



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT



Renforcer la résilience des services publics d'eau potable au Burkina Faso

FICHE MÉTHODOLOGIQUE N°1 : Concevoir un projet « nexus » sur l'eau

Les partenaires de Nex'Eau

L'**Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA)** est en charge de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des centres urbains au Burkina Faso.

Solidarités International (SI) est une ONG humanitaire qui intervient notamment dans des contextes d'urgence pour l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Le **Gret** est une ONG de développement qui intervient dans plusieurs secteurs, notamment le renforcement des services publics d'eau potable.

Le **Groupe URD** est un *think-tank* spécialisé dans l'analyse des pratiques humanitaires et l'appui aux acteurs.

Pourquoi aborder ce sujet ?

Face à la dégradation sécuritaire et l'augmentation fulgurante du nombre de déplacés internes au Burkina Faso, de nombreuses ONG humanitaires tentent de répondre aux besoins vitaux des populations, mais trop souvent sans tenir compte du contexte préexistant. Or, l'accès aux services publics d'eau potable au Burkina Faso est un enjeu de développement étudié de longue date, avec l'appui de partenaires internationaux. Des institutions et politiques publiques robustes se sont donc construites au fil du temps. C'est le cas de l'ONEA qui dispose d'une solide expertise en matière de planification et d'exploitation des services hydrauliques. Par ailleurs, l'approvisionnement en eau potable est, depuis 2009, une compétence transférée aux collectivités territoriales.

Dans un tel contexte, l'articulation entre urgence et développement s'avère indispensable pour apporter des réponses rapides aux populations, dans des zones parfois difficiles d'accès, sans pour autant occulter voire déstructurer les services et politiques déjà existants. Il s'agit d'inscrire l'action du projet dans le temps long en permettant aux services d'eau potable d'identifier de nouvelles modalités de fonctionnement, adaptées au contexte de crise.

Comment le projet Nex'Eau a-t-il été conçu ?

Pour répondre à la problématique identifiée, le projet a été co-construit en réunissant les acteurs institutionnels, des bailleurs de développement, une ONG d'urgence, une ONG de développement et un *think-tank* spécialisé dans le lien urgence-développement.

Si quelques activités d'urgence classiques ont été prévues pour permettre de répondre à des besoins immédiats (distribution de kits), le cœur des activités visait à fournir un appui aux maîtrises d'ouvrage communales et à l'ONEA pour mieux planifier, concevoir et coordonner les actions en contexte de crise, tout en inscrivant celles-ci dans la durée. Par ailleurs, la grande particularité dans la conception de ce projet a été de définir, autant que possible, un cadre logique suffisamment flexible pour choisir avec l'ONEA et au moment opportun, les activités à mener, et notamment les travaux d'infrastructures à réaliser. Enfin, des études et des travaux de capitalisation devaient permettre d'analyser les leçons apprises et de partager plus largement l'expérience « nexus » du projet.

Le projet a été financé de manière indépendante par deux bailleurs de développement : USAID et l'AFD. Pour ce dernier, partenaire de longue date de l'ONEA, le projet a été conçu en complément du projet d'adduction d'eau potable de la ville de Ouahigouya depuis le barrage de Guitti. Il avait pour objet d'intervenir de manière rapide pour soulager les populations, dans l'attente de la réalisation de ce projet d'envergure.

Qu'est-ce que le « nexus » ? Il existe plusieurs définitions de ce concept. Nous donnons ici celle qui correspond le plus au projet Nex'Eau. Le « nexus » correspond à une approche visant à décloisonner aide humanitaire, développement et action publique, en réfléchissant collectivement aux stratégies de sortie de crise et à la pérennité des actions mises en œuvre, mais aussi en anticipant et prévenant l'apparition possible de crises et en apprenant à mieux gérer les risques.



© Olympia de Maismont



Synthèse des résultats obtenus

Après deux ans de mise en œuvre, le projet Nex'Eau a atteint plusieurs résultats caractéristiques de son approche « nexus ».

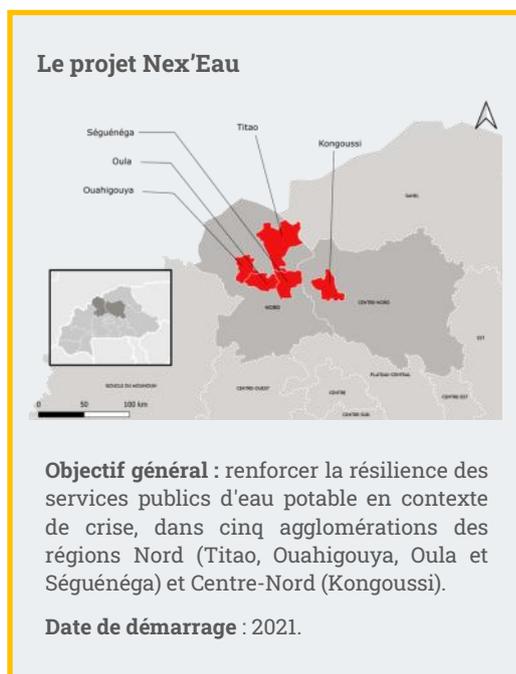
D'abord, pour répondre à l'augmentation des besoins en eau, la production d'eau a été améliorée en cohérence avec les infrastructures déjà existantes. Des travaux ont par exemple permis de raccorder des forages aux réseaux hydrauliques de l'ONEA pour augmenter sa production. Ensuite, pour réduire les délais de réparation en cas d'urgence, des stocks de contingence de pièces détachées ont été constitués au niveau de l'ONEA central. Enfin, pour mieux planifier les besoins dans le secteur de l'eau potable et les risques associés, notamment liés à la crise, des Schémas directeurs d'urgence concertés (SDUC) ont été élaborés. Ils tiennent compte du besoin de réponses d'urgence et de développement à l'horizon 2030 et s'insèrent dans les politiques de planification à l'échelle communale. Des plans de renforcement de capacités ont également été co-construits avec l'ONEA et les communes d'intervention, dans l'objectif d'être mieux à même de remplir leurs missions en situation de crise.

En dehors des résultats liés aux activités, il est important de souligner l'apport issu du fonctionnement du projet. En effet, humanitaires, acteurs de développement et institutions nationales et locales ont rarement l'occasion de travailler ensemble. Ici, à l'occasion des Comités de suivi technique (CST) et Comités de pilotage (COPIL), ils ont appris à se connaître et à collaborer. Par ce « faire ensemble », les acteurs ont découvert de nouvelles cultures organisationnelles et de nouvelles méthodes d'intervention mais aussi interrogé leurs interactions dans une perspective d'efficacité et de durabilité. Ce schéma partenarial a pris du temps à se mettre en place mais il est considéré par les parties prenantes comme une des grandes réussites du projet qu'il convient maintenant de valoriser, consolider et répliquer.

Leçon apprise n°1 – Une coopération possible et souhaitable

Le projet Nex'Eau a été l'opportunité de rapprocher des acteurs venus de sphères différentes. Solidarités International, acteur humanitaire, chef de file du consortium, a ainsi travaillé au quotidien avec un acteur de développement, le Gret, pour la mise en œuvre des activités. Par son cadre, le projet a également permis de renforcer les liens avec et entre l'ONEA et les communes. Les collaborations et coordination se sont manifestées à plusieurs niveaux. D'abord dans le pilotage du projet, via la composition des CST et COPIL : présente dans les deux instances, l'ONEA a joué un rôle décisionnel lui garantissant par la même occasion une entière visibilité sur les chantiers en cours et à venir. Les communes ainsi que les services techniques déconcentrés du ministère en charge de l'eau ont, de leur côté, pu exprimer leurs voix en tant que membres du COPIL. Ensuite, ces acteurs ont été systématiquement impliqués lors de la mise en œuvre des activités et travaux – depuis les questions foncières jusqu'à la gestion des ouvrages à court et moyen termes.

En définitive, l'expérience montre que la coopération entre acteurs constitue une valeur ajoutée mais surtout qu'elle est possible. Cette modalité nécessite certes du temps pour la mise en place du partenariat, mais elle permet par la suite une efficacité et une cohérence des actions.



Paroles d'acteurs

« Le vrai grand sujet du projet Nex'Eau n'est pas les infrastructures. C'est plutôt la démarche et la capacité de regrouper des acteurs très différents et de les faire travailler ensemble. » (AFD)

« Nous avons appris à regarder de manière différente les situations de crises et à prendre en compte d'autres aspects, notamment logistiques. » (ONEA)





© Olympia de Maismont

Paroles d'acteurs

« La situation évolue rapidement, donc il faut un mode de fonctionnement qui s'appuie sur la confiance et sur les compétences de chacun et qui offre un cadre flexible où la décision revient au terrain. » (Cluster WASH)

« On a de la lenteur au niveau des procédures internes des membres du consortium. À cela s'ajoutent les procédures institutionnelles locales qui sont plus adaptées au temps du développement qu'à celui de l'urgence. » (Coordinatrice Nex'Eau)

« Il n'y a peut-être pas eu une très bonne identification ou appréciation de certains risques qui, du coup, pèsent aujourd'hui sur le calendrier et entraînent des retards. » (ONEA)

Leçon apprise n°2 – Un besoin de flexibilité

Une approche « nexus » suppose un contexte de crises et d'urgence, c'est-à-dire une situation très mouvante susceptible d'évoluer rapidement. Au Burkina Faso, la dégradation sécuritaire se poursuit et a affecté les communes d'intervention du projet Nex'Eau, tant dans l'accès au terrain que dans l'explosion des besoins humanitaires. Deux coups d'État ont par ailleurs eu lieu, perturbant momentanément les relations avec les partenaires institutionnels.

Le contexte fluctuant nécessite une grande flexibilité dans les modalités d'intervention ainsi que dans les activités elles-mêmes. C'est une des réussites du projet Nex'Eau que d'avoir su s'adapter de manière dynamique. Par exemple, le raccordement électrique du système de pompage, prévu dans la ville de Titao, a dû être abandonné pour des raisons sécuritaires. À la place, le projet a donc choisi d'installer des panneaux photovoltaïques, permettant au passage de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique du réseau hydraulique.

Cette flexibilité a été permise par un cadre logique volontairement conçu de manière souple, mais aussi par la clairvoyance et l'agilité de tous les partenaires – bailleurs y compris – pour s'adapter aux évolutions du contexte et aux contraintes de chacun. Néanmoins, la flexibilité du projet aurait encore pu être améliorée en pensant à inclure dans le cadre budgétaire des lignes non fléchées, mobilisables pour des interventions d'urgence, via des procédures légères et réactives.

Leçon apprise n°3 – Identifier et gérer les risques

Le contexte volatil implique également d'identifier attentivement les risques en amont du projet pour mieux les prendre en compte dans la planification et la mise en œuvre des activités.

Ces risques peuvent être de natures diverses, avoir lieu à différents moments de la vie du projet et affecter inégalement les partenaires de mise en œuvre. Il peut par exemple s'agir de retard dans la réalisation d'une activité, de problème d'accès à une zone, de problématiques foncières, de lenteurs administratives, ou encore de difficultés techniques. Par effet « boule de neige », ces types d'incidents peuvent entraver de manière conséquente l'atteinte des objectifs du projet. C'est particulièrement vrai dans le cas d'un projet « nexus » où les partenaires sont nombreux, avec des modalités d'action distinctes et pour lequel les solutions doivent être discutées puis choisies collectivement.

Même si certaines difficultés sont évidemment imprévisibles, il est tout de même possible de prévenir certains risques en prenant le temps de réfléchir ensemble, dès le début voire de manière régulière, à ces événements, à leurs conséquences, aux mesures de prévention et aux réponses qui pourraient être apportées le moment venu.

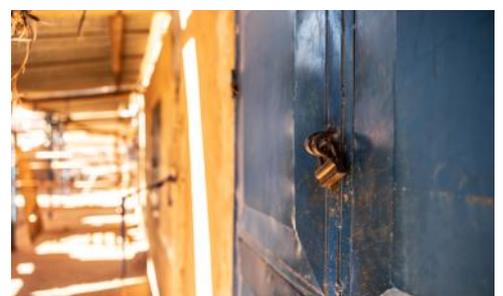
Cette préoccupation a précisément fait l'objet d'un travail de réorientation au cours du projet Nex'Eau après que des incidents, notamment liés à des questions foncières, ont retardé certains chantiers et soulevé de sérieux problèmes de sécurité. Afin d'améliorer l'anticipation et la gestion des risques, l'équipe de projet a donc mené un exercice sur la théorie du changement en plusieurs étapes. Il a également été proposé au comité de suivi technique qu'un point de suivi des risques soit ajouté à l'ordre du jour des réunions pour permettre une révision régulière.



© Olympia de Maismont



© Olympia de Maismont



© Olympia de Maismont

Leçon apprise n°4 – Ne pas oublier l'enjeu de cohésion sociale

Limites

- La multiplicité d'opérateurs et de bailleurs, de natures très différentes, du fait de l'approche « nexus », a induit un chevauchement et une multiplication des procédures.
- Le Burkina Faso a traversé une période d'instabilité politique (deux coups d'État et la dissolution des conseils municipaux) qui a rendu délicat le travail avec les acteurs institutionnels et a freiné l'approche « nexus ».
- Les opérations d'urgence classiques du projet sont apparues plus lentes que celles des acteurs humanitaires, ce qui questionne la dimension humanitaire dans cette approche « nexus ».
- Les financements initiaux du projet se sont étendus sur une durée de deux ans qui reste trop courte pour développer une approche « nexus ».
- La multiplicité des acteurs intervenant sur un même territoire, dans le domaine de l'eau, rend la coordination difficile.

Initialement, le projet Nex'Eau a surtout été construit sur le « double nexus » urgence-développement, plutôt que sur le « triple nexus » qui inclut la dimension de cohésion sociale. Pourtant inscrit dans le principe de « ne pas nuire », cet enjeu s'est donc avéré peu visible alors que la présence de groupes armés, la fragilité du lien État-citoyen, le manque d'accès aux services de base et la présence de nombreux déplacés qui accentuent les pressions sur les ressources constituent des facteurs de conflits potentiels. D'ailleurs, parallèlement à la dégradation du contexte sécuritaire, les tensions intercommunautaires se sont accentuées ces dernières années. Même si certaines activités du projet avaient un lien avec la cohésion sociale, comme celle sur l'approche concertée et l'appui à la régulation des services ou encore l'étude socio-anthropologique, aucun objectif n'avait été clairement défini en ce sens dans le cadre logique. Or, à la fois causes et conséquences de conflits, les difficultés d'accès à l'eau potable, dans un tissu démographique de plus en plus dense, doivent être pensées plus explicitement en résonance avec les processus socio-culturels d'intégration et d'équité entre les différents acteurs des territoires, avec une attention particulière pour les personnes les plus vulnérables, déplacées ou non.

Les SDUC élaborés ont finalement essayé de tenir compte de cette dimension. Cependant, plusieurs pistes mériteraient encore d'être explorées : les activités à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) incluant déplacés et résidents pourraient créer des opportunités d'emplois en même temps que des possibilités d'interactions ; la définition d'un partage équitable et d'une exploitation durable des ressources en eau pourrait constituer un travail de concertation opportun ; enfin, une analyse des jeux d'acteurs, impliquant des partenaires locaux, permettrait aussi de mieux cerner les potentiels conflits et les attentions à porter lors de la participation des parties prenantes dans les actions menées.

Recommandations

Le projet Nex'Eau a été un laboratoire d'expériences pour **l'opérationnalisation du concept de « nexus » dans le cadre d'un projet d'accès à l'eau potable au Burkina Faso**. Chaque projet est bien sûr singulier et l'exercice de capitalisation souffre d'un faible recul temporel mais nous pouvons tout de même formuler plusieurs recommandations pour la conception de ce type de projet.

Premièrement, l'approche nexus suit une démarche où les partenaires sont nombreux et de natures très diverses, dans un contexte sécuritaire particulièrement instable. **La collaboration et la coordination entre humanitaires, acteurs de développement, services techniques et autorités locales requièrent donc nécessairement des ressources humaines spécifiques.**

Deuxièmement, le travail avec les politiques en vigueur et dans un contexte de crise appelle **un cadre de financement et d'activités suffisamment flexible** pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation, un **assouplissement des procédures** dans certains contextes, ainsi qu'un **travail préalable d'identification et de gestion des risques** pour mieux les prévenir et y faire face.

Troisièmement, même si le projet porte sur des problématiques d'approvisionnement en eau potable, à première vue plutôt techniques, il n'est pas possible dans un tel contexte de pression démographique pour l'accès aux ressources et de progression de l'insurrection armée, de faire l'économie d'une approche plus intégrée, comprenant **une stratégie et des actions pour renforcer la cohésion sociale et anticiper les risques de conflits.**

Quatrièmement, une approche nexus – comme celle de développement – **demande du temps**. Une durée de deux ans, certes plus longue que le financement habituel des projets humanitaires, reste un pas de temps trop court pour escompter des résultats. Le projet Nex'Eau devrait se poursuivre mais il aurait été préférable de concevoir dès le départ un projet plus long.

Enfin, il faut garder en tête que si l'approche « nexus » a été ici un choix visiblement pertinent, cela est dû en grande partie à **la robustesse préexistante des institutions du secteur de l'eau au Burkina Faso et à leur implication dans le projet.**



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN

CONTACTS :

ONEA : onea@fasonet.bf
Solidarités International : dp@solidarites-burkina-faso.org
Gret : gret@gret.org
Groupe URD : urd@urd.org

LES FICHES :

- n°1 : Concevoir un projet « nexus » sur l'eau
- n°2 : Développer une stratégie en contexte sécuritaire en cours de dégradation, cas de Titao
- n°3 : Élaborer un Schéma directeur d'urgence concerté (SDUC) en matière d'eau potable et d'assainissement
- n°4 : Construire et réhabiliter des infrastructures en zone de crise
- n°5 : Mettre en place des outils de gestion à distance
- n°6 : Définir le partage des rôles et responsabilités entre acteurs