

## SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>3</b>
<b>R E S U M E.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1. PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES .....</b>	<b>10</b>
<b>EN EAU.....</b>	<b>10</b>
1.1. AU PLAN MONDIAL .....	10
1.1.1. <i>La répartition de l'eau dans le monde</i> .....	10
1.1.1.1. La répartition des ressources en eau au plan quantitatif .....	10
1.1.1.2. Les difficultés d'évaluation des ressources en eau et perspectives ...	11
1.1.2. <i>L'utilisation de l'eau dans le monde et ses conséquences</i> .....	13
1.1.3. <i>L'eau et le développement durable</i> .....	14
1.1.4. <i>Les politiques en matière de gestion de l'eau</i> .....	16
1.2. AU BURKINA FASO.....	18
1.2.1. <i>L'évaluation des ressources en eau du Burkina Faso</i> .....	18
1.2.2. <i>Le cadre juridique, politique, institutionnel et financier de gestion de l'eau</i>	20
1.2.3. <i>Les reformes successives dans le secteur de l'eau</i> .....	21
<b>2. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES.....</b>	<b>23</b>
<b>STRUCTURES DE GESTION DE L'EAU AU BURKINA.....</b>	<b>23</b>
2.1. RAPPEL DES MISSIONS ESSENTIELLES DES STRUCTURES ACTUELLES IMPLIQUEES DANS LA GESTION DE L'EAU .....	23
2.1.1. <i>Les structures actuelles impliquées dans la gestion de l'eau</i> .....	23
2.1.2. <i>Les missions des structures</i> .....	24
2.1.2.1. Les missions du ministère chargé de l'Eau.....	24
2.1.2.2. Les missions du Conseil national de l'eau (CNE) .....	24
2.1.2.3. Les missions du Comité technique de l'eau (CTE) .....	24
2.1.2.4. Les missions de l'administration centrale de l'eau.....	25
2.1.2.5. Les missions de l'administration déconcentrée de l'eau.....	25
2.1.2.6. Les missions des collectivités territoriales.....	26
2.2. PRESENTATION GENERALE DES TEXTES EXISTANTS RELATIFS A LA GESTION DE L'EAU .....	26
2.3. CONFIGURATION DE L'AGENCE DE L'EAU .....	29
2.3.1. <i>Quels forme et statut juridiques conférer à l'Agence de l'Eau ?</i> .....	29
2.3.1.1. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme de régie ?.....	29
2.3.1.2. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'une personne morale de droit privé ?.....	30
2.3.1.3. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'une personne morale de droit public ?.....	30
2.3.1.4. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) ? .....	37

2.3.2.	<i>Les bases du projet de décret portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de l'eau</i> .....	40
2.3.2.1.	Notions et définitions .....	40
2.3.2.2.	Les bases juridiques et politiques .....	40
2.3.2.3.	Les missions de l'Agence de l'Eau.....	41
2.3.2.4.	La structuration de l'Agence de l'Eau.....	42
2.3.2.5.	Le comité de bassin .....	42
2.3.2.6.	Le Conseil d'administration de l'Agence de l'Eau.....	45
2.3.2.7.	La direction générale de l'Agence de l'Eau .....	46
2.3.3.	<i>Les relations entre l'Agence et les collectivités territoriales</i> .....	48
2.4.	L'EAU VUE SOUS SON ASPECT ECONOMIQUE ET FINANCIER .....	48
2.4.1.	<i>L'eau, un bien économique et social</i> .....	48
2.4.2.	<i>Analyse des textes existants relatifs au prélèvement en matière d'eau</i> 49	
2.4.3.	<i>La nouvelle démarche en matière de financement de l'eau</i> .....	49
2.4.4.	<i>La solvabilité des assujettis</i> .....	50
2.5.	LES DIFFERENTS TYPES DE PRELEVEMENTS .....	51
2.5.1.	<i>Aperçu général sur les différents types de prélèvements au Burkina Faso</i> 51	
2.5.1.1.	L'impôt.....	51
2.5.1.2.	La taxe .....	52
2.5.1.3.	La taxe parafiscale .....	52
2.5.1.4.	La redevance.....	52
2.5.1.5.	Le droit .....	52
2.5.2.	<i>Les sources des prélèvements fiscaux au Burkina Faso</i> .....	53
2.5.2.1.	La loi.....	53
2.5.2.2.	Le règlement .....	53
2.5.2.3.	Les délibérations de certaines instances souveraines .....	53
2.6.	CONFIGURATION DU PRELEVEMENT EDICTE PAR LA LOI NO 002- 2001/AN .....	54
2.6.1.	<i>La base légale de la contribution en matière d'eau</i> .....	54
2.6.1.1.	La loi n°002-2001/AN et le principe préleveur /pollueur/payeur.....	54
2.6.1.2.	Dénomination .....	55
2.6.2.	<i>Les éléments techniques pour l'élaboration du décret sur la</i> <i>CFE</i> .....	55
2.6.2.1.	L'assiette qui comprend le champ d'application et la base d'imposition.....	55
	traite de plusieurs aspects.....	55
2.6.2.2.	les taux de la contribution financière en matière d'eau.....	56
2.6.2.3.	Les modalités de recouvrement.....	56
<b>3.</b>	<b>PLAN DE MISE EN PLACE DES AGENCES DE L'EAU</b> .....	<b>57</b>
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>58</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

AEP :	Approvisionnement en Eau Potable
AEPS :	Adduction d'Eau Potable Simplifiée
ADP :	Assemblée des Députés du Peuple
AN :	Assemblée Nationale
AMVS :	Autorité de Mise en Valeur de la Vallée du Sourou
CBC :	Conseil Burkinabè des Chargeurs
CCIA :	Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat
CES :	Conservation des Eaux et des Sols
CNE :	Conseil national de l'Eau
CRA :	Chambre Régionale d'Agriculture
CTE :	Comité Technique de l'Eau
CTRE :	Comité Technique Régional de l'Eau
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DEIE :	Direction des Etudes et de l'Information sur l'Eau
DGAEP :	Direction Générale de l'Approvisionnement en Eau Potable
DGHA :	Direction Générale de l'Hydraulique Agricole
DGRHA :	Direction Générale des Ressources Halieutiques
DGIRH :	Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques
DIEPA :	Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DIPAR :	Direction de la Programmation et de l'Action Régionale
DICOR :	Direction de la Coordination et de la Réglementation
DPS :	Direction des Politiques et Stratégies
DG.EAU :	Direction Générale de l'Eau
DGE :	Dotation Globale d'Equipeement
DRAHRH :	Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
DRH :	Direction Régionale de l'Hydraulique
DRS :	Défense et Restauration des Sols
EPA :	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC :	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPP :	Etablissement Public à caractère Professionnel
EPS :	Etablissement Public à caractère Spécifique

EPSCT :	Etablissement Public à caractère Scientifique, Culturel et Technique
FCFA :	Franc de la Communauté Financière Africaine
FF :	Franc Français
FEER :	Fonds de l'Eau et de l'Equipeement Rural
GE :	Génie de l'Environnement
GIP :	Groupement d'Intérêt Public
GIRE :	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GR :	Génie Rural
GS :	Génie Sanitaire
GTE :	Gestion Traditionnelle de l'Eau
HD / HT :	Hors Douanes / Hors Taxes
MEE :	Ministère de l'Environnement et de l'Eau
MAHRH :	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
LIPDHD :	Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable
LPDRD :	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
MATD :	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MDB :	Mission Déléguée de Bassin
MISE :	Mission Inter Service de l'Eau
MOB :	Maîtrise d'Ouvrage de Bagré
ONEA :	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
PAGIRE :	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PIB :	Produit Intérieur Brut
PM :	Premier Ministère
PRES :	Présidence
RAF :	Réorganisation Agraire et Foncière
SE :	Société d'Etat
SEM :	Société d'Economie Mixte
SAGE :	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAU :	Surface Agricole Utile
SDAGE :	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SIDA :	Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
TOD :	Textes d'Orientation sur la de la Décentralisation au Burkina Faso
VIH :	Virus de l'Immuno déficience Humaine.

## RESUME

Au Burkina Faso, la politique en matière de gestion d'eau s'est construite en fonction des objectifs de développement et des enjeux liés à l'eau, dans un contexte de pays sahélien.

Le Burkina en tant qu'Etat moderne a une expérience limitée en matière de gestion des ressources en eau. Certes, il existe un cadre politique et institutionnel. Mais l'accent était mis sur les aspects sectoriels créant parfois une contradiction entre les intérêts des différents acteurs. Aujourd'hui, le problème d'eau se pose avec d'autant plus d'acuité que le pays est confronté à un accroissement des besoins et que les ressources généralement modestes des populations ne leur permettent pas de contribuer de façon substantielle à la prise en charge des coûts de création et d'entretien des ressources en eau.

Les pouvoirs publics, mesurant les enjeux et les difficultés du secteur, ont pris un certain nombre de mesures pour relever le défi, notamment la prise du *décret N°98-365/PRES/AN/MEE portant document de politique et stratégies en matière d'eau*, l'élaboration du document «*Etat des lieux des ressources en eau du Burkina et de leur cadre de gestion*».

La mise en place progressive d'une politique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), l'élaboration de la *loi n°002-AN/2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau* et du *Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE)*, approuvé par *décret n° 2003-220 / PRES / PM / MAHRH du 6 mai 2003*, s'inscrivent dans une perspective de restructuration profonde du secteur de l'eau.

C'est dans ce cadre que se situe la mise en œuvre des organismes de bassin prévus par la politique nationale de l'eau et la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. L'application de la politique de gestion des ressources en eau par bassin versant et des principes d'équité, de gestion équilibrée des ressources en eau, et de participation des acteurs de l'eau, requiert une organisation institutionnelle spécifique qui assure la concertation et la participation des acteurs de l'eau, au niveau du bassin, dans un processus de prise de décisions publiques.

De l'examen des missions dévolues aux structures de gestion des bassins, il ressort clairement qu'en considération des enjeux, la gestion de l'eau ne peut être assurée qu'à travers l'action publique ; aussi, la réflexion sur les formes d'intervention de l'action publique aura pour objet, en analysant les avantages et inconvénients des différentes formes, de statuer finalement sur la configuration juridique de la structure opérationnelle de gestion du bassin hydrographique.

L'Etat gère lui-même ses services à travers son administration et ses démembrements qui sont constitués dans le droit positif burkinabè par les collectivités territoriales, les établissements publics de l'Etat et les sociétés d'Etat.

Cette gestion peut donc être directement assurée par une personne publique sous forme de régie ou par une personne morale de droit privé ou public.

Après avoir examiné toutes les formes de gestion ou de personne morale de droit public ou privé, le groupement d'intérêt public (GIP) s'est avéré être la forme la plus idoine et la plus adaptée à la gestion des structures de gestion des bassins.

Le groupement d'intérêt public est une forme de personne publique nouvellement venue dans le dispositif juridique burkinabé. Il est un produit des textes d'Orientation sur la décentralisation au Burkina Faso (TOD) et de manière spécifique de la *loi N° 041/98/AN du 06/08/98 portant organisation de l'administration du territoire*. Cette loi en ses articles 123, 124, et 125, ouvre la possibilité de création des «**Groupements d'Intérêt Public**» pouvant regrouper les collectivités territoriales, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé ; le contenu de ces articles est libellé ainsi qu'il suit :

*Article 123 : Des groupements d'intérêt public peuvent être constitués par accord entre des collectivités territoriales, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.*

*Article 124 : Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public. Un décret en fixe les modalités de fonctionnement et détermine les conditions d'exercice du contrôle, administratif technique et financier.*

*Article 125 : Le groupement d'intérêt public peut réaliser son objet par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes à participation publique majoritaire ou autres organismes dans les mêmes conditions que les collectivités locales.*

*Les modalités de cette participation sont fixées par les actes constitutifs.*

Ces dispositions pourraient donc être une solution au statut juridique des structures de gestion des bassins.

Au plan économique, l'eau est considérée par les populations comme un don du ciel. Peut-elle dans ces conditions avoir une valeur marchande ?

L'eau étant source de vie, elle est de ce fait un bien social de premier ordre. Pourrait-elle dans ce cas être un quelconque produit de commerce ?

Si l'eau est un produit naturel, il n'en demeure pas moins que pour la rendre consommable dans des conditions de sécurité (hygiène, disponibilité, permanence), d'importants investissements sont nécessaires afin de créer et entretenir la ressource dans des conditions d'exploitation acceptables. L'accessibilité à l'eau requiert donc des financements qui sont très importants pour un pays sahélien comme le Burkina.

Pour résoudre le problème du financement du secteur de l'eau, la *loi N°002/2001/AN du 08/02/2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau* dispose en son article 47 que : «***l'utilisation de l'eau exige de chacun qu'il participe à l'effort de la nation pour en assurer la gestion***».

L'article 48 pose le principe du pollueur payeur en prescrivant la contribution des personnes dont l'activité entraîne la pollution de l'eau ou la dégradation du milieu aquatique au financement des mesures nécessaires à la restauration de la qualité de l'eau et des éco-systèmes aquatiques. L'article 49 de la même loi pose le principe du paiement d'une contribution financière pour les cas d'utilisation de l'eau à des fins autres que domestiques. Quant à l'article 50, il prévoit le paiement d'une contribution financière pour les cas d'utilisation de l'eau à des fins domestiques sous certaines conditions.

Il reste cependant à déterminer la nature juridique de cette contribution qui est fonction du statut juridique de la personne bénéficiaire qui, dans le cas présent est un groupement d'intérêt public. La loi du 041/98/AN du 6/08/98 qui prévoit ce type d'organisme en ses articles 123 et suivants lui confère le statut de personne morale de droit public. Son objet est la réalisation d'une œuvre ou d'un service par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés existantes. Une taxe parafiscale peut donc être créée à son profit.

Le principe préleveur/pollueur /payeur a été introduit pour permettre à l'eau de financer l'eau. Il reste à savoir si les éventuels assujettis pourront faire face à leurs obligations. Le problème de la capacité contributive et de solvabilité des usagers est donc posé. Les études menées sur la question ont démontré que dans l'ensemble, les contributions envisagées malgré différents problèmes, devraient progressivement prendre en charge les coûts de l'eau à commencer par les activités de gestion puis, celles de maintenance et de création de l'eau. Le principal problème qui se pose est celui du rythme de transfert des différents coûts de l'eau aux usagers et les différents taux applicables.

La mise en œuvre de la gestion par bassin versant est possible au Burkina. C'est une question de volonté politique.

En effet, l'eau peut financer l'eau. La démarche doit consister, dans ce cadre, à intégrer la contribution financière en matière d'eau dans les politiques de gestion économique et financière des usagers. Les structures de gestion des bassins que sont les Agences de l'eau, devront être inspirées et suffisamment dynamiques auprès des usagers de l'eau pour les organiser et les responsabiliser, afin que chacun, Agence comme usager, tire le meilleur profit possible de l'eau.

## INTRODUCTION

Au Burkina Faso, la politique en matière de gestion d'eau s'est construite en fonction des objectifs de développement et des enjeux liés à l'eau, dans un contexte de pays sahélien.

L'Etat a formulé pour la première fois en 1977, une politique de l'eau qui matérialisait des principes non écrits guidant l'exécution des équipements et ouvrages hydrauliques. Cette politique se focalisait sur la satisfaction urgente des besoins en eau de la population et du cheptel ainsi que sur le renforcement des capacités des services de l'Etat, avec l'appui des partenaires au développement et des ONG.

Cette première formulation de la politique de l'eau a connu une première relecture en 1982 à la faveur de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA, 1980-90) et une deuxième en 1992, avec l'avènement des programmes d'ajustement structurel (PAS), à travers la rédaction de « la lettre de politique sectorielle de l'eau » dans une approche qui consacrait le retrait de l'Etat des actions de production et la responsabilisation accrue des bénéficiaires.

Avec l'adoption par décret N° 98-365/PRES/PM/MEE du 10 septembre 1998 du document «*Politique et Stratégies en Matière d'Eau*», le Gouvernement a fixé les nouvelles orientations basées sur les principes de gestion durable des ressources en eau. Contrairement aux politiques passées qui mettaient l'accent sur les aspects sectoriels, la nouvelle vision a pris en compte tous les aspects liés à la gestion durable des ressources en eau pour éviter la juxtaposition, voire la contradiction des intérêts des différents acteurs d'eau, les conflits de compétences et les rivalités entre les acteurs. Pour ce faire, il fallait trouver un cadre afin de réaliser l'intégration et la fusion des activités relatives au secteur de l'eau pour une plus grande cohérence et une efficacité dans les actions.

C'est sur la base de cette réflexion que le Gouvernement a notamment lancé le «*Programme de Gestion Intégrée des Ressources en eau*» du pays (Programme GIRE) en 1999. Ce processus a abouti à l'élaboration d'une nouvelle loi sur la gestion de l'eau (*loi n° 002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau*) ainsi qu'un plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau du Burkina (approuvé par *décret n° 2003-220 / PRES / PM / MAHRH du 6 mai 2003*).

La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau constitue une évolution notable du cadre juridique de l'eau. Elle contient des dispositions relatives au régime de l'eau, notamment le contrôle et la répartition, les usages et la protection.

Elle prend en compte l'évolution du droit national et règle les insuffisances, les lacunes et les contradictions contenues dans les nombreux textes juridiques antérieurs relatifs à l'eau, notamment les incompréhensions qui pouvaient naître des dispositions de la Constitution et de celles de la Réforme Agraire et Foncière d'une part, et des différents textes entre eux, d'autre part.



La domanialité de l'eau constitue un exemple frappant. Elle a aussi transposé dans le droit national, les engagements internationaux auxquels le Burkina Faso a souscrit.

Enfin, la loi N° 002-2001/AN est une loi de moyens parce qu'elle met à la disposition des acteurs, des instruments d'ordre institutionnel (le Conseil national de l'Eau et les structures de gestion des bassins), et des instruments d'ordre financier (la contribution financière en matière d'eau).

Le Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) *«se présente sans conteste comme un vaste chantier d'innovations institutionnelles dont les actions spécifiques structurent pour les treize (13) prochaines années, l'agenda d'une réforme profonde du cadre de gestion des ressources en eau du pays»*.

En outre, le Gouvernement a pris différents textes réglementaires portant création des structures de gestion des ressources en eau : Conseil National de l'Eau, espaces de gestion des ressources en eau, etc.

Cependant, force est de constater que beaucoup de problèmes ne sont pas encore résolus au nombre desquels, on peut citer notamment la mise en place effective des structures de gestion des bassins et le démarrage effectif de leurs activités, l'élaboration et l'adoption de textes d'application de la contribution financière en matière d'eau.

C'est dans ce sens que la Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques qui a pour mission principale la gestion des ressources en eau, a entrepris la réalisation d'une étude en vue de l'élaboration d'une stratégie de démarrage effectif des activités de ces structures au triple plan juridique, administratif et financier.

La première mouture de cette étude a d'abord été examinée par un séminaire interministériel tenu le 11 août 2004 à Ouagadougou ; ensuite, la version issue de ce séminaire a été soumise à une session extraordinaire du Conseil National de l'Eau, réunit le 24 septembre 2004 à Ouagadougou.

La présente édition résulte de ce processus participatif et consultatif.

# 1. PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

## 1.1. Au plan mondial

### 1.1.1. La répartition de l'eau dans le monde

#### 1.1.1.1. La répartition des ressources en eau au plan quantitatif

Le cycle hydrologique renouvelle chaque jour les ressources mondiales en eau douce par évaporation et précipitation. Les précipitations annuelles moyennes que reçoivent les terres émergées s'élèvent à 110.000 km<sup>3</sup>, mais 70.000 km<sup>3</sup> de cette eau, soit 64 %, s'évaporent avant de revenir à la mer. Les 40.000 km<sup>3</sup> restants sont potentiellement disponibles pour l'utilisation humaine. La consommation mondiale d'eau douce s'élève à environ 4.000 km<sup>3</sup>, soit 10 % des ressources renouvelables annuelles ; 26.000 km<sup>3</sup>, soit 65 %, s'écoulent sous forme de crues violentes. Sur les 10.000 km<sup>3</sup> restants, une fraction importante doit être abandonnée à son cours naturel pour sauvegarder les terres humides, les deltas, les lacs et les cours d'eau.

Pour diluer et transporter les 450 km<sup>3</sup> d'eaux usées rejetées chaque année dans le monde, il faut 6.000 km<sup>3</sup>. Les précipitations, les prélèvements, et les disponibilités en eau varient fortement d'une région à l'autre. Ce qui fait dire que nous ne sommes pas tous égaux devant l'eau, et à chacun ses problèmes et sa politique de l'eau.

Les activités humaines provoquent la raréfaction de l'eau de trois manières : par l'accroissement de la population, par la pollution et le gaspillage, et par l'accès inéquitable.

L'accroissement de la population est un facteur de pénurie parce que les disponibilités en eau qui sont fixes doivent être réparties entre de plus en plus de personnes. Lorsque les ressources en eau disponibles sont inférieures ou égales à 1.000 m<sup>3</sup> par personne et par an, elles sont jugées représenter une contrainte grave pour le développement socio-économique et à la sauvegarde de l'environnement. Si elles sont comprises entre 1.000 et 2.000 m<sup>3</sup> par personne et par an, le pays est en situation de pénurie marginale grave, et exposé à de gros problèmes pendant les années de sécheresse.

Le Burkina se trouvera dans cette deuxième catégorie de pays à partir de 2015. Selon les estimations, huit pays africains disposent de moins de 1.000 m<sup>3</sup> d'eau renouvelable par habitant et par an. D'ici à 2025, le nombre de pays africains exposés au stress hydrique (entre 1000 à 2000 m<sup>3</sup> d'eau renouvelable par habitant et par an) devrait passer à 18. Les problèmes liés à l'eau pourraient ainsi compromettre tous les autres efforts déployés pour assurer un développement durable et lutter contre la pauvreté, au point d'entraîner dans certains cas une instabilité sociale et politique.

L'homme provoque aussi une pénurie d'eau en polluant ou en gaspillant les ressources en eau disponibles. Ce type de pénurie peut être assimilé à une dilapidation de capital. La surexploitation de l'eau souterraine provoque un appauvrissement de la nappe, un tarissement des sources et des cours d'eau, un affaissement des couches sus-jacentes, un processus de désertification et prive ainsi les générations futures de jouir durablement de ce capital renouvelable. La pollution des ressources en eau se traduit par une réduction notable des disponibilités, parfois irréversible pour les eaux souterraines, et prive les générations futures de leur droit de jouissance sur un patrimoine commun.

La modification des structures d'accès à l'eau ou de distribution de l'eau concentre la ressource dans les mains d'un groupe social, les autres se trouvant dans une situation de pénurie extrême. Ce sont les familles les plus pauvres dans les villes qui paient cher l'eau. Elles consacrent jusqu'à 20 % de leur revenu à l'achat d'eau. Quand l'eau est aussi chère, on en utilise le moins possible, ce qui se traduit par de graves problèmes d'hygiène.

La raréfaction de l'eau est liée également au changement climatique. Le Sahara d'aujourd'hui était la forêt d'hier. Certains pays, comme le Burkina Faso, font 6 à 9 mois sans pluie. Certaines régions reçoivent plus de 2000 mm de pluie par an, pendant que d'autres ne reçoivent aucune goutte de pluie. L'eau douce qui ne représente que 1 % de la masse d'eau produite par le cycle hydrologique, est inégalement répartie dans le temps et dans l'espace. Pratiquement tous les dix ans, le Burkina connaît de graves problèmes de sécheresse ; une année sur deux les cultures pluviales, au Sahel et au plateau central, n'arrivent pas à boucler leur cycle pour insuffisance de pluie. La variabilité des pluies au Burkina est de 15 à 40 %. Pour faire face à cette situation, des opérations de pluies provoquées sont exécutées dans certains pays dont le Burkina Faso.

#### 1.1.1.2. Les difficultés d'évaluation des ressources en eau et perspectives

De nombreux pays ne disposent que d'informations fragmentées, voire dépassées sur les ressources en eau. Ces informations, lorsqu'elles existent, sont rarement harmonisées, car elles sont souvent collectées par des services différents, sans contrôle et coordination rigoureuse des actions. Cette insuffisance des données ne permet pas de procéder à un inventaire quantitatif et qualitatif fiable des ressources en eau. La situation est lourde de conséquences sur le plan sanitaire ainsi que pour le développement de l'agriculture irriguée, la production de l'énergie hydroélectrique, l'activité industrielle, la lutte contre la pollution, l'atténuation des effets des crues ou le règlement d'éventuels conflits entre pays voisins qui partagent les mêmes bassins fluviaux. Les ressources en eau souterraines sont très mal connues parce que le réseau piézométrique est beaucoup moins développé que les réseaux hydrométriques et hydrométéorologiques. Il est de ce fait difficile de les préserver et de les gérer rationnellement afin d'en garantir une exploitation durable.

Les inondations et les sécheresses sont des phénomènes cycliques qui sont généralement à l'origine de catastrophes naturelles entraînant des pertes en vie humaine et de biens.

A cet égard, on se rappellera la terrible sécheresse dont a souffert le Sahel à la fin des années soixante et au début des années soixante dix, ainsi que les graves sécheresses qui ont affecté près de 35 pays africains au milieu des années quatre-vingt, et les inondations que le Mozambique a connues en 2000. Les progrès des sciences et des techniques permettent aujourd'hui de diffuser longtemps à l'avance des prévisions plus fiables, et donc de parer plus efficacement aux effets des catastrophes d'origine hydrique.

Les données climatologiques, en particulier celles relatives à la répartition spatiale et temporelle des précipitations, de la température et de l'évaporation, sont très utiles pour la conception et l'exploitation des réservoirs, et revêtent en outre la plus haute importance pour les projets d'irrigation et la construction des ouvrages de protection contre les crues. Pour de tels projets, il faut tenir compte à long terme des probables conséquences des changements climatiques sur les ressources en eau. A cet égard, les experts de l'OMM et du PNUE indiquent que des régions de plus en plus vastes seront soumises à un stress hydrique plus ou moins marqué d'ici le milieu du siècle. Ils prévoient une réduction des précipitations au Sahel et en Afrique australe. Ainsi, la première des priorités doit être d'améliorer la stratégie de gestion des ressources en eau en se fondant sur l'analyse scientifique de données hydrologiques fiables.

La mauvaise gestion des ressources en eau a souvent causé des dommages irréversibles à l'environnement. Il convient par conséquent de planifier et de gérer de manière intégrée ces ressources et leurs usages. Il convient également d'adopter, pour la surveillance, l'évaluation et l'utilisation des ressources en eau, une approche multidisciplinaire impliquant les populations concernées au niveau national. Des travaux de recherche doivent être menés à l'appui des initiatives destinées à satisfaire les besoins en eau. A cet égard, plusieurs défis doivent être levés, notamment dans les domaines suivants : problèmes liés à l'utilisation des terres, tels que l'érosion et l'envasement ; incidences écologiques des changements d'affectation des terres sur le cycle hydrologique ; changements climatiques et variabilité du climat.

La résolution des problèmes relatifs à l'accès aux ressources en eau et à la qualité de ces eaux suppose une plus large coopération régionale, car l'Afrique compte 54 bassins fluviaux ou lacustres partagés.

Le Burkina fait partie intégrante de trois bassins fluviaux internationaux : la Comoé, la Volta et le Niger. Il est donc nécessaire de revoir ou de renforcer la coopération régionale entre les pays partageant un même bassin hydrographique et d'adopter à cet effet une approche concertée. Le renforcement des capacités reste l'élément essentiel permettant aux projets relatifs à l'eau de s'inscrire dans la durée. Il faut, à cet égard, renforcer les écoles ou les centres régionaux de formation en hydrologie, créer des centres d'excellence, organiser des sessions de formation à l'évaluation de ressources en eau, harmoniser les politique et législation en matière d'eau, et créer des organismes de bassin.

### 1.1.2. L'utilisation de l'eau dans le monde et ses conséquences

Autrefois, les civilisations antiques d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine organisaient des efforts coopératifs pour mettre en valeur les vallées et y pratiquer une agriculture irriguée. Ainsi, grâce aux techniques d'irrigation, ces sociétés ont été capables de maîtriser et de manipuler l'eau pour améliorer la production agricole, avec pour résultat des excédents agricoles plus importants.

A l'échelle mondiale, l'agriculture est la plus grande consommatrice d'eau parmi les activités humaines. Elle consomme 70 % environ des prélèvements d'eau, les utilisations domestiques et industrielles se partagent les 30 % restants.

D'une façon générale, la consommation mondiale d'eau a été multipliée par 10 en un siècle. La part de l'agriculture est passée de 90 % en 1900 à 65 % en 2000 dans le même temps, la consommation industrielle est passée de 6 % à 25 %, tandis que la consommation domestique est passée de 4 % à 10 %. Les exigences, tant quantitatives que qualitatives, accusent de fortes différences selon les types d'utilisations et les régions. Par exemple, 15.000 m<sup>3</sup> d'eau suffisent pour irriguer normalement un hectare de rizière. Cela représente les besoins en eau de 100 familles rurales (comprenant en moyenne 6 personnes), raccordées au réseau de distribution publique d'eau pendant quatre ans.

L'industrie utilise de grandes quantités d'eau, mais 85 % de cette eau consommée sont rejetées dans la nature, malheureusement sous forme d'eaux polluées. Les utilisations domestiques de l'eau sont modestes par rapport aux usages agricoles et industriels, mais les exigences de qualité sont plus élevées ; les eaux usées rejetées dans la nature sont cependant moins polluées.

L'accessibilité à l'eau potable et à l'assainissement est un des problèmes les plus sensibles qui influe sur la santé des populations. En effet, la facilité d'accès à l'eau potable améliore sensiblement leur situation sanitaire.

Ainsi, l'accès à l'eau potable et à aux équipements sanitaires hygiéniques permettraient d'éviter annuellement 2 millions de décès dus à la diarrhée chez les jeunes enfants, et 200 millions d'épisodes diarrhéiques par an selon la Banque Mondiale en 1992. Il est de ce fait important d'accorder une attention particulière à l'information, l'éducation et la communication (IEC) en hygiène et assainissement, au contrôle sanitaire de l'eau, et à la mise en place des ouvrages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales.

L'eau, même quand elle est abondante, devient souvent un enjeu politique. Si les législations nationales et les coutumes établies de longue date permettent de résoudre les litiges liés à l'eau à l'échelon national et local, le droit international ne s'est pas développé assez vite pour traiter les conflits liés à l'eau entre deux nations, conflits qui peuvent apparaître à tout moment. La sécurité des pays de l'aval est entre les mains des pays de l'amont. A cet égard, l'eau rejoint le pétrole et certaines richesses minérales, en tant que ressource stratégique.

La valeur croissante de l'eau, sa raréfaction, les préoccupations concernant sa qualité et sa quantité, ainsi que les problèmes d'accès accordé ou refusé, ont donné lieu au concept d'une géopolitique des ressources en eau ou « hydropolitique ». Du coup, les politiques de l'eau et les conflits internationaux liés à l'eau sont placés au premier plan des préoccupations des Etats. Le développement de la coopération régionale et internationale en matière d'eaux partagées et du droit international de l'eau sont au centre des débats au niveau des organisations sous-régionales, régionales et internationales.

### 1.1.3. L'eau et le développement durable

Ces dernières années, les questions liées à l'eau ont retenu de façon croissante l'attention internationale et se sont trouvées au centre des débats.

En 1977, les Nations Unies ont organisé à Mar del Plata en Argentine, la Conférence mondiale sur l'eau. Cette conférence a mis en évidence que l'eau est une ressource rare et fragile, surconsommée, insuffisamment maîtrisée, sujette à des dégradations qui menacent sa qualité et l'équilibre écologique de vastes régions qui, à terme, porteront atteinte à la vie sur la planète.

C'est ainsi que les 160 nations réunies en Argentine ont déclaré la Décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement (DIEPA) couvrant la période 1980-1990. Les objectifs fixés étaient la santé pour tous, et l'eau potable pour tous à l'aube du 3ème millénaire. La décennie pompeusement déclarée par les Nations Unies a sans doute permis d'ancrer dans la conscience des dirigeants nationaux, la notion d'interdépendance, de responsabilité commune envers une planète fragilisée et déséquilibrée par la sécheresse, la faim, la maladie, la misère et l'ignorance. Mais, elle s'est achevée sans que les objectifs fixés aient été atteints, sans que les écarts entre pauvres et riches aient diminué sensiblement, sans que le nombre croissant des habitants de la terre aient réalisé les conditions requises à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

La Conférence des Nations Unies (Dublin, janvier 1992) sur l'eau et l'environnement a appelé les nations à poursuivre des approches novatrices pour évaluer, mettre en valeur et aménager les ressources en eau douce. Elle a, en outre, défini les principes directeurs de la gestion intégrée des ressources en eau, à savoir :

- Principe 1 : L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ;
- Principe 2 : Le développement et la gestion de l'eau devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ;
- Principe 3 : Les femmes sont au cœur des processus d'approvisionnement, de gestion et de conservation de l'eau ;

Principe 4 : Pour tous ses différents usages, souvent concurrents, l'eau a une dimension économique.

Le dernier principe a provoqué une levée de boucliers. Des inquiétudes ont été exprimées quant aux répercussions sociales du concept de bien économique. L'agenda 21 adopté par la Conférence des Nations Unies (Rio de Janeiro, juin 1992) a levé ces inquiétudes en indiquant que l'eau est un bien social et économique (chapitre 18).

La Conférence des Nations Unies (Rio de Janeiro, juin 1992) sur le développement et l'environnement qui a suivi celle de Dublin a fait valoir que des réformes devaient être opérées dans le secteur de l'eau et ce dans le monde entier. Le message qu'expriment les conférences de Dublin et de Janeiro est que l'eau douce est une ressource de plus en plus rare et précieuse. Elles ont appelé à adopter une démarche nouvelle dans l'évaluation, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau douce. L'approche proposée consiste à gérer l'eau douce comme une ressource finie et vulnérable, et à intégrer les projets et programmes sectoriels relatifs à l'eau dans le cadre de la politique économique et sociale nationale.

L'eau de pluie, les fleuves, les lacs, l'eau du sol et les eaux polluées sont une seule et même ressource. Il est donc important, en raison du caractère spécial de l'eau, d'adopter une approche mieux intégrée et plus globale dans les politiques et stratégies touchant le secteur de l'eau. L'agenda 21 en son chapitre 18, représente l'ensemble des points qui ont fait l'objet de consensus entre les Etats membres participant à la Conférence de Janeiro sur la gestion des ressources naturelles en général, et des ressources en eau en particulier.

Le Sommet du millénaire organisé par les Nations Unies en 2000, a fixé des objectifs pour lutter contre la faim, la misère, la maladie et l'ignorance. Dans le secteur de l'eau, les objectifs suivants ont été retenus :

- approvisionnement en eau potable : réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer. Assurer la fourniture d'eau potable à tous d'ici à 2025 ;
- assainissement : réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes n'ayant pas accès à des infrastructures d'assainissement hygiéniques, assurer la fourniture d'infrastructures d'assainissement hygiéniques à tous d'ici à 2025 ;
- gestion des ressources en eau : mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat.

#### 1.1.4. Les politiques en matière de gestion de l'eau

Tout au long de son évolution, l'homme a eu entre autres comme préoccupation la maîtrise de l'eau, qu'il s'agisse des eaux de surfaces ou des eaux souterraines. Il a ainsi été amené à réaliser des aménagements hydrauliques.

Les premiers ouvrages connus remontent à 5.000 ans environ. Ils ont été réalisés dans les pays arides avec un objectif agricole et humain : irrigation, alimentation en eau des populations et du bétail. Il s'agissait souvent de simples digues créant des étangs artificiels alimentés par les pluies, des prises sommaires en rivière ou des amenées d'eau vers les surfaces à irriguer. Quelques-uns de ces ouvrages sont encore opérationnels en Afrique du Nord et en Europe. Les premiers barrages apparurent en Asie au 8ème siècle et certains existent encore de nos jours.

En Europe, l'implication des Etats dans la gestion des ressources en eau est pluriséculaire. Sur ce continent, il s'est développé une industrie et des institutions de l'eau. La notion d'industrie et d'institutions de l'eau recouvre trois grands types d'activités :

- l'adduction, le traitement et la distribution d'eau potable par des réseaux sous pression, et les eaux de table embouteillées ;
- l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales ;
- la gestion des ressources en eaux.

La gestion des ressources en eau vise à faciliter la navigation, à prévenir les inondations et à régulariser les écoulements avec notamment comme objectifs l'accroissement des volumes en période d'étiage, la préservation de la qualité, la coordination des usages afin qu'ils ne se gênent pas.

L'industrialisation, l'urbanisation et le développement de l'agriculture irriguée ont entraîné un accroissement des besoins en eau ; parallèlement, la raréfaction des ressources en eau a accru la rivalité entre les usagers. Cela a conduit la plupart des pays européens à créer des institutions ou des organismes de gestion des ressources en eau. L'originalité de cette démarche dans tous ces pays, est que les ressources en eau ne sont pas appropriables ; seul leur usage peut être réparti. En Europe, le développement de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) s'est construit depuis le moyen-âge jusqu'à nos jours parce qu'il y avait, soit trop d'eau, soit pas assez d'eau.

Comme en démocratie, il est difficile d'imposer une planification centralisée, l'enjeu majeur de la GIRE sera de trouver un compromis entre les intérêts en présence, soit au niveau de la région, soit au niveau du bassin versant, afin que les usagers ne se gênent pas. Ce qui fait dire que la problématique de la GIRE n'est pas seulement un problème technique, mais c'est aussi un problème socio-politique. La recherche de la solution à cette problématique s'est alors faite selon trois axes :



- la région administrative dans les pays de la subsidiarité ;
- le bassin versant dans les pays des organismes de bassin ;
- les pays intermédiaires qui hésitent entre la subsidiarité et la gestion par bassin versant du fait du centralisme d'Etat.

Dans les pays de la subsidiarité (Pays Bas, Allemagne, Pays nordiques), il n'y a pas d'organismes de bassin. La gestion des ressources en eau est assurée par les collectivités territoriales avec une coordination centrée sur la région administrative qui est responsable de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elle applique les lois et règlements définis par le pouvoir central et est responsable de la police des eaux. Elle gère le mécanisme incitatif des redevances.

Dans les pays des organismes de bassin, les ressources en eau sont gérées par bassin hydrographique par des organismes de bassin. Ces pays se subdivisent en deux sous-groupes : les pays de la gestion centralisée représentés par le Royaume-Uni (modèle anglais) et les pays de la gestion décentralisée représentés par la France (modèle français).

Dans le modèle anglais, le territoire est divisé en huit bassins hydrographiques. L'administration centrale de l'eau (le National Rivers Authority, NRA) est responsable de la planification et de la réglementation des ressources en eau. Elle est déconcentrée en huit directions régionales au niveau des bassins hydrographiques. Les directions régionales sont chargées du suivi quantitatif et qualitatif des ressources en eau, et de l'application des politiques décidées au niveau central. Elles sont assistées de plusieurs comités consultatifs d'usagers. En plus de la NRA, il a été créé l'Office of Water Services (OFWT) chargé du contrôle des sociétés de gestion des services d'eau et d'assainissement (contrôle des résultats, protection des consommateurs), et le Drinking Water Inspectorate (DWI) chargé du contrôle quantitatif et qualitatif de l'eau potable distribuée.

Dans le modèle français, le territoire est divisé en six bassins hydrographiques. Au niveau de chaque bassin, un organisme de bassin chargé de la gestion décentralisée des ressources en eau a été créé. L'organisme de bassin est composé de trois organes : le comité de bassin, l'Agence de l'eau et le préfet-coordonnateur de bassin. Le comité de bassin est une assemblée regroupant trois collègues d'acteurs de l'eau (Etat, collectivités territoriales, usagers). Il fonctionne comme un parlement régional de l'eau qui décide des orientations de la politique de l'eau dans le bassin à travers les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

L'Agence de l'eau est un organe de concertation et de financement des actions de gestion et de police des eaux. Elle n'assure ni la maîtrise d'ouvrage, ni la maîtrise d'œuvre, ni la police des eaux, ni la gestion des ouvrages hydrauliques. Elle est l'Agence d'exécution du comité de bassin et fonctionnent avec des redevances sur une base incitative et non coercitive.

Elle est administrée par un conseil d'administration de 26 membres. Le préfet-coordonnateur de bassin est le préfet de la région qui abrite le siège de l'Agence de l'eau. Il est chargé d'assurer l'unité et la cohérence des actions des services déconcentrés de l'Etat. Il préside la mission déléguée de bassin composée des représentants de l'Etat membres du conseil d'administration de l'Agence de l'eau. Il est assisté dans l'exécution de sa mission par un directeur-coordonnateur de bassin. Le contrôle de tutelle est assuré par les ministres chargés de l'eau et des finances assistés du comité national de l'eau.

Dans les pays intermédiaires (Italie, Espagne) le centralisme d'Etat a conduit à la création d'un système hybride combinant la gestion par subsidiarité et la gestion centralisée par bassin. Dans le modèle espagnol, la gestion des ressources en eau est assurée par 17 communautés autonomes et 10 organismes de bassin du type centralisé. Chaque communauté autonome a un gouvernement et un parlement qui sont obligés d'appliquer la planification et la réglementation des ressources en eau définies par le pouvoir central. Un délégué du gouvernement est nommé auprès de chaque gouvernement local pour veiller au respect des lois et règlements. L'organisme de bassin assure à la fois la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, la police des eaux et la gestion des ouvrages hydrauliques. Il comprend trois organes : un organe de direction (comité directeur), trois organes de gestion participative (assemblée des usagers, assemblée des exploitants, commission des règlements), un conseil de planification (conseil des eaux).

Ces trois groupes de pays ont cependant en commun les points suivants : l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation ; elle est inaliénable ; seuls les usages peuvent être repartis. Les prélèvements et les rejets sont soumis à déclaration ou à autorisation. Les régions ou les bassins hydrographiques sont chargés de la médiation des intérêts. L'Etat est toujours responsable de la politique, de la législation, de la réglementation, de la police de l'eau et de la lutte contre les inondations.

## 1.2. Au Burkina Faso

### 1.2.1. L'évaluation des ressources en eau du Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays enclavé au centre de l'Afrique de l'ouest. Il est situé entre les parallèles 9°20' et 15° de latitude Nord et entre les méridiens 5°03' de longitude Ouest et 2°30' de longitude Est. Sa superficie est de 274 000 km<sup>2</sup>. Il est limité au Sud par la Côte d'Ivoire, le Togo, le Ghana et le Bénin, à l'Est par le Niger, au Nord et à l'Ouest par le Mali.

Sa capitale, Ouagadougou, est à 1200 km du port d'Abidjan (Côte d'Ivoire), à 980 km du port de Téma (Ghana) et à 970 km du port de Lomé (Togo). La majeure partie du territoire est constituée par un plateau latéritique d'une altitude de moyenne de 300 m, qui s'incline du Nord-Est au Sud-Ouest.

Le climat, de type soudano-sahélien, est caractérisé par des variations pluviométriques considérables allant de 350 mm au Nord à 1100 mm au Sud-Ouest. La saison des pluies s'étale sur trois mois au Nord et sur sept mois au Sud-Ouest. L'évaporation atteint 2000 mm par an.

Le réseau hydrographique est composé de quatre cours d'eau principaux dont deux sont permanents : la Comoé et le Mouhoun. L'essentiel des ressources en eau du Burkina Faso provient des pluies qui sont les seules eaux météoriques que reçoit le pays. La pluviométrie annuelle moyenne est de 755 mm. On distingue trois zones climatiques:

- la zone sud-soudanienne avec une pluviométrie annuelle moyenne supérieure ou égale à 900 mm, une variabilité de 15 à 20 %, une saison pluvieuse de 6 à 7 mois ;
- la zone Nord-soudanienne avec une pluviométrie annuelle moyenne comprise entre 600 et 900 mm, une variabilité de 20 à 30 % et une saison pluvieuse de 4 à 5 mois ;
- la zone sahélienne avec une pluviométrie annuelle moyenne inférieure à 600 mm, une variabilité de 30 à 40 % et une saison pluvieuse de 3 mois environ.

Les ressources en eau renouvelables sont évaluées à 18,1 milliards de m<sup>3</sup> dont 8,60 milliards de m<sup>3</sup> pour les eaux de surface, et 9,5 milliards de m<sup>3</sup> pour les eaux souterraines. La qualité des eaux est globalement satisfaisante avec cependant des problèmes de turbidité pour les eaux de surface, et des concentrations élevées de nitrates dans les régions du Mouhoun et du Centre-nord.

Le Burkina compte trois zones humides d'importance internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar : la mare d'Oursi (45.000 ha), la mare aux hippopotames de Bala (16.300 ha) et le parc national W (235.000 ha).

Les prélèvements d'eau au Burkina Faso en 2000 ont été évalués à 2.596 millions de m<sup>3</sup> répartis comme suit :

- Hydroélectricité : 2.091 millions de m<sup>3</sup> ;
- Autres prélèvements : 505 millions de m<sup>3</sup> dont 59 % pour l'irrigation, 21 % pour les utilisations domestiques, et 20 % pour l'élevage et l'industrie.

La demande consommatrice (505 millions m<sup>3</sup>) représente donc moins de 3 % des ressources en eau renouvelables (18.100 millions m<sup>3</sup>).

Au Burkina Faso, les sociétés traditionnelles ont mis au point des systèmes de gestion traditionnelle de l'eau (GTE) qui ont évolué, subi des modifications et passé l'épreuve du temps. Ces systèmes couvrent les usages domestiques, agricoles, piscicoles et pastoraux. Ils sont régis par le droit coutumier avec un régime de propriété villageoise. Le contrôle des systèmes GTE est assuré par les chefs traditionnels. Le droit à l'eau est intimement lié au droit à la terre qui est acquis selon le principe de l'antériorité (premier venu, premier en droit).

### 1.2.2. Le cadre juridique, politique, institutionnel et financier de gestion de l'eau

Le droit coutumier et le droit moderne coexistent au Burkina. La Constitution reconnaît «*la pratique libre de la coutume sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la personne humaine*». Le droit à l'eau évolue sous l'effet de la mutation des traditions, de la religion, des systèmes de production et du droit moderne. Le droit moderne créé peut rencontrer des difficultés pour sa mise en œuvre lorsqu'il diverge de certaines règles des différents droits coutumiers.

Le droit moderne burkinabé de l'eau repose aujourd'hui sur les éléments suivants:

- la constitution qui consacre le principe de la protection de l'environnement comme un devoir fondamental de l'Etat et de toute la nation. Le droit à un environnement sain est reconnu à tout burkinabé. La protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tout burkinabé qui a le droit d'initier une action ou d'adhérer à une action collective sous forme de pétition contre des actes portant atteinte à l'environnement ;
- les principes de droit international à travers six conventions ratifiées par le Burkina Faso et contenant des dispositions relatives à l'eau. Il s'agit : de la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles signée à Alger le 15 septembre 1968 ;
- la convention de Ramsar du 24 février 1971, relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau ;
- le traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la communauté économique africaine en ses articles 5 et 59 ;
- la convention des Nations Unies sur les changements climatiques ;
- la convention de Rio de Janeiro du 5 juin 1992 sur la diversité biologique,
- la convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification en particulier en Afrique ;
- les principes du processus de Copenhague, Dublin-Rio relatifs à la gestion intégrée des ressources en eau : l'eau comme ressource limitée et vulnérable, l'approche participative, l'importance du rôle des femmes et la dimension économique de l'eau ;

Les principes de droit national à travers les lois suivantes :

- \* la loi n° 23/94/ADP du 19 mai 1994, portant code de santé publique ;
- \* la loi n° 14/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso et son décret d'application ;

- \* la loi n° 05/97/ADP du 30 janvier 1997, portant code de l'environnement ;
- \* la loi n° 06/97/ADP du 31 janvier 1997, portant code forestier ;
- \* la loi n° 023/97/AN du 22 octobre 1997, portant code minier ;
- \* la loi n° 002-2001/AN du 08 février 2001, portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;

A ces lois, il faut ajouter les dispositions du code civil et du code pénal relatives à l'eau.

### 1.2.3. Les reformes successives dans le secteur de l'eau

Depuis le début des années 90, le Burkina Faso a entrepris la mise en œuvre d'importantes réformes en vue de créer un environnement institutionnel, économique et politique favorable à la reprise d'une croissance soutenue dans un contexte d'ouverture et de libéralisation de l'économie et de désengagement de l'Etat des secteurs concurrentiels.

A cet effet, plusieurs documents et plans sectoriels venant en application des politiques et stratégies nationales, ont été approuvés par le Gouvernement. Au titre des politiques et stratégies nationales, on peut citer :

- la lettre d'intention de politique de développement humain durable (LIPDHD) de 1995 ;
- la réforme globale de l'Administration publique ;
- les Textes d'Orientation sur la Décentralisation (TOD) ;
- le cadre stratégique de lutte contre la Pauvreté (CSLP) ;
- la lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) ;
- et dernièrement, la Stratégie de Développement Rural décentralisée (SDR).

Quant aux documents de politique et stratégies relatifs au secteur de l'eau, on peut citer :

- \*la politique nationale de l'eau approuvée par décret n°98-365/PRES/PM/MEE du 10 septembre 1998 ;
- \*la réforme du système de gestion des infrastructures d'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieux rural et semi-urbain, approuvée par décret n° 2000-514/PRES/PM/MEE du 03 novembre 2000 ;
- \*la stratégie nationale du sous-secteur de l'assainissement au Burkina Faso, (Ministère de l'Environnement et de l'Eau, Janvier 1996) ;
- \*le Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) approuvé par décret n° 2003-220 / PRES / PM / MAHRH du 6 mai 2003.

Le Burkina en tant qu'Etat moderne a une expérience limitée en matière de gestion des ressources en eau. Certes, il existe un cadre institutionnel, mais sa mise en œuvre connaît des difficultés dues à l'insuffisance des moyens, de la coordination et de la concertation des acteurs de l'eau. Des infrastructures hydrauliques ont été réalisées à grand frais, mais leur gestion pose des problèmes d'organisation et de viabilité économique. La loi n° 014 / 96 / ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso qui a jeté les bases du droit moderne d'accès à la terre et à l'eau connaît des difficultés d'application pour des raisons multiples, surtout en milieu rural. En application des recommandations de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 sur le développement et l'environnement, le Gouvernement a adopté, en 1998, une Politique nationale de l'eau, et en 2001, une loi d'orientation relative à la gestion de l'eau très avant-gardistes dont l'application tarde à voir le jour, malgré l'apport inestimable des textes d'orientation sur la décentralisation (TOD).

Sans doute, l'absence d'une police de l'eau, l'insuffisance des moyens, de la coordination et de la concertation des acteurs, et le centralisme étatique sont-ils à la base de ce retard.

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

C'est dans ce cadre que se situe la mise en œuvre des organismes de bassin prévus par la politique nationale de l'eau, la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. L'application des principes de gestion des ressources en eau par bassin versant, d'équité, de gestion équilibrée des ressources en eau, et de participation des acteurs de l'eau, requiert une organisation institutionnelle spécifique qui assure la concertation et la participation des acteurs de l'eau, au niveau du bassin, dans un processus de prise de décisions publiques.

Ainsi, une gestion caractérisée par le centralisme d'Etat, sera t'elle remplacée progressivement par une gestion décentralisée et intégrée dans laquelle les acteurs locaux prendront toutes les décisions relatives à la gestion des ressources en eau dans le bassin, conformément aux orientations nationales. Ils mettront en place un système de contrôle démocratique de la gestion des ressources en eau ainsi qu'une solidarité financière entre les acteurs de l'eau du bassin. Les principes préleveur-payeur, pollueur-payeur, dépollueur-primé et le principe de la prise en charge des dépenses relatives à l'eau par l'eau seront appliqués progressivement à tous les usagers de l'eau grâce à un mécanisme d'incitation économique et financière.

## **2. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES STRUCTURES DE GESTION DE L'EAU AU BURKINA**

### **2.1. Rappel des missions essentielles des structures actuelles impliquées dans la gestion de l'eau**

La mise en œuvre des nouvelles structures de gestion de l'eau commande une bonne connaissance de l'existant et de ses contraintes.

#### **2.1.1. Les structures actuelles impliquées dans la gestion de l'eau**

La tutelle du secteur eau est assurée depuis juin 2002 par le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH). Il regroupe, selon la loi n° 010/98/AN du 21 avril 1998, deux secteurs (agriculture et eau) et un sous-secteur (ressources halieutiques). Le MAHRH résulte de la fusion entre l'ex-Ministère de l'Agriculture et d'une partie de l'ex-Ministère de l'Environnement et de l'Eau.

Au niveau central, le secteur eau et assainissement est représenté par quatre (4) directions générales dont les noms annoncent déjà leurs attributions :

- la Direction Générale de l'Approvisionnement en Eau Potable (DGAEP) ;
- la Direction Générale de l'Hydraulique Agricole (DGHA) ;
- le Direction Générale des Ressources Halieutiques (DGRHA) ;
- la Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques (DGIRH).

Au niveau régional, le secteur est représenté par 13 Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DRAHRH) qui comptent 45 Directions Provinciales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DPAHRH).

En plus de l'administration centrale et déconcentrée, la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau est assurée par des Sociétés d'Etat et des Etablissements publics à caractère administratif (EPA).

Outre le MAHRH, ministère de tutelle, d'autres ministères sont concernés par le secteur eau. Il s'agit entre autres du :

- ministère chargé des Finances et du Budget : financement du secteur ;
- ministère chargé des Affaires Etrangères: coopération en matière d'eau partagée ;
- ministère chargé de la Justice : règlement des contentieux ;
- ministère chargé de l'Administration Territoriale : décentralisation, déconcentration, et police des eaux ;
- ministère chargé du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat : usage de l'eau, pollution des eaux, industries de l'eau ;

- ministère chargé de l'Energie et des Mines : usage de l'eau, pollution des eaux, énergie hydro-électrique ;
- ministère chargé des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique : formation professionnelle, recherche hydraulique ;
- ministère chargé de la Santé : hygiène publique, contrôle sanitaire de l'eau ;
- ministère chargé de l'Elevage : usage de l'eau, pollution des eaux ;
- ministère de l'Enseignement de Base : éducation à l'hygiène et à la santé ;
- ministère chargé des Affaires Sociales et de la Famille : aspects genre et équité ;
- ministère chargé des Travaux Publics et de l'Urbanisme : drainage des eaux pluviales, mobilisation des eaux de surface ;
- ministère chargé du Tourisme : exploitation des milieux aquatiques et des zones humides à des fins touristiques ;

Cette multitude d'acteurs institutionnels commande une meilleure coordination inter-sectorielle et inter-ministérielle à travers le Conseil National de l'Eau (CNE) et le Comité Technique de l'Eau (CTE).

## 2.1.2. Les missions des structures

### 2.1.2.1. Les missions du ministère chargé de l'Eau

Le ministère chargé de l'Eau est responsable en matière d'eau :

- des politiques et stratégies ;
- des politiques de formation et de recherche ;
- de l'élaboration et de l'application des lois et règlements ;
- des politiques économiques et fiscales ;
- de la politique de coopération internationale.

### 2.1.2.2. Les missions du Conseil national de l'eau (CNE)

La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a créé auprès du ministre chargé de l'Eau, un Conseil national de l'eau dont la composition et les attributions ont été fixées par décret n° 2002-539 / PRES / PM / MAHRH du 27 novembre 2002. C'est un cadre de concertation nationale regroupant les acteurs de l'eau (Etat, collectivités territoriales, usagers de l'eau). Il est consulté sur les orientations fondamentales de la politique de l'eau, sur la planification et la réglementation des ressources en eau, et sur tous les textes d'application de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau. Il a été installé le 26 décembre 2003 à Kaya.

### 2.1.2.3. Les missions du Comité technique de l'eau (CTE)

Le Comité Technique de l'Eau (CTE), créé par la loi n° 014 / 96 / ADP du 26 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso, est un cadre interministériel destiné à coordonner les politiques sectorielles des différents départements ministériels impliqués dans la gestion des ressources en eau.



Il ne s'est jamais réuni depuis sa création et n'est donc pas opérationnel. Mais la révision du décret y afférent est en cours pour le rendre effectif et fonctionnel avant la fin 2004.

#### 2.1.2.4. Les missions de l'administration centrale de l'eau

- \* Élaborer et mettre en œuvre la politique nationale de l'eau ;
- \* Suivre et appuyer le développement de la coopération internationale dans le domaine de l'eau ;
- \* Mettre en place et maintenir au niveau national le Système d'Information sur l'Eau ;
- \* Élaborer la législation et la réglementation dans le domaine de l'eau et veiller à sa mise en application ;
- \* Élaborer les éléments de création d'un environnement juridique, économique, financier et fiscal favorable ;
- \* Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement et de renforcement des capacités des ressources humaines du domaine de l'eau.

#### 2.1.2.5. Les missions de l'administration déconcentrée de l'eau

Elle est actuellement chargée de la mise en œuvre des actions programmées dans les régions en matière d'inventaire des ressources hydrauliques, d'approvisionnement en eau potable, d'aménagement et de promotion de la petite irrigation villageoise.

En outre, le PAGIRE leur attribue les missions suivantes :

- superviser les activités des services déconcentrés et veiller à leur bon fonctionnement ;
- enregistrer les déclarations et veiller à ce que les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à déclarations soient exploités conformément à leur destination première ;
- enregistrer les demandes d'autorisations et prendre les arrêtés d'autorisation des IOTA ;
- veiller à l'exécution des arrêtés d'autorisation des IOTA ;
- veiller à la protection du domaine public de l'eau ;
- contribuer au respect des engagements internationaux du Burkina en matière de gestion des eaux partagées.

Les chefs de circonscriptions administratives et les autorités locales ont un rôle très important à jouer en matière de police d'eau (*le pouvoir détenu par certaines autorités administratives d'édicter des mesures préventives pour la conservation du domaine public de l'eau et pour assurer la répression des atteintes à l'intégrité matérielle de ce domaine*).

Pour ce faire, il est prévu la création de cadres de concertation inter services sur l'eau, composés au moins des directions régionales en charge de l'eau, de la santé, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, des eaux et forêts, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat.

#### 2.1.2.6. Les missions des collectivités territoriales

Le PAGIRE a défini leurs rôles et responsabilités en ces termes :

- La participation à la protection des ressources en eau superficielles et souterraines et des ressources halieutiques ;
- l'assainissement ;
- la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et nuisances ;
- l'enlèvement et élimination des déchets ménagers ;
- l'avis sur l'installation des industries polluantes de première et deuxième catégories, conformément au Code de l'Environnement ;
- la passation avec l'Etat ou avec d'autres personnes morales des contrats-plans ou des contrats-programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel ou scientifique ;
- les mesures de prévention des maladies, mesures d'hygiène et de salubrité ;
- le contrôle de la qualité de l'eau ;
- l'avis sur les schémas directeurs d'adduction d'eau ;
- la participation à la production et/ou distribution de l'eau potable ;
- la réalisation et gestion de puits et forages et bornes fontaines ;
- l'avis sur les programmes d'approvisionnement en eau potable ;
- la participation à l'entretien et à la conservation des cours d'eau ;
- la réalisation et entretien de retenues d'eau et de barrages.

## 2.2. PRESENTATION GENERALE DES TEXTES EXISTANTS RELATIFS A LA GESTION DE L'EAU

Il existe comme nous l'avons dit plus haut, beaucoup de textes régissant le secteur de l'eau. Leur mise en cohérence et leur mise en œuvre effective sont aujourd'hui un impératif. Il s'agira alors d'initier toutes réflexions et concertations permettant de mettre en relief les principales contraintes. Une telle réflexion suggère au préalable, une analyse générale des textes et autres documents existants en la matière.

Les bases juridiques d'un "droit et des institutions de l'eau" sont à rechercher aussi bien dans le droit national qu'international.

Du fait même de la répartition internationale de l'eau, la gestion de cette denrée est forcément influencée par les données juridiques internationales. Aussi, il est possible de faire à cet égard trois observations :

- la première est que sous l'influence des organisations internationales, on observe à l'échelle mondiale, comme une mise en commun des expériences législatives et des propositions doctrinales se traduisant par une sorte de solidarité dans la recherche commune de solutions dans un esprit de coopération internationale ;
- la deuxième est qu'en raison de l'importance que revêt l'eau au plan international, on voit se multiplier des conventions y relatives conduisant ainsi à une certaine unification du droit applicable ;
- enfin, on observe l'influence pour ainsi dire d'une « société civile internationale » qui tend à exiger des gouvernants une gestion saine de l'eau, considérée comme un patrimoine commun.

Au niveau national, on peut identifier un certain nombre de lois et règlements en rapport plus ou moins étroit avec la question de l'eau.

**La première catégorie** est constituée d'un ensemble de textes de portée générale contenant certaines dispositions relatives à l'eau ; il s'agit :

- de la constitution de juin 1991 qui, dans son préambule comme en sa partie fixant les droits et devoirs économiques des citoyens, proclame le droit à un environnement sain ainsi que le droit pour le peuple de jouir des richesses et des ressources naturelles ;
- de la loi N° 014/96/ADF du 23 mai 1996 portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) et son décret d'application. Des dispositions de ces textes intéressant l'eau, on peut retenir comme points significatifs que les ressources en eau entrent dans le domaine public, que les ouvrages exécutés dans un but d'utilité publique pour la maîtrise des eaux sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables et que la police, la conservation et l'utilisation de l'eau sont réglementées par le ministre chargé de l'hydraulique ;
- de la Réforme Globale de l'Administration Publique (RGAP) qui contient des indications utiles tant dans les dispositions relatives aux « modalités d'intervention de l'Etat et répartition des compétences entre l'Etat et les autres acteurs de développement » que dans celles portant sur les « normes de création, d'organisation et de gestion des structures de l'administration de l'Etat » ;
- des Textes d'Orientation sur la Décentralisation (TOD) qui renferment d'importantes suggestions sur les formes juridiques d'organisation susceptibles de porter et de rendre réellement vivants les concepts de gestion décentralisée ;

- de la loi N° 23/94/ADP portant code de la Santé publique, la loi N°05/97/ADP portant code de l'environnement, la loi N° 006/97/ADP portant code forestier et la loi N° 23/97/11/AN du 22 octobre 1997 portant code minier qui contiennent chacune en ce qui concerne son domaine spécifique, des dispositions traitant de la qualité et de la protection de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

**La deuxième catégorie** est constituée par un ensemble de textes exclusivement en relation avec la gestion de l'eau ; il s'agit la Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, du Décret N°98-365/PRES/PM/MEF du 10/09/1998 portant adoption de politique et stratégies en matière d'eau, du Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau, du Décret sur le Conseil National de l'eau, du Décret sur le Comité de pilotage du plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau.

De l'examen tous ces textes, il serait possible de retenir un certain nombre d'éléments ou d'impératifs qui pourraient nourrir l'analyse et offrir des orientations pour la mise en place des structures de gestion de l'eau ; il s'agit des considérations suivantes :

- la gestion des ressources en eau doit être intégrée ; ce qui implique une vision systémique de cette gestion impliquant toutes les structures intéressées ; l'Etat doit exercer ses prérogatives régaliennes et les autres acteurs leurs devoirs de citoyenneté et d'agents de développement ;
- la gestion des ressources en eau doit être équilibrée ; il en résulte que la structure de gestion doit prendre en compte la nécessité de se doter des moyens organisationnels pour assurer cet équilibre ;
- la gestion des ressources en eau doit être durable en s'assurant d'une part que les intérêts sociaux, économiques et environnementaux sont préservés mais également en considérant la maîtrise de cette gestion par les bénéficiaires d'autres part ;
- la gestion financière des ressources en eau doit être assise sur les principes de l'autofinancement, de la solidarité et de la transparence; ce qui contraint à rechercher et à mettre en place une structure et un mode de gestion appropriés.

## 2.3. CONFIGURATION DE L'AGENCE DE L'EAU

### 2.3.1. Quels forme et statut juridiques conférer à l'Agence de l'Eau ?

Selon la loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, la gestion de l'eau a pour but :

- « d'assurer l'alimentation en eau potable de la population ;
- de satisfaire ou de concilier les exigences de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture, de l'extraction des substances minérales, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées ;
- de préserver et de restaurer la qualité des eaux ;
- de protéger les écosystèmes aquatiques ;
- de faire face aux nécessités de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et aux problèmes posés par les inondations et les sécheresses».

De l'examen des missions, il ressort clairement qu'en considération des enjeux, la gestion de l'eau ne peut être assurée qu'à travers l'action publique. Aussi, la réflexion sur les formes d'intervention de l'action publique aura-elle pour objet, en passant en revue les avantages et les inconvénients des différentes formes, de statuer finalement sur la configuration juridique de la structure opérationnelle de gestion du bassin hydrographique.

L'Etat gère ses services à travers ses démembrements qui sont constitués dans le droit positif burkinabè par les collectivités territoriales, les établissements publics de l'Etat et les sociétés d'Etat. Toutefois, cette gestion peut être directement assurée par une personne publique sous forme de régie ou une personne morale de droit privé ou public.

#### 2.3.1.1. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme de régie ?

La gestion sous forme de régie exclut pour la structure la possibilité de se prévaloir de la personnalité morale. Aussi, son organisation et son fonctionnement sont-ils assurés directement par la personne publique. Ce sont de simples services publics administratifs. Il en résulte que les activités entreprises sur le bassin hydrographique seront logées dans une structure administrative, appliquant les règles de fonctionnement de l'administration publique.

Parce que la gestion de l'eau doit être intégrée, la structure de gestion de l'eau ne peut revêtir cette forme qui assure à la puissance publique une appropriation exclusive de la gestion. En outre, l'observation des règles classiques de fonctionnement de l'administration se révéleront trop pesantes pour une structure qui devrait évoluer de manière flexible et autonome.

### 2.3.1.2. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'une personne morale de droit privé ?

Des personnes privées peuvent exécuter des missions de service public soit en vertu d'un mandat public soit de leur propre initiative en la forme associative. Dans le droit positif burkinabè certaines associations exercent des activités d'intérêt public.

Au Burkina, l'association est au sens de la loi (Article 1 de la loi n° 10/92/ADP du 15 octobre 1992 portant liberté d'association), *«tout groupe de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socio-économique»*.

L'association qui poursuit un but d'intérêt général au plan économique, social ou culturel peut bénéficier des prérogatives d'association d'utilité publique. La loi prévoit les conditions à remplir pour jouir de ce statut. Certaines associations bénéficient de ce statut. Il s'agit notamment des associations: «six S», «Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques » (CAMEG), Association Burkinabé pour le Bien Etre Familial » (ABBEF), Association Burkinabé' pour les Cercles de Qualités et le Management Participatif (ABCERQ), etc.

Dans les relations contractuelles entre l'Etat et les personnes privées, plusieurs formes de gestion des services publics peuvent être usitées. Les plus courantes sont la concession, l'affermage et la régie intéressée.

Rien ne s'oppose juridiquement à ce que l'Agence de l'Eau soit gérée sous la forme d'une association. Cependant, les enjeux sont si énormes qu'il est inimaginable de laisser le sort de la gestion de l'eau aux mains d'une personne privée sans l'encadrement des pouvoirs publics.

### 2.3.1.3. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'une personne morale de droit public ?

La personne morale de droit public peut prendre la forme d'un établissement public, de sociétés à capitaux publics ou d'un groupement d'intérêt public.

- L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'un établissement public ?

On définit les Etablissements publics l'Etat comme des *«services publics de l'Etat bénéficiant d'une personnalité morale chargés d'assurer la satisfaction d'un besoin d'intérêt général, dotés d'un patrimoine et de moyens de gestion propres ainsi que de l'autonomie financière et bénéficiant de prérogatives de droit public»* (Ordonnance n° 84-58 CNR/PRES du 15 août 1984 portant réglementation générale des Etablissements publics de l'Etat).

Le droit positif burkinabè connaît plusieurs catégories d'établissements publics de l'Etat :

- les établissements publics à caractère administratif (EPA) (loi n°039/98/AN du 30 Juillet 1998 portant réglementation des établissements publics à caractère administratif) ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) (ordonnance n° 84-58 CNR/PRES du 15 août 1984 portant réglementation générale des Etablissements publics de l'Etat) ;
- les établissements publics à caractère professionnel (ordonnance n° 84-58 CNR/PRES du 15 août 1984 portant réglementation générale des Etablissements publics de l'Etat) ;
- les établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique (Loi n° 035-2002/AN du 8 Décembre 2000 portant création de la catégorie d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique) ;
- les établissements publics de santé (Loi n° 032-2000/AN du 26 Novembre 2002 portant création de la catégorie des établissements publics de santé).

Bien de critères peuvent être retenus pour consacrer une distinction entre les établissements publics. Cependant, les typologies qu'ils permettent d'établir sont imprécises et sans réelle portée juridique.

En conséquence, malgré ce foisonnement de catégories d'établissements publics la distinction entre EPA et EPIC reste la « summa divisio » c'est-à-dire, la division la plus significative. Tous les établissements publics peuvent être rangés dans l'une ou l'autre catégorie même si, à l'intérieur de celles-ci, certains bénéficient d'un régime partiellement dérogatoire.

La division entre EPA et EPIC procède de la dualité des missions assurées par la puissance publique. Il s'agira soit des missions administratives exécutées en recourant aux procédés du droit public, soit des missions industrielles et commerciales exécutées dans des conditions analogues à celles des entreprises privées en appliquant les règles du droit commun.

Ainsi, l'ordonnance n° 84-58 CNR/PRES du 15 août 1984 portant réglementation générale des Etablissements publics de l'Etat définit les EPA comme «*des Etablissements publics chargés de la gestion d'un ou de plusieurs services administratifs détachés de l'administration générale de l'Etat*» et les EPIC comme «*des Etablissements publics qui d'une manière habituelle, accomplissent des actes de commerce et fonctionnent conformément aux lois et usages du commerce*».

L'établissement public est une personne morale distincte de la personne qui l'a créée, à savoir l'État. C'est un principe qui engendre une série de conséquences pratiques :

- l'établissement est doté d'organes dirigeants qui ont tout pouvoir pour exprimer sa volonté en tant que sujet de droit autonome. Il dispose donc d'une instance délibérante et d'un exécutif, la formule la plus répandue étant celle d'un conseil d'administration et d'un directeur ;
- l'établissement prend des décisions qui peuvent être individuelles ou réglementaires, unilatérales ou contractuelles. Ces décisions, qui le plus souvent requièrent une approbation de la tutelle pour devenir exécutoires, sont créatrices de droit et engagent l'établissement lui-même, indépendamment de l'État ;
- l'établissement dispose d'un patrimoine qui peut comprendre des biens immobiliers et mobiliers ;
- l'établissement dispose d'un budget susceptible d'être alimenté par diverses sources ;
- l'établissement peut ester en justice.

De façon plus générale, l'établissement public constitue au sein de l'administration de l'État une entité individualisée, dotée d'un nom, d'un siège, de locaux, d'une adresse, d'un personnel, de statuts et d'archives. Les établissements publics sont des personnes morales de droit public, soumises par principe au champ d'application du droit public. Cette situation est source de diverses prérogatives. Parmi les plus usuelles, on citera :

- la durée illimitée de l'établissement ; ce caractère n'enlève pas la possibilité de supprimer l'établissement par un texte de même niveau,
- le pouvoir de prendre des décisions exécutoires qui s'imposent aux autres sujets de droit sans qu'il soit besoin de recourir au juge,
- la possibilité d'acquérir des immeubles par la voie de l'expropriation,
- le fait d'échapper aux procédures de faillite ou de liquidation judiciaire,
- le fait d'échapper aux voies d'exécution forcée du droit privé.

Parallèlement, l'appartenance au secteur public entraîne l'application de règles plus contraignantes, qui tendent à prévenir toute dérive dans la gestion de l'établissement. Il en est ainsi notamment de l'existence d'une tutelle de l'Etat sur les établissements, qui s'exerce par le biais généralement de deux ministères de rattachement d'une part, le ministère chargé des Finances, en tant que tutelle financière et de gestion, d'autre part, le ministère dans le domaine duquel l'établissement exerce son activité, en tant que tutelle technique.

Parmi les cinq catégories d'établissements publics de l'Etat consacrés par le droit burkinabé, il importe de s'interroger en premier lieu, sur les possibilités qu'auraient l'Agence de l'eau à revêtir l'une ou l'autre de ces formes juridiques et en second lieu les avantages et les inconvénients que chaque formule comporte.



De par sa nature, il est exclu que l'Agence de l'eau soit un établissement public à caractère professionnel, établissement dont le rôle est l'organisation et/ou la représentation d'une profession et regroupant l'ensemble des membres de cette profession. En effet, l'exercice de certaines professions exige une stricte réglementation basée sur le respect d'un code de déontologie et une certaine discipline. Il s'agit notamment des professions suivantes : auxiliaires de justice, architectes, comptables, médecins et pharmaciens, etc.

Les ordres professionnels sont des personnes morales de droit privé qui représentent leur profession auprès des pouvoirs publics. Ils disposent sur leurs membres d'un pouvoir disciplinaire. Ils remplissent une mission de service public professionnel qu'aucune autre personne publique n'exerce. Ils en ont donc une pleine et entière responsabilité.

De même, il serait peu probable que l'Agence de l'Eau puisse s'insérer dans la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique ou dans celle des établissements publics de santé tant, les dispositions qui les régissent sont enserrées dans des situations spécifiques qu'elles sont exclusives de toute interprétation extensive. Ces lois semblent être taillées sur mesure pour les structures qui ont suscité leur création.

Il en résulte que si l'on devait entrevoir l'Agence de l'Eau sous la forme d'un établissement public de l'Etat, les seules catégories accessibles sont celles d'EPA ou d'EPIC. Il y aurait lieu alors d'envisager chaque formule sous l'angle de ses inconvénients et de ses avantages.

### **L'Agence de l'Eau comme EPA ?**

Si l'on devait concevoir l'Agence de l'Eau en la forme d'un établissement public à caractère administratif, l'avantage majeur serait la présence primordiale et rassurante de l'Etat ; en effet, les pouvoirs publics accompagneront l'Agence de manière rapprochée dans ses premiers pas. Cet avantage pourrait assez vite être absorbé par les multiples inconvénients que cette formule recèle :

- la soumission des établissements publics de l'Etat à caractère administratif aux sujétions de la comptabilité publique avec toute la lourdeur qu'elle implique n'est pas de nature à emporter l'enthousiasme de potentiels partenaires notamment ceux du secteur privé ;
- en tant que personnes publiques secondaires, les établissements publics sont soumis au principe d'unité de trésorerie aux termes duquel, sauf dérogation admise par le ministre des finances, ils sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités ;
- les lourdeurs inhérentes à toute administration publique notamment dans le processus décisionnel ruinent les possibilités qu'il y a parfois à saisir des opportunités dans lesquelles les décisions doivent être instantanées ;

- l'établissement public à caractère administratif comprend un conseil d'administration de neuf membres au maximum et une direction. La réglementation sur les établissements publics à caractère administratif, en limitant le nombre de membres du Conseil d'Administration à neuf (9) fait apparaître ici une difficulté majeure de représentation. En effet, il paraît indispensable que chaque province soit membre du Conseil d'Administration de l'organe exécutif. Les bassins auront pour la plupart plus de neuf provinces sans compter les représentants des autres structures.

Compte tenu de toutes ces observations, la forme d'établissement public à caractère administratif ne serait pas tout à fait indiquée pour la gestion du bassin.

### **L'Agence de l'Eau comme EPIC ?**

Historiquement, les EPIC sont nés de la rencontre du mode de gestion d'établissement public et des activités gérées qualifiées d'industrielles et commerciales. Aussi, les avantages et les inconvénients qu'ils portent procèdent-ils de cette double parenté (publique et privée).

#### **Les avantages :**

L'EPIC est une personne morale de nature publique ; cet état de fait appelle l'application des privilèges et sujétions attachés à la personnalité publique :

- la possibilité d'utilisation des prérogatives de puissance publique ;
- la confiance que procure la garantie de solvabilité de l'Etat, etc.
- une certaine immunité fiscale.

D'un autre côté, la nature industrielle ou commerciale de son objet et des modalités de son activité, emporte application de règles largement dérogatoires au régime administratif :

- l'utilisation de la comptabilité privée ;
- l'absence d'un agent comptable ;
- l'absence du contrôle à priori par le contrôleur financier comme dans les EPA;
- des larges possibilités leur sont accordées pour accéder aux marchés et aux produits financiers.

Sauf à y être expressément soumis par des dispositions spéciales, les EPIC échappent aux règles de conclusion et d'exécution des marchés publics.

Le particularisme de ce régime juridique, donne à l'EPIC une grande souplesse de gestion ; toutefois, l'autonomie administrative est largement tributaire de l'autonomie financière ; cette autonomie financière de l'EPIC est d'autant plus grande qu'il est financé par des ressources propres.

### **Les inconvénients :**

- Le premier inconvénient est le dépérissement de la notion d'établissement public à caractère industriel et commercial dans le paysage juridique burkinabè ; en effet dans les lois et règlements récents le concept d'EPIC est totalement occulté au profit exclusivement des EPA et Sociétés d'Etat.

- En second lieu, l'activité de l'Agence de l'Eau n'est pas de réaliser des services marchands, elle sera juste chargée de l'exécution et du suivi des décisions des différents acteurs de l'eau ; elle n'a pas de préoccupations de rentabilité. Ses ressources financières serviront à financer ses activités.

- Enfin, les EPIC sont assujettis à certains impôts et taxes.

Tous ces inconvénients font obstacles à l'adoption par l'Agence de l'Eau de la forme juridique d'EPIC.

### **L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'une société à capitaux publics ?**

Les textes de référence sont la loi N° 025/99/AN du 16 novembre 1999 portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics et le Décret N°2000 189/PRES/PM/MCIA du 17 Mai 2000 portant statut général des Sociétés d'Etat. La loi N° 025/99/AN considère deux catégories de sociétés à capitaux publics à savoir les sociétés d'Etat et les sociétés d'économie mixte.

### **L'Agence de l'Eau, société d'économie mixte ?**

Les sociétés d'économie mixte sont des sociétés à capitaux publics dans lesquelles l'Etat et/ou ses démembrés détiennent une partie du capital social. C'est l'hypothèse dans laquelle s'entremêlent les finances publiques et privées ; situation qui connaît une multiplicité d'actionnaires et peut être à l'origine de nombreux avantages même si elle présente quelques inconvénients ne sont pas absents.

### **Les avantages :**

- Le premier avantage découle de la mixité des fonds ; ainsi, dans la perspective de contourner les difficultés inhérentes à la mobilisation des ressources financières, cette alliance peut sans doute constituer une solution judicieuse.

- En raison de l'obligation de rendre compte aux actionnaires, la gestion de l'établissement aura beaucoup plus de chance d'être transparente. En outre, le recours aux dispositions du droit privé contraindra les dirigeants à la stricte rigueur dans le management. tant des ressources financières, humaines que matérielles.

### **Les inconvénients :**

- L'inconvénient majeur est que dans cette association la vocation principale de l'Agence de l'Eau ne soit diluée dans les préoccupations de rentabilité. En effet, la présence des actions privées engendre l'obligation de faire des résultats financiers si bien que l'aspect social de l'Agence s'en trouvera totalement masqué.

- La société d'économie mixte ne peut se prévaloir d'aucun avantage fiscal particulier.

- La formule juridique de la société d'économie mixte n'a pas encore reçu une application concrète dans notre droit positif si bien qu'une certaine incertitude pèse sur la manière dont la proposition sera accueillie par les partenaires du secteur privé notamment.

- Les textes qui encadrent déjà le secteur de l'eau ne laissent pas de place à l'actionariat.

En définitive, il ne serait pas judicieux d'envisager l'Agence de l'Eau sous la forme d'une société d'économie mixte.

### **L'Agence de l'Eau comme société d'Etat ?**

Aux termes de l'article 2 du décret N°-2000-189/PRES/PM/MCIA du 17 Mai 2000 portant statut général des Sociétés d'Etat, « la société d'Etat est une entreprise industrielle et/ou commerciale créée sous forme de société par actions, dans laquelle l'Etat et/ou ses démembrements détiennent directement ou indirectement la totalité du capital social.» Ici, les financements proviennent uniquement des caisses publiques. La formule recèle quelques avantages mais également des inconvénients.

### **Les avantages :**

- Le premier avantage réside dans le fait qu'il s'agit, en dehors des EPA de la forme juridique pour ainsi dire de droit commun de l'intervention de l'Etat. C'est donc une formule bien expérimentée dans laquelle la loi a prévu tous les organes d'administration, de gestion et de contrôle.

- Les modes de fonctionnement sont ceux des sociétés privées ; il en résulte que la société d'Etat échappe aux lourdeurs que l'on répute généralement attachées au traitement des dossiers par l'administration publique.

- Le poids des tutelles se fait lointain et les contrôles paralysent peu le rythme des activités.

- Du point de vue de la gestion personnel, les organes dirigeants de la société ont la possibilité de mettre en place non seulement une grille salariale intéressante mais également un système de rémunération riviée à la performance.

### **Les inconvénients :**

En devenant société d'Etat, l'Agence de l'Eau sera soumise à la logique de la rentabilité au détriment de sa vocation sociale ; ainsi, les objectifs sociaux risquent de sombrer dans des oubliettes.

Aussi, pas plus que dans le cas précédent, l'Agence de l'Eau ne peut revêtir la forme de société d'Etat.

#### 2.3.1.4. L'Agence de l'Eau peut-elle évoluer sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) ?

Le groupement d'intérêt public est une forme de personne publique nouvellement venue dans notre dispositif juridique. Il est un produit des textes d'orientation sur la décentralisation (TOD) et de manière spécifique de la loi N° 041/98/AN du 06/08/98 portant organisation de l'administration du territoire. Cette loi en ses articles 123, 124, et 125, ouvre la possibilité de création des «**Groupements d'Intérêt Public**» pouvant regrouper les collectivités territoriales, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé ; le contenu de ces articles est libellé ainsi qu'il suit :

*Article 123 : Des groupements d'intérêt public peuvent être constitués par accord entre des collectivités territoriales, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.*

*Article 124 : Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public. Un décret en fixe les modalités de fonctionnement et détermine les conditions d'exercice du contrôle, administratif technique et financier.*

*Article 125 : Le groupement d'intérêt public peut réaliser son objet par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes à participation publique majoritaire ou autres organismes dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales.*

*Les modalités de cette participation sont fixées par les actes constitutifs.*

### **Quels seraient les inconvénients et les avantages de l'adoption par l'Agence de l'Eau de la formule du groupement d'intérêt public ?**

#### **Les inconvénients :**

Le premier inconvénient apparent est que la loi a prévu un décret d'application qui n'est pas encore pris ; mais, il ne s'agit pas d'une difficulté insurmontable car, comme le texte qui créera l'Agence de l'Eau sera un décret, le principe de la hiérarchie des normes juridiques sera respecté. En outre, la formule de la loi laisse toute la latitude au pouvoir réglementaire pour définir l'objet, la composition, les modalités de fonctionnement et l'étendue géographique de cette personne morale.

Le deuxième inconvénient qui procède du premier est que cette forme n'a pas encore été expérimentée au Burkina Faso. Ce manque d'expériences pourrait créer de légitimes méfiances et provoquer des réticences chez certains partenaires. Il peut aussi être à la base d'erreurs dans les pratiques.

Enfin, il ne faut pas minimiser le risque lié à la difficulté de se détacher des schémas classiques d'administration et d'intervention, risque qui pourrait se traduire par des pesanteurs à même de provoquer des hésitations dans la conception et la mise en œuvre des actions.

### **Les avantages :**

Paradoxalement, parce que la formule est nouvelle, elle pourrait permettre l'éclosion de dispositions innovatrices dans le domaine de la gestion des personnes morales publiques. De plus elle pourrait facilement s'ajuster aux dispositions légales et réglementaires déjà adoptées dans le domaine de l'eau.

Ensuite, la formule du groupement d'intérêt public réside dans son adéquation avec les besoins de l'Agence de l'Eau, tant en matière de renforcement de son autonomie, qu'en matière de consolidation de ses capacités de concertation entre les différents acteurs et d'harmonisation des interventions initiées par ceux-ci.

Enfin, la formule offre une possibilité de créer une synergie entre les plans et programmes.

Les avantages ainsi dégagés donnent à penser que la formule du groupement d'intérêt public serait la plus appropriée pour le statut juridique de l'Agence de l'Eau.

Les raisons qui conduisent à ce choix sont multiples :

- le choix gouvernemental de la décentralisation qui postule le repositionnement de l'Etat en faveur des collectivités, oeuvre en faveur d'une institution à vocation locale. L'article 14 de la loi d'orientation relative à l'eau dispose que :

*«Les décisions relatives à la gestion de l'eau sont prises par les autorités locales, dans le cadre de la collectivité ou de la circonscription administrative dont le champ territorial de compétences est le plus restreint, sous réserve qu'aucune considération d'intérêt général ou liée à la nécessité de satisfaire dans les meilleures conditions les besoins en eau de toute nature ne s'y oppose» ;*

- la loi portant *«Modalités d'intervention de l'Etat et répartition des compétences entre l'Etat et les autres acteurs du développement»* abonde dans le même sens ; dans le domaine de l'eau et de l'hydraulique, la répartition s'opère ainsi qu'il suit entre l'Etat et les autres acteurs du développement :

- **L'Etat**

- définir et mettre en oeuvre une politique nationale dans les domaines de l'hydraulique urbaine, villageoise, agricole, pastorale, de la gestion et de la protection des ressources en eau ;
- normaliser et mettre en application la législation en matière d'exploitation des ressources en eau ;
- réaliser et gérer des points d'eau ;
- réaliser et gérer des aménagements hydro-agricoles ;
- assurer l'eau potable aux populations.

- **Les collectivités territoriales**

mobiliser les ressources locales indispensables à la réalisation des objectifs de portée locale ;

- contrôler les moyens de mise en oeuvre des objectifs en matière d'hydraulique au niveau local ;
- réaliser et gérer les points d'eau ;
- respecter la législation

- **Les ONG et associations**

- appuyer les réalisations en matière d'hydraulique ;
- respecter la législation ;
- réaliser et gérer les points d'eau.

- **Le secteur privé**

- offrir les prestations de services demandées dans le cadre des réalisations hydrauliques ;
- réaliser et gérer les points d'eau ;
- respecter la législation.

Il est loisible de constater que cette distribution des compétences rejoint en toutes ses dimensions la partage des rôles opéré au niveau des organes de gestion de l'eau.

A la suite de toutes ces analyses, la forme retenue est le groupement d'intérêt public parce qu'il se révèle comme un des vecteurs essentiels du principe du développement durable et un des partenaires de choix de l'ensemble des acteurs publics et privés de la gestion de l'eau.

## 2.3.2. Les bases du projet de décret portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de l'eau

### 2.3.2.1. Notions et définitions

Les organismes de bassin sont, d'une façon générale, des personnes publiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargés de la gestion des ressources en eau par bassin hydrographique, avec comme objectifs la gestion intégrée, équilibrée et durable desdites ressources.

Le bassin hydrographique est le territoire d'un cours d'eau ou d'un lac délimité naturellement par la ligne de partage des eaux. Il peut couvrir plusieurs circonscriptions administratives et collectivités territoriales. Il se décompose en sous-bassins correspondants aux affluents du cours d'eau principal ou international.

Le territoire burkinabè est divisé en quatre bassins hydrographiques qui sont : la Comoé, le Mouhoun, le Nakanbé et le Niger. Chaque bassin national a un numéro d'identification de l'OMM, et est divisé en sous-bassins.

La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux.

### 2.3.2.2. Les bases juridiques et politiques

La politique nationale de l'eau approuvée par *décret n° 98-365 /PRES/PM/MEE du 10 septembre 1998*, a opté pour la mise en place progressive de la gestion des ressources en eau par bassin.

La loi n° 002-2001 / AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a confirmé le choix politique de gestion par bassin à travers les dispositions contenues dans les articles 18 et 20 :

*Article 18 : Le bassin hydrographique est le cadre approprié de planification et de gestion de la ressource en eau. La coordination des actions publiques et la concertation s'y inscrivent afin de préparer et de mettre en œuvre, dans les conditions optimales de rationalité, les orientations et les décisions prises dans le domaine de l'eau.*



Article 20 : *Sur proposition du Ministre chargé de l'eau, le Gouvernement détermine par décret les structures dont l'institution pourrait être envisagée dans les bassins, ainsi que les missions et attributions qui leur seront confiées pour la gestion de l'eau.*  
*L'espace de compétence de ces structures prend en compte les critères scientifiques, techniques, administratifs ou socio-économiques.*

Les décrets n° 2003–285/PRES/PM/MAHRH du 9 juin 2003, portant détermination de bassins et de sous-bassins hydrographiques et n° 2003–286/PRES/PM/MAHRH du 9 juin 2003, portant détermination des espaces de compétence des structures de gestion des ressources en eau, ont parachevé le cadre juridique de cette option de gestion par bassin qui entraîne une réforme profonde de la gestion de l'eau.

Dans ce cadre, le PAGIRE a formulé, les grandes lignes de la réforme institutionnelle de l'eau en définissant les missions, rôles et attributions de chaque acteur.

La loi n°041-98 /AN du 06 août 1998 portant organisation de l'administration du territoire ouvre la possibilité de création d'un nouveau type de personne publique différente des établissements publics traditionnels, le groupement d'intérêt public (GIP) qui permet de promouvoir une grande concertation et une gestion participative entre différents acteurs dans le cadre d'une mission de service public.

### 2.3.2.3. Les missions de l'Agence de l'Eau

Les missions des structures de gestion de bassin sont définies par le PAGIRE en ces termes :

- *«Engager la gestion concertée des ressources en eau entre l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers qui contribueront au financement des interventions qu'ils rendront nécessaires ou utiles» ;*
- *«Traduire, à travers des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les orientations de la politique nationale de l'eau» ;*
- *«Préparer, en application des SDAGE et des SAGE, des programmes pluriannuels d'intervention afin de répondre aux besoins d'utilisation des eaux, de préservation et de restauration de la qualité de l'eau, de conservation des écosystèmes aquatiques, de lutte contre les inondations, de développement des connaissances sur les ressources en eau et d'amélioration de leur gestion».*

De ces missions de l'Agence de l'Eau, découlent deux autres missions spécifiques à savoir :

- faciliter les diverses actions de gestion d'intérêt commun au bassin ;
- arbitrer les conflits liés aux usages de l'eau.

Sur la base des missions de l'Agence de l'Eau, l'on peut tenter de dessiner ses contours c'est-à-dire la structure proprement dite et ses différents organes et instances.

#### 2.3.2.4. La structuration de l'Agence de l'Eau

L'Agence de l'Eau en tant que groupement d'intérêt public pourrait avoir comme organes :

- une assemblée générale des acteurs de l'administration, des collectivités territoriales, des usagers et de la société civile dénommée Comité de bassin,
- un conseil d'administration dont la composition est à l'image de celle de l'assemblée générale ;
- un organe d'exécution de la mission, confiée à une direction générale.

#### 2.3.2.5. Le comité de bassin

Le comité de bassin est l'assemblée des acteurs de l'eau du bassin. C'est une instance délibérante et de concertation. Il a pour mission de mettre en oeuvre la politique de l'eau dans le bassin conformément aux orientations nationales à travers le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), prescrits par la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est un document de planification et de gestion durable du bassin :

- il fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, dans le respect des équilibres naturels et de l'intérêt général ;
- il précise de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre ;
- il prend en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités territoriales et les établissements publics ;
- il définit les périmètres des sous bassins constituant le bassin hydrographique.

Le SDAGE est élaboré, révisé et suivi par le comité de bassin. Les décisions de l'administration, dans le secteur de l'eau, doivent être compatibles avec les mesures de ce Schéma Directeur. Les autres décisions administratives (en dehors du secteur de l'eau) doivent également prendre en compte ses prescriptions.

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un document de planification de l'utilisation, de la mise en valeur et de la protection des ressources en eau du sous-bassin. Il fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, ainsi que la préservation des zones humides dans le respect des équilibres naturels et de l'intérêt général. Il est élaboré, révisé et suivi par le comité local de l'eau. Le SAGE tire son fondement de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (article 21).

Les décisions administratives dans le secteur de l'eau doivent être compatibles avec les mesures du SAGE. Celles prises en dehors du secteur de l'eau doivent prendre en compte les mesures du SAGE.

Les attributions du comité de bassin sont les suivantes :

- élaborer, réviser et suivre l'exécution de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- émettre un avis conforme sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) proposé par les Comités Locaux de l'Eau (CLE) et suivre son exécution ;
- donner un avis sur le plan d'aménagement général du bassin, sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun dans le bassin, sur les différends pouvant survenir entre les différents acteurs, les régions, les provinces, les collectivités territoriales ou les groupes d'usagers, plus généralement sur toutes questions faisant l'objet de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, à la demande soit du ministre chargé de l'eau, soit des ministres concernés, soit des gouverneurs de région, soit des collectivités territoriales, soit des catégories d'usagers de l'eau membres du comité de bassin ;
- approuver les taux et les assiettes des redevances proposées par le conseil d'administration de l'Agence de l'Eau ;
- nommer en son sein les membres du conseil d'administration, à l'exception du président du conseil d'administration et du représentant du personnel de l'Agence de l'Eau ;
- émettre un avis conforme sur les programmes pluriannuels d'interventions proposés par le conseil d'administration.

Le comité de bassin est considéré comme le parlement de l'eau où s'élabore la politique de l'eau dans le bassin. A ce titre il doit instaurer :

- une gestion intégrée des ressources en eau ;
- une gestion financière solidaire, indépendante du budget de l'Etat, transparente, et basée sur les principes suivants : qui prélève, paie ; qui pollue, paie ; qui dépollue est aidé ; l'eau paie l'eau.

Le comité de bassin, adapté au contexte burkinabé, comprendrait les trois collèges cités plus haut : collectivités territoriales, usagers et Etat.

Les représentants des collectivités territoriales seront des conseillers régionaux et des conseillers municipaux élus par leur pair.

Les catégories d'usagers concernées sont le secteur privé, les établissements publics, les organisations professionnelles, les associations de consommateurs, les associations de protection de l'environnement, et les personnes physiques compétentes.

Les personnes physiques compétentes sont, par leur qualification et leur expérience, au fait des problèmes de protection de l'environnement en général, et de gestion des ressources en eau en particulier. Elles seront désignées par les gouverneurs de région sur proposition des hauts-commissaires de province.

Les autres représentants des usagers de l'eau sont désignés par les structures qu'ils représentent.

L'Etat sera représenté par les gouverneurs de région, les hauts-commissaires de province et les directeurs régionaux des secteurs d'intervention définis par la loi n° 10/98/AN du 21 avril 1998. Les secteurs d'interventions proposés pour représenter l'Etat sont notamment : Eau, Agriculture, Elevage, Forêt /Faune /Pêche, Environnement, Santé, Finances, Economie, Travaux publics, Urbanisme et Habitat, Affaires étrangères, Industrie, Artisanat, Commerce, Energie, Mines et géologie, Tourisme, Recherche scientifique, Administration du Territoire.

Il sera désigné autant de suppléants qu'il y a de titulaires, cela dans un souci de renforcement et d'élargissement de la concertation.

Les membres du comité de bassin représentant les collectivités territoriales et les usagers de l'eau représentent au moins les deux tiers des membres du comité de bassin, cela en tant que détenteurs de la souveraineté locale.

Le bureau du comité de bassin sera composé d'un président et de deux vice-présidents élus pour trois ans renouvelables. Le président est élu, soit parmi les représentants des collectivités territoriales, soit parmi les représentants des usagers. Si le président est élu parmi les représentants des collectivités territoriales, le premier vice-président sera élu parmi les représentants des usagers, et vice versa. Les représentants de l'Etat ne participent pas à l'élection du président et du premier vice-président. Le deuxième vice-président sera élu par et parmi les représentants de l'Etat. La durée du mandat des membres du comité de bassin sera de trois ans renouvelables.

Le secrétariat du comité de bassin sera assuré par la direction générale de l'Agence de l'Eau.

Le comité de bassin peut constituer des commissions permanentes ou des commissions ad'hoc en son sein pour la mise en œuvre de ses attributions.

Le comité de bassin se réunira deux fois par an en session ordinaire. Il résulte d'une logique de décentralisation de la gestion de l'eau dans le cadre cohérent d'un grand bassin hydrographique.

Sa composition équilibrée lui permet d'émettre des avis prenant en compte les divers intérêts en présence. Il est également l'enceinte où s'élabore des programmes en matière d'eau cohérents avec les orientations nationales mais adaptée aux nécessités du bassin.

Le comité de bassin est aussi l'expression de la volonté du Gouvernement et du législateur de responsabiliser les acteurs locaux dans la gestion des ressources naturelles en général, et des ressources en eau en particulier.

#### 2.3.2.6. Le Conseil d'administration de l'Agence de l'Eau

Le Conseil d'administration a pour mission :

- mettre en œuvre les orientations définies par le comité de bassin à travers les programmes pluriannuels d'intervention ;
- exécuter ou faire exécuter les délibérations du comité de bassin.

Le conseil d'administration est assimilé au Gouvernement de l'eau au niveau du bassin. En plus des attributions habituelles d'un conseil d'administration, il est chargé de :

- préparer à l'adoption du CB, un programme quinquennal d'intervention ;
- approuver chaque année le budget de l'Agence ;
- soumettre pour approbation au comité de bassin le taux et l'assiette des redevances ;
- approuver l'organisation générale de l'Agence ;
- statuer sur toutes les questions qui pourraient lui être soumises par le ministre chargé de l'Eau, le comité de bassin ou le directeur. Cependant, les travailleurs y siégeront à travers un de leur membre désigné par eux.

La composition du Conseil d'administration dirigé par un président nommé en Conseil de ministres, reflètera celle du comité du bassin.

Le Conseil d'administration élit en son sein deux vice-présidents : un par les collectivités territoriales, et l'autre par les usagers de l'eau.

Les président et vice- présidents du comité de bassins, assistent aux réunions du Conseil avec voix consultative.

La direction générale de l'Agence assure le secrétariat du conseil d'administration.

### 2.3.2.7. La direction générale de l'Agence de l'Eau

La direction générale aura pour mission de faciliter les diverses actions de gestion de l'eau d'intérêt commun au bassin, en vue d'assurer l'équilibre des ressources et des besoins en eau, d'atteindre les objectifs de qualité fixés par les règlements, et de préserver les droits des générations futures.

*\*les rôles à conférer à la direction générale de l'Agence :*

Sous cette mission globale, se déclinent neuf (9) rôles :

- un rôle d'incitation économique à travers les redevances et les aides financières. L'Agence de l'eau percevra cinq (05) types de redevances : la redevance de modification du régime des eaux (MRE), la redevance de prélèvement d'eau (PE), la redevance de pollution domestique (PD), la redevance de pollution industrielle (PI), la redevance de pollution agricole (PA).

L'incitation financière par les redevances sera équilibrée par le versement d'aides financières de la part de l'Agence aux maîtres d'ouvrages publics et privés.

Deux grands types d'aides seront accordés : l'aide au fonctionnement (prime de dépollution, aide au bon fonctionnement, aide à l'assistance technique, aide à la collecte et à la destruction des déchets), et l'aide aux investissements (subventions, prêts avec ou sans intérêt) ;

- un rôle de conseiller technique des maîtres d'ouvrages pour optimiser les investissements, mais également, pour mieux gérer les ouvrages existants ;
- un rôle de connaissance de l'équilibre des milieux, des ressources en eau et de satisfaction des usagers en rapport avec les services publics compétents. ;
- un rôle de réglementation à travers le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SADE) qui s'imposeront aux décisions administratives dans le secteur de l'eau et qui seront pris en compte par les autres décisions administratives ;
- un rôle de planification et de programmation à travers les SDAGE, les SAGE et les programmes pluriannuels d'intervention (PPI) qui fixeront les objectifs à atteindre et définiront les moyens à mettre en œuvre en termes de redevances et d'aides ;
- un rôle de surveillance de l'impact des activités humaines sur le milieu aquatique en invitant les maîtres d'ouvrage à une démarche d'auto surveillance ;

- un rôle d'information en mettant à la disposition du public en général et des maîtres d'ouvrage en particulier, les données et informations sur les eaux et le milieu à travers une banque de données sur l'eau du bassin en rapport avec le système national d'information sur l'eau;
- un rôle d'arbitrage des différends liés à la gestion de l'eau entre les collectivités territoriales et les groupes d'usagers ;
- un rôle de veiller au respect des engagements internationaux pris par le Burkina Faso dans le cadre de la coopération en matière de gestion des eaux partagées.

*\*les attributions de la direction générale sont :*

- mettre en place un système d'incitation économique et financière à travers les taxes et les aides financières ;
- conseiller les maîtres d'ouvrages pour optimiser les investissements et pour mieux gérer les ouvrages existants ;
- élaborer et faire exécuter des programmes de recherche sur les ressources en eau, l'équilibre des milieux et la satisfaction des usagers
- planifier et programmer le développement et la mise en valeur des ressources en eau ;
- élaborer les projets de SDAGE et de SAGE ;
- veiller à la compatibilité des SDAGE, des SAGE et des décisions administratives dans le secteur de l'eau, et à leur prise en compte par les autres décisions administratives ;
- surveiller l'impact des activités humaines sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et les zones humides ;
- mettre à la disposition du public en général et des maîtres d'ouvrage en particulier les données et les informations sur l'eau du bassin en rapport avec le système national d'information sur l'eau.;
- contribuer au règlement à l'amiable des différends liés aux usages de l'eau ;
- veiller au respect des engagements internationaux pris par le Burkina Faso dans le cadre de la coopération en matière de gestion d'eaux partagées.

L'organisation de la direction générale sera déterminée par arrêté du ministre chargé de l'Eau.

*\*le personnel de la direction générale de l'Agence de l'Eau comprend :*

- les agents de l'Etat détachés ;
- les agents recrutés conformément aux dispositions du code du travail.

Ce personnel devra jouir d'un statut particulier.

### 2.3.3. Les relations entre l'Agence et les collectivités territoriales

Chaque collectivité territoriale assurera la gestion de l'eau, des services d'eau et d'assainissement conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés dans le strict respect du SAGE ou du SDAGE. La coordination des actions d'aménagement et de gestion de l'eau ainsi que le règlement des éventuels conflits liés aux usages de l'eau en première seront assurés par le Comité Local de l'Eau (maillon de base du cadre institutionnel de gestion locale des ressources en eau).

## 2.4. L'eau vue sous son aspect économique et financier

### 2.4.1. L'eau, un bien économique et social

L'eau est un don du ciel. Peut-elle dans ces conditions avoir une valeur marchande ?

L'eau est source de vie et est de ce fait un bien social de premier ordre. Devrait-elle dans ce cas être un quelconque produit de marchandage ?

Si l'eau est un produit naturel, il n'en demeure pas moins que pour être consommable dans des conditions de sécurité (hygiène, disponibilité, permanence), des dépenses sont nécessaires pour ce faire.

L'eau, dans un pays sahélien agricole comme le Burkina, a une importance vitale. Ces domaines d'utilisation sont nombreux et variés (agriculture, élevage, pêche, industrie et mines, bâtiments et travaux publics, énergie etc.).

Le pays connaît une pénurie en la matière si bien que l'eau en tant que facteur de production, pose beaucoup de difficultés. Pour les lever, d'importants investissements sont nécessaires (ouvrages, Opération Saga par exemple) afin de créer et entretenir la ressource dans des conditions d'exploitation acceptables.

Le secteur de l'eau est principalement financé par l'Etat et ses partenaires au développement. Pour la période 1996 à 2001, le financement de l'eau a coûté à l'Etat 166 milliards FCFA dont 147 (88,15%) financés par ses partenaires extérieurs. Il n'existe pratiquement pas un système interne de financement de l'eau malgré la multitude de textes prévoyant des prélèvements, taxes, et redevances en matière d'eau.

L'administration actuelle des ressources en eau, coûte près de deux milliards FCFA.

Le montant est pris en charge par les structures suivantes :

- les sociétés d'exploitation de l'eau pour 38 millions FCFA ;



- les ressources propres de l'Etat pour 575 millions FCFA ;
- les partenaires au développement pour 1380 millions FCFA.

La gestion économique et financière de l'eau est caractérisée par :

- la prédominance de l'Etat en tant qu'agent économique principal ;
- la très faible implication des promoteurs privés et des collectivités territoriales;
- l'absence de ressources internes générées par le secteur ;
- la trop forte dépendance vis à vis de l'extérieur pour la création et la gestion de la ressource.

#### 2.4.2. Analyse des textes existants relatifs au prélèvement en matière d'eau

Il existe de nombreux textes de lois régissant les droits et taxes applicables en matière d'eau. On dénombre deux lois, huit décrets et cinq arrêtés.

La mauvaise articulation des relations fonctionnelles entre les différents acteurs et la gestion sectorielle du secteur sont à l'origine de cette multitude de textes. Ainsi, le *décret N° 83-022/CSP/PM/DR du 01/04/83 portant code de l'eau* et la *loi N°014/96/ADP du 23/05/96 portant réforme agraire et foncière* ont prévu une taxe sur les prélèvements d'eau. Il en est de même du *raabo N° 60/CNR/REFI du 17/10/85* instituant la taxe d'assainissement. Ces taxes n'ont pas encore connu de début d'exécution. A ces textes, il faut ajouter la redevance agricole au niveau de périmètres aménagés et/ou irrigués autour de certains barrages et destinée à prendre en charge la gestion des infrastructures d'eau, la taxe d'assainissement recouvrée par l'ONEA.

#### 2.4.3. La nouvelle démarche en matière de financement de l'eau

L'un des objectifs spécifiques de la politique nationale de l'eau est «*d'améliorer les finances publiques en allégeant le poids du secteur de l'eau par un partage équilibré des charges entre les partenaires concernés : les pouvoirs publiques, les collectivités et les usagers*». La stratégie à définir à cet effet, visera à faire financer la politique nationale de l'eau par les différents acteurs, à savoir : l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers. Le financement se fera sous forme de contributions directes aux investissements pour l'Etat et les collectivités territoriales, sous forme de paiement de contributions pour prélèvement d'eau et détérioration de la qualité de l'eau, et de remboursement des charges de capital pour les usagers de l'eau.

La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a confirmé la stratégie de financement de la politique nationale de l'eau à travers son chapitre V (articles 47 à 50) :

- L'article 47 prévoit une contribution financière destinée entre autres, aux aménagements et à la préservation/restauration des ressources en eau et des écosystèmes. Cet article permet la levée exceptionnelle d'impôts pour le financement des investissements ou le paiement de redevances pour service rendu par les usagers.

- L'article 48 prévoit une contribution financière pour la pollution des eaux ou la détérioration de la qualité de l'eau et des primes de dépollution pour les redevables qui éliminent tout ou partie des polluants.

- L'article 49 prévoit une contribution financière pour le prélèvement d'eau (volume d'eau prélevé et consommé) et/ou pour la modification du régime des eaux (construction d'ouvrages de mobilisation des ressources en eau, volume d'eau prélevé et restitué au milieu, modification des conditions de ruissellement).

- L'article 50 prévoit une contribution financière pour les utilisations domestiques de l'eau, à conditions de définir les utilisations domestiques de l'eau, de fixer des seuils et de définir les conditions de paiement de la contribution financière.

Par utilisation domestique de l'eau, il faut entendre les prélèvements d'eau destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ses personnes. Il s'agit là d'un seuil de libre usage en dessous duquel les prélèvements d'eau ne sont soumis ni à déclaration, ni à paiement d'une contribution financière. Au-delà du seuil, les prélèvements sont déclarés et soumis au paiement d'une contribution.

La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ne précise pas le statut juridique des contributions financières (impôt, taxe ou redevance). Elle est muette sur la fixation du taux et la détermination de l'assiette. La loi autorise cependant le Gouvernement à régler tout cela par voie réglementaire.

#### 2.4.4. La solvabilité des assujettis

Le principe préleveur/pollueur /payeur a été introduit pour permettre à l'eau de financer l'eau. En d'autres termes, les éventuels assujettis pourront-ils faire face à leurs obligations ? Le problème de la capacité contributive et de solvabilité des usagers est donc posé.

Les études menées sur la question ont dénombré deux catégories d'usagers :

- *les assujettis sûrs* : l'hydro-électricité, l'hydraulique urbaine, industrielle, les entreprises minières et de travaux publics, la SOSUCO. Cette catégorie pourrait éventuellement faire face au paiement d'une contribution.

Cependant, la contribution devra être à un niveau qui ne les pousserait pas à répercuter l'incidence sur le consommateur final car cela pourrait avoir d'autres conséquences au plan social ;

- *les assujettis peu sûrs ou insolvables* : il s'agit notamment des ménages, des usagers du secteur agricole, pastoral, piscicole.

Dans l'ensemble, les contributions envisagées malgré les différents problèmes évoqués plus haut, devraient progressivement prendre en charge les coûts de l'eau à commencer par les activités de gestion puis celles de maintien et de création de l'eau. Le principal problème qui se pose est le rythme de transfert des différents coûts de l'eau aux usagers et les différents taux applicables.

## 2.5. Les différents types de prélèvements

### 2.5.1. Aperçu général sur les différents types de prélèvements au Burkina Faso

Les prélèvements obligatoires perçus sur le patrimoine des citoyens sont variés et profitent essentiellement aux budgets de l'Etat et des collectivités territoriales. Du fait de la diversité des matières imposables et des techniques fiscales mises en œuvre pour atteindre les objectifs budgétaires fixés, on aboutit à un paysage fiscal contenant une multitude d'impôts et taxes.

Mais le droit fiscal opère une classification juridique des différents types de prélèvements auxquels sont donnés des définitions.

#### 2.5.1.1. L'impôt

Il est le prélèvement obligatoire de nature fiscal par excellence. Il est défini comme étant *«une prestation pécuniaire requise des personnes physiques et morales de droit privé ou public, en fonction de leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des charges publiques»*.

Les caractéristiques principales de l'impôt sont :

- sa perception par voie d'autorité et sans le consentement du contribuable ;
- son absence de contrepartie directe et immédiate ;
- l'absence d'affectation préalable à des dépenses déterminées ;
- son reversement à un budget général (budget national ou budget local).

Dans cette acception, l'impôt peut prendre plusieurs dénominations : taxe, prélèvement, contribution, droit etc.

#### 2.5.1.2. La taxe

C'est une prestation pécuniaire obligatoire qui correspond à un service rendu par une collectivité et dont profite le contribuable, cependant son montant n'équivaut pas à un prix et sa perception n'est réalisée que lorsque le service public est effectivement réalisé.

Seuls les bénéficiaires du service sont redevables de la taxe. Ce service peut être collectif au profit d'un ensemble de redevables.

Il faut toutefois noter qu'une confusion s'est installée au fil du temps dans la terminologie. Ainsi, certaines taxes comme la TVA constituent de véritables impôts. Il en est de même de la taxe de soutien au développement des activités audiovisuelles de l'Etat.

#### 2.5.1.3. La taxe parafiscale

Elle est perçue dans un but économique et social au profit de certaines personnes morales de droit public ou privé autres que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

La taxe parafiscale a les mêmes caractéristiques que l'impôt, mais à la différence de ce dernier, elle a une affectation préalable et son bénéficiaire est connu. En général, la taxe parafiscale a une durée prévue par le texte qui la crée (généralement un décret).

#### 2.5.1.4. La redevance

La redevance est un droit acquitté par les usagers volontaires d'un service public et sa valeur équivaut à un prix calculé en fonction du coût de service rendu.

Contrairement à l'impôt et à la taxe, la redevance est un prix payé en contrepartie d'un droit d'usage d'un bien ou d'un service public en fonction duquel il est fixé.

Il va sans dire que la non prestation du service entraîne automatiquement le non paiement de la redevance. Au Burkina Faso, il est prévu la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères perçues par les collectivités territoriales.

#### 2.5.1.5. Le droit

C'est une autre forme de prélèvement représentant l'autorisation offerte à une personne de jouir d'un bien ou d'un service rendu ou administré par un service public. Cette autorisation prend la plus part du temps la forme d'un titre octroyé au contribuable.

## 2.5.2. Les sources des prélèvements fiscaux au Burkina Faso

Bien que les prélèvements fiscaux soient nombreux et variés au Burkina, ils ont en commun le principe de leur consentement préalable par les représentants du peuple. Ce principe de légitimité et de consentement (des citoyens) de l'impôt est affirmé par l'art 101 de la constitution du 02 juin 1991.

On distingue comme sources des impôts et taxes la loi, le règlement et les délibérations de certains organes souverains.

### 2.5.2.1. La loi

L'Assemblée Nationale vote la loi fiscale en application de l'art 101 de la Constitution, marquant ainsi la souveraineté nationale en matière fiscale.

La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts et taxes.

Le code des impôts en son article 404 dispose que « aucun impôt, contribution ou taxe ne peut être perçu s'il n'a été institué par une loi et établi par les autorités compétentes ».

Concernant les taxes parafiscales, leur cadre légal est posé par l'ordonnance N°69-47 PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances.

### 2.5.2.2. Le règlement

Les décrets et arrêtés édictés par le Gouvernement viennent mettre en application les lois. Ainsi, l'art 49 de la loi N°002-2001/AN prévoit la prise d'un décret en Conseil des ministres pour la mise en œuvre de la contribution financière en matière d'eau. Il s'agit d'un pouvoir législatif dérivé accordé à l'exécutif.

### 2.5.2.3. Les délibérations de certaines instances souveraines

Les organes délibérants des collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de création de prélèvements fiscaux dans les domaines de compétence à eux accordés par la loi (taxes de services locaux etc.). Ils disposent d'un pouvoir normatif encadré par la loi.

Quant aux organes délibérants des personnes publiques (établissements et entreprises), ils ont compétence à approuver les taux des taxes et redevances perçues par l'organisme lorsque celles-ci constituent les moyens de rémunération des biens et services rendus à la clientèle ; dans ce cas, ces taxes et redevances constituent le prix ou un élément du prix de ces biens et services rendus.

## 2.6. Configuration du prélèvement édicté par la loi no 002-2001/an

### 2.6.1. La base légale de la contribution en matière d'eau

#### 2.6.1.1. La loi n°002-2001/AN et le principe préleveur /pollueur/payeur

Au Burkina Faso, la Constitution dispose que tout prélèvement fiscal doit être autorisé par la représentation nationale.

Pour le financement du secteur de l'eau, cette autorisation est donnée par la loi N°002/2001/AN du 08/02/2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau dont l'article 47 dispose que *«l'utilisation de l'eau exige de chacun qu'il participe à l'effort de la nation pour en assurer la gestion»*

L'article 48 de la même loi pose le principe du pollueur payeur en prescrivant la contribution des personnes dont l'activité entraîne la pollution de l'eau ou la dégradation du milieu aquatique au financement des mesures nécessaires à la restauration de la qualité de l'eau et des éco-systèmes aquatiques.

L'article 49 pose le principe du paiement d'une contribution financière pour l'utilisation de l'eau à des fins autres que domestiques. Enfin, quant à l'article 50, il prévoit le paiement d'une contribution financière pour l'utilisation de l'eau à des fins domestiques sous certaines conditions.

Il reste cependant à déterminer la nature juridique de cette contribution qui est fonction du statut juridique de la personne bénéficiaire qui, dans le cas présent, est un groupement d'intérêt public.

La loi n° 041/98/AN du 6/08/98 qui prévoit ce type d'organisme en ses articles 123 et suivants lui confère le statut de personne morale de droit public. Son objet est la réalisation d'une œuvre ou d'un service par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés existantes. **Une taxe parafiscale peut être créée à son profit pour les raisons suivantes :**

- l'existence d'une mission d'intérêt général poursuivie par le GIP ;
- la nature économique et sociale de l'activité exercée ;
- la nécessité d'affranchir le groupement de la dépendance financière de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- la contribution ne couvre pas tout le coût de la prestation, autrement dit, il s'agirait d'une redevance.

### 2.6.1.2. Dénomination

La contribution financière en matière d'eau prévue par la loi pourrait se faire à travers :

- la taxe de modification du régime des eaux (TMRE) ;
- les taxes de prélèvement d'eau (TPE) : la taxe de base (TB/TPE) et la taxe de consommation nette (TCN/TPE) ;
- les taxes de pollution (TP): la taxe de pollution domestique (TPD), la taxe de pollution industrielle (TPI), la taxe de pollution agricole (TPA).

### 2.6.2. Les éléments techniques pour l'élaboration du décret sur la CFE

Le texte créant la contribution financière en matière d'eau devra être un décret comme prévu par la loi d'orientation relative à l'eau, qui édictera des règles sur les éléments suivants : l'assiette, le fait générateur et l'exigibilité, la liquidation et le taux, les modalités de recouvrement.

#### 2.6.2.1. L'assiette qui comprend le champ d'application et la base d'imposition traite de plusieurs aspects

##### *2.6.1.1.1. Le champ d'application*

#### **Les personnes imposables sont :**

- les utilisateurs de l'eau à des fins de production ;
- les consommateurs de l'eau ;
- les personnes qui polluent l'eau.

#### **Les opérations imposables sont :**

- les opérations de prélèvement d'eau ;
- les opérations de mobilisation d'eau (retenues d'eau, modification de régime etc) ;
- les opérations qui ont pour conséquence la détérioration de la qualité de l'eau;
- les opérations de consommation nette de l'eau.

Les opérations exonérées sont les prélèvements d'eau par les personnes physiques pour des besoins de consommations domestiques sous réserve de ne pas dépasser le seuil de libre usage fixé en application de l'article 50 de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

### **La territorialité de la contribution financière en matière d'eau :**

les opérations ou activités relatives à l'eau effectuées sur l'ensemble des bassins hydrographiques du territoire national sont assujetties à la contribution financière en matière d'eau.

#### *2.6.1.1.2. La base d'imposition de la CFE est*

- \*le volume d'eau prélevé ou mobilisé pour les opérations d'utilisation d'eau,
- \*les éléments reconnus et retenus comme polluants par la législation en matière de pollution.

#### *2.6.1.1.3. Le fait générateur*

Il est constitué :

- de l'utilisation de l'eau par le prélèvement, la captation, la rétention ou de tout autre moyen par lequel l'utilisateur arrive à satisfaire ses besoins en eau;
- de la pollution par le rejet de matières polluantes.

#### 2.6.2.2. les taux de la contribution financière en matière d'eau

Ils sont fixés par arrêté des ministres en charge de l'Eau et des Finances et sont proposés par les organes délibérants de l'Agence de l'Eau. Les taux tiennent compte :

- des coûts de fonctionnement de l'Agence de l'Eau ;
- du montant des dépenses des différentes activités (études, investissement) de création, du suivi et de l'entretien de la ressource en eau de chaque bassin ;
- de l'amortissement du réseau de mesure et d'observation de la ressource en eau ;
- de l'amortissement des investissements réalisés pour réduire et éliminer la pollution causée par les différentes activités des usagers ;
- des conditions socio-économiques du milieu.

#### 2.6.2.3. Les modalités de recouvrement

L'Agence de l'Eau a la responsabilité du recouvrement de la contribution financière. Les modalités pratiques de recouvrement seront fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre chargé de l'Eau.



### 3. PLAN DE MISE EN PLACE DES AGENCES DE L'EAU

A ce stade, il est difficile d'établir un chronogramme détaillé, précis et ferme. Toutefois, le PAGIRE a défini des actions pour la mise en œuvre progressive de la gestion intégrée des ressources en eau dans notre pays.

**\*Ainsi, les actions urgentes suivantes devraient être réalisées d'ici à fin décembre 2004 :**

- élaboration et adoption du décret portant réglementation générale des Agences de l'eau ;
- élaboration et adoption des décrets portant création et statuts particuliers des Agences de l'eau ;
- élaboration et adoption d'un décret portant institution de la contribution financière en matière d'eau prévue par la loi n°002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;
- définition d'un plan spécifique de mise en œuvre de l'Agence de l'Eau du Nakanbé comme première expérience pilote.

**\*En outre, d'autres actions doivent être prioritairement menées d'ici à 2006 :**

***En matière de textes juridiques :***

- prise d'arrêtés d'application des dispositions de la loi d'orientation de l'eau relative à la contribution financière ainsi que les arrêtés d'application ;
- prise d'un décret sur les diverses pollutions (industrielle, agricole, ménagères, etc) ;
- élaboration et adoption d'arrêtés portant sur les méthodes d'analyse des éléments polluants de l'eau, sur les taxes sur la détérioration de la qualité de l'eau et la pollution domestique.

***En matière de ressources humaines :***

- élaboration d'un programme de renforcement et de développement des ressources humaines ;
- élaboration d'un programme de formation du personnel aux métiers de l'eau ;
- conception d'un programme de formation des ressources humaines afin de les rendre performantes pour aborder les nouvelles missions au sein des directions centrales, déconcentrées et des Agences de l'eau.

***En matière d'encadrement des acteurs :***

- préparation et sensibilisation des acteurs de l'eau ;

- organisation de forums régionaux et d'un forum national sur la mise en place des organismes de bassin ;
- identification des centres d'intérêts et/ou des groupes cibles : Communes équipées de réseaux d'AEP et d'AEPS, gros usagers, périmètres irrigués, industries, fermes d'élevage, artisans, etc ;
- sensibilisation et organisation des acteurs et l'ensemble des partenaires à travers des réunions, ateliers, séminaires et autres activités sur la nouvelle vision en matière de gestion de l'eau ;
- élaboration d'un programme de formation des élus locaux, des délégués de village, des préfets de département, des hauts-commissaires de province et des gouverneurs de régions sur les stratégies de gestion intégrée des ressources en eau.

***En matière économique et financière :***

- prise de mesures économiques et financières pour assurer l'auto financement progressif des bassins ;
- promotion et développement de l'alimentation en eau potable des populations axée sur la mise en place de réseaux d'adduction d'eau potable simplifiés (AEPS) ;
- promotion et développement des cultures irriguées à haute valeur ajoutée (maraîchage, arboriculture, horticulture) ;
- conception de différents formulaires de déclaration d'activités pour l'identification des redevables (prélèvement, pollution etc) en relation avec les structures déconcentrées chargées des impôts, trésor, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat, etc. ;
- conception de fiches d'information sur les aides financières avec indication des types d'interventions, des objectifs poursuivis et des modalités d'aides.

## **CONCLUSION**

La politique du Gouvernement visant à assurer une gestion intégrée des ressources en eau revêt une importance capitale dans le contexte de développement économique actuel, car bien exécutée, elle permettra à l'eau, tout en lui conservant son caractère éminemment social, de jouer un rôle de premier rang au plan économique.

Aussi, afin que l'eau puisse financer l'eau, la démarche consistera d'une part, à intégrer la contribution financière en matière d'eau dans les politiques de gestion économique et financière des usagers, et d'autre part, à créer des Agences de l'Eau qui devront être créatives et suffisamment dynamiques auprès des usagers de l'eau, afin que chacune des parties, Agences comme usagers puisse tirer le meilleur profit possible de l'eau.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Ouvrages et rapports

1. Régime et répartition des eaux et lutte contre la pollution - Journal Officiel de la République Française - n° 1320 – 1981
2. Le Grand Livre de l'Eau – La Manufacture et la Cité des Sciences et de l'Industrie – 1990
3. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : Politiques de l'eau et agriculture – FAO – 1993
4. Rapport de l'atelier international sur la gestion traditionnelle de l'eau organisé par l'UNICEF, l'UICN, le CREPA et le Secrétariat International de l'EAU – Ouagadougou – Burkina Faso – avril 1995
5. Etude comparative de la gestion de l'eau par bassin – Académie de l'Eau – novembre 1998
6. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Bassin Rhin-Meuse – 1997 / 2012 – Comité de Bassin Rhin-Meuse – novembre 1996
7. Réflexion sur la gestion des eaux partagées – Académie de l'Eau – novembre 1998
8. Réforme globale de l'Administration Publique – Publications du Journal Officiel du Faso – SGG- CM – février 1999
9. Vers une gestion durable des ressources en eau – Une approche stratégique – Commission Européenne – Mai 1999
10. Aspects institutionnels et financiers du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Ressources en Eau du sud-ouest – IWACO / BURGEAP – mai 1999
11. Leçons apprises à partir de l'extension du programme d'assainissement autonome de la ville de Ouagadougou – Burkina Faso – GREA – mars 2000
12. Le rôle de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne dans la lutte contre la pollution industrielle – 3eme édition des Journées Eaux Usées et Excréta organisée par l'ONEA – octobre 2000
13. Financement de l'assainissement urbain : expérience de l'ONEA au Burkina Faso – 3eme édition des Journées eaux usées et excréta – Bobo-Dioulasso – octobre 2000
14. Etat des lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion – Ministère de l'Environnement et de l'Eau – mai 2001
15. Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau – Commission ad hoc pour la préparation de la deuxième version du Plan d'Action de l'Eau – septembre 2002

16. La problématique du financement de la gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant – DGIRH / Programme GIRE – novembre 2002
17. Document de référence du secteur eau et assainissement au Burkina Faso – Ministère de l’Agriculture, de l’Hydraulique et des Ressources Halieutiques – juin 2003
18. Les politiques de l’eau en Europe – Bernard Barraqué – Editions La Découverte
19. Les Agences de l’eau – Jean Loïc Nicolazo – Pierre Johanet & Fils – Editeur SA
20. La gestion intégrée des ressources en eau – n° 4 – Partenariat mondial pour l’eau / Comité technique consultatif
21. Recueil des textes relatifs aux redevances et aux aides financières de l’Agence de l’eau Rhin- Meuse
22. Livret d’accueil – Agence de l’eau Rhin-Meuse
23. Trombinoscope – Direction de l’Eau – Ministère de l’Aménagement du territoire et de l’Environnement – France
24. Economie politique des écotaxes – Alain Lipietz – Directeur de recherches au CNRS et CEPREMAP

## **II. Textes juridiques**

25. Décret n° 466 / PRES / ECNA du 8 décembre 1965, portant création et organisation de la Direction de l’Hydraulique et de l’Equipement Rural et des services qui la composent
26. Code de l’environnement : Protection de la nature, lutte contre les nuisances – Dalloz – 1990
27. La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l’eau – France
28. Décret n° 95 / 47 /PRES / PM /MCIA du 8 novembre 1995, portant statut et organisation de la Chambre de Commerce, d’Industrie et d’Artisanat du Burkina Faso.
29. Constitution du Burkina Faso – Publications du Journal Officiel – SGG-CM – octobre 1997
30. Décret n° 97 – 598 / PRES / PM / AGRI du 31 décembre 1997, portant adoption du cahier des charges pour la gestion des grands périmètres hydroagricoles
31. Loi n° 039 / 98 / AN du 17 mai 1998, portant réglementation générale des établissements publics à caractère administratif
32. Loi portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso – Assemblée Nationale – août 1998
33. Décret n° 98 – 365 / PRES / PM / MEE du 10 septembre 1998, portant adoption du document de politique et stratégie en matière d’eau

34. Arrêté n° 98 – 032 / MEE / MA / MEF / MATS du 6 octobre 1998, portant approbation du cahier spécifique des charges pour l'exploitation de type agro-business des aménagements hydroagricoles de la vallée du Sourou et de la haute vallée du Mouhoun
35. Arrêté n° 98 – 033 / MEE / MA / MEF / MATS du 6 octobre 1998, portant approbation du cahier spécifique des charges pour l'exploitation de type agro-business des aménagements hydroagricoles de Bagré
36. Loi n° 025 / 99 / AN du 16 novembre 1999, portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics
37. Décret n° 2000-189 / PRES / PM / MCIA du 17 mai 2000, portant statut général des Sociétés d'Etat
38. Loi n° 32 – 2000 / AN du 8 décembre 2000, portant création de la catégorie d'établissement public à caractère scientifique, culturel et technique
39. Décret n° 2000- 559 / PRES / PM / MESSRS / MEF du 12 décembre 2000, portant approbation des statuts de l'Université de Ouagadougou
40. Loi n° 002 – 2001 / AN du 8 février 2001, portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau
41. Décret n° 2001-771 / PRES / PM / AGRI du 31 décembre 2001, portant approbation des statuts des Chambres Régionales d'Agriculture du Burkina Faso
42. Décret n° 2002- 317 / PRES / PM / MAHRH du 2 août 2002, portant organisation du Ministère l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
43. Décret n° 2002- 539 / PRES / PM / MAHRH du 27 novembre 2002, portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau
44. Décret n° 2003 – 218 / PRES / PM / MATD du 25 avril 2003, portant attributions du Gouverneur de Région, du Haut-Commissaire de Province, du Préfet de Département et du Délégué de Village
45. Décret n° 2003 – 220 / PRES / PM / MAHRH du 6 mai 2003, portant approbation du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE)
46. Décret n° 2003 – 285 / PRES / PM / MAHRH du 9 juin 2003, portant détermination de bassins et de sous-bassins hydrographiques
47. Décret n° 2003 – 286 / PRES / PM / MAHRH du 9 juin 2003, portant détermination des espaces de compétence des structures de gestion des ressources en eau
48. Décret portant statut général des établissements publics à caractère administratif
49. Régime financier du Burkina – Ministère des Finances.

