

S'engager résolument vers une gestion améliorée des ressources en eau au Burkina Faso

Juillet 2017

Dr. Claude Wetta
Dr. Léon Sampana
Drs. Tiatité Noufe
Drs. Mohamed Sana
M. Valentin Sirima
M. Rodrigue Idogo



PRESA

Promouvoir la Résilience des
Économies en zones Semi-Arides

Recherche pour un avenir résilient aux changements climatiques

Résumé

Le Burkina Faso représente l'un des pays sahéliens de l'Afrique occidentale qui subit les effets néfastes d'une variabilité climatique avec des amplitudes saisonnières de plus en plus grandes. Une grande partie du pays présente un climat de type semi-aride caractérisé par une faiblesse des pluviométries et des stress hydriques à répétitions. L'eau, une des ressources naturelles vitales, subit évidemment les effets de cette variabilité climatique. La sécurisation de cette ressource s'avère donc nécessaire afin de garantir son accessibilité aux populations rurales et urbaines pour leurs différents usages. Dans un tel contexte de stress hydrique, la gestion de la ressource en eau peut être source de conflits (conflits entre agriculteurs et éleveurs, ou mécontentement des populations rurales quant à l'équité dans la distribution de l'eau entre zones rurales et urbaines, etc.). Selon les normes internationales, la quête de la sécurité future dans le management des ressources en eau dans les zones semi-arides passe par une Gestion 'Intégrée' des Ressources en Eau (GIRE). Elle a pour effet de contribuer au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau afin que celle-ci ne devienne pas un facteur limitant pour le développement socio-économique dans un contexte d'aléas climatiques.

Selon le Secrétariat permanent du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (SP/CONEDD), à l'horizon 2025 (soit moins d'une décennie) les volumes d'eau écoulés de la Comoé et du Mouhoun (zones fortement arrosées) connaîtront respectivement une baisse de 45,6 % et de 54,7 % par rapport à la normale de 1961-1990. En revanche, les volumes d'eau des bassins du Nakambé et du Niger (zones semi-arides) augmenteront respectivement de 35,9 % et de 47 %. Cependant, la situation deviendra critique en 2050 puisque les volumes d'eau de tous les bassins burkinabé connaîtront une nette diminution par rapport à la normale (SP/CONEDD, 2007). Avec une telle variation, erratique dans le temps et dans l'espace, les prévisions dans la gestion de l'eau sont et seront rendues très difficiles. La baisse annoncée en 2050 commande des mesures urgentes et hardies pour inverser une tendance à l'immobilisme et à la mauvaise gestion qui ne prend pas en compte les défis qui assaillent le pays. La population nationale a été estimée à 14 017 300 d'habitants en 2006, selon le dernier recensement de cette date (l'INSD, 2008). Les projections montrent que cette population pourrait atteindre 22 600 000 d'habitants en 2025

et presque 35 000 000 d'habitants en 2050 (Zie, 2010). L'évolution démographique s'accompagnera mécaniquement d'une demande croissante en eau.

C'est dans cette logique holistique et sociétale de la gestion de la ressource en eau que le Burkina Faso s'est doté d'un arsenal juridique dont le but est de sécuriser les usages de l'eau et d'être théoriquement pionnier en matière de GIRE dans la sous-région. Cette situation privilégiée du Burkina Faso est reconnue dans la sous-région et même au-delà. En témoignent les nombreuses missions que le pays reçoit des Etats voisins ou lointains venues s'inspirer de l'expérience du Burkina¹. La nécessité de cette GIRE a été perçue avec l'adoption de la loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau et création d'un Secrétariat permanent pour la gestion intégrée des ressources en eau (ex SP/PAGIRE). La mise en œuvre de cette GIRE a suscité la curiosité de l'équipe de recherche du projet 'PRESA' – 'Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-arides' (en anglais, PRISE) – qui s'est donnée pour objectifs d'évaluer d'une part le niveau de la mise en œuvre de la GIRE au Burkina Faso et d'autre part la réponse institutionnelle que celle-ci apporte aux phénomènes climatiques - des saisons des pluies qui commencent tard et se terminent tôt laissant entre elles de longues périodes de sécheresse, avec des pluies (quand elles arrivent) parfois très fortes faisant d'énormes dégâts aux cultures et habitations et causant des pertes en vies humaines et parfois trop faibles pour remplir les nappes, les bassins et les réservoirs et bien arroser les cultures. Le Burkina Faso est placé en tête de bassin, ce qui signifie que les seules ressources dont dispose le pays sont celles générées par la pluie. Cette pluviométrie présente une forte variation interannuelle et spatiale. La pluviométrie se caractérise par une variabilité démesurée et des caprices excessifs au cours de ces dernières années. L'analyse de l'équipe de recherche du projet PRESA s'est focalisée sur les questions centrales de l'efficacité dans la gestion des ressources en eau et de l'équité dans la distribution des ressources en eau. En adoptant le 'prisme' politique/économique comme démarche méthodologique, la recherche visait deux aspects : être en phase avec la méthodologie du projet PRESA mais aussi prendre le parti de l'analyse qualitative dans ce premier essai de compréhension de la gestion intégrée des

¹Le Faso.net, Gestion Intégrée des Ressources en Eau : "Le Burkina se trouve dans une situation de stress hydrique moyen" Ouagadougou, 19 janvier 2012.

ressources en eau. Selon les normes internationales, la GIRE est surtout une méthode, elle ne saurait être un livre de recettes même au contenu substantiel : le processus de la GIRE, une fois mise en œuvre, apporte la substance, c'est-à-dire, les actions que les institutions et acteurs dans chaque pays déterminent dans le but d'une gestion effective et rationnelle des ressources en eau.

Selon le cadre analytique d'évaluation de Perry (2013), les éléments de la gestion « efficace » se déclinent comme suit : i) une bonne connaissance de la quantité et de la qualité des ressources en eau, (ii) une bonne participation des acteurs à travers des processus politiques afin de définir les priorités dans les usages de l'eau et de déterminer les principes cardinaux de la répartition, (iii) une codification explicite des priorités et de la répartition qui définit les allocations à travers des règles et des lois/décrets, (iv) une délégation de la mise en œuvre de ces textes à travers des institutions et agences appropriées, (v) une installation des infrastructures nécessairement adéquates pour permettre à chaque entité de la GIRE de livrer à chaque usager les services dont il a besoin et enfin (vi) un processus de suivi-évaluation rendu itératif et continu de la GIRE qui aboutit à une certaine circularité.

Les résultats obtenus de l'étude sur la GIRE au Burkina Faso

Il ressort des conclusions de cette analyse que le cadre formel juridique et institutionnel de la GIRE a été adopté au Burkina Faso. Cependant le niveau de la mise en œuvre de la GIRE se trouve à un stade à peine adéquat au regard du fonctionnement des organes et de l'engagement officiel qui transparait dans la documentation et les actions de l'Etat. Ces constats combinés aux entretiens menés sur le terrain nous amènent à conclure que le 'substrat' de la GIRE doit évoluer sans délai.

Au-delà de ce premier constat, la GIRE souffre de plusieurs maux dont les principaux se nomment :

- en termes d'évolution des mentalités et d'organisation des institutions au niveau central, la gestion de l'eau est actuellement éclatée entre divers ministères et agences sans que des points de jonctions et intersections n'apparaissent clairement. Or, la méthode de la GIRE appelle à une gestion partenariale et coordonnée dans laquelle les ministères/agences conçoivent, planifient et exploitent les investissements conjointement (la gestion 'intégrée') ;
- pour ce qui est de l'évolution des mentalités et d'organisation des usagers de l'eau au niveau local,

les populations ont jalousement conservé leur mode de fonctionnement et d'organisation traditionnelles, qu'elles opposent aux nouvelles structures de la GIRE. Ce qui se traduit par une faible appropriation du concept à la base par les populations. En outre, les 'agences de l'eau' au niveau des bassins ne sont pas toutes opérationnelles et pour la plupart les comités locaux de l'eau (les CLE) au niveau des sous-bassins ne fonctionnent pas ;

- il existe dans les faits deux types de structures dans la GIRE : une structure possédant les moyens financiers, matériels et humains et une autre créditée de peu de moyen financier, peu de moyen matériel et peu de ressources humaines – c'est-à-dire, une GIRE 'à deux vitesses'. Le processus de décentralisation supposé soutenir les politiques locales et les décisions en matière d'eau semble être le talon d'Achille du puzzle institutionnel au Burkina Faso puisque les collectivités locales ne disposent pas suffisamment de ressources pour assumer les missions à elles dévolues par les différents textes.

Des efforts considérables restent donc encore à faire pour rendre opérationnel la GIRE notamment en valorisant le rôle du Conseil National de l'Eau (CNEau), en collectant la Contribution Financière en matière d'Eau (CFE) et en installant la police de l'eau.

Le CNEau, créé en 2001, est une institution de haut niveau rassemblant de larges compétences (y compris scientifiques et techniques). Le CNEau est censé apporter une vision globale de comment gérer les ressources en eau pour le plus grand bénéfice du pays – son économie, sa société et son environnement. Or, le CNEau n'a pas actuellement la possibilité de jouer pleinement ce rôle. Si, au regard de sa composition, le CNEau est représentatif de l'ensemble des acteurs de l'eau, son poids réel dans l'adoption des politiques de l'eau reste léger. Il est actuellement un organe consultatif - l'autorité politique à qui sont destinés les conseils et les avis du CNEau peut en tenir compte ou ne pas en tenir compte dans l'adoption de ses politiques comme elle le désire. N'étant pas un organe de décision, le CNEau ne peut pas jouer de façon efficace le rôle d'instance de haut niveau apportant la perspective transversale au-dessus et au-delà des intérêts particuliers des ministères. Par conséquent, au lieu d'obtenir une vision intégrée pour un programme nationale à long terme qui rendrait la gestion de l'eau au Burkina Faso 'effective' et rationnelle – capable de promouvoir le développement économique et social en dépit des phénomènes climatiques – la gestion de l'eau risque de continuer d'être dominée par une vision sectorielle et verticale confortablement incrustée dans les dossiers de projets qui souvent ne

visent que le court et moyen termes, tournant le dos à un processus d'évaluation des objectifs généraux afin d'identifier les options stratégiques pour le pays à long terme. Dans les conditions d'une forte pression sur les ressources en eau due à l'augmentation de la demande et les conditions climatiques changeantes, la vision intégrée à l'horizon 2040 et 2050 nécessitera forcément des négociations et des compromis entre les usagers.

Les limites de la contribution financière de l'eau (CFE) et de police de l'eau

La CFE est une taxe spéciale à collecter auprès des usagers de l'eau. Elle est censée permettre de financer les activités des agences de l'eau, c'est-à-dire un outil financier pour disposer de ressources propres en dehors des subventions de l'État. La CFE devrait être la principale source de financement de l'Agence de l'Eau du bassin du Nakambé (AEN) que notre champ recherche couvre. Ce financement devrait toucher les CLE selon le principe de «l'eau finance l'eau». Malheureusement, cette contribution financière est très faiblement mobilisée, voire par endroits pas du tout mobilisée. La collecte de la CFE rencontre beaucoup d'obstacles sur le terrain. Dans ce contexte certains partenaires techniques et financiers ont fort heureusement apporté des subventions ou des dons comme réponse aux besoins financiers, du moins jusqu'à ce jour.

Selon le principe de la CFE, pour toute utilisation économique de l'eau, il faut contribuer au financement de la ressource - sauf utilisation de moins de 100 litres par jour (seuil plancher) pour des petits consommateurs. Le niveau de tarification, notamment le barème, varie selon les différentes catégories d'usager, par exemple les entreprises de bâtiment et travaux publiques, les sociétés d'approvisionnement en eau (comme l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement – ONEA), les brasseries, et les sociétés minières etc. Cependant, l'application de la loi rencontre des réticences. Parmi les bons élèves en matière de paiement de la CFE figurent l'ONEA et la brasserie 'BRAKINA'; à l'opposé, le barème pour l'agriculture n'est pas encore défini. Le risque d'une application peu intelligente de la CFE existe, ce qui pourrait aggraver la vulnérabilité des petits producteurs agricoles.

La police de l'eau devrait jouer un rôle de coordination, de veille, de constatation et de contrôle pour faire respecter la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau. L'objectif ultime est de mettre une police de l'eau par région (soit au total treize polices de l'eau) sur toute l'étendue du territoire national, pour assurer les activités de prévention et

de répression en lien avec les textes. Il ressort des investigations des chercheurs du projet PRESA, qu'à l'exception de la police pilote de l'eau installée à Bobo Dioulasso, la police de l'eau est toujours au stade de projet en voie d'opérationnalisation. En tout cas, elle était absente au niveau des activités de l'AEN au moment de l'étude.

Pour ce qui concerne la qualité de l'eau, le principe du 'pollueur-payeur' est reconnu par la loi, mais il est retenu pour être appliqué dans le futur. Dans son rôle de leader de la GIRE, le SP/PAGIRE explique cette situation par la difficulté de parvenir à établir la preuve de la pollution du pollueur. Cette faille est actuellement exploitée par les compagnies minières. Les orpailleurs (exploitants artisanaux de l'or), réputés être de gros pollueurs difficilement identifiables, passent également entre les mailles du filet.

La question d'équité pour les multiples acteurs se pose dans le domaine de l'accès à l'eau. En effet, des disparités d'accès à la ressource existent entre zones urbaines et zones rurales mais aussi à l'intérieur de chaque zone. L'exemple du barrage de Ziga est illustratif des privilèges accordés à Ouagadougou comparé aux difficultés que les villages dans la zone du barrage (surtout les villages en amont) éprouvent pour avoir accès à l'eau pour l'irrigation (Newborne et Tucker, 2015). La perte des terres inondées par le réservoir du barrage crée la concurrence entre exploitants de parcelles et entre agriculteurs et éleveurs.

Dans le contexte au Burkina Faso où les femmes sont les plus grandes utilisatrices de l'eau pour les besoins domestiques, elles ont le souci d'une bonne gestion. Toutefois, leur implication dans la gestion de l'eau est jusqu'à alors limitée.

Les Recommandations

Au vu des limites ci-dessus mentionnées, un certain nombre de recommandations ont été formulées. Les principales recommandations montrent la nécessité de :

- doter le CNEau de pouvoirs étendus pour jouer pleinement le rôle d'organe de haut niveau à caractère décisionnel, apportant la perspective transversale au-dessus et au-delà des intérêts particuliers des ministères, c'est-à-dire, une forte délégation de pouvoir afin de prendre des décisions exécutoires ;
- donner au CNEau les moyens pour initier de façon active et audacieuse les activités de grande envergure ; en démarrant avec la convocation d'une conférence nationale sur les «états généraux»

de la gestion des ressources en eau, le CNEau pourrait résolument engager le pays vers une gestion améliorée des ressources en eau ;

- pour cela, instaurer au sein du CNEau un processus d'évaluation des options stratégiques pour le pays afin d'aboutir à une vision intégrée dans un programme nationale à long terme qui rendrait la gestion de l'eau capable de sélectionner les infrastructures hydrauliques dont le pays pourrait avoir besoin en 2040 et 2050 pour assurer le développement économique et social dans un contexte de phénomènes climatiques changeants ; il s'agirait de définir les priorités, les principes de répartition et les infrastructures nécessaires pour faire face aux grands défis de la gestion future de l'eau (captage, stockage et distribution des eaux de pluies pour le bénéfice des différentes populations) ;
- doter les agences de l'eau de ressources humaines, matérielles et financières conséquentes; les ressources actuelles du niveau central doivent être réduites (s'il le faut pour conduire à l'équité) pour être consacrées au niveau local afin de privilégier l'efficience, sans compromettre l'harmonie et la fonctionnalité ;
- réaliser effectivement les Schémas Directeurs d'Aménagement et de gestion des Eaux (SDAGE) dans les bassins fluviaux du Burkina Faso et les rendre opérationnels; il appartient à l'Etat burkinabè de prendre des décisions dans ce sens ;
- mettre en place des régies de collecte de la CFE dans les différentes agences en impliquant le ministère en charge de l'économie et des finances pour mobiliser la CFE par une collecte active de fonds afin de dynamiser les CLE en les dotant de moyens financiers, matériels et humains nécessaires; encore une fois le pourcentage (pas nécessairement la quantité) des ressources actuelles du niveau central doit se réduire, pour des raisons d'équité, afin d'être consacrées en partie au niveau local; pour éviter le risque que l'application de la CFE aggrave la vulnérabilité des petits exploitants agricoles, il conviendrait d'accroître le seuil de paiement au-dessus de son niveau actuel de 100 litres par usager par jour ;
- renforcer l'implication directe de tous les départements ministériels dans la gouvernance de l'eau à tous les niveaux; pour cela, renforcer les points de jonctions et d'intersections - des mécanismes de collaboration - pour une gestion partenariale et coordonnée dans laquelle les ministères/agences conçoivent, planifient et exploitent les investissements conjointement (la gestion 'intégrée) ;
- sensibiliser les acteurs politiques locaux sur la question de l'eau et les impliquer dans les différentes activités y afférentes ;
- sensibiliser, informer et former les usagers à la base notamment en ciblant les organisations paysannes (OP masculines comme féminines); une meilleure participation des acteurs locaux (y compris les associations et groupes de femmes) pourraient servir à redéfinir les priorités dans les usages de l'eau et à ajuster la distribution des ressources en eau vers une répartition plus équitable ;
- s'appuyer sur les stratégies locales et traditionnelles de gestion des points d'eau, qui sont aussi des méthodes d'adaptation aux phénomènes climatiques ;
- mettre désormais dans la GIRE un volet financement des organisations de la société civile (OSC, y compris les OSC féminines) pour le suivi-évaluation et prévoir un volet financement des organes décentralisés pour la mise en œuvre des activités ;
- élaborer des textes qui intègrent la dimension de «pollueur payeur» dans la collecte de la CFE;
- prévoir dans la fixation du barème de la CFE, les situations dans lesquelles l'utilisateur a réalisé un ouvrage pour mobilisation de l'eau ;
- sensibiliser davantage les utilisateurs (hommes comme femmes) sur la nécessité de payer la CFE et les bénéfiques qui peuvent en résulter ;
- sensibiliser davantage les acteurs politiques (y compris les femmes) à prendre en compte la nécessité de payer la CFE ;
- prendre des mesures répressives (amendes) à l'encontre des utilisateurs indéclicats (par exemple les acteurs du secteur minier qui polluent) ;
- accélérer l'installation et opérationnalisation des «polices de l'eau» dans chaque agence de l'eau afin de rendre efficace le contrôle des usages/ usagers (hommes et femmes) ;
- éditer un manuel qui va définir le rôle de chaque acteur (police, gendarmerie, agents des eaux et forêts, administration publique) dans la conduite des actions de la police de l'eau.

Les résultats de cette recherche sur la GIRE seront vulgarisés et le Comité de suivi, d'évaluation et de réflexion (CoSER) du projet PRESA au Burkina Faso jouera son rôle en activant ses réseaux pour influencer les politiques.

Bibliographie

2ie, (2010), Documentation.2ie-edu.org/cdi2ie/opac_css/doc

INSD (Institut National de la Statistique et de la Démographie) (2008) 'Recensement général de la population et l'habitation de 2006'. Ouagadougou: INSD.

Newborne P. et Tucker J. (2015), Investissements et Répartition des Ressources en Eau au Burkina Faso - étude préliminaire sur l'arbitrage urbain-rural, ODI novembre 2015.

Perry, C. (2013), 'ABCDE+F: a framework for thinking about water resources management', Water International, 2013.

SP/CONEDD, 2007, Programme d'action nationale d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques (PANA du Burkina Faso), Ouagadougou.

PRISE

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0)20 7922 0438

www.prise.odi.org

Recherche pour un avenir résilient aux changements climatiques

Cette étude a été menée dans le cadre du programme CARIAA 'Collaborative Adaptation Research Initiative in Asia and Africa', avec le soutien financier du Department for International Development (DFID) du gouvernement britannique ainsi que l'International Development Research Centre (IDRC) du gouvernement canadien, à Ottawa. Les opinions élaborées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions et les politiques du DFID ou de l'IDRC (ou le Conseil de Gouverneurs de l'IDRC).

Ce résumé fait partie d'une série de rapports du projet 'PRESA' - 'Promouvoir la résilience économique dans les zones semi-arides'. Pendant une période de 5 années, PRESA (en anglais, PRISE) mène des travaux de recherche appliquée dans les terres semi-arides de différents pays afin de générer de nouvelles connaissances pour catalyser un développement économique plus équitable et plus résilient aux changements climatiques.



CARIAA
*Collaborative Adaptation Research
Initiative in Africa and Asia*

IRCAAA
*Initiative de recherche concertée
sur l'adaptation en Afrique et en Asie*



 **IDRC | CRDI**
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada