

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Décentralisation et accès à l'eau potable : Gouvernance du service public de l'eau dans la commune de Pô au Burkina Faso

Auteur : Namoussa Yenoapo François BANGOU
Promotrices : Fabienne LELOUP ; Narindra RAKOTOARIJAONA
Lectrice : Emmanuelle PICCOLI
Année académique : 2019-2020
Master de spécialisation en développement, environnement et sociétés

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

**MASTER INTERUNIVERSITAIRE EN DEVELOPPEMENT,
ENVIRONNEMENT ET SOCIETES**

**Décentralisation et accès à l'eau potable : Gouvernance du
service public de l'eau dans la commune de Pô au Burkina Faso**

Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master de
spécialisation en Développement, Environnement et Sociétés

Auteur : Namoussa Yenoapo François BANGOU

Promotrices : Fabienne LELOUP ; Narindra RAKOTOARIJAONA

Lectrice : Emmanuelle PICCOLI

Date de soutenance :

Année académique : 2019-2020

DÉCLARATION DE DÉONTOLOGIE

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Namoussa Yenoapo François BANGOU

DÉDICACE

A ma femme et à mes enfants,

A ma mère et à mon père.

REMERCIEMENTS

« Appliquons-nous à toujours bien faire car dieu ne récompense pas le verbe faire, mais l’adverbe bien. Peu lui importe le faire, si l’adverbe bien ne s’y trouve pas ». St Augustin.

Ce travail qui sanctionne la fin de notre formation en Master de Spécialisation en Développement, Environnement et Sociétés est le fruit du concours de plusieurs institutions et personnes qui se sont engagées à bien faire en plaçant leur confiance en notre modeste personne. C’est pourquoi, même si chez nous les *gulumanceba* nous tenons acquis que « la vache ne remercie pas la rivière car elle y retournera le lendemain », nous faisons honneur à cette sagesse *moaga* qui dit que « la chèvre qui broute du karité se doit de remercier le vent qui l’a fait tomber ».

Ainsi, nous sommes reconnaissants :

- aux promoteurs du programme de formation du master de spécialisation en développement, environnement et sociétés pour la lumineuse vision qu’ils ont eu relativement au besoin de renforcement des capacités de recherche sur les questions du développement socio-économique et environnemental ;
- à l’Académie de recherche et d’enseignement supérieur (ARES) pour avoir financé notre formation ;
- à l’ensemble des professeurs et encadreurs de l’Université Catholique de Louvain et de l’Université de Liège, pour la qualité de l’enseignement reçu ;
- à nos promotrices, Professeure Fabienne LELOUP et Docteure Narindra RAKOTOARIJANA qui, malgré leur calendrier chargé ont fait montre d’une constante disponibilité et d’une patience à toute épreuve dans l’encadrement de ce travail ; toute chose qui nous a fortement encouragé à poursuivre et à terminer ce travail que le contexte du COVID-19 avait rendu incertain ;
- à notre lectrice, pour ses précieuses observations et contributions que nous savons de nature à améliorer la qualité du présent travail ;
- à notre employeur, l’Etat burkinabè à travers, le Ministre de la sécurité, Ousséni COMPAORE et le Ministre de la culture des art et du tourisme, Abdoul Karim SANGHO ; ainsi qu’à Monsieur Abdoulaye OUEDRAOGO et Madame Maïmouna THIOMBIANO, ancien et nouvelle Secrétaire général.e du ministère de la sécurité, pour nous avoir accordé les facilités administratives nécessaires à notre participation à ce programme ;
- à nos collègues boursiers de la promotion 2019-2020 et à Monsieur Ido Babou Eugène, boursier 2018-2020 qui, par la fraternité construite et partagée, ont rendu notre séjour belge agréable ;
- à nos parents, notre famille, nos frères, nos sœurs, nos collègues de travail et amis restés au pays, pour qui la distance n’a pas constitué un obstacle à leur soutien indéfectible.

A tous, nous vous disons **MERCI !**

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADP	Aide publique au développement
AEP	Alimentation en eau potable
AEPA	Approvisionnement en eau potable et assainissement
AEPS	Adductions d'eau potable simplifiées
AN	Assemblée Nationale
AR	Artisans réparateurs
ARES	Académie de recherche et d'enseignement supérieur
AUE	Association des usagers de l'eau
CAEF	Commission des affaires économiques et financières
CAGSC	Commission des affaires générales, sociales et culturelles
CATGF	Commission aménagement du territoire et gestion foncière
CEDEL	Commission environnement et développement local
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CM	Conseil municipal
CPE	Comité de point d'eau
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CT	Collectivité territoriale
CUI	Cadre unifié d'intervention
CVD	Conseil villageois de développement
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
DPEA/Nahouri	Direction provinciale de l'eau et de l'assainissement du Nahouri
DRAHRH	Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
DSL	Document stratégique de lutte contre la pauvreté
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IFI	Institution financière internationale
INSD	Institut national de statistique et de la démographie
MAHRH-BF	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques- Burkina Faso
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MEA-BF	Ministère de l'eau et de l'assainissement-Burkina Faso
MEE	Ministère de l'environnement et de l'eau
MEF	Ministère de l'économie et des finances
ODD	Objectifs du développement durable
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONEA	Office nationale de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAGIRE	Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau
PAR/PROGEA	Programme d'appui à la réforme de la gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable
PAS	Plan d'ajustement structurel
PEA	Point d'eau autonome
PED	Pays en développement
PMH	Pompe à motricité humaine
PN-AEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement
PNKT	Parc national Kaboré Tambi
PPP	Partenariat-public-privé
STDE	Service techniques déconcentrés de l'Etat

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET PHOTOS

Figures

FIGURE 1 : SCHÉMA DE CONSTRUCTION DE L’ACTION PUBLIQUE DE L’EAU AU BURKINA FASO	14
FIGURE 2 : CARTE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE DE PÔ	16
FIGURE 3 : CARTE DE LA DENSITÉ DE LA POPULATION DE LA COMMUNE DE PÔ	17
FIGURE 4 : PROCESSUS D’APPROPRIATION DES POLITIQUES/ACTIONS PUBLIQUES.....	35
FIGURE 5 : GOUVERNANCE PUBLIQUE DU SERVICE PUBLIC DE L’EAU.....	38
FIGURE 6 : GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE DU SERVICE PUBLIC DE L’EAU.....	41
FIGURE 7 : INTERVENTION DU PRIVÉ DANS LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE DE L’EAU	41
FIGURE 8 : SCHÉMA DES MODALITÉS DE GESTION.....	56
FIGURE 9 : SCHÉMAS DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L’EAU DANS LA COMMUNE DE PÔ ...	78

Tableaux

TABLEAU 1 : LISTE DES PARTICIPANTS AUX ENTRETIENS SEMI-DIRECTIF COLLECTIFS.....	21
TABLEAU 2 : LIEUX DE TENUE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS COLLECTIFS.....	23
TABLEAU 3 : DÉROULEMENT DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS INDIVIDUELS	26

Images

IMAGE 1 : FORAGE ÉQUIPÉ D’UNE POMPE À MOTRICITÉ HUMAINE (PMH)	59
IMAGE 2 : PUIITS SAUVAGE	70
IMAGE 3 : ADDUCTION D’EAU POTABLE SIMPLIFIÉE (AEPS).....	72
IMAGE 4 : BORNE FONTAINE DU MARCHÉ DE FANIAN RELIÉ AU RÉSEAU DE L’AEPS	73

RESUME

L'accès à l'eau potable est une préoccupation mondiale et actuelle, tant la ressource est de plus en plus rare. Il l'est encore plus dans les pays en développement, où les infrastructures hydrauliques d'AEP sont insuffisantes et peu entretenues quand elles existent. En Afrique subsaharienne, ces pays ont longtemps été soumis à une politique publique interventionniste de l'Etat à la suite des indépendances et se verront contraints, suite à la crise de l'Etat, à la construction d'une action publique qui implique un désengagement de l'Etat et la participation de nouveaux acteurs. La principale conséquence en est la reconnaissance du caractère économique de l'eau, qui s'articule difficilement avec son caractère social. Au Burkina Faso, le processus a abouti à la réforme du système de gestion des infrastructures hydraulique d'AEP en milieux rural et semi-urbain adoptée en 2000, dont l'objectif est de parvenir à une gestion intégrée et harmonisée des infrastructures d'AEP en vue d'assurer leur pérennité. A la faveur de la communalisation intégrale du territoire en 2004, la commune est placée au centre de la coordination de la mise en œuvre de cette réforme. La présente étude questionne non seulement le gouvernement de l'eau et son organisation, mais également la coordination locale des acteurs dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique locale de l'eau. Dans une approche territoriale de la gouvernance et objectiviste de la résistance, l'analyse se focalise sur le processus d'appropriation de la politique publique de l'hydraulique villageoise dans la commune de Pô. Il s'agit de comprendre les différenciations entre la politique publique de l'eau et l'action publique locale, pour mettre en évidence la perspective d'une gouvernance locale territorialisée de l'eau dans cette commune.

Mots clés : Politique publique, action publique, gouvernance, gouvernance territoriale, territoire, appropriation, résistance, commune de Pô, Burkina Faso.

ABSTRACT

Access to drinking water is a global and current concern, as the resource is increasingly scarce. It is even more so in developing countries, where the hydraulic infrastructures for supplying drinking water are insufficient and poorly maintained when they exist. In sub-Saharan Africa, these countries have long been subject to an interventionist public policy of the State following independence and will be forced, following the crisis of the State, to build a public action that implies a disengagement of the State and the participation of new actors. The main consequence is the recognition of the economic character of water, which is difficult to articulate with its social character. In Burkina Faso, the process culminated in the reform of the management system of hydraulic infrastructures for supplying drinking water in rural and semi-urban areas adopted in 2000, the objective of which is to achieve integrated and harmonized management of infrastructures drinking water supply, in order to ensure their sustainability. Thanks to the full municipalization of the territory in 2004, the municipality is placed at the center of the coordination of the implementation of this reform. This study questions not only the water government and its organization, but also the local coordination of actors in the construction and implementation of local public water action. In a territorial approach to governance and objectivist to resistance, the analysis focuses on the process of appropriation of public policy on village water supply in the municipality of Pô. It is about understanding the differentiations between public water policy and local public action, to highlight the prospect of territorialized local governance of water in this municipality.

Keywords : Public policy, public action, governance, territorial governance, territory, appropriation, resistance, municipality of Pô, Burkina Faso.

TABLE DES MATIERES

DÉCLARATION DE DÉONTOLOGIE.....	i
DÉDICACE.....	ii
REMERCIEMENTS	iii
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	iv
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET PHOTOS	v
RESUME.....	vi
TABLE DES MATIERES.....	viii
Introduction générale.....	1
1.Problématique et question de départ	1
1.1. Problématique.....	1
1.2. Question de départ et intérêt.....	3
2. La question de recherche	4
Chapitre 1 : La politique nationale de l'eau au Burkina Faso : de la politique publique à l'action publique	5
1.1. La construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso	5
1.1.1. La politique publique de l'eau au Burkina Faso : un héritage colonial	5
1.1.2. L'influence néolibérale dans la construction de l'action publique de l'eau	7
1.1.2.1. Les prémices d'une marchandisation de l'eau dans les PED	7
1.1.2.2. Crise de l'Etat et alternatives de gestion sociale de l'AEP.....	8
1.2. Internalisation du référentiel néolibéral dans l'action publique de l'eau burkinabè.....	10
1.2.1. Le secteur de l'eau à l'épreuve des principes néolibéraux	10
1.2.2. La réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieu rural et semi-urbain au Burkina Faso	11
Chapitre 2 : Le service public de l'eau dans la commune de Pô : présentation de la commune, cadre méthodologique et modèle d'analyse	16
2.1. La commune de Pô	16
2.1.1 Données géographiques et socio-démographiques.....	16
2.1.2. Aspects économiques	17
2.1.3. Les ressources hydrauliques	18
2.1.4. Le gouvernement local et la gouvernance locale.....	19
2.2. Approche méthodologique, cadre théorique et modèle d'analyse.....	20
2.2.1. Approche méthodologique	20
2.2.2. Cadre théorique	27
2.2.2.1. De la politique publique à l'action publique	27
2.2.2.2. La notion de gouvernance	29
2.2.2.3. Résistance et appropriation.....	31
2.2.3. Hypothèse et modèle d'analyse	34

Chapitre 3 : Les modes de gouvernement et de gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso	37
3.1. Evolution des modes de gouvernement et de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain au Burkina Faso	37
3.1.1. La gouvernance publique	38
3.1.2. La gouvernance communautaire.....	40
3.2. Le gouvernement actuel du service public de l'eau : vers une gouvernance de l'eau ?	43
3.2.1. Les fondements juridiques de réforme	43
3.2.1.1. Les implications de la loi n°002 sur la gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso.....	43
3.2.1.2. Les implications de la décentralisation dans la gouvernance du service public de l'eau	45
3.2.2. Principes et objectifs de la réforme de la gouvernance du service public de l'eau	47
3.2.2.1. Les principes de la réforme	48
3.2.2.2. Les objectifs de la réforme	49
3.2.3. Les acteurs et les modalités de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain.....	50
3.2.3.1. Les acteurs de la gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain et leur rôle	50
3.2.3.2. Les modalités de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain	54
Chapitre 4 : Le processus d'appropriation de la gouvernance du service public de l'eau dans la commune de Pô : quelle réalité entre théorie et pratiques ?	59
4.1. Rétrospective sur la gouvernance de l'eau dans la commune de Pô	59
4.2.1. Une multitude de systèmes à fonds commun	60
4.2.1.1. Des comités locaux informels pour la gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP ...	61
4.2.1.2. ... aux règles de gestion éparses.....	63
4.2.2. Les limites de la gouvernance communautaire des infrastructures hydrauliques d'AEP dans la commune de Pô	64
4.2. La mise en œuvre de la réforme dans la commune de Pô : une réforme dans la continuité..	67
4.2.1. Les acteurs de la mise en œuvre de la réforme dans la commune de Pô : rôle et perception de la réforme.....	68
4.2.1.1. Des comités de gestion informels aux associations des usagers de l'eau (AUE) : adhésion et résistance à la réforme	69
4.2.1.2. L'introduction de l'opérateur privé SAWES.....	71
4.2.2. Du gouvernement à la gouvernance de l'eau dans la commune de Pô : la commune au cœur du gouvernement de l'eau et de la promotion d'une gouvernance locale de l'eau ?	74
Conclusion générale	79
Bibliographie.....	84
ANNEXES	I

Introduction générale

« Il n'y aura pas de développement durable sans protection préventive et partage équitable de la ressource en eau » (Guesnier, 2010 : 1). Cela montre l'important enjeu que soulève la question de la ressource eau, considérée, à l'instar de l'air, comme essentielle à la vie humaine.

Cependant, l'accès à l'eau (surtout potable) est toujours problématique dans plusieurs régions du monde, notamment en Afrique subsaharienne (Hounmenou, 2006). En effet, huit cents millions environ d'êtres humains dans le monde, n'avaient toujours pas accès à l'eau potable en 2012. En Afrique, ce sont deux personnes sur cinq qui en étaient privées à la même période (WHO/Unicef cité par Dos Santos, 2012 : 282-283).

Ces difficultés d'accès seraient en partie liées à la double difficulté qu'ont connu et continuent de connaître les pays en développement, d'une part, à financer les infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable (Makkaoui & Dubois, 2010), et d'autre part, à mettre en place des formes de gouvernance pérenne de ces infrastructures. La gestion publique classique a été abandonnée suite au déficit financier de ces pays, victimes de la modification des conditions de l'offre de financement des pays industrialisés, accompagné du tarissement des sources de financement extérieures, suite aux chocs pétroliers et aux endettements (Makkaoui & Dubois, 2010).

Dès lors, le principe a été de considérer l'eau comme un bien économique et de la gérer en conséquence (GWP, 2000 cité par Venot, Torou, & Daré, 2014), par l'application de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

En application de ce principe, des réformes de la gouvernance de l'eau ont été engagées dans les pays concernés, mais l'enthousiasme de départ s'est soldé par une désillusion, le caractère social de l'eau étant incompatible avec sa marchandisation conformément au modèle économique néolibéral (Makkaoui & Dubois, 2010). Aussi, le caractère sacré de l'eau dans certaines sociétés, notamment africaines entre-t-il en contradiction avec le principe de participation mobilisé par le même référentiel néolibéral, comme garantie d'une bonne gestion (Baron & Bonnassieu, 2011).

1. Problématique et question de départ

1.1. Problématique

Depuis les années 1980, les pays en voie de développement, sous régime d'aide, ont connu de multiples réformes institutionnelles qui ont énormément influencé leurs politiques sectorielles

(Baron & Bonnassieux, 2013). Ces réformes, conséquences de la diffusion de la politique néolibérale du développement, se sont opérationnalisées à travers des plans d'ajustement structurel (PAS), puis des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, décidés par les institutions financières internationales (IFI) et insérés dans des documents de planification nationaux, dans le respect du principe de participation. L'objectif est que les pays s'approprient les décisions des IFI, par leur internalisation dans leurs documents de politiques publiques (Bergamaschi, 2011).

Le Burkina Faso, cible privilégiée de l'aide publique au développement, n'a pas échappé à cette réalité, et plus particulièrement son secteur de l'eau fortement dépendant de l'aide internationale (Baron & Bonnassieux, 2013). En effet, depuis la fin des années 1990, le Burkina Faso s'est engagé dans une politique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), énoncée par l'Agenda 21 des Nations Unies adopté par le Sommet de la terre de Rio en juin 1992. La GIRE, qui s'est progressivement imposée et désormais reconnue sur le plan international comme la solution durable la plus efficace pour répondre aux problèmes d'eau (Baron & Alou, 2011; Laurie, 2009 ; Venot et al., 2014), est consacrée comme fondement de la stratégie globale de rénovation de l'action publique dans le domaine de l'eau (MAHRH-BF, 2003, 2006) par la loi n°002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. En application de cette loi, un Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) est adopté en 2003, comme outil de mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) – correctif des effets néfastes des PAS –. Ce document de planification, bien plus que l'aboutissement d'une volonté politique nationale et d'un processus, consacre le commencement d'une nouvelle ère de gestion de l'eau. Il implique dans cette gestion des acteurs aussi divers que variés, dans un contexte de décentralisation naissante, en précisant le rôle de chacun d'eux (cf. MAHRH-BF, 2003). Ainsi, dans un contexte de prépondérance de l'administration publique et des partenaires au développement pour assurer un essor et une modernisation accélérés des usages de l'eau, le défi était de parvenir à une gestion participative de la ressource.

En application de cette nouvelle approche intégratrice, un Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement (PN-AEPA) est adopté en 2006, et tend à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pour le secteur AEPA. Ce programme, cadre programmatique national pour le développement du secteur AEPA, visait à faire progresser le taux d'accès à l'eau potable de 60% en 2005 à 80% en 2015 en milieu rural et de 74% à 87% en milieu urbain sur la même période (MAHRH-BF, 2006). Pour y parvenir,

le programme prévoit non seulement la réalisation d'infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable, mais également la mise en place d'un cadre unifié d'intervention (CUI) en milieu rural comme document de référence commun à tous les acteurs qui servira notamment de support pour le transfert de compétences vers les communes rurales, en application de la décentralisation.

Au bilan, au 31 décembre 2015, si les résultats en milieu urbain semblent satisfaisants, c'est loin d'être le cas en milieu rural. En effet, la cible de 87% visée pour le milieu urbain a été dépassée avec un taux de desserte de 89,9%, tandis que celle de 80% pour le milieu rural est restée à un taux largement inférieur de 65% (MEA-BF, 2016). L'une des raisons avancées pour expliquer ces résultats mitigés est la non-priorisation de la bonne gouvernance dans le secteur AEPA par les politiques publiques y relatives, notamment la Politique Nationale de promotion de la Bonne Gouvernance (MEA-BF, 2016). Pourtant, ce sont des impératifs de bonne gouvernance – imposés par les IFI – qui avaient conduit à la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'approvisionnement en eau potable et assainissement en milieu semi-urbain et rural en 2000, actualisée en 2016. Mais au-delà, c'est la conception même de la gouvernance – au sens de la coordination et de la régulation mises en place - telle qu'appliquée par les politiques publiques au Burkina Faso qui semble poser problème ; puisque descendante et ne permettant pas l'expression des perceptions et actions locales (Venot et al., 2014). Ainsi, un décalage est observé entre les normes étatiques et les pratiques locales de gestion de l'eau, influant sur la fonctionnalité des infrastructures (Baron & Bonnassieux, 2013) et entraînant, parfois, des conflits d'usages (Baron & Bonnassieu, 2011).

1.2. Question de départ et intérêt

Considérant la problématique développée ci-dessus, nous nous interrogeons sur l'appropriation du système réformé et actualisé de la gestion de l'eau, plus particulièrement des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable par les acteurs concernés : Comment peut-on expliquer les différenciations entre les dispositions prévues par le PN-AEPA et les pratiques locales de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain ?

L'intérêt d'une telle étude réside à un double niveau et satisfait les enseignements du Master de spécialisation en développement, environnement et sociétés. D'abord un intérêt personnel, à la fois professionnel et pédagogique se dégage. Professionnel en ce qu'elle renforce nos capacités d'Administrateur civil, étant donné que nous sommes amenés à accompagner les communes dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques locales en cohérence avec celles

nationales. Pédagogique en ce que cette étude renforce nos capacités d'apprenti chercheur, en développant nos aptitudes à la recherche en sciences politiques et sociales, ce domaine étant nouveau et constituant un défi important et pertinent pour nous. Ensuite, un intérêt scientifique de l'étude réside dans ce que les travaux faits sur le sujet dans cette commune sont le plus souvent des diagnostics commandités par l'Etat ou la commune pour l'élaboration des politiques publiques en la matière. Ceux-ci sont quantitatifs et ne reflètent pas toujours la réalité quand on considère les aspects lucratifs (moyens financiers insuffisants et avidité de certains consultants dont l'éthique professionnelle est sujette à caution) et politiques (soucis de mobilisation des financements) qui les accompagnent. Nous innovons non seulement en nous axant sur la complexité particulière des communes urbaines à configuration semi-urbaine, mais aussi, et surtout en l'abordant sous l'angle qualitatif. Nous incluons aussi une autre perspective, à savoir l'accès du bétail à l'eau (et donc des éleveurs), dans une zone où l'activité pastorale est particulièrement développée – zone d'élevage et de transhumance par excellence – mais confrontée à l'insuffisance des points d'accès à l'eau.

2. La question de recherche

La problématique et la question de départ nous ont conduit à questionner le gouvernement de l'eau et son organisation, l'objectif étant de comprendre les processus d'appropriation ou non des politiques publiques et de façon générale de l'action publique par les acteurs locaux, dans le domaine de l'eau, particulièrement dans les milieux rural et semi-urbain et les facteurs explicatifs de ces processus. Ce qui nous amène à formuler notre question de recherche de la façon suivante : quels sont les facteurs d'appropriation ou de non-appropriation de la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'approvisionnement en eau potable dans les milieux rural et semi-urbain ? Ainsi, au-delà du gouvernement de l'eau, c'est la coordination locale des acteurs dans la construction et l'appropriation de l'action publique locale de l'eau qui est visée.

Chapitre 1 : La politique nationale de l'eau au Burkina Faso : de la politique publique à l'action publique

La politique de l'eau au Burkina Faso est très récente. En effet, héritée de la colonisation, cette politique impliquait la gratuité de l'eau au regard de son caractère social. Sa gestion était donc exclusivement réservée à l'Etat tant pour la réalisation que l'entretien et la maintenance des infrastructures. L'Etat bénéficiait pour cela du financement des institutions financières internationales (IFI), dans le cadre de l'aide publique au développement et des ONG (Baron & Maillefert, 2011). L'action publique de l'eau, elle, se construira au fil de l'évolution des référentiels internationaux de développement, au gré des bailleurs de fonds, et de leur appropriation aux niveaux national et local (Baron & Maillefert, 2011). Ce passage de la politique publique à l'action publique sera théoriquement abordé dans le chapitre 2 à la section 2.2.2.1.

Notre objectif n'est pas de traiter de toute la matière de l'eau, mais de nous focaliser sur sa dimension alimentation en eau potable (AEP), et d'ainsi pouvoir analyser les modes de gouvernance. Par ailleurs, ce chapitre, ayant pour objectif d'analyser la construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso, fera allusion aux modes de gestion et de gouvernance promues dans les différentes étapes de son évolution sans les analyser profondément. Le troisième chapitre de ce travail détaillera ces modes plus largement.

1.1. La construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso

La construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso est analogue à celle des pays en développement (PED), victimes de la colonisation et soumis au régime d'aide publique au développement. Elle est ainsi aujourd'hui influencée, d'une part, par la doctrine néolibérale du développement – soutenue par les institutions financières internationales (IFI) – et, d'autre part, par le paradigme humaniste et environnemental – développé par les organismes onusiens et les ONG – qui prône le développement durable. Mais avant d'aborder ces influences, il est nécessaire de faire un bref rappel historique de la politique publique de l'eau.

1.1.1. La politique publique de l'eau au Burkina Faso : un héritage colonial

« La colonisation a correspondu à la volonté de transférer, de « projeter », le modèle de service public de l'eau « à la française » dans les colonies. » (Baron & Maillefert, 2011 : 11). Ce modèle repose sur une gestion exclusive des services publics, dont l'eau, par l'Etat. Au lendemain des indépendances des années 1960, le modèle a été maintenu, à quelques exceptions près, dans la plupart des Etat africains – anciennes colonies françaises – jusque dans les années 1980.

Le Burkina Faso ne fait pas exception et n'élabore sa première politique nationale de l'eau qu'après la grande sécheresse qu'a connu le Sahel au milieu des années 1970 (Torou, Debevec, & Da, 2018; Venot et al., 2014). Cette politique met l'accent sur la réalisation des infrastructures hydrauliques par l'Etat et ses partenaires et ne diffère pas fondamentalement du modèle colonial : jusque dans les années 1980, l'Etat burkinabè assure la réalisation et la gestion des infrastructures hydrauliques modernes, avec l'appui de ses partenaires dans une logique de projet (Baron & Bonnassieux, 2013), et l'eau est gratuite.

Ainsi, en milieu rural, l'Etat veille à la réalisation « des infrastructures hydrauliques « moderne » (forages, puits cimentés, etc.) » (Tidjani Alou, 2006 cité par Baron & Maillefert, 2011 : 12) sur la base des estimations des besoins des populations par ses services déconcentrés, qui ne tenaient pas toujours compte des demandes de ces dernières, ni des lieux d'implantation à privilégier, encore moins de leur capacité à gérer ces infrastructures. Par ailleurs, le principe de la gratuité de l'eau, qui caractérise la gestion promue par cette politique publique, correspondait aux imaginaires locaux de l'eau considérée comme un bien sacré, « un don de la nature », et les pratiques coutumières en matière de gestion y étaient conservées (Baron & Bonnassieux, 2013; Baron & Maillefert, 2011).

Cette politique publique de l'eau implique un interventionnisme accru de l'Etat en mettant à sa charge tous les aspects de la gestion de l'eau. Les autres acteurs devraient se contenter simplement d'exécuter les prescriptions étatiques tel que voulu et promu par la doctrine de l'Etat providence.

En milieu urbain, les quartiers aisés (lotis) étaient desservis par un réseau public de distribution d'eau potable à domicile, tandis que les périphéries (non loties et généralement irrégulières) étaient dotées de bornes fontaines à accès gratuit.

Si ce modèle post colonial se souciait de la dimension imminemment sociale et culturelle de l'eau, il a montré ses limites à l'instar des autres pays du même héritage qui s'était engagés dans la même voie (Baron & Maillefert, 2011; Bonnassieux & Gangneron, 2011; Hounmenou, 2006; Makkaoui & Dubois, 2010). Le principal reproche qui lui a été fait est relatif au manque de maintenance des infrastructures (Baron & Maillefert, 2011), dans un contexte d'incapacité de l'Etat à assurer sa mission de service public.

Pour assurer la pérennité des infrastructures, l'Etat introduit la gestion communautaire qui marque le début de l'influence néolibérale sur la politique publique de l'eau et le début de la construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso. Sous l'influence des partenaires

techniques et financiers, l'Etat est amené à impliquer les communautés de base à la gestion des infrastructures hydrauliques. Cette implication met l'accent sur leur participation au financement de la production de l'eau, à travers le financement de l'entretien et de la maintenance des ouvrages. Aussi, l'entretien et la maintenance sont-ils assurés, de façon informelle, par des acteurs privés, notamment les agents réparateurs et les commerçants de pièce de rechange. C'est le début de l'implémentation du paradigme néolibéral qui implique la privatisation des services d'entretien et de maintenance et marque le passage de la politique publique à l'action publique que nous développons à la section 2.2.2.1. du chapitre 2.

1.1.2. L'influence néolibérale dans la construction de l'action publique de l'eau

L'influence de la doctrine néolibérale sur la politique et l'action publique de l'eau se ressent principalement dans sa considération de l'eau comme bien économique et sa volonté, de ce fait, de créer un marché de l'eau (Calvo-Mendieta, Petit, & Vivien, 2010). Par ailleurs et sur le plan politique, l'échec des PAS à la fin des années 1980 conduit les institutions financières internationales (IFI) à exiger des Etats qu'ils s'approprient le référentiel néolibéral dans un processus participatif. Ainsi, l'élaboration des politiques publiques de développement ne doit plus être le seul fait de l'Etat, celui-ci devant désormais impliquer tous les acteurs concernés par ladite politique de sorte à les responsabiliser dans sa mise en œuvre. L'appropriation du référentiel néolibéral par les politiques publiques nationales, à travers une approche participative, devient ainsi une conditionnalité de l'aide (Bergamaschi, 2011). Aussi, l'échec des alternatives de gestion, face à la crise de l'Etat, y a-t-il fortement contribué.

1.1.2.1. Les prémices d'une marchandisation de l'eau dans les PED

L'idée d'une valeur économique accordée à l'eau remonte à la période d'après seconde Guerre mondiale. En effet, au lendemain de la seconde Guerre mondiale, la reconstruction du monde, notamment de l'Europe, nécessite la réalisation de gros investissements en infrastructures, certains « impliquant une ingénierie pour capter, dériver, stocker l'eau pour les besoins humains (barrages pour la production hydroélectrique ou l'irrigation, réseaux d'adduction d'eau potable, contrôle des inondations, etc.) » (Calvo-Mendieta et al., 2010 : 62). Ces investissements ont un coût très important qu'il faut supporter et les ingénieurs et économistes appliquent la méthode d'analyse coût-bénéfice pour le déterminer (*ibid.*). Pour Eckstein :

« Comme l'économie s'est développée, le besoin pour ces activités [de production de l'eau] a crû également. La valeur des propriétés vulnérables aux inondations a augmenté, la demande d'énergie a doublé et redoublé, le trafic sur nos rivières a connu

une forte expansion, les besoins en eau sont devenus plus aigus dans bien des régions, et même les usages récréatifs de nos lacs et rivières se sont multipliés ces dernières années. » (Eckstein [1958, p. 1] cité par Calvo-Mendieta et al., 2010 : 62).

Ainsi, la valeur économique de l'eau est reconnue, mais son intégration dans les circuits de l'économie de marché ainsi que la question de sa propriété restent problématiques. Un vaste débat théorique porte sur la question et analysé par Calvo-Mendieta et al. (2010), mais nous n'allons pas nous y attarder.

Retenons simplement que cette approche économique de l'eau a été adoptée par certains pays en Europe (Grande Bretagne et France ; la France étant par la suite revenue à la gestion publique, notamment dans la capitale, Paris), en Amérique du nord (Etats-Unis principalement), et en Australie¹. Elle a également largement inspiré les IFI dans la conception et l'imposition des PAS et des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSLPP) aux pays en développement, dans les années 1980 (Baron & Bonnassieux, 2013; Bergamaschi, 2011), dans le cadre de l'application des principes néolibéraux.

Concrètement, l'approche néolibérale prescrit le désengagement l'Etat et la privatisation des secteurs publics. Le secteur de l'eau, jadis considéré dans sa dimension sociale n'est pas épargné (Baron & Maillefert, 2011). Seul le marché est, selon cette approche, à même de réguler le secteur et d'assurer la permanence et la durabilité de la production de l'eau (Calvo-Mendieta et al., 2010).

1.1.2.2. Crise de l'Etat et alternatives de gestion sociale de l'AEP

Au Burkina Faso, l'introduction du paiement de l'eau dans l'AEP, découle du remplacement de la gestion étatique des infrastructures hydrauliques par la gestion communautaire. Il convient de noter que l'introduction de la gestion communautaire de l'eau au Burkina Faso, intervient dans le contexte de lancement de la décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA 1981-1990), coordonnée par les Nations Unies, à la suite de la conférence de Mar del Plata 1977. Le principe est l'accès universel à l'eau potable en quantité et en qualité suffisante.

En milieu urbain, l'accent est mis sur le principe d'équité et se traduit par la prise de mesures (branchement sociaux, tarification progressive, bornes fontaines gratuites, etc.) favorisant

¹ Jérôme Fritel, « *Lords of water (Main basse sur l'eau)* », 2019, France. Film documentaire ayant investigué sur la construction du marché de l'eau dans le monde, diffusé le 20 février 2020 au ciné-scope de Louvain-la-Neuve, à l'occasion du festival international du film eau et climat (FIFEC) tenu du 17 au 20 février 2020 dans le cadre des journées de l'eau et du climat.

l'accès des populations les plus démunies au réseau conventionnel de distribution d'eau potable. Le caractère économique de l'eau n'y est pas remis en cause, bien au contraire, « le principe d'un dispositif individuel et payant de la distribution d'eau traduit la fin de la gratuité de l'eau en milieu urbain » et « d'une façon générale, les divers dispositifs conçus à cette période doivent être économiquement rentables » (Baron & Maillefert, 2011 : 15) pour permettre leur viabilité économique.

En milieu rural, si l'Etat continue à réaliser les infrastructures hydrauliques d'AEP, il confie la charge de la régulation de l'accès et de la maintenance de ces infrastructures aux usagers à condition pour eux de mettre en place des comités de gestion (Baron & Maillefert, 2011). Etant entendu que la maintenance implique la mobilisation de ressources financières, ce transfert de compétence marque la rupture avec le modèle étatique et introduit le paiement l'eau. Il vise à concilier :

« la recherche d'une équité dans l'accès à l'eau fondée sur la formulation de règles locales endogènes, acceptées par tous même si elles sont définies de façon hiérarchique par une autorité locale, avec une efficacité technico-économique de gestion des infrastructures » (Baron & Maillefert, 2011 : 11).

A cet effet, une caisse est tenue par le comité de gestion et sert à collecter les cotisations des usagers de l'eau, dans le but d'assurer la maintenance des infrastructures, afin d'assurer leur durabilité. Plusieurs raisons sont avancées pour justifier cette institution du paiement de l'eau, mais « c'est surtout l'injonction au retrait de l'Etat de la part des institutions internationales qui explique la formulation de nouvelles règles. » (Baron & Maillefert, 2011 : 14). Le paiement de l'eau doit permettre, en principe, de satisfaire la double contrainte de réduction des dépenses de l'Etat et d'efficacité dans la gestion des infrastructures (*ibid.*).

De nombreuses critiques ont été faites sur cette gestion. Des travaux d'auteurs, comme Coing et *al.*, 1998 ; Janglin & Bousquet, 2007, ont remis en cause la capacité de cette gestion communautaire à répondre efficacement aux attentes qui lui incombaient (Baron & Maillefert, 2011). Il lui est notamment reproché son incapacité à assurer tant la bonne gestion des fonds que l'accès équitable à tous les usagers (*ibid.*).

Il est désormais admis qu'il est impossible de couvrir les besoins en eau de toutes les populations sans participation financière des usagers (*ibid.*). C'est donc le principe du préleveur-payeur qui prévaut désormais et qui implique que l'utilisateur du service de l'eau en paye

le prix. Ce qui constitue un obstacle aux finalités sociales du modèle universaliste de l'accès à l'eau potable et conduit à une nouvelle rupture.

L'échec des gestions étatique et communautaire et les limites du modèle universaliste – constatées à la Consultation de New Dehli (1990) qui, du reste, avait entériné la valeur économique de l'eau – favorise ainsi l'introduction des principes néolibérales dans les politiques nationales de l'eau des PED en général, et au Burkina Faso en particulier.

1.2. Internalisation du référentiel néolibéral dans l'action publique de l'eau burkinabè

L'application des principes néolibérales au secteur de l'eau intervient dans les années 1990, suite au constat de l'échec du modèle universaliste – véhiculé durant la DIEPA – et de la gestion communautaire. « Conformément aux conditionnalités des plans d'ajustement structurels [...], les bailleurs recommandent la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'État » (Baron & Maillefert, 2011 : 17).

1.2.1. Le secteur de l'eau à l'épreuve des principes néolibéraux

Comme énoncé plus haut, le référentiel néolibéral prescrit la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'Etat. Appliqué au secteur de l'eau, cela renvoie à son introduction dans le commerce libre, donc à sa gestion privée. L'idée est que les entreprises privées, plus expérimentées en matière de gestion, sont mieux à même de réaliser l'efficacité et, surtout, l'efficience voulues de gestion de l'eau (Baron & Maillefert, 2011).

Malgré les approches différentes et les objectifs divergents des acteurs internationaux (organismes onusiens et bailleurs de fonds), la reconnaissance de la valeur économique de l'eau – entérinée lors de la Consultation de new Dehli et la Conférence de Dublin (1992) (Baron & Maillefert, 2011) et réaffirmée au sommet de terre de Rio (1992) (Torou et al., 2018; Venot et al., 2014) – en fait un bien un marchand. Dès lors, l'eau n'est plus considérée comme un bien gratuit, mais payant et le service public de l'eau devra être désormais organisé et géré comme une entreprise privée ; et qui de mieux que des entreprises privées pour le faire.

Par ailleurs, le contexte de la croissance urbaine dans laquelle s'inscrivent les PED à l'époque – et aujourd'hui encore – combiné à la pression sur les ressources naturelles, tant en milieu urbain que rural, fait de l'eau une ressource rare, offrant ainsi une libre voie au modèle néolibéral. Selon Baron et Maillefert (2011), se fondant sur des travaux de Le Roy (2001) :

« Cette logique repose sur des hypothèses rarement explicitées : les individus sont supposés détachés les uns des autres, notamment de tout lien communautaire, pour

pouvoir se prêter volontairement à toute transaction ; par ailleurs, l'eau en tant que bien, pour être échangée, doit être « désencastrée » de tout support symbolique, sacré, afin de permettre le jeu de la concurrence. » (Baron & Maillefert, 2011 : 18).

Ainsi, l'usager est désormais un client et non plus un citoyen et l'eau n'est plus un droit humain fondamental, mais un besoin dont la satisfaction requiert le paiement d'un prix (*ibid.*). La logique de l'offre de la gestion étatique et communautaire, et même du modèle universaliste, fait place à une logique de la demande s'appuyant sur l'expression des besoins des populations locales ou, doit-on dire, des "clients". La diversification de l'offre est recommandée et le prix de l'eau est calculé – comme l'avaient fait les ingénieurs et économistes de l'après seconde guerre mondiale – en considérant le coût total des infrastructures et services, ainsi que le consentement à payer du client « pauvre ». Les mécanismes de branchements sociaux et de tarification progressives et autres mesures sont conservés au profit de ses derniers. Ce modèle est favorisé par un contexte de diminution de l'aide publique au développement (ADP) allouée au secteur de l'eau qui ne représentait alors que 5% du volume total de l'aide (Baron & Maillefert, 2011). Mieux, le modèle constitue désormais une des principales conditionnalités de l'APD (Baron & Bonnassieux, 2013; Baron & Maillefert, 2011).

C'est ce modèle qui sera imposé aux PED, qui doivent l'intégrer dans leurs politiques publiques en matière d'AEP et l'exécuter dans le cadre de divers contrats dont le plus usité semble être le contrat de partenariat-public-privé (PPP), permettant de déléguer la gestion d'un service public à un opérateur privé. La réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu semi-urbain et rural au Burkina Faso s'inscrit dans ce contexte.

1.2.2. La réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieux rural et semi-urbain au Burkina Faso

La réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieux rural et semi-urbain au Burkina Faso intervient dans les années 2000, dans un contexte international marqué par la remise en cause des PAS et par un changement de paradigme, au lendemain de la formulation des objectifs du millénaire pour le développement (Baron & Bonnassieux, 2013).

En effet, un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)² est adopté et vise l'atteinte des OMD. En application du CSLP, la loi n°002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau consacre la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) – recommandation forte de l'Agenda 21 (chapitre 18) adopté à Rio (1992) – comme fondement de la stratégie globale de rénovation de l'action publique burkinabè dans le domaine de l'eau (MAHRH-BF, 2003, 2006). Un plan d'action qui y est relatif (PAGIRE 2003-2015) est adopté en 2003 et marque la volonté du gouvernement burkinabè de s'inscrire dans la logique à la fois démocratique et économique que suggère la GIRE, à travers ses quatre principes :

« L'existence d'une échelle optimale de gestion, le bassin versant ; la nécessité d'une approche démocratique de gestion des ressources en eau (prenant souvent une forme particulière de participation, les plates-formes multi-acteurs) ; la reconnaissance du rôle central des femmes dans la gestion des ressources en eau ; et le besoin de reconnaître l'eau comme un bien économique et de la gérer en conséquence (GWP, 2000). » (Venot et al., 2014 : 148-149).

Comme on peut le voir, la valeur économique et le principe marchand de l'eau n'y sont pas remis en cause. Cependant, le principe démocratique de sa gestion – repris dans la formulation des OMD –, sans toutefois nier le principe néolibéral du désengagement de l'Etat, admet « la diversité des modes de gouvernance et [valorise] le « dialogue, le pragmatisme et le renforcement des capacités locales », au-delà d'un modèle uniforme (Bellina et al., 2008). » (Baron & Bonnassieux, 2013 : 526). C'est cette nouvelle approche qui sera retenue par le gouvernement burkinabè pour la gestion de l'eau en général, et des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en particulier, particulièrement en milieux rural et semi-urbain.

Sans rentrer dans les détails du dispositif de gestion de ces infrastructures (nous y reviendrons dans le chapitre 3), retenons que le Programme nationale d'approvisionnement en eau potable et assainissement (PN-AEPA), qui contient ce dispositif, est une appropriation nationale des référentiels internationaux dominants de développement : un néolibéralisme en pleine expansion, plus ou moins atténué par le paradigme humaniste et environnemental des OMD.

² Le CSLP connaîtra deux phases, jusqu'en 2010 et sera remplacé par une Stratégie de Croissance accélérée pour le Développement Durable (SCADD), pour la période 2011-2015. Fondamentalement, la SCADD ne change pas grand-chose à l'alignement des politiques publiques burkinabè aux référentiels internationaux de développement. Cependant, elle conditionne le développement à la seule croissance économique dans un contexte où les OMD préconisent plusieurs leviers.

En effet, adopté en 2006 à la suite du PAGIRE et actualisé en 2016, le PN-AEPA, tout en maintenant le caractère social de l'eau, reprend les principes de la GIRE en réaffirmant sa valeur économique et en reconnaissant la nécessité d'impliquer le secteur privé dans sa gestion (Baron & Bonnassieux, 2013; Baron & Maillefert, 2011; MAHRH-BF, 2006). La réaffirmation de la valeur économique de l'eau est justifiée par l'idée que « sa disponibilité permanente nécessite l'existence de moyens adéquats (et suffisants) pour assurer la maintenance » des infrastructures (MAHRH-BF, 2009 : 13). Ainsi, les usagers doivent contribuer financièrement à la livraison du service public de l'eau, en en payant le prix. Ce prix doit être fixé en tenant compte à la fois du caractère social de l'eau et de la nécessité d'assurer la pérennité des infrastructures et la rentabilité de leur gestion (*ibid.*). Quant à la nécessité d'impliquer le secteur privé dans la gestion de l'eau, elle est expliquée par l'engagement du Burkina Faso, à travers ses réformes politiques et économiques depuis 1991, dans la démocratie politique et l'économie de marché. Aussi, le secteur privé s'était-il déjà imposé au secteur de l'AEP par l'offre de services après-vente des pièces de rechange des équipements et les prestations des artisans réparateurs (maintenanciers non professionnels), faisant de lui un acteur important dont il faut favoriser et booster l'intervention en milieux rural et semi-urbain.

Par ailleurs, l'engagement de l'Etat burkinabè dans la démocratie politique l'a conduit dans un processus de décentralisation qui s'est traduit par une communalisation intégrale du territoire en 2006, en application de la loi n°055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Ce code introduit dans l'univers institutionnel national un nouvel acteur qu'il faut intégrer dans la gestion des affaires locales : la collectivité territoriale (CT) à l'échelle départementale (la commune, collectivité territoriale de base) et régionale (la région, espace économique et cadre de planification et de coordination du développement). A cet effet, le CGCT confère aux CT des compétences en matière de gestion de l'eau³ conformément aux principes de libre administration et de subsidiarité qu'il retient (Baron & Bonnassieux, 2013; MAHRH-BF, 2009). L'objectif est :

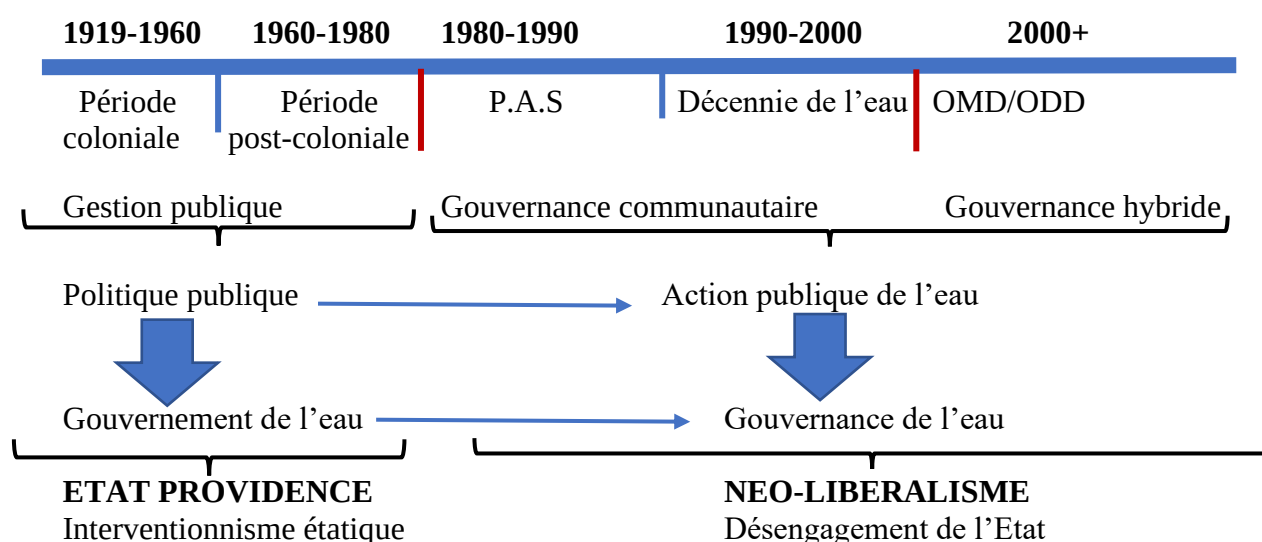
« de promouvoir la desserte, l'équipement et la gestion durable desdites infrastructures. En tout état de cause et en cohérence avec les articles 5 et 6 de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, l'Etat demeure le premier responsable dans la définition

³ Articles 102 et 103 du CGCT. Ces compétences sont déclinées dans le décret N°2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/PFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

des politiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable ... »
(MAHRH-BF, 2009 : 12).

La commune devient ainsi l'acteur principal de la gestion du secteur de l'AEP, tout en restant tributaire des grandes orientations étatiques en la matière. La charge de la coordination des acteurs lui échoie selon une approche participative. L'action publique de l'eau est renforcée et prend en compte désormais au-delà des usagers, le secteur privé en plus de l'Etat et de la Commune ; cette dernière en assurant la coordination. Il s'agit là d'une tentative de territorialisation de la gestion de l'eau (Torou et al., 2018; Venot et al., 2014) que Zoungrana (2011) considère comme une recentralisation à l'échelle locale communale (cité par Baron & Bonnassieux, 2013 : 528), marginalisant du même coup les associations des usagers de l'eau (AUE), jusque-là acteurs clés de cette gestion qui se voulait communautaire.

Figure 1 : Schéma de construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso



Source : l'auteur, inspiré de la thèse de Docteur Narindra RAKOTOARIJAONA, « Les tensions entre développement et conservation dans l'action environnementale locale. Le cas des forêts d'Anja et de Tolongoina à Madagascar ».

En conclusion de ce chapitre, il convient de retenir que l'action publique de l'eau s'est construite, au Burkina Faso, au fil de l'évolution des référentiels internationaux de développement. De la colonisation aux OMD, en passant par l'universalisme et le néolibéralisme, cette évolution nous a donné de voir comment, entre impératifs sociaux (équité dans l'accessibilité) et économiques (nécessité d'assurer la pérennité et la rentabilité des infrastructures), la politique publique burkinabè de l'eau se positionne en vue de favoriser l'émergence d'une action publique à même de concilier des intérêts *a priori* sinon contradictoires, tout au moins divergents.

La gouvernance du service public de l'eau dans la commune de Pô s'inscrit dans cette perspective, notamment en ce qui concerne la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'AEP. Dans le chapitre suivant nous abordons le cadre méthodologique et le modèle d'analyse qui ont conduit notre étude. Ce cadre théorique nous permettra de mieux comprendre le passage de la politique publique à l'action publique et d'explicitier l'éventuel processus d'émergence d'une gouvernance locale qui se substituerait au gouvernement de l'eau.

Chapitre 2 : Le service public de l'eau dans la commune de Pô : présentation de la commune, cadre méthodologique et modèle d'analyse

2.1. La commune de Pô⁴

2.1.1 Données géographiques et socio-démographiques

La commune de Pô fait partie des cinq communes de la Province du Nahouri. Chef-lieu de ladite province, elle est située dans la Région du Centre-Sud du Burkina Faso à environ 147km de la capitale, Ouagadougou, sur la route nationale N° 5. D'une superficie de 1642 km², la commune de Pô est limitée au Nord par le parc national Kaboré Tambi, à l'Est par les communes de Tiébélé et de Gombousgou, à l'Ouest par la commune de Guiaro et au sud par la république du Ghana. Elle compte vingt-cinq (25) villages et huit (08) secteurs.

Figure 2 : Carte administrative de la commune de Pô



Source : Plan communal de développement de Pô, 2010

La population est estimée à 51 552 habitants en 2006 (dernier recensement de la population) et à 65 212 habitants en 2016, selon les projections de l'Institut national de statistique et de la démographie (INSD), avec un taux de croissance annuel de 2,65%. Elle est composée de quatre groupes ethno linguistiques : les *Gourounsi/Kasséna* (groupe majoritaire), les *Mossi/Mooré*, les *Peulh/Fulfulde* et les *Bissa*. Les femmes y représentent environ 50,5% de la population. En

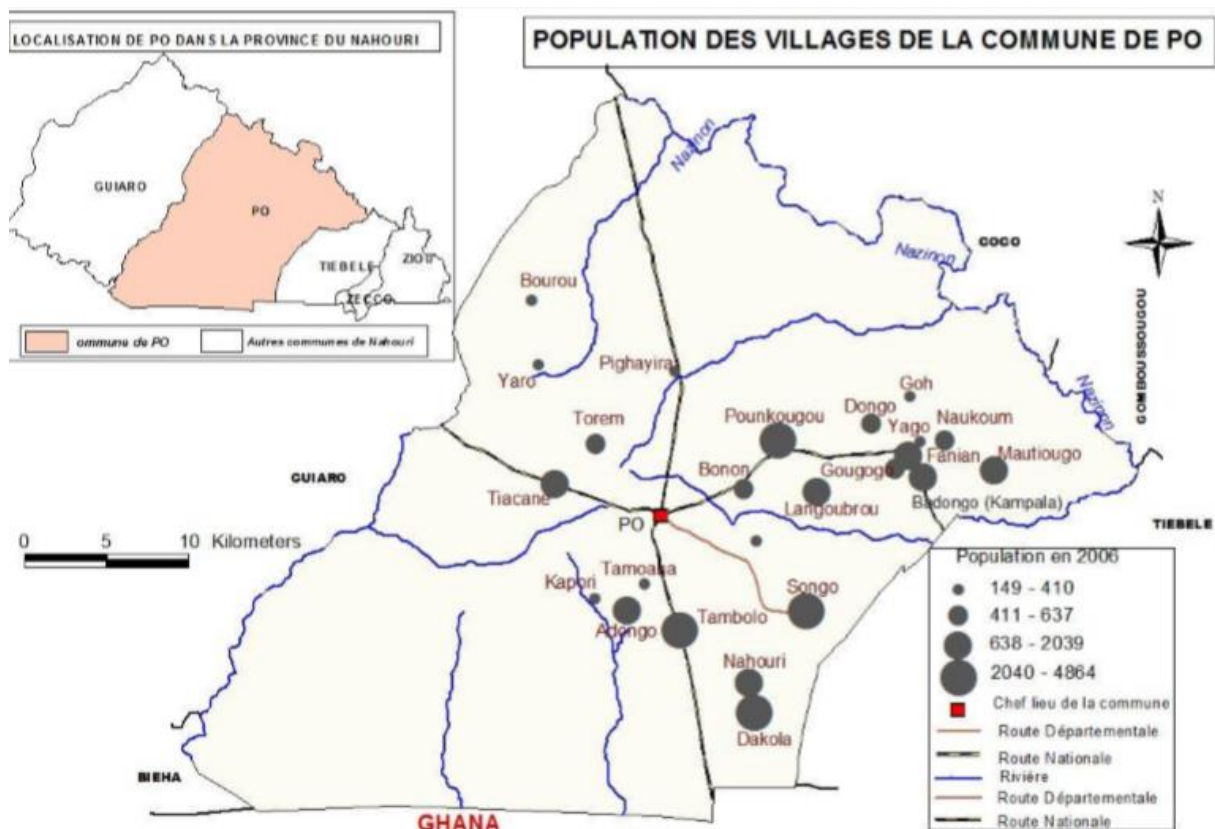
⁴ Les informations de cette section ont été recueillies dans le Plan communal de développement 2010-2015 de la commune de Pô.

termes de religion, on y pratique l'islam et le christianisme. Mais la population reste en majorité animiste, en milieu rural notamment.

Les mouvements de populations qui y sont observés concernent autant l'immigration que l'émigration. L'immigration nous intéresse particulièrement en ce qu'elle soulève des enjeux importants quand il s'agit de déterminer la place et le rôle des migrants dans la gouvernance des affaires locales en général, et de l'eau en particulier. Dans les zones rurales et semi-urbaines, ces migrants sont constitués d'agriculteurs et d'éleveurs saisonniers/transhumants ou sédentaires.

La répartition spatiale de la population permet de distinguer 4 catégories de villages : les petits villages (population de moins 500 habitants) ; les villages moyens (population comprise entre 500 et 1.000 habitants), les grands villages (population de plus de 1001 à 2.000) et les très grands (population de plus 2.000 habitants).

Figure 3 : carte de la densité de la population de la commune de Pô



Source : Plan communal de développement de la commune de Pô, 2010.

2.1.2. Aspects économiques

L'activité économique est constituée essentiellement par l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, le commerce et les prestations de services.

L'agriculture est de type extensif et la spéculation se fait sur des produits très variés : le sorgho blanc, le sorgho rouge, le maïs, le mil, le riz, pour les cultures vivrières, et le niébé, l'arachide, le voandzou, le coton, le soja puis le sésame pour les cultures de rente. Cela s'explique par la bonne pluviométrie, la bonne qualité agronomique des terres et l'existence de superficies suffisamment aménagées à cet effet. L'agriculture se complète de l'élevage de type aussi bien sédentaire que transhumant. Les principales espèces élevées sont les bovins, ovins caprins, porcins, les asins et la volaille.

La sylviculture concerne la coupe du bois de chauffe, du bois d'œuvre et du bois de service et est pratiquée partout dans la commune sauf dans la forêt classée (le Parc National Kaboré Tambi (PNKT)). Les principaux exploitants sont les groupements féminins.

Le commerce est majoritairement informel et les produits des échanges sont fonction des milieux. Ainsi, dans les marchés des villages, les échanges portent essentiellement sur des produits agricoles, notamment les céréales, le bétail et des produits manufacturés. Dans la ville de Pô, chef-lieu de la commune, les produits sont diversifiés. On peut citer, en plus des produits des marchés de villages, les matériaux de construction, les établissements financiers, ainsi que les services (hôtellerie, restauration, transport, etc.).

2.1.3. Les ressources hydrauliques

Nous entendons par ressources hydrauliques non seulement les sources d'eau, mais également les infrastructures d'approvisionnement en eau, notamment potable.

Parlant des sources d'eau, elles sont de surface ou souterraines. Les sources d'eau de surface de la commune sont constituées par des affluents des fleuves Nazinon et Sissili. Ce sont tous des cours d'eau intermittents qui tarissent en saison sèche. En effet, dans la commune de Pô, le climat est de type nord soudanien, caractérisé par deux saisons. Une saison sèche de novembre à avril et une saison pluvieuse de mai à octobre. La saison pluvieuse se caractérise par des vents chauds et humides et la saison sèche par des vents froids et secs de décembre à février et des vents chauds et secs de mars à avril. C'est pendant cette dernière période, chaude et sèche, que tarissent les cours d'eau. Outre ces cours d'eau, quelques bas-fonds et retenues d'eau modernes ont été aménagés pour des fins d'agriculture irriguée et de cultures maraîchères de contre-saison.

L'alimentation en eau potable est assurée aux populations du centre urbain de Pô par des forages, des puits busés et le réseau d'adduction d'eau potable de l'ONEA. En milieu rural, ce sont essentiellement des pompes à motricité humaine (PMH) et des puits à grand diamètre.

Cependant, il y a de plus en plus d'adductions d'eau potable simplifiées (AEPS) depuis le début de la mise en œuvre de la réforme.

2.1.4. Le gouvernement local et la gouvernance locale

Le gouvernement local dans la commune de Pô correspond à celui voulu par l'Etat burkinabè dans le cadre de la décentralisation, à savoir une collectivité territoriale, sous la tutelle de l'Etat, qui assure la gestion politique et administrative de la vie locale.

La commune, collectivité territoriale de base, est composée d'un conseil municipal et d'une mairie. La Mairie est l'institution décentralisée chargée de la gestion administrative de la commune. Elle en est l'organe exécutif et est chargée de l'application des grandes orientations en matière de développement définies par le Conseil municipal (CM). Conformément aux dispositions du CGCT, le CM est l'organe délibérant de commune. A ce titre, il assure la maîtrise d'ouvrage des actions de développement au niveau de la commune. Quatre commissions permanentes accompagnent le Maire dans l'accomplissement de ses missions :

- la Commission des Affaires Générales, Sociales et Culturelles (CAGSC) ;
- la Commission Environnement et Développement local (CEDEL) ;
- la Commission des Affaires Économiques et Financières (CAEF) ;
- la Commission aménagement du territoire et gestion foncière (CATGF).

La tutelle de l'Etat est assurée par les circonscriptions administratives que sont la préfecture, le haut-commissariat et le gouvernorat. La préfecture est la circonscription administrative de base constituant la représentation de l'autorité de l'Etat au niveau du territoire communal. Le Préfet, à ce titre, assure la coordination des services techniques départementaux de l'Etat et apporte un appui/conseil aux organes communaux. Le haut-commissariat est la circonscription administrative de second niveau et est l'institution représentant l'État au niveau de la province. A ce titre, son action va au-delà des limites de la commune. Il assure la tutelle technique rapprochée des communes de sa circonscription et coordonne les services techniques provinciaux de l'Etat. Le gouvernorat est la circonscription administrative de premier niveau. A ce titre, il assure la représentation de l'autorité de l'Etat au niveau régional, la coordination des services techniques régionaux de l'Etat et la tutelle financière des collectivités territoriales.

Concernant la façon de gouverner l'eau, il faut noter que le transfert des compétences en la matière à la commune est effectif et les acteurs mobilisés pour la mise en œuvre du système réformé. En effet, la gestion des infrastructures concernées par la réforme est répartie entre les acteurs conformément à ses dispositions. Ainsi, la gestion des PMH est effectivement confiée

à des AUE et celle des AEPS à un opérateur privé – dans le cadre d’un contrat d’affermage –, pour ce qui concerne les milieux rural et semi-urbain. La maintenance des PMH est désormais assurée par des maintenanciers agréés par l’Etat, bien que les contrats tripartites commune-AUE-maintenanciers ne soient pas signés. Il émerge dès lors une gouvernance locale de l’eau, et qui ne relève ni d’un simple gouvernement décentralisé, ni d’une gestion privée, mais plutôt d’un mixte complexe, avec des acteurs locaux qui s’auto-régulent dans un cadre informel.

2.2. Approche méthodologique, cadre théorique et modèle d’analyse

Nous adoptons la méthode hypothético-déductive et une approche qualitative pour cette étude. L’objectif est d’appréhender les processus locaux d’appropriation ou non de l’action publique par les acteurs. Nous nous focalisons sur les acteurs et leur coordination, dans une logique de compréhension et d’interprétation de la dynamique locale des processus et des stratégies d’acteurs.

Nous mobilisons les concepts de gouvernance et de résistance. Le concept de gouvernance nous permettra d’analyser le mode de coordination des acteurs locaux dans la gestion du service public de l’eau. Celui de résistance nous permettra d’analyser le processus d’appropriation ou non de l’action publique en matière de gouvernance du service public de l’eau.

2.2.1. Approche méthodologique

Comme indiqué ci-haut, nous avons adopté une démarche qualitative.

Les données récoltées l’ont été principalement via la recherche documentaire, l’observation et des entretiens semi-directifs collectifs et individuels. Nous avons enfin réalisé des focus groupe.

La recherche documentaire, en dehors de celle nous ayant permis de bâtir notre cadre d’analyse, a porté sur les documents de politique publique, les rapports de suivi de la gestion et du fonctionnement des infrastructures hydraulique d’AEP ainsi que les lois et règlements en matière de gouvernance de l’eau au Burkina. L’observation consiste à vérifier si les différents outils de mise en œuvre de la réforme existent et sont utilisés. Elle nous permet de confronter le discours des documents officiels et des entretiens à la réalité du terrain et de nous faire une idée sur l’état des infrastructures d’AEP. Elle est fondée en partie sur notre expérience passée dans la commune en tant Secrétaire général de la Mairie de décembre 2016 à novembre 2017.

Les entretiens semi-directifs collectifs ont concerné les AUE de 23 villages sur 25 prévus. Deux (02) de ces villages (Mantiongo et tambolo) ont fait l’objet de focus groupe. Nous nous sommes personnellement rendus dans dix (10) villages (Gougogo, Badongo, Fanian, Mantiongo,

Poumkouyan, Torem, Songho 1, Tambolo, Dakola et Katchéli) et avons invité les autres villages à nous rejoindre dans l'un de ces villages en fonction de leur proximité géographique. Ils se sont déroulés du 13 au 19 mai 2020 conformément au tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Liste des participants aux entretiens semi-directif collectifs

Date	Participants	Fonction
13/05/2020	BASSORROBOU Apiou	Président AUE (Gougogo)
	KOALOBOU Rachel	Trésorière AUE (Gougogo)
	DAVAN Koudondani	Membre AUE (Gougogo)
	NION Bruno	Membre AUE (Gougogo)
	ZANGOUYO Adi	Ancien gestionnaire (Gougogo)
	ZANGOUYO Pouyiri	Président CVD (Gougogo)
	NION André	Secrétaire AUE (Badongo)
	NION Félix	Membre AUE (Badongo)
	AKOPIOU Rigobert	Membre AUE (Badongo)
	WALABAMBOU Anapiou	Membre AUE (Badongo)
	KOULOGOY Ayigouyadié	Vice-président CVD (Badongo)
	GAYE Boyiri	Président CVD (Yago)
	NION Kapiou	Trésorier AUE (Yago)
	POUNGABOU Kakoara	Membre AUE (Yago)
	NION Koaradam Emile	Secrétaire AUE (Nakoum)
	NION Koutou Gilbert	Membre AUE (Nakoum)
	NION Adoua	Responsable des jeunes (Nakoum)
14/05/2020	ATIOU Abel	Président AUE (Fanian)
	SELABOU Amos	Secrétaire AUE (Fanian)
	ATIRA Abouga	Membre AUE (Fanian)
	NION Barthélemie	Président CVD (Fanian)
	NION Ali	Membre AUE (Fanian)
	MOUNGOUBOU Wèmissioun	Président CVD (Ghô)
	AKOANYIRI Alou Paulin	Secrétaire AUE (Ghô)
	AKOUANDAMBOU Kakoara	Hygiéniste AUE (Ghô)
	MOUMBOU Gilbert	Membre AUE (Ghô)
	MOUNGOUBOU Alira	Président des jeunes (Dongo)
	MOUNGOUBOU Nagnonayiri	Président CVD (Dongo)
	OUEMOINBOU Bintou	Trésorière AUE (Mantiongo)

Date	Participants	Fonction
	NION André	Président AUE (Mantiongo)
	NION Madowè	Président CVD (Mantiongo)
	SONDE Souba	Eleveur (Mantiongo)
	KASSIRABOU Adoua	Cultivateur/éleveur (Mantiongo)
	NION Naba	Cultivateur (Mantiongo)
	KABA Issaka	Cultivateur (Mantiongo)
	POYGA Pascal	Point focal communal DPEA/N
	KIRAGOULOU Eli	Vice-président CVD (Poungouyan)
	ATIAMBOU Alira	Secrétaire CVD (Poungouyan)
	APOIU Samuel	Trésorier AUE (Poungouyan)
	NABARE Koamouribou	Membre AUE (Poungouyan)
	POUANIBOU Bougassè	Secrétaire CVD (Banon)
	NAGUIABOU Abidankoa	Vice-président CVD (Langouérou)
18/05/2020	GNIANE Témon	Président CVD (Torem)
	ASSINABOU Kavougou	Trésorier CVD (Torem)
	GNIANE Assagwè	Membre AUE (représentant le Président AUE) (Torem)
	COMPAORE Moumouni	Membre AUE (Torem)
	GOUNABOU Marc	Président AUE (Bourou)
	GOMGNIMBOU Sakinatou	Secrétaire AUE (Bourou)
	YAKARE Kora	Président CVD (Bourou)
	GNIANE Alou	Secrétaire AUE (Yaro)
	SATIANWOUGOU Amina	Hygiéniste AUE (Tiakané)
	AFABOU Jean	Président AUE (Songo 1)
	KAYIABOU Wèssonon	Secrétaire AUE (Songo 1)
	AKOSSE Pouabikona	Président AUE (Sapina)
	ABONGATE Bomboua	Membre AUE (Sapina)
19/05/2020	NION Ada	Président AUE (Tambolo)
	KOUTIOGUIKEM Afra	Secrétaire AUE (Tambolo)
	BONLOUGOU Justine	Hygiéniste AUE (Tambolo)
	AYITAMBOU Yacouba	Président CVD (Tambolo)
	BOUYOURA Koyiri	Cultivateur (Tambolo)
	DIALLO Alidou	Eleveur (Tambolo)

Date	Participants	Fonction
	DIALLO Adama	Eleveur (Tambolo)
	DIALLO Boukari	Eleveur (Tambolo)
	ADOUABOU Jacques	Président AUE (Tamoina)
	KOMOIMBOU Awèwologui	Secrétaire AUE (Tamoina)
	TIANABOU Alassane	Secrétaire AUE (Adongo)
	BINAGABOU Etienne	Président CVD (Adongo)
	OUSSILAWONGOBOU Smaïla	Président AUE (Kapori)
	OUSSILAWONGOBOU Karim	Trésorier AUE (Kapori)
	ZIOUBOU Salif	Président CVD (Kapori)
	MOIMBOU Boukari	Président CVD (Dakola)
	PANOURABOU Ousmane	Président AUE (Dakola)
	MOIMBOU Ousmane	Conseiller municipal, Chef de Dakola (Dakola)
	OUEDRAOGO Arouna	Président CVD (Katchéli)
	AKIBE Abadjé	Président AUE (Katchéli)
	YADOUBOU Agabiba	Hygiéniste AUE (Katchéli)

Tableau 2 : Lieux de tenue des entretiens semi-directifs collectifs

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)
13/05/2020	GOUGOGO	GOUGOGO
	BADONGO	BADONGO
	FANIAN	YAGO

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)
14/05/2020		NAKOUM
		FANIAN
		GHÔ
		DONGO
	MANTIONGO	MANTIONGO
	POUNKOUYAN	POUNKOUYAN
		BANON
		LANGOUEROU
18/05/2020	TOREM	TOREM

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)
		BOUROU
		YARO
		TIAKANE
	SONGO 1	SONGO 1
		SAPINA
19/05/2020	TAMBOLO	TAMBOLO
		TAMOINA
		ADONGO
		KAPORI
	DAKOLA	DAKOLA
	KATCHELI (PIGHIRI)	KATCHELI (PIGHIRI)

Afin d'éviter le biais de la rétention d'informations, ces entretiens ont ciblé les responsables d'AUE tout en permettant aux villageois qui le désiraient d'y participer. Par ailleurs, nous avons

sollicité les services du point focal AUE de la direction provinciale de l'eau et de l'assainissement du Nahouri (DPEA/Nahouri) comme interprète et vérificateur des informations. Ce dernier est un fils de la localité et est chargé du suivi des AUE. Les entretiens individuels ont concerné des personnes ressources représentant des acteurs publics ou privés conformément au tableau ci-après.

Tableau 3 : déroulement des entretiens semi-directifs individuels

Date	Lieu	Nom et prénom(s)	Fonction
12/05/2020	Pô	ZANGOUYO Akowè Victor	Maire de la commune de Pô
15/05/2020		SAWADOGO Inoussa	Directeur provincial de l'eau et de l'assainissement du Nahouri
20/05/2020		KABORE Illiasse	Chef du service eau et assainissement de la mairie de Pô
		GOMGNIMBOU Assane	Premier Adjoint au Maire de la commune de Pô
21/05/2020	Fanian	POYGA Pascal	Point focal communal de la Direction de la Direction provinciale de l'eau et de l'assainissement du Nahouri (DPEA/N)
25/05/2020	Pô	YAMEOGO Simplicie	Chef du centre de regroupement de Pô/ONEA
27/05/2020	Manga (chef-lieu de la région du Centre-sud)	SANE Didier Abdou Karim	Chef du service des Etudes et des Statistiques sectorielles de la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement du Centre-sud, chargé de la gestion des ouvrages hydrauliques
29/07/2020	Ouagadougou	COMPAORE Athanasse	Directeur général de SAWES, opérateur privé en charge de la gestion des AEPS communales de la région du Centre-sud

2.2.2. Cadre théorique

Notre étude porte sur la gouvernance dans un secteur d'intervention publique, celui de l'eau. Elle tente de comprendre le processus d'application de l'action publique, notamment en ce qui concerne les éventuelles différenciations entre ce qui est prescrit par les instruments d'action publique et les pratiques locales d'application de ces instruments. Étant établi par les théories néo-institutionnalistes que la politique publique fait l'objet d'appropriation dans le processus de sa mise en œuvre (Rakotoarijaona, 2019), il est important de comprendre à la fois la dynamique de sa construction et de sa mise en œuvre. Pour ce faire, une entrée par l'action publique, telle que développée par la perspective néo-institutionnaliste, nous sera utile.

D'autre part, notre étude s'inscrit dans un contexte international de mondialisation et national de décentralisation. Cet environnement influe nécessairement sur le positionnement des acteurs, sur leur rapport à l'action publique, tant dans sa construction que sa mise en œuvre. Dans cette perspective, comprendre le mode de gouvernance qui y est déployé est important. Et, puisque la décentralisation semble reterritorialiser le développement au niveau local, l'apport du développement territorial est nécessaire pour expliquer la gouvernance – au sens local et territorial comme le suggère Courlet et Pecqueur (2013) – qu'elle préconise, ainsi que son rapport à la mondialisation, dans la poursuite du développement durable.

Enfin, cherchant à comprendre les facteurs explicatifs des éventuels écarts entre les dispositions de la politique publique et les pratiques locales de sa mise en œuvre, l'approche anthropologique de l'appropriation et celle subjectiviste de la résistance semblent à même de nous éclairer sur les facteurs d'appropriation ou non des instruments d'action publique par les acteurs tant étatiques que locaux, au-delà du discours public conventionnel.

2.2.2.1. De la politique publique à l'action publique

De l'analyse classique de la politique publique, il ressort des travaux de Yves Meny et Jean-Claude Theonig qu'une politique publique est « un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (Muller, 1990 p.22 cité par Laurie, 2009 : 35). Dans le même sens, Hassenteufel (2008) considère la politique publique comme l'ensemble des « interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Hassenteufel, 2008 : 420 cité par Rakotoarijaona, 2019 : 63). Ces définitions mettent l'accent sur la souveraineté de l'Etat dans la fabrication de la politique publique, les autres acteurs devant se soumettre à sa puissance (Laurie, 2009; Rakotoarijaona, 2019). L'Etat est censé avoir la capacité de définir,

au nom de l'intérêt général, des programmes d'actions pour atteindre des objectifs spécifiques de développement. La politique publique est ainsi véhiculée par des décisions autoritaires vers leurs cibles (secteurs d'activités ou populations) pour être mise en œuvre et ensuite évaluée dans le même ordre de souveraineté étatique (*ibid.*). Cette analyse classique de la politique publique considère la mise en œuvre de la politique publique « comme *a priori* automatique et homogène » (Rakotoarijaona, 2019). Elle est limitée en ce qu'elle ne prend pas en compte l'influence des interactions inter-échelles entre des acteurs multiples et diversifiés (Laurie, 2009; Rakotoarijaona, 2019).

L'approche néo-institutionnelle propose une autre définition pour corriger cette lacune. Ainsi, Gilles Massardier (2003) définit les politiques publiques comme des

« dispositifs tangibles qui régissent un secteur de la société ou une activité, voire un projet ; dispositifs issus d'une fabrication sociale collective et complexe par des d'acteurs ou groupes d'acteurs, des institutions publiques, voire des organisations internationales » (Massardier, 2003 p.1 cité par Laurie, 2009 : 35-36).

Dans cette définition, l'accent est mis sur l'influence plus ou moins directe de l'action d'acteurs autres que l'Etat dans le processus de construction de la politique publique, de la planification à l'évaluation en passant par la mise en œuvre. Donc, loin d'être une pure fabrication étatique soumise à la mise en œuvre systématique par les acteurs cibles, la politique publique émanerait d'une action collective des acteurs concernés, imbriqués dans des interactions multiscalaires et multidimensionnelles dont l'Etat, dans un nouveau rôle, doit assurer la coordination efficace. On passe du gouvernement à la gouvernance. Les auteurs mobilisent le concept d'action publique pour rendre compte de cette réalité :

« Plutôt que de définir les politiques publiques à partir du fil linéaire de la poursuite d'un objectif stable défini selon une rationalité instrumentale, cette seconde acceptation s'évertue à voir dans les politiques publiques l'ajustement des rationalités multiples, dans l'action, dans le jeu social chaotique de leur fabrication » (Massardier, 2003, p. 17 cité par Laurie, 2009 : 38)

L'Etat voit donc sa « toute-puissance » diminuée dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique. En effet, pris au fait de la mondialisation et du manque de moyens financiers, l'Etat est contraint de se réduire à un rôle de coordination de l'action publique dont la construction émane d'acteurs aux échelles à la fois supranationale, nationale et locale. Dans cette perspective néo-institutionnelle et à l'échelle locale, les « travaux de sciences politiques

ont montré que l'application locale de l'action publique fait l'objet de processus d'appropriation entraînant des effets différenciés » (Rakotoarijaona, 2019 : 56). Ce qui nous sort de la vision classique postulant une application systématique, sous l'égide de la puissance publique. Se fondant sur les travaux de Lascoumes et Le Galès (2007) et de le Bourhis et Lascoumes (2014), Rakotoarijaona soutient que « les différents processus induits par la mise en œuvre de l'action publique varient en fonction du temps et du lieu considérés » (Rakotoarijaona, 2019 : 86) et que l'appropriation des instruments de l'action publique « par les acteurs locaux peut se manifester aussi bien par une adhésion que par une résistance manifestée » (Rakotoarijaona, 2019 : 86).

Cette approche néo-institutionnelle de l'action publique est intéressante en ce qu'elle nous enseigne sur la dynamique de la mise en œuvre de l'action publique qui, loin d'être statique et automatique, obéit à une logique d'appropriation ou non par les acteurs locaux :

« Ces travaux en sciences politiques, et en particulier en sociologie politique de l'action publique, de Hassenteufel (2008), Lascoumes et Le Galès (2008), Thoenig (2014) ou Kübler et De Maillard (2015), expliquent ces processus différenciés par les besoins, les objectifs, les stratégies, les ressources, et la marge d'interprétation des décisions que les metteurs en œuvre ont, ainsi que par le contexte de mise en œuvre de ces instruments au niveau local » (Rakotoarijaona, 2019 : 87).

Pour mieux appréhender les modes locaux de régulation et de coordination des acteurs dans le processus de construction et de mise en œuvre de l'action publique, nous nous intéressons à la gouvernance qui s'y déploie. D'où la nécessité d'explicitier le concept de gouvernance.

2.2.2.2. La notion de gouvernance

La gouvernance est une notion polysémique à laquelle il est difficile de donner une définition homogène, tant les théories et institutions lui ont « accolé des formes multiples » (Laurie, 2009 : 39). Ainsi, évoquant initialement les modèles de coordination des succursales à la maison mère par les multinationales, la gouvernance est utilisée sur le plan politique « pour décrire à la fois les transformations des modes de régulation aux niveaux local, régional et mondial » (*ibid.* : 39). De cette seconde acceptation émergent les notions de bonne gouvernance, de gouvernance urbaine et, plus important pour nous, de gouvernance territoriale.

La notion de bonne gouvernance est une construction de la Banque mondiale qui, même controversée, reste d'actualité dans les pays sous régime d'aide, en tant que conditionnalité de celle-ci. Elle renvoie « aux capacités et à la volonté des gouvernements à mettre en place des bonnes pratiques politiques dans le respect des citoyens et des institutions démocratiques »

(*ibid.* : 39). Cette acceptation est limitée dans le cadre de notre étude, dans la mesure où nous n'avons pas pour objectif de mesurer la qualité et la performance des modes de gestion mis en place par l'autorité publique pour gérer l'eau. Mais elle est restée importante pour expliquer un pan de la logique de construction de l'action publique dans les pays en développement, ces derniers y étant contraints sous peines de sanctions économiques (Laurie, 2009).

La notion de gouvernance va au-delà de cette vision managériale que lui imprime les institutions financières internationales (IFI). En fait, elle renvoie selon Le Galès « aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique » (Le Galès, 1995 : 59). Elle met donc l'accent sur les conditions à même favoriser la formulation, la conception et la mise en œuvre efficace de l'action publique et de minimiser les difficultés y afférentes (*ibid.*). L'action publique étant l'émanation d'acteurs multiples, la gouvernance consistera dans cette perspective, en la coordination de ces acteurs tant dans son émergence que dans sa mise en œuvre. Il s'agit, selon Leloup et Pradella (2017) de questionner sur « comment résoudre des problèmes publics, se coordonner et construire des solutions collectives dans (des) contextes (déterminés) » (Leloup & Pradella, 2017 : 147). Ce qui n'exclut pas « les fonctions et actions de gouvernement » (Le Galès, 1995 : 60). L'autorité publique reste un acteur important, non plus dans une logique d'imposition des politiques publiques, mais dans une dynamique de négociation de l'action publique avec d'autres acteurs. Sur cette base a été forgé le concept de gouvernance urbaine qui renvoie, non seulement à la diversité des modes d'organisation des services, mais également à la variété des acteurs pouvant intervenir dans le développement de l'action publique urbaine. Au demeurant, elle suppose « une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté » (*ibid.* : 60). L'autorité locale et l'Etat demeurent des acteurs importants, mais évoluent désormais avec d'autres acteurs dans une logique participative de négociation de l'action publique. Cette approche est intéressante pour notre étude en ce qu'elle nous offre une clé d'analyse des interactions entre acteurs divers et variés dans la construction et la conduite de l'action publique locale. Cependant, elle reste limitée en ce qu'elle ne prend en compte que l'espace urbain. Ce qui ne permet pas de rendre compte de la situation des périphéries urbaines et des zones rurales dans les PED où l'Etat et les autorités locales semblent le plus souvent absents, ou ne sont que sporadiquement présents. Nous faisons donc recours au concept de gouvernance territoriale qui nous semble le mieux indiqué pour notre étude.

En effet, la gouvernance territoriale est un concept utilisé par les auteurs d'économie territoriale et qui désigne la coordination des acteurs et des ressources d'un espace géographique local dans le but de réaliser un projet de développement ou de résoudre un problème productif (Courlet & Pecqueur, 2013; Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005; Pecqueur, 2000). Ce concept fait appel au territoire, non plus comme un espace support de l'action, mais plutôt comme un construit social avec ses dimensions matérielle (ressources génériques ou spécifiques, matérielles ou virtuelles, potentialités ou actifs), idéelle (histoire, patrimoine, culture, identité, sentiment d'appartenance à une même communauté, etc.) et organisationnelle (mode de coordination des acteurs) (Courlet & Pecqueur, 2013; Rakotoarijaona, 2019) faisant de lui un acteur du développement (Courlet & Pecqueur, 2013). Le territoire est ici entendu comme un « en espace abstrait de coopération entre différents acteurs avec un ancrage géographique pour engendrer des ressources particulières, des solutions inédites » (Courlet & Pecqueur, 2013 : 15). Au-delà de l'espace géographique qui le compose, le territoire s'analyse comme « une organisation, un système constitué d'acteurs liés par des rapports sociaux, des rapports dynamiques qui évoluent dans le temps en fonction des relations, des interactions qui s'établissent entre eux » (*ibid.* : 40). Sa construction se fonde sur la base d'une proximité d'abord géographique de ses acteurs, mais pas seulement. Cette proximité pour être constitutif d'un territoire doit en plus être organisée ; c'est-à-dire organisationnelle et/ou institutionnelle. Dès lors, cette approche nous semble pertinente pour analyser la dynamique des acteurs au niveau local dans le processus d'appropriation ou non de l'action publique, dans la mesure où elle « permet (amène) la reconnaissance d'une multiplicité d'acteurs locaux dans le champ du politique : associations émanant de la société civile, entreprises, collectivités locales, voire ONG (du Nord ou du Sud) » (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2003 : 101) et s'applique à tout espace géographique considéré comme une localité, susceptible de constituer un ou des territoires.

2.2.2.3. Résistance et appropriation

a. Différentes visions de la résistance

La résistance est étroitement liée à la domination ou au pouvoir face auquel elle est mobilisée. Trois principales visions sur les jeux de pouvoir et de résistance ont été développées⁵ et qu'il nous sied d'aborder dans cette section.

⁵ An ANSOMS 2019. Régulations et résistances : Stratégies d'acteurs, cours inédit., DVLP, UCL

Une première vision est dite contractualiste et est défendue notamment par Max Weber. Cette vision, contrairement à celle critique développée ci-dessous, n'est ni péjorative, ni oppressive du pouvoir ; donc pas négative mais plutôt positive. Elle considère le pouvoir comme une légitimité reconnue aux dominants par les dominés dans le cadre d'un contrat social et incarné par l'autorité de l'Etat. Dans cette perspective, le rôle du pouvoir serait de garantir l'ordre social établi et accepté dans le cadre d'un contrat de société en vue de préserver l'intérêt général. Il n'y a supposément donc pas de conflits d'intérêts. La domination exercée par le pouvoir dans cette vision tire sa légitimité dans l'acceptation par les gouvernés du fait d'un intérêt commun. Dans cette acceptation, la résistance ne serait légitime que dans des conditions exceptionnelles, notamment d'abus de pouvoir. Dans ce cas, la résistance est encadrée par le contrat social et est considérée comme la capacité des individus à refuser de se conformer aux contraintes estimées illégitimes du pouvoir.

Une deuxième vision est dite critique et résulte des marxistes. Ici, le pouvoir d'Etat est perçu comme une supercherie visant à préserver les intérêts de la classe dominante au détriment de ceux de la classe dominée. Le contrat social est une idéologie de la classe dominante et l'Etat son instrument au service de ses intérêts. Cette perspective invite donc à la révolution comme une dynamique devant permettre de renverser le pouvoir d'Etat et l'idéologie qui lui donne sa légitimité. Dans ce cas, contrairement à la perspective contractualiste, la résistance cesse d'être un droit exceptionnel. Elle devient une nécessité, voire un devoir, pour débarrasser les classes subordonnées de l'emprise de la domination dont elles sont victimes en leur permettant de prendre le contrôle des facteurs qui rendent la domination possible.

La troisième vision est dite subjectiviste et est notamment défendue par Michel Foucault⁶. Selon cette perspective, la dichotomie dominants/dominés n'est pas catégoriquement ou systématiquement tranchée. Elle propose plutôt de comprendre les jeux de pouvoir à travers la soumission des acteurs à un système dans lequel les rôles de dominants/dominés sont distribués en fonction des intérêts en causes et des stratégies de défense de ces intérêts. Le pouvoir est ainsi compris comme la capacité d'influencer, d'orienter, de déterminer ou de diriger la conduite de l'autre et d'en constituer un sujet, au profit de l'acteur en position de pouvoir. C'est donc la production de la subjectivité des acteurs qui est mise en avant, de sorte que chaque acteur peut se trouver en position de dominant ou de dominés. Ici, au-delà des pratiques, le pouvoir s'inscrit dans une dynamique de cadrage des savoirs et de la construction des acteurs. Et au-delà de l'idéologie, ce sont les discours et les institutions qui déterminent les jeux de pouvoir. De ce

⁶ An ANSOMS 2019. Régulations et résistances : Stratégies d'acteurs, cours inédit., DVLP, UCL

point de vue, les résistances sortent du dualisme dominants/dominés et sont ancrées dans et déterminées par la subjectivité des acteurs. Elles renvoient à une réaction vis-à-vis des tentatives d'influence, à travers un processus de dé-subjectivation. Le pouvoir, dans de multiples relations, implique donc toujours une résistance (Charlier & Panait, 2017).

b. Formes et manifestations de la résistance

Partant de l'idée de Foucault que pouvoir et résistance sont deux termes corrélatifs, Le Bourhis et Lascoumes (2014) identifient plusieurs formes de résistance – protestation, neutralisation, contournement ou appropriation de la norme – qu'ils classifient selon la typologie classique de Hirschman (1970) « sortie – voix – fidélité » (Charlier & Panait, 2017). La protestation est ainsi associée au choix « voix », à la neutralisation et au contournement de la norme au choix « sortie », et à l'appropriation de la norme au choix « loyauté ». Nous nous inscrivons dans cette démarche dans le cadre de ce travail où il s'agit de comprendre la dynamique des acteurs dans le processus d'appropriation de l'action publique. L'association de l'appropriation de la norme au choix « loyauté » est particulièrement intéressante tant elle place la résistance au cœur même du processus d'appropriation. L'appropriation est entendue ici comme l'adaptation de norme prescrite aux réalités locales (Charlier & Panait, 2017) dans le processus de dé-subjectivation. Cet ajustement peut être volontaire à travers des négociations entre les acteurs (*ibid.*) ou guidé par des facteurs implicites qui, souvent, échappent au contrôle des acteurs, notamment locaux quand l'ajustement résulte de leur fait (Hahn, 2009). De ce point de vue, les imaginaires locaux influenceraient les pratiques locales d'appropriation ou de rejet des normes globales. Quelle que soit sa forme, la résistance peut se manifester de plusieurs manières.

La perspective subjectiviste, contrairement à celle critique qui n'envisage la résistance que sous sa manifestation ouverte et révolutionnaire, retient avec James Scott (1990) plusieurs stratégies. Il fonde sa démarche sur les concepts de « texte public » (*public transcript*), de « texte caché » (*hidden transcript*) et d'infrapolitiques (*infrapolitics*) (Chantraine & Ruchet, 2008 : 4). Cette démarche suggère que le discours public est constitué des déclarations publiques des dominants et de la déférence faite à cette déclaration par les dominés. Ce discours public apparemment accepté de tous contient en lui-même des discours réservés, d'abord en chacun individuellement, puis à des cercles de confiance et qui échappent à la portée des exclus des cercles concernés. Ce discours dit « texte caché » est tenu aussi bien par les dominants – pour garder secret leur véritables ambitions de perpétuelle aliénation des dominés – que par les dominés qui, eux, s'en servent pour mieux exprimer leurs ressentiments (Chantraine & Ruchet, 2008; Cleuziou, 2010). A la rencontre des deux discours dissonants se développe le

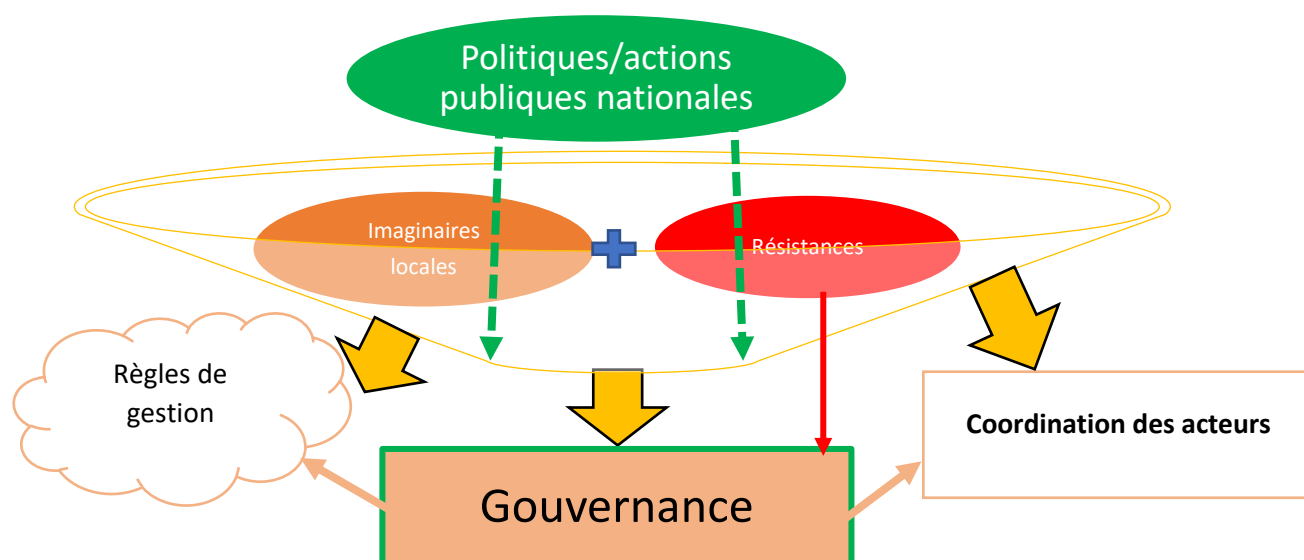
infrapolitiques qui permettent « de saisir l'ensemble des résistances cachées, non organisées et non structurées » (Chantraine & Ruchet, 2008 : 4). Ces résistances cachées sont constituées de discours et de pratiques clandestines diverses en contradiction avec le discours public. Elles aboutissent à des résistances ouvertes, pacifiques ou violentes lorsque les dominés décident d'assumer leur révolte (Chantraine & Ruchet, 2008).

2.2.3. Hypothèse et modèle d'analyse

En rappel, l'objectif de l'étude est de comprendre les processus d'appropriation ou non de l'action publique par les acteurs locaux, dans le domaine de l'eau, particulièrement dans les milieux rural et semi-urbain et les facteurs explicatifs de ces processus. L'appropriation résultant d'un travail d'adaptation des normes aux réalités locales, et conformément à notre question de départ « Comment peut-on expliquer les différenciations entre les dispositions prévues par le PN-AEPA et les pratiques locales de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain ? » nous formulons les hypothèses suivantes :

- Les différenciations entre les dispositions prévues par le PN-AEPA et les pratiques locales de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieux rural et semi-urbain s'expliquent par l'émergence de modes locaux de gouvernance du service public de l'eau qui permettent une coordination propre des acteurs dans le processus d'appropriation locale de l'action publique de l'eau.
- L'émergence de ces modes de gouvernance résulte de résistances au gouvernement de l'eau et est empreinte des imaginaires locaux. Ces modes de gouvernance sont eux-mêmes confrontés à des résistances.

Figure 4 : Processus d'appropriation des politiques/actions publiques



Source : l'auteur

Le processus d'appropriation locale des politiques/actions publiques nationales est influencé par des résistances et les imaginaires locales. Ces influences forment des modes locaux de gouvernance – eux-mêmes soumis à des résistances – qui s'observent tant dans la coordination des acteurs qu'au niveau des règles de gestion. L'analyse met l'accent sur la gouvernance résultant d'une coordination locale des acteurs. Il s'appuie d'une part sur les résistances et les imaginaires locaux qui les forment et, d'autre part, sur les résistances auxquelles la gouvernance locale est confrontée. Les règles de gestion consistent en une production de pratiques que nous n'évoquons que de façon circonstancielle, sans les étudier dans le fonds.

Dans le prochain chapitre comme annoncé plus haut, nous nous intéresserons à l'évolution historique et empirique du gouvernement et des modes de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain. Nous mettons cette évolution en relation avec le processus de construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso présenté au premier chapitre. En rappel, cette action publique s'est construite au gré de l'évolution des référentiels internationaux de développement. Ainsi, de la politique publique des périodes coloniales et post-coloniale – impliquant un interventionnisme total de l'Etat dans le secteur sociaux –, il est aujourd'hui question d'une action publique marquée par des principes néo-libéraux et les objectifs de développement durable qui influent sur le gouvernement et les modes de gouvernance de l'eau : reconnaissance du caractère économique de l'eau, désengagement de l'Etat (néolibéralisme) qui suppose l'implication d'autres acteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques

publiques, accès de tous à une eau de qualité (OMD/ODD) sont autant de facteurs qui ont favorisé la construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso.

Puisqu'il s'agit pour nous d'analyser les facteurs d'appropriation ou non de cette action publique de l'eau dans les milieux rural et semi-urbain, afin de comprendre les différenciations entre les prescriptions étatiques et les pratiques locales, nous nous fondons sur le cas de la commune de Pô pour discuter – dans le dernier chapitre – les réalités empiriques au travers le cadre théorique présenté ci-dessus : l'émergence de modes locaux de gouvernance forgés par des résistances au gouvernement de l'eau, empreinte d'imaginaires locaux et confrontés eux-mêmes à des résistances.

Chapitre 3 : Les modes de gouvernement et de gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso

Le service public de l'eau au Burkina Faso est actuellement gouverné par un corpus juridique tirant son fondement de décret n°2000-514/PRES/PM/MEE du 03 novembre 2000 portant adoption d'un document cadre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain, entériné par la loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation de la gestion de l'eau. Toutefois, le pays a connu d'autres modes de coordination du secteur et il est important d'en faire le rappel, tant le système actuel prétend s'appuyer sur les leçons tirées de ses échecs.

3.1. Evolution des modes de gouvernement et de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain au Burkina Faso

« Au cours du temps (dans les pays en voie de développement), les politiques publiques ont successivement privilégié différents modèles d'accès à l'eau, le plus souvent en cohérence avec les préconisations des bailleurs » (Baron & Maillefert, 2011 : 7). Il ressort également des travaux de Raoudha Makkaoui et Jean Luc Dubois (2010), Bernard G. Hounmenou (2006), et celles de Catherine Baron et Alain Bonnassieux (2013), sur les formes de gouvernance pratiquées dans les pays en développement (PED) quatre formes de gouvernance mise en œuvre dans divers PED selon une évolution dictée par le modèle de développement libéral mise en œuvre dans ces pays : la gouvernance publique, la gouvernance communautaire, gouvernance privée, et la gouvernance hybride. Toutefois, il convient de préciser que ces auteurs emploient la notion de gouvernance de façon indifférenciée. En réalité, ce qu'ils désignent par gouvernance publique ou communautaire renvoie à du gouvernement de l'eau au sens politiste du terme, la mise en œuvre de l'action publique devant obéir à un cadre formel prédéfini par la politique publique. Quant à la gouvernance privée, elle renvoie à la privatisation, là aussi dans le cadre du gouvernement puisque l'acteur privé reste contraint au respect des prescriptions de la politique publique. Nous gardons néanmoins cette typologie que nous critiquerons et compléterons le cas échéant, au cas par cas.

Au Burkina Faso, entre les années de l'indépendance et l'an 2000, ce sont principalement deux modes de gouvernance ont été implémentés dans les milieux rural et semi-urbain : celles publique et communautaire, les tentatives de privatisation du secteur par les PAS n'ayant pas eu d'échos favorables tant en milieu urbain qu'en milieux rural et semi-urbain. Le privé s'y est tout de même imposé par des prestations de services qu'il offrait aux acteurs locaux dans le

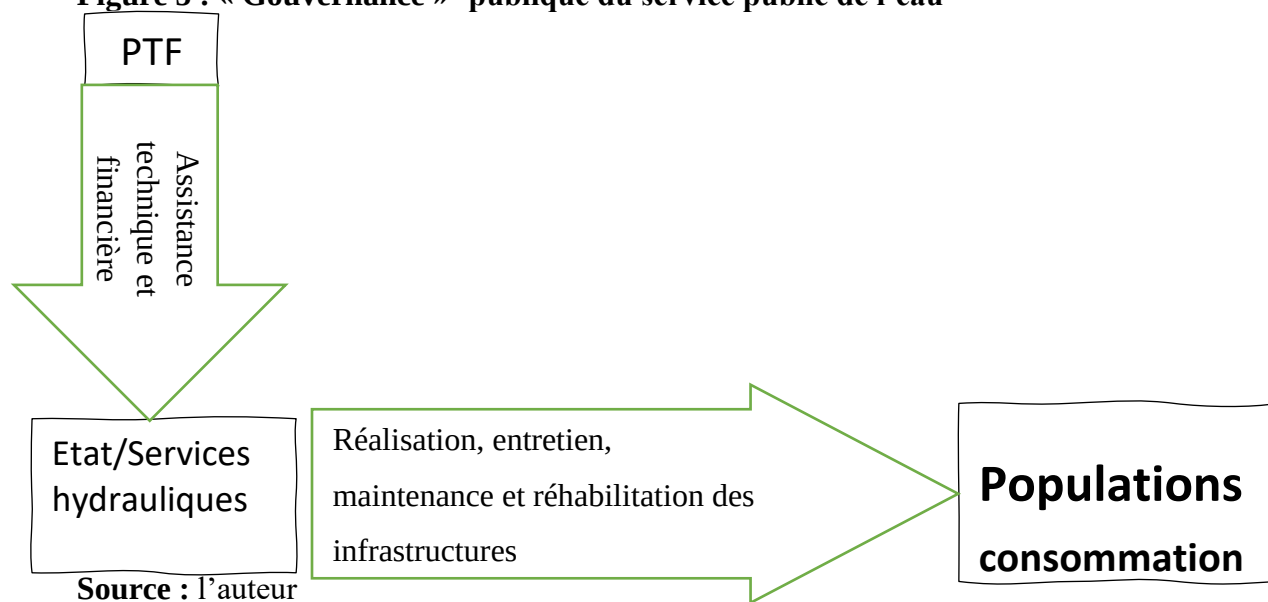
cadre de la gouvernance communautaire. Depuis 2000, c'est une gouvernance qualifiée d'hybride qui est en train de se développer en matière d'hydraulique rurale.

3.1.1. La gouvernance publique

Cette période correspond à celle allant des années de l'indépendance du pays jusqu'aux années 1970. C'est la période de l'Etat providence, l'Etat garant du service public. A cette période, l'Etat doit assurer tout seul toutes les missions de développement (MAHRH-BF, 2009). Il s'agit d'un héritage colonial, qui implique la gestion exclusive de l'eau par les services de l'Etat, ainsi que la gratuité de l'eau.

Dans cette gouvernance, le niveau de coordination des acteurs est descendant, dans le respect de la logique hiérarchique de l'organisation étatique : l'Etat constitue l'acteur clé de cette gouvernance (Baron & Maillefert, 2011). Il fixe les règles et contrôle leur application par les autres acteurs notamment locaux. A ce niveau concrètement, le ministère en charge de l'eau procédait à la programmation physique et budgétaire des travaux de réalisation, de maintenance d'entretien et de réhabilitation des infrastructures et ses services centraux et déconcentrés se chargeaient de l'application de cette programmation. La programmation est faite selon une logique de l'offre comme sus-évoqué⁷. Cette gouvernance peut être représentée par le schéma suivant :

Figure 5 : « Gouvernance »⁸ publique du service public de l'eau



⁷ Page 6, section 1.1.1.

⁸ Le terme « gouvernance » est ici utilisé par les pouvoirs publics et renvoie au gouvernement de l'eau. Sens différent du concept que nous mobilisons pour notre analyse.

Il s'agissait là d'une gouvernance à sens unique qui faisait de l'Etat le seul maître d'ouvrage de la gouvernance du secteur de l'eau. Cela peut tenir du fait qu'à cette époque, « seul l'Etat disposait des capacités et (des) compétences pour conduire les actions de développement » (MAHRH-BF, 2009 : 6).

Les critiques de cette gouvernance portent sur plusieurs aspects révélant ses limites. D'abord, son aspect descendant n'a pas favorisé l'appropriation des infrastructures, par les populations bénéficiaires (*ibid.*). Ensuite, la gratuité de l'eau a conduit à une consommation abusive, donc à une gestion peu économe de l'eau. Par ailleurs, la maintenance de l'eau étant assurée par les services hydrauliques de l'Etat, les populations ne s'en occupaient pas (Baron & Maillefert, 2011). Or, la décennie des chocs pétroliers a mis l'Etat dans l'incapacité de faire face à l'accroissement du coût de la maintenance et de la réhabilitation des infrastructures (Makkaoui & Dubois, 2010), pendant que les dépenses liées à ces infrastructures grevaient considérablement son budget. Tout cela a conduit au manque de maintenance des équipements et à leur abandon quand elles étaient en panne (Baron & Maillefert, 2011).

En outre, d'autres critiques de nature socio-anthropologique sont relevées par Catherine Baron et Muriel Maillefert (2011). Ces critiques sont d'abord relatives au choix des lieux d'implantation des infrastructures par les services hydrauliques de l'Etat qui ne correspondait pas toujours à certaines particularités locales très importantes :

« Le caractère sacré des lieux et de l'eau (par exemple, dans certains villages, des interdits existent quant au mode d'utilisation d'un forage : interdiction d'accès à certaines personnes, interdiction d'utiliser certains types de matériau pour puiser l'eau, etc.) ou les critères sociopolitiques (la proximité du forage avec la cour du chef de village) d'où des conflits de représentation et la remise en cause de l'autorité étatique. »
(Baron & Maillefert, 2011 : 12).

Elles sont ensuite relatives au reflet de « la projection d'un droit exogène dans les sociétés africaines », traduit par le décalage entre « la volonté d'introduire un droit moderne fondé sur le principe de la domanialité publique des eaux » (*ibid.*) et les principes et pratiques coutumières d'accès à l'eau.

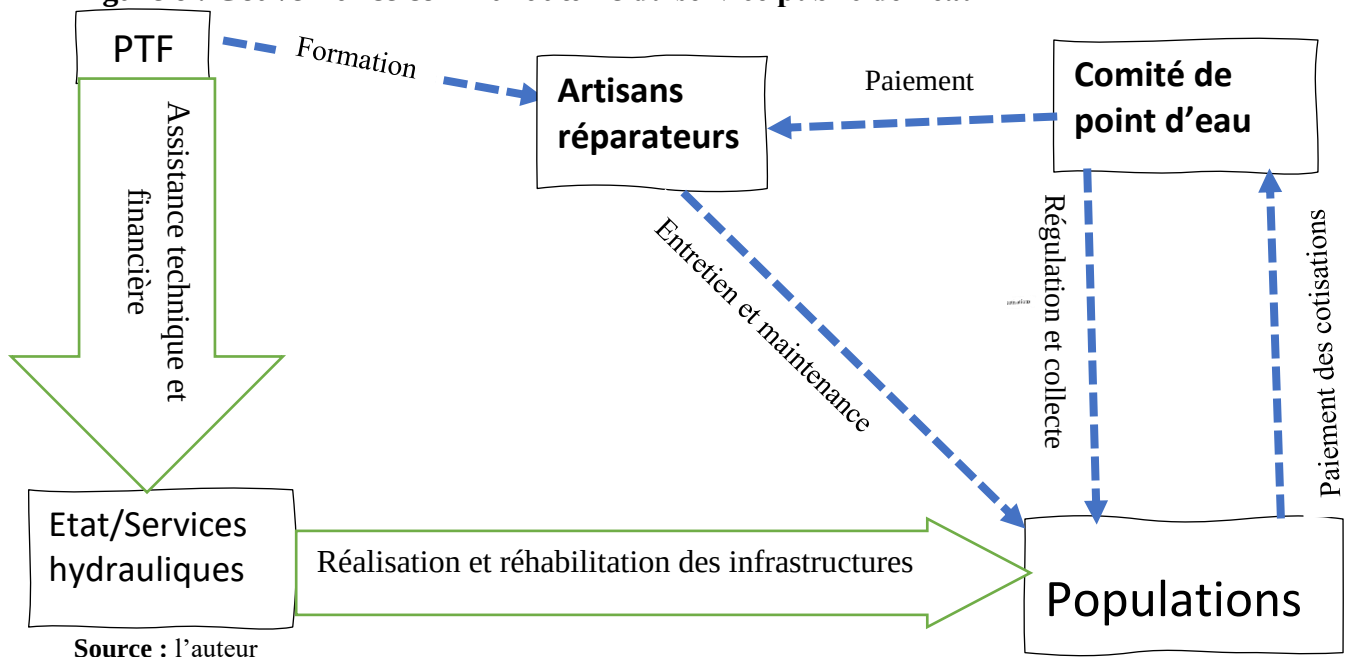
Qu'à cela ne tienne, l'Etat, n'étant plus à mesure d'assurer efficacement sa mission de service, public dans ce secteur de l'eau, va rompre d'avec la gouvernance publique pour instaurer une gouvernance un nouveau modèle de gouvernance : celle dite communautaire.

3.1.2. La gouvernance communautaire

La gouvernance communautaire concerne la période de la fin des années 1970 et les années 1980. Elle intervient dans le contexte de la décennie de l'eau prônée par les Nations-Unies et visant l'universalisation de l'accès à l'eau potable par tous. Si pour certains auteurs elle résulte de la crise de l'Etat et du déficit public (Tidjani Alou, 2006 cité par Baron & Maillefert, 2011), pour les bailleurs de fonds, c'est la mauvaise gestion des infrastructures, marquée par le manque de maintenance, qui nécessite le recours à d'autres modes de régulation du secteur de l'eau en milieu rural. Ceux-ci, en application du référentiel néo-libéral, impose le retrait de l'Etat et la contribution des populations au financement des secteurs sociaux (Baron & Alou, 2011; Baron & Maillefert, 2011). Cette gouvernance communautaire consiste à responsabiliser les communautés de base dans la gestion des infrastructures mises à leur disposition. Cette contribution est d'ailleurs une conditionnalité de la réalisation des infrastructures hydrauliques au profit des villages.

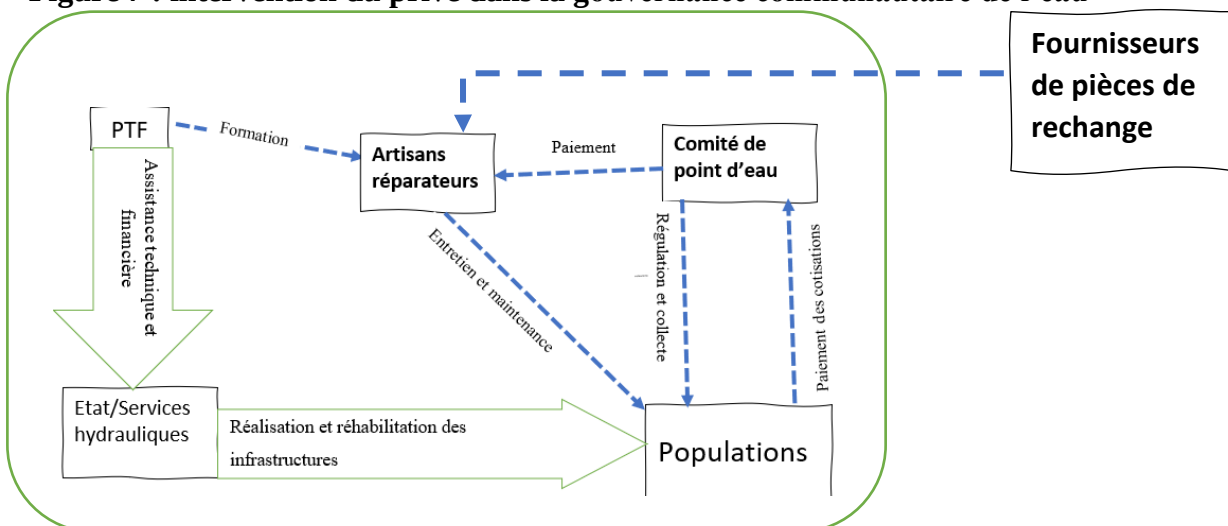
Désormais, les villages sont contraints de mettre en place des comités de point d'eau pour bénéficier des infrastructures. L'Etat reste le principal maître d'ouvrage pour la fourniture d'eau potable en milieu rural en y réalisant les infrastructures hydrauliques. Il est essentiellement financé pour cela par l'aide publique au développement. Par ailleurs, différentes ONG et associations de développement s'activent sur le terrain à la mise en place des infrastructures en application du même principe de création des comités de point d'eau. Le comité de point d'eau est chargé de mobiliser les finances locales pour l'entretien et la maintenance des infrastructures. Des artisans réparateurs (AR) sont formés à cet effet et formeront un soutien au comité de point d'eau. Le schéma suivant est illustratif de cette gouvernance.

Figure 6 : Gouvernance communautaire du service public de l'eau



Nous connaissons là une gouvernance qui intègre des acteurs locaux, notamment les CPE issus des communautés de base. L'accent est mis sur l'entretien et la maintenance des infrastructures qui se fait conformément à une logique tripartite informelle qui met en relation les CPE, l'AR et les fournisseurs de pièces de rechange. Ces derniers émanent du privé, mais ne sont pas formellement intégrés dans le système de gouvernance. Leur intervention est donc limitée à la fourniture ponctuelle des pièces de rechange aux AR dans une relation de commerce informel. Le schéma suivant illustre cet état de fait.

Figure 7 : intervention du privé dans la gouvernance communautaire de l'eau



L'idée qui a sous-tendu la gouvernance communautaire était que la participation des communautés de base à la gestion des infrastructures permettrait une meilleure fonctionnalité

de celles-ci (Baron & Maillefert, 2011). Elle se fondait non seulement sur la responsabilisation des bénéficiaires, mais également sur l'idée que la proximité géographique et organisationnelle qui les caractérise devait leur permettre de mettre en place un meilleur système de gestion des infrastructures à elles confiées.

Cependant, elle connaîtra, elle aussi, des critiques qui révéleront ses limites. Ces limites sont, du point de vue technico-économique d'abord relatives aux difficultés liées à la collecte et à la gestion des fonds. Le principe de la contribution des communautés de base au financement du service de l'eau était la cotisation. A ce titre, les CPE avaient des difficultés à collecter ces cotisations, face à des populations qui, soit par manque de volonté ou par pauvreté, n'arrivaient pas à honorer cette cotisation (MAHRH-BF, 2009). D'autre part, la gestion des fonds collectés n'était pas toujours transparente, laissant libre cours à des détournements conduisant à l'insuffisance de la disponibilité financière (*ibid.*). Ensuite, le manque de professionnalisme des AR favoriserait une irrégularité dans l'entretien et la maintenance des infrastructures. Enfin, les CPE ne disposaient pas de personnalité morale rendant leur organisation et leur fonctionnement – notamment concernant les règles de participation – quelque peu anarchiques et disparates d'un village à un autre. Ce qui, sur le plan socio-anthropologique, remettait en cause l'idée que les communautés « imaginées » (Olivier de Sardan, 1995 ; Le Meur, 2008 cités par Baron & Maillefert, 2011 : 13) étaient homogènes, mues par un esprit de solidarité. Dans la réalité, il y aurait dans les communautés villageoises une « conception personnalisée des infrastructures collectives » (Baron & Maillefert, 2011 : 13) aboutissant parfois à leur appropriation privée par certains notables ou responsables coutumiers. En plus, le critère de proximité qui fonde le choix de la gouvernance communautaire reste sujet à caution. Si l'on prend en considération l'organisation sociale locale, cette gouvernance semblait favoriser des inégalités dans l'accès aux infrastructures, d'autant plus que « les règles d'équité résultent de moins en moins d'un véritable consensus au sein de la population dans des environnements où les processus migratoires ont accru la diversité des populations » (*ibid.*). Le contrôle des CPE constituant un enjeu de pouvoir très important, les autorités coutumières dans certaines localités s'arrangeaient pour en confier la gestion à leur proches de sorte de conserver l'ordre social local (Baron & Bonnassieu, 2011; Baron & Maillefert, 2011).

A partir des années 1990, l'intégration du privé dans la gouvernance de l'eau paraissait inévitable au regard principalement du déficit permanent de l'exploitation des infrastructures. Et au regard des limites sus-évoquées pour y remédier, recours sera fait à une gouvernance de type hybride depuis l'an 2000.

3.2. Le gouvernement actuel du service public de l'eau : vers une gouvernance de l'eau ?

Elle est le fait de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain au Burkina Faso adoptée en 2000 par décret n°2000-514/PRES/PM/MEE du 03 novembre 2000.

Dans cette section nous analyserons ce système à travers d'une part ses objectifs et ses principes et, d'autre part, son mode de coordination des acteurs, et, en amont, ses fondements juridiques.

3.2.1. Les fondements juridiques de réforme

Si le système a été adopté en 2000, il faut attendre le début des années 2010 pour voir le début de sa mise en œuvre. Ceci prend en compte l'évolution des politiques de développement adoptées sur le plan national, notamment la loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation de la gestion de l'eau et le processus de décentralisation qui a conduit à une communalisation intégrale du territoire burkinabè en 2006, en application de la loi 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

3.2.1.1. Les implications de la loi n°002 sur la gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso

Cette loi est la concrétisation normative du « Document de politique et stratégies en matière d'eau » (MAHRH-BF, 2009) adopté en juillet 1998. Elle est le principal référentiel de la gestion de l'eau dans une perspective et une vision de gestion intégrée. Elle régit la gestion des ressources en eau sous trois dimensions essentielles « (i) le statut juridique de l'eau, (ii) l'administration de l'eau et (iii) le financement du secteur de l'eau » (MAHRH-BF, 2009).

Ainsi, ses articles 43 à 46 définissent le régime des services publics de l'eau et constituent les bases légales sur lesquelles reposent les modes de gouvernance du service public d'eau au Burkina Faso. Selon ces dispositions, l'Etat peut déléguer certaines de ses compétences relatives à l'utilisation de l'eau, notamment le service public de distribution d'eau potable, aux collectivités territoriales sur tout ou partie de leur territoire⁹. Dans le cadre de l'exécution de cette délégation de compétence, les collectivités territoriales peuvent gérer le service public de l'eau soit en régie ou gestion directe, soit en délégation ou gestion indirecte¹⁰.

⁹ Article 43

¹⁰ Article 45

a. La gestion directe

La gestion directe ou régie consiste pour la collectivité territoriale à gérer directement le service public. Concernant la gestion directe du service public de l'eau, elle consiste pour la collectivité territoriale à gérer l'ouvrage soit à l'aide de ses propres services, soit par l'intermédiaire d'un organe autonome qui en est son émanation à travers trois mécanismes juridiques. D'abord, il y a la régie directe ou régie simple qui consiste pour la collectivité territoriale à intégrer la gestion du service public de l'eau dans la gestion municipale dans le cadre d'un budget unique. Dans ce cas, le service en question n'a pas d'existence juridique propre en dehors de celle de la municipalité. Ensuite, la régie autonome ou régie financière consiste pour la collectivité territoriale à accorder une autonomie financière au service en charge de l'eau. Celui-ci n'a pas non plus une existence juridique distincte de celle de la municipalité, mais son autonomie financière se traduit par la mise à sa disposition d'un budget annexe. Enfin, la régie personnalisée, elle, consiste pour la collectivité territoriale à reconnaître au service en charge de l'eau à la fois une autonomie financière et une personnalité morale. Ceci implique sa création par délibération du conseil municipal. Dans ce cas le service en question dispose d'une gestion propre sans lien avec celle de la commune. Mais la commune garde un contrôle sur cette gestion.

Dans tous les cas, la charge de la réalisation et de la gestion des infrastructures incombe à la collectivité territoriale. Ceci nous place face à un gouvernement de l'eau, et non à une gouvernance publique comme le suggère Baron, en cas de gestion directe. En effet, si l'on considère l'approche territorialiste de la gouvernance à laquelle nous adhérons, il serait incohérent de parler de gouvernance dans de tels contextes, d'autant plus qu'il n'y a pas de possibilités d'intervention pour les autres acteurs quel que soit le mécanisme utilisé. En revanche, dans les cas de gestion indirecte, il est possible qu'il émerge des modes originaux de gouvernance, ces modes de gestion s'ouvrant à la participation d'autres acteurs.

b. La gestion indirecte ou gestion déléguée

Elle regroupe un ensemble de modes de gestion par lesquels la collectivité territoriale peut confier, sous son contrôle, la gestion du service public à une tierce personne notamment privée, dotée de la personnalité morale, avec plus ou moins d'autonomie. La gestion déléguée est donc une forme de partenariat entre une collectivité territoriale et une personne de droit privé. Dans le domaine du service de l'eau, les communes définissent les grands objectifs du Service de l'Eau, ses règles d'exécution, le mode de mise en concurrence, le contrôle des performances et fixent les normes de qualité et de protection de l'environnement et les tarifs du service de l'eau

(MAHRH-BF, 2009). Quant à l'opérateur privé, il apporte les savoir-faire techniques et managériaux et s'engage par contrat à atteindre des résultats vérifiables en termes de qualité du service, d'extension de la zone de desserte ou de programme d'investissement (*ibid.*).

Cette option nous met en face d'une gouvernance mixte (public-privé) qui se traduit par des modes de délégation qui se distinguent selon que les risques incombent à la collectivité territoriale ou l'opérateur privé.

Les modes de délégation mettant les risques à la charge de la collectivité territoriale sont la gérance et la régie intéressée. La gérance consiste pour la collectivité territoriale à confier l'exploitation du service à un opérateur privé appelé gérant, qu'elle rémunère. Les usagers paient le service au gérant qui reverse la totalité des sommes perçues à la collectivité territoriale qui conserve la responsabilité du service et en assume les risques. La régie intéressée, elle, consiste pour la collectivité territoriale à confier la gestion du service à un tiers appelé régisseur, agissant pour le compte de la commune moyennant une rémunération. Ici, la rémunération tient compte de certains résultats de la gestion ou des paramètres représentatifs de l'efficacité de celle-ci. Les risques sont également à la charge de la collectivité territoriale.

Les modes de gestion mettant les risques à la charge de l'opérateur privé sont la concession et l'affermage. La concession est un contrat par lequel la collectivité territoriale confie l'exploitation du service public de l'eau à une personne publique ou privée qui l'assure à ses frais et risques, conformément aux prescriptions d'un cahier de charges. Le concessionnaire réalise les ouvrages nécessaires et est rémunéré par le produit des redevances auxquelles sont assujettis en application d'un tarif, les usagers du service public de l'eau. Le choix du concessionnaire se fait dans le respect des lois et règlements relatifs à la commande publique. Quant à l'affermage, c'est un contrat par lequel la collectivité territoriale confie la gestion du service public de l'eau à une personne publique ou privée qui l'assure à ses frais et risques et perçoit les produits des redevances versées par les usagers. Les travaux initiaux sont à la charge de la collectivité territoriale. Le fermier doit néanmoins assurer les travaux d'entretien et souvent ceux de renouvellement.

3.2.1.2. Les implications de la décentralisation dans la gouvernance du service public de l'eau

Le Burkina Faso s'est engagé dans un processus de décentralisation depuis la constitution de 1991 avec les premières élections municipales tenue en 1995. Avec l'adoption de la loi n°055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales

(CGCT), suivie des élections municipales de mai 2006, ce processus de décentralisation a amorcé un tournant important dans la mise en œuvre de la communalisation intégrale du territoire.

Au-delà du découpage territorial qu'elle engendre, la décentralisation est un processus complexe qui entraîne une modification des rapports de pouvoir, un transfert de compétences et de fonctions à des instances locales. Cette situation modifie les formes de gouvernance dans plusieurs domaines comme la gestion des ressources naturelles et le service public de l'eau potable en particulier.

A cet effet, le CGCT confère des compétences aux collectivités territoriales dans le domaine de l'eau. Par compétence, il faut entendre le pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales que la loi accorde à des organes élus par une collectivité jouissant de la personnalité juridique. Ainsi, les collectivités territoriales, en application du principe de la libre administration, règlent toutes les affaires locales relevant de leur territoire. Les compétences des collectivités sont déterminées par la loi en application du principe de la subsidiarité qui signifie que le niveau supérieur de collectivité (l'Etat) s'abstient d'intervenir dans un domaine lorsque le niveau inférieur de collectivité (la région, ou la commune) est capable de le gérer efficacement. L'intervention de l'Etat se fait à travers ses services techniques déconcentrés, aux niveaux régional, provincial et départemental¹¹. Ceux-ci – communément désignés par l'expression « service techniques déconcentrés de l'Etat (STDE) » – jouent, dans le cadre de la décentralisation, à la fois un rôle d'appui-conseil des autorités locales et de contrôle de la régularité des actes de ces autorités. Dans le domaine de l'eau, la réforme est intervenue à une période où la déconcentration n'était effective qu'au niveau régional ; le niveau provincial n'existait pas encore dans notre zone d'étude, encore moins le niveau départemental.

Les compétences des collectivités territoriales en matière d'eau et d'assainissement sont prévues aux articles 102 et 103 du CGCT. Ces compétences effectivement transférées sont déclinées dans le décret N°2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

¹¹ Au Burkina Faso, il existe trois niveaux de déconcentration et deux niveaux de décentralisation. La déconcentration comprend la région, la province et le département. Quant à la décentralisation, elle porte sur la région et la commune. La région décentralisée couvre le territoire de la région déconcentrée. La commune couvre le territoire du département. La tutelle rapprochée de la commune est assurée par la province (deuxième niveau de déconcentration). Celle de la région décentralisée est assurée par la région déconcentrée.

En effet, l'article 6 dudit décret dispose que :

« Sont transférées aux communes les compétences ci-après :

- a. *Les avis sur le schéma directeur d'approvisionnement en eau potable et assainissement ;*
- b. *L'élaboration et la mise en œuvre des plans locaux de mobilisation, de traitement et de distribution dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable ainsi que les plans locaux d'assainissement ;*
- c. *La mobilisation, le traitement et la distribution de l'eau potable ;*
- d. *La réalisation et la gestion des puits, forages, bornes fontaines et systèmes d'approvisionnement en eau ;*
- e. *La participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux souterraines, en eaux de surface et des ressources halieutiques ;*
- f. *L'assainissement des eaux usées et excréta. »*

La vocation des transferts de compétence dans le domaine de l'eau est de promouvoir la desserte, l'équipement et la gestion durable des infrastructures. En tout état de cause et en cohérence avec les articles 5 et 6 de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, l'Etat demeure le premier responsable dans la définition des politiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable. C'est à lui qu'il revient la prescription des règlements, la fixation des normes standard d'équipement et de desserte. Enfin, il assure la supervision, le contrôle des activités en matière de réalisation des infrastructures, de traitement, de distribution et de gestion. L'Etat remplit cette fonction dans le cadre de la déconcentration, à travers ses services techniques déconcentrés, notamment la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement, chargée de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'eau et d'assainissement au niveau régional. Cette direction est appuyée en cela par des directions provinciales et des services départementaux chargés de l'eau et de l'assainissement. Concernant notre zone d'étude, la direction provinciale vient d'être créée en 2019 et il n'existe pas pour le moment un service départemental chargé de l'eau.

3.2.2. Principes et objectifs de la réforme de la gouvernance du service public de l'eau

Un service public, en règle générale, vise la satisfaction d'un besoin d'un intérêt général. A cet effet, il est géré soit directement par une personne publique ou, sous son contrôle, par une

personne privée. Les personnes publiques ou privées chargées d'une mission d'intérêt général sont soumises aux règles générales applicables aux services publics.

L'approvisionnement en eau potable des populations, service social de base, est un service public au terme de la loi n°002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Quelle que soit la forme de gestion par laquelle ce service est rendu, il obéit aux principes généraux applicables à tout service public et aux principes particuliers liés à la spécificité du service public de l'eau et au contexte économique et social de sa mise en œuvre.

3.2.2.1. Les principes de la réforme

En milieu rural et semi-urbain, et conformément au document cadre de mise en œuvre de la réforme, trois principes généraux du service public caractérisent la réforme de la gouvernance du service public de l'eau. Il s'agit des principes d'égalité, de continuité et d'adaptation du service public.

Le principe d'égalité des usagers devant le service public de l'eau signifie que le service est fourni dans la plus stricte neutralité, sans discrimination (politique, religieuse, ethnique etc.) et dans les conditions d'équité et de justice sociale. L'égalité des usagers devant le service public n'est pas synonyme de traitement uniforme mais signifie que les usagers se trouvant dans des conditions similaires doivent se voir appliquer des solutions identiques.

Le principe de continuité du service public de l'eau signifie que le service doit fonctionner de manière continue en vue de satisfaire les besoins, les attentes et les exigences pour satisfaire l'intérêt général. Le service public de l'eau étant vital pour les citoyens et pour la préservation de leur dignité, même en cas de délégation, il est fait obligation à l'exploitant de faire fonctionner le service public de l'eau quelles que soient les difficultés ou les fautes commises par l'administration, sauf en cas de remise en cause du contrat.

Le principe d'adaptation continue du service public de l'eau signifie le service pour répondre aux besoins, attentes et exigences de la collectivité, doit évoluer en fonction du contexte socio-économique et environnementale de sa délivrance. Il doit s'adapter de manière continue.

En plus de ces principes généraux, quatre principes particuliers, spécifiques au secteur de l'eau sont à prendre en compte : l'harmonisation de la gestion des infrastructures d'AEP, le caractère social de l'eau, la valeur économique de l'eau et le respect des normes de potabilité de l'eau.

L'harmonisation de la gestion renvoie à la gestion intégrée de l'ensemble des infrastructures et équipement modernes d'AEP (puits, PMH, AEPS, forages, PEA, etc.). Pour une même

localité, cette gestion doit être assurée par une même structure de sorte à éviter toute concurrence et tout conflit du fait de différents intervenants dans la gestion des ouvrages.

Le caractère social de l'eau signifie que l'eau est un bien social et qu'à ce titre, l'accès à l'eau potable pour toutes les couches sociales est un droit humain fondamental. Sa fourniture aux populations constitue une mission de service public pour l'Etat et les collectivités territoriales.

La valeur économique de l'eau signifie que les usagers doivent participer financièrement au service public de l'eau qui leur est rendu. L'eau potable est un bien économique et sa disponibilité permanente nécessite l'existence de moyens adéquats pour assurer la réalisation et la maintenance des infrastructures d'AEP. Aussi, un système permettant d'assurer un bon recouvrement des recettes doit-il être mis en place notamment par la vente de l'eau au niveau des PMH et des AEPS.

Enfin, le respect des normes de potabilité de l'eau entre dans le cadre de la protection de la santé publique. Ainsi, la loi d'orientation sur la gestion de l'eau impose le respect des normes de potabilité de l'eau à toute personne, publique ou privée, offrant des services d'eau destinée à l'alimentation humaine. A ce titre, l'exploitant des infrastructures d'AEP est astreint à servir de l'eau potable selon les normes réglementaires et sanitaires obligatoires.

3.2.2.2. Les objectifs de la réforme

La politique nationale en matière d'AEP souligne que l'approvisionnement en eau potable en milieu semi-urbain vise la satisfaction de la demande solvable en eau pour les centres dont la population est supérieure à 3 500 habitants et qui ne sont pas couverts par le contrat plan signé entre l'Etat et l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA). Dans cette perspective, il s'agit de s'assurer de la viabilité du service de l'eau, en utilisant des solutions adaptées (AEPS, Poste d'Eau Autonome) aux besoins de la localité et la capacité des habitants d'assurer la gestion du système. S'agissant de l'alimentation en eau potable des zones rurales, il vise la satisfaction de la demande en eau pour les besoins du monde rural dont la population est inférieure à 3 500 habitants.

Aux termes de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau et du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la satisfaction du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain incombe aux communes. Les PMH et les AEPS devront être gérées de manière harmonisée et intégrée afin d'éviter la dispersion et la concurrence inutile entre ces infrastructures d'eau de la commune. Ainsi, la gestion de l'AEP en milieu rural et semi-urbain vise en dernière analyse à :

- a. *« Assurer un fonctionnement permanent des équipements hydrauliques d’approvisionnement en eau potable des populations en milieu rural et semi-urbain ;*
- b. *Accompagner le transfert de la maîtrise d’ouvrage publique des installations d’alimentation en eau potable aux communes ;*
- c. *Favoriser l’émergence d’opérateurs dans le secteur de l’eau potable et professionnaliser les compétences locales ;*
- d. *Assurer une gestion transparente des équipements hydrauliques d’approvisionnement en eau potable ;*
- e. *Réduire les charges de l’Etat et recentrer le rôle de l’Etat sur ses missions de planification et de contrôle. » (MAHRH-BF, 2009 : 14).*

3.2.3. Les acteurs et les modalités de gouvernance du service public de l’eau en milieu rural et semi-urbain

3.2.3.1. Les acteurs de la gouvernance du service public de l’eau en milieu rural et semi-urbain et leur rôle

Aux termes du document cadre de mise en œuvre de la réforme, les acteurs intervenant dans la gouvernance du service public de l’eau en milieu rural et semi-urbain sont l’Etat, les Collectivités Territoriales, les Associations des Usagers de l’Eau et les Opérateurs Privés. Chacun de ces acteurs doit jouer son rôle en synergie avec les autres dans un esprit de partenariat.

a. L’Etat et ses services déconcentrés, notamment les Directions Régionales de l’Agriculture, de l’Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DRAHRH)¹²

En dépit du transfert de certaines compétences aux collectivités territoriales, l’Etat demeure un acteur clé de la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance du service public de l’eau en milieu rural et semi-urbain. En effet, il revient à l’Etat d’assurer l’accès à l’eau potable à toutes les couches sociales de la population, tout en prenant en compte à la fois son caractère social et sa valeur économique. Dans le cadre de la décentralisation, son intervention en matière d’AEP se recentre sur les aspects généraux à savoir :

- a. *« La conception et la mise en application de la politique de développement en matière d’AEP ;*
- b. *La définition et la mise en œuvre de cadres réglementaires, législatifs et juridiques ;*

¹² Devenues depuis 2013 directions régionales de l’eau et de l’assainissement, suite à la création du ministère de l’eau et de l’assainissement.

- c. *La création d'un environnement propice à la mise en œuvre du document cadre de gestion du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain ;*
- d. *La définition et l'application des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des infrastructures d'AEP ;*
- e. *La planification des investissements dans le cadre du programme national d'AEP ;*
- f. *La délivrance des agréments certifiant les capacités professionnelles et techniques des opérateurs appelés à assurer l'exploitation et la maintenance des AEPS/PEA ;*
- g. *Le suivi et le contrôle de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. »*
(MAHRH-BF, 2009 : 16-17)

Les Directions régionales de l'eau, en tant que services déconcentrés de l'Etat, assurent :

- a. *« La diffusion et l'information sur le document cadre de gestion au niveau régional et auprès de tous les acteurs impliqués ;*
- b. *L'impulsion de sa mise en application ;*
- c. *L'assistance aux maîtres d'ouvrages que sont les communes ainsi que tous les autres acteurs impliqués ;*
- d. *La délivrance des agréments en certifiant les capacités techniques et professionnelles des maintenanciers capables d'assurer le suivi et l'entretien des PMH. »* (Ibid. : 17)

b. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont les premiers acteurs du développement local. A ce titre, les communes sont les maîtres d'ouvrages, propriétaires de toutes les infrastructures hydrauliques d'AEP et responsables de leur gestion. A cet effet, elles doivent établir un plan de développement communal en matière d'AEP.

Le rôle de la commune, dans la gouvernance du service public de l'eau, est déterminé et spécifié en fonction des types d'ouvrages hydrauliques (PMH ou AEPS/PEA) considérés. Ainsi,

« Concernant les PMH, les communes assurent :

- a. *La gestion en relation avec les AUEA et les maintenanciers. Avec les maintenanciers, elles passent un contrat de maintenance tandis qu'avec les AUEA, elles passent une convention de délégation ;*
- b. *La fixation du prix de l'eau ;*
- c. *Le bon déroulement du service de l'eau (mobilisation de la redevance annuelle collectée par les AUEA, la réalisation du contrat de suivi et d'entretien du maintenancier).*

(et) Concernant les AEPS/PEA, lorsque la gestion est déléguée à un opérateur privé, les communes :

- a. *Assurent le renouvellement des équipements qui ne sont pas à la charge de l'Etat ou de l'exploitant ;*
- b. *S'assurent de l'accord de l'exploitant pour toutes modifications touchant les infrastructures hydrauliques dans le périmètre de délégation ;*
- c. *Fixent le prix maximum de l'eau ;*
- d. *Favorisent la contractualisation entre un opérateur privé et plusieurs communes dans le cadre d'une communauté de communes en vue de la gestion des AEPS/PEA ;*
- e. *Veillent au bon déroulement du service de l'eau (mobilisation de la redevance collectée par l'exploitant, réalisation du contrat d'affermage ou d'exploitation). » (MAHRH-BF, 2009 : 17-18).*

c. Les associations des usagers de l'eau (AUE) et les usagers de l'eau

Les AUE sont constituées au sein des villages et regroupent l'ensemble des habitants du village. Un bureau est mis en place et est chargé de la gestion de l'association. En principe, les textes parlent d'associations des usagers de l'eau et de l'assainissement (AUEA). Mais nous limitant au domaine de l'eau, nous préférons nous en tenir au terme AUE pour éviter d'éventuelles confusions. Ainsi, selon leurs statuts, le rôle des AUE est de façon générale de :

- a. *« Défendre les intérêts communs des usagers dans le domaine de l'eau potable ..., et d'être la porte de l'expression des besoins ;*
- b. *Préserver le patrimoine à lui confié par l'entretien des PMH et des superstructures ;*
- c. *Sensibiliser la population sur les avantages d'amélioration du service public de l'eau du village ou secteurs auprès de la commune ; de la consommation de l'eau potable, sur la nécessité du paiement régulier de l'eau et enfin de la protection des installations d'AEP ;*
- d. *Contrôler le service public de l'eau (qualité, équité, disponibilité et accessibilité) ;*
- e. *Participer à toutes les prises de décision concernant la modification du parc d'infrastructures hydrauliques de la commune. (MAHRH-BF, 2009 : 18).*

De façon spécifique, les AUE participent activement à la gestion des PMH, à travers une convention de délégation qu'elles signent avec la commune, en :

- a. *« Mutualisant les recettes de la vente de l'eau de tous les forages concernés ;*
- b. *Gérant le compte d'épargne pour l'entretien et de renouvellement des PMH ;*

- c. *Assurant l'entretien, le renouvellement des PMH et la protection de la ressource ;*
- d. *Reversant à la commune une redevance annuelle pour le paiement de la tournée de suivi du/des maintenancier(s) ;*
- e. *Fournissant chaque semestre, à la commune, un bilan de gestion du service de l'eau (montant de l'épargne collectée, dépenses relatives aux prestations du maintenancier, etc.) ;*
- f. *Faisant appel au(x) maintenancier(s) sélectionné(s) par la commune pour les réparations et le(s) paye selon un barème fixé dans son/leur contrat avec la commune. (MAHRH-BF, 2009 : 18).*

Quant aux usagers de l'eau, ils participent à la gouvernance du service public de l'eau en assurant une gestion rationnelle de la ressource, en payant le prix du service de l'eau et en prévenant les gestionnaires des dysfonctionnements constatés au niveau des PMH.

d. Les opérateurs privés

Le rôle des opérateurs privés dans la gouvernance du service public de l'eau est également fonction des infrastructures. Pour la gestion des PMH on distingue les gestionnaires et les maintenanciers. Pour les AEPS et PEA, il s'agit des exploitants.

« Le gestionnaire :

- a. *Réalise l'inventaire des utilisateurs de la PMH ;*
- b. *Assure la fourniture de l'eau aux usagers ;*
- c. *Assure l'encaissement et le recouvrement des recettes de la vente de l'eau ;*
- d. *Reverse au bureau exécutif de l'AUEA les recettes de la vente de l'eau ;*
- e. *Prévient le bureau exécutif de l'AUEA des dysfonctionnements constatés au niveau de la PMH ;*
- f. *Veille au respect des règles d'hygiène, de salubrité et d'assainissement autour de la PMH.*

Le maintenancier :

- a. *Signe un contrat de suivi et d'entretien des PMH avec la commune ;*
- b. *Assure des tournées régulières de suivi des PMH pour le compte de la commune et fait un rapport sur l'état du parc des PMH de la commune ;*
- c. *Conseille, pendant la tournée de suivi, le responsable de l'AUEA et le Gestionnaire de la PMH sur les opérations de maintenance à réaliser et les prévient sur l'imminence d'une panne pour qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires ;*

- d. Répare les PMH à la demande de l'AUEA, qui lui paie ses services sur la base d'un barème fixé dans son contrat avec la commune.

L'exploitant :

- a. Exploite les ouvrages (vente de l'eau, perception des recettes, prise en charge du fonctionnement et de la maintenance des infrastructures, éventuellement renouvellement d'une partie de l'installation) selon les termes du contrat signé avec le maître d'ouvrage qu'est la commune. Ce contrat précise la durée, les conditions d'exploitation et de maintenance, ainsi que le prix de l'eau ;
- b. Rend semestriellement compte de la gestion technique et financière à la commune ;
- c. Verse éventuellement une taxe ou une redevance à la commune selon le type de contrat ;
- d. Tient constamment à jour un plan du réseau de distribution d'eau et un inventaire des installations. » (MAHRH-BF, 2009 : 19).

3.2.3.2. Les modalités de gouvernance du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain

Les modalités de gouvernance du service public de l'eau promues par la réforme tiennent compte de la nature des infrastructures. Ainsi, le mode de gouvernance diffère selon qu'on a à faire à une PMH ou une AEPS/PEA.

a. La gouvernance du service public de l'eau applicable à la distribution par PMH

La gouvernance du service public de l'eau à base de PMH reste essentiellement communautaire. Elle subit cependant quelques innovations majeures. L'introduction de la commune comme maître d'ouvrage et la constitution des AUE pour la gestion intégrée des infrastructures hydrauliques dans les villages. Une troisième innovation réside dans la professionnalisation des maintenanciers.

Ainsi, la commune, maître d'ouvrage délègue la gestion des PMH aux AUE. Mais c'est à elle que revient la responsabilité de recruter le ou les maintenanciers au niveau régional, sur la base d'une offre de prix, dans le respect des règles de la commande publique. Les maintenanciers doivent être agréés par les services compétents de l'Etat, notamment la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement. Le document contractuel qui lie la commune au maintenancier est le contrat de suivi et d'entretien. La commune rémunère les tournées de suivi grâce aux redevances qui lui sont reversées par les AUE, dans le cadre d'une convention tripartite de délégation.

Dans le cadre de leur gestion, les AUE signent à leur tour un protocole de collaboration avec les gestionnaires des PMH qui peuvent être des Comités de point d'eau (CPE). Le gestionnaire de PMH est chargé de l'exploitation des ouvrages mis à sa disposition à cet effet.

Enfin, les usagers, soit par cotisation soit par paiement au volume, participent au paiement du service d'eau à eux rendu.

b. La gouvernance du service public de l'eau applicable au système d'AEPS/PEA

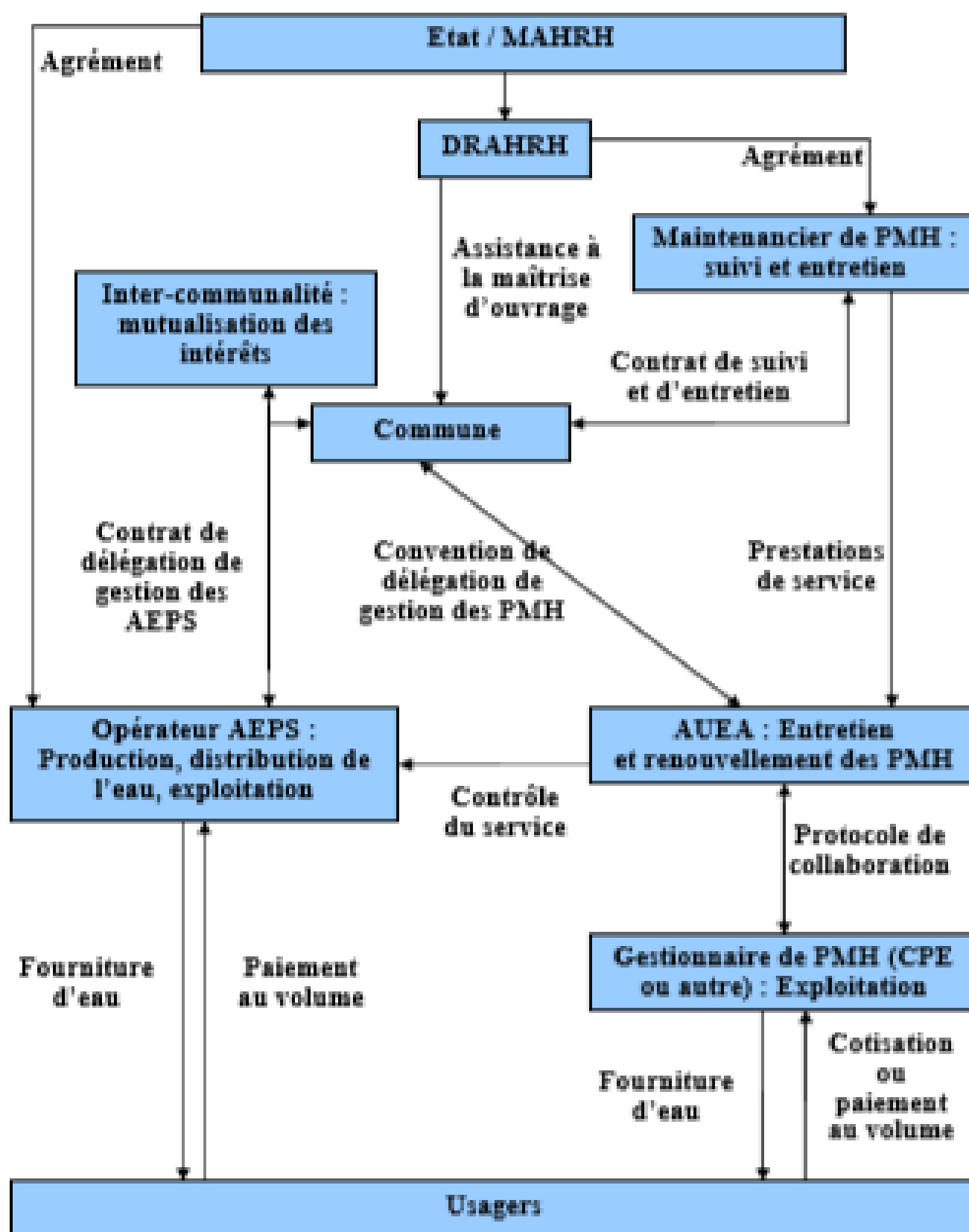
Selon le document cadre de mise en œuvre de la réforme, les AEPS sont des systèmes complexes qui nécessitent des compétences spécifiques qui ne sont pas toujours à la portée des milieux rural et semi-urbain. Il est donc difficile de les soumettre à une gouvernance communautaire. De ce fait, la réforme préconise le recours à un opérateur privé pour leur gestion, dans le cadre d'une gouvernance mixte qui fait appel trois principaux acteurs : la commune, l'opérateur privé et l'AUE.

Ainsi, la commune peut déléguer la gestion du service public de l'eau à un opérateur privé compétent et professionnel (exploitant ou fermier), agréés par les services compétents de l'Etat, notamment le ministère de l'eau et de l'assainissement. Cette délégation de gestion est consacrée par un contrat d'affermage ou d'exploitation.

Dans ce cas, l'opérateur privé exploite l'ensemble des AEPS/PEA et PMH situés dans la zone desservie par l'AEPS/PEA, du territoire de la commune ou de la communauté de communes avec lesquelles il a signé un contrat. Il assure la production et la distribution de l'eau, l'entretien, la maintenance suivant les clauses du contrat passé avec la commune ou la communauté de communes. Il assure en outre, le renouvellement éventuel de tout ou partie des équipements et la gestion financière du système (le recouvrement du prix de l'eau, l'exécution des achats et des paiements du personnel et des prestataires ainsi que l'établissement du bilan de gestion).

L'AUE pour sa part joue un rôle de veille en assurant un contrôle sur la réalisation et la qualité du service public de l'eau (équité, qualité, disponibilité et accessibilité). Elle n'est pas impliquée directement dans la gestion du système, mais veille au respect des clauses du contrat en s'assurant de la conformité des prestations de l'opérateur privé et, le cas échéant, en alertant les autorités communales en cas de défaillance de ce dernier.

Figure 8 : Schéma des modalités de gestion



Source : Document cadre de gestion du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain, MAHRH 2009, p.22

Ce chapitre nous amène à souligner que le gouvernement actuel du service public de l'eau promue par le gouvernement burkinabè repose sur des principes visant essentiellement l'harmonisation de la gestion des infrastructures hydrauliques dans une perspective de gestion intégrée et durable de la ressource en eau potable. Cela implique une reconnaissance de la valeur économique de l'eau, qu'il faut concilier avec son caractère social. Ce gouvernement imbrique plusieurs acteurs dans des rapports assez complexes, de sorte qu'il est qualifié de gouvernance hybride par certains auteurs, notamment Baron et Bonnassieux (2011, 2013). Le rôle des acteurs y est déterminé en fonction des infrastructures considérées. Cela nous amène à entrevoir l'émergence possible de modes de coordination et de régulation des acteurs propre aux territoires dans les milieux semi-urbain et rural.

En tout état de cause, même intervenant dans le cadre d'un processus de décentralisation, l'Etat reste un acteur important de la gouvernance de l'eau en milieu rural et semi-urbain. Au-delà de la définition des grandes orientations de la gestion de l'eau et du contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques en la matière, l'Etat reste le principal investisseur pour la réalisation des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable.

La commune, nouvel acteur chargé du développement local, se voit positionnée comme acteur clé de la mise en œuvre de cette gouvernance en milieux rural et semi-urbain. En tant que maître d'ouvrage, elle assure la coordination des acteurs constitués des AUE et des opérateurs privés. Elle veille à la mise en œuvre effective du système réformé par l'appui, le suivi et le contrôle des activités des autres acteurs.

Les opérateurs privés sont désormais formellement impliqués dans la gestion des infrastructures d'AEP. En considérant leurs capacités managériales, le document cadre de gestion du service public de l'eau préconise de leur confier la gestion des AEPS, estimée trop complexe pour être gérée dans le cadre d'une gouvernance communautaire. Cependant, leur rôle semble limité à l'exploitation des infrastructures à eux confiées. Leurs investissements ne concernent que les frais d'exploitation, d'entretien et de maintenance des équipements ; les investissements initiaux étant assurés par l'Etat. Au demeurant, ils pourront procéder au remplacement des équipements lourds en fonction de la rentabilité de leur exploitation.

Enfin, les AUE sont la structure d'harmonisation de la gestion des infrastructures hydrauliques, notamment des PMH, au niveau des villages. Le système réformé entend parvenir par elles à une gestion intégrée et durable des PMH, dans les villages, et partant, dans les communes.

C'est sur le processus de coordination et de régulation des acteurs, de production de norme et de règles endogènes, et d'éventuelles résistances à ce processus, dans la commune de Pô que porte notre étude. Dans le chapitre suivant, nous présenterons les résultats de nos recherches.

Chapitre 4 : Le processus d'appropriation de la gouvernance du service public de l'eau dans la commune de Pô : quelle réalité entre théorie et pratiques ?

En adoptant le document cadre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain, l'Etat burkinabè semble vouloir concilier le caractère social de l'eau et les impératifs économiques et politiques d'une permanence dans la desserte de l'eau potable aux populations rurales. Le maintien de la participation financière des usagers de l'eau, l'introduction du privé dans la gouvernance du service public de l'eau et le maintien du mode de gouvernance communautaire pour une catégorie d'infrastructure relèvent de cette volonté.

Dans la commune de Pô, ce mode de gouvernance relativement territorialisée est mis en œuvre depuis le début des années 2010, avec l'appui de la coopération japonaise dans le cadre du Programme d'appui à la réforme de la gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable (PAR/PROGEA). Dans ce chapitre, il sera question d'analyser le processus d'appropriation de cette réforme, dans la commune de Pô. Mais auparavant, nous reviendrons sur la gouvernance antérieure de l'eau dans cette partie du pays.

4.1. Rétrospective sur la gouvernance de l'eau dans la commune de Pô

Cette rétrospective prend en considération la période d'implantation des premiers PMH jusqu'à l'avènement de la réforme. Avant cette période, la gouvernance de l'eau incombait, comme ailleurs au Burkina Faso et en Afrique, aux autorités coutumières. Au cœur de la vie sociale quotidienne, elle était recueillie soit au marigot, soit dans des puits sauvages forés par les villageois, généralement dans leurs cours, champs ou jardins. Tout le monde y avait accès sans discrimination.

Image 1 : Forage équipé d'une pompe à motricité humaine (PMH)



Source : l'auteur, image prise à Fanian le 22 mai 2020

De prime abord, il faut noter que les villages composant la commune de Pô ont, en dehors de la ville de Pô (chef-lieu de la commune), dans leur grande majorité acquis leur premier forage dans les années 1980 et quelques-uns au début des années 1990. Cette période correspond à celle de la décennie de l'eau, adoptée par les Nations-Unies, avec pour objectif d'atteindre l'universalité de l'accès à l'eau potable et que nous avons évoqué dans le chapitre I. Les villages se sont vus ainsi dotés de PMH, d'abord dans les écoles primaires – pour les villages qui en possédaient – et dans certains quartiers par la suite. Par ailleurs, il convient également de noter que jusqu'à nos jours la problématique de l'accès à l'eau potable reste d'actualité ; changement climatique, insuffisance des infrastructures et croissance démographique rendant la ressource encore difficile d'accès à une bonne partie de la population rurale et périphérique des villes¹³.

Cependant, ce qui intéresse notre étude reste la gouvernance locale du service public de l'eau, et sa résilience face à ces difficultés, dans le cadre du processus d'appropriation du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP réformé. Elle a été qualifiée de communautaire de la décennie de l'eau jusqu'à la fin des années 1990 au Burkina Faso. Dans la commune de Pô, elle s'est caractérisée durant cette période par une multitude de systèmes de gestion avec des limites plus ou moins prononcées.

4.2.1. Une multitude de systèmes à fonds commun

La gouvernance du service de l'eau dans les zones rurales de la commune de Pô commence au début des années 1980, avec l'implantation des premiers PMH. Elle est dite communautaire car la gestion des PMH était laissée aux soins des communautés villageoises. L'Etat se contentait de réaliser les infrastructures qu'il confiait aux villages pour la gestion, sans autre forme de prescription. Le souci avec ce mode de gouvernance réside dans l'ambiguïté du concept même de « communauté », comme l'avait fait remarquer Baron et Maillefert (2011). Si l'on considère les mouvements migratoires, il est difficile de circonscrire cette « communauté », étant donné qu'elle n'est pas homogène. En effet, la commune de Pô, par sa position frontalière avec le Ghana et sa bonne pluviométrie, connaît un mouvement migratoire très important. Ainsi, ses villes étant commerciales reçoivent des migrants commerçants à la recherche de meilleures opportunités d'affaires. Quant à ses campagnes, bénéficiant d'une bonne pluviométrie, elles reçoivent des migrants agriculteurs et éleveurs transhumants qui se sont, pour certains, sédentarisés au fil du temps. Une dernière forme de migration est celle interne à la commune, constituée de l'exode rural et des migrations entre villages, à la recherche de terres arables.

¹³ La commune compte de nos jours deux villes : Pô et Dakola.

Dans ce contexte, sans textes législatifs et/ou réglementaires qui déterminent clairement le contenu de cette « communauté » il est improbable d'obtenir une compréhension homogène du concept.

Dès lors la gouvernance des affaires locales en général, et du service public de l'eau en particulier, sera empreinte des règles issues des us et coutumes. Ainsi, la régulation de l'accès à l'eau potable différerait selon l'organisation sociale du village.

Sur le plan coutumier, la commune de Pô est composée de villages autonomes et de cantons. Il n'existe aucune hiérarchie entre les villages autonomes et les cantons. Les cantons sont constitués de villages dont certains ont la qualité de village administratif et bénéficient des interventions de l'Etat. Les villages formant les cantons ont à leur tête des chefs de village représentant l'autorité du chef de canton. L'un des cantons, celui de Kampala, est dépourvu de chef depuis environ quarante ans selon les dires des villageois de ce canton.

Dans ces villages et cantons, l'autorité coutumière est représentée par le chef de village, le chef de terre et les notables. Le chef de village gère les relations sociales et humaines des villageois et le chef de terre est chargé des questions relatives à l'accès à la terre et à l'exploitation de ses ressources. Dans certaines localités, le chef de village est en même temps le chef de terre ; c'est le cas dans le village de Bourou.

Parlant de la gouvernance du service public de l'eau dans ce contexte, elle peut s'analyser à un triple niveau : la création et la mise en place de l'organe de gestion, les règles de gestion et le rôle des acteurs dans la désignation de l'organe de gestion et la détermination des règles de gestion. De ce point de vue, les situations se présentent en fonction du niveau d'implication des différents acteurs constitués des différentes couches socio-professionnelles qui composent la population du village : autorités coutumières, populations autochtones, migrants, éleveurs, femmes et jeunes.

4.2.1.1. Des comités locaux informels pour la gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP ...

De façon générale, il ressort de nos entretiens que deux situations sont observées en ce qui concerne l'organe de gestion en cette période. Dans la majorité des villages ce sont des comités de gestion des infrastructures hydrauliques qui ont été mis en place de façon informelle et par point d'eau ; étant donné qu'aucun texte n'encadrerait la création, l'organisation et les attributions, encore moins le fonctionnement de ces comités. En moyenne de quatre personnes, ces comités se composent d'un président, d'un secrétaire (dans les villages dans lesquels il y a

des personnes lettrées), d'un trésorier et d'un informateur. Dans certains cas, la mise en place de ces comités n'a pas été automatique. Cela a résulté du constat que les infrastructures tardaient à être réparées lorsqu'elles tombaient en panne. Ça été le cas dans les villages de Songo 1, Pounkounyan et Banon.

En revanche, dans une infime minorité des villages, c'est le chef du village qui se chargeait directement de cette gestion, ou alors il n'y avait aucune organisation pour cette gestion. L'objectif était d'assurer la desserte permanente des villageois en eau potable en assurant la fonctionnalité permanente des équipements. Toute personne – sans distinction d'ethnie, de provenance ni de catégorie socio-professionnelle – jouissant de la confiance des villageois et faisant preuve d'un leadership certain pouvait faire partie du comité de gestion. La question des migrants est ici traitée différemment que dans d'autres contrées. En effet, « ici l'étranger est Dieu » dira l'un de nos interviewés, notamment Abel ATIOU¹⁴, Président de l'association des usagers de l'eau du village de Fanian, lui-même allochtone puisqu'originaire d'une commune voisine à celle de Pô ; la commune de Tiébélé. Cependant, pour certains villageois notamment autochtones, les tâches de gestion de biens collectifs n'étant pas rémunérées constituaient une perte de temps. Les autochtones préféraient donc les laisser à la charge des allochtones. Quoiqu'il en soit, il est à retenir que les migrants (internes ou internationaux) semblent bénéficier des mêmes prérogatives que les populations autochtones en ce qui concerne la gestion des infrastructures et leur implication dans la gestion des affaires locales, tant qu'ils étaient intégrés dans la vie sociale du village.

Il en est de même pour ce qui concerne les jeux de pouvoir. Certes, les autorités coutumières restent garantes de l'harmonisation de la vie sociétale dans tous les villages. Mais, dans ces communautés, le chef incarne la sagesse villageoise de sorte que ses décisions sont prises dans le cadre d'un large consensus qui prend en compte toutes les sensibilités sociales au-delà de sa seule volonté et de celle de sa famille ou de sa lignée. Faute de ce large consensus, les décisions du chef de village ou de canton étaient sinon ouvertement contestées, tout au moins non appliquées par ceux qui n'étaient pas en accord avec lui. De fait, « la mentalité du *Kassena* (ethnie majoritaire de la commune de Pô) impose un devoir de vérité et l'autorité du chef n'est maintenue que s'il s'y soumet » selon Kora YAKARE¹⁵, président du conseil villageois de développement (CVD) du village de Bourou. Ainsi, les notables, premiers conseillers du chef et personnes ressources des différents groupes socio-culturels et professionnels, sont constitués

¹⁴ Entretien réalisé le 14 mai 2020

¹⁵ Entretien réalisé le 18 mai 2020

de tous les chefs de lignées et de familles, ainsi que des jeunes influant par leur sagesse et leur leadership. Parmi eux, on compte aussi bien des autochtones que des migrants, des agriculteurs que des éleveurs. A cette époque déjà, les jeunes désignaient en leur sein un président qui les représentait dans les instances de décision du village. Dans le village de Torem par exemple, c'est le président des jeunes qui coordonne la gestion des infrastructures, accompagné en cela par un trésorier, un informateur et un gestionnaire par PMH. Le rôle de la femme était déterminé conformément aux règles sociales en vigueur, la laissant en arrière-plan.

4.2.1.2. ... aux règles de gestion éparées

Parlant des règles de gestion, plusieurs aspects sont considérés dans leur détermination.

Le premier est l'aspect économique de l'eau potable. Sa production a un coût jusque-là supporté par l'Etat, qui, en crise, exige désormais la participation de l'utilisateur. Divers mécanismes ont donc été mis en place par les comités de gestion pour mobiliser les fonds nécessaires au financement de la part contributive des usagers à la production de l'eau potable. Au regard de la pauvreté de ces populations à certaines périodes de l'année, le paiement au volume a d'office été écarté. Selon tous les interviewés, c'est à la période des récoltes que les villageois ont généralement de l'argent, issu de la vente de leurs cultures de rente. Cet argent sert en priorité à la scolarisation des enfants, à la nutrition et à la santé de la famille ; ensuite à divers achats entrant dans l'amélioration de la qualité de vie du foyer, si bien qu'en période de travaux champêtres – entre mai et octobre – ces villageois sont pauvres et appliquent une politique d'austérité budgétaire dans l'attente des prochaines récoltes. Dans ces conditions, c'est le système de cotisation qui a été retenu par ces comités pour la mobilisation des fonds. Les cotisations sont annuelles pour certains, notamment les mieux organisés, et ponctuel pour d'autres. Elles servent surtout à l'entretien régulier des équipements (le graissage de certaines pièces) et à la réparation ou l'achat de pièces de rechange en cas de panne. La cotisation est payée soit par famille comme dans le village de Katchéli (communément appelé Pighiri et occupé en majorité par des *Mossi*), soit par ménage, ou encore par individu comme dans la plupart des autres villages. Toutefois, dans certains villages où la gestion était à la charge du chef de village – Langouérou par exemple – aucune contribution n'était perçue de la part des villageois au départ. Le chef du village se chargeait des différents frais en cas de besoin. Mais, par la suite, au regard de la récurrence des pannes et de l'augmentation des PMH, ce dernier a fini par mettre en place un comité et instituer des cotisations pour la gestion des infrastructures. En plus des cotisations comme mode de mobilisation des fonds, certains villages comme Nakoum, ont initié des travaux champêtres payants pendant la saison pluvieuse. Ce qui leur

permet de mobiliser plus de financements. Dans certains villages à réputation pastorale comme dans les villages de Ghô et Tambolo, le montant de la cotisation prend en compte la possession d'animaux domestiques pour les agriculteurs et les troupeaux pour les éleveurs.

Le deuxième aspect est l'aspect social de l'eau. De ce point de vue, l'eau est un bien collectif et vital, qui crée la nécessité de la rendre accessible à tous. Ainsi, les enfants mineurs (moins de 15 ans), les élèves et les personnes vulnérables ne sont pas soumis à la cotisation. Cette cotisation est censée être déjà incluse dans celle de leurs proches. Par ailleurs, la corvée de l'eau est essentiellement laissée aux femmes et aux enfants. Cela s'explique par le fait que la femme, en milieu *kassena* (comme dans d'autres communautés africaines) a pour principal rôle l'éducation des enfants et l'entretien du foyer à travers l'exécution des activités ménagères. L'accès au point d'eau se fait par ordre d'arrivée, mais les hommes restent prioritaires quand ils s'y rendent. Si dans les villages à réputation pastorale de Ghô et de Tambolo les éleveurs ont accès aux points d'eau modernes pour abreuver leur bétail, dans les villages de Kaporé et de Mantiongo en revanche, ils n'y ont pas accès. L'eau potable y est considérée comme un bien rare qui doit d'abord être servi aux humains. Les éleveurs dans ces conditions restaient dans la forêt en saison pluvieuse et foraient des puits dans les champs des agriculteurs avec la permission de ces derniers en saison sèche.

Enfin, la potabilité de l'eau est une exigence de la garantie de la santé des populations qui la consomment. Ainsi, elle doit être exploitée dans des conditions d'assainissement et d'hygiène acceptables. Dans cette perspective, l'entretien du périmètre des infrastructures est laissé à la charge des femmes, qui s'organisent pour assurer le nettoyage de ce périmètre, en vue de maintenir les lieux dans des conditions de salubrité acceptable. Celles-ci sont soit d'office désignées au sein des comités de gestion, soit s'organisent pour le nettoyage périodique du périmètre des PMH par quartier, famille ou ménage, à tour de rôle, selon les villages. Quant aux hommes – notamment les jeunes – ils assurent, en termes d'assainissement, la réalisation des puisards et leur maintenance.

4.2.2. Les limites de la gouvernance communautaire des infrastructures hydrauliques d'AEP dans la commune de Pô

Plusieurs limites sont reconnues de façon générale à ce mode de gouvernance et concernent également la commune de Pô.

En rappel, l'idée est que la participation des populations à la production de l'eau potable permettrait une meilleure gestion des infrastructures. Cependant, dans la commune de Pô, si

cette gouvernance est jugée relativement satisfaisante dans certains villages, elle connaît néanmoins des limites aux dires de l'ensemble des interviewés.

Les limites ont généralement trait, comme l'ont également indiqué Baron et Maillefert (2011), à l'hostilité de certains villageois à payer les cotisations, au détournement de fonds résultant du manque de transparence dans la gestion, au manque de professionnalisme des artisans réparateurs (Baron & Maillefert, 2011) et plus spécifiquement au cloisonnement des relations sociales, dans les villages possédant plusieurs PMH et n'ayant pas mis en place un système de coordination des comités de gestion. Dans ces villages, les cotisations se faisaient par quartier et servaient uniquement à la gestion du point d'eau du quartier concerné. Lorsqu'un PMH tombait en panne, les habitants du quartier n'avaient accès aux PMH des autres quartiers que lorsqu'ils y cotisaient à nouveau. Et dans la mesure où leur faible organisation et le manque de professionnalisme des artisans réparateurs ne permettaient pas une réparation rapide des PMH, cela engendrait de multiples cotisations pour les habitants. Et, même lorsque les habitants d'un quartier dont la PMH était en panne cotisaient dans un autre quartier, l'accès à la PMH de ce quartier ne leur était autorisé qu'en dernière position, même s'ils étaient arrivés les premiers, la priorité étant accordée aux habitants du quartier de la PMH fonctionnelle. Ce qui engendrait des conflits au sein de ces populations.

Mais ces limites, ne doivent pas occulter les capacités de résilience de certains villages dans lesquelles la gestion était jugée satisfaisante. Dans huit (08) des villages enquêtés¹⁶, du point de vue de nos interviewés, la satisfaction réside dans le fait que, dans les villages bien organisés, les infrastructures étaient bien gérées et étaient de ce fait, dans un état de fonctionnement satisfaisant. En dehors des rares cas de nécessité de réhabilitation, l'entretien des points d'eau y était régulier et les réparations mineures se faisaient dans des délais raisonnables. Cela s'explique par le fait que dans ces villages, notamment Langouérou, Katchéli, Nakoum, Ghô, Torem, Tiakané, et Bourou, les membres du comité de gestion bénéficiaient de la confiance des populations et l'appui des autorités coutumières. Ainsi, les villageois respectaient les règles de gestion et les récalcitrants étaient tout simplement interdits d'accès au point d'eau. Toute chose qui favorisait l'adhésion des villageois. En plus, dans ces villages, il y avait surtout un système de coordination des comités qui facilitait l'harmonisation de la gestion des PMH et rendait

¹⁶ Au total, 08 villages jugent cette gestion non satisfaisante, 08 autres la trouvent satisfaisante et 07 la trouvent moyennement satisfaisante.

possible une gouvernance véritablement communautaire défiant les clichés habituels d'inefficacité de ce mode de gestion.

Dans le village de Torem par exemple, dès l'implantation de la première PMH, la gestion des infrastructures a été confiée au président des jeunes du village, par les soins du chef de village avec le consentement des notables et des villageois. Deux jeunes ont été désignés par vote pour l'y accompagner ; l'un comme trésorier, l'autre comme informateur. Par la suite, à chaque implantation d'une PMH un gestionnaire a été désigné pour s'en occuper. En fait, le gestionnaire se charge de collecter les cotisations et de les reverser au trésorier. Ensuite, il surveille l'accès au PMH tant qu'il n'a pas terminé la collecte des cotisations. Concrètement, après les récoltes, le petit comité mis en place, après consultation des autorités coutumières et des notables, fixe une période pour la collecte des cotisations. L'informateur se charge de passer l'information dans tout le village. Les cotisations sont centralisées chez le trésorier et déposées dans un compte d'épargne ouvert à cet effet, à la caisse populaire de Pô. Le président des jeunes, en matière de gouvernance de l'eau potable coordonne les opérations de collecte des cotisations, de dépôt et de décaissement des fonds à la caisse en vue de l'entretien, de la maintenance et des réparations des PMH. Ainsi, toute personne ayant cotisé dans son quartier a accès à tous les PMH du village et dans les mêmes conditions.

Un autre exemple intéressant, est celui du village de Katchéli, communément appelé Pighiri. Dans ce village, la population est en majorité Mossi. Ils semblent même être à l'origine de la création du village, étant venu en exil sur les terres *kassena*. Le chef de ce village était mossi et la vie sociale y était organisée selon la coutume *moaga*. Selon cette coutume, l'autorité du chef ne peut être remise en cause et la famille¹⁷ constituant le socle de la vie sociétale, son honneur doit toujours être préservé et défendu. Sur cette base, selon Arouna OUEDRAOGO¹⁸, Président du comité villageois de développement de Katchéli,

« dès l'implantation du premier PMH en 1987, le chef du village et le délégué¹⁹ du village ont institué des cotisations qui s'élevaient à 2000 francs par famille et par an. Un gestionnaire a ensuite été désigné par consensus. Etant donné que chaque chef de famille voulait conserver sa notoriété et bénéficier des largesses du chef de village et du respect de ses pairs, les gens faisaient tout pour honorer cette cotisation. En cas de

¹⁷ La famille est ici entendue au sens africain du terme, regroupant plusieurs ménages.

¹⁸ Entretien réalisé le 19 mai 2020

¹⁹ Il s'agit à l'époque du délégué du comité de défense de la révolution du village

pannes, ce qui était rare, les réparations étaient faites la même journée. Tous les jeunes étaient mobilisés à cet effet ».

Comme dans les autres villages, les femmes s'occupaient de l'assainissement des lieux.

Ce qui est intéressant dans ces deux exemples, c'est de voir comment des innovations locales ou la transposition des règles coutumières contribuent à la constitution d'une gouvernance locale puisque prenant en considération les réalités locales dans la coordination des acteurs locaux pour la résolution d'un problème productifs local ; celui de la production permanente d'eau potable au profit des populations. Dans les deux cas, la gestion intégrée des PMH constituait à l'époque une innovation en matière de gouvernance de l'hydraulique rurale dans la commune. Aussi, l'utilisation opportune de l'influence des autorités coutumières et, pour le second cas, de la proximité géographique, institutionnelles et organisationnelle (confère section 2.2.2.2) qu'offre la « famille », en tant qu'institution dans la société *moaga*, ont-ils permis de résoudre la difficulté majeure de mobilisation des cotisations.

Enfin, il faut noter que dans les villages où la gouvernance communautaire a été jugée satisfaisante, les autorités coutumières ont toujours été les premières à payer leurs cotisations selon les interviewés, souvent au-delà des montants fixés, mettant ainsi en confiance les villageois. De plus dans ces villages, le principe de redevabilité, à travers la production d'un bilan annuel de leur gestion par les comités, garantissait la transparence de la gestion, renforçant ainsi la confiance des villageois. Par ailleurs, il convient de noter que les villages qui ont connu plus de difficultés sont des villages où l'autorité du chef n'est pas vraiment affirmée²⁰.

Ce mode de gestion communautaire sera d'ailleurs maintenu dans la réforme du gouvernement de l'hydraulique villageoise en 2000, pour les PMH. En vue de l'améliorer, les associations des usagers de l'eau sont créées dans les villages et la coordination de l'ensemble du dispositif confiée à la commune.

4.2. La mise en œuvre de la réforme dans la commune de Pô : une réforme dans la continuité

La mise en œuvre de la réforme dans la commune de Pô intervient au début des années 2010, avec la mise en place des AUE, pour la gestion des PMH, et la signature d'un contrat d'affermage avec un opérateur privé, pour la gestion des AEPS dans les milieux rural et semi-urbain. L'ONEA reste l'opérateur public en charge de la desserte de l'eau potable en milieu

²⁰ Les interviewés n'en parlent pas, mais notre guide et interprète nous le fera savoir en off, lors d'une de nos sorties.

urbain. Dans l'analyse de cette mise en œuvre nous nous intéressons aux aspects de gouvernance locale dans le sens de la gouvernance territoriale. Pour ce faire, nous analyserons les acteurs, leur rôle et leur territoire, dans la perspective d'en comprendre les interactions avec la gouvernance qui s'y déploie. L'idée est de mettre en rapport le territoire à sa gouvernance, en vue d'en dégager les interdépendances. Nous nous intéresserons particulièrement à la perception des acteurs quant au gouvernement de l'eau qui leur est imposé par l'Etat et à leurs mécanismes locaux de coordination en matière de gouvernance de l'eau potable.

4.2.1. Les acteurs de la mise en œuvre de la réforme dans la commune de Pô : rôle et perception de la réforme

Les acteurs de la mise en œuvre de la réforme du gouvernement de l'eau dans la commune de Pô sont constitués de la commune même – en tant qu'institution publique de coordination du développement local –, l'Etat à travers ses services déconcentrés et l'ONEA (entreprise publique de distribution d'eau potable), les AUE pour la gestion des PMH et SAWES (opérateur privé en charge de la gestion des AEPS). Leur rôle est défini dans le document cadre de la réforme que nous avons évoqué plus haut (cf. section 3.2.3.1). Les principales actions de la mise en œuvre de cette réforme consistaient en la mise en place des AUE, la formation et l'agrégation des maintenanciers et le recrutement de l'opérateur privé devant prendre en charge la gestion des AEPS, le tout sous la coordination de la commune. Il convient de préciser que cela s'est fait dans le cadre du Projet d'appui à la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'approvisionnement en eau potable dans les milieux rural et semi-urbain (PROGEA) couvrant toutes les communes de la région du centre-sud. Le projet selon Monsieur Didier Abdou Karim SANE²¹ (chef du service des études et des statistiques sectorielles de la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement du centre-sud, chargé de la gestion des ouvrages hydraulique), assure un appui technique dans la mise en place et la formation des AUE, la formation des maintenanciers et leur agrégation, la signature des contrats d'affermage avec l'opérateur privé SAWES qui couvre toute la région et l'accompagnement des communes dans la coordination des activités de mise en œuvre de la réforme. Il a bénéficié de l'appui financier de la coopération japonaise. Nous traiterons du processus de mise en place des AUE, de recrutement de l'opérateur privé et des relations entre les différents acteurs de la mise en œuvre de la réforme.

²¹ SANE Didier Abdou Karim, entretien réalisé le 27 mai 2020, à Manga, chef-lieu de la région du Centre-sud.

4.2.1.1. Des comités de gestion informels aux associations des usagers de l'eau (AUE) : adhésion et résistance à la réforme

La mise en place des AUE dans la commune de Pô intervient au début des années 2010, notamment 2011. Seule la ville de Pô ne dispose pas d'AUE, qui conformément aux prescriptions de la réforme, est soumis aux règles de distribution de l'ONEA. Cependant, l'ONEA couvre seulement 82% des ménages en branchements privés, selon Monsieur YAMEOGO, Chef du centre de regroupement de Pô de l'ONEA²². Toutefois, cette couverture n'est pas permanente au regard des nombreuses ruptures. Le réseau n'ayant pas la capacité de faire face à la demande, c'est la desserte alternée par quartier qui y est appliquée. Ainsi, des PMH ont été réalisées pour faire face à ce déficit, dans la ville et ses périphéries, et sont gérées par des particuliers dans leur majorité ou des comités pour quelques-unes.

Pour ce qui concerne l'hydraulique villageoise, dans l'ensemble, les AUE ont été mis en place dans tous les villages sans difficultés, avec l'accompagnement du PROGEA, comme sus-indiqué. Cela s'explique, selon l'ensemble des enquêtés, du fait que la réforme en soi est satisfaisante dans son principe. D'abord parce que la gestion étant laissée aux communautés villageoises, cela permet de faire participer tout le monde sans discrimination. Par ailleurs, la réforme permet le renforcement des capacités techniques des maintenanciers ; ce qui favorise un bon entretien des PMH et diminue considérablement les délais de réparation en cas de panne. Aussi, la prise en compte de la pauvreté des villageois dans la détermination du prix de l'eau et des modalités de paiement (notamment par cotisation) leur permet-elle d'en supporter le coût. Enfin, une meilleure gestion des PMH permet d'utiliser rationnellement les fonds des AUE pour la réalisation de nouvelles infrastructures. Toutefois, tous reconnaissent que cela n'est possible que si chaque acteur joue pleinement son rôle.

Cependant, le transfert des compétences de gestion à ces AUE n'a pas connu le même succès dans tous les villages. Trois situations se présentent.

D'abord, dans certains villages, le transfert s'est effectué sans difficultés ou avec quelques résistances qui se sont estompées par la suite. C'est le cas dans les villages de Katchéli, Torem, Langouérou, Bourou, Nakoum, Ghô, Dongo et Tambolo qui sont les plus illustratifs. Ces villages connaissent une organisation sociale fortement ancrée dans les coutumes et les AUE s'en inspirent avec le soutien sans imposition de leurs autorités coutumières. Dans ces villages,

²² Monsieur YAMEOGO, Chef du centre de regroupement de Pô de l'ONEA, entretien réalisé le 25 mai 2020 à Pô.

quelques-uns connaissent des difficultés de mobilisation des cotisations. Les récalcitrants soutiennent que les PMH sont un don de l'Etat et que par conséquent, il appartient à l'Etat de s'en occuper. Selon les responsables AUE, certains usagers pensent que les cotisations demandées sont une pure escroquerie car l'Etat connaît leur état de pauvreté et c'est pour cela qu'il leur a offert les infrastructures. Quand ils sont interpellés devant les autorités coutumières comme cela est prévu, ils promettent de s'exécuter. Certains le font et d'autres non. Les résistances au système sont le plus souvent cachées et concernent principalement le paiement du prix du service de l'eau, pour certains, et le manque de confiance aux responsables des AUE pour d'autres. Si le discours public des résistants soutient la réforme et la nécessité de payer le prix du service de l'eau, dans la réalité, ils utilisent diverses stratégies pour ne pas se soumettre au paiement des cotisations. Les stratégies fréquentes sont le retour aux sources d'eau traditionnelles (marigots, puits sauvages) et l'utilisation frauduleuse des PMH (envoi d'enfants, utilisation en l'absence du gestionnaire, paiement partiel insignifiant de la cotisation, abus de confiance du gestionnaire, etc.).

Image 2 : Puits sauvage



Source : l'auteur, image prise le 22 mai 2020 dans le village Yago (commune de Pô)

Ensuite, dans d'autres villages, le transfert de gestion a tout simplement été refusé par les anciens comités qui continuent jusqu'à ce jour la gestion non harmonisée par point d'eau. Certains de ces comités considèrent que leur gestion est bonne et n'a pas besoin d'être remplacée, quand ils n'arguent pas le manque de confiance aux responsables de l'AUE nouvellement installée. D'autres promettent de procéder au transfert, mais ne le font jamais, préférant s'adonner à des stratagèmes dilatoires (généralement l'absence d'un des membres pour des raisons diverses les dates convenues à cet effet ou le bilan retraçant l'état des opérations de gestion non encore élaboré). En fait, dans bon nombre de ces cas, on assiste à une appropriation privative déguisée des infrastructures.

Enfin, entre ces deux premières situations se trouvent celles dans lesquelles c'est la supposée mauvaise gestion de la nouvelle structure qui a conduit le recours aux anciens gestionnaires ou en tout cas à la gestion par point d'eau. Dans ces situations, les cotisations étaient mobilisées et confiées à l'AUE, mais par manque de transparence dans la gestion des AUE – non-signature des contrats tripartites avec la mairie et les maintenanciers, non ouverture de compte bancaire, non vulgarisation du bilan annuel de gestion comme prévu – les populations ont fini par perdre confiance à l'AUE. Dès lors, ces AUE n'existent plus que de fait et ne fonctionnent pas, laissant les PMH à l'appropriation privatives de certaines familles, généralement princières. Dans ce dernier cas, on passe d'une gouvernance communautaire à une gouvernance "monopolistique" par des privés locaux (des familles), à la suite de l'échec de l'intervention étatique en vue de formaliser de la gouvernance de l'eau. Ce qui met à mal le gouvernement de l'eau.

4.2.1.2. L'introduction de l'opérateur privé SAWES

L'introduction de l'opérateur privé dans la gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP dans la commune de Pô s'est faite dans le cadre d'un recrutement régional opéré par l'Etat burkinabè pour la gestion des AEPS de la région du centre-sud. L'entreprise SAWES fut retenue à cet effet et des contrats d'affermage, imposés aux communes, ont ensuite été signés avec ce dernier. Sur un ensemble de trente AEPS gérées par SAWES dans la région du centre-sud, six sont implantées dans la commune de Pô. Deux sont financièrement déficitaires selon le Directeur Général de SAWES dont un, celui de Pounkounyan en panne lors de notre passage²³. L'opérateur privé reverse une redevance annuelle aux services des impôts, pour le compte des communes dont il a la charge de la gestion des AEPS.

²³ Visite effectuée le 14 mai 2020

Image 3 : Adduction d'eau potable simplifiée (AEPS)



Source : l'auteur, image prise le 22 mai 2020 dans le village de Fanian (commune de Pô)

En principe, SAWES doit prendre en charge les PMH situées dans un rayon de cinq cents mètres des AEPS dont elle assure la gestion. Mais pour le moment, elle ne le fait pas. La raison en est que, selon Monsieur Athanasse COMPAORE, Directeur Général de SAWES, un diagnostic sur l'état de ces PMH doit être réalisé dans un premier temps et une démarche méthodologique proposée pour l'intégration de la gestion de ces PMH dans la l'exécution de leur contrat. Cette approche méthodologique devra prendre en compte la nécessité de rentabiliser les infrastructures, afin d'assurer le fonctionnement permanent des PMH intégrées. Or, « personne ne veut prendre en charge le coût que va engendrer ce diagnostic »²⁴. Sur cet aspect de la gestion des PMH par un opérateur privé, les AUE disent ne pas être contre, mais craignent que cela limite l'accès à l'eau potable à certains ménages au regard de leur état de pauvreté. Le privé, selon elles, ne cherche que le profit alors que l'eau reste indispensable à la vie et à l'activité humaine que l'on soit riche ou pauvre.

Selon Monsieur Athanasse COMPAORE :

« Dans l'ensemble de notre réseau, la gestion à l'échelle communale n'est pas rentable, exceptée dans quelque commune comme Pô. C'est un système de péréquation qui nous

²⁴ Athanasse COMPAORE, entretien réalisé le 29 juillet 2020.

permet de maintenir le réseau en fonctionnement. Sur les trente AEPS que nous gérons, seulement dix sont bénéficiaires, alors que les charges de maintenance et de fonctionnement sont énormes ».

Image 4 : Borne fontaine du marché de Fanian relié au réseau de l'AEPS



Source : l'auteur, image prise le 22 mai 2020 dans le village de Fanian (commune de Pô)

Par ailleurs, l'entreprise est déficitaire en termes d'infrastructures dans la commune de Pô, la demande en branchements privés n'y étant pas satisfaite, notamment dans la ville de Dakola, où le chef de village, par ailleurs conseiller municipal²⁵, confirme ce déficit. Ce déficit ne peut être comblé que par l'extension de son réseau par l'implantation de nouvelles infrastructures de plus grandes capacités, selon Athanasse COMPAORE. « Mais l'Etat n'a pas les moyens (financiers) pour le faire et ne veut pas non plus appliquer les règles de partenariat public-privé, adopté en 2013²⁶, dans le domaine de l'eau. L'Etat considère plus le côté social »²⁷. A son avis, l'Etat veut intégrer le privé dans la gestion de l'eau tout en lui refusant les avantages liés à

²⁵ Entretien réalisé le 19 mai 2020 à Dakola, commune de Pô.

²⁶ Loi n°20-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique au partenariat public-privé au Burkina Faso.

²⁷ Ibid.

l'intervention du privé dans les secteurs productifs à la charge du public. Toute chose qui nuit à la rentabilité des investissements et ne permet pas au privé d'être opérationnel en permanence.

Des échanges seraient en cours entre l'Etat et le privé en vue de résoudre ces différentes difficultés, mais pour le moment, le constat est que l'insuffisance des PMH communautaire offertes par l'Etat et le déficit d'approvisionnement de SAWES et de l'ONEA, ont conduit à la prolifération de tenanciers de PMH et de points d'eau autonome informels, qui n'interviennent pas dans le gouvernement de l'eau, mais sont le produit d'une gouvernance locale qui échappe, pour le moment, aux règles de gouvernement de l'eau.

4.2.2. Du gouvernement à la gouvernance de l'eau dans la commune de Pô : la commune au cœur du gouvernement de l'eau et de la promotion d'une gouvernance locale de l'eau ?

La commune, institution publique de coordination du développement local est représentée par la Mairie, son organe exécutif. La Mairie de Pô a, à ce titre, la charge de la coordination des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elle dispose d'un service de l'eau et de l'assainissement en cours d'opérationnalisation.

Concernant la réforme du gouvernement de l'eau la Mairie doit signer des contrats tripartites avec les AUE et les maintenanciers pour la gestion des PMH. Elle doit également signer un contrat d'affermage avec un opérateur privé pour la gestion des AEPS et garantir à ce dernier un environnement dépourvu de concurrence déloyale. Par ailleurs, il lui appartient d'organiser la sensibilisation et le suivi de la mise en œuvre de la réforme. La réforme ayant maintenu le principe de la gestion communautaire pour les PMH, l'idée était de parvenir à l'harmonisation et à la gestion intégrée des points d'eau à l'échelle du village pour les PMH. Quant à la gestion des AEPS, estimée complexe, l'introduction du privé devait permettre d'apporter l'expertise et le financement nécessaire à leur gestion.

Cependant, la Mairie semble n'avoir pas été à la hauteur de ses tâches. En effet, il ressort de notre expérience de Secrétaire général de la Mairie (entre décembre 2016 et novembre 2017) et de notre enquête terrain (réalisée du 13 mai au 29 juillet 2020) que, depuis la mise en place des AUE et la signature du contrat d'affermage, la Mairie n'a plus entrepris d'actions dans le sens de la mise en œuvre de la réforme. Selon l'ensemble des enquêtés (AUE, opérateur privé, services déconcentrés de l'Etat, maintenanciers), la Mairie ne joue pas son rôle.

Pour les AUE par exemple, elles sont laissées à elles-mêmes. Les contrats tripartites pour le suivi, l'entretien et la maintenance des PMH ne sont pas signés jusqu'à présent. Par ailleurs, la

Mairie ne les accompagne pas dans la sensibilisation ni en ce qui concerne le transfert de la gestion des PMH aux AUE par les anciens comités de gestion informels, ni pour le paiement des cotisations par les usagers. Le Maire de la commune et son Premier adjoint expliquent la non-signature des contrats tripartites par le fait que les maintenanciers n'avaient pas encore été agréés par les services de l'Etat compétents. D'autre part, les AUE étaient en fin de mandat et il fallait procéder à leur renouvellement avant la signature des contrats. Quant aux questions relatives au suivi et à l'accompagnement dans la sensibilisation, ils invoquent le manque de moyens financiers.

Dans ce contexte, dans la majeure partie des villages, c'est la gestion par point d'eau qui a été maintenue, sans coordination entre elle, avec les difficultés de multiples cotisations et de cloisonnement des relations sociales que cela engendre. Néanmoins, certaines AUE arrivent à fonctionner sans l'accompagnement de la Mairie. Des villages comme Torem, et Katchéli (Pighiri) se distinguaient déjà dans leur gouvernance communautaire (cf. section 4.2.2.) par le système de coordination des différents points d'eau, en s'appuyant sur leur organisation et leurs institutions sociales traditionnelles. Avec la réforme qui ne remet pas en cause leur système, ils n'ont eu qu'à officialiser les organes de gestion et à les renouveler au besoin. C'est là toute l'importance de la proximité non seulement géographique, mais aussi organisationnelle et institutionnelle qui, au-delà des territorialités villageoises, devait inspirer les autorités communales dans la conduite des affaires locales : aller de l'organisation sociale traditionnelle en s'appuyant sur des institutions comme la famille, pour le cas de Katchéli et la jeunesse, pour le cas de Torem. Et malgré les clichés de mal gouvernance que certains attribuent à cette gouvernance communautaire mode de gestion, elle reste pertinente dans ces villages et permet l'atteinte des objectifs en matière d'accès à l'eau potable.

Pour l'opérateur privé SAWES également – qui intervient dans la gestion des AEPS – la Mairie ne joue pas son rôle. Ce dernier se fonde sur la prolifération de PEA et de PMH qui lui font concurrence sans aucune intervention de la Mairie, principalement dans les villes de Pô et de Dakola, ainsi que les villages de Banon, Tambolo, Tiakané et Katchéli (Pighiri). Pour le Maire et son Premier adjoint, ici le problème ne se situe pas dans la concurrence déloyale, mais dans l'incapacité de cet opérateur ainsi que de l'ONEA à répondre convenablement à la demande en eau potable des populations des zones d'implantation de ces PEA et PMH, notamment les zones périphériques des villes et dans les villages en manque d'infrastructures ou dont les infrastructures sont défectueuses. Le souci de cette prolifération réside plus selon eux, dans la garantie de la potabilité de l'eau et le respect des normes d'implantation. Ayant pris

connaissance de cet état de fait, l'Etat a mis en place la police de l'eau dont l'opérationnalisation est en cours sous le pilotage de la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement du centre-sud dont relève la commune Pô.

Ce qui est intéressant ici, c'est de voir en ce silence de la Mairie face à cette prolifération des tenanciers de points d'eau privé, selon les dires du Maire et de son Premier adjoint, la volonté des autorités locales à trouver des solutions locales à un problème local. Nous pouvons donc y voir la promotion d'une gouvernance locale face au problème d'accès à l'eau potable. Il est donc possible de voir en ce silence une politique locale d'encouragement des investissements locaux dans le domaine. Et puisque les usagers s'accommodent de la situation, l'Etat se voit dans l'obligation d'accompagner ses initiatives en s'assurant du respect des normes d'implantation et de la qualité de l'eau distribuée. Nous nous retrouvons en face d'une substitution du gouvernement de l'eau par une gouvernance locale de l'eau sous l'impulsion d'acteurs privés, appuyés par l'adhésion des usagers et le silence des autorités locales.

En définitive, il convient de retenir que la mise en œuvre de la politique publique de l'eau dans la commune de Pô ne l'a pas été comme souhaité par l'Etat. En effet, si les AUE ont été mis en place, les maintenanciers formés et agréés, l'opérateur privé recruté, il reste que la coordination des acteurs par la commune n'a pas suivi comme prévu. En fait, nous sommes dans une situation où les autorités communales ne maîtrisent pas, ou en tout cas semblent ne pas maîtriser²⁸, les exigences de la réforme. Sur le terrain, cela aboutit à ce que les populations s'organisent comme elles peuvent, chaque village de façon isolée. Ainsi émergent des modes de gouvernance locale de l'eau dans certains villages, au-delà de la simple gestion quotidienne des infrastructures. Mais ces modes font également face à des résistances tout comme le gouvernement de l'eau avec pour principale manifestation le refus du paiement du prix du service de l'eau, dans le cadre des cotisations instituées pour la gestion des PMH. Le privé local, lui, a saisi l'opportunité de cette gouvernance en investissant dans la réalisation et l'exploitation des PEA et des PMH (à accès gratuit pour certaines PMH), avec l'adhésion des villageois. Quant à l'opérateur privé SAWES, recruté pour la gestion des AEPS et ses PMH du ressort de ces AEPS, il n'est pas encore intégré dans cette gouvernance, mais pourrait l'être si des démarches sont entamées par l'un ou l'autre des acteurs dans ce sens. En outre, la mise en place de la police de l'eau, sans remettre, dans le fonds, en question la prolifération des investissements privés en matière de PEA et de PMH semble encourager ce mode gouvernance, le souci de cette police de l'eau étant

²⁸ Les services techniques déconcentrés de l'Etat soutiennent avoir réalisé de nombreuses formations au profit des communes, mais ces dernières disent ne pas être assez suivies par lesdits services.

plus relatif à la qualité de l'eau servie aux populations qu'à toute autre considération. « Etant donné que la question de l'eau potable est aussi une question de santé publique, nous avons le devoir de nous assurer que l'eau servie à nos populations est propre à la consommation humaine »²⁹. Aussi, l'appropriation privative de certaines PMH publiques par des familles notamment princières au détriment des AUE, reste-t-elle une réalité. Toutefois, il convient de nuancer les situations. Dans certains cas cette mainmise des familles améliore la gestion des infrastructures, celles-ci veillant à leur bon entretien et leur réparation, dans la mesure où ces PMH constituent pour elles une source de revenu. N'ayant pas forcément l'adhésion de tous les villageois, ces familles appliquent un coût au volume et mettent en place un gestionnaire pour s'assurer du paiement du prix de l'eau. Toute chose qui exclut les personnes à revenus limités de l'accès aux PMH considérées. Les contradicteurs de cette monopolisation familiale, de peur d'être bannis du village, se tournent vers d'autres sources d'approvisionnement non conventionnelles, sans oser dire mot. Dans d'autres cas, les familles monopolisatrices ne parviennent pas à assurer le paiement du prix de l'eau. Dans ces situations, l'entretien et les réparations ne sont pas assurés et en cas de panne la PMH reste non fonctionnelle jusqu'à une hypothétique intervention du chef de village ou d'une bonne volonté, l'Etat ne s'occupant que des réhabilitations et des implantations nouvelles. Ce qui impacte considérablement l'accès permanent à l'eau potable dans ces milieux. Cependant, avec la promotion des AEPS et PEA, ces monopoles semblent voués à un lendemain incertain, l'idée étant de remplacer progressivement les PMH par ces types d'infrastructures dont la gestion sera confiée à des fermiers. Par ailleurs, selon Monsieur SAWADOGO Inoussa, Directeur provincial de l'eau et de l'assainissement du Nahouri, une nouvelle réforme est en cours et semble avoir tiré leçon des insuffisances de la précédente réforme. A ces dires, « cette nouvelle réforme met davantage l'accent sur la sensibilisation et la participation massive et inclusive des villageois dans la désignation des responsables d'AUE et des modalités de paiement du prix du service de l'eau »³⁰.

Enfin, il est important de noter que dans les zones pastorales, la prise en compte des éleveurs dans la gouvernance est également mitigée. A Mantiongo par exemple, leurs bétails sont interdits d'accès aux PMH et ils ne sont pas représentés dans le bureau des AUE. Leur forage pastoral à eux offert par l'Etat, a même été détourné au profit d'un quartier. En revanche, dans les autres villages où vivent des éleveurs le souci ne se pose pas car ils ont bénéficié de forages dans leur zone d'élevage, la plupart du temps offerts par des ONG ou des particuliers. De fait,

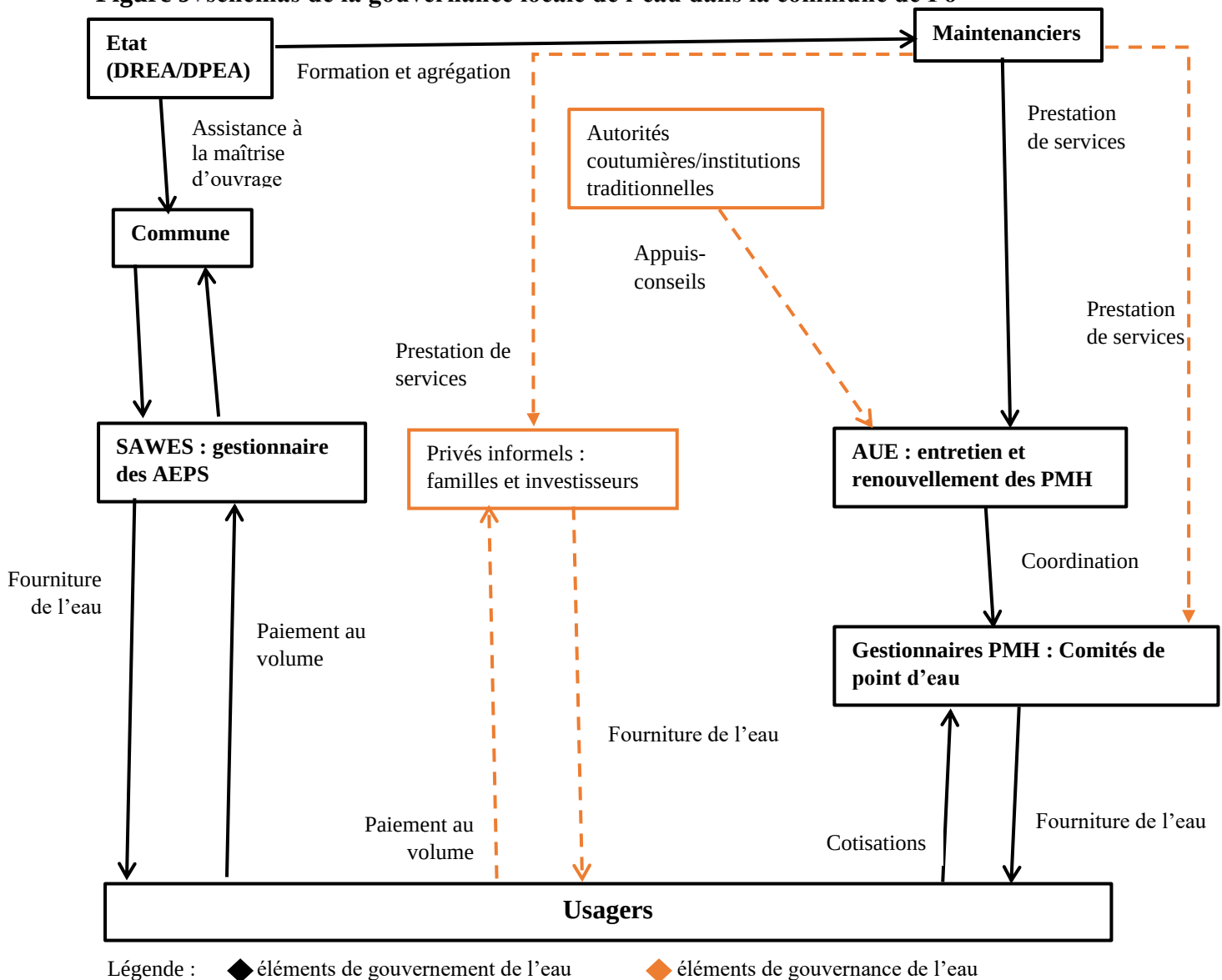
²⁹ SANE Didier Abdou Karim, entretien réalisé le 27 mai 2020, à Manga, chef-lieu de la région du Centre-sud.

³⁰ SAWADOGO Inoussa, Directeur provincial de l'eau et de l'assainissement du Nahouri, entretien réalisé le 15 mai 2020 à Pô.

aucune AUE ne dispose de représentants des éleveurs. Lorsqu'ils se retrouvent dans un bureau, c'est en tant que villageois tout simplement.

En définitive, il convient de retenir que dans la commune de Pô la gouvernance de l'hydraulique villageois a d'abord été communautaire, suivant des règles de coordination et de gestion propres à chaque village. L'intervention de l'Etat en vue de formaliser cette gouvernance n'a pas atteint tous ses objectifs et a donné lieu à une gouvernance multiforme : une gouvernance mixte (publique-privé) peu maîtrisée par les acteurs locaux, le maintien de la gouvernance communautaire dans certaines zones, la naissance d'une gouvernance monopolistique (privé local), le tout entretenue et soutenue par le silence des autorités locales.

Figure 9 : schémas de la gouvernance locale de l'eau dans la commune de Pô



Source : l'auteur

Conclusion générale

1. Rappel : problématique, question de recherche, méthodologie et difficultés

Les politiques publiques des pays en développement subissent régulièrement l'influence des référentiels internationaux de développement promus par les institutions financières internationales. Le Burkina Faso n'en fait pas exception et son secteur de l'eau, fortement tributaire de l'aide publique au développement, a connu de nombreuses réformes depuis la crise de l'Etat dans les années 1980. Ces réformes l'ont engagé depuis les années 1990 dans une politique de gestion intégrée des ressources en eau – énoncée par l'Agenda 21 des Nations Unies adopté par le Sommet de la terre de Rio en juin 1992 –, en vue de parvenir à une meilleure gestion de la ressource eau. La réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP entreprise en 2000 et mise en œuvre à travers le programme nationale d'approvisionnement en eau potable et assainissement adopté en 2006 s'inscrit dans cette perspective. Elle vise, entre autres, à harmoniser et à promouvoir la gestion intégrée des infrastructures hydrauliques d'AEP afin de garantir leur pérennité et améliorer l'accès à l'eau potable dans les milieux rural et semi-urbain. Cependant, entre le discours officiel et la réalité du terrain, il existe un décalage, des différenciations qui influent sur la fonctionnalité des infrastructures et que l'étude s'est proposée de comprendre en formulant la question de recherche : quels sont les facteurs d'appropriation ou de non-appropriation de la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'approvisionnement en eau potable dans les milieux rural et semi-urbain ? Il s'est agi, au-delà du questionnement du gouvernement de l'eau et de son organisation, de questionner les modes locaux de coordination des acteurs dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique locale de l'eau.

Pour ce faire, nous avons opté pour la méthode hypothético-déductive dans une démarche qualitative afin de d'appréhender les processus locaux d'appropriation ou non de l'action publique par les acteurs. Le concept de gouvernance, dans son approche territoriale, et celui de résistance, dans son approche objectiviste, ont été mobilisés pour nous permettre d'analyser d'une part, le mode de coordination des acteurs locaux dans la gestion du service public de l'eau et, d'autre part, le processus d'appropriation ou non de l'action publique en matière de gouvernance du service public de l'eau.

Des difficultés n'ont pas manqué dans la réalisation de ce travail. La première est liée à nos propres limites d'apprenti chercheur, étant donné que nous n'avons pas une grande expérience de la recherche scientifique. Construire un modèle d'analyse n'a donc pas été aisé pour nous.

Par ailleurs, observer le recul nécessaire par rapport à notre profession pour laisser place à l'esprit critique du chercheur n'a pas non plus été aisé. Aussi, la possibilité d'embellir des discours des enquêtés a-t-elles été une difficulté à laquelle nous avons été fréquemment confrontée. La seconde difficulté est liée à la crise sanitaire mondiale de la maladie à corona virus (COVID-19) sur deux principaux aspects. D'une part, l'étude de terrain s'est réalisée dans ce contexte à une période où les transports en commun de voyageurs ont été suspendus au Burkina Faso. Toute chose qui a augmenté considérablement le coût financier de nos voyages de collecte de données, étant obligé de les réaliser en véhicule personnel. D'autre part, la faiblesse du débit internet à notre porté et l'instabilité de la connexion ont beaucoup affecté nos recherches documentaires concernant les articles scientifiques. Enfin, certains villages, notamment ceux invités à nous rejoindre dans des villages voisins n'ont pas été fortement représentés dans les entretiens collectifs. Ce qui est de nature à limiter le débat que nous souhaitons libre et contradictoire de sorte à minimiser les non-dits et les discours non fondé ou cachant la réalité.

Malgré cela, nous sommes parvenus à des conclusions dont la teneur suit dans la prochaine section.

2. Conclusions et perspectives

La gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso a été tributaire d'une action publique construite au gré de l'évolution des référentiels internationaux de développement. De la colonisation à nos jours, l'évolution historique et empirique de cette action publique nous a donné de voir comment, entre impératifs sociaux (équité dans l'accessibilité) et économiques (nécessité d'assurer la pérennité et la rentabilité des infrastructures), la politique publique burkinabè de l'eau se positionne pour concilier des intérêts *a priori* sinon contradictoires, tout au moins divergents. En effet, de la politique publique des périodes coloniales et post-coloniale – impliquant un interventionnisme total de l'Etat dans les secteur sociaux –, il est aujourd'hui question d'une action publique marquée par des principes néo-libéraux et les objectifs de développement durable qui influent sur le gouvernement et les modes de gouvernance de l'eau : reconnaissance du caractère économique de l'eau, désengagement de l'Etat (néolibéralisme) qui suppose l'implication d'autres acteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, accès de tous à une eau de qualité (ODD/ODD) sont autant de facteurs qui ont favorisé la construction de l'action publique de l'eau au Burkina Faso.

La gouvernance du service public de l'eau dans la commune de Pô s'inscrit dans la même logique, notamment en ce qui concerne la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'AEP.

Nous avons posé l'hypothèse que les différenciations sus-évoquées entre les prescriptions du gouvernement de l'eau et les pratiques locales de gestion des infrastructures d'AEP en milieu rural et semi-urbain s'expliquent par l'émergence de modes locaux de gouvernance du service public de l'eau qui permettent une coordination propre des acteurs dans le processus d'appropriation locale de l'action publique de l'eau. D'autre part, l'émergence de ces modes de gouvernance résulte de résistances au gouvernement de l'eau et est empreinte des imaginaires locaux ; ces modes de gouvernance étant eux-mêmes confrontés à des résistances. Ainsi, notre modèle d'analyse s'est fondé sur l'idée que le processus d'appropriation locale des politiques/actions publiques nationales est influencé par des résistances et les imaginaires locaux qui forgent des modes locaux de gouvernance – eux-mêmes soumis à des résistances – observés tant dans la coordination des acteurs qu'au niveau des règles de gestion. L'accent est mis sur la gouvernance résultant d'une coordination locale des acteurs et s'appuie d'une part sur les résistances et les imaginaires locaux qui forgent les modes de gouvernance locaux et, d'autre part, sur les résistances auxquelles la gouvernance locale est confrontée.

Au sortir de notre étude, nous retenons que le gouvernement actuel du service public de l'eau promue par le gouvernement burkinabè repose sur des principes visant essentiellement l'harmonisation de la gestion des infrastructures hydrauliques dans une perspective de gestion intégrée et durable de la ressource en eau potable. Cela implique une reconnaissance de la valeur économique de l'eau, qu'il faut concilier avec son caractère social. Ce gouvernement de l'eau imbrique plusieurs acteurs dans des rapports assez complexes, dont le rôle est déterminé en fonction des infrastructures considérées. De cela émergent des modes de coordination et de régulation des acteurs propre aux territoires dans les milieux semi-urbain et rural, dans un contexte de décentralisation.

Cependant, même intervenant dans le cadre de ce processus de décentralisation, l'Etat reste un acteur important de la gouvernance de l'eau en milieu rural et semi-urbain car c'est lui qui définit les grandes orientations de la gestion de l'eau et du contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques en la matière et reste le principal investisseur pour la réalisation des infrastructures hydrauliques d'AEP. La commune, chargée du développement local est un acteur clé de la mise en œuvre de cette gouvernance en milieu rural et semi-urbain. Elle en est le maître d'ouvrage et, en tant que tel, son rôle est d'assurer la coordination des acteurs constitués des AUE et des opérateurs privés et de veiller à la mise en œuvre effective de l'action publique de l'eau par l'appui, le suivi et le contrôle des activités des autres acteurs. Aussi, les opérateurs privés sont-ils désormais formellement impliqués dans le gouvernement de l'eau. En

considérant leurs capacités managériales, le gouvernement préconise de leur confier la gestion des infrastructures complexes d'AEP. Cette gestion est pour le moment limitée à l'exploitation des infrastructures à eux confiées, étant donné que leurs investissements portent uniquement sur les frais d'exploitation, d'entretien et de maintenance des équipements ; les investissements initiaux étant assurés par l'Etat. Enfin, les associations des usagers de l'eau (AUE) sont la structure d'harmonisation de la gestion des infrastructures hydrauliques, notamment des PMH, au niveau des villages. Elles sont censées assurer une gestion intégrée et durable des PMH, dans les villages, et partant, dans les communes.

Ce gouvernement de l'eau voulu et promu par l'Etat burkinabè, confronté à la réalité empirique de notre terrain nous amène à conclure en la vérification partielle de nos hypothèses en ce qui concerne le territoire des PMH. En effet, d'une façon générale, le gouvernement réformé ne remet pas en cause la gouvernance communautaire dans laquelle étaient engagés les villages. Ce qui a eu pour conséquence dans certains villages, comme Torem et Katchéli, de maintenir et de consolider leur territorialité en la reconstruisant par une adaptation de la politique publique promu par le gouvernement de l'eau. Dans ces villages la mise en place des AUE constitue une formalisation de leur territorialité reconstruite qui garde pour socle leur organisation sociale et institutionnelle traditionnelle. En revanche, dans d'autres villages, le processus d'appropriation du gouvernement de l'eau est effectivement confronté à des résistances qui ont forgé des modes de gouvernances locaux, notamment monopolistiques.

En ce qui concerne le territoire des AEPS la gouvernance mixte (public-privé) prévue par le gouvernement de l'eau échappe à la maîtrise des acteurs locaux, notamment les autorités communales et les populations. De fait, ni l'Etat – en matière de réalisation des infrastructures – ni la commune – en matière de coordination des acteurs – n'arrivent à jouer pleinement leur rôle de sorte que l'on assiste à une prolifération anarchique d'acteurs privés, autres que celui retenu dans le cadre du contrat d'affermage, dans la réalisation et l'exploitation de points d'eau autonomes.

De tout cela, l'on peut conclure à l'échelle communale, en l'émergence d'une gouvernance locale multiforme et complexe induit par des territorialités anciennes restructurées, composées de territoires dont la gouvernance se fonde sur des valeurs traditionnelles, et de nouvelles territorialités nées des résistances au gouvernement de l'eau et à son organisation, notamment les monopoles exercés sur des infrastructures publiques et les investissements privés illégaux.

Cette gouvernance est elle-même, comme nous l'avons posé dans notre deuxième hypothèse, sujette à des résistances dont la principale émane de l'Etat qui, dans sa volonté de construire le

marché de l'eau entend impliquer d'avantage le privé dans la gouvernance de l'eau. Et ce, à travers le remplacement progressif des PMH par des AEPS (qui seront confié à des acteurs privés) et la normalisation des investissements privés illégaux par la mise en place de la police de l'eau, avec encore la commune comme acteur principale. Même si l'Etat se défend de ne pas vendre l'eau, ou de ne faire payer que le prix du service de l'eau, l'idée d'une plus grande implication du privé dans la gouvernance de l'eau semble difficilement conciliable avec celle de la non-marchandisation de cette denrée de plus en plus rare.

Bibliographie

- Baron, C., & Alou, M. T. (2011). L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : au-delà des modèles, une pluralité d'innovations locales. *Mondes en développement*, 3(155), 7-22. doi:<https://doi.org/10.3917/med.155.0007>
- 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*, 4(156), 17-32. doi:<https://doi.org/10.3917/med.156.0017>
- Baron, C., & Bonnassieux, A. (2013). 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*, 5(693), 525-548. doi:<https://doi.org/10.3917/ag.693.0525>
- 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 and Cohesion*, 1(3), 7-33. doi:<https://doi.org/10.3167/reco.2011.010302>
- Bergamaschi, I. (2011). « Appropriation » et « lutte contre la pauvreté » au Mali : interprétations, pratiques et discours concurrents. *Revue Tiers Monde*, 1(205), 135-150. doi:<https://doi.org/10.3917/rtm.205.0135>
- Bonnassieux, A., & Gangneron, F. (2011). Des mini-réseaux d'eau potable : Entre enjeux politiques et arrangements locaux. Le cas de la commune de djougou au Bénin. *Mondes en développement*, 3(155), 77-92. doi:<https://doi.org/10.3917/med.155.0077>
- Calvo-Mendieta, I., Petit, O., & Vivien, F.-D. (2010). Entre bien marchand et patrimoine commun, l'eau au cœur des débats de l'économie de l'environnement. In G. Schneier-Madanes (Ed.), *L'eau mondialisée : La gouvernance en question* (pp. 61-74). Paris La Découverte: Recherches.
- Chantraine, G., & Ruchet, O. (2008). Dans le dos du pouvoir, Entretien avec James C. Scott. *Vacarme*, 42(1), 4-12. doi:<https://doi.org/10.3917/vaca.042.0004>
- Charlier, J.-É., & Panait, O. M. (2017). Resistances to global educational prescriptions in the Global South: theoretical considerations through Michel Foucault's lenses. *British Journal of Sociology of Education*, 39(3), 348-364. doi:10.1080/01425692.2017.1351865
- Cleuziou, Y. (2010). « James C. Scott, La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne. ». *Études rurales [En ligne]*, (186), 1-6. Retrieved from <http://journals.openedition.org/etudesrurales/9330>
- Courlet, C., & Pecqueur, B. (2013). *L'économie territoriale* (P. u. Grenoble Ed. 1 ed.): Presses universitaires Grenoble
- Galès, P. L. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95. doi:<https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- Guesnier, B. (2010). L'eau et le développement durable : un couple en rupture sans gouvernance sociétale et coopération décentralisée *Développement durable et territoires [en ligne]*, 1(1), 1-17. doi:<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8376>
- Hahn, H. P. (2009). Consommation, modèles et appropriation en Afrique. In *La politique des modèles en Afrique : Simulation, dépolitisation et appropriation* (Karthala ed., pp. 75-87): Dominique Darbon (sous la direction de).
- Hounmenou, B. G. (2006). Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin. *Développement durable et territoires [en ligne]*, 6, 1-19. doi:<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1763>
- Laurie, F. (2009). *Les transformations politiques de la gestion intégrée de l'eau au Burkina Faso : Perspective de l'action publique et faisabilité*. (Maîtrise Mémoire). Université du Québec à Montréal Service des bibliothèques. Retrieved from <https://archipel.uqam.ca/2303/>
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2003). Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? *Mondes en développement*, 4(124). Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-95.htm>

- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, 7. Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.htm>
- Leloup, F., & Pradella, S. (2017). Gouvernance, gouvernance multi-niveaux et gouvernance transfrontalière In P. u. d. Bordeaux (Ed.), *François Moullé, Frontières*.
- MAHRH-BF. (2003). *Plan d'action de la gestion intégrée des ressources en eau*. Retrieved from http://documentation.2ie-edu.org/cdi2ie/opac_css/doc_num.php?explnum_id=41
- MAHRH-BF. (2006). *Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement à l'horizon 2015*. Retrieved from www.eauburkina.org
- MAHRH-BF. (2009). *Document cadre de gestion du service public de l'eau en milieu rural et semi-urbain*. Retrieved from [https://www.eauburkina.org/images/Eau_Potable/Document%20cadre%20de%20la%20refo%20rme%20\(PAR\).pdf](https://www.eauburkina.org/images/Eau_Potable/Document%20cadre%20de%20la%20refo%20rme%20(PAR).pdf)
- Makkaoui, R., & Dubois, J. L. (2010). Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement. *Développement durable et territoires [en ligne]*, 1(1). doi:<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8413>
- MEA-BF. (2016). *Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable 2016-2030* Retrieved from www.eauburkina.org.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*.
- Rakotoarijaona, N. H. (2019). *Les tensions entre développement et conservation dans l'action environnementale locale : le cas des forêts d'Anja et de Tolongoina à Madagascar*. (Doctorat Thèse). Université Catholique de Louvain, Retrieved from <http://hdl.handle.net/2078.1/219021>
- Santos, S. D. (2012). L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : la mesure est-elle cohérente avec le risque sanitaire ? *Environnement Risque Santé*, 11(4), 282-286. doi:<https://doi.org/10.1684/ers.2012.0545>
- Torou, B. M., Debevec, L., & Da, D. É. C. (2018). La difficile territorialisation de la gestion de l'eau au Burkina Faso : une lecture au filtre de la théorie de la proximité *Développement durable et territoires [en ligne]*, 9(1), 1-20. doi:<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12046>
- Venot, J.-P., Torou, B. M., & Daré, W. s. (2014). Territorialisation ou spatialisation : Les agences et comités locaux de l'eau au Burkina Faso. *L'Espace géographique*, 2(43), 148-163. doi:<https://doi.org/10.3917/eg.432.0148>

ANNEXES

Annexe 1 : GUIDES D'ENTRETIEN

1. Introduction – brise-glace

Je m'appelle Bangou François, étudiant en master de spécialisation en développement, environnement et sociétés, à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. A ce titre, j'effectue des recherches sur la gouvernance du service public de l'eau au Burkina Faso en m'intéressant particulièrement à la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieux rural et semi-urbain. L'objectif est de comprendre le mode de gouvernance qui s'y déploie et les éventuelles différenciations d'avec le modèle de gestion promu par le gouvernement, en prenant l'exemple de la commune de Pô. Il ne s'agit pas d'évaluer cette gouvernance, ni de faire des recommandations à l'issue du travail, mais de comprendre le processus d'appropriation de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP, promu par le PN-AEPA au niveau local. La recherche se focalise sur la commune de Pô et vise l'ensembles acteurs impliqués dans la gouvernance du service public de l'eau au niveau local.

2. Information à recueillir auprès de tous les acteurs

- Présentation et connaissances générales de l'interviewé : nom, prénom, secteur d'activités et responsabilités, connaissance du système de gestion réformé des infrastructures hydrauliques d'AEP.
- Rôle dans la mise en œuvre du système : compréhension, maîtrise, perception, adhésion et implication dans la mise en œuvre : Quel est votre rôle dans la mise en œuvre de la réforme ? comment appréciez-vous cette réforme/y adhérez-vous ? pourquoi ? parvenez-vous à jouer pleinement ce rôle ? pourquoi ?

3. Informations à recueillir auprès de la Direction régionale de l'eau et de l'assainissement (DREA)

- Vous êtes chargés de l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre de la réforme. En avez-vous les ressources nécessaires (humaines, matérielles et financières) ?
- Selon la littérature, les principales innovations de cette réforme consistent en l'introduction du secteur privé, la prise en compte de la commune comme acteur

centrale de la gestion de l'AEP – en tant que maître d'ouvrage – et le repositionnement des AUE qui voient leur rôle relativement diminué. Comment-expliquez-vous ces innovations ?

- En faisant, appel au privé pour la marchandisation de l'eau, quelles mesures ont-elles été prises pour concilier la recherche du profit par le privé et la valeur sociale de l'eau tout aussi affirmée par la réforme ?
- La loi de 2001 sur l'orientation de la gestion de l'eau au Burkina Faso prévoit deux modes de gestion du service public de l'eau : la gestion directe (la régie (directe ou simple, la régie autonome ou financière, et la régie personnalisée) et la gestion déléguée faisant appel au privé (la gérance et l'affermage). Le document cadre de la réforme, lui, propose le contrat d'affermage comme mode idéal de gestion qui, d'ailleurs, semble avoir été imposé aux communes dans la région du centre-sud, pourquoi ?
- Le document cadre de la réforme prévoit que l'opérateur privé titulaire d'un contrat d'affermage pour la gestion d'AEPS, assure également la gestion des PMH du périmètre de l'AEPS. Tendons-nous vers une pure privatisation du secteur de l'eau ?
- Les AUE, ne jouent qu'un rôle de veille dans la gestion des AEPS. Pourquoi ne sont-elles pas directement associées ? ne sont-elles pas inutiles dans ce cas, étant donné que les comités villageois de développement (CVD) et les conseillers municipaux jouent déjà ce rôle ?
- Quelles relations entretenez-vous avec les autres acteurs ? comment appréciez-vous ces relations ?
- Dans le cadre de la décentralisation, les compétences en matière de gestion du service public de l'eau ont été transférées aux communes. Cependant, la réalisation des infrastructures échappe aux communes. Pourquoi ?
- Que pensez-vous de la mise en œuvre de la réforme dans la région en générale, dans la commune de Pô en particulier ? (Implication des acteurs communaux, des AUE, acceptation du prix de l'eau par les populations, prestations de l'opérateur privé).
- Pensez-vous que la commune de Pô soit assez outillée pour la mise en œuvre de cette réforme ?

4. Information à recueillir auprès des autorités communales de Pô

- Quelle est la situation de l'accès à l'eau potable dans la commune de Pô ? en êtes-vous satisfait ?
- Quel est votre rôle dans la mise en œuvre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP ? quelle est votre appréciation sur votre rôle et celui des autres acteurs ? cette répartition des rôles vous semble-t-il adéquat ?
- Parvenez-vous à remplir votre rôle convenablement ? Pourquoi ?
- Quelles relations entretenez-vous avec les autres acteurs (DREA, AUE, AR) ? en êtes-vous satisfait ?
- Que pensez-vous de la prestation des AUE ? quid de l'opérateur privé SAWES ?
- Pensez-vous que les habitants de la commune soient satisfaits de cette réforme ?

5. Informations à recueillir auprès des AUE et gestionnaire de PMH

- Contexte de création, évolution,
- Composition (en fonction du statut ordinaire ou pastorale de la PMH) : représentativité des différentes couches sociales composant la population (agriculteurs, éleveurs, hommes, femmes, jeunes, autochtone, allochtones, ...)
- Fonctionnement/Application de la réforme (statut et mode de gestion des PMH) : prise de décisions, desserte de l'eau (accès et application du prix de l'eau), suivi et entretien des PMH, ...
- La réforme vous permet de mobiliser le prix de l'eau soit par cotisation, soit par paiement au volume à la pompe. Quelle méthode avez-vous adoptée ? les populations s'y conforment-elles ?
- Relations avec les autres acteurs : la DREA, la commune et les artisans réparateurs, les autres AUE, les autorités coutumières ;
- Êtes-vous satisfaits de cette réforme ? Pourquoi ? parvenez-vous à vous y conformer ? si non pourquoi ? si oui comment ?

6. Informations à recueillir auprès des artisans réparateurs

- Qu'est-ce qui vous motive dans la maintenance des infrastructures hydrauliques d'AEP ?

- Comprenez-vous la réforme du système de gestion de ces infrastructures ? quels sont les changements opérés à votre niveau ? qu'en pensez-vous (votre appréciation) ? parvenez-vous à vous y adapter (modalités d'obtention des agrément, conclusion des contrats, suivi, entretien et réparation des PMH, ...) ?

7. Information à recueillir auprès de l'opérateur privé : SAWES

- Année de création, domaines d'activités, objectifs et intérêts pour la gestion des infrastructures hydrauliques en général, celles d'AEP en particulier ;
- Vous êtes titulaire d'un contrat d'affermage pour la gestion des AEPS de la commune de Pô, dans le cadre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP. Quelle période couvre ce contrat ? Quels étaient vos objectifs de départ ? Quelle appréciation faites-vous de votre gestion jusqu'à ce jour ? En êtes-vous satisfait ?
- Quelles relations entretenez-vous avec les autres acteurs (commune, DREA, AUE, populations) ? en êtes-vous satisfait ? pourquoi ?
- Quels critères avez-vous retenus pour la fixation du prix de l'eau ? ce prix vous semble-t-il correct ? Les populations adhèrent-elles à votre système de distribution ? parviennent-elles à en payer le prix ?
- Parvenez-vous à honorer la redevance due à la commune du fait de votre gestion ?
- Le principe de la réforme veut que vous assuriez également la gestion des PMH se trouvant dans le périmètre des AEPS dont avez la charge. Y parvenez-vous ? si oui comment ? si non, pourquoi ?

8. Focus groupe autour de la gestion des PMH pastorales

Acteurs : AUE, éleveurs, représentants des habitants du villages, représentant de la commune

Introduction

Etudiant en master de spécialisation en développement environnement et sociétés à l'Université catholique de Louvain, nous faisons des recherches sur la gouvernance des infrastructures hydrauliques d'AEP dans la commune (rappel des objectif). Votre village connaissant une forte activité pastorale, il a été doté d'un forage pastoral. Notre rencontre de ce jour vise à comprendre les modalités de sa gestion et le rôle des différents acteurs

dans cette gestion, dans le cadre de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieu rural et semi-urbain.

Présentation des participants : nom, prénom, profession/groupe socio-professionnel, rôle, connaissances sur le système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP et sa réforme.

Informations à recueillir : connaissances et appréciation des acteurs sur :

- Les modalités de choix des sites d'implantation des forages pastoraux : critères de choix, implication des acteurs dans le processus de décision ;
- Le mode de gestion : conditions d'accès du bétail (périodes, prix), suivi et maintenance ;

Situations conflictuelles éventuelles et mode de gestion : règles de prévention et mécanismes de gestion des conflits (ce qui est prévu, ce qui est éventuellement appliqué).

Annexe 2 : Tableau de déroulement des entretiens semi-directifs collectifs

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)	Participants	Fonction
13/05/2020	GOUGOGO	GOUGOGO	BASSORROBOU Apiou	Président AUE
			KOALOBOU Rachel	Trésorière AUE
			DAVAN Koudondani	Membre AUE
			NION Bruno	Membre AUE
			ZANGOUYO Adi	Ancien gestionnaire
			ZANGOUYO Pouyiri	Président CVD
	BADONGO	BADONGO	NION André	Secrétaire AUE
			NION Félix	Membre AUE
			AKOPIOU Rigobert	Membre AUE
			WALABAMBO U Anapiou	Membre AUE
			KOULOGOU Ayigouyadié	Vice-président CVD

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)	Participants	Fonction
14/05/2020	FANIAN	YAGO	GAYE Boyiri	Président CVD
			NION Kapiou	Trésorier AUE
			POUNGABOU Kakoara	Membre AUE
		NAKOUM	NION Koaradam Emile	Secrétaire AUE
			NION Koutou Gilbert	Membre AUE
			NION Adoua	Responsable des jeunes
		FANIAN	ATIOU Abel	Président AUE
			SELABOU Amos	Secrétaire AUE
			ATIRA Abouga	Membre AUE
			NION Barthélémié	Président CVD
			NION Ali	Membre AUE
	GHÔ	MOUNGOUBO U Wèmissioun	MOUNGOUBO U Wèmissioun	Président CVD
			AKOANYIRI Alou Paulin	Secrétaire AUE
			AKOUANDAM BOU Kakoara	Hygiéniste AUE
			MOUMBOU Gilbert	Membre AUE
		DONGO	MOUNGOUBO U Alira	Président des jeunes
			MOUNGOUBO U Nagnonayiri	Président CVD
	MANTIONGO	MANTIONGO	OUEMOINBOU Bintou	Trésorière AUE
			NION André	Président AUE
			NION Madowè	Président CVD
			SONDE Souba	Eleveur
			KASSIRABOU Adoua	Cultivateur/éleveu r
			NION Naba	Cultivateur

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)	Participants	Fonction
			KABA Issaka	Cultivateur
			POYGA Pascal	Point focal communal DPEA/N
	POUNKOUYAN	POUNKOUYAN	KIRAGOULOU Eli	Vice-président CVD
			ATIAMBOU Alira	Secrétaire CVD
			APOIU Samuel	Trésorier AUE
			NABARE Koamouribou	Membre AUE
		BANON	POUANIBOU Bougassè	Secrétaire CVD
		LANGOUEROU	NAGUIABOU Abidankoa	Vice-président CVD
18/05/2020	TOREM	TOREM	GNIANE Témon	Président CVD
			ASSINABOU Kavougou	Trésorier CVD
			GNIANE Assagwè	Membre AUE (représentant le Président AUE)
			COMPAORE Moumouni	Membre AUE
		BOUROU	GOUNABOU Marc	Président AUE
			GOMGNIMBOU Sakinatou	Secrétaire AUE
			YAKARE Kora	Président CVD
		YARO	GNIANE Alou	Secrétaire AUE
		TIAKANE	SATIANWOUG OU Amina	Hygiéniste AUE
	SONGO 1	SONGO 1	AFABOU Jean	Président AUE
			KAYIABOU Wèssonou	Secrétaire AUE
		SAPINA	AKOSSE Pouabikona	Président AUE
			ABONGATE Bomboua	Membre AUE

Date	Lieu	Village(s) concerné(s)	Participants	Fonction
19/05/2020	TAMBOLO	TAMBOLO	NION Ada	Président AUE
			KOUTIOGUIKE M Afra	Secrétaire AUE
			BONLOUGOU Justine	Hygiéniste AUE
			AYITAMBOU Yacouba	Président CVD
			BOUYOURA Koyiri	Cultivateur
			DIALLO Alidou	Eleveur
			DIALLO Adama	Eleveur
			DIALLO Boukari	Eleveur
		TAMOINA	ADOUABOU Jacques	Président AUE
			KOMOIMBOU Awèwologui	Secrétaire AUE
		ADONGO	TIANABOU Alassane	Secrétaire AUE
			BINAGABOU Etienne	Président CVD
		KAPORI	OUSSILAWON GOBOU Smaïla	Président AUE
			OUSSILAWON GOBOU Karim	Trésorier AUE
			ZIOUBOU Salif	Président CVD
	DAKOLA	DAKOLA	MOIMBOU Boukari	Président CVD
			PANOURABOU Ousmane	Président AUE
			MOIMBOU Ousmane	Conseiller municipal, Chef de Dakola
	KATCHELI (PIGHIRI)	KATCHELI (PIGHIRI)	OUEDRAOGO Arouna	Président CVD
			AKIBE Abadjé	Président AUE
			YADOUBOU Agabiba	Hygiéniste AUE

