs de fonds qui sont fortement orientés par une vision spécifique du développement. Ainsi, les politiques internes du pays doivent refléter les orientations privilégiées par les bailleurs de fonds, à défaut de quoi, le financement pourrait leur être retiré. D'un point de vue technique, l'apport de la coopération internationale a aussi été critiqué à plusieurs reprises : « aujourd'hui, la plupart des infrastructures et équipements ne peuvent être exploités, maintenus et remplacés qu'avec l'appui des bailleurs de fonds qui a permis leur mise en place » (Programme GIRE, 2004a, p. 7). Le pays demeure donc lié par la nécessité de continuellement refaire appel à l'intervention de ces bailleurs de fonds.

Ainsi, la nouvelle stratégie de gestion de l'eau du Burkina Faso cadre bien avec les transformations identifiées par l'action publique en matière de multiplication des lieux et des niveaux de gestion. Pour bien saisir l'étendue de l'action publique construite autour de l'eau, il est impératif de prendre en compte ces différents lieux et niveaux de gestion. Les transformations politiques de la GIRE imposent donc à l'État Burkinabé de mettre en place des mesures

innovantes, mais dont les résultats s'avèrent souvent incertains compte tenu des contraintes qui se dessinent. Nous avons relevé ici les trois qui nous apparaissent les plus importantes.

Premièrement, la faiblesse structurelle de l'ensemble de l'administration publique du Burkina Faso pèse lourd sur capacité réelle à mettre en place et à faire vivre les lieux de gestion prescrits par le PAGIRE. La prétention de faire vivre une structure de la sorte est grande et les facteurs contraignants deviennent souvent trop importants pour y arriver. Le manque de ressources humaines ainsi que financières en sont les principales causes (Dakoure *et al*, 2004). Les activités courantes sont souvent perturbées ou ne peuvent être maintenues en raison de ces insuffisances.

De mauvais systèmes de communication et de coordination caractérisent aussi la structure de gestion de l'eau du Burkina Faso. La gestion de l'eau reste donc généralement fragmentaire et ce, à l'intérieur même des différentes directions du ministère responsable de l'eau. Ce manque de cohésion se traduit fréquemment par des difficultés à définir les projets, à les hiérarchiser et à les coordonner ce qui résulte fréquemment en des chevauchements de projets (Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 2001a). Une fois de plus, les défis institutionnels qui se présentent sont surtout de coordination entre les espaces démultipliés de décisions et de la capacité de l'État d'assurer un minimum de ressources à ces nouveaux lieux de gestion.

Tout comme nous en avons déjà discuté pour les acteurs, l'asymétrie entre les lieux et les niveaux de gestion existe. De par leur rôle, de par leur capacité à se positionner efficacement ou de par le lien de dépendance qui lie le gouvernement à leur positionnement, les différents lieux de gestion occupent des places différentes en importance. Ainsi, même si la promotion de la décentralisation est forte au Burkina Faso et qu'elle est présentée comme le souffle nécessaire à l'implantation d'une réelle démocratie, l'effectivité du transfert de pouvoir vers les communautés locales demeure questionnable. La place que prend le supranational semble d'ailleurs beaucoup plus déterminante quand vient le temps d'établir les orientations stratégiques quant au développement du pays et plus particulièrement quant aux priorités pour la gestion de l'eau et aux moyens privilégiés pour atteindre les objectifs. La dépendance du pays envers le financement extérieur est un facteur particulièrement important ici. Sans l'intervention internationale, le secteur eau ne pourrait survivre et ce malgré la volonté du pays d'y attribuer une partie convenable de son budget. C'est cette dépendance qui amène certains acteurs à se positionner en faveur d'une transformation des modes de financement du secteur eau.

5.5 Rôle de la science et des connaissances

La gestion intégrée des ressources en eau attribue une place importante à la science. Pour être effective, les transformations que propose la GIRE doivent s'y appuyer. En effet, pour prétendre faire une gestion rationnelle de l'eau, des connaissances relatives aux ressources ainsi qu'aux techniques de mobilisation doivent être développées et utilisées pour orienter les décisions relatives à la gestion de l'eau. La Politique nationale de l'eau a donc comme objectif de produire de la connaissance sur :

- l'hydrologie des bassins versants de 200 à 2000 km²,
- le fonctionnement des écosystèmes,
- l'impact des facteurs de dégradation des milieux aquatiques par les rejets des mines et des industries,
- les technologies d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales adaptées au contexte burkinabé,
- les technologies plus propres en milieu artisanal,
- les zones humides,
- la conservation et la gestion environnementale des ouvrages hydrauliques et des aménagements,
- l'évolution des comportements (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998, p. 95).

Ces objectifs quant à la production d'une meilleure connaissance scientifique sont cependant confrontés à différents obstacles. Certaines contraintes quant à la collecte de données statistiques environnementales ont été identifiées par Compaore *et al* (2005), soit :

- l'absence d'instruments juridiques et réglementaires nécessaires à la production et la diffusion des données,
- l'origine (généralement extérieure) et l'inconstance des ressources pour le financement des dispositifs et des systèmes de collectes des données dont la pérennité et l'indépendance pourraient être affectées,

- la faible harmonisation des normes, des contenus, des outils et des fonctionnalités des systèmes d'information,
- l'absence d'une base regroupant l'ensemble des données produites et la faible expertise des ressources humaines dans les différents domaines (Compaore *et al*, 2005, p. 6).

La présence de ces contraintes amène à se questionner sur la réelle capacité du pays de réunir les connaissances suffisantes à la mise en place d'une gestion rationnelle de l'eau (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003, p. 22). Les préoccupations de plus en plus présentes face aux changements climatiques interpellent aussi cette capacité du pays à gérer l'eau de façon rationnelle. La faible disponibilité des données, l'inadéquation des outils de calculs climatiques aux spécificités de la région sahélienne et la trop grande imprécision quand aux prévisions obtenues rendent incertain l'apport des données climatiques à la planification rationnelle de l'eau.

En plus de la difficile accessibilité aux données scientifiques, le Burkina Faso est aussi limité par la faible circulation des informations et des connaissances disponibles. La GIRE présuppose pourtant que les divers acteurs appelés à s'impliquer à la fois pour démocratiser et enrichir les politiques développées auront accès à ces données. Pour être en mesure de se positionner et d'intervenir judicieusement, chacun doit être en mesure de s'appuyer sur des arguments rationnels qui lui sont fournis par la science.

Ainsi, en matière de diffusion des connaissances, le pays doit être capable de faire circuler les connaissances produites, mais aussi de les vulgariser afin que les acteurs autres que les experts puissent s'en servir. Pour ce faire, la PNE propose la création d'outils d'aide à la décision qui reposeraient sur les connaissances (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998, p. 98). D'ailleurs, en matière de diffusion de l'information, certains efforts ont déjà été faits. La mise en place d'un portail Internet sur l'eau au Burkina Faso et par la création d'une bibliothèque sur l'eau en sont deux exemples. Un système national d'information sur l'eau a aussi été développé dans le cadre du PAGIRE (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso. 2006). Les connaissances face au fonctionnement des mécanismes politiques, des façons de faire des institutions et des espaces disponibles pour la participation sont jugées insuffisantes par les acteurs interpellés. Leur méconnaissance les pousse à se tenir en retrait du cadre de gestion pourtant institué pour permettre leur participation

(Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 2001a). De façon similaire, le principe de participation, appuyé par les connaissances en matière d'eau, se heurte à des populations africaines faiblement informées, encore largement influencées par les croyances populaires, ce qui les rend souvent suspicieuses de la science (Schulze, 2007).

Le cadre institutionnel de l'eau, composé de nombreux lieux de gestion décentralisés vers des territoires pluriels, doit compter sur le transfert de ressources humaines compétentes pour fonctionner efficacement. Or, la faible disponibilité de ces experts ainsi que le peu de moyens financiers disponibles rendent ce transfert difficile, voir impossible (Jeffrey et Gearey, 2006). Cette incapacité pousse encore une fois à croire que ce cadre décentralisé est trop ambitieux pour le contexte précaire du pays. Le Burkina Faso se trouverait donc muni d'un cadre politique prometteur, mais qui demeurerait, faute de moyens, une coquille vide.

5.6 Modification des stratégies de financement du secteur eau

Une des particularités du PAGIRE est de proposer des stratégies restructurant les modes traditionnels de financement du secteur eau. Cette reconfiguration des modes de financement a d'abord été justifiée par la constatation que le secteur de l'eau était financé à plus de 80% par des sources extérieures, ce qui provoque à la fois une forte dépendance envers ces financements et qui empêche le développement d'une économie de l'eau à l'intérieur même du pays (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Pour arriver à combattre cette situation, les transformations proposées passent par la mise en place d'une économie de l'eau, par la participation plus grande des usagers, par une meilleure reconnaissance de la place du privé.

5.6.1 La mise en place d'une économie de l'eau

Le développement des services d'eau devrait être réorienté vers l'économie de marché, se soumettre à ses lois : « la production des biens et services du secteur de l'eau doit être progressivement et impérativement accordée aux lois de la production marchande évoluée. C'est-à-dire que les programmes d'investissements publics notamment, et leurs charges récurrentes

doivent être supportés dans une large mesure par la valeur ajoutée des biens et services qui seront produits. » (Programme GIRE, 2004a, p. 3). Le financement de l'eau ne relèverait donc plus de la seule responsabilité de l'État (ou, dans le cas de son incapacité à le faire, des bailleurs de fonds), mais bien aussi des profits réalisés à partir des services d'eau offerts. Le secteur eau s'est donc peu à peu redirigé vers une logique plus marchande.

Ainsi, avec l'arrivée de cette nécessité d'assurer la viabilité des services d'eau par les profits réalisés, il ne s'agit plus simplement pour le gouvernement de viser 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 » (Secrétariat international de l'eau, 2004). C'est dans cette optique que la gestion de l'ONEA déléguée à Veolia Water a été réorientée vers des principes de « renforcement de la gestion commerciale et financière » et de l'amélioration du clientélisme (Veolia Water, 2007).

Ces impératifs de gestion de l'eau cadrent avec les ententes internationales à l'origine de l'adoption de la GIRE au Burkina Faso. Les principes de Dublin reconnaissent depuis 1992 que l'eau, dans tous ses usages, a une valeur économique et doit être reconnue comme un bien. Aujourd'hui, les agences internationales, tel le Global Water Partnership, continuent de véhiculer ce principe à travers leurs actions et le support (technique et financier) qu'ils offrent aux pays.

5.6.2 Reconnaissance de la place du privé

La reconnaissance de la place du privé comme partenaire privilégié pour le développement du secteur eau est de plus en plus forte et s'inscrit dans cette velléité de soumettre les services d'eau aux lois du marché. La responsabilité d'assumer seule les services d'eau est pesante pour l'État, c'est pourquoi un certain transfert de responsabilité a été fait vers le privé. L'intégration du privé dans les diverses étapes de gestion est de plus en plus préconisée puisqu'elle permettrait de tendre vers l'autofinancement du secteur eau et de réduire par le fait même le fardeau financier qui repose sur le dos de l'État (Programme GIRE, 2004a). Les capacités du privé de faire des services d'eau, un secteur efficient et plus rentable est aussi perçu comme un apport positif. Ainsi, le secteur privé est partenaire de l'État à différents niveaux. Il occupe à la fois un rôle de consultant, de gestionnaire et d'entrepreneur. Le retrait de l'État se fait principalement du point de vue de la production du secteur eau (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources

Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Cependant, certaines balises demeurent définies par l'État. Puisque le privé se trouve à assumer un service public, il ne lui est pas permis de faire comme il l'entend pour de simples raisons de profit. Ainsi, si Veolia Water est désormais responsable de la gestion de l'ONEA, le prix de l'eau est toujours fixé par l'État et il demeure soumis à une péréquation nationale. L'entreprise ne pourrait donc pas décider d'augmenter drastiquement le prix de l'eau ou de ne plus desservir une ville particulière pour des raisons financières.

« En ce qui concerne particulièrement la gestion et le développement des services d'eau, l'implication des opérateurs privés devra être recherchée activement comme moyen d'assurer une productivité suffisante des usages mais aussi comme moyen de leur maîtrise par la capacité à développer le financement local et privé via un recouvrement des coûts et une tarification efficace et adaptée à la maturation progressive et nécessaire du *marché de l'eau* » (Programme GIRE, 2004a, p. 21). La place réservée au secteur privé demeure importante et le temps où l'État prenait en charge l'ensemble des services d'eau est révolu.

5.6.3 Participation de l'utilisateur

Les principes pollueur-payeur et usager-payeur visent aussi à réduire le fardeau financier du gouvernement en matière de service d'eau. Le PAGIRE stipule que, de par leur utilisation et de par la pollution qu'ils génèrent et qui endommage les ressources, les usagers sont dans le devoir de participer au financement du service d'eau (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Un système de recouvrement pour les usagers a donc été mis en place. Soit par les frais qu'ils acquittent à l'ONEA pour les quantités d'eau qu'ils consomment à domicile ou par l'argent qu'ils paient aux gérants des fontaines publiques pour remplir leurs bidons d'eau, les usagers domestiques paient leur eau en fonction de ce qu'ils consomment (Dakoure *et al*, 2004). Des rétributions pour les usages agricoles ou industriels sont aussi en place.

La création de rouages quant au prélèvement d'amendes pour les pollueurs est aussi prévue par le nouveau cadre de l'eau burkinabé. Par contre, selon la PNE, les mécanismes pour les taxes et les prélèvements relatifs à la pollution ne sont pas encore mis en place. « Les modalités et mécanismes institutionnels de collecte et d'allocation des fonds seront progressivement redéfinis. Un corps déjà constitué et spécialisé dans la collecte des taxes sera sollicité pour exercer cette

mission » (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998, p. 101). Ces mécanismes financiers permettront principalement de supporter les structures décentralisées de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant (Kabore et Ouattara, 2001).

C'est notamment dans ce volet plus financier que la participation est critiquée par différents chercheurs (Jaglin, 2002). La participation financière des usagers basée sur la consommation de chacun (recouvrement) est critiquée pour une question d'éthique et d'équité. Alors qu'avec la prise en charge de l'État, le financement du service d'eau est supporté grâce à une certaine redistribution de la richesse (impôt progressif), le recouvrement ne tient pas compte, lui, de la capacité des usagers à payer. C'est ainsi que les plus pauvres se trouvent contraints de limiter leur consommation à des niveaux souvent trop bas pour subvenir à leurs besoins. Cette situation est rencontrée autant du point de vue de l'approvisionnement à des fins domestiques qu'agricoles.

5.6.4 Modifier ses stratégies de financement pour réduire la dépendance au financement extérieur

Comme nous l'avons mentionné en début de section, la transformation des stratégies de financement est perçue par plusieurs acteurs nationaux comme une façon pour le pays de se délier de sa dépendance envers le financement extérieur. C'est le sous-financement du secteur eau qui le commande. Or, on constate que pour les années 1996-2000, entre 10,5% et 18,5% du budget total du gouvernement en matière de Programme d'investissement public est attribué à la gestion de l'eau (Programme GIRE, 2004c). La part du budget de l'État attribuée au financement des services d'eau apparaît donc assez importante. Pourtant, durant ces mêmes années, entre 86% et 95% du budget pour le secteur eau était assumé par le financement extérieur. « En d'autres termes, la promotion et le développement des usages de l'eau par l'État repose sur une économie de transfert de ressources extérieures et non sur le développement d'une économie de l'eau par l'intégration du secteur de l'eau dans l'économie ». (Programme GIRE, 2004a, p. 8).

La faible participation de l'État en matière d'eau doit donc être attribuée à son insuffisance de moyens financiers et c'est pour compenser ce faible pouvoir d'investissement que l'aide internationale (prêts ou dons) intervient (Dakoure *et al*, 2004). Les bailleurs de fonds pourvoient à la majeure partie des investissements nécessaires pour maintenir les activités publiques liées à l'eau. Selon le Ministère de l'Environnement et de l'Eau, sur 166 milliards de FCFA

d'investissement entre 1996 et 2000, 147 milliards de FCFA ont été assumés par un financement extérieur (Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 2001a). Cette configuration du financement du secteur eau pose un problème de dépendance face au financement extérieur. Sans cette aide, le secteur eau ne pourrait exister. Ainsi, le pouvoir d'orientation des institutions internationales en termes de choix politiques est important. C'est afin de réduire cette position de dépendance que plusieurs observateurs valorisent la création d'un système de gestion permettant la construction d'une économie de l'eau basée sur l'implication du secteur privé et sur la contribution des utilisateurs. Une fois de plus, ce repositionnement en matière de financement pour le secteur eau interpelle les façons de faire de l'État et ce notamment dans ses fonctions régaliennes.

5.7 Transformation du rôle de l'État

C'est face aux limites du cadre institutionnel centralisé que la volonté de changer d'approche quant à la gestion de l'eau s'est d'abord manifestée. Après 40 ans de prédominance de l'État central pour résoudre les problèmes d'eau de laquelle résulte des gains mitigés, une réforme de l'action publique s'est imposée (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Cette réforme de l'action publique s'incarne au Burkina Faso par l'adoption de la GIRE comme principe fondateur du cadre institutionnel de l'eau. Notre analyse des différentes transformations proposées par le cadre politique burkinabé de l'eau établi sur le principe de la gestion intégrée converge autour de cette idée de restructurer le rôle traditionnel de l'État. L'arrivée d'acteurs divers au côté de l'État, l'émergence de lieux de gestion pluriels, la multiplication des niveaux de gestion, l'apport de la science pour gérer rationnellement la ressource et enfin les stratégies de repositionnement du financement de ce secteur public interpellent l'État de diverses manières. Ces transformations de l'État seront ici abordées essentiellement du point de vue du rôle de l'État dans cette nouvelle action publique de l'eau.

Avec la GIRE, le rôle de l'administration centrale est relativisé. Le nouveau rôle du gouvernement doit d'abord être compris comme une responsabilité de mettre en place les conditions favorables pour permettre la participation de tous les acteurs (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Ce

nouveau rôle officiel du gouvernement en matière d'eau cadre bien avec les transformations identifiées par les différents auteurs de notre cadre théorique.

Les conditions favorables à la participation des acteurs doivent être établies sur des règles et mécanismes connus de tous, favorisant ainsi la transparence de l'action publique. Au-delà de ce nouveau rôle de facilitation, l'État reste responsable des principaux aspects politiques et législatifs encadrant la ressource. Selon la Politique nationale de l'eau et le PAGIRE, le gouvernement reste responsable du développement de politiques du secteur, de l'élaboration et de l'application des lois et règlements régissant l'eau, de la coopération internationale en matière d'eau et finalement de la mise en place d'un environnement légal, économique, financier et fiscal favorable (Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 1998; Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). L'État central demeure donc le garant institutionnel de l'eau, il demeure responsable de protéger la ressource. La latitude des lieux de gestion décentralisés se déploie donc dans leur capacité de développer des plans de gestion locaux cadrant avec les orientations politiques et législatives centrales.

La mise en place de conditions favorables représente aussi pour l'État la responsabilité de développer des mécanismes assurant la participation effective des acteurs (Programme GIRE, 2004a). Ainsi, trouver des moyens adaptés aux particularités sociologiques du pays, développer des systèmes de transmission de l'information et des connaissances et créer des lieux de gestion dynamiques et dont les capacités d'action sont effectives représentent des exemples de défis qui doivent être relevés par le gouvernement pour faire de la GIRE un succès. Assurer une unité d'action entre ces acteurs et ces lieux hétérogènes en est un autre. Du point de vue organisationnel, une redéfinition des habitudes sectorielles privilégiées par les directions, départements et ministères doit être faite afin de favoriser une meilleure cohésion.

En pratique, il a cependant été observé que ces transformations se butent à des obstacles considérables. Tel qu'observé par le Secrétariat international de l'eau (2005), le cadre institutionnel du Burkina Faso, comme ceux de la plupart des pays de l'ouest de l'Afrique, est sophistiqué et complexe. Cependant, il est jugé peu fonctionnel compte tenu notamment de l'administration réduite par les programmes d'ajustement structurel au plan des ressources financières et humaines. Le cadre juridique met quant à lui l'emphase sur des aspects souvent inapplicables ou contradictoires. Enfin, sous des aspects progressistes se « cache une capacité de

résistance parfois importante de l'administration centrale sur ce qui est censé constituer un consensus, comme par exemple le rôle des communes, la place du secteur privé et de la société civile » (Secrétariat international de l'eau, 2005). Ces considérations poussent à remettre en question l'effectivité d'un cadre institutionnel comme celui du PAGIRE. La question demeure donc de savoir si les transformations institutionnelles proposées par la GIRE ne sont pas trop ambitieuses pour les capacités du Burkina Faso.

5.8 Conclusion

Ainsi, la gestion de l'eau du Burkina Faso connaît depuis quelques années des transformations politiques majeures remettant en questions certaines façons de faire qui définissaient le paysage politique depuis l'indépendance, il y a plus de 40 ans. Favoriser l'action publique pour lire ce nouveau cadre institutionnel de l'eau nous a permis d'utiliser les outils théoriques les plus adéquats pour nous orienter dans notre analyse. C'est en fondant notre analyse sur les concepts clés de l'action publique que nous avons pu explorer les changements politiques proposés par le principe de gestion intégrée de l'eau mis en application au Burkina Faso. Au cours de notre analyse, nous nous sommes essentiellement attardée au cadre institutionnel introduit par le PAGIRE et la PNE en évacuant les propositions sectorielles concrètes découlant de ces transformations. Cette exclusion était volontaire, puisque notre objectif était d'abord de comprendre les répercussions de la GIRE sur les façons dont se dessinait l'action publique au Burkina Faso.

Ainsi, l'arrivée de nouveaux acteurs reconnus comme partenaires légitimes de l'État dont nous parle l'action publique nous a permis de comprendre la place accordée par le PAGIRE aux différents acteurs de l'eau dans l'élaboration et la mise en œuvre des régulations sociétales de l'eau. Sous le joug du principe de participation, l'entrée des usagers de l'eau dans le cadre institutionnel est valorisée et perçue comme plus démocratique. C'est par le biais de la négociation que ces acteurs sont appelés à concilier leurs intérêts et à développer une position commune. Cependant, les rôles des différentes catégories d'acteurs demeurent variables et c'est d'abord à travers cette définition des différents rôles que la notion de participation peut être analysée en regard de son apport démocratique.

La reconnaissance de ces nouveaux acteurs au sein des institutions publiques a imposé la mise en place de nouveaux lieux de pouvoir pour rendre effective leur participation. La multiplication des lieux de gestion s'est aussi faite à partir de la *reterritorialisation* de l'action publique. Les principes de subsidiarité, de décentralisation et de gestion par bassin versant reconfigurent les territoires traditionnels de l'action publique qui se définissait d'abord à l'échelle nationale. Ainsi, le cadre institutionnel de l'eau du Burkina Faso s'est transformé pour répondre au principe de décentralisation en engageant les administrations des communes et des provinces. Il s'est aussi adapté aux principes de subsidiarité et de gestion par bassin versant en développant des agences de bassins et des comités locaux de l'eau responsables des plans de gestion de leur bassin ou sous-bassin. Le gouvernement central n'est donc plus le seul lieu de pouvoirs, l'action publique burkinabé aspire à devenir polycentrique.

La nouvelle action publique est aussi caractérisée par la multiplication des niveaux d'interventions. Un double mouvement, à la fois vers le plus local et à la fois vers le transnational, perturbe la configuration des lieux de pouvoir traditionnels. Le rôle de l'État, autrefois défini comme l'acteur souverain dans la définition des orientations des politiques publiques, s'est donc transformé. Il est aujourd'hui perçu comme un *facilitateur* de l'action publique devenue polycentrique. Son rôle est donc d'assurer de mettre en place les conditions favorables à l'action publique et d'assurer la coordination de ces divers lieux de pouvoirs. Le Conseil national de l'eau est un exemple de la coordination mise en place par le Burkina Faso.

Aussi, comme nous l'avons expliqué, le rôle des sciences est central pour la gestion intégrée de l'eau. Sans production de connaissances pour assurer une gestion rationnelle des ressources ni mécanismes de transmission des informations vers les acteurs appelés à prendre une décision, la gestion intégrée de l'eau n'est pas viable. Le transfert de l'expertise vers les lieux de pouvoirs décentralisés doit aussi être suffisant pour les rendre effectifs.

Enfin, les modifications des stratégies de financement du secteur eau sont pour le Burkina Faso une façon de se délier du financement extérieur. La construction d'une économie de l'eau basée sur la mise en valeur des ressources internes est la proposition du PAGIRE. Le relais du secteur privé et la participation des usagers par le biais du recouvrement et de l'application du principe pollueur-payeur et utilisateur-payeur sont les deux assises principales de cette reconfiguration.

Le nouveau cadre de gestion de l'eau du Burkina Faso fait donc preuve d'innovations et d'ambitions du point de vue de l'action publique. Il reflète les nouvelles tendances internationales en matière de gouvernance. Participation, décentralisation et libéralisation sont au cœur du nouvel édifice institutionnel burkinabé et les outils de l'action publique nous ont permis d'en saisir les implications. Ces transformations politiques sont le reflet d'ambitions politiques en matière de gestion durable de l'eau. Protection accrue des ressources en eau, meilleur reflet des intérêts des acteurs hétérogènes, approche holistique des problèmes d'eau, financement plus adéquat, les prétentions du PAGIRE sont nombreuses. Cependant, devant les promesses de ce nouveau cadre institutionnel, différentes contraintes se dressent. Nous en avons mentionné certaines au cours de notre analyse, mais nous souhaitons conclure ici avec une synthèse claire des obstacles qui freinent cette volonté louable de mettre en place un Plan de gestion intégrée de l'eau.

5.8.1 La difficile adaptation aux impératifs de la GIRE

Tout d'abord, les capacités du Burkina Faso de s'approprier des principes de la GIRE et de transformer ses institutions en conséquence sont questionnables (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003). Cette difficile transition du concept vers le réel a été identifiée par différents auteurs et constitue une des critiques les plus courantes de la GIRE (Biswas, Schulze, Funke). Le manque de moyens, de ressources humaines et financières sont au cœur de cette incapacité. Durement touchés par l'insuffisance de ressources pour maintenir leurs activités régulières, les échelles locales peinent à traduire dans le concret les principes innovateurs de la GIRE (Secrétariat international de l'eau, 2005). Ainsi, selon Van der Zaag, devant cette faiblesse en termes de moyens, les transformations institutionnelles devraient être effectuées avec pragmatisme et ne pas aller au-delà des capacités des pays africains (Van der Zaag, 2005). Développer un cadre trop complexe est vu comme un facteur d'échec pour la GIRE. Ainsi, si la structure du PAGIRE est trop ambitieuse, les chances du Burkina Faso de voir les avantages de la GIRE se concrétiser sont faibles.

Cette difficulté de traduire les principes de la GIRE en démarche tangible est aussi liée à la maturité des acteurs et à leur volonté de modifier leurs façons de faire (Secrétariat international de l'eau, 2005). La culture institutionnelle fortement cloisonnée et la gestion sectorielle des différents usages de l'eau supposent, de la part de certains acteurs, des résistances aux changements pouvant aboutir à des conflits ou des difficultés de mise en œuvre (Ministère de

l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso, 2001a). Les administrations décentralisées devront aussi s'approprier les nouveaux rôles qui leurs sont transférés et leurs acceptations par les autorités locales devront être probantes. C'est en ce sens que la volonté politique de faire de la GIRE une réussite est un facteur déterminant (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 2003).

Cette difficile transition du Burkina Faso vers la gestion intégrée de l'eau est aussi liée à la faible cohésion de tous ces acteurs, ces lieux de décisions et ces programmes d'actions. L'incapacité de mettre sur pied des plans de communications efficaces, des lieux de coordination capables d'empêcher le chevauchement des structures se traduisent par le maintien d'une gestion fragmentaire et sectorielle de l'eau (Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 2001a). La mauvaise cohésion entre les bailleurs de fonds n'est pas non plus étrangère à cette situation. Finançant des projets ou des programmes d'intervention ne coïncidant pas les uns avec les autres, les façons de faire des bailleurs de fonds ne facilitent pas la mise en place d'une réelle gestion intégrée de l'eau. Enfin, le cadre législatif de l'eau se trouve aussi enrichi de nouveaux textes et de nouveaux règlements, mais leur articulation avec ce qui a été fait antérieurement est parfois négligée. Ces contradictions législatives rendent donc difficile la coordination des différentes politiques sectorielles de l'eau pour en faire une gestion holistique.

5.8.2 Carences généralisées de ressources humaines, financières et techniques

Le secteur eau est, de façon générale, soumis à des insuffisances importantes du point de vue des ressources humaines, financières et techniques. Comme le mentionne Schulze, les pays en voie de développement, comme le Burkina Faso, sont contraints de se satisfaire de planifications à court terme et axée sur les impératifs de survie. L'innovation et le développement de stratégies de gestion plus adéquates pour la mise en valeur et la protection de l'eau sont donc généralement évacués (Schulze, 2007). Pour réussir à mettre en branle le PAGIRE, le gouvernement burkinabé a dû compter sur l'appui de financement extérieur (Programme de coopération Danoise et BM). L'indépendance politique du pays pour choisir une stratégie réellement adaptée à son contexte est donc questionable. Au-delà de la pression politique exercée par les bailleurs de fonds, l'indépendance du pays est écorchée par cette incapacité, faute de moyens et d'expertises, de maintenir les espaces nécessaires à l'innovation politique.

La production de connaissances nécessaires à la réalisation d'une gestion rationnelle de l'eau est aussi insuffisante pour les mêmes raisons. Le mode de survie dans lequel les administrations sont plongées reporte le développement scientifique et technique aux oubliettes. Les administrations doivent donc composer avec une faible capacité scientifique (et ce tant du point de vue de l'hydrologie, de la biologie, de la climatologie que de la sociologie ou des sciences politiques) (Jeffrey et Gearey, 2006). Aussi, le peu d'experts présents sont concentrés dans les directions des administrations centrales, ce qui affaiblit les espaces de pouvoirs décentralisés (Schulze, 2007). Le transfert inadéquat des connaissances à des populations déjà peu informées et souvent incapables de les utiliser, affecte aussi cette capacité du Burkina Faso de mettre en œuvre le principe de participation dont la GIRE se fait le porte étendard.

5.8.3 Des particularités sociologiques à ne pas négliger

Les particularités sociologiques et les traditions du Burkina Faso représentent des contraintes pour la GIRE et celles-ci doivent être prises en compte pour implanter des mécanismes institutionnels viables. La prise en compte des autorités traditionnelles en est un exemple. Si elles ne représentent pas des autorités administratives telles que définies par l'État de droit, les autorités villageoises occupent toujours une place importante pour la plupart des Burkinabé. Les modes d'appropriation des terres spécifiques aux différentes ethnies (qui sont plus d'une trentaine au Burkina Faso) et les spécificités du point de vue des genres doivent aussi faire l'objet d'attentions particulières pour que le principe de participation demeure équitable (Programme GIRE, 2004a).

Ainsi, tant du point de vue des aptitudes organisationnelles, que des capacités financières, humaines et techniques ou que des sensibilités sociologiques du pays, la mise en place de la GIRE n'est pas chose simple. Au final, la question demeure de savoir si les velléités du Burkina Faso de faire du cadre de l'eau une structure innovante et instituant les principes de la GIRE auront des impacts positifs dans les différents secteurs de l'eau ? Ces nouveaux mécanismes seront-ils assez efficaces pour fournir des réponses aux problèmes d'eau qui demeurent prioritaires au Burkina Faso ? Répondre à ces questions nous est difficile pour deux raisons. Premièrement parce que la mise en place du cadre institutionnel de l'eau du Burkina Faso n'est pas achevée et deuxièmement parce que notre recherche ne s'est pas attardée aux résultats, mais bien aux transformations politiques. Par contre, nous croyons être en mesure d'affirmer que la mise en place de la GIRE est confrontée à des limites contextuelles qui sont substantielles et qu'en faire abstraction risque de

rendre vains tous les efforts investis pour rendre le cadre politique de l'eau plus efficace en matière de développement durable.

Dans ce vaste programme de réaménagement institutionnel, le Burkina Faso ne devrait pas perdre de vue que la gestion intégrée est d'abord et avant tout un principe phare et non un ensemble de règles prédéfinies. La GIRE est un concept mouvant et un processus à long terme. Vouloir y adapter l'ensemble de ces pratiques institutionnelles est peut-être trop exigeant pour le pays dans son état actuel. Prévoir un cadre aussi ambitieux et être incapable d'en faire vivre ses institutions n'avancent en rien le pays. S'il décide d'aller de l'avant avec le principe de la GIRE, il devrait le faire graduellement, en s'assurant que chaque mesure prise est viable à court et long terme puisque c'est seulement par la mise en place d'un cadre solide et bien adapté que la GIRE pourra remplir ses promesses.

CONCLUSION

L'eau est un défi social et politique fondamental pour l'ensemble de la communauté internationale. Tant d'un point de vue du développement humain que de la préservation des ressources, les problèmes d'eau doivent être résolus avec une approche holistique. La communauté internationale réalise depuis quelques années que toutes les facettes des problèmes d'eau sont imbriquées. Développement humain doit irrémédiablement coïncider avec protection des ressources naturelles. Pour les pays en voie de développement, cette vision demeure tout aussi importante, mais plus difficilement réalisable. Malgré le peu de moyens dont ils disposent, la stratégie de gestion de l'eau des pays en voie de développement doit relever le double défi de répondre aux besoins primaires de la population tout en respectant les limites de ce que les ressources offrent afin d'en préserver l'intégrité.

Au Burkina Faso, le peu de ressources hydriques sur le territoire complique encore plus cette recherche d'une solution viable. La faible disponibilité des ressources en eau, les répercussions des activités humaines, l'augmentation de la demande en eau, la récurrence des sécheresses ainsi que la trop forte dépendance aux précipitations fragilisent le pays. L'ensemble de ces transformations le rend particulièrement vulnérable aux famines et aux désastres sociaux liés au manque d'eau. Depuis les sévères sécheresses qui se sont abattues sur le Sahel il y a plus de 20 ans, la région demeure alerte et la question de l'eau est préoccupante.

Déjà confronté à de nombreux problèmes d'eau qui le fragilisent, le Burkina Faso devra aussi composer avec les impacts des changements climatiques. La transformation des cycles hydriques, la diminution de la pluviométrie, l'augmentation de la récurrence des événements climatiques extrêmes ainsi que l'amenuisement et la pollution des sources d'eau sont des exemples de ces transformations induites par les changements climatiques et qui affecteront ce pays.

C'est devant ce contexte précaire que la maîtrise des ressources en eau est apparue capitale pour la plupart des experts de l'eau. Agir à la racine du problème et non sur les effets de la mauvaise maîtrise de l'eau est au cœur de cette prise de conscience. Si la maîtrise de l'eau relève de moyens

techniques et des infrastructures d'eau, elle dépend aussi et surtout de l'ensemble des outils politiques nécessaires pour gérer la ressource adéquatement. Alors que la gestion sectorielle de l'eau, telle qu'elle a été réfléchi et pratiquée depuis des années, n'est désormais plus jugée comme une approche viable pour le futur, la gestion intégrée des ressources en eau s'est fait une place de choix chez plusieurs scientifiques et parmi les principaux acteurs de la communauté internationale. Pour gérer la ressource durablement et répondre efficacement aux défis de l'eau, les pays doivent se tourner vers la gestion intégrée de l'eau. Si le principe séduit d'abord par sa prétention d'allier développement social, impératifs économiques et protection des ressources, il intéresse aussi les experts et la communauté internationale pour son approche jugée plus démocratique (puisque participative et transparente) et plus adaptée aux particularités locales. La GIRE s'inscrit aussi dans la logique du développement promue à l'échelle du globe. Participation, transparence, décentralisation, ouverture des marchés et retrait de l'État sont au cœur des politiques de développement des grandes institutions financières et le principe de gestion intégrée de l'eau, tel que véhiculé par celles-ci, s'en fait l'apôtre.

Le Burkina Faso cherche, depuis 2001, à mettre en place un cadre de gestion de l'eau répondant aux principes de la GIRE. Ses différentes législations, sa Politique nationale de l'eau et son PAGIRE proposent une transformation des façons de gérer l'eau en mettant de l'avant les principes de la GIRE. Gestion à l'échelle du bassin versant, subsidiarité, participation des usagers de l'eau, gestion rationnelle reposant sur une analyse écosystémique des ressources, allocation équitable des ressources entre les usagers et définition de l'eau comme bien économique sont au cœur de ces objectifs politiques.

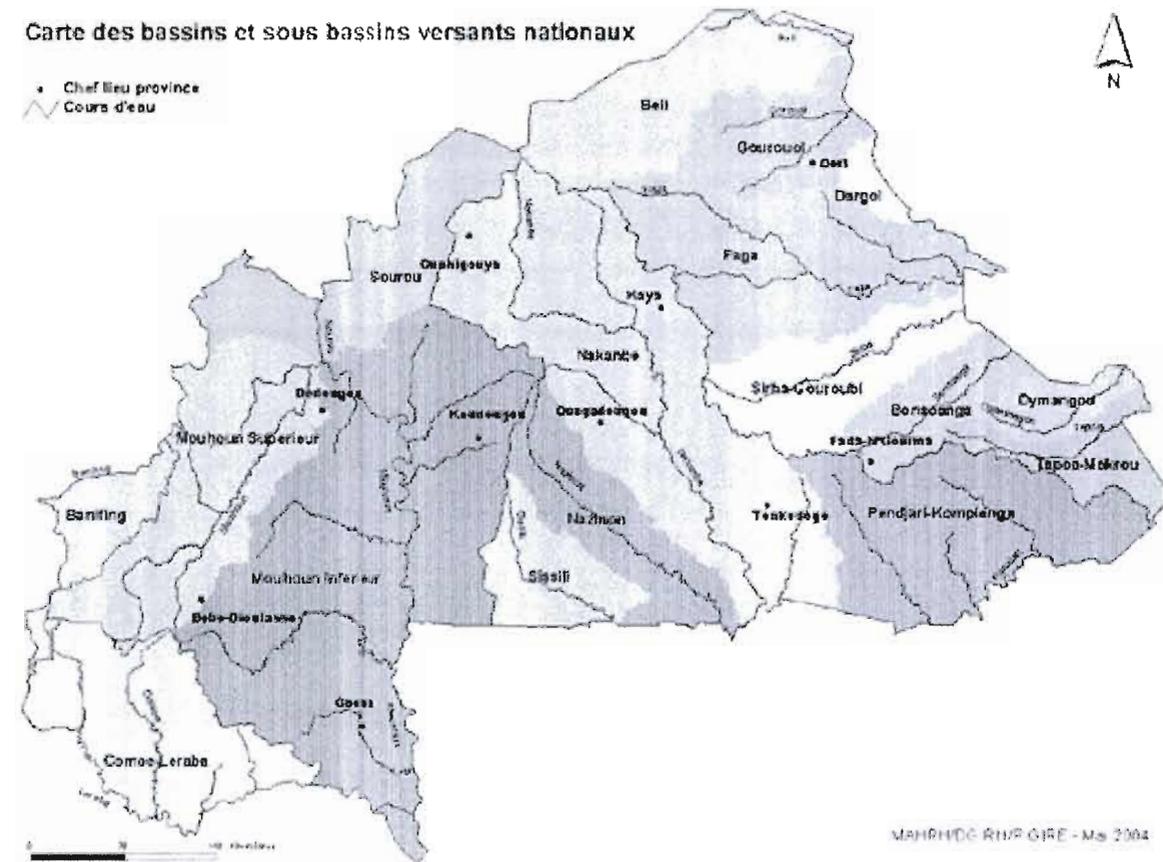
Comme nous l'avons démontré, ces objectifs cadrent bien avec les nouvelles pratiques de gouvernance. Pour comprendre ce contexte de gouvernance dans le secteur de l'eau, il faut d'abord mettre en lumière les transformations des régulations politiques et sociales telles qu'elles sont proposées par la gestion intégrée des ressources en eau. Ce sont les outils de l'action publique qui nous l'ont permis. Ainsi, au regard de l'action publique, le rôle traditionnel de l'État burkinabé est ébranlé par l'arrivée d'acteurs hétérogènes œuvrant à ses côtés, par la multiplication des lieux de gestion et des niveaux de pouvoirs ainsi que par la redéfinition territoriale de l'action publique à l'échelle des communes et du bassin versant. La redéfinition des stratégies de financement vers une économie de l'eau et une tarification aux usagers de l'eau modifient aussi le rôle traditionnellement attribué à l'État.

En statuant que la GIRE impose des transformations profondes aux habitudes politiques du pays, il devient pertinent de questionner les capacités des autorités publiques à les mettre en œuvre pour juger de la pertinence de l'implantation du concept dans le pays. Faire tenir ensemble cet univers fragmenté par la multiplication des lieux de gestion et des acteurs impliqués et redéfinir adéquatement le rôle de l'État représentent les défis politiques du Burkina Faso pour faire de la GIRE une réussite. Cependant, comme nous l'avons démontré, la difficulté du Burkina Faso de faire vivre les institutions nécessaires au déploiement de la GIRE constitue un frein à ce désir de renouveler les façons de faire de l'État en matière de gestion de l'eau. Les résistances sociologiques ainsi que les insuffisances financières, humaines et techniques accentuent cette difficulté du Burkina Faso à faire vivre les institutions nécessaires à la GIRE.

Face à ce constat, il est légitime de se questionner sur la pertinence pour le Burkina Faso de se doter d'une politique si ambitieuse. Puisque les assises politiques, institutionnelles et sociales nécessaires à la GIRE sont précaires et que les transformations nécessaires sont trop importantes pour les capacités du pays, serait-il plus pertinent de maintenir une gestion sectorielle reposant sur une approche classique des politiques publiques ? Est-ce qu'aller de l'avant avec une politique trop ambitieuse risque de rendre les politiques d'eau inefficaces pour répondre aux problèmes réels d'eau ? Malgré ces limites, la GIRE demeure-t-elle la réponse durable aux problèmes d'eau du Burkina Faso ? Y répondre est difficile.

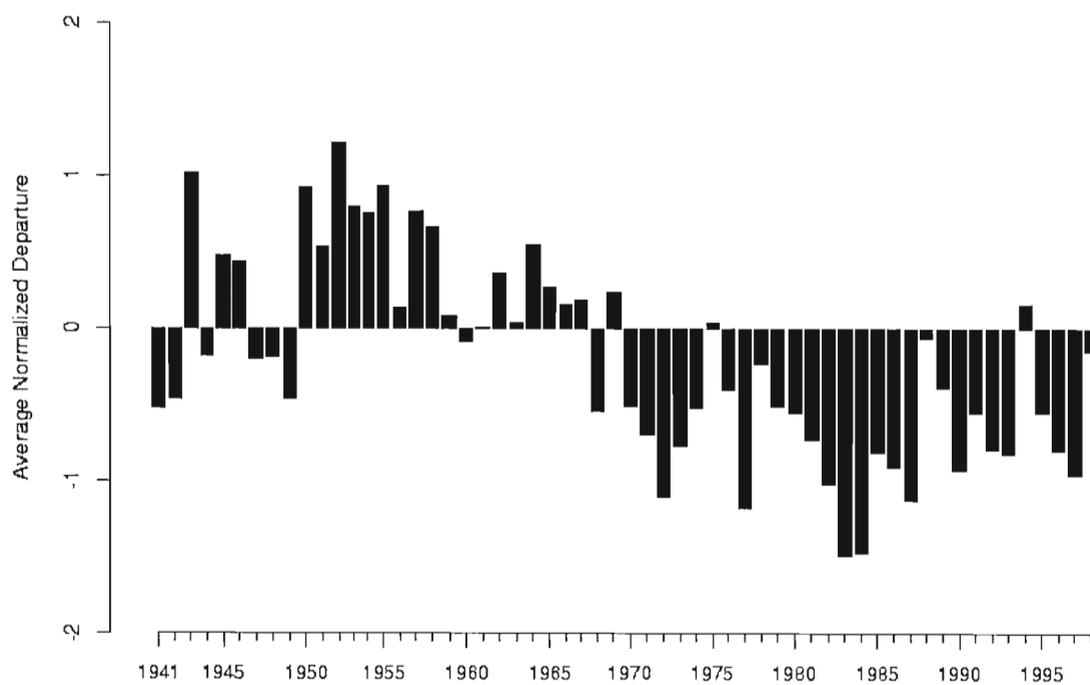
Devant les grands défis de l'eau, la nécessité de répondre aux besoins primaires des populations encore privées d'eau potable, de réagir aux changements climatiques en s'adaptant aux impacts prévus et d'assurer une protection adéquate des ressources s'imposent. Si les stratégies politiques antérieures ont échoué, le pays doit aller de l'avant avec une transformation viable et adaptée de ses institutions pour être capable d'y faire face. Si la GIRE est aujourd'hui la stratégie privilégiée, nous croyons qu'elle devrait être accompagnée d'un réflexe de prudence face à la réelle compatibilité du modèle théorique avec le contexte du pays. À défaut de quoi, le PAGIRE demeurera pour le Burkina Faso une façade politique novatrice dont l'application concrète ne transformera pas les façons de gérer les ressources en eau.

Appendice A : Les Bassins versants nationaux du Burkina Faso



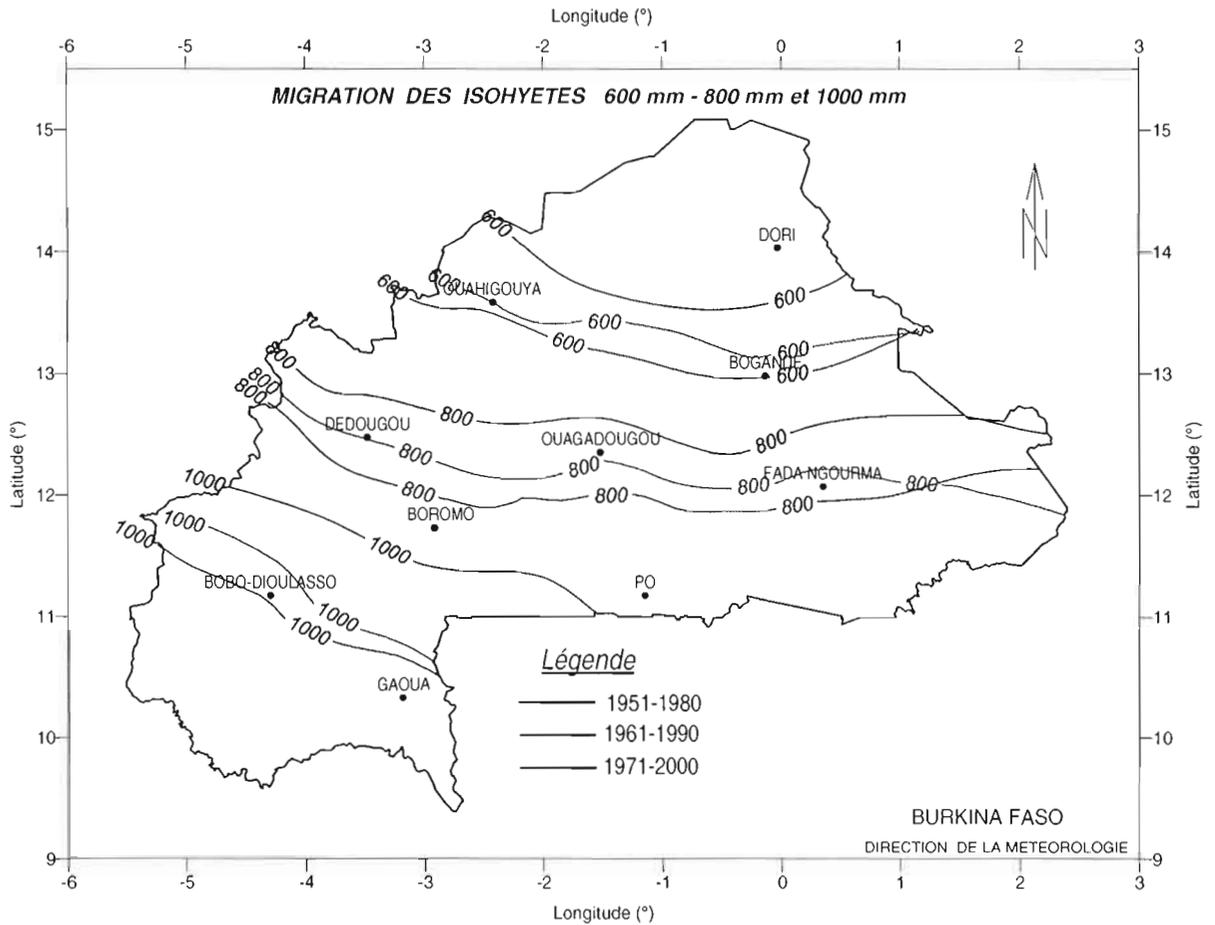
Source : Programme GIRE, 2004.

Appendice B : Évolution de la pluviométrie pour la région du Sahel entre 1941 et 1998



Source : Amani, 2004.

Appendice C : Migration des isohyètes 600mm, 800mm et 1000mm pour les périodes des trois dernières normales climatologiques 1951-1980, 1961-1990 et 1971-2000



Source : Direction de la Météorologie Nationale du Burkina Faso, s.d.

BIBLIOGRAPHIE

- Adger, Neil. 2006. « Vulnerability ». *Global environmental Change*, no 16, p. 268-281.
- Affeltranger, Bastien et Lasserre, Frédéric. 2003. « La gestion par bassin Versant : du principe écologique à la contrainte politique – le cas du Mékong. » *Vertigo*, En ligne. Vol 4, no 3, 15 p.
<http://www.vertigo.uqam.ca/vol4no3/art9vol4no3/bastien_affeltranger_frederic_lasserre.html>. Consulté le 22 mars 2007.
- Agence canadienne de développement international. 2006. *Profil de programmation pour le Burkina Faso : 2001-2011*. En ligne. 35 p.
<<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-321115844-MWR>>. Consulté le 05 décembre 2006.
- Amani, A. 2004 « Impacts de la variabilité et changement climatique sur les ressources en eau ». *Ateïer sur les études d'impacts et d'adaptation aux changements climatiques*. Nyamey, 16 mars-2 avril.
- Badolo, Mathieu. 2003. *Défi du changement climatique au Sahel : intégrer la science et le savoir traditionnel pour bâtir des stratégies d'adaptation pertinentes*. Ouagadougou. 6 p.
- Balme, Richard et Brouard, Sylvain. 2005. « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. » *Revue française de science politique*. no. 55, vol. 1 (février). p. 33-50.

- Biswas, Asit K. 2004 « Integrated Water Resources Management: A Reassessment ». *Water International*, Vol 29, No 2, p 248–256.
- Blary, Réjane; Boisvert, Michel; Jacques Fisette. 1997. *Services urbains dans les pays en développement*. Paris : Économica, 286 p.
- Born, Stephen M. 1995. « Integrated Environmental Management: Strengthening the Conceptualization ». *Environmental Management*, vol. 19, no. 2. pp. 167-168.
- Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; Ravinet, Pauline. 2006. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses Sciences Po. 520 p.
- Burton, Ian, Huq Saleemul, Lim Bo, Pilifosowa Olga., Schipper, Emma Lisa. 2002 « From impacts assessment to adaptation priorities: the shaping of adaptation policy ». En ligne. *Climate policy*. 2. p. 145-159.
http://www.undp.org/cpr/disred/documents/wedo/icrm/climate_policy_paper2.pdf.
Consulté le 28 juin 2007.
- Chevallier, Jacques. 2003. *Le service public*. Paris : Presses universitaires de France. coll. Que sais-je?. 127 p.
- CILSS. 2006. *Maîtriser l'eau pour faire reculer la faim au Sahel : note d'orientation*. Ouagadougou. 4 p.

- Collignon Bernard. et Vézina Marc., *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines*. En ligne. Programme pour l'eau et l'assainissement, Banque mondiale. 2000. 13 p.
<<http://worldbank.org/html/fpd/water/pdf/operateur.pdf>>. Consulté le 2 février 2007.
- Commune de Ouagadougou. 2004. *Ouagadougou : Ville carrefour dans une dynamique de développement urbain durable*. Éditions Mediacom, 161 p.
- Compaore, Jean Abdias et Doamba, Jean Edouard Odilon. 2005. *Aperçu sur la situation et les perspectives des statistiques environnementales au Burkina Faso*. Ministère de l'environnement et du cadre de vie, Burkina Faso, 8 p.
- Cres, F.N., Mahe, G. L'aour, A, Ouattara, F. Koukponou, P, Paturel, J.E. 2002. « Variabilité du climat au Burkina Faso au cours de la seconde moitié du XXe siècle ». *Sud, sciences et technologies*, no 2 (juin), p. 41-49.
- Cross, P. et Morel, A. 2005. « *A. Pro-Poor Strategies for Urban Water Supply and Sanitation Services Delivery in Africa* ». World Bank. *Water Science and Technology*, vol. 51, no. 8, p. 51-57.
- Dakoure, D., Kouassi-Komlan, E., Ouibiga Y. 2004. *Étude institutionnelle et financière des AEP dans le contexte du recouvrement des coûts au Burkina Faso avec trois études de cas : Houde, Banankelebana, Diebouyou*. CREPA. Burkina Faso, 81 p.

Direction de la Météorologie Nationale du Burkina Faso. s.d. *Cartes de migration de quelques isohyètes de références (600 mm, 800, 900 et 1000mm) sur les périodes des trois dernières normales climatologiques (1951- 1980 ; 1961 – 1990 ; 1971- 2000)*. Ouagadougou.

Fritscht, Jean-Marie. 2003. « La gestion intégrée des ressources en eau : velléités ou réelles pratiques ? » in *Gestion intégrée de l'eau au sein d'un bassin versant. Actes de l'atelier du PCSI du 2 et 3 décembre 2003, Montpellier, France*, 3 p.

Funke, N., Oelofse, S.H.H., Hattingh, J., Ashton, P.J., Turton, A.R. 2007 « IWRM in developing countries: Lessons from the Mhlatuze Catchment in South Africa » *Physics and Chemistry of the Earth*, no. 32, p. 1237–1245.

Gaudin, Jean-Pierre. 2004. *L'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po. 242 p.

GIEC. 2003. *Rapport de l'équipe de travail 2. Bilan 2001 des changements climatiques : Conséquences, adaptation et vulnérabilité*. En ligne. 101 p.
<<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/scientific-basis/scientific-spm-ts-fr.pdf>>. Consulté le 22 avril 2006.

Global Water Partnership. 2006. *How IWRM will contribute to achieving the MDGs*. Policy brief 4. En ligne. 8 p.
<http://www.gwpforum.org/gwp/library/Policy_brief_4_MDGs.pdf>. Consulté le 5 août 2006.

Gouvernement du Burkina Faso. 1997. *Constitution du Burkina Faso. Loi N° 002/97/ AD*. Ouagadougou. 34 p.

- Gouvernement du Burkina Faso. 1998. *Loi n° 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso*. Ouagadougou. 20 p.
- Hedelin, Beatrice. 2007. « Criteria for the assessment of sustainable water management ». *Environnemental management*, no 39, p. 151-163.
- Jaglin, Sylvie. 2002. « The right to water versus cost recovery: participation, urban water supply and the poor in sub-saharan Africa » *Environnement and urbanization*. En ligne. Vol. 14, no 1, p. 231-245.
<<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/enurb/v14n1/231.pdf>>. Consulté le 7 août 2007.
- Jeffrey, P. et Gearey M. 2006. « Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation? » *Water Science & Technology*, vol 53, no 1, p 1-8.
- Kabore E., Ouattara M. 2001. *Évaluations de la contribution financière des utilisateurs – pollueurs de la ressource eau dans le cadre de la GIRE*. Burkina Faso. 76 p.
- Landry, Réjean « L'analyse de contenu ». in *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier. 2e édition. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 337-359.
- Lascousmes, Pierre et Le Galès, Patrick. 2007. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin. 126 p.

- Le Bris, Émile. 2002. « Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains ». In *Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publique*, sous la dir. de Lévy, M. En ligne. IRD, Paris, p. 125-138 <http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_03/010030292.pdf>. Consulté le 28 janvier 2007.
- Lemieux, Vincent. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Coll. « Politique et économie ». Montréal, 198 p.
- Lerebours Pigeonnière, Anne et Ménager, Marie-Thérèse. 2001. *Atlas du Burkina Faso*. 4^e ed. Paris : Les éditions J.A., 62 p.
- Mace, Gordon, Petry, François. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*. 2e Ed, Coll. « Méthodes des Sciences Humaines ». Québec. Presses de l'Université Laval. 134 p.
- Margerum, R. D. 1999. « Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice ». *Environmental Management*, vol. 24, no 2, p. 151-166.
- Massardier, Gilles. 2003. *Politiques et action publique*. Paris : Armand Colin. 302 p.
- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État du Burkina Faso. 2007. *Renforcer la capacité de l'État en Afrique : Rapport National*. 7^{iem} Forum sur la gouvernance en Afrique du PNUD. En ligne. Ouagadougou. 24, 25 et 26 octobre, 2007. <http://www.undp.org/africa/agf/documents/fr/country_reports/DRC-AGF7CountryReport-French.pdf>. Consulté le 10 février 2008.

- Ministère de l'Économie et du Développement du Burkina Faso. 2003. *Rapport du Pays, suivi des Objectifs du millénaire pour le développement*. Ouagadougou. 34 p.
- Ministère de l'Économie et du Développement du Burkina Faso. 2004. *Burkina Faso, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Ouagadougou. 131 p.
- Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso. 1998. *Politique et stratégie en matière d'eau*. Ouagadougou. 126 p.
- Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso. 2001a. *État des lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion*. Ouagadougou. 241 p.
- Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso. 2001b. *Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (Loi n° 002-2001/an)*. Ouagadougou.
- Ministère de l'Environnement et de l'Eau du Burkina Faso. 2002. *Rapport sur l'état de l'environnement du Burkina Faso*. Ouagadougou. 211 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso. 2003. *Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau du Burkina Faso (PAGIRE)*. Ouagadougou. 65 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso. 2006. *État de mise en œuvre du Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) du Burkina Faso*. Ouagadougou. 24 p.

Ministère des relations internationales du Québec. *Gestion intégrée des ressources en eau : modèles étrangers et expériences récentes*. Québec. 27 p.

Mitchell, Bruce. 2005. « Intregrated water ressource management, institutional arrangements, and land use planning ». *Environnement and Planning*,. vol 37, p. 1335-1352

Moscovici, Serge et Buschini, Fabrice. 2003. *Les méthodes des sciences humaines*. PUF, Paris, collection PUF fondamentale, 476 p.

Musselin, Christine. 2005. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, 2005, no 55, vol 1, p. 51-71.

Olmos, Santiago. July 2001. « Vulnerability and adaptation to climate change: concepts, issues, assesment methods ». *Climate change Knowledge*. En ligne. 20 p.
<http://www.cckn.net/pdf/va_foundation_final.pdf>. Consulté le 8 mars 2007

Ouedraogo, M. 2001. *Contribution à l'étude d'impact de la variabilité climatique sur les ressources en eau en Afrique de l'ouest. Analyse des conséquences d'une sécheresse persistante : normes hydrologiques et modélisation régionale*. Thèse de doctorat, Université Montpellier II. 257 p.

Programme GIRE. 2000a. *Note de présentation du Programme GIRE et de son projet pilote Nakanbé*. Ouagadougou. 75 p.

Programme GIRE. 2000b. *Problématiques sociologiques concernant la gestion des ressources en eau du Burkina Faso*. Ouagadougou. 163 p.

- Programme GIRE. 2004a. *Analyse du cadre institutionnel actuel*. Ouagadougou. 25 p.
- Programme GIRE. 2004b. *Propositions relatives à la mise en place d'une administration déconcentrée de l'État dans le domaine de l'eau*. Ouagadougou. 13 p.
- Programme GIRE. 2004c. *Rapport de Synthèse: Analyse économique du secteur de l'eau au Burkina Faso*. Ouagadougou. 75 p.
- Programme pour l'eau et l'assainissement. 2000. *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement-Ouagadougou*. Banque mondiale. Washington. 8 p.
- PNUD. 2007. *La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. Rapport mondial sur le développement humain. En ligne. Éd. La découverte. 382 p. < <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/french/>>. Consulté le 4 janvier 2008.
- Roche, Pierre-Alain. 2003 « L'eau, enjeu vital pour l'Afrique ». *Afrique contemporaine*, no 2005 (printemps), p. 39-76.
- Schulze, Roland E. 2007. « Some foci of integrated water resources management in the "south" which are oft-forgotten by the "north": a perspective from southern Africa ». *Water resources management*, vol. 21, p. 269-294.
- Secrétariat international de l'eau. 2004. *Burkina Faso : État des lieux et perspectives pour l'eau et l'assainissement*. Montréal. 40 p

- Secrétariat international de l'eau. 2005. *État des lieux et perspectives de l'atteinte des objectifs de développement du millénaire dans les secteurs de l'eau et l'assainissement : Burkina Faso – Mali – Niger*. Montréal, 18 p.
- Senouci, Lahouari. 1996. *La gestion de l'eau en situation de pénurie dans les pays en développement. Un solution viable (un cas développé : Oran)*. Thèse de doctorat de l'Université de Montréal. 325 p.
- Sidibe, D. F. 2004. « La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau » in *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'ouest : aspects juridiques et institutionnelles*. UICN, p. 125-134.
- Statkhiv, E. Z. 1998. « Policy implications of climate change impacts on water resources management ». *Water Policy*, vol.1, no. 2, p. 159-175.
- Stoker, Gerry. 1998. « Governance as theory: five propositions ». *International Social Science Journal*. no 50, vol 155. P. 17-28.
- Turton, A., Hattingh, J., Claassen, M., Roux, D., Ashton P. 2007. « Towards a Model for Ecosystem Governance: An Integrated Water Resource Management Example » in *Governance as a Trialogue: Government-Society-Science in Transition*, Berlin, 354 p.
- UICN. 2004. *Réduire la vulnérabilité de l'Afrique de l'ouest aux impacts du climat sur les ressources en eau, les zones humides et la désertification*. 71 p.

- Van der Zaag, Pieter. 2005. « Integrated water resources management : relevant concept or irrelevant buzzword? A capacity building and research agenda for Southern Africa ». *Physics and chemistry of the earth*, vol. 30, p. 867-871.
- Van Koppen, Barbara. 2003. « Water reform in sub-saharan Africa : what is the difference? » *Physics and chemistry of the earth*, vol. 28, p. 1047-1053.
- Wethe, J. et Zoungrana, D. 2004. « Desserte d'eau aux populations des zones défavorisées en zones urbaines d'Afrique : leçons apprises des pratiques à Ouagadougou (Burkina Faso) » *Sud, sciences et technologies*, no 13, p. 32-39.
- World Water Forum. 2006. *African Regional document: water resources development in Africa*. En ligne. 89 p. <<http://www.worldwaterforum4.org.mx/>>. Consulté le 6 août 2006.

Sites Internet

PNUD. 2006. « Statistiques du développement humain pour le Burkina Faso ». Programme des Nations Unies pour le développement. En ligne.

<<http://hdr.undp.org/statistics/data/countries.cfm?c=BFA>>. Consulté le 28 août 2006.

Gouvernement du Burkina Faso.s.d. « Portail de l'eau au Burkina Faso ». En ligne.

<www.eauburkina.bf>. Consulté le 15 avril 2007.

ONU. 2005. « Les Objectifs du millénaire pour le développement ». Organisation des

Nations Unies. En ligne <<http://www.un.org/french/millenniumgoals/>>. Consulté le 30 mars 2007.

Veolia Water. S.d. « Burkina Faso, Assistance Technique : L'amélioration indispensable de la gestion commerciale et financière de l'ONEA en accompagnement de la mise en service du barrage de Ziga. ». En ligne.

<<http://www.veoliaeau.com/lib/vw/6F97CM0cfV2zhOK5CYOJ18mu.pdf>>.

Consulté le 15 février 2007.

CD-ROM

Programme GIRE. 2004. *Gestion intégrée des ressources en eau au Burkina Faso (1999-2004)*. Ouagadougou.