

Burkina Faso

CAPITALISATION DU PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DU PAGIRE



P
A
G
I
R
E

**Capitalisation du processus d'élaboration du PAGIRE
et de sa mise en œuvre au Burkina Faso**

AVERTISSEMENT

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part du GWP Afrique de l'Ouest sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit, ou sur la délimitation de ses frontières.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du GWP/AO.

Le présent ouvrage a pu être publié grâce au soutien financier la Commission de l'Union Européenne et du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP).

Publié par : GWP/AO, Ouagadougou, Burkina Faso



©2009 Partenariat ouest Africain de l'Eau (GWP/AO)

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

ISBN . 978-2-9533002-2-2 - Mars 2009

Disponible auprès de :

Service de communication du GWP/AO

03 BP 7112 Ouagadougou, 03- Burkina Faso

Tél. +226 50366212, Télécopie : +226 50366208

Email : watac@fasonet.bf; info@gwpao.org

Site Web : www.gwpao.org

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations, sigles et acronymes.....	III
Préface.....	vi
Remerciements.....	vii
Résumé.....	viii
1. INTRODUCTION.....	1
2. PROCESSUS DÉLABORATION DU PAGIRE AU BURKINA FASO	5
2.1. Contexte historique	5
2.1.1. Volonté politique	5
2.1.2. Nombreuses réflexions sur la problématique de l'eau.....	5
2.1.3. Environnement international.....	5
2.1.4. Renforcement de la coopération entre le Burkina Faso et le Royaume du Danemark dans le secteur de l'eau.....	6
2.2. Approche et organisation du processus.....	6
2.2.1. Approche	6
2.2.2. Organisation	8
2.2.3. Exécution des composantes.....	9
2.2.4. Résultats du processus.....	11
2.3. Analyse critique du processus.....	12
2.3.1. Approche adoptée pour conduire le processus.....	13
2.3.2. Approche du cadre de gestion des ressources en eau	14
2.3.3. Implication des acteurs dans le processus d'élaboration du PAGIRE.....	18
2.3.4. Renforcement des capacités.....	19
2.3.5. Prise en compte du genre dans le processus.....	20
2.3.6. Prise en compte de la problématique des eaux partagées dans le processus..	20
2.3.7. Prise en compte de l'environnement.....	21
3. PRÉSENTATION ET MISE EN ŒUVRE DU PAGIRE AU BURKINA FASO	23
3.1. Présentation du PAGIRE.....	23
3.1.1. Objectifs spécifiques du PAGIRE.....	23
3.1.2. Coût de mise en œuvre du PAGIRE et son financement.....	24
3.1.3. Stratégie pour la mise en œuvre du PAGIRE	25
3.2. État de mise en œuvre du PAGIRE.....	26
3.2.1. Fonctionnement du Secrétariat permanent du PAGIRE (SP/PAGIRE).....	27
3.2.2. Mise en place de l'environnement propice.....	27
3.2.3. Mise en place du cadre institutionnel	27
3.2.4. Mise en place du Système d'information sur l'eau	28
3.2.5. Renforcement des capacités des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé	28
3.2.6. Le développement et le renforcement des ressources humaines	28
3.3. Autres aspects liés à la mise en œuvre du PAGIRE	29
3.3.1. Stratégie de mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du PAGIRE.....	29

3.3.2. Mise en œuvre du PAGIRE et les grandes politiques.....	29
3.3.2. Evolution du cadre économique national.....	31
3.3.3. Implication des acteurs dans la mise en œuvre du PAGIRE	31
3.3.4. Prise en compte du genre dans le processus.....	32
4. IMPACTS DU PROCESSUS PAGIRE.....	33
4.1. Impact sur le renforcement des capacités	33
4.2. Impacts sur les processus GIRE de l’Afrique de l’Ouest.....	33
4.3. Impact sur la vision et le changement de comportement	34
4.4. Impact sur la gestion des ressources en eau	34
5. LEÇONS – CONCLUSION – RECOMMANDATIONS.....	35
5.1. Leçons tirées de la conduite du processus	35
5.1.1. L’importance capitale de la volonté politique.....	35
5.1.2. La réticence au changement.....	35
5.1.3. La visibilité de la GIRE	35
5.1.4. La problématique de la mise en œuvre des principes Préleveur/Payeur et Pollueur /Payeur.....	36
5.1.5. L’implication des populations au processus de la GIRE	36
5.1.6. Le choix pour un projet pilote.....	36
5.1.7. La complexité du processus	36
5.2. Conclusion.....	36
5.3. Recommandations	37
6. ANNEXE	39

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABN	: Autorité du Bassin du Niger
AEP	: Approvisionnement en Eau Potable
AFD	: Agence Française de Développement
AITB	: Association des Ingénieurs et Techniciens du Burkina
AMB	: Association des Maires du Burkina
APIPAC	: Association des Professionnels de l'Irrigation Privée et des Activités Connexes
AUE	: Association d'Usagers de l'Eau
BEWACO	: Bilan d'Eau IWACO
BRAKINA	: Brasseries du Burkina
BTP	: Bâtiment et Travaux Publics
CND	: Commission Nationale de la Décentralisation
CNEau	: Conseil National de l'Eau
CEDEAO	: Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEFOC	: Centre de Formation Continue de l'EIER-ETSHER
CIEH	: Comité Inter-africain d'Etudes Hydrauliques
CILSS	: Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CLE	: Comité Local de l'Eau
CONEDD	: Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable
CONAGES	: Conseil National de Gestion
COTEVAL	: Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi
CPE	: Comité de Point d'Eau
CREPA	: Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTE	: Comité Technique de l'Eau
CTP	: Conseiller Technique Principal
DEP	: Direction des Études et de la Planification
DIRH	: Direction de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques
DANIDA	: Coopération danoise
DGCOOP	: Direction Générale de la Coopération
DGH	: Direction Générale de l'Hydraulique
DGHA	: Direction Générale de l'Hydraulique Agricole
DGIRH	: Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques
DGAEP	: Direction Générale de l'Approvisionnement en Eau Potable
DGRE	: Direction Générale des Ressources en Eau

DGRHa	: Direction Générale des Ressources Halieutiques
DIEPA	: Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DRAHRH	: Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
EIER	: École Inter-Etats d'Ingénieurs de l'Équipement Rural
ENI	: École Nationale des Ingénieurs de Bamako
ETSHER	: École des Techniciens Supérieurs de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural
FEM	: Fonds d'Équipement Mondial
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	: Global Water Partnership
INSD	: Institut National de la Statistique et de la Démographie
IRD	: Institut de Recherche et de Développement (ex-ORSTOM)
LCB	: Ligue des Consommateurs du Burkina
MAHRH	: Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MEE	: Ministère de l'Environnement et de l'Eau
MOB	: Maîtrise d'Ouvrage de Bagré
OMM	: Organisation Mondiale de la Météorologie
ONEA	: Office National de l'Eau et de l'Assainissement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PAGEV	: Projet d'Amélioration de la Gouvernance de l'Eau dans le Bassin de la Volta
PADSEA II	: Programme d'Appui au Développement du Secteur Eau et Assainissement, phase II
PAGIRE	: Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PAR-GIRE/AO	: Plan d'Action Régional de Gestion Intégrée des Ressources en Eau pour l'Afrique de l'Ouest
PEEN	: Projet Eau et Environnement du Nord
PIHVES	: Projet Intégré d'Hydraulique Villageoise et d'Éducation pour la Santé
PNBG	: Plan National de Bonne Gouvernance
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	: Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPN	: Projet Pilote Nakanbé
PRS	: Programme Régional Solaire
RAF	: Réorganisation Agraire et Foncière
RESO	: Ressources en Eau du Sud-Ouest
RPN	: Réseau piézométrique national
SAGE	: Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SONABEL	: Société Nationale Burkinabé d'Électricité

- SP/CONEDD : Secrétariat permanent du Conseil National de l'Environnement et pour le Développement Durable
- SP/PAGIRE : Secrétariat permanent du Plan d'action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
- SNIEau : Système National d'Information sur l'Eau
- SISCOA-GIRE : Secrétariat intérimaire du suivi de la Conférence sur la GIRE
- TOD : Textes d'Orientation de la Décentralisation
- AAE : Association Africaine de l'Eau
- UCRE/CEDEAO : Unité de Coordination des Ressources en Eau de la CEDEAO
- UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
- UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature
- UICN-BRAO : Union Internationale pour la Conservation de la Nature – Bureau Régional Afrique de l'Ouest
- VREO : Valorisation des Ressources en Eaux du Sud-Ouest
- WATAC : West African Technical Advisory Committee
- WAWP : West African Water Partnership

PRÉFACE

La sécurité de l'eau est une grande préoccupation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et plus particulièrement dans les pays sahéliens. Il est bien connu que l'eau est indispensable pour le développement socioéconomique, et la bonne gestion de cette ressource irremplaçable est un devoir non seulement pour les gouvernants qui ont une obligation de moyens mais aussi et surtout de chaque citoyen qui se doit d'adopter les comportements adéquats pour assurer la pérennité de la ressource.

Pour aider au changement de comportement des réformes sont nécessaires et la planification est l'un des éléments essentiels de ces mesures de réformes. Dans les réflexions, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) est apparue comme une des approches pour atteindre la bonne gouvernance de l'eau. En 2002 à Johannesburg, les Etats se sont engagés à se doter de plans d'action nationaux de gestion intégrée des ressources en eau.

En précurseur, le Gouvernement du Burkina Faso avec l'appui de ces partenaires au développement avait déjà abordé la question de la planification sur les ressources en eau bien des années auparavant, ce qui a fait de lui l'un des tout premiers pays de la région à élaborer son plan GIRE adopté en 2003. Le PAGIRE burkinabé est en cours de mise en œuvre depuis lors.

Le Burkina Faso est reconnu comme pionnier dans cet exercice de développement et de mise en œuvre d'un Plan national GIRE qui inspire bien d'autres pays ; la présente étude se propose de relever les efforts consentis dans ce cadre et d'offrir aux acteurs de l'eau, une analyse rétrospective du travail réalisé. Il s'agit ici aussi de présenter la méthodologie, le processus mis en œuvre ainsi que les résultats obtenus, ceci dans un esprit de partage d'expérience avec les pays qui se sont engagés dans cette voie dans la sous région Ouest Africaine et dans le monde en général.

La présente étude de capitalisation du processus du Burkina a été faite en collaboration avec le Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) de la CEDEAO et la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE) du Burkina Faso. Nous devons relever et saluer l'esprit de collaboration de tous les acteurs et partenaires tout au long de cette étude.

Le GWP et l'ensemble de ses partenaires sont convaincus que l'utilisation de l'approche GIRE dans les programmes et plans de développement est un atout pour le succès. Le document de Plan National GIRE n'est pas une fin en soi, c'est un moyen et il convient de mettre en œuvre les actions consensuelles qui y ont été définies pour l'intérêt du pays.

Hama Arba Diallo
Président du GWP-AO



REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée par le Partenariat Ouest Africain de l'Eau (GWP-AO) en collaboration avec la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE) du Burkina Faso et le Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) de la CEDEAO.

L'étude a été menée sur le terrain par un groupe de consultants constitué de M. Yazon GNOUMOU (expert en eau, chef d'équipe), M. Jérôme THIOMBIANO (expert en eau) et Christian BERE (expert sociologue). Cette équipe a travaillé étroitement avec l'ensemble des acteurs qui ont montré un intérêt et une disponibilité sans faille. M. Sié Offi SOME, consultant, a assuré le secrétariat de rédaction et le suivi de la publication des documents

L'ensemble du travail a été effectué sous la coordination du Secrétariat Exécutif du Partenariat Ouest Africain à travers notamment M. Dam MOGBANTE, avec une implication personnelle de Dr. Rui SILVA, Coordonnateur du CCRE et de M. Francis BOUGAIRE, Directeur Général de la DGRE du Burkina Faso.

Nous voudrions remercier très sincèrement tous les partenaires, les consultants et les acteurs pour leur disponibilité et leur chaleureuse collaboration.

Nous saisissons l'occasion pour remercier sincèrement les partenaires financiers sans qui ce travail n'aurait pas été possible.

Nos remerciements vont particulièrement à la Commission de l'Union Européenne et au Partenariat Mondial de l'Eau pour l'appui à l'impression de ce document.

RÉSUMÉ

En Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso est l'un des rares pays à avoir progressé de manière significative dans le processus GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau), avec l'élaboration et la mise en œuvre de son Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE), conformément aux recommandations du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg en 2002.

Cet important acquis justifie la présente étude dont l'objectif est de documenter le processus d'élaboration et la mise en œuvre du PAGIRE du Burkina afin que les leçons essentielles soient disponibles pour contribuer à l'amélioration du développement des plans d'action nationaux de GIRE en Afrique de l'Ouest, et dans le monde.

Le processus d'élaboration du PAGIRE au Burkina s'est véritablement amorcé autour des années 95 et a été favorisé par un certain nombre de facteurs majeurs que sont :

- L'existence d'une volonté politique qui a été essentielle et a conditionné fortement la bonne conduite du processus d'élaboration du PAGIRE. Une telle volonté a été une réalité constante au Burkina Faso et a même permis de propulser le processus GIRE de la région ouest-africaine
- Le renforcement de la coopération entre le Burkina Faso et le Royaume du Danemark dans le secteur de l'eau. Les deux pays ayant convenu de l'importance primordiale de protéger les ressources naturelles, en particulier l'eau dont la disponibilité en quantité et en qualité est une des conditions du développement du Burkina
- L'environnement international avec la prise de conscience grandissante de la communauté internationale depuis Copenhague (1991), Dublin (1992) et Rio (1992) pour une gestion durable des ressources, qui a conduit à un consensus pour une approche fondamentalement innovatrice de gestion des ressources en eau, dénommée Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

La conduite du processus d'élaboration du PAGIRE au plan national s'est appuyée sur un projet dénommé « *Programme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Burkina Faso* ». Une approche globale a été adoptée par le Programme GIRE pour la conduite du processus et reposait sur les caractéristiques principales suivantes :

- Choisir comme ancrage institutionnel du processus d'élaboration du PAGIRE, l'administration publique de l'État en charge de la gestion de l'eau du pays ;
- Agir parallèlement sur plusieurs fronts : cadre législatif et réglementaire, cadre institutionnel, instruments de gestion, etc. ;
- Mettre en œuvre un projet pilote pour appliquer certaines dispositions du processus à l'échelle d'un bassin hydrographique représentatif, afin d'en retirer des informations et des expériences utiles ;
- Responsabiliser les cadres nationaux de l'équipe du projet (cadres fonctionnaires et du secteur privé) pour la conduite du processus.

Les questions spécifiques à résoudre dans le cadre du projet pilote se situaient à trois niveaux, à savoir : (i) des études thématiques, (ii) des préoccupations concrètes posées par le gouvernement et (iii) de renforcement des capacités.

Les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du PAGIRE ont été les suivantes :

1. Formulation du « *Programme GIRE* » de 1996 à 1997 ;
2. Revue critique des textes législatifs et réglementaires existants relatifs à l'eau depuis l'indépendance du pays de 1997 à 1998 ;
3. Élaboration et adoption d'une nouvelle « *loi d'orientation relative à la gestion de l'eau* » intégrant les principes de la GIRE de 1999 à février 2001 ;
4. Élaboration du document « *État des Lieux des Ressources en Eau et de leur cadre de gestion* » de mars 1999 à mai 2001 ;
5. Mise en œuvre du projet pilote Nakanbé de mars 1999 à mars 2003 ;
6. Élaboration du document *Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau* (PAGIRE) de juin 2001 à novembre 2002 ;
7. Processus d'adoption du PAGIRE par le Gouvernement de décembre 2002 à mai 2003;
8. Création et mise en place de l'administration de mission (SP/PAGIRE) pour coordonner la mise en œuvre du PAGIRE en septembre 2003 ;
9. Organisation de la première table-ronde des bailleurs de fonds pour le financement du PAGIRE en octobre 2003.

Le PAGIRE couvre la période 2003-2015 en deux phases, 2003-2008 et 2009-2015. Il a été structuré en huit domaines d'actions spécifiques qui sont les suivants :

- 1. *L'environnement habilitant* dont l'objectif est de mettre en place un environnement politique, législatif, réglementaire, financier, propice à une bonne application des principes de gestion intégrée des ressources en eau ;
- 2. *Le Système d'Information sur l'eau* dont l'objectif est la collecte, le traitement, la diffusion et l'exploitation des données et informations de nature scientifique, technique, environnementale et socio-économique, nécessaires à une bonne gestion de l'eau et à une planification de son exploitation durable ;
- 3. *Les Procédures* qui permettront de guider les agents de l'administration de l'État dans l'application des lois et règlements ;
- 4. *La Recherche/Développement* qui permettra d'améliorer les connaissances sur les ressources en eau du pays ;
- 5. *Les Ressources humaines* dont l'objectif est de développer les ressources humaines, facteur clé du processus de réforme ;
- 6. *L'information, l'éducation, la sensibilisation et le plaidoyer* afin d'assurer l'acceptation et la participation de tous les acteurs ;
- 7. *Le cadre institutionnel* dont l'objectif est de doter le secteur de l'eau d'institutions nouvelles qui permettront aux différents niveaux de l'organisation du territoire d'assurer une gestion concertée des interventions dans le domaine de l'eau entre l'État, les collectivités locales et les usagers
- 8. *Les Mesures d'urgence* en vue de remédier aux situations ayant un impact défavorable sur les activités socio-économiques des populations et sur l'environnement.

Leçons à tirer

Les leçons essentielles que l'on peut tirer du processus d'élaboration du PAGIRE du Burkina Faso ainsi que de sa mise en œuvre sont les suivantes :

- Une volonté politique soutenue est un préalable pour la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE. Une telle volonté a été une réalité constante au Burkina Faso et a même permis de propulser le processus de la GIRE dans la région ouest-africaine ;
- La mise en œuvre du processus d'élaboration du PAGIRE, est très complexe en termes aussi bien d'imbrication étroite des composantes du processus, qu'en termes d'implication efficace des différentes parties prenantes au processus. Cette situation confère au processus le caractère de réforme multidimensionnelle exigeant des compétences pluridisciplinaires et du temps pour obtenir les résultats escomptés ;
- Une équipe pluridisciplinaire et solidaire, constituée de cadres compétents convaincus de l'importance de la GIRE et disposant de moyens adéquats, est indispensable pour accroître les chances de succès du processus d'élaboration du PAGIRE ;
- La mise en œuvre d'un projet pilote dans un bassin hydrographique avec des enjeux importants liés à l'eau, s'est révélé être pertinente et a permis de tirer des enseignements applicables à l'ensemble du pays en vue de l'élaboration d'un plan d'action qui soit plus conforme aux réalités nationales ;
- La mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du PAGIRE doit faire l'objet d'une attention permanente tout au long du processus, afin d'éviter des périodes de rupture de financement, préjudiciable à la réalisation du plan d'action. La stratégie en la matière doit être prospective.

Recommandations

L'expérience de la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE au Burkina Faso permet de formuler les recommandations suivantes :

- Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAGIRE doit bénéficier d'une volonté politique soutenue, condition indispensable à sa réussite ;
- L'ancrage institutionnel du processus doit être établi au sein de l'administration publique chargée de l'eau, afin de garantir la réussite du processus qui par définition est une réforme multidimensionnelle que seul un Etat a le pouvoir de conduire ;
- L'administration doit se garder de toute attitude bureaucratique et paternaliste dans la mise en place des nouveaux cadres décentralisés de gestion des ressources en eau. Elle doit jouer un rôle de catalyseur, d'accompagnateur et d'appui-conseil ;
- La mise en œuvre d'un tel processus requiert l'exécution d'un projet pilote dans un bassin hydrographique avec des enjeux importants liés à l'eau et dont la pertinence permettra de tirer des leçons applicables à l'ensemble du pays ;
- Il est essentiel d'accorder un temps approprié à la mise en œuvre des activités de l'ensemble du processus ;
- Les actions de formation et de communication continues et innovantes sont indispensables afin d'assurer une formation et une implication effective des acteurs;
- Il est nécessaire de développer une communication de proximité afin de susciter la mobilisation et l'engagement des usagers et des autres acteurs de terrain au processus engagé ;
- En raison de l'absence de visibilité de la GIRE, il est fortement souhaitable de coupler les programmes de la GIRE avec des programmes d'investissements du secteur de l'eau et de mettre en évidence les coûts d'opportunités inhérents à sa mise en œuvre, afin de susciter l'adhésion des populations, des décideurs politiques et des bailleurs de fonds.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte de l'étude

Un des résultats du Sommet Mondial sur le Développement Durable tenu à Johannesburg en 2002 a été l'engagement ferme de la communauté internationale à développer et à achever des Plans d'Action Nationaux de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) dans les différents pays à l'échéance 2005. Beaucoup de pays, sur cette base, se sont engagés à développer leur Plan d'Action National avec l'assistance technique et financière des partenaires techniques et financiers.

En Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso est l'un des rares pays à avoir finalisé son Plan d'Action National. Le Bénin, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, le Libéria, le Mali, le Sénégal et le Togo sont engagés dans le processus d'élaboration de leur plan. D'autres pays de l'Afrique de l'Ouest sont toujours à la recherche d'opportunités et s'interrogent sur la stratégie à mener pour le démarrage du processus d'élaboration de leur Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau.

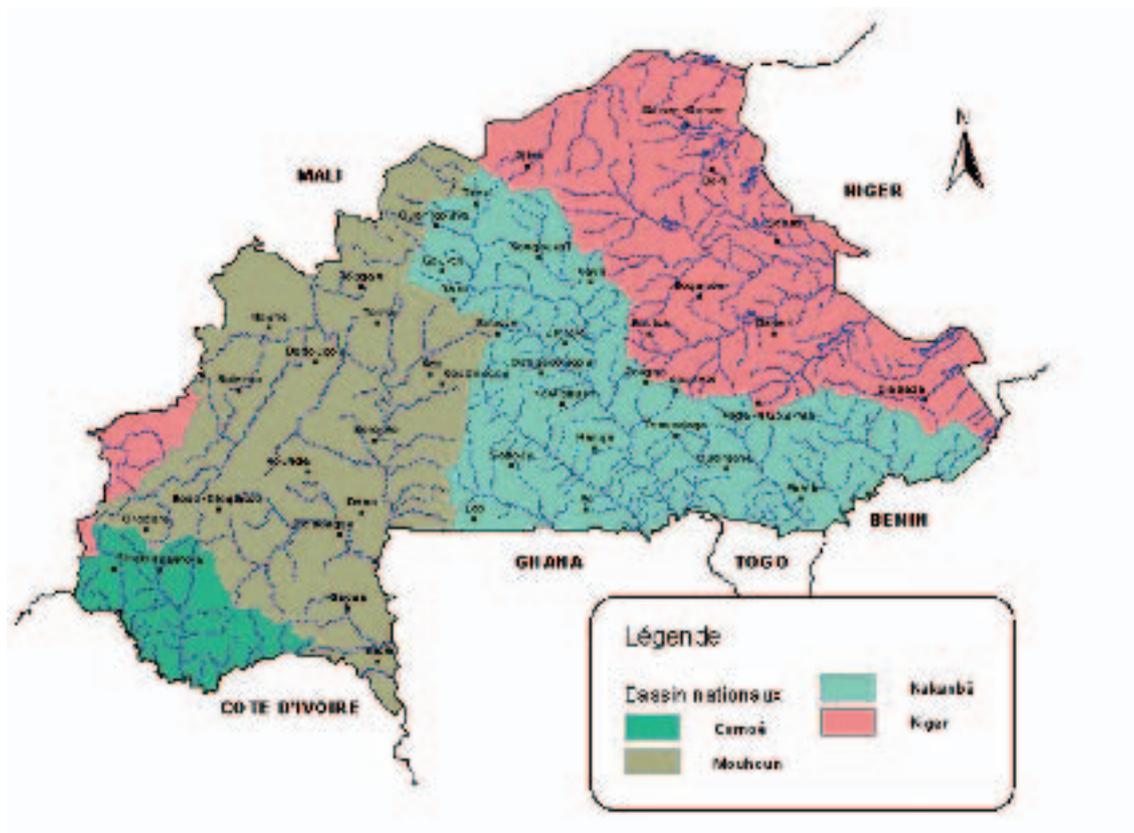
En dépit de l'appui non négligeable des bailleurs de fonds et de l'engagement des pays bénéficiaires, beaucoup de zones d'ombre persistent et de nombreuses questions restent sans réponses. Dans cette perspective, le GWP a produit un document guide *Catalyser le changement*, qui apporte des éclairages relatifs au développement de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ainsi que les stratégies y afférentes. La capitalisation des expériences dans les différents pays constitue un éclairage complémentaire. C'est dans cette optique que se situe cette capitalisation de l'expérience du Burkina Faso.

1.2 Présentation sommaire du Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays sahélien et continental au cœur de l'Afrique occidentale. Situé à l'intérieur de la boucle du Niger entre 10° et 15° de latitude Nord et entre 2° de longitude Est et 5° 30' de longitude Ouest, le pays couvre une superficie de 274.200 Km². Il partage ses frontières avec six pays : (i) le Mali au Nord et au Nord-Ouest, (ii) la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo au Sud, (iii) le Bénin au Sud-Est, et (iv) le Niger à l'Est et au Nord-Est.

Du point de vue hydrologique, le territoire du Burkina est à cheval sur trois bassins versants internationaux que sont le Bassin de la Comoé, le Bassin de la Volta et celui du Niger (cf. Figure n°1).

Figure 1 : Le Burkina Faso et ses bassins versants nationaux



Sur le plan géologique, le Burkina Faso occupe la partie Sud-Est du craton Ouest africain et est constitué à plus de 80% de sa superficie par des formations cristallines du précambrien.

Le climat du Burkina Faso est de type soudano-sahélien caractérisé principalement par deux saisons qui sont la saison sèche et la saison des pluies (hivernage). La pluie varie de 300 à 1200 mm des zones climatiques sahéliennes vers les zones sud soudaniennes.

Sur le plan des régions agro-écologiques, le Burkina présente quatre types d'écosystèmes correspondant respectivement à (i) celui de la région Nord-sahélienne, (ii) celui de la région Sud-sahélienne, (iii) celui de la région Nord-soudanienne et (iv) celui de la région Sud-soudanienne.

Suivant le dernier recensement général effectué en 2006, la population du Burkina est évaluée à 14 017 262 habitants avec un taux d'urbanisation de 22,7 % Le découpage administratif du pays compte 13 régions administratives qui se subdivisent en provinces au nombre de 45, qui comportent 350 départements.

1.3 Objectif de l'étude

L'objectif de cette étude est de documenter le processus d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) du Burkina ainsi que les leçons essentielles apprises, pour contribuer à l'amélioration des approches de développement des Plans d'Action Nationaux de GIRE en Afrique de l'Ouest, et dans le monde.

Il ne s'agit pas d'une évaluation du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAGIRE du Burkina Faso mais plutôt d'un exercice de capitalisation pour en tirer les enseignements pertinents.

Plus spécifiquement les questionnements qui sous-tendent cet exercice de capitalisation sont :

- Quelles sont les interactions entre les quatre composantes du processus, c'est-à-dire le développement du PAGIRE lui-même, le renforcement des capacités, les interventions pilotes et les réformes législatives ? ;
- Quels sont les rôles spécifiques et le niveau de la participation des différents Ministères ;
- Comment et dans quelle mesure l'environnement a-t-il été pris en compte dans le processus du PAGIRE mais aussi quel est le niveau de sa prise en considération dans les lois et le document du PAGIRE ?
- Comment et dans quelle mesure le genre a-t-il été pris en considération dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAGIRE ? La participation des femmes a-t-elle été significative et comment cette participation a-t-elle été assurée ?
- Comment et dans quelle mesure la question des cours d'eau transfrontaliers a-t-elle été prise en considération ? Comment ont-ils été reflétés dans les documents PAGIRE et les lois y relatives ? Le Burkina partage tous ses bassins fluviaux avec d'autres pays: le fleuve Niger avec huit autres pays, le fleuve Volta avec cinq autres pays et la Comoé avec deux pays.
- Quels sont les rôles spécifiques et le niveau de participation des organisations non gouvernementales, des institutions décentralisées, du secteur privé, des organisations des communautés de bases, et autres organisations de la société civile
- Quel a été l'impact général du processus PAGIRE quant au renforcement des capacités ?
- Avec l'avantage d'un regard rétrospectif, quelles sont les actions que les personnes qui ont piloté le processus, auraient menées différemment ? Pourquoi ?
- Sur le terrain, comment a été perçu le processus d'élaboration du PAGIRE et les interventions pilotes ? Que reste-il des interventions pilotes ? Est-ce que les leçons apprises ont été documentées ? Est-ce que ces interventions pilotes sont reproduites ?
- Quelle est la stratégie déployée par le Burkina pour la mobilisation des moyens en vue de la mise en œuvre du PAGIRE dans le pays ?
- Quel changement a apporté le processus stratégique de la GIRE dans la manière dont le Burkina gère ses ressources en eau ? Une nouvelle culture de gestion des ressources en eau a-t-elle émergé du processus de planification stratégique de la GIRE ?
- Quel est l'impact général du processus PAGIRE sur la mise en œuvre de la GIRE au Burkina Faso ?

1.4 Méthodologie de l'étude

La méthodologie a comporté six phases que sont : (1) la revue de la littérature existante, (2) les entrevues avec les acteurs du processus, (3) la rédaction d'un rapport préliminaire, (4) la production d'un rapport provisoire issu de la révision du rapport préliminaire amendé par les commanditaires de l'étude, (5) la tenue d'un atelier de validation du rapport provisoire et (6) la rédaction du rapport final.

L'eau est une ressource naturelle à caractère transversal intéressant de nombreux secteurs d'activités et qui concerne donc de nombreux acteurs. Il était cependant impossible de rencontrer les représentants de tous les acteurs impliqués. Les efforts ont été donc déployés pour couvrir les principaux acteurs disponibles dans le bassin pilote du Nakanbé ainsi qu'à Ouagadougou. Des entrevues ont eu lieu également avec des personnes ressources qui ont été impliquées par le passé dans le processus d'élaboration du PAGIRE comme membre de l'équipe du programme GIRE ou comme experts/consultants. La liste exhaustive de l'ensemble des personnes rencontrées est jointe en annexe.

2. PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PAGIRE AU BURKINA FASO

2.1. Contexte historique

Sur le plan historique, la naissance du processus d'élaboration du PAGIRE du Burkina autour des années 95 résulte de la conjonction de plusieurs facteurs dont les principaux sont cités ci-dessous.

2.1.1. La volonté politique

La création en juillet 1995 d'un nouveau Ministère de l'Environnement et de l'Eau intégrant deux départements ministériels antérieurement distincts, présageait du souci des plus hautes autorités du pays, de la mise en œuvre d'une approche globale de la gestion des ressources naturelles du pays dont l'eau.

2.1.2. Les nombreuses réflexions sur la problématique de l'eau

Il existait, avant cette période, de nombreuses réflexions sur la problématique de la gestion des ressources en eau du pays. Différents cadres du secteur de l'eau stigmatisaient l'approche sectorielle de la gestion des ressources en eau qui caractérisait jusque là la politique nationale de l'eau. Il est utile de rappeler que face à la situation de sécheresse des années 70, l'État burkinabé s'était engagé, à travers différents projets et programmes, dans une politique de satisfaction urgente des besoins en eau des populations et du cheptel du pays avec l'appui des partenaires au développement.

Le secteur de l'eau a effectivement connu, à l'époque, une forte mobilisation des bailleurs de fonds pour le développement des services publics d'eau potable en milieu urbain, semi-urbain et rural ; par contre, l'organisation du cadre juridique, institutionnel et financier pour une intégration cohérente et dans une perspective de développement durable des activités menées par les différents acteurs du secteur et des stratégies élaborées par le Gouvernement et ses partenaires, n'avait pas fait l'objet de financement spécifique jusqu'à la fin des années 90.

Les années écoulées ont révélé les limites d'une politique basée essentiellement sur une approche de gestion sectorielle des ressources en eau (accroissement des usages concurrentiels en eau et de la pollution au plan national et apparition de la problématique de la gestion des eaux transfrontalières avec les pays voisins). C'est pourquoi le Burkina Faso a jugé nécessaire de passer à de nouvelles formes de gestion de l'eau inspirées des grands principes définis au niveau international, mais après les avoir intériorisés et adaptés à son contexte national pour les rendre opérationnels.

2.1.3. L'environnement international

Depuis Copenhague et Dublin, respectivement en 1991 et 1992, la prise de conscience au niveau mondial (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992) s'est accrue sur la nécessité de préserver les ressources naturelles dont l'eau pour le développement durable de toute l'humanité. Les ressources en eau douce ont fait à ce titre l'objet d'une attention particulière lors de la conférence de Rio. La plupart des pays du monde y ont pris l'engagement de mettre en œuvre les dispositions du Chapitre 18 de l'Agenda 21. La prise de conscience par toute la communauté internationale des enjeux liés à l'eau a progressivement convergé, à la fin du XX^{ème} siècle, vers un consensus pour une

approche fondamentalement innovatrice de gestion des ressources en eau, dénommée « Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ».

2.1.4. Le renforcement de la coopération entre le Burkina Faso et le Royaume du Danemark dans le secteur de l'eau

La première étape significative vers un programme de planification, de mobilisation et de gestion durable des ressources en eau du Burkina Faso a été faite lors des VI^{èmes} consultations bilatérales entre le Burkina Faso et le Royaume de Danemark en janvier 1996. Les deux délégations ont convenu de l'importance primordiale de protéger les ressources naturelles, en particulier l'eau dont la disponibilité en quantité et en qualité est une des conditions du développement du pays.

La seconde étape a consisté en l'identification et en la formulation d'un programme d'amélioration d'ensemble du cadre de gestion des ressources en eau au cours des années 96-98. Cette période a coïncidé avec celle de la formulation et de l'adoption par le Gouvernement du Burkina Faso, en juillet 1998, de la nouvelle politique et des stratégies du pays en matière d'eau rassemblées dans un ouvrage, le « Document de politique et stratégies en matière d'eau », adoptant les principes de la GIRE.

Le « Programme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Burkina Faso » s'est ainsi présenté comme une réforme du secteur de l'eau permettant d'opérationnaliser les dispositions majeures de la politique nationale de l'eau.

2.2. Approche et organisation du processus

2.2.1. Approche

La conduite du processus d'élaboration du PAGIRE au plan national s'est appuyée sur un programme dénommé « Programme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Burkina Faso » comme point de départ. Tenant compte du niveau de développement du pays, le « Programme GIRE » a été ainsi défini avec pour vocation de planifier et d'appuyer le processus de transition vers un nouveau mode de gestion de l'eau dans lequel les principes adoptés par la nation burkinabé seront rendus opérationnels.

Le Programme GIRE s'est inscrit dans un objectif global qui est :

«La mise en place d'une 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 des ressources en eau.»

Dans cette vision à long terme de la réforme de l'ensemble du secteur de l'eau du Burkina, le Programme GIRE avait deux objectifs immédiats :

1. définir (et adopter) les stratégies de transition vers la GIRE, sous forme d'un « Plan d'action de l'eau » ;
2. mettre en place les capacités de base en matière de GIRE nécessaires et suffisantes pour que le Burkina soit en mesure d'appliquer le Plan d'action de l'eau.

En vue d'atteindre ces objectifs, la stratégie adoptée a été d'effectuer parallèlement un diagnostic sur l'ensemble du pays et de conduire en grandeur nature, dans le bassin du Nakanbé, un projet pilote dénommé « Projet pilote du Nakanbé ». Le projet pilote visait, d'une part, à appliquer certaines dispositions de la GIRE à l'échelle d'un bassin hydrographique afin d'en retirer des informations et des expériences utiles pour l'orientation d'ensemble du Programme GIRE, et, d'autre part, à résoudre les problèmes liés à l'exécution du « Projet d'alimentation en eau de la ville de Ouagadougou/Projet Ziga » par la mise en œuvre d'un plan de gestion dudit bassin.

Ainsi le processus d'élaboration du PAGIRE est apparu comme un « puzzle » qui exigeait, non seulement dès sa conception de s'assurer que toutes les parties du puzzle sont présentes, mais aussi et surtout de veiller en permanence à ce que toutes les pièces du système bougent en cohérence. La conviction de l'équipe du projet était que l'on ne pouvait concevoir seulement quelques aspects du processus d'élaboration du PAGIRE, au risque d'escamoter la cohérence de l'architecture d'ensemble de la réforme.

En raison de l'absence d'expérience préalable dans le pays et dans la sous-région, cette étape d'élaboration du projet a été exécutée sans précipitation et avec flexibilité pour permettre des discussions suffisantes entre, d'une part, les cadres commis à la tâche et, d'autre part, les différents groupes d'acteurs du secteur de l'eau, afin de garantir les meilleures formulations possibles des différents compartiments d'un processus aussi complexe.

L'approche globale adoptée pour la conduite du processus reposait sur les caractéristiques principales suivantes :

- Choisir comme ancrage institutionnel du processus d'élaboration du PAGIRE, l'administration publique de l'État en charge de la gestion de l'eau du pays ; la finalité d'un tel processus est une réforme à la fois politique et socio-économique que seul un gouvernement d'un État a les prérogatives nécessaires pour en assurer la mise en œuvre
- Agir parallèlement sur plusieurs fronts (cadre législatif et réglementaire, cadre institutionnel, instruments de gestion) qui, du point de vue de l'équipe, s'imbriquaient étroitement, ce qui exigeait l'existence, d'une part, d'une équipe pluridisciplinaire permanente et efficace et, d'autre part, d'un délai approprié pour obtenir la cohérence d'ensemble des différentes composantes du processus
- Mettre en œuvre un projet pilote pour appliquer certaines dispositions du processus à l'échelle d'un bassin hydrographique représentatif, afin d'en retirer des informations et des expériences utiles pour l'orientation d'ensemble à l'échelle du pays, en vue d'une élaboration d'un plan d'action qui soit plus conforme aux réalités nationales
- Responsabiliser les cadres nationaux de l'équipe du projet (cadres fonctionnaires et du secteur privé) pour la réalisation des résultats du processus, l'assistance technique venant en appui par son expertise dans les différentes composantes du processus en vue de garantir une appropriation nationale.

D'une manière générale, le calendrier du processus a été le suivant :

1. Formulation du « Programme GIRE » de 1996 à 1997 ;
2. Revue critique des textes législatifs et réglementaires existants relatifs à l'eau depuis l'indépendance du pays de 1997 à 1998 ;
3. Démarrage officiel du « Programme GIRE » en mars 1999 ;
4. Élaboration et adoption d'une nouvelle loi d'orientation sur l'eau intégrant les principes de la GIRE de 1996 à février 2001 ;
5. Élaboration du document « État des Lieux des Ressources en Eau et de leur cadre de gestion » de mars 1999 à mai 2001 ;
6. Mise en œuvre du projet pilote Nakanbé de mars 1999 à mars 2003 ;
7. Élaboration du document « PAGIRE » de juin 2001 à novembre 2002 ;
8. Processus d'adoption du PAGIRE par le gouvernement de décembre 2002 à mai 2003 ;
9. Création et mise en place de l'administration de mission (SP/PAGIRE) pour coordonner la mise en œuvre du PAGIRE en septembre 2003 ;
10. Organisation de la première table ronde des bailleurs de fonds pour le financement du PAGIRE en octobre 2003.

2.2.2. Organisation

L'organisation du Programme GIRE pour la conduite du processus a été fortement pluridisciplinaire, en raison du vaste champ d'application et de la diversité des problèmes à résoudre. Les activités correspondant aux résultats à produire relevaient d'un grand nombre de domaines (hydrologie, hydrogéologie, agronomie, informatique, droit, organisation administrative, sociologie, économie, techniques de communication etc.). Elles ont néanmoins été regroupées en un nombre limité de grands domaines d'expertise qui ont constitué les axes de travail du Programme GIRE :

- Axe de travail n°1 : Outils techniques de gestion
- Axe de travail n°2 : Cadre institutionnel, organisation et ressources humaines
- Axe de travail n°3 : Cadre législatif et réglementaire
- Axe de travail n°4 : Économie et finances
- Axe de travail n°5 : Communication / sensibilisation.

Le projet pilote Nakanbé a été positionné de manière transversale par rapport aux cinq axes de travail.

Le « *Monitoring* » du programme GIRE a été assuré par les comités suivants :

- Le **Comité de Pilotage** composé des représentants du Ministère de l'Environnement et de l'Eau (MEE), de l'Ambassade du Danemark, de la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) et de la Direction Générale de Hydraulique (DGH). Le chef de programme et le Conseiller technique principal (CTP) participent comme personnes-ressources. Le Comité de Pilotage a assuré le suivi du déroulement du programme à l'image d'un conseil d'administration. La périodicité des réunions du Comité de Pilotage a été trimestrielle afin de faire la revue des rapports trimestriels.

- Le **Comité de Concertation** composé des représentants du MEE et des ministères les plus

actifs dans le secteur. Il s'agit des ministères chargés de l'Economie et des Finances, de l'Agriculture, des Ressources animales, des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme, de la Santé et de l'Environnement, le CONAGES. La composition de ce comité était flexible et pouvait s'adapter au fur et à mesure de l'avancement du processus. Le comité visait l'initiation d'une collaboration interministérielle au niveau des techniciens avec les objectifs suivants :

- Permettre une concertation permanente au plan technique entre les ministères intervenant dans le domaine de l'eau ;
- Assurer une disponibilité structurelle des informations ayant une incidence sur le processus d'élaboration du PAGIRE ;
- Procéder à une évaluation technique des résultats du processus d'élaboration du PAGIRE.

2.2.3. Exécution des composantes

En dépit de l'imbrication étroite des différentes composantes du processus d'élaboration du PAGIRE, l'on a distingué au cours de l'exécution, dans un souci d'efficacité et de suivi-évaluation des actions, les composantes que sont : (i) le développement proprement dit du « Plan d'action » en tant que produit final, (ii) le développement d'un cadre législatif et réglementaire adéquat, (iii) la mise en œuvre d'un projet pilote et (iv) le renforcement des capacités.

Deux préoccupations majeures ont toujours été permanentes dans la mise en œuvre du processus d'élaboration du PAGIRE au Burkina :

- Garantir les apports de ressources en eau dans les réservoirs situés dans le bassin du Nakanbé, en priorité pour assurer la disponibilité en eau du barrage de Ziga qui assure l'alimentation de la ville de Ouagadougou. L'objectif était de satisfaire le « Projet d'approvisionnement en eau de la ville de Ouagadougou » ainsi que les autres grands usagers (hydroélectricité et irrigation) tout en développant un système d'information approprié entre le Burkina et le Ghana pour les eaux transfrontalières
- Conduire le processus GIRE sur l'ensemble du territoire, conformément au « Document de Politique et stratégies en matière d'eau ».

Les questions spécifiques à résoudre dans le cadre du projet pilote Nakanbé se situaient à trois niveaux : (i) les études thématiques, (ii) les préoccupations concrètes posées par le gouvernement et (iii) le renforcement des capacités.

Les études thématiques

- Étudier les contours techniques de la structure de gestion des ressources en eau par bassin, tel que le prévoyait le « Document de politique et stratégies en matière d'eau » et la loi sur l'eau en cours d'approbation. La nature et le mode de fonctionnement des organes composant la structure devaient être précisés ;
- Étudier et caractériser les principales parties prenantes du bassin et proposer les cadres adéquats de concertation desdits acteurs ;
- Étudier la problématique des instruments financiers les plus appropriés pour générer les ressources financières (redevances) devant financer les fonctions de gestion du Bassin, et proposer les types d'acteurs concernés ainsi que le niveau des redevances par type d'utilisateur ;
- Étudier sur le terrain, l'applicabilité des six décrets prioritaires prévus par la loi

d'orientation relative à la gestion de l'eau ;

- Étudier et tester le système de suivi-évaluation de la ressource en eau du bassin pilote du Nakanbé ;
- Étudier et vérifier la nature de la pollution en présence et son étendue.

Les préoccupations concrètes posées par le Gouvernement

Il s'agissait de proposer et de tester un plan de gestion du bassin. Ce plan devait comporter prioritairement :

- La gestion (réservoir management) des grands réservoirs de barrages existants dans le bassin (barrage Kanazoé, lac Dem, barrage de Ziga et barrage de Bagré) pour satisfaire prioritairement les besoins en eau potable de la capitale et les autres grands usages (électricité, irrigation). La mise en œuvre du « réservoir management » devait s'accompagner d'une réglementation pour la création de nouveaux barrages dans ledit bassin, afin de garantir les apports en eau au niveau des grands réservoirs ;
- La structure provisoire de gestion du bassin, responsable de l'application dudit plan ;
- Le « *mini-parlement de l'eau* » des parties prenantes, cadre concret de concertation ;
- Le système d'alerte des crues pour les besoins de protection au niveau national et dans le pays voisin du Ghana ;
- La mise en place du dispositif de collecte et d'échange d'information dans le bassin, afin de faciliter les discussions entre le Burkina et le Ghana sur la problématique des eaux partagées.

Le renforcement des capacités

Trois axes principaux ont guidé la stratégie de renforcement des capacités par le Programme GIRE :

1. L'appui technique de la Direction de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques (DIRH) pour le suivi du dispositif pilote de suivi /évaluation de la ressource en eau du bassin ;
2. L'appui technique pour le suivi de l'application de la législation résultant des six décrets prioritaires de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;
3. L'élaboration et la mise en œuvre de la formation des différents groupes cibles du programme GIRE, par cercles concentriques et au fur et à mesure du développement de la GIRE dans le pays. Cette formation, comprise dans le sens large du terme, comportait aussi la sensibilisation et la communication des acteurs, la formation sur le tas et les formations spécifiques. Dans cette stratégie, ciblée sur les acteurs immédiats chargés de la conduite du processus, la formation des acteurs non-immédiats était prévue dans le cadre du plan d'action à élaborer. Les groupes cibles concernés étant donc par ordre de priorité :
 - Les agents du Programme GIRE ;
 - Le personnel de la Direction Générale de l'Hydraulique (DGH) ;
 - Le personnel impliqué du Ministère en charge de l'eau ;
 - Les acteurs principaux de la GIRE au niveau national.

Dans le cadre de l'appui technique de la Direction de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques (DIRH) pour le suivi du dispositif pilote de suivi /évaluation des ressources en eau du bassin,

d'importants acquis ont contribué au renforcement des capacités. Ce sont : l'optimisation des réseaux de suivi des ressources en eau, la conception du SNIEau, la modélisation du Nakanbé avec le programme MIKE Basin, le système d'alerte des crues sur le bassin du Nakanbé.

2.2.4. Résultats du processus

La stratégie globale du programme GIRE, à l'aide des études thématiques et des enseignements tirés du plan de gestion du bassin pilote du Nakanbé, a permis :

1. d'élaborer un état des lieux des ressources en eau du pays

En vue de l'élaboration du document « État des lieux des ressources en eau du Burkina et de leur cadre de gestion » et à la suite de nombreux travaux préliminaires de l'équipe du projet, trois concertations régionales ont été organisées au plan national : la première consacrée au thème « Diagnostic de l'état actuel du suivi et de l'évaluation des ressources en eau au Burkina Faso », la seconde au thème « Diagnostic de la situation économique et financière du secteur de l'eau au Burkina Faso », et la dernière consacrée au thème « Diagnostic du cadre institutionnel et juridique du secteur de l'eau ». Ces trois concertations ont connu la présence effective de nombreux acteurs (acteurs publics, collectivités locales, acteurs privés, ONG, organismes de recherche, etc.). Les observations, suggestions et recommandations des participants à ces différentes concertations ont permis de finaliser et de valider le document « État des lieux de la gestion des ressources en eau au Burkina Faso ».

2. d'élaborer et de faire adopter une « loi d'orientation sur l'eau » par l'Assemblée Nationale

L'avant-projet de loi a été élaboré sous le contrôle d'un Comité de Suivi regroupant les ministères clés intervenants dans le secteur de l'eau et soumis à un atelier national tenu les 17 et 18 mars 1998. Plusieurs versions du projet de loi ont été ainsi successivement élaborées et soumises à des concertations intermédiaires pour aboutir, en 1999, à une version soumise à l'examen du Comité Technique de Vérification des Avant-projets de Loi (COTEVAL). Les observations du COTEVAL ont permis de finaliser l'avant projet de Loi d'Orientation relative à la Gestion de l'Eau et de le transmettre au gouvernement pour adoption sous forme de projet de loi. Le 11 octobre 2000, le projet de loi a été adopté par le gouvernement du Burkina Faso, puis soumis à l'Assemblée Nationale qui l'a adopté à son tour le 8 février 2001.

3. de proposer un plan de gestion des ressources en eau du bassin du Nakanbé

Dans cette perspective, un système pilote de gestion des ressources en eau du bassin du Nakanbé a été mis en place. Le système pilote comportait (i) un cadre de concertation des acteurs du bassin, (ii) des outils techniques pour la connaissance et le suivi des ressources en eau du bassin et (iii) un outil technique pour l'évaluation et la gestion de la ressource du bassin.

4. d'élaborer un « Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau » dont les grandes orientations sont :

- Le recentrage des missions de l'État ;

- La définition des missions des autres acteurs ;
- Les structures et organes de gestion des bassins hydrographiques ;
- Le plan de renforcement des capacités des acteurs ;
- La stratégie et les modalités de mise en œuvre du plan.

2.3. Analyse critique du processus

De la présentation faite ci-dessus, il importe, dans le cadre de cette capitalisation, de faire une lecture critique des différents aspects qui ont déterminé le processus d'élaboration du PAGIRE. Dans cette optique les aspects suivants sont analysés de manière critique :

1. L'approche adoptée pour conduire le processus ;
2. L'approche du cadre de gestion des ressources en eau ;
3. L'implication des acteurs dans le processus ;
4. renforcement des capacités ;
5. La prise en compte du genre ;
6. La prise en compte des eaux partagées dans le processus ;
7. La prise en compte de l'environnement.

2.3.1. L'approche adoptée pour conduire le processus

La stratégie générale

Certains acteurs qualifient l'approche adoptée pour la mise en œuvre du processus du Burkina de descendante « Top-Down » avec peu de réalisations visibles sur le terrain. Selon cette vision, l'essentiel a été la conceptualisation de la GIRE jusqu'à l'élaboration du PAGIRE. Au lieu d'une telle approche, ils pensent qu'on aurait dû confronter la base aux problèmes GIRE et se servir des acquis au niveau local pour légiférer. Il fallait, selon eux, mettre en situation réelle les populations autour de la problématique des ressources afin qu'elles s'organisent, dialoguent, se concertent, discutent, négocient et décident les points suivants : Comment utiliser ensemble les ressources ? Quelle sera la contribution de chacun à cette gestion ? Qui doit céder quoi ? Quels sont les ordres de priorité dans les usages ? Etc. Ce sont ces éléments qui auraient dû constituer la base de la GIRE et de la législation correspondante.

D'autres acteurs, par contre, considèrent que l'approche adoptée devait bien être « Top-down » en raison de la nécessité de disposer, avant d'élaborer le plan conceptuel, d'une architecture globale minimale du processus, afin d'agir de manière efficace et cohérente. Cette approche trouve sa justification dans le fait que la réflexion devance toujours l'action. Cette option comportait par ailleurs différentes actions concrètes comme :

- L'élaboration de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, adoptée en février 2001 ;
- La production d'un état des lieux des ressources en eau du pays en mai 2001 ;
- La mise en œuvre du Projet Pilote du Bassin du Nakanbé (PPN) ;
- Le développement d'actions de concertation sur les eaux transfrontalières avec le Ghana, etc.

L'examen d'ensemble de la conduite du processus, se révèle être ni « Top-Down » ni « Bottom-Up ». Le Burkina semble avoir adopté une approche mixte. Il y a eu une conceptualisation importante du cadre de gestion avec prise en compte conséquente des

expériences et des réalités du terrain. En effet, la conceptualisation s'est appuyée sur des expériences de terrain antérieures au processus (projet RESO) et des leçons tirées du Projet Pilote du Nakanbé. Aussi, comment agir au niveau du terrain, si on ne sait pas ce qu'il faut faire exactement et de surcroît sans aucune base légale ?

Le choix d'un projet pilote

Un point important et pertinent de l'approche du Burkina du processus d'élaboration du PAGIRE a été la mise en œuvre du Projet Pilote du Nakanbé pour appliquer certaines dispositions du processus à l'échelle d'un bassin hydrographique représentatif, afin d'en retirer des informations et des leçons utiles pour l'orientation d'ensemble à l'échelle du pays. Le projet pilote offrait ainsi une base objective pour l'élaboration du plan d'action national qui soit plus conforme aux réalités nationales. Le PPN a été un choix pertinent même si certains de ces résultats n'ont pu être atteints.

La stratégie de financement

En ce qui concerne le financement du processus d'élaboration du Plan d'action GIRE, le Burkina Faso a travaillé à renforcer sa coopération bilatérale avec un de ses partenaires au développement (la Coopération danoise) dans une perspective de longue durée au profit du secteur de l'eau. Ce contexte a permis au processus de bénéficier d'un environnement financier et technique favorable à la mise en œuvre de toutes les activités. Le coût global prévisionnel du processus¹ a été estimé à environ 2,6 milliards de F CFA et la réalisation financière a été d'environ 3,5 milliards de F CFA, soit un écart de l'ordre de 35%. Environ 10% de ce coût global a été supporté par le Burkina et le reste par la Coopération danoise.

2.3.2. L'approche du cadre de gestion des ressources en eau

Le cadre de gestion est un aspect déterminant pour l'aboutissement de la GIRE. Il était donc impératif que le processus d'élaboration du PAGIRE accorde une attention particulière à cet aspect. Le cadre de gestion des ressources en eau est donné par :

1. Les politiques de développement ;
2. Le cadre juridique ;
3. Les structures, organes ou mécanismes de gestion ;
4. Le cadre technique de gestion de la ressource ;
5. Le cadre de communication ;
6. Le cadre économique et financier.

De ce fait, l'analyse s'attachera à voir comment ces six (6) aspects déterminants ont été abordés dans le cadre du processus d'élaboration du PAGIRE.

La question des politiques de développement

Un traitement conséquent de la question des politiques, dans le cadre du processus d'élaboration du PAGIRE, devait reposer sur un mode opératoire approprié.

¹ Estimation réalisée au cours de l'étude

Globalement, l'approche de la question des politiques en matière d'eau a été pertinente. D'une part, il a été procédé à un diagnostic des politiques en matière d'eau dans le cadre de l'état de lieux et, d'autre part, il y a eu prise en compte des politiques transversales dans la formulation du PAGIRE.

Le diagnostic des politiques en matière d'eau a mis en évidence le fait que c'est véritablement en 1998 que le pays a élaboré un document déclinant, de façon explicite, la politique nationale en matière d'eau². Cette politique répondait au besoin d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, fondé sur les grands principes adoptés en 1992 par la communauté internationale mais adapté au contexte du Burkina Faso. Les nouvelles orientations de la politique embrassent tous les secteurs du développement économique du pays, et visent principalement à contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de développement humain durable.

Au niveau de la prise en compte des politiques transversales, celles relatives à la décentralisation ou à l'environnement ont fait l'objet d'un examen poussé. Cependant, il y a eu une faible prise en compte de la politique de lutte contre la pauvreté. L'approche adoptée s'est focalisée sur la mise en évidence des impacts de la GIRE sur la pauvreté. La réflexion aurait dû se concentrer davantage sur l'articulation entre la GIRE ou le PAGIRE en tant que politique sectorielle, d'une part, et le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), d'autre part. Le CSLP se veut être la politique nationale de développement, intégrante et de référence de toutes les politiques sectorielles dont celles relatives à l'eau. L'analyse de l'articulation entre la GIRE et le CSLP aurait dû porter sur : (i) la planification de la mise en œuvre du processus GIRE en lien avec les objectifs du CSLP ; (ii) la mise en évidence du levier stratégique que constitue la GIRE par rapport à certains objectifs du CSLP (accroissement de la production agricole et création d'emplois) et (iii) le mécanisme de suivi évaluation de la GIRE en lien avec celui du CSLP.

La question du cadre juridique

Le cadre législatif et réglementaire a été considéré comme un maillon fondamental pour la gestion intégrée des ressources en eau. Les objectifs du programme GIRE en la matière étaient d'élaborer des textes définissant le cadre de gestion. Deux apports majeurs méritent d'être soulignés : l'option de faire au préalable le diagnostic du cadre juridique et l'élaboration d'une nouvelle loi d'orientation en matière d'eau. On peut noter que :

- L'exhaustivité et la précision ont caractérisé le diagnostic. Un projet³ d'inventaire et d'étude des textes de lois en lien direct ou indirect avec le secteur de l'eau a été mis en place. Près de 250 textes ayant un rapport avec l'eau ont été répertoriés. L'analyse a porté sur la mise en évidence des grandes lois sur lesquelles repose la gestion de l'eau, leur nature, leurs sources et leur niveau d'application.
- Le processus d'élaboration de la "Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau" a été globalement judicieux. L'application de principes opérants et d'une démarche participative a permis son aboutissement et lui a conféré une grande portée.

² Politique et stratégies en matière d'eau - Ministère de l'Environnement et de l'Eau, Juillet 1998

³ Projet intitulé « Compilation, révision et élaboration des textes réglementaires relatifs à la gestion des eaux et des infrastructures hydrauliques du Burkina Faso »

- Fondamentalement, la loi venait renforcer et faire reconnaître le droit de l'eau avec une prise en compte conséquente du contexte sociologique et juridique d'une part, et du cadre institutionnel, d'autre part. Le document de l'état des lieux conclut sur le fait que :

« La nouvelle loi apporte ainsi une contribution indéniable à la protection et à l'amélioration de la situation environnementale des ressources en eau du pays. Elle établit de nouvelles règles d'utilisation de l'eau, mieux appropriées aux conditions économiques et sociales du Burkina. Elle jette les bases d'une gestion efficace de l'eau dans le futur pour relever les défis attendus pour une meilleure prise en compte de l'environnement et pour une sécurité accrue de l'approvisionnement en eau des populations. »

La question des structures, organes et mécanismes de gestion

Le diagnostic des structures, des organes et des mécanismes de gestion directement ou indirectement concernés par le secteur de l'eau a été mené avec grande attention et de façon très analytique. La qualité du diagnostic tient au fait que l'analyse a distingué deux éléments dans une logique d'interdépendance :

- Les structures, organes et mécanismes de gestion ;
- Les ressources humaines.

L'examen des structures et organes ainsi que des mécanismes de gestion a été très exhaustif. Il a concerné toutes les catégories d'acteurs, nationaux ou non. Le rôle et la contribution de chaque acteur ont été analysés.

Le diagnostic des ressources humaines a été mené en termes de besoins et d'offre de compétences pour une meilleure promotion du secteur de l'eau. L'exercice a eu le mérite d'avoir examiné à la fois les questions de qualité des effectifs, de carrières et de motivations tout en s'interrogeant sur la problématique du déploiement ou redéploiement du personnel.

L'analyse des ressources humaines a distingué celles de l'administration publique et celles des collectivités locales. Elle montre que la question des ressources humaines est un des défis majeurs auxquels il faut faire face dans le cadre du processus GIRE, au niveau d'ensemble. Au niveau des collectivités territoriales, il ressort que la majorité d'entre elles n'est pas en mesure, faute de personnel qualifié, d'assumer les missions qui leur sont dévolues.

La question du cadre technique des ressources en eau

Le cadre technique de gestion des ressources en eau préside à la connaissance de la ressource. C'est une base fondamentale de la GIRE. L'approche de la problématique a été menée sous deux angles :

- Le suivi et l'évaluation des ressources en eau ;
- Le suivi des autres données, déterminant l'évolution de la ressource en eau.

Au plan strict des connaissances des ressources en eau, un diagnostic substantiel a été fait en faisant ressortir les forces et faiblesses.

Dans le processus d'élaboration du PAGIRE, le suivi des ressources en eau a préoccupé très tôt les responsables qui ont perçu la nécessité d'actions concrètes dans le cadre du Projet Pilote du Nakanbé.

C'est ainsi qu'il a été décidé d'étudier et de tester le «Suivi évaluation des ressources en eau» du Bassin du Nakanbé. Les actions concrètes menées ont concerné le réseau hydrométrique, le réseau de suivi Piézométrique et le réseau qualité des eaux. Le PPN a permis de combler d'importantes lacunes du suivi des ressources en eau.

Le suivi de la ressource est un aspect clé sur lequel une sensibilisation importante des populations, techniciens, décideurs et bailleurs s'impose. Sans une bonne connaissance des ressources en eau nationale, une bonne partie des richesses nationales reste méconnue, rendant difficile toute planification et constituant donc un frein au développement. C'est pourquoi il ne faut pas attendre sa prise en charge par les ressources extérieures. Il faut sa prise en charge par les ressources de l'État.

Les opportunités de contribution des ressources extérieures doivent venir uniquement en appui. La volonté de financer le suivi de la ressource en partant du principe de «Préleveur payeur» et de celui de « Pollueur payeur » constitue une bonne pratique mais qui, pour l'instant, n'est pas une réalité sur le terrain. C'est pourquoi l'assistance du PPN pour la mise en place d'un ensemble cohérent transitoire de suivi de la ressource a été pertinente et a permis de tester le système de suivi de la ressource tout en recherchant les moyens de la mise en place d'un dispositif durable.

La question du cadre économique et financier

L'étude du cadre économique et financier des ressources en eau a été faite. Les analyses ont porté sur : (i) le contexte macroéconomique général du Burkina, (ii) l'importance de l'eau dans l'économie du pays, (iii) les coûts de gestion des ressources en eau et (iv) la politique fiscale en matière d'eau.

L'intégration d'une approche économique et financière des ressources en eau a permis d'envisager les mécanismes et instruments pouvant contribuer à l'équilibre économique et financier du secteur de l'eau. A cet effet, la réflexion a porté sur :

- Le financement de la gestion des ressources en eau, la question des coûts directs et indirects (environnementaux ou d'opportunité) ;
- L'introduction d'instruments financiers de régulation relatifs (i) à la fixation des tarifs, redevances ou taxes de prélèvement de la ressource, (ii) aux redevances sur les rejets et produits polluants, (iii) aux subventions et (iv) aux pénalités et amendes.

L'approche du cadre économique et financier a tenu compte de la dimension de la pauvreté. En vue de l'application du principe "l'eau a un coût", la question de la capacité des usagers à payer a été examinée, ainsi que sa répercussion sur les conditions de vie des populations, le seuil de pauvreté étant estimé à environ 82.672 F CFA par personne et par an, avec une incidence de la pauvreté de 46,5%⁴.

Cependant, la mise en évidence de la rentabilité des activités développées dans le secteur de

⁴ Le profil de la pauvreté au Burkina Faso. INSD. 2003.

l'eau ne suffit pas pour déduire la capacité des usagers économiques à la base à payer un prix pour l'eau. Il faut aussi tenir compte de la grande vulnérabilité des catégories socioprofessionnelles aux risques naturels ou professionnels, d'une part, et aux conjonctures économiques, d'autre part.

La question de la communication

La question de la communication a été considérée comme un élément fondamental pour l'aboutissement du processus GIRE. En effet, la communication est à la base de la prise de conscience, du changement des mentalités et de la participation de tous les acteurs prenant part au processus. Le diagnostic du cadre communicationnel a porté sur les canaux de communication : centres de documentation, médias, outils de communication traditionnels et nouvelles technologies de communication. La pertinence de l'analyse menée réside dans la prise en compte des facteurs psychosociaux à considérer dans les messages. Il y a eu une intense activité de communication pour la promotion de la GIRE, toutefois l'adaptation des supports de communication au milieu rural accuse une faiblesse.

2.2.2. L'implication des acteurs dans le processus d'élaboration du PAGIRE

L'implication des acteurs directement ou indirectement concernés par un processus est déterminante. Elle a fondamentalement pour objectif non seulement de requérir leurs préoccupations et de s'aviser de leurs capacités à contribuer à l'aboutissement du processus mais surtout de favoriser leur engagement et leur pleine participation. L'implication des acteurs doit être entreprise en temps opportun et menée de façon appropriée.

2.2.2.1. Les acteurs impliqués

Il ressort que le panel des acteurs impliqués a été exhaustif. Toutes les catégories d'acteurs ont été impliquées dans le processus d'élaboration du PAGIRE. Dans l'ensemble, le ciblage des types d'acteurs répond à un panel représentatif qui correspond à une configuration administrative et socioprofessionnelle.

Cependant, la représentativité des acteurs, notamment des usagers à la base et des services techniques déconcentrés de l'État, n'a pas été entière en terme spatial (régions, provinces ou zones géographiques). Il y a eu le choix fondamental de prendre le bassin du Nakanbé comme zone pilote. Ce choix avait un double avantage : être réaliste face aux capacités d'action de l'équipe d'exécution du programme GIRE et focaliser les investigations sur une aire géographique où la problématique de l'eau et du foncier est très aiguë.

2.2.2.2. Les modalités d'implication des acteurs

Les trois principales modalités employées pour favoriser l'implication des différents acteurs ou groupes d'acteurs, ont été :

- Le plan de communication ;
- Le Projet Pilote dans le Bassin du Nakanbé ;
- Le renforcement des capacités.

Outre ces trois grandes modalités, il est important de mentionner les enquêtes factuelles menées auprès de certains groupes d'acteurs, les ateliers de restitution et les séminaires.

Le plan de communication a déployé d'importants efforts à travers de multiples réunions, ateliers et séminaires pour informer et impliquer les acteurs dans le processus d'élaboration du PAGIRE du Burkina Faso. Les activités qui ont été développées en la matière et qui devaient se poursuivre après le processus d'élaboration du PAGIRE, ont été nombreuses. En outre, un important effort de vulgarisation, d'information et de publicité a été fait sur la documentation.

Cependant, avec le recul, les uns et les autres critiquent la non adaptation des outils et techniques de communication aux usagers à la base, compte tenu du fait que les populations sont non alphabétisées ou sous équipées en matériel audio-visuel.

Le Projet Pilote Nakanbé (PPN) mis en œuvre constituait un cadre et une modalité d'implication des acteurs de base. Il devait constituer le creuset de la recherche-action à partir duquel les acteurs à la base testeraient, expérimenteraient et vivraient une préfiguration de la GIRE. Ainsi, le PPN dans cette perspective stratégique, a été d'une grande pertinence. Cette approche a permis de tirer plusieurs leçons dont celles relatives à :

- La modalité de mise en place d'un comité de Bassin ;
- L'échelle d'efficacité d'un comité de bassin (mettre en place un grand comité à l'échelle de tout le bassin exigeait des moyens importants pour le faire fonctionner ; tenir des rencontres s'est révélé difficile à cause des calendriers et des activités concurrentes des uns et des autres) ;
- La base de mobilisation des acteurs (le fait que le bassin du Nakanbé dans son ensemble soit un foyer d'une grande problématique en matière d'eau, n'a pas suffi à susciter une base de mobilisation et d'engagement conséquent de tous les acteurs à l'échelle de tout le bassin ; la mobilisation semblait plus opérationnelle à l'échelle des sous-bassins).

A partir des constats de la nécessité de mettre en place des structures et organes dans des espaces limités et de celle de disposer de raisons effectives pouvant susciter la mobilisation des acteurs, le programme GIRE a envisagé la création de Comités Locaux de l'Eau (CLE). Les CLE ont été donc conçus comme des organes à l'échelle locale, pour favoriser la gouvernance locale de l'eau et une meilleure implication des acteurs de terrain dans la GIRE.

2.3.4. Le renforcement des capacités

Le programme GIRE, a, dès le départ, fait l'option d'un ancrage systémique du renforcement des capacités de l'administration centrale chargée de la question de l'eau et singulièrement des agents GIRE. Cette alternative a été pertinente et le demeure, en ce qu'elle permet de réduire la dépendance technique vis-à-vis de l'extérieur. En optant pour une "action-formation-institutionnalisation", le processus se donnait toutes les chances d'aboutir et de se viabiliser.

Cependant, force est de constater que le renforcement des capacités est encore faible et peu perceptible, même au sein du ministère en charge de l'eau. Et dès que l'on quitte le secteur de l'eau, le paradigme de la GIRE et le PAGIRE en tant que nouvelle alternative sous-sectorielle,

sont relativement méconnus. Il convient cependant de noter que l'option avait été prise de développer des actions de renforcement des capacités des acteurs à grande échelle dans le cadre du PAGIRE à élaborer.

2.3.5. La prise en compte du genre dans le processus

Le rapport final du programme GIRE note que la question du genre a été prise en compte dans le programme GIRE. Cependant, il apparaît que l'approche en la matière a été menée sous l'angle de la promotion de la femme, qui est certes un aspect des questions de genre, mais ne l'épuise pas. Par ailleurs, compte tenu du fait que le processus de la GIRE est permanent, l'intégration du genre ne doit pas être envisagée uniquement au niveau des activités de terrain, elle doit l'être également au plan institutionnel.

2.3.6. La prise en compte de la problématique des eaux partagées dans le processus

La position des bassins hydrographiques du Burkina Faso

Le Burkina Faso partage tous ses cours d'eau principaux (Comoé, Mouhoun, Nakanbé et les affluents du Niger) avec les pays voisins que sont le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Togo. Le Bassin de la Comoé est partagé avec le Mali et la Côte d'Ivoire ; le Bassin du Mouhoun est partagé avec la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali ; le Bassin du Nakanbé est partagé avec le Bénin, le Ghana et le Togo ; le Bassin du Niger est partagé avec le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad.

Les initiatives du Burkina Faso pour la prise en compte de la problématique des eaux partagées

Compte tenu des engagements internationaux du Burkina et des principes de droit international d'utilisation équitable et raisonnable des eaux partagées, le Burkina Faso, dans le cadre du processus de la GIRE, a mis en avant la recherche de voies et moyens pour harmoniser les programmes nationaux de développement et de mise en valeur des ressources en eau et de prévision des mécanismes de règlement des conflits liés à la gestion des eaux partagées.

C'est ainsi que dans le cadre de son processus GIRE, le Burkina a appréhendé le besoin d'actions concrètes dans le cadre régional de la gestion transfrontalière des ressources en eau. Ainsi est née l'idée d'une Conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau qui s'est matérialisée du 3 au 5 mars 1998 à Ouagadougou, à l'invitation du Gouvernement du Burkina Faso avec l'appui du Danemark.

Le suivi des engagements de la Conférence de Ouagadougou et l'action soutenue du Burkina en matière de coopération sous-régionale dans le domaine de l'eau ont abouti à deux acquis majeurs :

- La création, au sein de la CEDEAO, d'une Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE) ayant son siège à Ouagadougou ;
- L'élaboration d'un « Plan d'Action Régional de Gestion Intégrée des Ressources en Eau pour l'Afrique de l'Ouest » (PAR-GIRE/AO) dont un des projets est entièrement consacré à la « création ou redynamisation des cadres de concertation entre pays riverains pour la gestion des bassins partagés ».

La gestion concertée des eaux entre le Ghana et le Burkina Faso

Le cas du Bassin de la Volta mérite un intérêt particulier compte tenu des difficultés auxquelles le Burkina Faso et le Ghana sont confrontés en années sèches et durant les périodes de crues. Il se pose alors un problème de partage de l'information hydrologique entre les deux pays, et la diffusion de cette information à temps aux populations afin que celles-ci prennent les mesures nécessaires pour faire face aux difficultés liées aux modifications de régime de la Volta.

Une initiative importante dans le cadre du processus d'élaboration du PAGIRE a été l'organisation du 30 au 31 janvier 2002, à Ouagadougou, d'une réunion de concertation entre techniciens du Ghana et du Burkina conformément à la recommandation n° 19 de la VIII^{ème} session de la commission mixte de coopération Burkina/Ghana. Au cours de cette concertation, il a été retenu de créer un cadre de concertation entre les deux pays dénommé « Comité technique conjoint Ghana-Burkina sur la gestion intégrée des ressources en eau » dont le mandat, les missions, la composition, les fréquences des concertations et l'organisation ont été arrêtés.

Il existe aussi une série d'initiatives qui ont été concrétisées à travers la mise en œuvre de différents projets sur le Bassin de la Volta. On peut citer le Projet Fonds FEM du Bassin de la Volta, le Projet Hycos de l'OMM, le projet en cours entre le Burkina Faso et le Ghana de l'Amélioration de la Gouvernance de l'Eau dans le Bassin de la Volta (PAGEV). Ce projet est exécuté conjointement par UICN-BRAO et les deux Gouvernements du Ghana et du Burkina avec l'assistance de SIDA (Coopération suédoise), le WANI/DGIS (Water and Nature Initiative) et le Partenariat Ouest Africain de l'Eau (GWP/OA).

Des résultats tangibles du renforcement de la coopération dans la gestion des eaux transfrontalières entre le Ghana et le Burkina Faso sont visibles notamment avec le Projet PAGEV. La coopération de l'ensemble des Etats du Bassin de la Volta avance également activement avec le protocole signé entre les pays qui se sont engagés à la création d'une Autorité du Bassin hydrographique de la Volta.

2.3.7. La prise en compte de l'environnement

La création du Ministère de l'Environnement et de l'Eau (MEE) en juillet 1995 est une manifestation concrète de l'option politique des plus hautes autorités du Burkina Faso de la mise en synergie des actions dans le cadre global du développement des ressources naturelles du pays. L'existence d'un ministère unique chargé de l'environnement et de l'eau a positivement contribué à l'option du Burkina Faso pour une Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

Ainsi, l'adoption d'un processus de GIRE traduit une vision holistique de la gestion de l'eau en tant que composante intégrale des ressources naturelles. Cette option constitue déjà en soi une prise en compte de l'environnement dans la gestion des ressources en eau.

En plus de ce contexte favorable à la prise en compte de l'environnement dans la gestion des ressources en eau, un des acquis majeurs du processus d'élaboration du PAGIRE est sans doute

la loi n^o2-2001/AN du 8 février 2001 portant Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Cette loi consacre une place importante à l'environnement. Dans son chapitre I, section II, sont définis les instruments et le cadre de la gestion de l'eau. Le paragraphe 2 délimite les 4 bassins versants nationaux du Burkina Faso. Dans le chapitre III, section III, les paragraphes 2 et 3 sont consacrés à la protection de l'eau tandis que la section IV est entièrement consacrée à la protection des écosystèmes aquatiques. Plusieurs textes d'application de la Loi d'orientation relative à l'eau ont déjà été adoptés. Il faut cependant reconnaître que leur application intégrale sur le terrain n'est pas encore une réalité, en raison de plusieurs facteurs :

- Les cadres organisationnels préconisés par la loi ne sont pas tous opérationnels (CLE peu nombreux et inexistence encore d'organismes de bassin) ;
- Les instruments de suivi et de contrôle ne sont pas opérationnels (police de l'eau) ;
- Ces textes sont insuffisamment connus par les acteurs notamment au niveau local.

Un aspect essentiel est la prise de conscience, par les acteurs, du phénomène de dégradation environnementale et de la nécessité d'y remédier par des actions et des comportements concrets dans l'intérêt individuel, collectif et national. A défaut de cette prise de conscience et d'une claire perception des différents enjeux, les textes à eux seuls ne suffiront pas à assurer leur applicabilité, même avec la création d'une police de l'eau.

3. PRÉSENTATION ET MISE EN ŒUVRE DU PAGIRE AU BURKINA FASO

3.1. Présentation du PAGIRE

Le Plan d'action pour la Gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE), approuvé par décret n° 2003-220/PRES/PM/MAHRH du 6 mai 2003», s'inscrit dans la perspective d'une restructuration profonde du secteur de l'eau. Les enjeux en présence sont énormes et à la mesure de la multitude des acteurs et des intérêts parfois divergents, mais conciliables, autour de la question de l'eau qui est d'une importance vitale dans la situation du Burkina Faso. Le PAGIRE se présente comme un vaste chantier d'innovations institutionnelles dont les actions spécifiques structurent, pour les quinze prochaines années, l'agenda d'une réforme profonde du cadre de gestion des ressources en eau du pays. Sa mise en œuvre constituera le socle permettant d'asseoir à terme une gestion durable des ressources en eau.

L'objectif général du PAGIRE est de :

« Contribuer à la mise en œuvre d'une 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 ».

3.1.1. Les objectifs spécifiques du PAGIRE

Les objectifs spécifiques du PAGIRE sont les suivants :

- Définir et planifier la mise en œuvre du cadre futur de gestion intégrée des ressources en eau ;
- Identifier pour ce faire les actions spécifiques et proposer les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Le PAGIRE couvre la période 2003-2015 en deux phases, respectivement 2003-2008 et 2009-2015.

Les grandes orientations du PAGIRE sont définies comme suit :

- Recentrer les missions de l'État ;
- Mettre en place le Conseil National de l'Eau (CNEau) en tant que structure au niveau national établie pour une gestion concertée de l'eau et associant l'État, les collectivités locales, le secteur privé et la société civile dans ses composantes diverses ;
- Construire de nouveaux espaces de gestion sur la base des bassins hydrographiques en tant que circonscriptions spécifiques appropriées pour la planification et la gestion de l'eau ;
- Renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile dans le domaine de l'eau ;
- Développer et renforcer les ressources humaines.

Les huit domaines d'action spécifiques du PAGIRE

Le PAGIRE est structuré en huit domaines d'actions spécifiques dont la réalisation en première phase s'étale sur la période 2003-2008. Ces domaines d'actions sont :

- *Domaine n°1 - L'environnement habitant* dont l'objectif est de mettre en place, un environnement politique, législatif, réglementaire, financier, propice à une bonne application des principes de gestion intégrée des ressources en eau ;
- *Domaine n°2 - Le système d'information sur l'eau* dont l'objectif est la collecte, le traitement, la diffusion et l'exploitation des données et informations de nature scientifique, technique, environnementale et socio-économique, nécessaires à une bonne gestion de l'eau et à une planification de son exploitation durable ;
- *Domaine n°3 - Les procédures* qui permettront de guider les agents de l'administration de l'État dans l'application des lois et règlements ;
- *Domaine n°4 - La recherche/développement* qui permettra d'améliorer les connaissances sur les ressources en eau du pays ;
- *Domaine n°5 - Les ressources humaines* dont l'objectif est de développer les ressources humaines, facteur clé du processus de réforme ;
- *Domaine N°6 - L'information, l'éducation, la sensibilisation et le plaidoyer* afin d'assurer l'acceptation et la participation de tous les acteurs ;
- *Domaine n°7 - Le cadre institutionnel* dont l'objectif est de doter le secteur de l'eau d'institutions nouvelles qui permettront aux différents niveaux de l'organisation du territoire d'assurer une gestion concertée des interventions dans le domaine de l'eau entre l'État, les collectivités locales et les usagers ;
- *Domaine n°8 - Les mesures d'urgence* en vue de remédier aux situations ayant déjà un impact défavorable sensible sur les activités socio-économiques des populations et sur l'environnement.

3.1.2. Le coût de mise en œuvre du PAGIRE et son financement

Le coût total des actions prévues dans la 1^{ère} phase du PAGIRE a été évalué à environ 13,5 milliards de F CFA. Le budget de la 2^{ème} phase sera évalué sur la base des revues de la 1^{ère} phase. Pour mobiliser les ressources financières nécessaires, la stratégie de financement du PAGIRE prévoit : (i) de mobiliser les ressources nationales, (ii) de mettre à contribution les projets et programmes structurants et les programmes d'investissement significatifs dans le secteur de l'eau pour appuyer la réalisation du plan d'action et (iii) de mobiliser l'aide extérieure pour le financement du PAGIRE, en concertation avec les partenaires au développement.

Les *ressources nationales* doivent comprendre, d'une part, les ressources financières mobilisables au titre du budget de l'État et, d'autre part, les ressources financières mobilisables au titre des usages de l'eau grâce à la mise en œuvre du principe préleveur/pollueur-payeur. Les *projets structurants* existant dans le pays (VREO, projet Bagré, projet Samandéni, projet de mise en valeur du Sourou, etc.) devraient systématiquement inclure, dans leur programme et zones d'actions respectives, des actions inscrites dans le PAGIRE, et participer ainsi à la mise en œuvre effective du PAGIRE sur le terrain. Enfin, la mobilisation de l'*aide extérieure* devrait permettre de boucler progressivement l'enveloppe financière nécessaire à la mise en œuvre complète du PAGIRE.

3.1.3. La stratégie pour la mise en œuvre du PAGIRE

Elle s'articule autour des points clés suivants :

1. Mettre en place une administration de mission spécifique, à savoir le SP/PAGIRE, dont le mandat est de coordonner la mise en œuvre du PAGIRE, en impliquant tous les acteurs du domaine de l'eau qui seront chargés de l'exécution des activités prévues dans les domaines d'action du PAGIRE ;
2. Renforcer les capacités de base des services centraux et déconcentrés de l'État en matière de gestion intégrée des ressources en eau, particulièrement en ce qui concerne les missions régaliennes ;
3. S'appuyer sur les programmes structurants en cours et ou en instance de démarrage dans le pays (programme VREO de l'Union Européenne dans le Bassin du Mouhoun et programme d'appui du Danemark pour le Bassin du Nakanbé) pour la construction des nouveaux espaces de gestion des ressources en eau définis dans le PAGIRE ;
4. Adopter une démarche pragmatique dans la mise en place des structures de gestion des ressources en eau dans les bassins hydrographiques (comités de bassin, agences de bassin et comités locaux de l'eau) ;
5. Mettre en œuvre la réforme institutionnelle du secteur de l'eau en tenant compte des réformes en cours dans le domaine de la décentralisation ;
6. Asseoir, en accord avec les partenaires au développement, une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de la composante, en raison de la complexité des sujets et des enjeux en présence ;
7. Fédérer au maximum les ressources financières mobilisables auprès des partenaires du développement afin d'obtenir le maximum d'efficacité et surtout la cohérence d'ensemble dans la mise en œuvre du PAGIRE.

3.2. État de mise en œuvre du PAGIRE

Afin de renforcer les chances de succès du PAGIRE, le Gouvernement du Burkina a jugé indispensable de créer les structures suivantes, spécialement pour la durée de la mise en œuvre du PAGIRE :

- Une *structure de contrôle et de supervision* (le Comité technique de l'eau). Ce Comité de pilotage composé des représentants de neuf ministères a pour mission de coordonner, d'harmoniser et d'approuver les stratégies opérationnelles, d'appuyer et de susciter la confiance des acteurs, en résumé, de veiller à la bonne mise en œuvre du PAGIRE
- Une « *structure de mission* » dénommée « Secrétariat permanent du PAGIRE » (SP/PAGIRE) dont la tâche principale est d'assurer une mise en œuvre coordonnée du PAGIRE sous l'autorité du Comité de pilotage du PAGIRE. Sa vocation n'est pas de faire mais de faire faire. Il s'appuie, pour la mise en œuvre des actions spécifiques des différents domaines du PAGIRE, sur les structures de l'administration centrale et déconcentrée du domaine de l'eau et d'autres secteurs, les collectivités territoriales et la société civile, y inclus le secteur privé.

Suivant les termes du décret n°2005-388/PRES/PM/MAHRH/MFB du 19 juillet 2005 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement du SP/PAGIRE, le Secrétariat permanent a pour attributions de :

- La stratégie définie pour la mise en œuvre du plan s'articule autour des points clés suivants :
- Mettre en place une administration de mission spécifique, à savoir le SP/PAGIRE, dont le mandat est de coordonner la mise en œuvre du PAGIRE, en impliquant tous les acteurs du domaine de l'eau qui seront chargés de l'exécution des activités prévues dans les domaines d'action du PAGIRE ;
- Renforcer les capacités de base des services centraux et déconcentrés de l'État en matière de gestion intégrée des ressources en eau, particulièrement en ce qui concerne les missions régaliennes ;
- S'appuyer sur les programmes structurants en cours et ou en instance de démarrage dans le pays (programme VREO de l'Union Européenne dans le Bassin du Mouhoun et programme d'appui du Danemark pour le Bassin du Nakanbé) pour la construction des nouveaux espaces de gestion des ressources en eau définis dans le PAGIRE ;
- Adopter une démarche pragmatique dans la mise en place des structures de gestion des ressources en eau dans les bassins hydrographiques (comités de bassin, agences de bassin et comités locaux de l'eau) ;
- Mettre en œuvre la réforme institutionnelle du secteur de l'eau en tenant compte des réformes en cours dans le domaine de la décentralisation ;
- Asseoir, en accord avec les partenaires au développement, une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de la composante, en raison de la complexité des sujets et des enjeux en présence ;
- Fédérer au maximum les ressources financières mobilisables auprès des partenaires du développement afin d'obtenir le maximum d'efficacité et surtout la cohérence d'ensemble dans la mise en œuvre du PAGIRE.
- Assurer le suivi évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) ;
- Mener toute action d'information et de sensibilisation pour la prise en compte du

- PAGIRE dans les activités relatives à l'eau des projets et programmes nationaux ;
- Mobiliser les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre du PAGIRE au profit des structures d'exécution.

En terme d'effectivité sur le terrain, la situation de mise en œuvre du PAGIRE se présente globalement, au début de l'année 2006, ainsi qu'il suit selon les principaux axes du PAGIRE.

3.2.1. Le fonctionnement du Secrétariat permanent du PAGIRE (SP/PAGIRE)

Il convient de relever la mise en place effective du Secrétariat permanent du PAGIRE dès septembre 2003, ainsi que son organe d'administration que constitue le Comité de pilotage. Cependant, deux aspects sont à souligner : (i) le Secrétariat permanent dispose d'un personnel cadre qui ne couvre que le tiers des postes prévus dans le décret portant organisation et fonctionnement du SP/PAGIRE, (ii) le SP/PAGIRE n'est plus une administration de mission et n'est plus rattaché directement au cabinet du ministre chargé de l'Eau, tel que prévu initialement, mais relève depuis 2005 de la Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE).

3.2.2. La mise en place de l'environnement propice

L'environnement juridique a connu une avancée significative. En effet, à la date du 15 février 2006, ce sont, au total, 18 textes d'applications de la Loi d'orientation sur l'eau qui ont été élaborés et adoptés par le gouvernement. Si l'on peut évaluer à 75% le taux de réalisation des textes d'application de ladite loi, il faut cependant relever que ces textes font l'objet de peu d'application effective sur le terrain pour diverses raisons dont l'absence d'une police de l'eau, essentielle à cet effet.

3.2.3. La mise en place du cadre institutionnel

Au titre des instances importantes du cadre institutionnel des ressources en eau, il faut citer le Comité technique de l'eau (CTE) et le Conseil national de l'eau (CNEau).

Le CTE est un cadre de coordination interministérielle dans le secteur de l'eau chargé de proposer les options fondamentales d'aménagement des ressources en eau, pendant que le CNEau est un cadre de concertation nationale regroupant les acteurs de l'eau au plan national (État, collectivités territoriales, usagers de l'eau) et consulté sur les orientations fondamentales de la politique de l'eau, la planification et la réglementation des ressources en eau, et tous les projets d'envergure ayant une incidence sur les ressources en eau.

Le CTE qui a été créé par décret n°2004-582/PRES/PM/MAHRH/MFB du 15 décembre 2004, a tenu deux sessions ordinaires au cours de l'année 2005, dont la première le 30 avril 2005 consacrée à l'installation officielle du CTE et à l'adoption de ces textes de fonctionnement et la deuxième, tenue en août 2005, consacrée à l'examen du PAGIRE et de l'inventaire national des ouvrages hydrauliques et d'assainissement. Deux sessions ont également été tenues en 2006.

Le CNEau, créé par décret n° 2002-539/PRES/PM/MAHRH du 27 novembre 2002 et installé en décembre 2003, a tenu au total neuf sessions dont une session extraordinaire. Ces sessions ont permis d'examiner et d'amender plus de 10 projets de décrets d'applications.

En ce qui concerne les autres aspects du cadre institutionnel (police de l'eau, organismes de

bassins, restructuration de l'administration déconcentrée, appui aux collectivités locales, etc.), des avancées significatives sont encore à faire en la matière.

3.2.4. La mise en place du Système d'information sur l'eau

Au regard des dispositions du PAGIRE relatives au système d'information sur l'eau, un acquis important a été réalisé avec la formulation d'un Système national d'information sur l'eau (SNIEau) ; toutefois des avancées sont encore à réaliser pour sa mise en œuvre. .

3.2.5. Le renforcement des capacités des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé

Au regard des dispositions du PAGIRE relatives au renforcement des capacités des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé, des efforts significatifs sont encore à réaliser en la matière. Toutefois de nombreuses sessions d'information et de sensibilisation sur la GIRE ont été réalisées en faveur de ces groupes cibles. Ce volet important du PAGIRE, reste cependant largement dépendant du rythme de développement du processus de décentralisation dont le texte fondamental de mise en œuvre opérationnelle a été adopté au cours de l'année 2005.

3.2.6. Le développement et le renforcement des ressources humaines

Des progrès importants ont été réalisés en matière de développement et de renforcement des ressources humaines, suite au protocole d'accord entre le Gouvernement et la Coopération danoise, ayant permis de démarrer, au titre de l'année scolaire 2005/2006, la formation de 20 techniciens supérieurs et de 15 ingénieurs, le même nombre étant prévu au titre de l'année scolaire 2006/2007. Il importe également de citer les efforts réalisés en la matière pour les femmes, avec la formation de huit femmes à l'ENI de Bamako au titre de l'année scolaire 2005/2006, le même nombre ayant été programmé pour l'année scolaire 2006/2007. Des progrès importants ont été réalisés également dans le renforcement des ressources humaines des services techniques du ministère en charge de l'eau.

3.3. Autres aspects liés à la mise en œuvre du PAGIRE

Les analyses et propositions formulées au moment de l'élaboration du PAGIRE se sont avérées pertinentes. Il est cependant également important de s'aviser de l'adéquation de la mise en œuvre du PAGIRE avec certains aspects autres que ceux qui y sont contenus, entre autres :

- La stratégie de mobilisation des ressources financières ;
- Les grandes politiques nationales ;
- Le cadre économique national ;
- L'implication des acteurs dans la mise en œuvre du PAGIRE ;
- La prise en compte du genre.

3.3.1. La stratégie de mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du PAGIRE

Il ressort que les trois mécanismes prévus à cet effet, (i) la mobilisation des ressources nationales, (ii) la mise à contribution des programmes structurants et des programmes d'investissement significatifs dans le secteur de l'eau, pour appuyer la réalisation du plan d'action et (iii) la mobilisation de l'aide extérieure pour le financement du PAGIRE, à travers l'organisation de concertations avec les partenaires au développement, pourraient être renforcés par les approches complémentaires suivantes :

- Disséminer des volets ou activités du PAGIRE dans les différents programmes ou projets présentés en financement aux bailleurs de fonds ;
- Décider d'un financement conséquent du PAGIRE à partir du budget national ;
- Faire preuve de pragmatisme et d'ingéniosité dans la mise en œuvre de la GIRE.

3.3.2. La mise en œuvre du PAGIRE et les grandes politiques

La mise en œuvre du PAGIRE doit se faire en adéquation avec les grandes politiques nationales à caractère transversal en lien direct ou indirect avec le secteur de l'eau. Les politiques principales sont la politique de lutte contre la pauvreté, la décentralisation, le plan national de bonne gouvernance, la politique nationale en matière d'environnement.

Les liens opérationnels qui doivent transparaître dans le cadre de la mise en œuvre du PAGIRE et la lutte contre la pauvreté sont à deux niveaux :

- La gestion optimale des ressources en eau, dans le but de contribuer à l'amélioration durable des conditions de vie des populations ;
- Les données relatives au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du PAGIRE doivent être reversées au Ministère de l'Économie et du Développement (MEDEV) pour renseigner les indicateurs retenus au titre de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP).

Depuis la mise en œuvre du PAGIRE, la décentralisation a enregistré des avancées notables. Les régions sont désormais des réalités fonctionnelles et le Code général des collectivités territoriales, adopté en décembre 2004, vient en remplacement des Textes d'Orientation sur la Décentralisation (TOD). Les implications suivantes sont à prendre en compte :

- la communalisation à l'échelle de tout le pays (tous les chefs-lieux de départements deviennent des communes)
- la mise en place des municipalités devenues effectives au terme du premier semestre 2006 ;

des Conseils villageois de développement (CVD) mis en place à l'échelle des villages.

La mise en œuvre du PAGIRE doit donc s'adapter et intégrer ces nouvelles problématiques, différentes de celles qui prévalaient au moment de l'élaboration du PAGIRE. Les défis qui apparaissent sont, entre autres :

- L'adaptation du processus GIRE à celui de la décentralisation, car celui-ci peut connaître une accélération ou des blocages éventuels ;
- La prise en compte des espaces communaux et ceux des bassins hydrographiques. Certains territoires communaux sont entièrement dans des bassins hydrographiques et d'autres sont à cheval sur deux bassins. Cette situation suppose deux dynamiques :
 - d'une part que, dans le cadre du processus GIRE, les structures de bassins puissent être opérationnelles et puissent rapidement mettre à la disposition des communes des schémas d'aménagement des bassins, afin que les régions ou les communes puissent les prendre comme base pour l'élaboration de leur plan de développement global ;
 - d'autre part, que les acteurs chargés de la mise en œuvre du PAGIRE prennent à leur compte le principe de l'intercommunalité (qui peut engendrer un espace de dialogue, de négociation et de planification au-delà d'un bassin hydrographique) s'ils veulent réussir la gestion de certaines questions.
- la nécessité d'une synergie d'action entre les structures et organes de la décentralisation (conseils municipaux et conseils régionaux) et les services techniques déconcentrés de l'État et ceux ayant spécifiquement pour vocation la gestion de l'eau (Comités de bassins et CLE).

Il y a nécessité de prendre en compte le Plan national de bonne gouvernance (PNBG) dans la mise en œuvre du PAGIRE. La gouvernance locale de l'eau demeure une condition *sine qua non* pour l'aboutissement du processus GIRE. Il est donc impératif d'intégrer les principes et les mécanismes opérationnels définis par le PNBG. Les défis majeurs en terme de gouvernance locale de l'eau sont :

- La capacité des acteurs de base à pouvoir (i) faire des choix, (ii) se doter de cadres institutionnels ou réglementaires adéquats et (iii) s'appliquer le cadre. Sur ce plan, la ferme volonté et l'engagement des protagonistes à s'orienter dans une telle perspective est constatée mais reste à suivre...
- La synergie entre la gouvernance locale de l'eau avec celle de la gouvernance locale au plan d'ensemble des collectivités locales. Il y a une forte interdépendance entre les deux. La réussite de l'une renforce l'autre. Notamment, la gouvernance locale de l'eau ne saurait être réussie durablement si la bonne gouvernance est absente au niveau des communes.

Le document de Politique nationale en matière d'environnement a été élaboré et validé par le ministère chargé de l'environnement ; il est en attente d'adoption par le Conseil des Ministres. Il y a nécessité de réussir une articulation opérationnelle entre les structures et organes chargés de la mise en œuvre du PAGIRE et ceux chargés de la mise en œuvre de ladite politique.

3.3.2. L'évolution du cadre économique national

La mise en œuvre du PAGIRE se fait dans un contexte de pauvreté massive et à incidence progressive. Les trois profils de la pauvreté établis respectivement en 1994, 1998 et 2003 montrent qu'il y a une paupérisation des populations, notamment en milieu rural. Cependant, il ressort que les populations acceptent le principe fondamental de "*l'eau a un coût, exception faite pour les usages domestiques*", mais leur pleine adhésion à cette nouvelle logique sera fonction des conditions et des modalités de son application.

3.3.3. L'implication des acteurs dans la mise en œuvre du PAGIRE

La mise en œuvre du PAGIRE demande l'engagement des différentes catégories d'acteurs ciblées lors du processus de son élaboration. Les trois principales modalités sont : la communication, les structures et organes de bassins et le renforcement des capacités.

Au plan de la communication, du fait que la GIRE doit s'appliquer avant tout au niveau de la base, la communication devrait être renforcée. Ainsi, il est question :

- d'une part, de développer une communication de type institutionnel et de grande masse afin d'informer les décideurs et l'opinion publique de l'amorce du processus GIRE et de les instruire davantage non seulement sur le concept et démarche GIRE mais également sur leurs places et rôles dans le cadre de ce processus ;
- d'autre part, de développer une communication de proximité afin de susciter la mobilisation et l'engagement des usagers et des autres acteurs de terrain au processus engagé. En ce sens, il est important que toutes les technologies de la communication participative pour le développement soient explorées et utilisées en fonction des situations.

Au plan de la mise en œuvre des structures et organes de bassins, l'avancée notable réside dans la mise en place des Comités locaux de l'eau (CLE). L'expérience tirée du PPN ayant permis de s'aviser de l'inadéquation opérationnelle des grands comités à l'échelle de tout un bassin, les CLE viennent comme des organes à l'échelle de sous-bassins pour conférer une plus grande implication et responsabilisation des acteurs à la base. Cependant, leur mise en place est empreinte d'insuffisances relatives à des aspects à reconsidérer si l'on veut escompter un bon ancrage opérationnel et fonctionnel des CLE. Pour les responsables, le processus actuel est essentiellement destiné à impulser une dynamique. La place sera laissée de plus en plus aux initiatives locales comme prévu dans le document d'orientation sur les CLE.

3.3.4. La prise en compte du genre dans le processus

La question du genre est complexe. Le genre n'a pas été traité comme tel dans le document du PAGIRE. Aussi une étude complémentaire portant sur l'implication de la femme dans la mise en œuvre du PAGIRE a-t-elle été réalisée en 2005 qui a abouti à l'élaboration de fiches d'actions.

4. IMPACTS DU PROCESSUS PAGIRE

4.1. Impact sur le renforcement des capacités

L'impact du processus du PAGIRE sur le renforcement des capacités est multiple. Les efforts intellectuels déployés par l'équipe du projet, les cadres concernés du ministère chargé de l'eau ainsi que les nombreux bureaux d'études qui ont été impliqués dans le processus, ont été conséquents car, la plupart du temps, il s'agissait d'avancer dans l'inconnu et donc d'innover. De tels acquis ont contribué à un rehaussement certain de l'expertise de ces acteurs.

Dans le cadre du renforcement des capacités, un important volet de formation a été déployé durant le processus d'élaboration du PAGIRE et se poursuivra dans la mise en œuvre du PAGIRE afin de relever le défi en matière de disponibilité des ressources humaines pour la mise en œuvre du Plan. Ainsi plus de soixante cadres du ministère chargé de l'eau ont pris part à des formations sur la GIRE.

Le processus de renforcement de capacité est lent. Globalement le processus de la GIRE a positivement contribué à un renforcement des capacités et a fait du Burkina une source d'expertise disponible pour la sous région. Aussi, le processus de la GIRE a eu un impact au Burkina Faso à travers la large ventilation des documents portant sur la GIRE, les multiples ateliers et séminaires organisés dans les régions, et diverses formations organisées sur la GIRE pour le compte des différents acteurs.

4.2. Impacts sur les processus GIRE de l'Afrique de l'Ouest

Les gouvernements des pays de l'Afrique de l'Ouest, conscients que les problèmes liés à l'eau sont préjudiciables à leur développement économique et social, conscients aussi qu'il devient de plus en plus urgent de passer à de nouvelles formes de gestion de l'eau telles que recommandées à Rio, ont accueilli très favorablement l'initiative du Gouvernement du Burkina Faso d'organiser à Ouagadougou la conférence régionale sur la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique de l'Ouest.

La tenue de cette conférence à Ouagadougou, du 3 au 5 mars 1998, a marqué un tournant dans les approches de la gestion de l'eau au niveau régional. A l'issue de la Conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), les ministres chargés de l'eau et les chefs de délégation des pays d'Afrique de l'Ouest adoptaient solennellement la « Déclaration de Ouagadougou ».

Ce processus régional sous le leadership du Burkina Faso avec l'assistance technique et financière du Royaume de Danemark, a abouti aux deux résultats majeurs que sont (i) l'adoption par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO du Plan d'action régional de la GIRE en Afrique de l'Ouest (PAR-GIRE/AO) et du mécanisme de pilotage et de coordination, en décembre 2000 à Bamako, (ii) et la création de l'Unité de coordination des ressources en eau (UCRE) de la CEDEAO, dont le Burkina abrite le siège.

4.3. Impact sur la vision et le changement de comportement

Au plan de la vision, l'effet du processus GIRE transparaît dans les discours des responsables politiques. Cependant, à l'échelle des collectivités territoriales, des populations ou des acteurs non institutionnels, le changement de vision ne peut être encore cerné. Toutefois, ce qui apparaît, c'est que la question de l'eau est, de plus en plus, perçue par les acteurs comme une source potentielle de conflits.

Au plan du changement de comportement, les effets sont perceptibles mais insignifiants. Les actes et les décisions des différentes catégories d'acteurs ne procèdent pas encore d'une pleine application des principes de la GIRE. Mais force est de reconnaître que leur méconnaissance de la GIRE explique en partie cette attitude.

4.4. Impact sur la gestion des ressources en eau

Les impacts du processus de la GIRE au Burkina Faso sont encore peu visibles sur la gestion des ressources en eau. Le PAGIRE est en train d'être mis en place et le Programme GIRE a essentiellement travaillé à dégager le cadre conceptuel du PAGIRE et l'élaboration du plan lui-même. Le Comité du Bassin du Nakanbé ainsi que ses deux sous-comités aval et amont n'ont pas fonctionné.

Au niveau local, la mise en place des CLE, véritables soubassements d'une nouvelle vision de la gestion de l'eau, constitue un espoir dans la décentralisation de la gestion des ressources en eau. Pour l'instant peu de CLE ont été mis en place. Ceux qui existent sont très récents. Il faut cependant reconnaître que les quelques CLE mis en place présentent déjà des grands espoirs sur la base des acquis suivants :

- Etablissement de priorités dans les usages de l'eau suivant les recommandations contenues dans la loi d'orientation donnant une priorité à l'AEP en situation de pénurie ;
- Prise de conscience des problèmes de dégradation tels que l'ensablement, les éboulements des berges et même les questions de pollution comme dans le cas du barrage de Itengué ;
- Début d'acceptation de la maintenance communautaire de certains aspects des ouvrages ;
- Existence d'un cadre organisé, reconnu et accepté pour les concertations, les négociations et où est posé tout problème relatif à la ressource.

La mise en place du CNeau en tant que structure au niveau national pour une gestion concertée de l'eau associant l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et la société civile, est sans doute un des pas importants de la mise en œuvre du PAGIRE. Le CNeau, créé par décret n^o2002-539/PRES/PM/MAHRH du 27 novembre 2002, a été officiellement installé le 26 décembre 2003.

Dans certains domaines, le PAGIRE a donc produit des résultats tangibles (cadre institutionnel, réglementation) ; dans d'autres domaines les résultats du PAGIRE sont encore peu visibles compte tenu de sa mise en œuvre récente, d'un déficit important en matière de communication, de besoins de financement.

5. LEÇONS - CONCLUSION - RECOMMANDATIONS

5.1. Leçons tirées de la conduite du processus

5.1.1. L'importance capitale de la volonté politique

Le premier enseignement à tirer de cette expérience est que la volonté politique a été essentielle et a conditionné fortement la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE et partant la mise en œuvre de la GIRE au Burkina. Le processus au Burkina a bénéficié incontestablement d'un environnement politique favorable et soutenu, ayant même conduit les autorités politiques à se convaincre qu'en raison de la position particulière du pays en matière d'eau, l'implication des pays de la sous-région s'imposait, ce qui a contribué à la naissance du processus ouest-africain de la gestion intégrée des ressources en eau.

5.1.2. La réticence au changement

Il faut bien avouer que, comme toute réforme, les réticences au changement ont conditionné en grande partie le rythme de conduite du processus d'élaboration du PAGIRE et par voie de conséquence sa mise en œuvre sur le terrain. La GIRE se posant en termes de partage des pouvoirs, de repositionnement des acteurs de la gestion de l'eau et d'application de nouvelles dispositions, les réticences ont été observées aux niveaux suivants :

- de l'administration publique, où les défis spécifiques consistaient à convaincre les acteurs spécialistes de l'administration publique de la nécessité d'abandonner la vision centraliste de la gestion de l'eau sans perte de perspectives professionnelles, bien au contraire ;
- des collectivités territoriales, de naissance récente, caractérisées par la méconnaissance de la GIRE, la non maîtrise de leurs nouvelles missions en matière d'eau et la faiblesse de leurs ressources humaines et financières ;
- des populations et du secteur privé, avec la crainte de l'application des nouvelles dispositions de la réforme dans le secteur de l'eau.

5.1.3. La visibilité de la GIRE

Le processus d'élaboration du PAGIRE, qui s'inscrit dans le développement général de la GIRE, a essentiellement pour finalité la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau qui garantit la gestion durable de celle-ci. Toutefois, à la différence de programmes d'investissements, la GIRE manque de visibilité et est perçue comme non-essentielle dans les pays en développement. Il est donc légitime de se poser la question s'il n'est pas plus efficace de coupler systématiquement la conduite d'un processus aussi complexe avec la mise en œuvre de programmes d'investissements structurants dans le domaine de l'eau, ce qui résout le problème de visibilité et surtout permet de bénéficier de l'appui constant des décideurs politiques du pays et de l'engagement des acteurs à la base.

5.1.4. La problématique de la mise en œuvre des principes Préleveur/Payeur et Pollueur/Payeur

La bonne application de ces principes de la GIRE est fondamentale car permettant de doter les organismes de bassins de ressources financières propres et mettant en œuvre la solidarité entre les usagers dans la réalisation de leurs programmes d'investissement.

Des études ont été menées et des projets de textes élaborés mais pas encore adoptés. Ce retard dans la mise en œuvre de ces principes au Burkina Faso est lié à leur complexité. En effet, les recettes générées par l'application de ces principes en tant que ressources publiques sont aussi sollicitées pour alimenter le Trésor public et les budgets des collectivités territoriales. En outre, les modalités pratiques de détermination de leurs taux et de leur recouvrement ne sont pas simples à établir.

5.1.5. L'implication des populations au processus de la GIRE

L'implication efficace des populations constitue un défi majeur à la mise en œuvre de la GIRE, parce qu'elles sont caractérisées par l'analphabétisme, le manque de formation et le non accès à l'information qui sont des freins à la participation consciente et responsable des populations à la gestion durable des ressources en eau.

5.1.6. Le choix pour un projet pilote

La mise en œuvre d'un projet pilote (PPN) a été une base appréciable pour collecter des informations, comprendre les différentes problématiques et affiner l'analyse dans le cadre de l'état des lieux. Ainsi, le PAGIRE trouve sa force en ce qu'il repose beaucoup sur la prise en compte des expériences découlant du projet pilote.

5.1.7. La complexité du processus

La mise en œuvre des différentes composantes du processus d'élaboration du PAGIRE, a révélé sa complexité en termes aussi bien d'imbrication étroite des composantes du processus, qu'en termes d'implication efficace des différentes parties prenantes au processus. Cette situation confère au processus le caractère de réforme multidimensionnelle exigeant des compétences et du temps pour obtenir les résultats escomptés.

5.2. Conclusion

Le processus d'élaboration du PAGIRE au Burkina Faso, constitue sans aucun doute une expérience pouvant servir de source d'inspiration pour les autres pays de la sous-région en matière de GIRE.

L'état de mise en œuvre de la GIRE au Burkina Faso est aujourd'hui caractérisé par d'importants acquis, notamment au niveau de la conception et la mise en place d'une architecture globale du processus, devant garantir à terme la mise en place du nouveau cadre de gestion des ressources en eau. En effet, les rôles des différentes catégories d'acteurs sont définis, et les cadres juridique et institutionnel (organes et mécanismes) déterminant la gestion sont en place. Manifestement, le Burkina a su relever ce premier défi indispensable à l'ancrage de la GIRE.

Cependant, il demeure aussi important, sinon essentiel, de parvenir à opérationnaliser tous les compartiments de cette architecture globale du nouveau cadre de gestion de l'eau, à faire

fonctionner l'ensemble des organes et des mécanismes et surtout à assurer l'appropriation des acquis du processus par tous les acteurs. C'est le deuxième défi majeur auquel est à présent confronté le Burkina Faso, à savoir l'opérationnalisation effective et durable du processus. Les Comités Locaux d'Eau (CLE) sont aujourd'hui perçus comme une opportunité devant favoriser la gouvernance locale de l'eau, en attendant la mise en place, à moyen terme, des comités de bassins et des agences de bassins à des échelles plus vastes.

D'autres questions non moins importantes sont, d'une part, celles relatives aux ressources humaines qualifiées et, d'autre part, celles des ressources financières suffisantes. Les fonds résultant de l'application du principe « préleveur-pollueur/payeur » constitueront des ressources fondamentales dont l'absence hypothéquera grandement la pérennité des agences de l'eau à mettre en place, et, par voie de conséquence, la viabilité du nouveau cadre de gestion intégrée des ressources en eau du pays. Cette question essentielle interpelle la capacité du Burkina à trouver des approches innovatrices lui permettant d'ancrer la GIRE au niveau du terrain, nonobstant la modicité des moyens financiers du pays.

5.3. Recommandations

Les recommandations résultant de l'analyse du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAGIRE au Burkina Faso sont :

- Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAGIRE doit bénéficier d'une volonté politique soutenue, condition indispensable à sa réussite ;
- L'ancrage institutionnel du processus doit être au sein de l'administration publique chargée de l'eau, afin de garantir un succès au processus qui, par définition, est une réforme aux multiples dimensions que seul un Etat a le pouvoir de conduire ;
- L'administration doit se garder de toute attitude bureaucratique et paternaliste dans la mise en place des nouveaux cadres décentralisés de gestion des ressources en eau. Elle doit jouer un rôle moteur de catalyseur, d'accompagnateur et d'appui-conseil ;
- La mise en œuvre d'un tel processus requiert l'exécution d'un projet pilote dans un bassin hydrographique avec des enjeux importants liés à l'eau et dont la pertinence permettra de tirer des leçons applicables à l'ensemble du pays et pour la formulation du PAGIRE ;
- Il est essentiel d'accorder un temps approprié à la mise en œuvre des activités de l'ensemble du processus ;
- Les actions de formation et de communication continues et innovantes sont indispensables afin d'assurer une formation et une implication effective des acteurs ;
- Développer une communication de proximité afin de susciter la mobilisation et l'engagement des usagers et des autres acteurs de terrain au processus engagé est indispensable également ;
- En raison de l'absence de visibilité de la GIRE, il est fortement souhaitable de coupler les programmes de la GIRE avec des programmes d'investissements du secteur de l'eau et de mettre en évidence les coûts d'opportunités inhérents à sa mise en œuvre, afin de susciter l'adhésion des populations, des décideurs politiques et des bailleurs de fonds.

6. ANNEXE

Références bibliographiques

- MEE/ DGH/ GIRE, 1999 : Rapport de démarrage du Programme GIRE, version finale.
- DANIDA/ MEE/ DGH/ GIRE, 2001 : État des Lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion. Rapport version finale, Burkina Faso - Mai 2001, 243 pages.
- MAHRH/DGIRH : Rapport de mise en œuvre du Programme GIRE/ Revue sectorielle - Octobre 2002.
- MAHRH/DGIRH/PTGIRE, 2003 : GIRE- Rapport final phase transitoire.
- MAHRH/DGIRH/PTGIRE, 2003 : Rapport final d'évaluation du Projet Pilote Nakanbé (PPN).
- Kory Concept/DGIRH, 2005 : Diagnostic conjoint du site du barrage de Bagré. Rapport provisoire, Burkina Faso, MAHRH - Octobre 2005, 46 pages.
- MAHRH 2003 : Fiches d'action du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) - Première phase (2003 – 2008), Burkina Faso - Mars 2003, 250 pages.
- MAHRH, 2003 : Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Burkina Faso (PAGIRE), Burkina Faso, Imprimerie Presses Africaines, 65 pages.
- MAHRH, 2004 : Le Conseil National de l'Eau du Burkina Faso. Textes fondamentaux : Discours d'installation – Décret portant attributions, composition, organisation et fonctionnement – Règlement intérieur, Burkina Faso- Décembre 2004, 28 pages.
- MAHRH/DGIRH, 2004 : Les Comités Locaux d'Eau (CLE), maillons de base du cadre institutionnel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Burkina Faso. *“Document Guide de Conception, Création et fonctionnement”*. Burkina Faso- Juillet 2004, 36 pages.
- MAHRH/DGIRH, 2004 : Plan de conception et de mise en œuvre du Système National d'Information sur l'Eau (SNIEau). Rapport version finale complète, Burkina Faso- Novembre 2004, 153 pages.
- MAHRH/ DGIRH, 2004 : Propositions pour la redynamisation du Comité de Pilotage de gestion du bassin du Nakanbé. Burkina Faso- Octobre 2004, 85 pages.
- MAHRH/ DGIRH, 2004 : Statut juridique des organismes de bassins hydrographiques du Burkina Faso et institution de la contribution financière en matière d'eau selon la loi d'orientation relative à la gestion de l'Eau. Burkina Faso - Novembre 2004, 61 pages.
- MAHRH, 2005 : Le Conseil National de l'Eau du Burkina Faso. Rapport annuel d'activités 2004, Burkina Faso - Mars 2005, 10 pages, 10 pages d'annexes.
- MAHRH/ DGIRH, 2005 : Implication de la femme dans la mise en œuvre du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE), Burkina Faso- Mai 2005, 72 pages.
- MAHRH/ DGIRH, 2005 : Recueil de textes juridiques d'application de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Burkina Faso - Novembre 2005, 106 pages.
- MAHRH/ PADSEA II, 2005 : Contrat type de prestation de service, contrat à durée déterminée pour la

mise en place du Comité Local de l'Eau (CLE) du barrage de Korsimoro. MAHRH, Burkina Faso - Septembre 2005, 4 pages.

Ministry Of Energy & Water Development/ Water Resources Action Programme, 2003: Report on the national water resources action programme (WRAP) consultative forum on: The proposed institutional and legal framework for the use, development and management of water resources in Zambia. 17 to 18 november 2003, Mulungushi International Conference Centre, Lusaka. 107 pages + 15 pages d'annexes.

RCS/ BF, 2005 : Rapport pour la mise en place du CLE du barrage de Loumbila - *Diagnostic participatif de l'état des lieux des ressources en eau et de leur gestion au niveau du barrage de Loumbila*, rapport version finale - Novembre 2005, 50 pages.

République de Côte d'Ivoire/ Ministère des Eaux et Forêts, 2003 : Gestion Intégrée des ressources en eau en Côte d'Ivoire ; Bilan et perspectives. République de Côte d'Ivoire, Ministère des Eaux et Forêts - Octobre 2003, 68 pages.