

GOUVERNANCE HYBRIDE, PARTICIPATION ET ACCÈS À L'EAU POTABLE LE CAS DES ASSOCIATIONS D'USAGERS DE L'EAU (AUE) AU BURKINA FASO

Catherine Baron, Alain Bonnassieux

Armand Colin | « Annales de géographie »

2013/5 n° 693 | pages 525 à 548

ISSN 0003-4010

ISBN 9782200928223

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2013-5-page-525.htm>

Pour citer cet article :

Catherine Baron, Alain Bonnassieux, « Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso », *Annales de géographie* 2013/5 (n° 693), p. 525-548.
DOI 10.3917/ag.693.0525

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable

Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso¹

Hybrid governance, empowerment and access to safe drinking water

The case of Water Users Associations in Burkina Faso

Catherine Baron

Lereps (Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux),
Université de Toulouse-Capitole – catherine.baron@ut-capitole.fr

Alain Bonnassieux

Dynamiques Rurales, Université de Toulouse 2 – alain.bonnassieux@univ-tlse2.fr

Résumé

Les Réformes institutionnelles qu'ont connues les pays en développement sous régime d'aide, depuis les années 1980, ont eu un impact sur la politique sectorielle des services d'eau potable. Afin d'illustrer ces évolutions, nous avons choisi d'étudier le cas du Burkina Faso, pays innovant de ce point de vue. Le concept de gouvernance hybride que nous mobilisons permet tout d'abord de rendre compte de l'emboîtement complexe des échelles. Nous l'abordons en explicitant la manière dont la diffusion du référentiel néolibéral à l'échelle internationale se décline dans des politiques sectorielles nationales, et sur des territoires (urbain, semi-urbain et rural) aux frontières parfois difficiles à cerner. Par ailleurs, le principe de participation est mis en exergue dans ces Réformes, mais son opérationnalisation s'avère complexe dans un contexte de décentralisation qui va de pair avec de nouvelles relations entre acteurs. Nous le montrons à travers le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE), innovation organisationnelle majeure au Burkina Faso.

Abstract

Institutional reforms that have been implemented since the 1980s in developing countries under aid regime have strongly impacted water service policies. To thoroughly investigate such an issue, we focus on Burkina Faso, an innovative country from this perspective. We base our analysis on the concept of hybrid governance which allows the capture of complex embeddedness of different levels of decision-taking. The way that the neoliberal criteria spread at the international level can be observed through the way national sector-based policies are elaborated and through the impact on territories (urban, semi urban and rural) with frontiers that are sometimes difficult to identify. Moreover, although the empowerment principle is emphasized in such reforms, its implementation

¹ Les études de terrain ont été réalisées dans le cadre de l'ANR Sud II APPI « Une action publique éclatée. Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau et du foncier. Bénin, Burkina Faso et Niger », 2011-2014, coordonnée par C. Baron.

Nos remerciements à Mamadou Diallo et à l'ADAE, ainsi qu'à de nombreux autres acteurs (Onea, PsEAu, Gret, Eau Vive, S. Soulama) et à F. Gangneron et B. Sanou pour les cartes et graphiques.

appears to be complex in a context of decentralization which goes hand in hand with new interactions between actors. We illustrate this complexity with a major organizational innovation in Burkina Faso, the Water Users' Association (WUA).

Mots-clés gouvernance hybride, participation, eau potable, association d'usagers de l'eau, Burkina Faso, politique de l'eau.

Mots-clés *hybrid governance, empowerment, drinking water, water users association, Burkina Faso, water policy.*

Dans les années 1980, la diffusion du référentiel néolibéral à l'échelle internationale allait de pair avec le désengagement de l'État (Baron, Maillefert, 2011). Fondées sur ce principe, des réformes ont été mises en place dans les pays sous régime d'aide, notamment dans le secteur des services publics, afin de respecter les conditionnalités de l'aide. Fortement critiquée, cette philosophie du développement a connu un infléchissement, au niveau du discours, dans les années 1990. Des auteurs (Brenner, Théodore, 2002) distinguent ces deux phases : le « roll-back des années 1980 » renvoie au retrait de l'État alors que le *roll-out* à partir des années 1990 correspond à la mise en place de mécanismes de régulation par l'État en réponse aux dysfonctionnements constatés à la période précédente. La formulation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par l'ONU en 2000 a été présentée comme une nouvelle rupture avec un cadre de référence reconnaissant la diversité des modes de gouvernance et valorisant le « dialogue, le pragmatisme et le renforcement des capacités locales », au-delà d'un modèle uniforme (Bellina *et al.*, 2008). La participation est posée comme nouveau principe de développement. Nous montrerons dans cet article comment la diffusion de ces référentiels² à l'échelle internationale s'est déclinée dans des politiques sectorielles nationales, en prenant le cas d'un service de base, l'eau potable, au Burkina Faso.

Le Burkina Faso fait partie de la catégorie des Pays les moins avancés avec des indices de pauvreté et d'inégalités élevés³. À ce titre, il constitue un pays cible pour l'aide internationale, le secteur de l'hydraulique en étant fortement dépendant (Coalition Eau, 2010). Les réformes conduites dans divers secteurs ont été impulsées suite à la signature des plans d'ajustement structurels (PAS, 1991), puis du cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSLP, approuvé en 2000). La seconde révision du CSLP (2010) a débouché sur la formulation de la *stratégie de croissance accélérée et de développement durable* (SCADD), adoptée en vue de la réalisation des OMD (2011-2015). Cette nouvelle stratégie part du constat de l'échec du CSLP à assurer une réduction significative de

2 Le référentiel est « un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs » (Muller, 2006, p. 373).

3 En 2011, le Burkina est 181^e sur 187 pays en termes d'indice du développement humain (IDH). 56,5 % de la population a un revenu inférieur au seuil de pauvreté fixé à 1,25 dollar en PPA par jour et 46,4 % si on considère le seuil de pauvreté national (PNUD, 2011). Pourtant, la croissance annuelle moyenne a été de 5,9 % entre 1997 et 2006, avec un ralentissement en 2007 (crise du coton).

la pauvreté et suppose que « pour engager véritablement le développement, il faut une croissance économique forte et durable » (version provisoire, p. 10). Paradoxalement, alors que les OMD prônaient une pluralité de leviers pour le développement, cette nouvelle stratégie conditionne le développement à la seule croissance économique.

Ainsi, les politiques publiques élaborées dans des pays tels que le Burkina Faso s'inscrivent dans des référentiels véhiculés à l'échelle internationale et ajustés aux contextes locaux. Les États sous régime d'aide conservent une marge de manœuvre dans l'élaboration des politiques publiques. Une approche en termes de gouvernance permet de rendre compte de cette « flexibilité » à travers l'identification des initiatives prises par une pluralité d'acteurs (publics, privés et associatifs) à différentes échelles (locale, nationale et internationale), leurs modes de coordination et de résolution des conflits, et leur pouvoir d'action. On s'écarte ici d'une vision normative en termes de « bonne gouvernance » où des principes efficaces pour la conduite des politiques publiques sont préconisés (Baron, 2003 ; Rogers, Hall, 2003). La bonne gouvernance est assimilée au désengagement de l'État central, à la fois au profit de la sphère privée, mais aussi des collectivités locales qui, dans le contexte de décentralisation, sont dotées de nouveaux pouvoirs de contrôle. Cependant, une analyse précise des relations de pouvoir et de prise de décision, dans des contextes diversifiés, manque dans cette conception qui exclut d'entrée la dimension politique. Dans une autre acception de la gouvernance (Baron, 2003), les relations contractuelles sont considérées comme des enjeux de pouvoir, et les diverses formes de gestion déléguée (dont les partenariats publics privés, à différentes échelles) peuvent être assimilées à des « technologies de pouvoir » au sens de Foucault (Blanc, Hibou, 2007). On cherche donc à identifier les acteurs clés qui contribuent à la formulation de règles parfois innovantes dans le sens où elles apparaissent en « décalage » avec le référentiel dominant, tout en empruntant des principes à d'autres référentiels d'où leur caractère hybride (Baron, Maillefert, 2011).

La succession de divers modes de gouvernance dans le secteur de l'eau au Burkina Faso, notamment en milieu rural, permet de rendre compte de la complexité de la construction de cette action publique.

Depuis les années 1960, le secteur de l'eau constitue un champ d'intervention majeur des États et des bailleurs *via* les projets de développement. La création et la gestion d'infrastructures hydrauliques modernes (forages, puits cimentés, etc.) a été, jusqu'aux années 1980, le fait de l'État, avec l'appui de structures de développement dans une logique de projets. Les services techniques de l'État intervenaient à partir d'une estimation des besoins en eau, selon une logique de l'offre qui tenait peu compte des demandes des populations locales, ni de leur capacité à gérer les nouvelles installations. On supposait un équilibre quasi automatique entre la fourniture d'équipements modernes et la satisfaction des besoins des populations. Les investissements physiques étaient privilégiés, sans que soit pensée la participation des communautés locales aux modalités d'implantation des équipements et à leur gestion. La gratuité de l'eau constituait un principe en

adéquation avec la représentation, véhiculée à cette période, d'un service public relevant de l'État.

À une légitimité basée sur les compétences techniques d'une gouvernance publique supposée équitable s'est substituée une gouvernance communautaire, fondée sur les hiérarchies locales et l'antériorité de certaines populations se considérant autochtones (Bonnassieux, Baron, 2011). Dans de nombreux villages, la maîtrise de la gestion des ressources en eau est devenue source de tensions entre plusieurs catégories d'acteurs, certains étant exclus des sphères de décision. Par exemple, les femmes qui jouent pourtant un rôle essentiel dans l'approvisionnement en eau ont été reléguées à des fonctions secondaires ; de même, les migrants ont été exclus de la gestion de l'eau mais aussi de l'accès dans certains cas. Le pouvoir des notables (chefs coutumiers, commerçants) s'est parfois traduit par une appropriation « individualisée » des infrastructures. Ces comportements s'expliquent dans des contextes où la notion de « gestion publique de l'eau » est ambiguë et où la distinction entre bien public et bien privé est confuse (Olivier de Sardan, Dagobi, 2001). Si de nombreux travaux critiques ont été menés sur la gestion communautaire (Bakker, 2008 ; Jaglin, Bousquet, 2011), il faut souligner qu'elle a favorisé parfois l'émergence d'une « culture associative » au niveau local (Tidjani Alou, 2006).

La Réforme en milieu rural et semi-urbain de 2000 au Burkina Faso marque une rupture car elle préconise de nouveaux modes de gestion, notamment la délégation à des privés. La décentralisation transfère les compétences aux communes, plus tardivement, en 2009. En quelque sorte, on « centralise à nouveau la gestion des systèmes non plus au niveau de l'État, mais au niveau des communes » (Zoungrana, 2011). Par ailleurs, la reconfiguration du rôle des associations d'usagers (AUE) et leur marginalisation ouvrent la voie à de possibles diffusions, à l'échelle locale, de partenariats public-privé, conférant la gestion d'infrastructures complexes (mini-réseaux), parfois rentables, à de petits opérateurs privés. Pour autant, il est possible d'identifier dans certaines régions des innovations institutionnelles qui montrent d'autres voies possibles, notamment des formes de gouvernance hybride mettant des structures associatives au cœur de la gouvernance (cas de l'ADAE, dans l'ouest du Burkina Faso). L'analyse de la Réforme donne donc à lire la pluralité d'interprétations des règles élaborées dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

Afin de rendre compte de cette complexité, nous montrerons, dans un premier temps, les nouveaux dispositifs institutionnels mis en place à l'échelle nationale au Burkina Faso en réponse aux préconisations internationales, dans un contexte de décentralisation. Dans un deuxième temps, nous présenterons le cadre de la Réforme du secteur de l'hydraulique, en explicitant le rôle joué par les associations d'usagers de l'eau et la difficulté à mettre en œuvre des principes participatifs pourtant au cœur de la Réforme.

1 Des dispositifs institutionnels nationaux en cohérence avec le référentiel international

1.1 Des réformes institutionnelles en adéquation avec les OMD

L'analyse du secteur de l'eau au Burkina Faso (fig. 1) permet de rendre compte de l'évolution des référentiels promus à l'échelle internationale et de leur déclinaison au niveau national.

Ayant ratifié la plupart des conventions environnementales internationales, l'État burkinabé a respecté ses engagements en mettant en œuvre un dispositif institutionnel et politique novateur en matière de gestion des ressources en eau (Plan d'Action pour la Gestion des Ressources en Eau, PAGIRE, 2003-2015) mais aussi d'accès à l'eau potable. Certes, l'eau n'apparaît pas dans la constitution du 11 juin 1991. C'est le document de politique et stratégies en matière d'eau, adopté en juillet 1998, qui est le texte de référence par lequel le Burkina Faso a formalisé sa vision et ses approches globales pour le développement du secteur. Il débouchera sur la loi sur l'eau⁴, adoptée en 2001 qui, dans l'article 2, « reconnaît le droit de chacun à disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité » sans en préciser les volumes. De plus, selon l'article 5, l'eau est un « élément du patrimoine commun de la Nation. Elle fait partie du domaine public ».

La Réforme de 2000 constitue une étape, mais le texte de référence est le PN-AEPA (Programme national d'accès à l'eau potable et l'assainissement) de 2006 qui concrétise l'approche programme retenue par le Gouvernement pour l'atteinte des OMD jusqu'en 2015. Le PN-AEPA est un programme et non un projet dans le sens où il n'est pas une intervention spécifique venue de l'extérieur (Diallo, 2009).

Le PN-AEPA constitue le cadre fédérateur de toutes les interventions en matière d'eau potable, en milieux urbain, semi-urbain et rural. Il affiche un principe participatif, notamment dans le cadre de la « revue conjointe » annuelle qui rassemble les parties prenantes : partenaires techniques et financiers, ministères concernés, collectivités locales, opérateur public (ONEA), opérateurs privés, ONG et autres acteurs de la société civile (associations de consommateurs, syndicats). Divers groupes de travail thématiques se réunissent tout au long de l'année pour alimenter la revue conjointe, associant une pluralité d'acteurs. En effet, en conformité avec la déclaration de Paris (mars 2005) sur l'efficacité de l'aide au développement (Charnoz, Sévérino, 2007), le gouvernement du Burkina Faso a signé un mémorandum (janvier 2007) avec ses partenaires techniques et financiers afin d'œuvrer de manière coordonnée et harmonisée pour l'atteinte des objectifs du PN-AEPA. Cela se traduit par la diffusion d'un bilan rendu public, l'actualisation des objectifs et un avis critique et motivé sur les résultats obtenus, en conformité avec les règles du *New Public Management*.

4 LOI N° 002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

Le bilan annuel 2012 du Rapport du PN-AEPA indique des taux d'accès à l'eau potable de 58,5 % en milieu rural et 80 % en milieu urbain en 2011. Rappelons que le taux d'urbanisation au Burkina Faso reste faible (22,7 %, recensement 2006), même si le nombre d'urbains a doublé au cours des 10 dernières années⁵ et que l'étalement urbain supposerait une extension continue des réseaux ce qui est improbable. Le taux de croissance urbaine était de 3,1 % en 2006. Les deux villes principales concentrent la majorité de la population (61,8 %), avec 46,4 % à Ouagadougou (la capitale) et 15,4 % à Bobo Dioulasso (recensement 2006). Cette tendance risque de perdurer suite à l'exode rural, au changement climatique (Blanchon, 2009) qui affecte le nord du pays et entraîne des migrations, les tensions politiques dans des pays limitrophes et l'urbanisation des zones rurales dans le contexte de communalisation intégrale⁶. Même si ces données diffèrent sensiblement selon les sources, on peut souligner que la grande majorité de la population vit en milieu rural et semi-urbain, raison pour laquelle nous traiterons essentiellement de ces territoires.

1.2 Décentralisation et transfert ambigu des compétences aux maires

Ces dispositifs institutionnels sont indissociables de la décentralisation formulée dès 1991 (Dafflon, Madiès, 2011). Mais il faut attendre les lois de décentralisation de 1993 et les « Textes d'orientation de la décentralisation » de 1998 pour que des règles conformes à ces engagements soient établies. La loi de 2004⁷ finalise le processus dans la mesure où la commune devient la collectivité territoriale de base, et la région l'espace économique et le cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement (Diallo, 2009), les maires n'ayant été élus qu'en 2006⁸.

La décentralisation a joué un rôle central dans la nouvelle organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il s'agissait de donner un cadre législatif adapté à la mise en place de modes de gestion des services d'eau décentralisés et territorialisés.

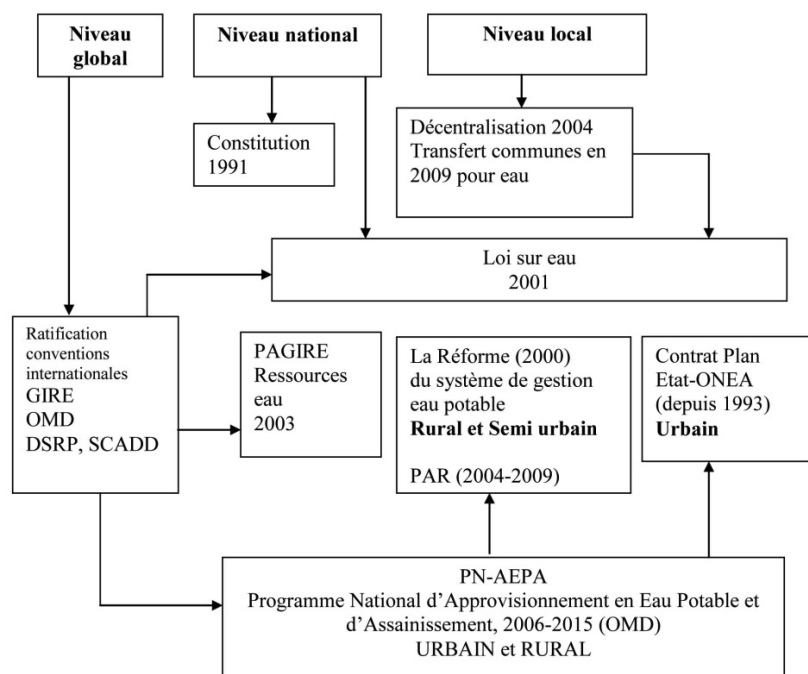
En principe, ces dispositions assurent le transfert aux communes, dans les limites de leur ressort territorial, de compétences en matière de réalisation et de gestion des infrastructures d'approvisionnement en eau potable. La collectivité territoriale devra gérer le service public, elle-même ou sous sa responsabilité, en régie ou dans le cadre d'un contrat de gestion ou de gérance (soit par voie de concession, soit par voie d'affermage). La délégation peut se faire auprès d'un privé, mais aussi de l'opérateur public, l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) qui gère ainsi sept communes urbaines hors de son périmètre contractuel avec État. Par ailleurs, les communes élaborent

5 De 1,6 million en 1996 à 2,788 millions de citoyens en 2006.

6 Depuis 2006, la totalité du territoire burkinabé est organisée à partir des communes (urbaines et rurales). Certaines communes urbaines intègrent des villages.

7 Loi n° 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

8 De nouvelles élections ont eu lieu en 2013.



Catherine Baron, 2013

Fig. 1 Cadre juridique simplifié du secteur de l'eau au Burkina Faso
Simplified legal framework for the water sector in Burkina Faso

leurs plans communaux de développement pour l'alimentation en eau potable et assainissement (PCD-AEPA) sous la supervision des directions régionales. La récente réforme institutionnelle de janvier 2013 aura probablement des répercussions sur cette organisation.

Ces règles ne sont effectives que depuis février 2009, suite au décret⁹ d'application qui transfère les compétences et ressources (patrimoine : puits modernes, forages, postes d'eau autonome, système d'adduction d'eau potable ; ressources financières) aux communes, avec la signature du protocole d'opération entre l'État et la commune. Les communes doivent assurer : (i) le développement des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement (réalisation de forages et de bornes-fontaines, assainissement, construction et entretien des rues et des caniveaux) ; (ii) la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles dans le périmètre urbain ; (iii) la promotion de l'hygiène. Sont exclues du champ d'application de ce décret « les attributions et les ressources de l'Office

9 Décret n° 2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH. MEF/MFPRE.

national de l'eau et de l'assainissement » (ONEA). On voit donc une démarcation claire entre le rural et l'urbain.

Ainsi, on valorise une politique de proximité, mettant les communes au centre du dispositif, sans qu'elles ne puissent toujours opérer seules les choix de gestion de leur service, d'où le rôle joué par les ONG, nationales mais le plus souvent internationales, présentes sur le terrain. En effet, les moyens humains ou financiers n'ont toujours pas accompagné cette politique de manière suffisante et les ONG interviennent désormais plus sur le renforcement des capacités des maires que sur la construction des infrastructures. Par ailleurs, au-delà de l'acteur commun, c'est une politique municipale de l'eau qu'il faudrait construire (Diallo, 2009, 35).

Certains auteurs (Dafflon, Madiès, 2011) soulignent l'ambiguïté du lien qu'entretiennent décentralisation et déconcentration au Burkina Faso. Cela se traduit par un maintien d'un mode de gouvernement hiérarchique, centralisé au niveau de l'État, d'où une certaine forme de « résistance » à la décentralisation lorsque l'on considère les modes de fonctionnement concrets à l'échelle locale. Par exemple, des ambiguïtés existent quant à l'échelle de définition des règles de programmation des infrastructures dans les communes. En principe (Valfrey-Visser *et al.*, 2012), les communes communiquent leur programmation aux directions régionales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (DRAHRH) qui compilent l'information pour transmettre au niveau central. Cette programmation repose sur les besoins identifiés dans le cadre des PCD-AEPA et non sur des financements acquis. Les directions régionales ventilent ensuite l'utilisation de ces fonds non pas sur la base des priorités identifiées au niveau des communes, mais en fonction d'autres considérations (équilibre entre régions à l'échelle du territoire national) qui sont rarement explicitées aux communes. Celles-ci ne découvrent les allocations de fonds qu'une fois les exécutions engagées.

De plus, le recours de l'État à deux agences d'exécution (FEER¹⁰ et AGE-TEER¹¹), qui effectuent les choix d'implantation des ouvrages sans impliquer ni les communes ni les directions régionales dans la décision, exacerbe les tensions. Les conflits institutionnels apparaissent donc comme une limite à la mise en œuvre d'une politique de l'eau viable. En effet, le recours à ces agences peut apparaître contradictoire avec les réformes qui donnent la maîtrise d'ouvrage aux communes. Mais cela accélère l'octroi des fonds permettant d'atteindre plus rapidement les objectifs du Millénaire. Comme le souligne Zoungrana (2011, p. 26) : « Entre la nécessité de produire immédiatement des résultats et la nécessité de mettre en place des structures de la maîtrise d'ouvrage communale pour gérer la création et l'exploitation des infrastructures, l'État a choisi la première solution. » On peut

10 Le Fonds de l'eau et de l'équipement rural (FEER) est un établissement à caractère administratif (EPA) créé comme projet en 1972, avec appui de la Banque mondiale pour les aménagements hydroagricoles.

11 Créée par décret n° 2009-046/PRES/PM/MAHRH/MCPEA du 17 février 2009, l'Agence d'exécution des travaux eau et équipement rural (AGETEER) est une société d'État fonctionnant selon les règles du secteur privé.

se demander si le nouveau montage institutionnel de janvier 2013 corrigera ces ambiguïtés.

Dans ce nouveau contexte où les communes sont affichées comme l'acteur clé du service, comment et à quel niveau penser la participation des populations, principe récurrent des politiques de développement ?

1.3 Un système d'acteurs hiérarchique

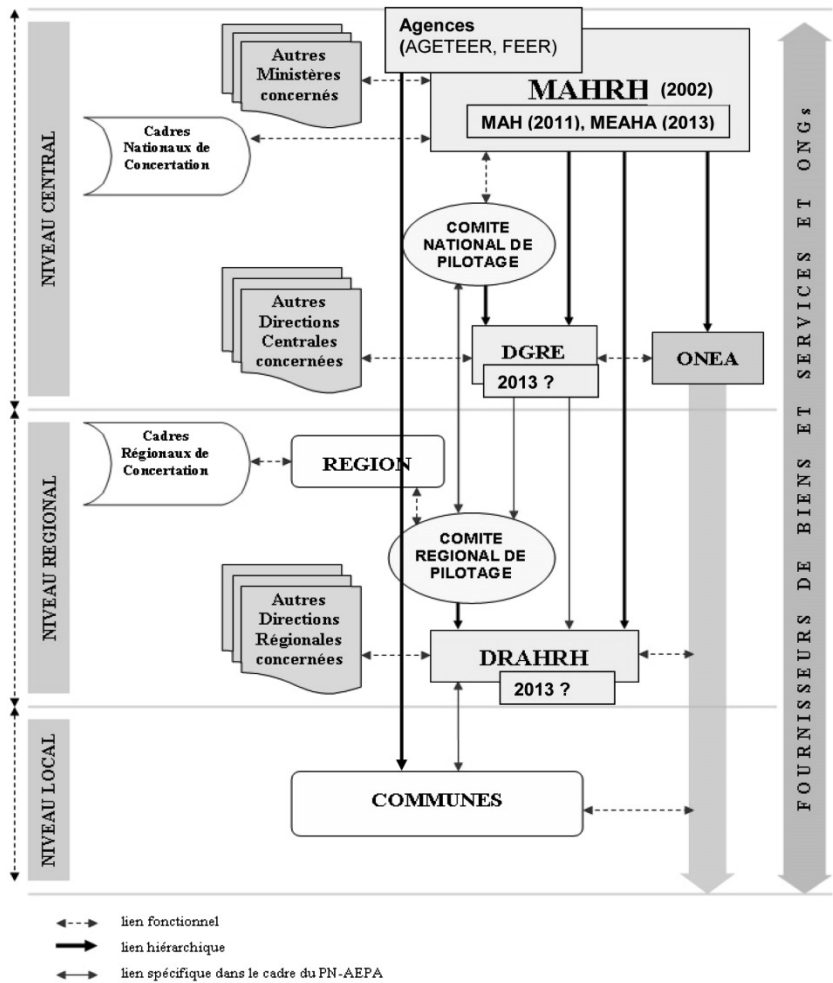
Le système d'acteurs caractéristique du secteur de l'eau, relativement hiérarchique, rend compte de cette complexité institutionnelle (schéma 2).

L'échelon central reste fortement représenté, et l'État est l'acteur clé du dispositif institutionnel, la tutelle du secteur de l'eau étant assurée depuis 2002 par le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH, renommé ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, MAH, en 2011). Depuis janvier 2013, la création à part entière d'un ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement entérine la séparation entre Eau et Agriculture, et permet d'afficher la priorité donnée à l'assainissement. Ce ministère définit l'orientation de la politique de l'eau et de l'assainissement. Il a en charge la mise en œuvre du PN-AEPA. Cette politique est aussi supervisée par le ministère de la Santé et le ministère de l'Environnement.

Le pouvoir est concentré aux mains de l'administration centrale, notamment la Direction générale des ressources en eau (DGRE) et la Direction générale pour l'assainissement, les eaux usées et Excreta (DGAEUE, créée en 2008), sous l'autorité du MAH jusqu'en 2013. Cette politique est portée dans les zones rurales par 13 Directions Régionales (DRAHRH). Une ambiguïté peut être soulignée dans la mesure où la DGRE définit les règles mais est aussi chargée de les mettre en œuvre via les structures déconcentrées de l'État dans un contexte de décentralisation et de nouvelles compétences attribuées aux communes. À nouveau, les mois à venir conduiront probablement à une réorganisation de ces acteurs.

En milieu urbain, l'ONEA est l'acteur clé, sous la supervision directe du ministère de l'Eau. Il se situe donc au même niveau que la DGRE et la DGAEUE pour le rural (fig. 2). Cette organisation peut sembler ambiguë dans la mesure où la DGRE et la DGAEUE sont des institutions alors que l'ONEA est une société d'État. La question de la répartition des rôles se pose dans les espaces périphériques des villes, lorsque d'anciens villages ruraux sont intégrés dans le périmètre urbain, dans le contexte de la communalisation. Ces territoires de l'entre-deux relèvent ainsi de modes de gouvernance hybrides.

La décentralisation a engendré une reconfiguration des rapports entre acteurs à l'échelle locale dans le secteur de l'eau, notamment entre l'État à travers ses services déconcentrés, les maires devenus acteurs clés de la gestion du service, les associations d'usagers de l'eau et les opérateurs (privés et publics) d'où de nouvelles formes de gouvernance locale. Pour en rendre compte, nous proposons



Source : PN-AEPA, 2006 ; Revu Baron, 2013

Fig. 2 Système d'acteurs dans le secteur de l'eau au Burkina Faso
System of actors involved in the water sector in Burkina Faso

d'analyser l'impact de la Réforme de l'hydraulique en milieu rural et semi-urbain au Burkina Faso qui promeut une gouvernance que l'on pourrait qualifier d'hybride.

2 Déclinaison de la gouvernance hybride de l'eau à l'échelle locale : la Réforme et le rôle des AUE

Des modes de gouvernance, que nous qualifions hybride, sont particulièrement lisibles en milieu rural et semi-urbain, voire dans les périphéries urbaines non loties (non étudiées ici). Ils ne peuvent être dissociés des modalités techniques d'accès à une eau qualifiée de potable (1) et des mécanismes de tarification qui y sont associés (2). Ils supposent par ailleurs d'identifier les logiques d'acteurs, voire les conflits qui guident l'action collective à l'échelle locale. Nous aborderons cette question dans le contexte de la Réforme (3) qui a suscité une innovation organisationnelle, à savoir la mise en place d'associations d'usagers de l'eau (4).

2.1 Une gouvernance locale conditionnée par des dispositifs techniques

Un compromis existe sur le plan international pour définir l'« accès au service de l'eau » et la « potabilité de l'eau ». Cet accord sur la qualification a été un préalable à l'élaboration des OMD. Selon les instances onusiennes (OMS, Unicef, 1990), un accès *raisonnable* à l'eau potable est défini par la disponibilité d'au moins 20 litres par personne et par jour à un point d'eau situé à moins d'un kilomètre du lieu résidence. De même, la définition de l'eau potable renvoie à une distinction entre une « *eau potable améliorée* » (réseau, borne fontaine, puits foré, puits creusé protégé, source protégée, citerne eau pluie) et « *non améliorée* » (puits non protégé, source non protégée, rivière, étang, eau fournie par revendeur, camion-citerne), d'où une distinction entre des sources d'approvisionnement satisfaisantes à la fois du point de vue de la qualité et de la quantité (Unicef *Rapport*, 2004). Ces critères ont leur importance car ils fondent les modes de calcul des taux d'accès au cœur des enjeux pour l'atteinte des OMD. Ceux-ci orientent les politiques nationales mais conditionnent aussi l'accès à des financements.

Dans la réalité, la diversité des modalités au sein des espaces villageois ou urbains entrave une vision homogène de l'accès à l'eau potable. De plus, la pluralité des modes de gouvernance au niveau local renvoie à des formes organisationnelles, des modalités techniques et des règles spécifiques parfois complexes à décoder. Une analyse en fonction de la nature des territoires s'avère nécessaire.

Au Burkina Faso, on opère une distinction entre milieu rural, semi-urbain et urbain, la catégorie « semi-urbain » restant floue. Selon le *Code des collectivités territoriales*, on compte 351 communes, 49 urbaines et 202 rurales. Une commune urbaine est une entité territoriale qui regroupe au moins 25 000 habitants à laquelle peuvent être rattachés des villages. Une commune rurale comprend au moins 5 000 habitants. Si le Code ne définit pas la catégorie « semi-urbain », le PN-AEPA et la Direction générale des ressources en eau (DGRE) s'y réfèrent pour qualifier des territoires avec une population comprise entre 2000 et 10 000 habitants.

Dans les villes (plus de 10 000 habitants), l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), une entreprise publique, assure la production et la

distribution de l’eau dans les quartiers urbains lotis¹², en cohérence avec la stratégie des maires. Cependant, toutes les villes de plus de 10 000 habitants ne relèvent pas de la compétence de l’ONEA. Dans le cadre d’un contrat plan avec l’État, l’ONEA assure les services d’approvisionnement en eau et d’assainissement de 39 centres urbains du pays. Dans les faits, l’ONEA ne procède à l’extension des infrastructures dans les centres urbains que s’il les juge rentables afin de ne pas fragiliser son équilibre financier. Il peut aussi gérer le service dans certaines communes, à la demande des maires.

En milieu rural et semi-urbain, la DGRE met en œuvre la politique du gouvernement et coordonne le secteur. En milieu rural, la norme est un point d’eau pour 300 habitants à une distance maximale de 500 mètres. Dans le cas du semi-urbain, on privilégie les mini-réseaux (adduction d’eau potable simplifiée) avec une capacité de 300 litres/jour/habitant (tableau 1).

Tabl. 1 Normes d’équipement suivant le type d’agglomération
Standards for installations according to type of agglomeration

Eau Potable	Normes		
Paramètres	Village	Chef lieu de commune rurale, ou village d'au moins 3.500 habitants	Chef lieu de commune urbaine
Qualité de l'eau	Directive OMS	Directive OMS	Directive OMS
Consommation spécifique en eau	20 l/l/habitant	20 l/l/habitant	BF : 20 l/l/habitant BP : 40 à 60 l/l/habitant
Distance	PMH à moins de 1.000 m du centre de groupement d'habitat	BF et PDC à moins de 500 m des groupements d'habitat	BF et PEA à moins de 500 m des groupements d'habitat
Accessibilité	1 PMH par tranche de 300 habitants 1PEM par village de moins de 300 habitants	1 BF / 500 habitants 1 PEA / 100 habitants 1 BP / 10 habitants	1 BF / 500 habitants 1 PEA / 100 habitants 1 BP / 10 habitants

PEM = Point d'Eau Moderne, PEA = Poste d'Eau Autonome ; BF = Borne fontaine ; BP = Branchement particulier ; PMH = Pompe à motricité humaine
Source : DGRE

Source, Zoungrana, 2011

En conformité avec les orientations données par les bailleurs dans le cadre du PN-AEPA, la problématique de l’hydraulique au Burkina Faso est traitée prioritairement du point de vue des infrastructures et de leur fonctionnalité.

Dans le cas de l’hydraulique semi-urbaine et villageoise, différents types d’infrastructures existent et renvoient à des modes de gouvernance pluriels au sein d’un même territoire. Des « points d’eau moderne » cohabitent avec des modalités d’accès « traditionnelles » (« eau potable non améliorée » telle que les

12 L’ONEA intervient dans cinq quartiers non lotis de la périphérie de Ouagadougou via des petits opérateurs privés.

mares, marigots, puits traditionnels, etc.). On peut hiérarchiser ces modalités en fonction de plusieurs critères : nombre de personnes ciblées, potentialités de création de « marchés locaux de l'eau » et paiement de l'eau, réduction de la pénibilité de la corvée d'eau, complexité du dispositif technique et sa maintenance, santé, etc. Nous proposons de les distinguer en fonction de leur complexité technique, liée à leur degré d'autonomie vis-à-vis d'une source énergétique car cela influe sur la maintenance, le coût d'entretien et l'investissement, et donc sur le prix de l'eau.

Les installations telles que le poste d'eau autonome (PEA), les adductions d'eau potable simplifiées (AEPs) avec bornes fontaines (BF) et branchements particuliers (BP), et plus récemment le poste de distribution collective (PDC) sont alimentés par des réseaux de canalisations sous pression.

Présentant une certaine complexité technique et organisationnelle, les mini-réseaux (AEPS) sont considérés comme une innovation dans de nombreuses communes et s'inscrivent, à une échelle réduite, dans la logique du modèle conventionnel. En effet, un réseau répartit l'eau depuis le château d'eau vers des points de distribution qui peuvent être des bornes fontaines, et plus rarement des branchements individuels ou collectifs (mosquées, écoles, centres de santé). L'un des objectifs à la généralisation des AEPs affiché au Burkina Faso serait de permettre un accès individualisé avec des branchements domiciliaires pour les ménages ayant des capacités financières. Cependant, cette modalité reste marginale ; en 2005, 8,6 % de la population rurale était desservie par AEPS (Baron, Bonnassieux, 2011).

Dans certains villages, on trouve des postes d'eau autonomes. Ils sont constitués de forages ou de puits équipés d'un système de pompage mécanisé relié à un groupe fonctionnant au gasoil (groupe électrogène), à un groupe électrique si le réseau d'électricité est à proximité, ou enfin à un générateur solaire. L'eau est distribuée directement au pied du réservoir de stockage, parfois par une rampe avec des robinets ce qui diminue la pénibilité de la tâche et assure la qualité de l'eau.

Le forage équipé d'une pompe à motricité humaine (PMH), desservant environ 250 personnes, et le puits moderne avec une pompe à main, considérés aussi comme des points d'eau modernes, constituent des installations autonomes. Ces modalités sont privilégiées lorsque la population concernée est faible et que la demande en eau reste stable.

Sur la base du nombre d'ouvrages fonctionnels et des normes officielles de couverture¹³, la population couverte par des points d'eau potable modernes en milieu rural et semi-urbain (hors ONEA) a progressé de 52 % en 2005 (année de référence) à 56,63 % en 2009. Mais des disparités existent entre les régions et entre les localités. La situation de la région du Sahel est particulièrement préoccupante avec un taux d'accès de 37,98 % (Zoungrana, 2011, p. 12).

13 EDE/SAWES – Formulation du PNAEPA – volume I État des lieux hydraulique, p. 63.

Dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau, l'un des indicateurs clés retenu est le taux de fonctionnalité des équipements.

Suite à la politique nationale qui a amélioré le suivi de l'état des infrastructures et assuré le financement de réhabilitations et réparations, le taux de fonctionnalité des PEM est passé de 82,4 % en 2010 à 85 % en 2011, et celui des AEPS de 66,7 % à 70,7 % avec des inégalités régionales. Cependant, la question de la fonctionnalité est sensible au Burkina Faso, ces taux dépendant de la définition que l'on se donne. Une AEPS est considérée comme fonctionnelle dans le PN-AEPA si elle assure la desserte en eau des populations dans des conditions proches de l'état de marche initial, sans interruption du service pendant une durée ne dépassant pas 12 mois. Or, certains observateurs remettent en cause ce mode de calcul (Pezon *et al.*, Washcost, 2012). En effet, la logique d'élaboration de la politique de l'eau et son évaluation dans le cadre du PN-AEPA reposent essentiellement sur des critères technico-financiers puisque l'on évalue le nombre de points d'eau modernes à construire afin d'atteindre les taux d'accès fixés dans le cadre des OMD. Or, comme le propose le programme Wash Cost, ne vaudrait-il pas mieux se référer à des niveaux de service *effectivement* reçus par les usagers, à une échelle qui permettrait d'appréhender assez finement la qualité de service fourni à chaque habitant (le quartier urbain, le village, la commune). Ce serait une condition de base pour permettre une gestion territoriale des services d'eau à l'échelle des communes en fournissant un tableau de bord à partir d'indicateurs plus réalistes (Pezon *et al.*, 2012, p. 31).

2.2 Gouvernance locale et enjeux de tarification : une règle, une pluralité d'interprétations

La distinction entre les points d'eau modernes et traditionnels réside dans le fait que le principe de paiement de l'eau est acté dans le premier cas (l'eau est vendue au volume, à la bassine, au seau ou à la barrique), même si dans le cas des PMH, il s'agit souvent d'une cotisation forfaitaire. Ceci engendre des stratégies de substitution entre les modalités d'accès à l'eau (gratuites ou payantes) en fonction des périodes et des usages (Baron, Bonnassieux, 2011). La concurrence entre les modalités peut donc mettre en péril le principe même d'un service marchand.

La Réforme, en conformité avec le référentiel néolibéral, a retenu le principe du paiement de l'eau. Le tarif est supposé couvrir les charges d'exploitation et le renouvellement d'infrastructures à durée de vie courte puisque l'État a la charge de renouveler les infrastructures de longue durée (au-delà de 15 ans), telles que les canalisations, les châteaux d'eau, etc. Ce tarif est fixé par le conseil municipal et connaît de fortes variations en fonction des régions, à la différence des centres urbains gérés par l'ONEA qui a une grille tarifaire unique pour les

centres concernés par le contrat État-ONEA¹⁴. Ceci remet en cause le principe d'équité territoriale.

Pour le milieu rural et semi-urbain hors périmètre de l'ONEA. Pour le milieu rural et semi-urbain hors périmètre de l'ONEA, le mécanisme de solidarité s'appuie sur des subventions directes de l'État, mais l'État peine à remplir cette responsabilité dans des délais qui permettent d'assurer la pérennité du service (Zoungrana, 2011). L'intervention des partenaires financiers, la coopération décentralisée et les ONG pallient les manques de l'État dans ce domaine (Coalition Eau, 2010).

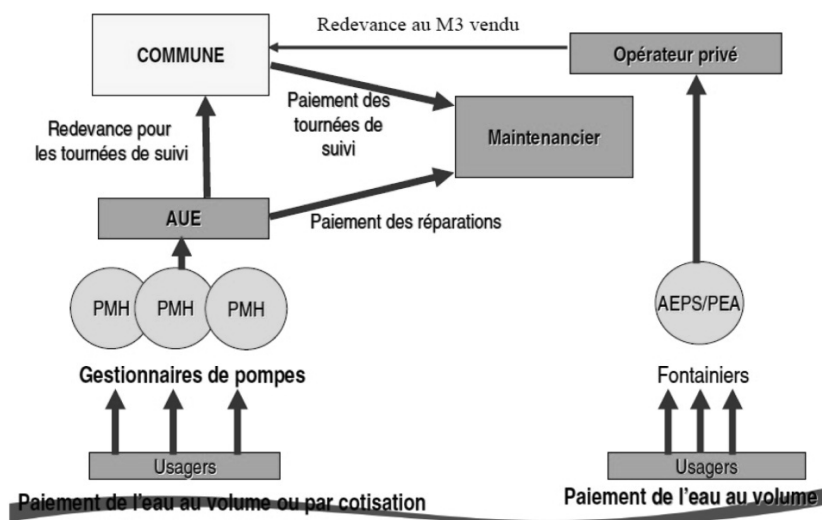
Dans la pratique, le paiement de l'eau en milieu rural et semi-urbain n'est pas systématique et une pluralité de situations peut être identifiée en fonction des rapports de pouvoir à l'échelle locale. D'une part, des arrangements locaux informels existent lorsque certains villageois ne peuvent payer l'eau en raison, par exemple, de leur grande précarité (Baron, Bonnassieux, 2011). Par ailleurs, les modes de paiement et les logiques sous-jacentes au principe de tarification diffèrent en fonction des infrastructures (fig. 3). Au niveau des pompes à motricité humaine (PMH), deux modalités sont prévues pour collecter des ressources financières afin d'alimenter un fonds pour l'entretien et la maintenance : soit la vente de l'eau au volume, soit le paiement d'une cotisation forfaitaire par les usagers. Les enquêtes de terrain montrent que cette dernière solution est la plus répandue et la plus simple à mettre en œuvre. La vente d'eau au volume permet par ailleurs de dédommager la personne qui est en charge de la vente de l'eau. Le paiement de l'eau renvoie à la fois à une contrainte économique (réduire les dépenses publiques), mais aussi à un souci d'efficacité (améliorer le fonctionnement des équipements). Pour autant, ce principe de tarification aux PMH ne traduit pas, de notre point de vue, l'enclenchement d'un processus de marchandisation de l'eau qui reste, dans cette configuration, un bien commun. La logique qui sous-tend la tarification du service de l'eau au niveau des AEPS relève d'une autre logique. Elle traduit l'émergence de « marchés locaux de l'eau », la distribution de l'eau et l'exploitation du service devenant une activité économique qui peut être, dans certains contextes, rentable. La Réforme, en préconisant la délégation possible à des opérateurs privés, s'inscrit dans cette conception de l'accès à l'eau potable comme service marchand.

2.3 La Réforme : une archipellisation des territoires et une multiplication d'acteurs

La Réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain¹⁵, qui a eu lieu en 2000, concerne l'ensemble des territoires hors champs de compétence de l'ONEA. Elle constitue la principale réglementation sur les points d'eau « modernes », en procédant à

14 Au niveau des AEPS gérées en affermage par l'ONEA, le tarif se rapproche de celui des centres inclus dans le périmètre de l'ONEA, même si cela ne constitue pas une obligation contractuelle.

15 Décret n° 2000-514/PRES/PM/MEE du 3 novembre 2000.



Source : PsEau, Sophie Le Charpentier, 2011

Fig. 3 Les différents systèmes de tarification en fonction des infrastructures (AEPS/PMH)
The different pricing structures according to infrastructure type (AEPS/PMH)

une distinction en matière de gouvernance entre forages équipés de pompes à motricité humaine (PMH) et adductions d'eau potable simplifiées (AEPS).

Fondée sur une critique du mode de gestion communautaire¹⁶ qui prévalait (Baron, Bonnassieux, 2011), la Réforme propose d'en dépasser les limites. En effet, face à des taux de panne et d'abandon élevés des infrastructures hydrauliques, présentés comme une conséquence de la gestion communautaire, une réflexion a été menée afin d'assurer la pérennisation des ouvrages et du service. Il convenait tout d'abord de réduire les charges de l'État tout en accompagnant le transfert de la maîtrise d'ouvrage publique des installations d'alimentation en eau potable aux communes (Diallo, 2009). Mais, dans le même temps, on renforçait les missions de planification et de contrôle de l'État à travers les services déconcentrés supposés fournir une assistance à la maîtrise d'ouvrage, sans en avoir véritablement les moyens financiers ou humains. Les principes d'un service public (disponibilité de l'eau, équité, qualité et accessibilité) étaient réaffirmés, même si leur mise en œuvre s'avérait délicate. Cette volonté de maintenir la dimension publique du service est une des spécificités du Burkina Faso.

Avant la mise en œuvre de la Réforme sur l'ensemble du territoire, un programme d'application de la Réforme (PAR) a été conçu, sur financement de l'Agence française de développement (2004-2009), pour tester l'implantation

16 Le terme de « communautaire » présente de nombreuses ambiguïtés, voir Baron, Maillefert (2011) ; Diallo (2009) ; Bakker (2008).

de la Réforme à l'échelle de 13 provinces et 108 communes (ANTEA, 2009, carte 1). Il s'est traduit par des campagnes d'information et de promotion de la Réforme et de formation des acteurs, la réalisation d'ouvrages (AEPS, forages), et la constitution ou la restructuration d'associations d'usagers de l'eau, dans un contexte de décentralisation où les règles, redéfinies, devaient être appropriées par les différents acteurs du secteur. L'interprétation de la Réforme faite par le PAR s'inscrit dans le cadre du référentiel marchand car est préconisée une gestion déléguée au privé, s'incarnant dans des partenariats locaux public-privé. Ceci relève d'une interprétation restrictive du texte. La question centrale n'est plus celle de l'équité dans l'accès, mais de « créer les conditions d'une rentabilité attractive des interventions [des opérateurs privés] dans la gestion du service public de l'eau » (Diallo, 2009, 24).

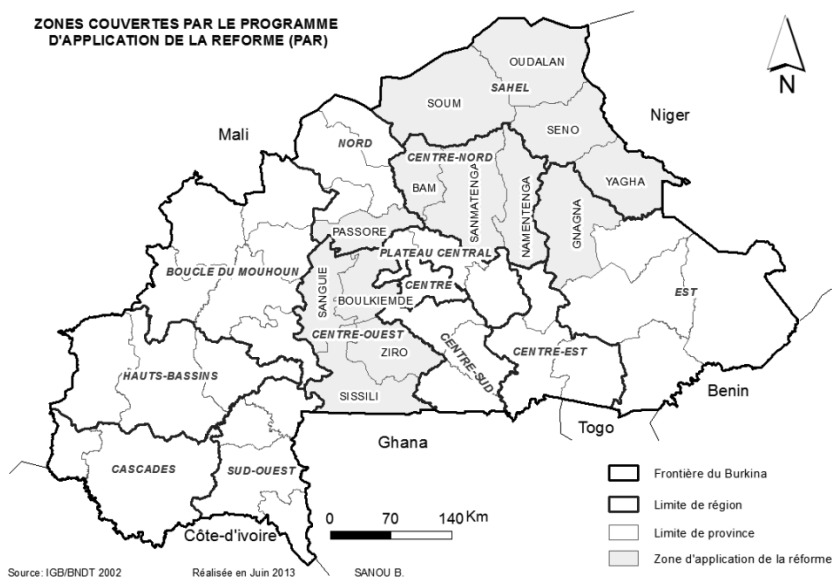


Fig. 4 Treize zones concernées par le programme d'application de la Réforme (PAR)
Thirteen zones covered by the Reform Application Programme

En matière de gouvernance du secteur, et cela constitue la principale rupture, le texte préconise que les villes moyennes, disposant d'un réseau conventionnel mais non intégrées dans le périmètre de l'ONEA¹⁷, adoptent un mode de gestion en régie ou délèguent la gestion de leur service à l'ONEA par contrat

17 L'article 5 du décret de transfert de compétences stipule : « sont exclues du champ d'application du décret les attributions et les ressources de l'ONEA ». En 2011, 39 villes étaient dans le périmètre de l'ONEA qui produit l'eau, la distribue et exploite le service dans le cadre d'un contrat plan État-Onea.

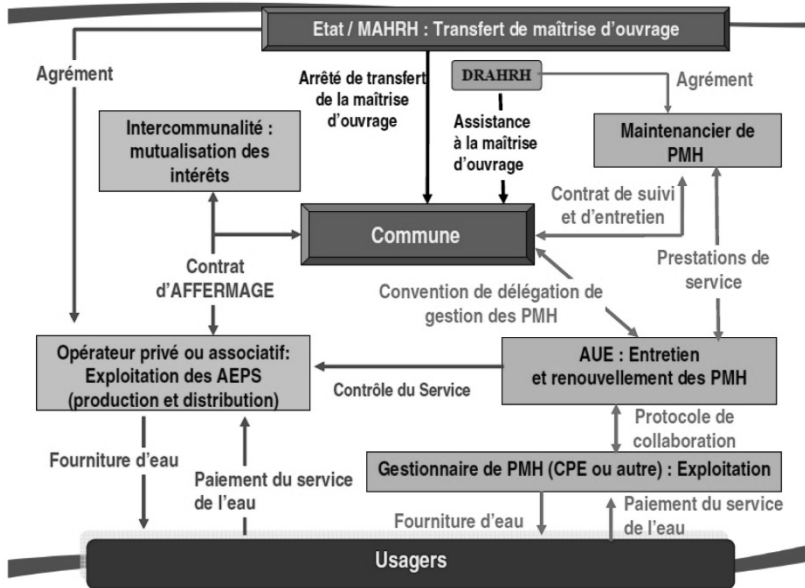
d'affermage¹⁸, voire à un petit opérateur privé (Diallo, 2009). Par contre, pour les adductions d'eau potable simplifiées (AEPS) ou PEA, les textes recommandent la gestion déléguée (contrat d'affermage), notamment à un privé¹⁹, voire à une structure associative. Enfin, la commune délègue la gestion des autres points d'eau qui sont sur son territoire (PMH) à des associations d'usagers de l'eau recomposées, reconduisant des principes qui restent malgré tout proches de la gestion communautaire, en corrigeant certains défauts (notamment des formes de clientélisme).

Le schéma 4 rend compte de cette complexité en fonction des types d'infrastructures, à gauche du schéma pour les AEPS (mini-réseau) et à droite pour les PMH (dispositif autonome). On associe donc la gouvernance à des critères techniques (distinction entre PMH/AEPS), fortement corrélés à des critères économique-financiers (différents principes de tarification). L'ambiguïté du découpage territorial (entre urbain, semi-urbain et rural, entre quartiers lotis et non lotis au sein des villes) brouille les frontières des modes de gouvernance, d'où leur caractère parfois hybride dans ces territoires. On peut supposer, à terme, une harmonisation des modes de gestion à l'échelle du territoire local, englobant l'ensemble des infrastructures avec une domination de la gestion privée. Ce choix irait de pair avec une exclusion des acteurs de la gestion communautaire (comités de points d'eau, comités de gestion des équipements solaires, etc.).

La gestion déléguée au privé va de pair avec la structuration d'un vivier de petits entrepreneurs locaux. Cependant, à l'heure actuelle, peu d'opérateurs privés spécialisés dans le secteur de l'eau existent au Burkina Faso. Ils ont une faible capacité technique, humaine ou financière, et des formations sont mises en place afin de renforcer leur professionnalisation. Parmi ces opérateurs privés, on constate l'implication de bureaux d'études spécialisés dans le domaine de l'eau et des entreprises qui intervenaient dans la construction des infrastructures. Les quatre opérateurs privés présents sur le marché (Sawes, PPI-BF, Faso Hydro et Sore & Frères) ont signé des contrats avec 75 communes qui ont mis en affermage soit la totalité, soit une partie de leurs AEPS (Valfrey-Visser *et al.*, 2012). Par exemple, Vergnet Hydro, via sa filiale Faso-Hydro, est passée du rôle de constructeur de pompes ou de mini-réseaux à celui d'exploitant. Ils se situent essentiellement dans les régions Centre et Nord du pays, et se partagent un marché peu développé et à faible rentabilité. Dans la mesure où la rentabilité du système suppose la gestion de plusieurs centres, l'opérateur privé va superviser la gestion de l'eau dans un territoire impliquant plusieurs communes avec mutualisation des réseaux. Le récent décret sur l'intercommunalité répond d'une certaine façon à cette nécessaire coordination. Précisons que dans ce cas, l'opérateur privé ne finance

18 En 2011, 7 villes (Zorgho, Toma, Bittou, Diébougou, Diapaga, Gayéri, Houndé) ont établi un contrat d'affermage avec l'ONEA.

19 Ce terme de privé présente des ambiguïtés. Il s'agit ici de personnes physiques ou morales, compétentes, agréées et sélectionnées par la commune sur la base d'une offre de service.



Source, PsEau, Sophie Le Charpentier, 2011. Fait à partir du Schéma issu du document de communication du PN-AEPA

Fig. 5 *Système de gouvernance des infrastructures hydrauliques en milieu urbain et semi-rural (AEPS et PMH)*
Governance system for drinking water infrastructure in urban and semi-rural territories (AEPS and PMH)

pas ce qui relève de la conception du service ; le matériel et l'investissement liés à la construction des infrastructures sont pris en charge par l'État.

Aux côtés de ces modes de gouvernance privée ou publique des AEPS, les textes laissent une possibilité pour une gouvernance de type associative comme dans le cas particulier de la gestion partagée initiée par l'Association pour le développement des adductions d'eau potable (ADAE). Ainsi, trois modèles existent sur le territoire national.

Globalement, le pourcentage d'AEPS gérées par délégation (contrats d'affermage avec des opérateurs privés ou avec l'entreprise publique, ou par une association telle que l'ADAE) reste faible. Sur 624 AEPS sur l'ensemble du territoire, 206 d'entre elles, soit 33 %, sont gérées par délégation (Valfrey, 2012). Depuis 2010, 347 entreprises et bureaux d'étude ont été agréés (PN-AEPA, 2012). Une corrélation entre fonctionnalité et modes de gestion peut être opérée. Les deux régions où les taux de fonctionnalité sont les plus élevés sont celles gérées par l'ADAE.

2.4 Les associations d'usagers : un acteur clé de la gouvernance hybride

La constitution de nouvelles associations d'usagers de l'eau (AUE), légalement reconnues dans chaque village, est une innovation institutionnelle de la Réforme.

Avant la Réforme, les premières AUE avaient été conçues dans les années 1990, dans une période de transition où la décentralisation n'était pas généralisée et où existait un vide institutionnel (absence de maires). La mise en place de structures de gestion qui assurent la viabilité du service d'eau s'avérait nécessaire dans ces territoires. Divers projets portés par les ONG et bailleurs corrêlaient le financement des infrastructures (type mini-réseaux) à la constitution d'une AUE pour gérer le service. L'objectif était de contourner une gestion communautaire qui prévalait dans les villages et qui était critiquée car elle conférait tout pouvoir aux notables dans le cadre de comités de gestion des points d'eau (Baron, Bonnassieux, 2011). Il s'agissait par ailleurs de proposer une gestion décentralisée de ces mini-réseaux qui s'appuyait sur des opérateurs locaux avec une vente de l'eau au volume (Diallo, 2009). L'AUE devenait un acteur clé puisqu'elle fixait le prix de l'eau, contrôlait les chefs de centre, etc.

Mais ces associations, qui devaient opérationnaliser les principes participatifs véhiculés par les projets de développement, ont reproduit certains modes de fonctionnement qu'elles étaient censées combattre au sein des espaces villageois.

La Réforme impose donc de nouvelles AUE, agréées par l'État à travers une licence d'exploitation. Elles sont toujours fondées sur des principes participatifs, condition d'homologation de l'AUE. Elle doit être constituée sur une base territoriale (au niveau du village ou du secteur) et ses membres doivent représenter la diversité socioculturelle de tous les quartiers. Les membres de l'AUE doivent être désignés et leur nombre (entre 30 et 80 membres) est calculé en fonction du critère de population retenu dans le cadre de la Réforme²⁰. L'AUE doit être composée pour moitié de jeunes et la parité hommes/femmes respectée. Un bureau de 6 membres (président, secrétaire, trésorier, secrétaire à l'information, 2 hygiénistes) doit être élu par les représentants des quartiers, même si dans les faits ils sont plutôt désignés. Aucun critère d'équité de sexe ou d'âge n'est fixé pour le bureau, seuls les postes d'hygiénistes sont systématiquement attribués à un homme et une femme à responsabilité égale. Les membres des bureaux ne sont pas rémunérés mais ont un dédommagement lors de déplacements (réunions, formations). Le bénévolat limite l'engagement des responsables d'AUE.

Sur le terrain, on note un fort décalage entre ce principe participatif conçu sur une base égalitaire et sa mise en œuvre. La règle de la décision démocratique au sein de groupes d'usagers est peu réaliste car elle entre souvent en contradiction avec les principes coutumiers qui mettent en avant des hiérarchies liées à l'antériorité d'installation, à l'inégalité des statuts en fonction de l'origine, de l'âge et du sexe. La place des femmes dans les nouveaux dispositifs de gestion est

20 Une AUE de 30 à 60 membres pour les villages de moins de 2 000 habitants, une AUE de 60 à 80 membres pour plus de 2000 habitants.

par exemple ambiguë. En effet, elles occupent encore principalement les postes d'« hygiénistes » (entretien et nettoyage des bornes fontaines) ou de trésorières, mais rarement une fonction stratégique (présidente d'AUE).

Au-delà des problèmes liés à leur constitution, la Réforme a amoindri leur rôle dans un contexte où la commune est devenue maître d'ouvrage et propriétaire de toutes les infrastructures. Alors qu'elles géraient auparavant les AEPS et représentaient l'acteur clé de l'ensemble du service, les AUE vont désormais assurer une simple fonction de suivi des AEPS. Elles n'interviennent donc pas dans leur gestion, mais elles assurent le contrôle du service public de l'eau (disponibilité, équité, accessibilité et qualité) et en rendent compte à la commune.

Les AUE gèrent, de façon intégrée au sein des villages, toutes les pompes à motricité humaine (PMH), principales modalités d'accès à l'eau dans les villages qui étaient auparavant individuellement gérées par un comité de gestion. Elles mutualisent les recettes perçues pour assurer l'entretien des infrastructures en collaboration avec les maires et les comités de gestion des points d'eau (CGPE) qui gèrent au quotidien ces infrastructures. Elles contrôlent les comptes. Elles peuvent décider de maintenir l'ancien gestionnaire ou en choisir un nouveau. Cependant, d'anciens comités de gestion, qui géraient de façon satisfaisante les PMH et qui drainaient des contributions substantielles pour la maintenance des équipements, n'acceptent pas toujours que les fonds qu'ils collectent soient transférés aux AUE car cela les dépossède de leur pouvoir au niveau local.

Au-delà des principes affichés, les réalités montrent des adaptations locales à la norme. Dans de nombreux villages, l'AUE reste l'acteur clé qui accompagne les acteurs locaux dans la gestion du service à l'échelle locale, notamment du fait de sa représentation au sein du Comité Villageois de Développement (CVD). Elle exerce donc des compétences qui dépassent ses prérogatives. Elle intervient aussi au niveau de la résolution des conflits, par exemple entre chefs de centre des AEPS, fontainiers et usagers. Elle assume donc une fonction de régulation. La commune doit parfois trouver des solutions innovantes consensuelles. Ainsi, « à Houndé, les AUE déjà existantes ont évolué pour assumer à la fois leurs anciennes attributions (gestion de l'AEPS) et les nouvelles exigences (gestion des PMH), ce qui permet de résoudre en partie les problèmes de concurrence entre les PMH et les bornes fontaines » (Charpentier, 2011, p. 33).

L'ensemble de ces mutations s'inscrit dans un contexte incertain. Selon les données de 2012 (PN AEPA), 63,6 % seulement des AUE seraient fonctionnelles. De plus, les acteurs locaux ont une méconnaissance des outils de mise en œuvre de la Réforme dans les régions hors de la zone pilote où un accompagnement au plus près avait été proposé par une forte implication de bailleurs (Agence française de développement). Sans cet accompagnement, la mise à l'échelle de la Réforme risque de rencontrer des difficultés. Des ONG et des bailleurs proposent des appuis, notamment dans la constitution des AUE et la formation de leurs membres, et dans le renforcement des capacités des maires qui peinent parfois à choisir entre les différents modes de contractualisation.

Le terme de gouvernance hybride prend sens pour rendre compte de la complexité des interactions entre les acteurs publics dotés de nouvelles compétences (les maires, et les services déconcentrés de l'État), les privés, les ONG, les associations de développement local et les associations d'usagers de l'eau, l'acteur clé restant le maire, du moins sur le plan formel.

3 Conclusion

Au Burkina Faso, comme dans de nombreux pays, les Réformes impulsées dans le secteur de l'eau potable et l'assainissement pour atteindre les Objectifs du Millénaire, nouveau cadre du développement, ont engendré des transformations majeures sur une période de temps relativement courte.

Le référentiel diffusé à l'échelle internationale a été décliné en principes relativement précis qui s'incarnent dans des dispositifs institutionnels nationaux, comme le Pn-AEPA et la Réforme de 2000 ciblée sur le milieu rural et semi-urbain. Ceci a modifié les rapports de force entre parties prenantes, redéfinissant les prérogatives de certaines comme les associations d'usagers de l'eau et faisant émerger de nouveaux acteurs clés, par exemple les communes. Pourtant, nous avons montré que, dans le cas précis du Burkina Faso, ce mouvement de décentralisation ne peut être dissocié de la volonté de l'État, via des Agences, de maintenir un contrôle sur un secteur stratégique.

Cette vision hiérarchique du pouvoir et du gouvernement du secteur de l'eau est indissociable des réalités à l'échelle locale où des modes de gouvernance hybride caractérisent certains territoires. Elles donnent à voir la manière dont les règles se construisent dans des milieux où des innovations, souvent portées par des personnes-ressources, pallient les manques, contournent, voire contribuent à amender des dispositifs nationaux. Le cas d'une association locale endogène, dans le sud-ouest du Burkina Faso, l'ADAE, est emblématique de cette marge de manœuvre dont disposent les acteurs à l'échelle locale.

Sciences Po Toulouse
Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les
politiques et les systèmes sociaux
Université de Toulouse 1 Capitole
Manufacture des Tabacs
21, allée de Brienne
31000 Toulouse
baron@ut-capitole.fr

Bibliographie

ANTEA (2009), « Programme d'application de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain », *Rapport de capitalisation finale du programme*, MAHRH, novembre.

- Bakker K. (2008), « The ambiguity of Community : Debating Alternatives to Private Sector Provision of Urban Water Supply », *Water Alternatives* 1 (2), 236-252.
- Baron C. (2003), « La gouvernance : Débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, Paris, LGDJ, n 54, juin, 329-351.
- Baron C., Bonnassieux A. (2011), « Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'Ouest : Diversité des modes de gouvernance et conflits d'usages », *Mondes en développement*, 2011/4, n° 156, 17-32.
- Baron C., Maillefert M. (2011), « Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable : des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés », *Regions & Cohesion*, volume I, Issue 3, Winter, 7-33.
- Bellina S., Magro H., De Villemeur V. (dir.) (2008), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?* Paris, Karthala-MAEE.
- Béré C.A., Sanou E., Sawadogo M., 2008, « Revue sommaire du secteur de l'AEPHA (Approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement) relative aux coûts unitaires », *Rapport final WashCost Burkina Faso*, « Quantifier le coût de fourniture d'eau salubre, de services d'assainissement et d'hygiène », décembre.
- Blanc A., Hibou B. (2007), « Renouveler l'analyse des Partenariats Public Privé : Approche par la sociologie. Liban, Mali, Maroc », *Compte rendu de la Journée d'étude de l'AFD*, Paris, 31 janvier.
- Blanchon D. (2009), *Atlas mondial de l'eau. De l'eau pour tous ?*, Paris, Autrement, coll. « Atlas/Monde ».
- Bonnassieux A. (éd.) (2003), « Regards croisés Nord-Sud sur la décentralisation », *Les Cahiers de la médiation*, Inra-MSHS, Toulouse.
- Brenner N., Théodore N. (2002), « Cities and the geographies of actually existing neoliberalism », *Antipode*, 34 (3), 356-386.
- Charnoz O., Severino J.-M. (2007), *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- Charpentier S. (2011), « La mise en place de services techniques municipaux d'eau et d'assainissement. Retours d'expériences au Burkina Faso », *Guide PsEau*, Paris, Programme Solidarité Eau, décembre.
- Coalition Eau (2010), « Étude : Analyses et propositions. Évolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007 et perspectives à 2012 », *Rapport*, mai.
- Dafflon B., Madiès Th. (2011), *L'économie Politique de la Décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Paris, AFD, juillet.
- Dakouré D., Kouassi-Komlan E., Ouibiga Y.A. (2004), *Étude institutionnelle et financière des AEP dans le contexte du recouvrement des coûts au Burkina Faso avec trois études de cas : Houndé, Banankeledaga, Diebougou*, Burkina Faso, CREPA.
- Diallo M. (2009), « La pérennisation du service d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Le cas du Burkina Faso », *Rapport d'étude*, Paris, pS-Eau, draft final, décembre (non publié).
- Foucault M. (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Hautes Études-Gallimard-Seuil.
- Jaglin S., Bousquet A. (2011), « Conflicts of influence and competing models : the boom in community-based privatization of water services in sub-Saharan Africa », in Barraqué B. (éd.), *Urban Water Conflicts*, Unesco-PHI, Urban Water Series, 169-193.
- Léger Ch. (2011), « Retour d'expérience sur l'exploitation de petits réseaux d'eau potable au Burkina Faso, l'expérience de Vergnet Hydro » in Gret, *Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, Paris, Collection Débats et Controverses, n° 4, avril.
- MAHRH (undated), *Les ressources en eau et la demande*, État des lieux, http://www.eauburkina.bf/article.php?id_article=12.

- MAHRH (2006), *Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement à l'horizon 2015*, PN-AEPA, Document de programme, novembre, http://www.pseau.org/cms/fileadmin/user_upload/contents/Burkina_Faso/PN-AEPA_2015.pdf.
- Marin P. (2009), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, World Bank, Washington, octobre.
- Muller, P. (2006), « Référentiel », in L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : éd. Sciences Po.
- Olivier de Sardan J.-P., Elhadj Dagobi A. (2001), « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, n° 80, 153-158.
- Ouattara S. (2007), *Gouvernance et libertés locales. Pour une renaissance de l'Afrique*, Paris, Karthala.
- Partenariat Mondial de l'Eau/Afrique de l'Ouest (GWP/AO) (2009), *Évaluation de la gouvernance de l'eau au Burkina Faso : Analyse de la situation et actions prioritaires*, Programme de gouvernance des ressources en eau/Composante Afrique de l'Ouest (PFWG-GAO).
- Pezon C., Nansi J., Bassono R. (2012), « De l'accès aux systèmes de distribution d'eau potable à l'accès aux services d'eau potable : méthode et outils », IRC, Projet Washcost, *Document de travail* n° 4, avril.
- Rogers P., Hall A. (2003), *Effective Water Governance*, Global Water Partnership Technical Committee, Background Paper n° 7.
- Tidjani Alou M. (2006), « Les mini-adductions d'eau potable dans la région de Maradi (Niger) : la gestion d'un bien public », Lasdel, Niamey, *Études et Travaux*, n° 42.
- Valfrey B., Diallo M. (2004), « Burkina Faso. État des lieux et perspectives de l'atteinte des objectifs de développement du millénaire dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement », *Livre bleu. L'eau, la vie et le développement humain. Rapport Pays*, Montréal, Secrétariat international de l'eau, août.
- Valfrey-Visser B., Rama M. (2012), « État des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national », *Livre bleu. L'eau, la vie et le développement humain. Rapport Pays*, s/c Eau Vive Burkina, Ouagadougou, février, 2^e édition.
- Youkhana E., Korth O., Lamizana B., Sebalý C., Van Der Schaaf C. (2006), *The water sector of Burkina Faso. Actors and institutions*, University of Bonn, Center for Development Research, septembre.
- Zoungrana, D. (2011), *Burkina Faso : L'alimentation en eau en zones rurales ; évaluation des progrès vers la prestation de services durables. Triple S*, La Haye : IRC International Water and Sanitation Centre, et Ouagadougou : 2iE Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement.