



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



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

FICHE MÉTHODOLOGIQUE N°4 : Construire et réhabiliter des infrastructures en zones de crise

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 ?

Maintenir et renforcer les capacités de production et de distribution des services d'eau potable en contexte de crise passent inévitablement par la construction, la réhabilitation et la maintenance d'infrastructures, interfaces nécessaires entre la ressource et l'utilisateur. Même s'il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante (la gestion appropriée et durable de ces infrastructures étant tout aussi indispensable), garantir les conditions favorables à la mise en œuvre de ces activités de construction/réhabilitation est un pré-requis à ne pas négliger. En effet, tous les acteurs n'acceptent pas d'intervenir dans ces zones et la gestion du risque inhérent à leur volatilité doit être précautionneusement considérée. En général, dans ces zones caractérisées par des problématiques d'accès et de sécurité élevées, les acteurs de développement ne sont plus présents, les acteurs institutionnels ne sont pas outillés pour maintenir des investissements conséquents, les bailleurs ne financent plus d'infrastructures complexes et les acteurs humanitaires se positionnent en maître d'ouvrage de structures plutôt basiques (forages équipés de Pompe à motricité humaine – PMH ou Point d'eau autonome – PEA). À cela s'ajoutent le constat malheureux de la prolongation et de la dégradation des crises, ainsi que les dynamiques de déplacements internes qui accentuent la pression sur les infrastructures existantes. Enfin, le choix du type d'infrastructures et les processus associés à ce choix dans un contexte de crise diffèrent d'une situation classique, à la fois d'un point de vue technique et stratégique. En particulier, la conception et la réalisation doivent intégrer le manque de données et la difficulté liée au fait d'en collecter de nouvelles. Or, il est nécessaire de garantir des capacités de construction, de réhabilitation et de maintenance des infrastructures d'approvisionnement en eau potable en zones de crise.

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

Les contraintes logistico-sécuritaires rencontrées et la dynamique d'évolution des situations dans les zones de crise imposent une adaptabilité forte et des capacités d'innovation, parfois, malheureusement, au détriment de l'efficacité économique ou de la qualité. En opposition à une logique humanitaire classique de substitution, un diagnostic rapide préalable mené avec l'ONEA a permis d'identifier et de prioriser les travaux à mener sur les communes ciblées, notamment sur la question de la production d'eau potable. Les études techniques (restées au stade de diagnostic sommaire) et la conception ont été envisagées au cas par cas. L'identification des entreprises a fait partie des étapes clés de la mise en œuvre. Cela a nécessité une analyse du secteur privé, notamment des capacités des prestataires locaux (dont ceux de l'ONEA), de leurs expertises, leurs disponibilités, ainsi que de leurs ressources humaines et matérielles, en tenant compte si possible de l'inventaire des stocks sur site, et des capacités d'approvisionnement. Le type de réalisation à prioriser – réhabilitation, extension, construction – et le niveau de service proposé a été pesé au regard des contraintes d'accès, des besoins identifiés (déplacés inclus) ainsi que de l'instabilité de la situation (camps provisoires par exemple). Les passations de marchés ont été faites en tenant compte des procédures logistiques internes à l'organisation, et adaptées à la situation spécifique de la zone, en termes d'accès, de sécurité ou en fonction des contraintes additionnelles existantes. Le suivi de chantier a été réalisé là aussi en tenant compte de la nature des travaux et de la capacité de l'organisation à assurer (ou non) un suivi continu, *a minima* lors des phases critiques de chantier. Enfin, la réception des travaux a été réalisée avec l'ONEA et les communes concernées qui ont ensuite engagé l'exploitation des ouvrages selon les modalités définies.



Synthèse des résultats obtenus

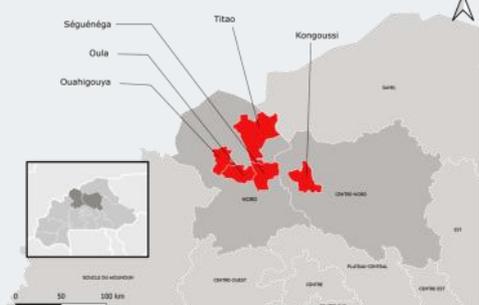
Plusieurs réalisations ont vu le jour dans le cadre du projet Nex'Eau. À Ouahigouya, le raccordement électrique de plusieurs forages exploités par l'ONEA a permis d'accroître la capacité de production de 40 m³/h, et la remise en service d'un Point d'eau autonome (PEA) accompagné de la construction de deux bornes-fontaines sur un site de Personnes déplacées internes (PDI) a permis la couverture des besoins humanitaires en eau de 3 000 personnes environ. À Séguénéga, la réhabilitation d'une partie de l'adduction en eau potable de la localité est en cours, et permettra d'accroître la production et ainsi alimenter 10 000 personnes supplémentaires. À Kongoussi, le raccordement de deux forages a augmenté la capacité de production de 26 m³/h et à Titao des études sont en cours pour alimenter une station de pompage par énergie solaire, afin de pallier la coupure de la ligne électrique principale. En parallèle, grâce à une extension du réseau principal et la construction de trois bornes-fontaines, la desserte de 2 000 personnes de la localité a été assurée. Ces réalisations attestent de la faisabilité de l'approche malgré les obstacles rencontrés, notamment les enjeux fonciers et les périodes de suspension des travaux pour des raisons sécuritaires.

L'identification concertée de ces travaux prioritaires – dans la perspective d'une vision globale et coordonnée des besoins, incluant les chantiers planifiés par d'autres partenaires – est cruciale pour compenser l'incertitude associée à la crise. Les difficultés rencontrées démontrent que l'adaptabilité des procédures logistiques doit être prévue par le projet, dans la mesure du possible, sur les questions de mise en concurrence et de passation de marchés mais aussi sur la contractualisation (inclusion de clauses suspensives, par exemple) afin de gérer au mieux les imprévus. Ces premiers travaux ont également souligné l'importance des questions du suivi de chantier et de contrôle à pied d'œuvre, qui restent complexes et doivent être améliorées si des travaux plus conséquents sont prévus, notamment dans les zones où l'accès est limité. Enfin, les enjeux de la période de garantie et de la capacité du projet à la contrôler devront être anticipés à travers des mécanismes adaptés qui restent à définir.

Leçon apprise n° 1 – Identifier les travaux prioritaires

La phase d'identification des travaux prioritaires, réalisée avec les données disponibles de l'ONEA, s'appuie d'abord sur la planification hors crise. Il faut ensuite trianguler cette sélection avec l'analyse des besoins mis à jour et ceux engendrés spécifiquement par la crise. Cela nécessite de recouper les informations des diagnostics initiaux, idéalement collectés sur le terrain lors du démarrage du projet, et si possible d'assurer un suivi régulier du contexte car la volatilité de la situation peut provoquer des changements rapides en termes de besoins humanitaires. La définition des travaux à réaliser, à la fois leur nature (construction, réhabilitation, extension, etc.), leur périmètre et le niveau de service qu'ils permettront d'atteindre ne pourra pas toujours bénéficier d'une analyse en profondeur, à la fois technique – on privilégiera alors les infrastructures existantes, sur la base des données disponibles (réhabilitation voire extension) – mais également socio-économique, notamment sur la question de l'inclusion des déplacés dans les modalités de gestion du service. Garantir à la fois un accès amélioré pour les plus vulnérables et une viabilité du service à long terme est une équation difficile à résoudre qu'il faut chercher à satisfaire dans la mesure du possible. Identifier les travaux prioritaires nécessite aussi parfois de s'adapter aux évolutions soudaines du contexte. Par exemple, à Titao, un raccordement d'ouvrage au réseau électrique, initialement prévu, a dû être remplacé par la mise en place d'une alimentation par énergie solaire, suite à une attaque sur la ligne électrique et sa mise hors d'usage conséquente.

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).

Durée : 2 ans (2021-2023).

Paroles d'acteurs

« La tendance générale, c'est que le budget du secteur de l'eau est en diminution alors que les besoins augmentent. En pratique, ça veut dire qu'il faut un meilleur ciblage des interventions. » (Cluster WASH)

« La planification initiale du projet a été faite par l'ONEA et Solidarités International pour identifier les travaux prioritaires. » (Solidarités International)





Leçon apprise n°2 – Anticiper l'accompagnement social des travaux

Paroles d'acteurs

« Les problématiques foncières ne sont pas nouvelles mais la crise est venue les exacerber. » (Direction générale de l'Eau potable)

« Au début, le projet ne s'intéressait pas ou peu à la question foncière et des difficultés ont commencé à apparaître. Le foncier doit faire l'objet d'une attention dès le départ pour s'assurer de l'adhésion des personnes clés, propriétaires mais aussi chefs coutumiers. » (Nex'Eau)

« Avant, on gérait beaucoup seul, mais moins maintenant. Le bon choix de prestataires est hyper important. Beaucoup ont trouvé des solutions pratiques sur place plutôt que de suspendre les activités. » (ONEA)

Les leçons tirées de la mise en œuvre de certains travaux démontrent l'importance d'une prise en compte adéquate et suffisante des enjeux sociaux. Le processus d'identification des travaux prioritaires, réalisé conjointement avec l'ONEA et les communes d'intervention, n'a pas suffisamment considéré l'analyse et l'anticipation des problématiques liées à leurs réalisations, notamment foncières. Dans plusieurs communes, les travaux ont dû être suspendus pour ces raisons. Par exemple, à Séguénéga, la pose du réseau selon le tracé prévu traversait des champs pendant une période de mise en culture, ainsi qu'un terrain destiné à accueillir le cimetière. La remontée de ces constatations s'est faite soit de manière informelle, soit à travers le prestataire en charge des travaux, soit lors de réunions de suivi, mais jamais de manière systématique ou lors de la phase de conception. Un dispositif de gestion des plaintes a bien été mis en place durant les phases de réalisation, mais avec une efficacité limitée (l'absence de plaintes recueillies en est le témoin). La prise en charge des questions foncières (y compris la question des indemnités), assurée par l'ONEA, a entraîné des retards substantiels et évitables. L'ampleur limitée des travaux a permis une certaine flexibilité dans leur réalisation et de limiter les impacts négatifs liés à la sous-estimation des points détaillés ici. Mais le besoin de renforcer l'analyse et les mesures de mitigation associées (information, sensibilisation, comités de suivi des travaux, etc.) dès la phase de conception apparaît capital pour limiter les retards et les risques. Le prestataire, lorsqu'il connaît bien la zone, peut être un relais utile pour remonter les problèmes opérationnels, mais l'appui d'un acteur spécialisé dans la mise en place d'un accompagnement social de qualité est crucial ici au vu de l'expertise limitée des acteurs humanitaires sur ce sujet.

Leçon apprise n°3 – Identifier des procédures efficaces pour recruter des prestataires de travaux

L'adaptation des procédures logistiques (notamment en termes de sélection des prestataires, passation de marchés, gestion contractuelle, etc.) est clé dans la mise en œuvre d'infrastructures en zones de crise. Dans le cadre du projet Nex'Eau, le recours à des prestataires déjà implantés dans la commune d'intervention (par exemple à Titao) a été privilégiée lorsque cela était possible. Les montants engagés jusqu'à présent ont permis de ne pas avoir à recourir à des procédures d'appels d'offres, et ainsi de procéder à une simple comparaison entre plusieurs cotations. Néanmoins, ce processus peut mener à une sélection infructueuse si les critères de sélection établis ne permettent pas de considérer des éléments spécifiques (au-delà des critères prix/qualité technique/délai). Le risque sera d'autant plus grand lors de procédures d'appels d'offres. Lorsqu'elle est possible, l'évaluation des ressources matérielles disponibles sur place, en quantité et en qualité, par grande catégorie (hydraulique, électromécanique, consommables, etc.), peut s'avérer utile pour sécuriser la réalisation des travaux planifiés, même en cas de dégradation sécuritaire menant, par exemple, à un blocage des chaînes d'approvisionnement. Cette réflexion peut rejoindre celle sur les capacités de contingence, au moins pour les équipements ou intrants clés. Une possibilité pour maintenir une réactivité opérationnelle sur des infrastructures plus standardisées (par exemple, les forages équipés de PMH ou les PEA) passe par la mise en place de contrats cadres, idéalement pluriannuels et multizones, mais cela suppose que le prestataire conserve un niveau d'accès suffisant. Solidarités International, dans le cadre de ses interventions humanitaires, a recours à ce type de contrat, qui s'avère particulièrement pertinent pour l'achat d'équipements et de matériel dans le cadre d'opérations de maintenance ou de réhabilitations mineures. Cela implique néanmoins une caractérisation approfondie et en amont de la nature des prestations. D'une manière générale, les points abordés ici doivent être coordonnés avec le département logistique des organisations en charge de la réalisation des infrastructures afin de garantir la fluidité des processus. Idéalement, cette collaboration inclut aussi les points focaux sécurité des organisations.



Leçon apprise n° 4 – Contrôler les travaux dans les zones à risques

Limites

- Les procédures logistiques des différentes organisations ne sont pas nécessairement harmonisées. Ainsi, les leçons apprises doivent être comprises à la lumière de cette hétérogénéité.
- Le recours à des prestataires pour mettre en œuvre des activités de construction / réhabilitation / maintenance d'infrastructures ne doit pas donner lieu à un transfert de risques du mandataire vers le prestataire, dans le respect du principe « Ne pas nuire ». À ce titre, des analyses contextuelles et sécuritaires spécifiques doivent être menées en coordination avec les personnes focales des organisations concernées. Un suivi régulier de la situation locale et la prise en compte d'éléments de gestion contractuelle du risque doivent être mis en place *a minima*.
- La possibilité de mener des études techniques poussées et complexes est réduite en zones de crise, qui sont en plus souvent caractérisées par un manque de données. Cette limite doit être intégrée dans la planification des interventions.

La maîtrise des travaux d'infrastructures passe, entre autres, par la gestion contractuelle, et notamment, en ce qui nous concerne ici, par la gestion contractuelle du risque. Les acteurs humanitaires utilisent généralement des modèles de contrat qui prennent en considération les contraintes spécifiques de leurs terrains d'intervention (notamment sur la question des clauses suspensives, ou des modalités de paiement, etc.). Néanmoins, ces modèles contractuels sont peu standardisés et rarement aussi détaillés que ceux utilisés par les banques de développement, ou le secteur privé (par exemple, les modèles FIDIC : à titre informatif, une initiative est en cours pour adapter les conditions particulières des contrats FIDIC simplifiés aux contraintes humanitaires liées à la construction d'infrastructures eau et assainissement). En particulier, les outils de gestion et suivi contractuels ne sont pas toujours existants ou maîtrisés par les équipes de mise en œuvre des projets humanitaires, par manque de capacités et de ressources pour le suivi et le contrôle des travaux, notamment dans les zones où il est difficile d'être présent en continu, voire présent « tout court ». Le développement et l'adaptation de ces outils à un suivi à distance ou fragmenté – pour garantir un contrôle qualité minimal et définir des mesures de mitigation des risques d'exécution – restent à concrétiser. Une expertise nécessaire devrait être ajoutée à cet effet au sein des équipes de mise en œuvre et de suivi. L'enjeu du respect des mesures de protection des ouvriers, de l'environnement et des personnes doit être intégré à ces outils et méthodologies. Les coûts engendrés par ces adaptations doivent être anticipés, notamment s'il est nécessaire d'externaliser la prestation ou encore de rajouter des mesures de protection ou logistique spécifique en lien avec la sécurité des interventions (par exemple, des trajets multiples). Enfin, les risques pris par les personnes se déplaçant sur le terrain doivent être analysés et atténués lorsque nécessaire.

Recommandations

Réaliser ou réhabiliter des infrastructures d'approvisionnement en eau dans les contextes de crise est nécessaire, mais se résume souvent, pour les acteurs humanitaires, à des travaux sur des ouvrages simples et dont la portée est limitée dans le temps et l'espace. Néanmoins, il est possible de réaliser des ouvrages plus complexes et plus élaborés, y compris dans des zones à risques, comme le montre, entre autres, l'expérience du Nex'Eau, en tenant compte de certaines recommandations décrites ci-après. L'identification des travaux doit se faire avec les acteurs institutionnels et les parties prenantes impliquées, en considérant les dynamiques spécifiques de la zone (sécurité, accès, présence de déplacés, etc.), les incertitudes liées au contexte, les besoins préexistants et émergents, et selon des priorités préalablement définies. Dès le départ, des mécanismes d'accompagnement social doivent être mis en place pour limiter les risques fonciers ou de conflits liés, notamment, à l'implantation des ouvrages. La conception doit tenir compte de données souvent lacunaires, et de la difficulté de conduire des études techniques et socio-économiques détaillées. Des méthodologies adaptées peuvent être développées afin de garantir un niveau minimal de qualité durant la phase de conception (entretien à distance, définition des données minimales, analyse des informations existantes, etc.). La passation des marchés doit considérer les contraintes de sécurité et d'accès, mais également l'état du secteur privé localement, et parfois considérer des critères de sélection additionnels (connaissance de la zone, stock de matériel, etc.). Le recours à des prestataires présentant une connaissance approfondie de la zone peut également faciliter la gestion des risques sécuritaires et les mesures d'accompagnement social. L'utilisation de contrat-cadre peut permettre une réactivité et une flexibilité opérationnelle mais ne peut pas couvrir toutes les catégories de prestations. Les modalités de suivi de la réalisation (gestion contractuelle, contrôle des travaux, etc.) doivent être adaptées pour être agiles tout en garantissant la qualité (suivi à distance, etc.). Enfin, la phase de passation des ouvrages – notamment ceux réalisés par les acteurs humanitaires – auprès des structures de gestion (ONEA, communes, opérateurs privés, ou comités de gestion) ne doit pas être sous-estimée et doit faire l'objet de discussions dès la phase de conception, entre autres pour assurer l'adéquation des caractéristiques techniques avec les standards nationaux.



CONTACTS :

ONEA : onea@fasonet.bf
Solidarités Internationales : 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