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

FICHE MÉTHODOLOGIQUE N°2 : Développer une stratégie en contexte sécuritaire en cours de dégradation, le cas de Titao

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 ?

L'une des idées derrière le concept de nexus est qu'il répondrait mieux aux crises complexes que les approches classiques. Il doit notamment permettre une programmation flexible et agile, qui doit s'adapter aux évolutions dynamiques des contextes locaux.

Le cas de la commune de Titao, dont le contexte sécuritaire a dramatiquement évolué depuis le début du projet en mars 2021, fournit une étude de cas concret de la façon dont un projet « nexus » tente de s'adapter à un contexte en crise et fluctuant.

Au début du projet, en mars 2021, la commune de Titao était accessible par la route depuis Ouahigouya et il était prévu d'y mettre en œuvre, de façon classique (« en présentiel »), l'ensemble du paquet d'activités « soft » ainsi que des travaux d'infrastructure, notamment l'électrification d'une station de pompage du réseau de l'ONEA à travers son raccordement au réseau électrique de la ville.

Depuis décembre 2021, la situation s'est dégradée au point que la ville de Titao est tombée sous blocus. En février 2022, la ligne électrique qui alimentait Titao depuis Ouahigouya a été sabotée, laissant la ville sans alimentation électrique publique. Le projet de raccordement de la station de pompage, rendu impossible, a dû être suspendu *sine die*. Peu après, le dernier générateur fonctionnel du réseau est tombé en panne, laissant la ville sans accès au service public d'eau potable. La question de poursuivre ou de suspendre les activités à Titao a été abordée, et il a été décidé de continuer en les adaptant autant que possible à la nouvelle réalité de la commune.

Comment cette activité a-t-elle été mise en œuvre ?

Plusieurs modalités d'interventions ont rendu possible la poursuite des activités à Titao, en dépit des contraintes d'accès.

Pour les activités de type « hard », un système de missions conjointes avec l'ONEA a permis d'organiser régulièrement des visites techniques de l'équipe projet et du chef du centre ONEA de Titao, maintenant basé à Ouahigouya. Les déplacements se sont faits par hélicoptère grâce aux vols UNHAS (United Nation Humanitarian Air Service) réguliers. Ces missions avaient pour objectif d'appuyer le prestataire en charge de la gestion quotidienne du réseau sur place, en assurant les opérations plus techniques de maintenance et de réparation. Du petit matériel, comme des pièces de rechange ou du chlore, a pu être transporté avec les passagers. Le Centre ONEA a également bénéficié de l'envoi de pièces issues du stock de contingence de l'ONEA, mis en place dans le cadre du projet, ainsi que de l'organisation de vols cargos, toujours par voie aérienne, pour des livraisons de carburant afin d'assurer un fonctionnement suffisant des générateurs alimentant le réseau d'eau. Des efforts visant à permettre la mise en œuvre d'activités plus conséquentes, toujours à l'aide de prestataires locaux – par exemple la solarisation d'une station de pompage, ou une extension de réseau – sont toujours en cours au moment de l'écriture de ce document.

En ce qui concerne les activités dites « soft », elles ont pour la plupart été mises en œuvre à distance, depuis Ouahigouya, puisque c'est là que les autorités de Titao ont élu résidence suite à la dégradation sécuritaire de la zone. D'autres modalités sont envisagées à ce stade : la sous-traitance de certaines activités, à l'instar de l'enquête initiale (dite « baseline ») qui avait été déléguée à un prestataire national avant que la ville ne soit sous blocus, ou encore le recours à des micro-programmes sur la promotion à l'hygiène et les principes du service public, en cours de développement, qui seront diffusés par radio pour permettre à la population de Titao d'en bénéficier malgré les difficultés d'accès.

Cette fiche est une synthèse d'une partie du rapport de capitalisation.

© Olympia de Maismont

© Olympia de Maismont

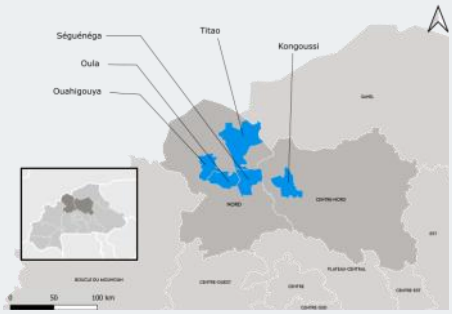
Synthèse des résultats obtenus

L'adaptation des modalités d'intervention du projet à une dégradation soudaine du contexte a permis l'atteinte de résultats concrets. La remise en route de deux générateurs a accru considérablement la capacité du réseau de la ville, à travers notamment la remise en fonctionnement de forages, pour atteindre 25 m^3/h. Les missions régulières vers Titao, bien qu'incertaines dans leur planification, ont néanmoins ouvert des fenêtres d'accès pour des opérations de maintenance et de supervision limitées mais nécessaires (fourniture de consommables, opérations de suivi et gestion des équipements, etc.). Au-delà de ces opérations de maintenance, des réparations effectuées sur des infrastructures clés ont garanti le maintien du service, et ainsi démontré que ce type de réparations ciblées, de faible à moyenne ampleur (des réparations de fuites, ou de moteurs de pompe, c'est-à-dire réalisables par une équipe réduite sur des temps courts avec le matériel et les équipements disponibles sur place, au besoin complété par ce qui peut être acheminé par hélicoptère), peuvent avoir un impact crucial sur la continuité de la distribution en eau potable. Même lors de l'apparition d'une situation critique, maintenir un appui ponctuel et adapté permet la mise en place de solutions « innovantes » qui cherchent à assurer un service minimum : par exemple, à travers la distribution de dispositifs de traitement de l'eau à domicile (ici des filtres ORISA®) utilisés de manière « détournée » pour un approvisionnement collectif supervisé par des comités de gestion, inspirée d'une expérience similaire menée à Kongoussi. Enfin, ces déploiements ont aussi été l'opportunité de réaliser des missions connexes, à savoir des évaluations rapides des besoins humanitaires, et également de planifier des interventions plus conséquentes (extension de réseau et construction de bornes-fontaines, solarisation d'une station de pompage), et d'en vérifier leur faisabilité, ou encore d'informer les populations et les autorités de leur réalisation. Au total, ce sont huit missions d'appui de l'ONEA à Titao qui ont été réalisées en un an, entre mars 2022 et février 2023, et des travaux plus conséquents sont en cours de réalisation.

Leçon apprise n°1 — La flexibilité : un enjeu clé

Lors de la conception du projet, le contenu détaillé des activités à mettre en œuvre n'a pas été prédéfini, afin que celui-ci soit élaboré de manière concertée, pendant le projet, avec l'ensemble des parties prenantes, et notamment les acteurs institutionnels (l'ONEA et les communes). Cette approche, soutenue par l'AFD et USAID, a été centrale dans la capacité du projet à s'adapter à l'évolution du contexte, en particulier à Titao. En effet, il avait d'abord été convenu de développer des Schémas directeurs d'urgence concertés (SDUC), les activités de concertation devant avoir lieu sur la commune, afin d'identifier et de planifier des travaux d'infrastructure prioritaires de moyenne ampleur dont, notamment, le raccordement au réseau électrique principal d'une station de pompage de l'ONEA. Avec le changement de contexte, cela n'a pas été possible, mais la flexibilité prévue dans le projet a permis de pivoter facilement et de redéfinir avec les parties prenantes quelles activités seraient envisageables malgré un accès limité, uniquement par hélicoptère. Ainsi, un cadre de définition souple autorise, sans passer par des demandes de modification complexes, de réorienter le projet vers des activités plus simples, plus efficientes par rapport aux nouvelles contraintes, avec pour objectif de maximiser leur impact. La mise en place de missions courtes et fréquentes d'opération et maintenance du réseau avec l'ONEA en est une illustration. Cette flexibilité permet aussi de penser des activités qui n'avaient pas été envisagées initialement, mais dont l'impact sur l'approvisionnement en eau potable des populations peut être significatif dans un cadre reconfiguré (par exemple, l'envoi de carburant pour les générateurs du réseau). Cette opportunité de penser en dehors des schémas classiques de l'humanitaire et du développement constitue une des forces du projet à renforcer.

Le projet Nex'Eau



Objectif général : renforcer la résilience des services publics d'eau potable, en contexte de crise, dans cinq agglomérations des régions Nord (Titao, Ouahigouya, Oula et Séguénéga) et Centre-Nord (Kongoussi).

Date de démarrage : 2021.

Paroles d'acteurs

« Avant, comme il y avait du courant, il y avait plus d'eau, mais actuellement comme il y a la crise, l'eau manque. Grâce à Nex'Eau, la situation s'est améliorée. » (prestataire ONEA à Titao)

« Nex'Eau a été capable de développer de nouvelles approches et de s'adapter à l'évolution de la situation tout en redimensionnant les activités. » (USAID)

© Olympia de Maismont

© Olympia de Maismont

Paroles d'acteurs

« La situation est toujours assez grave à Titao et il y a toujours un grand déficit d'eau. Nous fonctionnons essentiellement au gasoil alors que la livraison du carburant est difficile. Nex'Eau a apporté du carburant et a permis le déplacement d'un groupe électrogène quand l'un est tombé en panne et que l'électricité a été coupée. N'eût été le projet, on ne sait pas si l'ONEA aurait existé à Titao. » (ONEA)

« À Titao, pour faire de l'extension, ce sera difficile sans l'implication des acteurs officiels, ceux qui ont une maîtrise de la localité. Il faut renforcer l'existant à Titao pour pouvoir satisfaire les populations. » (Direction provinciale de l'Eau et de l'Assainissement)

Leçon apprise n°2 — Garder l'ONEA et les partenaires institutionnels au cœur de la réponse

Les réponses humanitaires ont tendance à ne pas suffisamment considérer les acteurs institutionnels, soit parce que les zones d'intervention ont été désertées par ces derniers pour des raisons sécuritaires par exemple, soit parce que les capacités de ces acteurs à répondre à la crise sont faibles, ou encore parce que les collaborations classiques entre ces organisations et les acteurs institutionnels ne portent généralement pas sur ce sujet (à savoir répondre de manière complémentaire aux crises). Au Burkina Faso, il est pourtant crucial de s'assurer qu'un acteur comme l'ONEA, dont les ressources et les capacités sont significatives, puisse conserver un rôle central dans la réponse aux crises. Sa connaissance des systèmes d'approvisionnement existants, en particulier en zone urbaine, en tant qu'opérateur principal, mais aussi l'importance de connaître et maîtriser les changements opérés sur les infrastructures pour mieux répondre à l'évolution des besoins font de l'implication de l'ONEA une priorité si l'on veut accroître l'efficacité des réponses d'urgence, mais également leur durabilité. L'exemple de Titao montre que, pour identifier des solutions nouvelles et innovantes à une situation complexe et volatile qui répondent au mieux aux besoins des populations, il est vital de collaborer étroitement avec les acteurs du secteur de l'eau, *a minima* ici, l'ONEA et la commune concernée. À terme, renforcer ces acteurs dans leurs capacités à mieux planifier, mieux anticiper et mieux gérer les situations de crise, ne pourra qu'accroître la pertinence des interventions.

Leçon apprise n°3 — S'appuyer sur les capacités locales

De manière générale, le projet Nex'Eau travaille avec les autorités administratives (notamment la délégation spéciale qui a remplacé les élus locaux après les coups d'État). Pour Titao, les rencontres, sous le *leadership* du Gret, se font à Ouahigouya où ces structures se sont délocalisées. Après le départ des autorités administratives en décembre 2021, les habitants de la ville se sont organisés en un comité de crise constitué de plusieurs corps sociaux (autorités religieuses, autorités coutumières, représentantes des femmes, représentants des jeunes, etc.). Le comité a également pour observateur le commandant de la brigade de gendarmerie, seule structure étatique restée sur place. Pour les travaux sur le terrain, les équipes du projet travaillent avec ce comité de crise et des représentants de l'ONEA, dont l'accès à Titao est rendu possible grâce au projet. Le comité accompagne notamment les activités d'information et de sensibilisation du projet à un niveau local, et assure ainsi une meilleure acceptance de celui-ci.

L'ONEA a conservé sur Titao un ouvrier qui supervise, entre autres, les opérations de démarrage/arrêt des stations de pompage. Le projet s'appuie sur la présence de cet employé de l'ONEA dans la mise en œuvre des activités, notamment pour la supervision des travaux entre deux visites de l'équipe projet. La coordination avec un point focal technique présent en permanence sur place est clé pour faciliter les interventions dans ce contexte.

Enfin, la mise en œuvre des activités nécessite le recours à des prestataires locaux, en partie devant la difficulté de solliciter des partenaires externes vu la situation de blocus. Pour cela, il faut identifier des prestataires capables de conduire les travaux planifiés et qui disposent des équipements et des matériaux nécessaires. Cette analyse doit se faire lors des déploiements et donc être préparée et anticipée. L'utilisation des procédures classiques de mise en concurrence ne permet pas toujours de faire face aux contraintes spécifiques. Il faut donc envisager des dérogations. L'impossibilité de superviser les travaux en continu incite à définir des modalités alternatives, en assurant si possible leur encadrement technique par un agent de l'ONEA présent sur place.

© Olympia de Maismont

© Olympia de Maismont

© Olympia de Maismont

Limites

Pour qu'un projet permette agilité, flexibilité et adaptation continue aux évolutions du contexte, il faut, d'une part, que la définition des activités soit suffisamment large et évolutive (tout en fournissant un cadre logique et opérationnel approprié) et, d'autre part, que les outils contractuels du bailleur de fonds correspondent à cette volonté.

Une programmation adaptative engendre souvent des coûts supplémentaires et imprévisibles. Les budgets et les outils de gestion budgétaires doivent permettre de répondre à ces évolutions à travers des mécanismes dédiés, par exemple des lignes de contingence, ou une flexibilité budgétaire suffisante, ainsi que des chaînes de validation adaptées à la fois internes (au sein des organisations) et externes (auprès des bailleurs).

Délocaliser certaines des activités vers une zone plus calme n'est possible que si une majorité des acteurs concernés s'y trouvent. Dans le cas contraire, les contraintes logistiques, financières et sécuritaires sont très élevées.

Leçon apprise n°4 — Délocaliser lorsque c'est nécessaire

Dans sa composante « soft », le projet Nex'Eau accompagne les communes d'intervention dans la coordination locale de l'action humanitaire, la planification et la gestion des services publics d'eau potable sur leurs territoires. Concrètement, le projet a appuyé la mise en place de Comités communaux de l'eau et de l'assainissement (CCEA), comme cadre de concertation et de coordination de tous les acteurs intervenant dans le domaine de l'eau – humanitaires compris –, et a permis l'élaboration de Schémas directeurs d'urgence concertés (SDUC) en matière d'eau et d'assainissement ainsi que sa mise en œuvre partielle (formations, appuis institutionnels et stratégiques, etc.).

Pour mettre en œuvre ces activités dans une commune sous blocus, le projet a du s'adapter à travers de nouvelles modalités. L'enjeu était avant tout de maintenir un lien continu avec ces acteurs, sans quoi la dynamique d'appui aux mesures de gouvernance risquait de s'effriter et de ne pas pouvoir faire face à la situation de crise. Le projet a ainsi décidé de délocaliser à Ouahigouya toutes les rencontres du CCEA, les ateliers de renforcement des capacités ainsi que les réunions pour l'élaboration du SDUC. Cela a été possible car la plupart des représentants des autorités administratives, des organisations de la société civile et des opérateurs de la commune avaient quitté celle-ci lorsque le contexte sécuritaire s'était fortement dégradé. Pour les autres personnes, restées à Titao, le projet a pris en charge le transport par vol UNHAS. Au final, plus de six rencontres et ateliers ont pu être organisés de manière délocalisée, à Ouahigouya ou à Ouagadougou, et la commune de Titao a donc bénéficié, presque comme les autres, des activités « soft » du projet.

En somme, cette modalité ne permet pas d'assurer l'ensemble des fonctions de coordination, planification et gestion régulière des services, mais elle reste un palliatif nécessaire pour garantir que ces enjeux continuent d'être discutés et traités malgré la dégradation du contexte.

Recommandations

Dans un contexte d'instabilité, mais qui reste propice à la mise en œuvre d'interventions conjuguant réponse humanitaire et approche de développement, **il est crucial de se préparer, d'un point de vue organisationnel et contractuel,** à l'imprévisibilité des situations, notamment leur dégradation. L'objectif étant de maintenir une capacité à intervenir qui, reposant sur la **complémentarité d'expertise**, répond plus efficacement et plus durablement aux besoins existants et engendrés par les chocs. Devant la difficulté de prévoir les évolutions du contexte, il faut **se donner les moyens d'adapter la réponse**, et donc créer les conditions d'une flexibilité opérationnelle. Cela signifie un **cadre d'intervention suffisamment précis** pour prédéfinir des catégories d'activités (appui aux opérateurs, transport et logistique, étude rapide, etc.) **et, en même temps, suffisamment large pour s'adapter aux besoins réels** (l'appui aux opérateurs passera par l'approvisionnement en consommables, ou la fourniture de pièces de rechange d'équipements électriques, ou encore l'identification de fuites, etc.). Cela signifie aussi un cadre budgétaire et contractuel avec des **processus de validation clairs et rapides, permettant des ajustements lorsque nécessaire** (cela peut passer par des procédures d'urgence ou des lignes de contingences dédiées). L'expertise et les ressources des acteurs humanitaires, notamment en termes de déploiement et de réponse rapide, doivent se combiner avec l'**expertise des acteurs institutionnels, notamment leur connaissance des systèmes existants**, pour mieux prioriser et accroître l'impact des interventions. Les mécanismes de réponse rapide humanitaire classique collaborent peu ou pas du tout avec les acteurs du secteur (communes, fournisseurs de services, opérateurs, etc.) et se concentrent sur des réhabilitations d'ouvrages simples, souvent pour de faibles niveaux de service, alors qu'à investissement équivalent, une réponse ciblée sur des maillons clés d'infrastructures existantes sera beaucoup plus efficace en termes de couverture des besoins, sans être systématiquement plus complexe. Atteindre cette complémentarité nécessite **la construction d'un partenariat de long terme et d'une relation de confiance entre les acteurs**. Il faut aussi pouvoir **s'appuyer sur les capacités locales** et donc systématiser l'identification et l'évaluation des capacités des acteurs locaux, dès que possible, mais aussi **définir en amont des manières de travailler à distance avec ces partenaires**, pour garantir la qualité des actions. On cherchera enfin, dans la mesure du possible, à **délocaliser les activités qui peuvent l'être** afin de limiter les risques engendrés par les interventions sur site.

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

Septembre 2023