

Nex'Eau

RAPPORT DE CAPITALISATION

RÉSILIENCE DES SERVICES PUBLICS D'EAU POTABLE AU BURKINA FASO FACE À L'AFFLUX DES DÉPLACÉS HISTOIRE ET LEÇONS APPRISSES DU PROJET NEX'EAU

Juillet 2023

Autrices :

Aline Hubert (Groupe URD)

Charline Rangé (Gret)

Relecteurs :

Richard Bassono (Gret)

Issouf Boly (Commune de Ouahigouya)

Pierre Brunet (Groupe URD)

Frédéric David (Gret)

Tao Idrissa (Gret)

Baptiste Lecuyot (Solidarités International)

Jean Oubda (Solidarités International)

Innocent Sawadogo (Commune de Titao)



Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs.
Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement et de l'USAID.

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION.....	7
1.1.	Contexte : de l'insécurité à l'instabilité politique.....	7
1.1.1.	Un pays en proie aux conflits.....	7
1.1.2.	Des déplacements de populations massifs.....	8
1.1.3.	Des services publics sous le choc.....	9
1.1.4.	Des tensions qui émergent.....	10
1.1.5.	Une instabilité politique qui s'installe.....	11
1.1.6.	Une aide internationale de plus en plus humanitaire.....	11
1.2.	Histoire des services d'eau potable au Burkina Faso.....	13
1.2.1.	Un modèle public étudié de longue date mais aujourd'hui bouleversé.....	13
1.2.2.	L'irruption des opérations humanitaires d'accès à l'eau potable.....	14
1.2.3.	Des actions de développement encore aveugles à la crise.....	15
1.2.4.	Le rôle des acteurs privés dans l'approvisionnement en eau.....	15
1.3.	Le projet Nex'Eau.....	16
1.3.1.	La problématique.....	16
1.3.2.	La zone d'intervention du projet.....	16
1.3.3.	Les objectifs.....	18
1.3.4.	Les partenaires techniques et financiers.....	19
1.3.5.	Activités et mode opératoire.....	20
2.	À LA RECHERCHE DU NEXUS.....	21
2.1.	La compréhension du nexus dans le projet Nex'Eau.....	21
2.1.1.	Le nexus, des instances internationales au Burkina Faso : un concept-valise qui reste à opérationnaliser.....	21
2.1.2.	La conception du projet : des attentes fortes en matière d'apprentissage et une exigence de renforcement institutionnel.....	23
2.1.3.	La cohésion sociale, une définition et une stratégie communes qui restent à construire.....	25
2.2.	L'apport du projet Nex'Eau pour une meilleure résilience des services publics d'eau potable.....	27
2.2.1.	Compréhension du contexte.....	27
2.2.2.	Opérations et modalités d'urgence.....	30
2.2.3.	Travaux structurants.....	32
2.2.4.	Exploitation des ouvrages et gestion des services d'eau potable.....	34
2.2.5.	Coordination et planification.....	37
2.3.	Le fonctionnement du projet.....	39
2.3.1.	Le consortium et ses partenaires.....	40
2.3.2.	Construire des dialogues multi-acteurs.....	43
2.3.3.	S'adapter en temps réel.....	44
3.	ADAPTER LE MODELE DES SERVICES D'EAU.....	46
3.1.	Un appui au développement toujours pertinent mais à adapter en situation de crise.....	46
3.1.1.	L'impasse des interventions humanitaires sans développement.....	46
3.1.2.	La gestion des services, à redessiner en temps de crise, mais à ne pas oublier.....	48
3.1.3.	Les modalités de gouvernance : exigeantes mais indispensables.....	52

3.2.	Des modes opératoires d'urgence dont il faut s'inspirer et des pratiques humanitaires WASH qui pourraient s'améliorer.....	53
3.2.1.	Répondre aux besoins urgents vitaux	54
3.2.2.	Agir vite	55
3.2.3.	Mieux anticiper et gérer les risques	57
3.2.4.	Quelques pistes d'amélioration de l'action humanitaire WASH.....	58
3.3.	La construction d'un partenariat mixte, clé de voûte d'une approche nexus.....	59
3.3.1.	La force de l'ancrage pluriel.....	59
3.3.2.	Le besoin de coordination.....	62
3.3.3.	Quel rôle pour les bailleurs ?.....	64
3.3.4.	Le temps de maturation des relations	65
3.3.5.	Un apprentissage empirique par collaboration.....	66
3.4.	Certains enjeux insuffisamment pris en compte.....	67
3.4.1.	La question urbaine et foncière	67
3.4.2.	Le précaire équilibre entre offres et besoins en eau	68
3.4.3.	La fragilité de la cohésion sociale	69
4.	RECOMMANDATIONS	72
4.1.	Coordination et planification, montage et pilotage de projet	72
4.2.	Gestion des services et points d'eau.....	73
4.3.	Urgences, flexibilité et responsabilités.....	75
4.4.	Cohésion sociale	75
4.5.	Tableau récapitulatif.....	78
5.	CONCLUSION	81
6.	BIBLIOGRAPHIE.....	82
7.	ANNEXES.....	84
7.1.	Annexe 1 : Méthodologie de capitalisation.....	84
7.1.1.	Objectif et cadre de la capitalisation.....	84
7.1.2.	Un travail collaboratif et dynamique.....	84
7.1.3.	Les sources d'information	85
7.2.	Annexe 2 : Suivi-évaluation du projet.....	86

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Table des schémas

Schéma 1. Évolution des PDI (source : OCHA, rapport de situation au Burkina Faso de février 2023). N.B. : La baisse visible au premier trimestre 2022 ne serait pas liée à un événement particulier mais à une révision de la méthode de recensement du CONASUR.	9
Schéma 2. Situation courante et projetée pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso (source : cadre harmonisé du Food Security Cluster, mars 2023)	12
Schéma 3. Tableau de bord de la situation d'accès à l'eau potable (source : Cluster WASH, février 2023)	13
Schéma 4. Zone d'intervention du projet Nex'Eau (source : Solidarités International).....	17

Table des tableaux

Tableau 1. Nombre de personnes déplacées recensées dans les communes d'intervention du projet Nex'Eau entre avril 2021 et mars 2023 (source : CONASUR)	17
Tableau 2. Tableau récapitulatif des recommandations	78



LISTE DES ACRONYMES

ACTEA	réseau des ACteurs de l'Eau et de l'Assainissement
AEPS	Adduction d'Eau Potable Simplifiée
AFD	Agence Française de Développement
AME	Article Ménager Essentiel
AMELP	Plan d'atténuation et de suivi environnemental et plan d'assurance qualité de l'eau
APU	Activity Progress Update
AUE	Association des Usages de l'Eau
CCBam	Communauté de Communes du Bam
CCEA	Comités Communaux Eau et Assainissement
CCC	Cadre de Concertation Communal
CCCM	Camp Coordination and Camp Management
CCP	Cadre de Concertation Provincial
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CGPE	Comité de Gestion de Point d'Eau
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CODESUR	Conseil Départemental de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
CONASUR	Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
COPIL	Comité de Pilotage
CST	Comité de Suivi Technique
DG ECHO	Direction Générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne
DGEP	Direction Générale de l'Eau Potable
DPEA	Direction Provinciale de l'Eau et de l'Assainissement
DRC	Danish Refugee Council
DREA	Direction Régionale de l'Eau et de l'Assainissement
EDIP	Espaces de Dialogue Intercommunautaire
EHA	Eau Hygiène et Assainissement
EIGS	État Islamique au Grand Sahara
EIMS	Évaluation Itérative avec Mini-Séminaire
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FFOM	Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
GCORR	Groupe de Coordination Opérationnelle de la Réponse Rapide
GMAO	Gestion et Maintenance des Opérations
GTR-EA	Groupe Thématique Régional « Eau et Assainissement »
HDP	Humanitaire Développement Paix
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
IASC	Inter-Agency Standing Committee

INSO	International NGO Safety Organisation
IRC	International Water and Sanitation Centre
JNIM	Jamā'at Nuṣrat al-Islām wal-Muslimīn
MEAL	Monitoring, evaluation, accountability, and learning
MEEA	Ministère de l'Environnement, de l'Eau et de l'Assainissement.
MoU	Memorandum of Understanding
NEAT+	Nexus Environmental Assessment Tool
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONEA	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PACD	Programme d'Appui aux Collectivités pour le Développement
PCD	Plan Communal de Développement
PEA	Point d'Eau Autonome
PIRC	Programme d'Investissement et de Renforcement de Capacités de l'ONEA
PDI	Personne Déplacée Interne
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RRM	Mécanisme de Réponses Rapides
SAT	Site d'Accueil Temporaire
SDUC	Schéma Directeur d'Urgence Concerté
SIG	Système d'Information Géographique
SONABEL	Société nationale d'électricité du Burkina Faso
ST GUW	Secrétariat Technique pour la Gestion des situations d'Urgence en WASH
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service
UNICEF	Le Fonds des Nations unies pour l'enfance
URD (Groupe) ..	Groupe Urgence Réhabilitation et Développement
USAID	L'Agence des États-Unis pour le développement international
VDP	Volontaire de Défense de la Patrie
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (traduction anglaise de EHA)
ZAD	Zone d'Accueil de Déplacés

1. INTRODUCTION

En avril 2021 a démarré au Burkina Faso le projet Nex'Eau qui vise à appuyer les services d'eau potable dans leurs missions, face à la crise sécuritaire. En effet, avec les déplacements de populations, les besoins en eau ont été géographiquement redistribués vers les villes d'accueil dont les réseaux hydrauliques et la production en eau peinaient déjà à répondre à la demande préexistante. Par ailleurs, l'accès au terrain est de plus en plus entravé par la présence de groupes armés et les infrastructures hydrauliques sont devenues des cibles de sabotage¹. Par une alliance entre modalités d'urgence et de développement, le projet Nex'Eau cherche ainsi à renforcer la résilience des services publics d'eau potable dans cinq communes du Nord et Centre-Nord du Burkina Faso : Kongoussi, Ouahigouya, Oula, Séguénéga et Titao.

Dans cette première partie introductive (partie 1.), nous cherchons à donner au lecteur les principaux éléments de compréhension qui éclaireront ensuite le récit du projet Nex'Eau (partie 2.), les leçons apprises (partie 3.) et les recommandations formulées (partie 4.). Il s'agit donc tout d'abord de comprendre le contexte sociopolitique dans lequel s'est déroulé le projet (partie 1.1) ainsi que l'histoire sectorielle dans laquelle il s'inscrit (partie 1.2). Puis nous décrivons le projet Nex'Eau tel qu'il avait été initialement conçu (partie 1.3), ce qui permettra de mettre en évidence et d'analyser les différences avec le vécu du projet.

N.B. : Le projet Nex'Eau devrait se poursuivre grâce à l'obtention de nouveaux financements. La présente capitalisation ne constitue donc pas le point final du projet mais seulement un point d'étape réflexif dans la dynamique en cours. D'autres exercices de capitalisation seront les bienvenus par la suite et permettront un meilleur recul sur le travail réalisé.

1.1. Contexte : de l'insécurité à l'instabilité politique

Le projet Nex'Eau a été conçu dans un contexte sécuritaire et humanitaire déjà préoccupant mais la situation a continué de se dégrader pendant la durée du projet, rendant certaines zones de plus en plus inaccessibles et aggravant déplacements de populations et besoins humanitaires. En parallèle, la situation politique a été profondément bouleversée en 2022 à cause de deux coups d'États.

1.1.1. Un pays en proie aux conflits

Depuis maintenant plus de dix ans, le Burkina Faso est frappé par l'instabilité politique et sécuritaire qui affecte le Sahel. D'abord concentrées au Nord Mali, les violences des groupes armés insurrectionnels djihadistes se sont multipliées et sévissent à présent dans toute la région (Thurston, 2019). La présence de ces groupes armés se manifestent de différentes façons, par des attaques et intimidations dans les villages, par la multiplication d'engins explosifs improvisés, par des contrôles sur les axes routiers pour limiter les mouvements depuis et vers les villes, ou encore par des sabotages d'infrastructures affectant de manière croissante les services d'eau, d'électricité et de communication². Certaines villes, comme Titao ou Djibo, sont aussi « tombées » sous blocus de groupes armés, rendant extrêmement difficile tout mouvement hors de, ou vers, ces villes et piégeant ainsi les populations qui s'y trouvent.

Les différents groupes armés présents au Burkina Faso agissent au nom de deux grands mouvements régionaux et selon des allégeances parfois changeantes (Beavor, 2022) : d'une part du JNIM, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn)³, qui est très actif dans les régions du Nord et du Centre-Nord du Burkina Faso, et d'autre part de l'EIGS (État Islamique au Grand Sahara) qui évolue principalement dans la région du Liptako Gourma (zone dite « des Trois Frontières »

¹ Voir les alertes sur les attaques aux points d'eau du Cluster WASH : <https://drive.google.com/drive/folders/1BPc2n814XQkSWAloPN0EeSIYhmlaRs2W>

² <https://libreinfo.net/burkina-faso-destruction-de-pylones-daerodrome-des-edifices-publics-rien-echappe-encore-a-la-colere-des-terroristes/>

³ Le JNIM a peu à peu absorbé plusieurs groupes armés djihadistes, notamment Ansarul Islam et la Katibat Macina.

entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger). Ces deux groupes djihadistes se combattent l'un l'autre mais visent tous deux à imposer une domination politique, sociale et culturelle, ainsi qu'à délégitimer l'État et ses institutions. Leurs présences sur les territoires et leurs velléités d'expansion *contraignent* gravement l'accès et les déplacements dans de nombreuses zones. L'ancien président nigérien, Mahamadou Issoufou, médiateur de la CEDEAO au Burkina Faso, considérait ainsi en juin 2022 que 40 % du territoire était hors de contrôle de l'État⁴. Depuis, en dépit des intentions affichées par le nouveau président Ibrahim Traoré de venir à bout du terrorisme⁵, les violences se poursuivent. En février 2023, le nombre de morts liés aux attaques a même atteint un des plus hauts niveaux de ces dernières années⁶.

Dès les années 2000, face à une criminalité croissante (vols, braquages) dans les villages et certaines villes, à la faible présence de l'État dans ces zones ou à une remise en cause de la compétence régalienne de la police, des groupes d'autodéfense, appelés Koglweogo, se sont spontanément développés au sein de la société civile (Soré et al., 2021). La crise sécuritaire affectant de plus en plus de territoires, certains groupes se sont alors mobilisés dans ce qu'ils ont qualifié de « lutte anti-terroriste » (International Crisis Group, 2020). De son côté, l'Assemblée nationale a décidé en 2020 d'institutionnaliser le recrutement des « Volontaires pour la Défense de la Patrie » (VDP)⁷, forces civiles suppléatives partiellement issues des Koglweogo (Soré et al., 2021). Depuis la prise de pouvoir du capitaine Ibrahim Traoré, cette stratégie s'est encore renforcée dans le but de recruter 50 000 nouveaux VDP⁸ pour combattre au côté des forces régulières, les Forces de Défense et de Sécurité (FDS). Alors que certaines communautés du Nord, se sentent de plus en plus stigmatisées – notamment les peuls⁹ –, des voix s'élèvent pour alerter sur le risque d'exactions commises par des forces de sécurité et les VDP¹⁰, mais aussi sur celui d'exacerbation des violences intercommunautaires que fait courir le recours à ces forces suppléatives (Tisseron, 2021), cela malgré les programmes de formation prévus, visant notamment à mieux garantir le respect des droits humains et du droit international humanitaire¹¹.

1.1.2. Des déplacements de populations massifs

L'insécurité grandissante dans la région a eu pour conséquence de générer des mouvements de population gigantesques. Fin avril 2023, on comptait près de 1,9 million de personnes déplacées internes (PDI), soit près de 9 % de la population du Burkina Faso, dont près de la moitié seraient des enfants¹². Il s'agit de l'une des crises de déplacement les plus rapides au monde, le nombre de déplacés ayant été multiplié par plus de 20 depuis janvier 2019 (voir Schéma 1).

D'après le rapport de situation de février 2023 d'OCHA, les conflits et les déplacements de population affectent particulièrement les provinces du Sahel, Nord et Centre-Nord et de l'Est. En décembre 2022,

⁴ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220618-le-m%C3%A9diateur-de-la-c%C3%A9d%C3%A9o-pour-le-burkina-faso-mahamadou-issoufou-%C3%A0-ouagadougou>

⁵ <https://lefaso.net/spip.php?article118523>

⁶ <https://acleddata.com/2023/03/03/regional-overview-africa-february-2023/>

⁷ Loi n°002-2020/AN du 21 janvier 2020 portant institution de Volontaires pour la défense de la Patrie.

⁸ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/10/26/le-burkina-faso-va-recruter-50-000-volontaires-pour-renforcer-la-lutte-de-l-armee-contre-le-djihadisme_6147315_3212.html

⁹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/09/15/nous-sommes-devenus-les-premiers-suspects-au-burkina-faso-les-peuls-de-plus-en-plus-stigmatises_6141793_3212.html

¹⁰ <https://www.hrw.org/fr/world-report/2023/country-chapters/383648#039784>

¹¹ <https://news.un.org/fr/story/2023/02/1132727>

¹² <https://reports.unocha.org/fr/country/burkina-faso/>

les communes de Ouahigouya, Djibo, Kaya et Fada-Ngourma étaient celles qui accueillait le plus de déplacés, plus de 100 000 chacune, venus principalement des zones rurales des provinces environnantes.

Les personnes déplacées arrivent dans les zones d'accueil par vagues successives, fuyant généralement leurs localités après des attaques ou en prévention. Elles n'effectuent pas toujours un seul trajet et peuvent être amenées à reprendre la route plusieurs fois. Il est donc parfois difficile de retracer leurs chemins. Le plus souvent, elles cherchent refuge en périphérie des villes secondaires les plus proches, jugées plus sûres, ou parce qu'elles y ont de la famille. Ainsi, les personnes déplacées se sont majoritairement installées dans des familles d'accueil quand elles le pouvaient, ou dans des camps, officiels ou improvisés, appelés Sites d'Accueil Temporaires (SAT) ou Zones d'Accueil de Déplacés (ZAD). En novembre 2022, on comptait 178 SAT et ZAD dans tout le Burkina Faso¹³.

Évolution des PDI

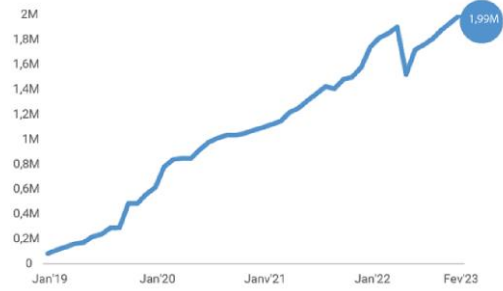


Schéma 1. Évolution des PDI (source : OCHA, rapport de situation au Burkina Faso de février 2023).

N.B. : La baisse visible au premier trimestre 2022 ne serait pas liée à un événement particulier mais à une révision de la méthode de recensement du CONASUD.

Comme souvent dans les contextes de crises, les populations locales ont été les premiers acteurs de la réponse humanitaire. Une partie des personnes déplacées ont été accueillies au sein des foyers résidents, et des solidarités locales informelles se sont organisées pour leur apporter de l'aide, notamment des vivres. L'hospitalité et l'entraide ont été exceptionnelles¹⁴ mais alors que la crise se poursuit, l'usure gagne peu à peu et des tensions apparaissent entre usagers et communautés (Hubert 2022 ; Cluster WASH, 2023).

L'accès à l'eau fait partie des problématiques quotidiennes pour les populations. Celles disposant d'un branchement privé sont confrontées à des coupures régulières et parfois très longues du réseau, les contraignant à aller chercher l'eau à des bornes fontaines, comme le reste des habitants. Aux bornes fontaines, les temps d'attente se sont donc considérablement allongés et ce d'autant plus que les ouvrages tombent régulièrement en panne, sous l'effet de la surutilisation. C'est particulièrement vrai pour les points d'eau gratuits, ceux construits dans les SAT ou ceux des mosquées, centres de santé ou écoles. En outre, des disputes éclatent plus fréquemment (Hubert, 2022) et les distances aux points d'eau peuvent parfois être longues. Face à ces difficultés, ceux qui en ont les moyens passent par des revendeurs d'eau, tandis que les habitants les plus démunis ont recours à des sources alternatives, comme les puits ou même des eaux de surface, malgré les risques sanitaires.

En dépit du caractère temporaire affiché de ces sites, de la volonté de nombreuses personnes déplacées de retourner chez elles et du discours politique considérant la crise comme provisoire, la situation laisse à penser que la crise est amenée à se prolonger. Il paraît donc indispensable de trouver des solutions de vie pérennes pour les personnes déplacées, en prenant également en compte les personnes résidentes, dont les ressources se sont amoindries avec les efforts de solidarité.

1.1.3. Des services publics sous le choc

Dans les villes d'accueil, ces déplacements massifs et rapides ont provoqué des « chocs démographiques » accentuant la pression sur les ressources et services existants, foncier et eau notamment. À titre d'illustration, entre 2019 et 2022, les populations des villes de Ouahigouya et Kongoussi ont connu des croissances respectives de 95 % et 140 % (Hubert, 2022).

Les services publics ne parviennent tout simplement pas à suivre ce rythme de croissance, alors même que leurs niveaux étaient déjà insuffisants avant les déplacements. En ce qui concerne

¹³ Chiffre du Cluster CCCM/GSAT au Burkina Faso.

¹⁴ <https://www.unhcr.org/fr/actualites/stories/des-burkinabes-deplaces-trouvent-un-nouveau-foyer-et-leur-hote-une-cause-pour>

l'approvisionnement en eau potable, l'augmentation du nombre d'usagers implique d'accroître la production et la distribution en eau et de renforcer la maintenance et les réparations des ouvrages qui se détériorent plus vite. Or, sans nouveaux investissements et à moyens de fonctionnement constants, les services techniques sont débordés et ne peuvent pas faire face à la demande alors que, dans un contexte de pauvreté croissante, les services font également face à des difficultés pour le recouvrement des redevances. Par ailleurs, l'insécurité très forte en zone rurale complique l'accès des opérateurs de services à certaines zones où sont installés des ouvrages critiques pour le fonctionnement des services (installations électriques, forages, etc.), installations qui subissent parfois des sabotages de la part des groupes armés.

Alors que l'enjeu foncier constituait, déjà avant la crise, une source potentielle de tensions en raison de l'importance du foncier dans le système agro-pastoral et du fait de la pluralité des droits dont il relève (droit d'accès, d'usage, droit coutumier, réglementaire, etc. – Lund, 2001), cette problématique a pris une acuité plus forte encore, dans un contexte d'augmentation de la densité de population et d'un accès aux terres de plus en plus réduit en raison de l'insécurité. Cela se traduit par une pénurie de logements et donc l'extension des zones urbaines non loties, où le processus d'urbanisation informel ne tient pas compte des besoins et contraintes pour l'organisation des services publics (Robineau, 2014). Par ailleurs, cela contraint fortement les activités agropastorales, qui étaient pourtant au cœur des modes de vie des personnes déplacées, principalement venues du monde rural. Ainsi, les villes d'accueil sont confrontées à une équation urbaine multidimensionnelle liée à la fois à la croissance fulgurante de la population et à la précarité grandissante.

1.1.4. Des tensions qui émergent

Dans ce contexte, la cohésion sociale se trouve fortement fragilisée. Des conflits violents localisés ont opposé différentes communautés dans un nombre grandissant de villages, conduisant à des déplacements massifs de population dans ce qui a pu être qualifié de « spirale de la violence » (International Crisis Group, 2020). Par ailleurs, ces tensions font le lit des groupes djihadistes qui les instrumentalisent pour mieux recruter des combattants (Zanoletti, 2020). Des amalgames et préjugés, relayés sur les réseaux sociaux, se diffusent ensuite rapidement et certains épisodes laissent craindre des incitations à la haine et à la violence¹⁵.

Dans les territoires d'accueil, les populations déplacées sont parfois suspectées de collaborer avec les groupes armés djihadistes. Certaines reçoivent des menaces, parfois mises à exécution¹⁶. Plus généralement, les déplacés peuvent être mal perçus par les populations résidentes avec lesquelles ils entrent en concurrence pour l'accès aux biens et aux services. Il arrive aussi que certains résidents finissent par nourrir un ressentiment envers les déplacés qui bénéficieraient d'une aide internationale dont les populations résidentes seraient très souvent privées.

Face aux dégradations voire aux coupures affectant les services publics, des tensions se manifestent également entre usagers, notamment pour l'accès à l'eau (Hubert, 2022). Il s'agit le plus souvent de disputes occasionnelles et mineures, liées à l'ordre de passage, aux quantités prélevées ou aux tarifs pratiqués, mais elles contribuent à alimenter des tensions plus larges.

Enfin, même au sein des foyers, des tensions semblent apparaître peu à peu en raison de la promiscuité entre habitants, tensions exacerbées par l'accueil éventuel de déplacés et la dégradation des conditions de vie à mesure que la crise s'installe. En somme, le risque d'escalade des violences est un point d'attention de plus en plus préoccupant.

¹⁵ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230109-au-burkina-faso-les-autorit%C3%A9s-s-inqui%C3%A8tent-d-une-flamb%C3%A9e-de-violence-sur-les-r%C3%A9seaux-sociaux>

¹⁶ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230612-d%C3%A9plac%C3%A9s-au-burkina-faso-la-situation-s-est-beaucoup-d%C3%A9grad%C3%A9e-%C3%A7a-ne-va-pas>

1.1.5. Une instabilité politique qui s'installe

Le Burkina Faso, auparavant connu pour sa stabilité politique (Natielse, 2013), traverse, depuis les insurrections de 2014 et la chute de l'ancien président Blaise Compaoré, une crise institutionnelle dont les deux coups d'État de 2022 constituent les dernières manifestations les plus visibles.

En janvier 2022, peu de temps après le massacre d'Inata où 53 gendarmes ont perdu la vie dans une attaque du JNIM qui avait profondément marqué la population¹⁷, un putsch militaire a renversé le président Roch Marc Christian Kaboré. Le colonel Paul-Henri Sandaogo Damiba, qui a alors pris le pouvoir, entendait rétablir la sécurité dans le pays. Dans ce but, il a notamment suspendu la constitution et fait adopter une charte de la transition¹⁸, mais aussi dissous les conseils des collectivités territoriales pour les remplacer par des délégations spéciales¹⁹, organes dirigeants, *a priori* temporaires, disposant des mêmes prérogatives que les précédents conseils et présidés par les préfets de département. La mise en place de ces délégations a toutefois pris un certain temps, laissant les communes sans autorité officielle pendant plusieurs mois. Par la suite, la situation sécuritaire a continué de se dégrader et huit mois plus tard, fin septembre 2022, un deuxième coup d'État a porté au pouvoir le capitaine Ibrahim Traoré, toujours au motif de mieux répondre à la crise sécuritaire. Cette fois, les délégations spéciales n'ont pas été dissoutes. Ces coups d'État successifs témoignent d'une certaine instabilité politique, alors même que l'inscription dans la durée des déplacements de population demanderait une véritable politique de prise en charge, incluant des enjeux d'aménagement et de développement territorial. La charte de la transition, signée par Ibrahim Traoré, prévoit néanmoins l'organisation d'élections en 2024.

Par ailleurs, les relations géopolitiques entre le Burkina Faso et ses partenaires sont également bouleversées²⁰. Alors qu'un rejet de la politique étrangère de la France s'est développé au sein de l'opinion publique²¹, les forces françaises ont dû quitter le territoire en février 2023, à la demande de l'État burkinabé²², ce dernier cherchant à développer de nouvelles coopérations militaires²³.

Enfin, il faut souligner que le climat politique se durcit, affectant la liberté de la presse et le droit à l'information. Reporters Sans Frontières pointe ainsi du doigt les conditions particulièrement difficiles du journalisme au Sahel (2023) et a même lancé en 2022 une campagne spécifique intitulée « Sauver le Journalisme au Sahel » afin que cette région ne devienne pas « la plus grande zone de non-information de l'Afrique ». Ce risque de désinformation pourrait en outre impacter l'aide internationale²⁴.

1.1.6. Une aide internationale de plus en plus humanitaire

Contexte humanitaire au Burkina Faso

Le contexte sécuritaire burkinabé a entraîné une crise humanitaire sans précédent. En 2023, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires considère que 4,7 millions de personnes sont dans le besoin²⁵, chiffre en augmentation constante depuis le début de la crise.

Par leur situation, les personnes déplacées comptent bien sûr parmi les plus vulnérables mais de nombreuses autres personnes sont également concernées. En effet, l'insécurité perturbe l'accès aux

¹⁷ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/11/19/au-burkina-faso-la-colere-monte-apres-l-attaque-meurtriere-du-poste-d-inata_6102704_3212.html

¹⁸ <https://burkina24.com/wp-content/uploads/2022/03/CHARTRE-DE-LA-TRANSITION.pdf>

¹⁹ <https://www.sig.bf/wp-content/uploads/2022/02/DECRET-DISSOLUTION-DES-CCT.pdf>

²⁰ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/01/02/au-burkina-faso-la-junte-demande-le-remplacement-de-l-ambassadeur-de-france_6156373_3212.html et <https://www.france24.com/fr/afrique/20221223-le-burkina-faso-expulse-la-coordinatrice-de-l-onu-dans-le-pays>

²¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/01/20/burkina-faso-nouvelle-manifestation-a-ouagadougou-contre-la-presence-francaise_6158681_3212.html

²² https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/01/24/le-burkina-faso-officialise-sa-demande-de-rupture-de-la-presence-militaire-francaise-dans-le-pays_6159024_3212.html

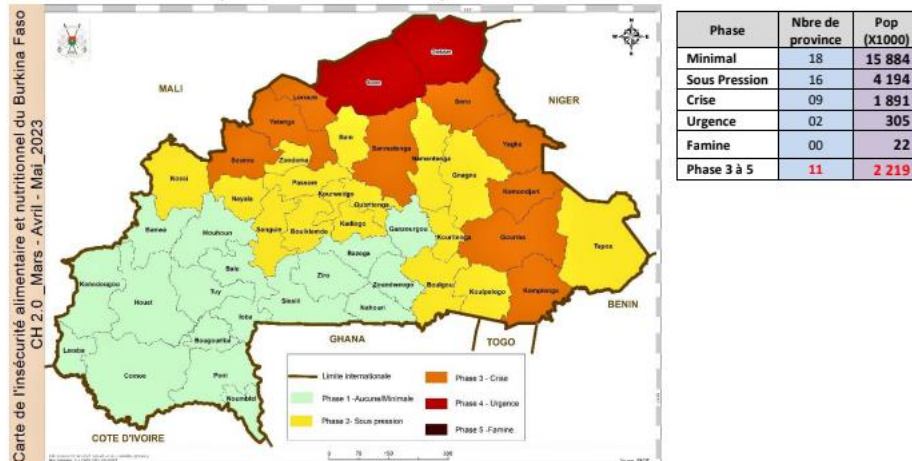
²³ <https://www.jeuneafrique.com/1453820/politique/russie-coree-du-nord-venezuela-le-burkina-faso-dibrahim-traore-se-tourne-vers-de-nouveaux-allies/>

²⁴ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230219-forbidden-stories-le-cicr-inquiet-de-la-campagne-de-d%C3%A9sinformation-sur-son-action-au-burkina-faso>

²⁵ <https://humanitarianaction.info/plan/1112>

biens et services essentiels, en particulier dans les localités soumises à des blocus par des groupes armés. Les populations font ainsi face à une baisse des approvisionnements en denrées alimentaires et à une hausse des prix²⁶. La situation projetée à l'été 2023 par le cadre harmonisé²⁷ dresse un tableau encore plus inquiétant (voir Schéma 2), avec plus de 3,5 millions de personnes en forte insécurité alimentaire (phase 3 à 5), dont près de 20 000 personnes en phase de catastrophe/famine (phase 5).

Situation courante (mars-avril-mai 2023)



Situation projetée (juin-juillet-août 2023)

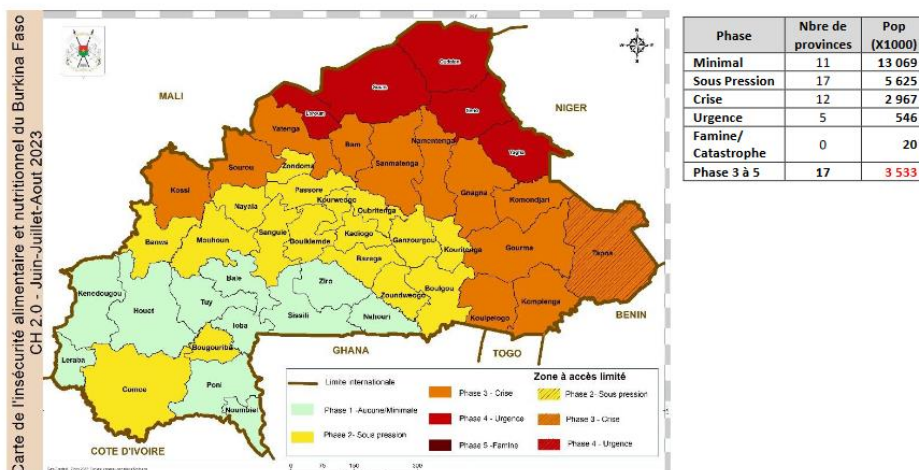


Schéma 2. Situation courante et projetée pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso (source : cadre harmonisé du Food Security Cluster, mars 2023)

Le cas du secteur WASH

L'accès à l'eau est également rendu difficile. Avec l'arrivée des personnes déplacées, les productions en eau sont devenues localement insuffisantes par rapport aux besoins, tandis que les groupes armés attaquent de plus en plus les infrastructures d'approvisionnement en eau (destruction ou sabotage)²⁸. Le tableau de bord du Cluster WASH (voir Schéma 3) affichait, en février 2023, un constat alarmant : seuls 5 % des bénéficiaires ciblés pour un accès durable à au moins 15 litres d'eau potable par personne et par jour avaient été atteints sur l'ensemble du Burkina Faso. Et alors que les besoins augmentent, le

²⁶ <https://fscluster.org/burkina-faso/about>

²⁷ <https://fscluster.org/burkina-faso/document/fiche-de-communication-du-cadre-0>

²⁸ Démarrées en 2017, ces attaques se sont intensifiées depuis 2022, année où l'on a recensé 58 attaques de points d'eau qui ont coupé l'accès à l'eau d'environ 830 230 personnes. Entre janvier et mars 2023, le Cluster WASH a dénombré 21 attaques (source : Cluster WASH, 15 avril 2023, Alerte sur les attaques aux points d'eau au Burkina Faso).

taux de financement humanitaire du secteur WASH est passé de 73 % en 2020 à 46 % en 2021 puis 35 % en 2022²⁹.

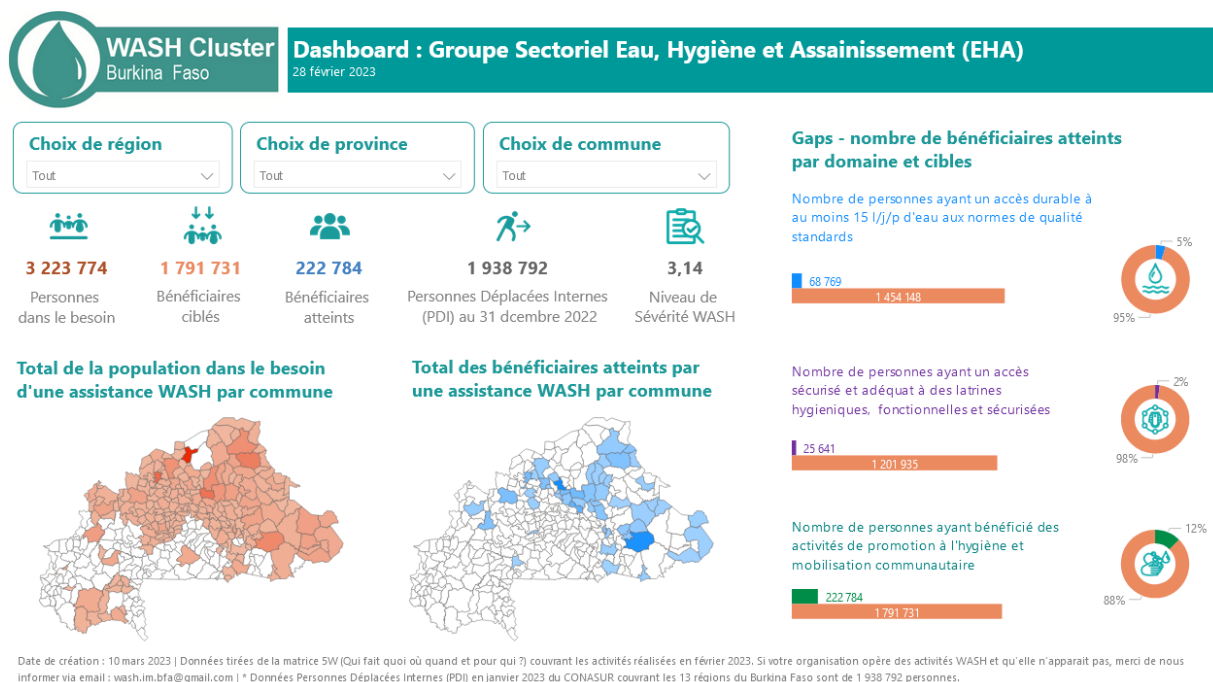


Schéma 3. Tableau de bord de la situation d'accès à l'eau potable (source : Cluster WASH, février 2023)

Cette forte présence d'acteurs humanitaires est relativement nouvelle pour le Burkina Faso qui était, avant la crise, un pays où se concentraient essentiellement des projets de développement. Or, les modes opératoires de ces organisations et acteurs diffèrent sensiblement, ce qui vient perturber les modes de fonctionnement des services et des acteurs institutionnels.

Le Burkina Faso reste néanmoins majoritairement un récipiendaire de l'aide au développement, l'aide humanitaire ne représentant que 17 % de l'aide totale en 2022-2021³⁰, et 14 % seulement en ce qui concerne plus particulièrement le secteur de l'eau, hygiène et assainissement (Cluster WASH, 2023).

1.2. Histoire des services d'eau potable au Burkina Faso

Dans cette partie, nous revenons sur l'organisation des services publics d'approvisionnement en eau potable du Burkina Faso et, brièvement, sur leur histoire, ce qui permettra de comprendre le rôle majeur que jouent les acteurs sectoriels et institutionnels dans la « crise de l'eau » actuelle. Alors que ces derniers rencontrent des difficultés, ils doivent par ailleurs s'accommoder de la présence, nouvelle, des acteurs humanitaires et de leurs modalités d'intervention. De leur côté, les acteurs de développement semblent pour la plupart poursuivre leurs activités telles quelles, éventuellement relocalisées dans des zones plus sûres. Enfin, on verra que face aux difficultés du secteur public, d'autres acteurs – privés – tendent à occuper une place significative dans l'approvisionnement en eau potable des populations.

1.2.1. Un modèle public étudié de longue date mais aujourd'hui bouleversé

On distingue au Burkina Faso différents services publics d'eau potable selon les types de zones desservies. L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) est une société d'État en charge

²⁹ Source : Matrice de financement du Cluster WASH, <https://drive.google.com/drive/folders/1KWdJqYntwHqkTw5RILVdK-ZrRN1gm7J>

³⁰ Source : https://public.tableau.com/views/OECDACAidataglacebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no OCDE,

de l'approvisionnement en eau potable (ainsi que de l'assainissement) dans les zones urbaines loties de plus de 10 000 habitants. Les milieux rural et semi-urbain sont, pour leur part, approvisionnés en eau via des ouvrages gérés, sous maîtrise d'ouvrage communale, par des opérateurs privés en délégation de service public, quand il s'agit de systèmes d'adduction d'eau potable simplifiés (AEPS) ou de points d'eau autonome (PEA). En pratique, il peut arriver qu'il n'y ait pas de délégataire de service public sur le territoire et, dans ce cas, on constate que les ouvrages hydrauliques sont souvent gérés de manière communautaire. L'arrivée de l'ONEA dans les nouvelles zones urbaines de plus de 10 000 habitants peut également prendre du temps. Enfin, en raison de leur absence de rentabilité, les pompes à motricité humaines (PMH) sont essentiellement gérées par des comités de gestion de points d'eau (CGPE) et par des Associations d'Usagers de l'Eau (AUE), même si théoriquement elles devraient être incluses dans le contrat des délégataires de services publics présents dans la zone.

Le modèle succinctement dépeint ci-dessus est le fruit d'un long processus d'expérimentations et de remises en question des politiques publiques relatives à la gestion de l'eau depuis 1976, date à laquelle la gestion de l'eau est passée dans le domaine public³¹. Cette histoire a fait intervenir de multiples acteurs : État et collectivités territoriales bien sûr, mais aussi opérateurs privés et usagers ainsi que de nombreuses organisations de développement (ONG et bailleurs). La gestion de l'eau constitue ainsi, de longue date, un exercice dynamique visant à améliorer l'accès à l'eau des populations, avec un poids fort des organisations internationales. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le Burkina Faso dispose depuis plus de cinquante ans d'une école d'ingénierie sur l'eau et l'environnement très reconnue (2iE)³², ainsi que d'un réseau des acteurs de l'eau et de l'assainissement au Burkina Faso solidement implanté (le réseau ACTEA)³³.

Malgré les importants progrès accomplis dans le secteur de l'eau et malgré la relative solidité du modèle comparativement à d'autres pays du Sahel avant la crise, les services publics d'eau potable rencontraient encore de nombreuses difficultés et le taux d'accès à l'eau potable n'était que de 65 % en milieu rural (et de 89,9 % en milieu urbain) d'après le MEEA (2016). Depuis, le modèle a toutefois été bouleversé par la crise humanitaire et politique, les contraintes d'accès qu'elle induit et les nouveaux acteurs qu'elle amène. Alors qu'il est indispensable de maintenir et même d'améliorer l'accès à l'eau des populations, les ouvrages hydrauliques sont détruits par des groupes armés ou délaissés par les opérateurs de services dans les zones devenues inaccessibles. Dans les zones d'accueil, les contributions financières ont diminué, les ouvrages hydrauliques surexploités s'abîment et surtout, à certains endroits, les ressources en eau disponibles ne suffisent plus à répondre aux besoins. Par ailleurs, la gestion de l'eau telle que définie par les politiques publiques et stratégies en vigueur, est de moins en moins respectée, en partie parce que la crise rend leur application impossible. Enfin, face à ces difficultés, on constate que les institutions sectorielles nationales et locales n'ont reçu qu'une assistance technique et financière limitée, même si elles conservent leurs prérogatives de maîtrise d'ouvrage.

1.2.2. L'irruption des opérations humanitaires d'accès à l'eau potable

Les interventions humanitaires, déployées en urgence pour répondre à la crise, sont venues bouleverser le schéma d'acteurs et les modalités de coopération qui préexistaient dans le secteur de l'eau potable. En effet, habitués à intervenir dans un contexte d'urgence où l'État n'est pas toujours présent et où il faut agir rapidement, les acteurs humanitaires négligent souvent les politiques publiques et réglementations en vigueur, de même qu'elles sont peu enclines à collaborer avec les institutions nationales et locales.

Rappelons que parmi les activités d'urgence, on retrouve classiquement des distributions (kits d'hygiène par exemple), de l'approvisionnement en eau par camion-citerne (« water trucking ») ou encore des réhabilitations de points d'eau relativement simples, principalement des réparations de PMH. Lors de ces activités, les dynamiques organisationnelles, les systèmes de gouvernance et les évolutions socio-

³¹ <https://oneabf.com/historique/>

³² <https://www.2ie-edu.org/>

³³ <https://www.actea.org/>

culturelles sont rarement pris en compte, ou alors leur considération se limite à des enquêtes ménages standardisées et à de brèves visites de formalités aux autorités. De plus, le principe de paiement de l'eau est *de facto* remis en cause par les opérations humanitaires qui, par leur gratuité, contribuent à déstructurer et même à délégitimer les modalités officielles de fonctionnement des services publics d'eau potable. Enfin, les réponses apportées sont des réponses à court terme, qui ne correspondent pas nécessairement aux investissements définis dans les plans de renforcement des services publics d'eau potable à long terme et qui ne sont pas non plus toujours cohérentes entre elles, conduisant à des doublons ou à des territoires délaissés, sans réflexion sur le fonctionnement du service.

Dans le secteur de l'eau potable, deux mondes semblent ainsi cohabiter : celui des humanitaires et celui des acteurs de développement, mal ou insuffisamment coordonnés, ajoutant de la confusion à un climat déjà troublé.

1.2.3. Des actions de développement encore aveugles à la crise

De leur côté, les acteurs de développement sont, du fait de leur histoire et de leur mandat, souvent bien au fait du système en place et des politiques régissant la gestion de l'eau. En général, ils appuient d'ailleurs les acteurs sectoriels et institutionnels dans la prise en charge de leurs fonctions. Mais, face à la crise, les acteurs de développement semblent démunis : répondre à des besoins immédiats ne fait pas partie de leur mandat et ils ne disposent pas des capacités pour intervenir dans des territoires qui présentent des risques sécuritaires. Ainsi, quand la crise commence à affecter leurs zones d'intervention, les acteurs ne parviennent plus à mener leurs activités, ont du mal à décaisser et voient finalement leurs projets ralentis ou même arrêtés. Ce constat a conduit la plupart des acteurs de développement à relocaliser leurs actions dans des zones moins sujettes à la crise. S'il s'agit d'une façon de mettre à distance les phénomènes de crise, c'est aussi une forme d'aveuglement ou de déni quant aux processus qui y conduisent. En conséquence, peu d'acteurs de développement ont essayé d'adapter leurs modes d'intervention pour prendre en compte, non pas la crise elle-même, mais le risque d'expansion de la crise. De plus, leurs activités n'incluent ni anticipation ni prévention des risques. Ces observations semblent heureusement évoluer avec le temps et une certaine prise de conscience comme le montre le fait que les pratiques soient en train de changer.

Reste que les acteurs de développement sont peu habitués aux acteurs humanitaires et à leurs modalités d'intervention. Ils n'occupent pas non plus leurs espaces d'échanges, qui viennent s'ajouter à d'autres arènes de discussion déjà existantes. Malgré tout, ces différents acteurs finissent par se croiser, sur le terrain ou au niveau des autorités et services techniques. Ainsi, peu à peu, des acteurs de développement s'intéressent à la crise et au monde humanitaire, de même qu'ils réfléchissent à une « approche nexus ».

1.2.4. Le rôle des acteurs privés dans l'approvisionnement en eau

Outre les services publics d'eau potable, les acteurs de développement ou les urgentistes, d'autres acteurs – moins visibles car plus informels – interviennent également dans l'approvisionnement en eau, en particulier deux d'entre eux : d'une part, des propriétaires qui installent des forages et bornes fontaines chez eux pour ensuite vendre ou distribuer gratuitement de l'eau à leur voisinage, et d'autre part, des revendeurs d'eau qui collectent et transportent l'eau jusqu'au domicile de particuliers. Ces acteurs jouent un rôle d'autant plus important que la production en eau des services publics est structurellement insuffisante, mal répartie, et leur gestion parfois défaillante, générant des interruptions de services plus ou moins longues.

Cependant, les activités de ces acteurs privés sont peu encadrées. Par exemple, le document cadre de gestion du service public de l'eau potable ne concerne pas les ouvrages hydrauliques privés. En conséquence, certains de ces acteurs s'affranchissent des règles en vigueur sur la qualité de l'eau ou sur la tarification, voire des principes d'universalité et d'équité de l'accès à l'eau, perturbant indirectement les stratégies de gestion des services publics d'eau potable. Dans tous les cas, ces

acteurs aux pratiques informelles, ainsi que leurs impacts, restent globalement peu étudiés et il est donc encore difficile d'apprécier l'ampleur de leurs rôles.

1.3. Le projet Nex'Eau

Imaginé en 2019 par Solidarités International, et conçu en première mouture avec le Gret, le projet a d'abord été proposé, sous forme de note conceptuelle, à l'ONEA qui a alors confirmé son intérêt. Par la suite, le Gret, Solidarités International et le Groupe URD ont cherché des financements auprès de différents bailleurs. C'est finalement avec l'AFD et USAID que le projet a peu à peu été précisé.

Nous détaillons ici le cadre du projet Nex'Eau tel qu'il avait été conçu à l'issue du montage de projet, à travers sa problématique, sa zone d'intervention, ses objectifs, ses partenaires ainsi que les activités et le mode opératoire envisagés. Ces éléments nous permettront de nous remémorer les hypothèses et la vision initiales du projet.

1.3.1. La problématique

La problématique du projet Nex'Eau a émergé des difficultés que connaissent les services publics d'eau potable dans le contexte de crise sécuritaire et humanitaire. L'équation entre une augmentation exponentielle du nombre de personnes déplacées entre fin janvier 2019 et février 2020, passant de 87 000 à 765 517 sur tout le territoire du Burkina Faso, et l'installation de la plupart de ces personnes dans les centres urbains, entraînait une pression intenable sur les services d'approvisionnement en eau alors que l'accès à l'eau était déjà une problématique forte avant la crise. En outre, lors du montage de projet, les problèmes sécuritaires avaient déjà conduit à l'abandon complet des services d'approvisionnement en eau par l'ONEA dans quelques centres. Pour les ONG et bailleurs, ce qui se jouait alors, c'était le risque d'un « effondrement complet des services d'eau, hygiène et assainissement » et la diminution du taux d'accès à l'eau potable des populations du fait de la précarité croissante des populations et des difficultés sociales. Les interventions humanitaires s'étaient par ailleurs multipliées et malgré le travail du Cluster WASH, la coordination entre les approches et actions des acteurs humanitaires entre eux, ainsi qu'avec les acteurs des services publics en eau, apparaissait encore insuffisante.

L'approche « nexus » a donc été identifiée comme un moyen d'apporter des réponses à une situation complexe et volatile qui ne pouvait pas relever uniquement de l'humanitaire ou du développement. À la place, il est apparu nécessaire d'appuyer les services publics d'eau potable en traitant les questions de développement et de besoins structurels, tout en étant suffisamment flexibles pour répondre aux urgences et en apprenant à mieux anticiper les risques. Le projet Nex'Eau cherchait donc à répondre à la problématique suivante : « **Comment améliorer la résilience des différents services publics d'eau potable face à l'afflux des déplacés et dans un contexte de forte insécurité ?** »

1.3.2. La zone d'intervention du projet

Le projet a ciblé des zones jugées à l'époque particulièrement sous pression, soit celles qui accueillait un nombre important de personnes déplacées et qui rencontraient des difficultés majeures dans l'approvisionnement en eau potable des populations. Il s'agissait de communes en première ligne des zones de conflits que les acteurs de développement avaient en bonne partie désertées, laissant la place aux interventions humanitaires. Le choix s'était par ailleurs porté sur des territoires urbains et péri-urbains où s'installaient majoritairement les déplacés.

Finalement, en tenant compte des intérêts des bailleurs et de l'ONEA ainsi que des contraintes opérationnelles des ONG, cinq communes ont été retenues (voir Schéma 4) : Kongoussi (région Centre-Nord), Ouahigouya, Titao, Oula et Séguénéga (région Nord), les trois premières communes comportant des centres urbains et les deux dernières étant principalement rurales. Il faut noter ici que les communes d'Oula et Séguénéga ont en réalité été choisies à la demande de l'AFD, qui souhaitait articuler le projet Nex'Eau avec un autre de ses projets, et non pas en raison de l'importance des déplacés dans ces communes.

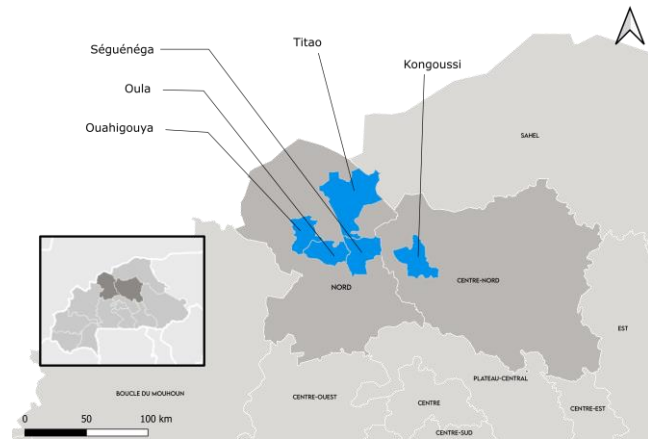


Schéma 4. Zone d'intervention du projet Nex'Eau (source : Solidarités International)

Durant les deux années du projet (avril 2021 à mars 2023), le nombre total de déplacés arrivés dans ces cinq communes est passé d'environ 100 000 à 250 000 personnes et cette croissance fulgurante a presque exclusivement concerné la commune de Ouahigouya qui est passée de 30 000 à 150 000 déplacés (voir Tableau 1). Les chiffres du CONASUR montrent également que les déplacés sont surtout localisés dans les communes de Titao, Ouahigouya et Kongoussi, installés soit dans des familles d'accueil, soit dans des sites d'accueil, situés surtout en périphérie des villes, et plus anecdotiquement dans les villes. En revanche, à Oula et Séguénéga, les déplacés ne dépassent pas 15 000 personnes, essentiellement installés au niveau de chaque bourg principal.

Tableau 1. Nombre de personnes déplacées recensées dans les communes d'intervention du projet Nex'Eau entre avril 2021 et mars 2023 (source : CONASUR)

	Kongoussi	Titao	Ouahigouya	Oula	Séguénéga	TOTAL
Avr-21	22 288	35 263	29 516	1 168	6 547	94 782
Mars-23	24 186	58 028	147 134	2 421	12 498	244 267

Dans les zones urbaines et péri-urbaines de Titao, Ouahigouya et Kongoussi, les services d'eau peinaient déjà, avant la crise, à répondre aux besoins croissants (du fait de la dynamique démographique) dans un contexte de ressources en eau limitées et difficilement accessibles, en particulier à Ouahigouya. Par ailleurs, les services municipaux rencontraient aussi de nombreux problèmes techniques et financiers. Même si officiellement, les taux d'accès à l'eau de l'ONEA de 2020 étaient respectivement de 68 %, 100 % et 100 %, en réalité, certains usagers rencontraient déjà à l'époque des difficultés d'approvisionnement³⁴.

À Oula et Séguénéga, l'ONEA n'est pour l'instant pas présent mais il envisage de s'y implanter dans les années à venir. Les ouvrages hydrauliques étaient anciennement gérés par le fermier "Sore et Frères", comme les ouvrages hydrauliques sous maîtrise communale à Ouahigouya et Titao, mais celui de cette dernière commune a depuis été déclaré défaillant. Les AUE existent mais ne semblent pas fonctionnelles et le principe de paiement de l'eau n'est quasiment pas appliqué. Ainsi, plusieurs ouvrages sont en panne et l'accès à l'eau est difficile même si, officiellement, les taux sont de 82 %³⁵.

Avec l'arrivée des personnes déplacées, on constate plusieurs problèmes – d'ordre technique, économique et social – qui affectent les usagers de l'eau mais aussi, plus en amont, les services. La

³⁴ D'après le diagnostic préliminaire et de consultation des partenaires, réalisé dans le cadre du projet Nex'Eau en décembre 2021.

³⁵ Idem.

pression sur les ouvrages et les services s'est accrue et les coupures ou pannes se font de plus en plus fréquentes. Dans les sites montés à la hâte, souvent en périphérie des villes, il n'existe presque jamais d'ouvrage hydraulique tant que les organisations humanitaires n'en installent pas et les déplacés sont alors contraints de parcourir de longues distances pour atteindre un point d'eau, où les queues s'allongent. Quand un point d'eau est installé – PEA ou PMH le plus souvent –, l'eau est délivrée gratuitement alors que l'accès à l'eau est payant aux bornes fontaines partout ailleurs, ce qui peut contribuer à des affluences à certains points d'eau et à l'apparition de tensions, voire à des tentatives de restriction d'accès par certains usagers. Le prix de l'eau est par ailleurs devenu instable, principalement à cause de la revente mais aussi dans une moindre mesure au niveau de certains PEA ou AEPS, du fait de la pénurie quasi structurelle. Au niveau des branchements particuliers de l'ONEA, les familles hôtes, en accueillant de nouvelles personnes dans leur foyer, peuvent voir leurs factures s'élever de manière importante et passer dans des tranches tarifaires supérieures³⁶. Globalement, pour faire face à ces contraintes, une partie de la population semble adapter ses usages et diversifier ses sources d'approvisionnement en eau, quitte à avoir recours à des eaux non potables pour certains usages domestiques (Hubert, 2022).

1.3.3. Les objectifs

L'objectif général du projet Nex'Eau était de « renforcer la résilience des services publics d'eau potable, en contexte de crises, dans les principaux centres urbains et communes d'accueil de déplacés internes au Burkina Faso ».

Le soutien aux acteurs locaux dans le maintien et le renforcement des services d'eau devait contribuer à garantir que les systèmes d'approvisionnement en eau seraient plus résilients aux chocs induits par la crise sécuritaire, et à la pression démographique induite par les déplacements de population. Ce soutien se traduisait plus concrètement par des réhabilitations et un renforcement des infrastructures d'approvisionnement en eau, une promotion à l'hygiène, des sensibilisations aux principes des services de l'eau, ainsi que par un vaste programme de renforcement de capacités et de soutien opérationnel aux opérateurs de l'eau, aux municipalités et aux autres décideurs clés. Au niveau des ménages, cela devait avoir pour conséquence une amélioration de la quantité et de la qualité de l'eau consommée, de la fiabilité et de l'accessibilité du service, tout en maintenant un prix abordable.

Au final, le projet recouvrait trois objectifs spécifiques :

- **Objectif spécifique 1** : Renforcer l'ONEA et les communes dans leurs capacités à maintenir le service de l'eau dans un contexte de crise sécuritaire et humanitaire.
- **Objectif spécifique 2** : Maintenir et renforcer les performances des services publics d'eau potable en termes de couverture, d'organisation, de gestion et suivi technique, financier et commercial.
- **Objectif spécifique 3** : Les méthodologies développées et leçons apprises sont capitalisées et diffusées en vue d'une réplication dans les principaux centres urbains d'accueil des déplacés forcés au Burkina Faso.

Pour atteindre le premier objectif spécifique, le projet misait sur le développement de Schémas Directeurs d'Urgence Concerté (SDUC) et de plans de renforcement de capacités. À travers ces activités, il s'agissait d'améliorer les capacités de coordination sectorielle de l'ONEA et des communes, en intégrant les acteurs et opérations d'urgence. Le deuxième objectif spécifique était un objectif de performances des services en termes d'infrastructures mais aussi d'exploitation et de régulation. Il reposait à la fois sur un appui aux services publics d'eau pour répondre aux besoins d'urgence et structurels via des travaux d'infrastructures hydrauliques, sur des formations des acteurs institutionnels et sectoriels, et sur un volet de sensibilisation sur les droits et devoirs des usagers des services publics d'eau potable. Ces deux premiers objectifs devaient par ailleurs s'appuyer sur la réalisation de

³⁶ L'ONEA applique, au niveau des branchements privés, une tarification mensuelle par tranche, c'était-à-dire que le prix de l'eau varie en fonction de la tranche volumétrique : 188 FCFA entre 0 et 8 m³ ; 463 FCFA entre 9 et 15 m³ ; 663 FCFA entre 16 et 25 m³ ; 1104 FCFA au-delà. Plus un foyer est nombreux, plus il va consommer d'eau et plus il atteindra donc des tranches élevées pour lesquelles l'eau coûte cher.

diagnostics pour mieux comprendre les effets de la crise humanitaire et sécuritaire sur l'accès à l'eau des populations et sur le fonctionnement des services publics d'eau potable. Enfin le dernier objectif – transversal – visait à prendre du recul sur l'expérience menée, à en dégager les bonnes pratiques et à valoriser celles-ci plus largement, « l'approche nexus » étant un sujet d'attention pour de nombreux acteurs du secteur.

1.3.4. Les partenaires techniques et financiers

Les partenaires financiers

Le projet Nex'Eau, dans sa première phase qui fait l'objet de la présente capitalisation, est en réalité la somme de deux projets financés par deux bailleurs de fonds distincts, chacun finançant indépendamment une partie du projet. Le projet financé par USAID – « Nexus Activity - Support program for the maintenance and strengthening of public drinking water services in the main areas hosting internally displaced people in Burkina Faso » – se concentrait exclusivement sur les communes de Titao et Kongoussi. En revanche, le projet financé par l'Agence Française de Développement (AFD), « Projet de Renforcement de la Résilience des Services Publics d'eau potable en contexte de crise au Burkina Faso » (P2RSP), ciblait l'ensemble des cinq communes d'intervention.

Le financement de USAID s'élevait à 2 250 000 USD pour une durée de deux ans, commencée en mars 2021 et finalement prolongée de 6 mois. Quant au financement de l'AFD, une première convention de deux ans a doté le projet de 1 500 000 EUR puis une deuxième, d'une enveloppe de 2 000 000 EUR, a été rapidement ajoutée, prolongeant ainsi la totalité du financement jusqu'à septembre 2024. Un prochain financement est également attendu pour poursuivre le projet, via une délégation de fonds de la DG ECHO à l'AFD.

Il faut noter ici que le financement USAID était un financement de développement, et non humanitaire, comme USAID avait pris soin de le rappeler au consortium dès le montage, ce qui impliquait des procédures de mise en œuvre différentes. Ainsi, le projet Nex'Eau a été financé par deux bailleurs de développement peu habitués aux opérations humanitaires, à leurs modalités et à leurs acteurs. Il constituait donc pour eux un projet innovant et pilote en vue d'expérimenter une « approche nexus ». Néanmoins, la subvention de l'AFD était issue du fonds « Paix et Résilience Minka », outil de financement spécifiquement dédié aux projets intervenant dans des contextes de crises et de conflits, selon des procédures spécifiques permettant d'agir plus rapidement³⁷.

Par ailleurs, pour l'AFD, le projet Nex'Eau s'insérait dans un programme plus vaste, dénommé le PIRC (Programme d'Investissement et de Renforcement de Capacités de l'ONEA), débuté en juin 2019 et visant notamment l'amélioration de l'approvisionnement en eau de la ville de Ouahigouya par un transfert d'eau depuis le barrage de Guitti, situé à environ 70 km, et desservant les communes d'Oula et Séguénéga. Il s'agit en réalité d'un projet ancien, identifié en 2004. Après une phase de construction du barrage de huit ans, et après de nombreux audits pour vérifier la sûreté et la sécurité du barrage ainsi que la mise en œuvre du plan de gestion environnemental et social et du plan d'action de réinstallation, la gestion du barrage a finalement été rétrocédée à l'ONEA en 2020. Quant à la réalisation des travaux d'adduction en eau potable, des études passées ont été réactualisées entre 2018 et 2020 et les dossiers d'appel d'offres ont ensuite été lancés en 2021. Depuis, les prestataires ont été recrutés, ainsi qu'une assistance technique au niveau de l'ONEA. Des dispositifs de sûreté et de sécurité des chantiers sont également en cours d'élaboration et les chantiers devraient démarrer prochainement. La mise en œuvre d'un « volet nexus », complémentaire avec le PIRC, avait ainsi pour objet de pouvoir intervenir rapidement, en raison des délais importants nécessaires à la construction des conduites d'acheminement de l'eau depuis le barrage, sachant que le mécontentement de la population allait croissant³⁸. Enfin, un dernier enjeu résidait dans le fait que les infrastructures mises en place dans le cadre du projet puissent être en cohérence avec les standards de l'ONEA, qui en reprendrait à terme la gestion.

³⁷ On note cependant que lesdites procédures ne semblent pas connues des porteurs de projet et ne font a priori l'objet d'aucun document disponible publiquement.

³⁸ <https://lefaso.net/spip.php?article100438>

Les partenaires techniques

Pour mettre en œuvre le projet Nex'Eau, un consortium original d'ONG a été mis sur pied, composé d'une ONG humanitaire arrivée au Burkina Faso avec la crise en 2018 – Solidarités International -, d'une ONG de développement présente dans le pays depuis 20 ans – le Gret – et d'un *think tank* basé en France, spécialisé dans les contextes de crise et « l'approche nexus » – le Groupe URD. L'ONG Solidarités International a été choisie comme chef de file du consortium en raison de sa connaissance supposée de USAID et de ses procédures, et, à ce titre, portait la coordination du consortium, même si celle-ci était envisagée de manière partagée entre Solidarités International et le Gret, comme un « travail d'équipe ».

Ce consortium d'ONG s'est associé à l'ONEA pour piloter et mettre en œuvre le projet, celui-ci ayant été pensé à l'origine uniquement en zone urbaine, sur le réseau de l'ONEA. À ce moment-là, les communes étaient vues comme un partenaire de moindre importance pour le volet de développement et d'exploitation des services d'eau. Or, les communes représentent des acteurs majeurs de la décentralisation, en charge de la « compétence eau » et, du reste, l'ONEA n'est pas présent dans les communes d'Oula et Séguénéga. Aussi, l'importance d'associer les communes au projet Nex'Eau a logiquement fini par s'imposer.

Enfin, le ministère de l'Environnement, de l'Eau et de l'Assainissement³⁹, essentiellement à travers ses structures déconcentrées (Direction Régionale de l'Eau et de l'Assainissement – DREA – et Direction Provinciale de l'Eau et de l'Assainissement – DPEA) qui jouent le rôle d'appui à maîtrise d'ouvrage communale, a également été considéré comme un partenaire du projet.

1.3.5. Activités et mode opératoire

Pour répondre aux objectifs spécifiques, des activités ont été proposées et les responsabilités des membres du consortium ont été définies selon les expertises de chacun, en lien avec les partenaires institutionnels et sectoriels.

Solidarités International a pris en charge les activités d'urgence classiques pour répondre aux besoins immédiats (distribution de kits d'hygiène, réhabilitation de points d'eau). En tant que responsable de la partie dite « hard », l'ONG avait également la charge de superviser les appels d'offres ainsi que les travaux de construction ou de réhabilitation d'infrastructures hydrauliques. Ce processus devait ainsi permettre de conduire les travaux plus rapidement que via des procédures classiques de l'ONEA ou des communes.

De son côté, le Gret avait la responsabilité de développer les Schémas Directeurs d'Urgence Concertés (SDUC) et des plans de renforcement de capacités pour les communes, ainsi que d'appuyer l'ONEA pour améliorer ses capacités de coordination et ses responsabilités de maîtrise d'ouvrage. Des études, activités de promotion à l'hygiène et aux principes du service public et un travail d'intermédiation sociale pour garantir le bon déroulement des travaux étaient également prévus.

Enfin, les activités relatives au processus d'apprentissage (évaluations itératives avec mini séminaire dites EIMS⁴⁰, recherches et capitalisation) ont quant à elles été confiées au Groupe URD.

Il est à noter qu'à l'origine du projet, le consortium avait été envisagé comme une unité d'assistance technique. Finalement, à la demande de l'ONEA, ce mode opératoire a été abandonné au profit d'une collaboration comprenant un pilotage stratégique incluant l'ONEA, les communes, les services techniques déconcentrés et des experts du consortium, le tout en s'appuyant sur les équipes terrain de chaque partenaire basées à Ouahigouya et Kongoussi. En outre, en tant que maîtres d'ouvrages finaux, les voix de l'ONEA et des communes devaient être prioritaires dans les arbitrages.

³⁹ Anciennement « Ministère de l'Eau et de l'Assainissement » lors du montage de projet.

⁴⁰ Comme son nom l'indique, il s'agit d'un processus évaluatif régulièrement répété tout au long d'un projet et qui comprend des ateliers (mini-séminaires). Ces ateliers sont conduits avec les organisations dont on évalue les activités, dans une démarche d'accompagnement, afin de valider les résultats de l'évaluation et d'établir ensemble les recommandations et prochaines étapes pour répondre à ces résultats.

2. À LA RECHERCHE DU NEXUS

Dans ce chapitre, nous retraçons l'histoire du projet Nex'Eau en suivant son fil rouge : « l'approche nexus ». Nous commencerons donc par rappeler les tenants et aboutissants du concept de nexus ainsi que les questions qu'il soulève (partie 2.1). Nous raconterons ensuite les activités déployées dans le cadre du projet et essaierons de voir dans quelle mesure elles répondent à ce concept (partie 2.2). Enfin, nous nous attarderons sur le mode de fonctionnement du projet pour comprendre comment ce dispositif original a évolué, au-delà de la représentation théorique envisagée, et dans quelle mesure il s'inscrit dans une « approche nexus » (partie 2.3).

2.1. La compréhension du nexus dans le projet Nex'Eau

Convaincus du besoin, dans le contexte actuel, d'allier actions et modalités d'urgence et de développement, les porteurs du projet ont conçu celui-ci selon une « approche nexus » surtout intuitive et pragmatique, en fonction des objectifs opérationnels. La réflexion autour de cette approche s'est donc plutôt construite au fil de l'eau, nourrie de l'expérience du projet et des évaluations (les EIMS), et consolidée par un travail bibliographique.

Dans cette partie, nous verrons donc tout d'abord le concept de nexus, son origine et son évolution dans la littérature, puis nous détaillerons les attentes du projet autour de ce concept. Enfin, nous expliquerons comment et en quoi la cohésion sociale est apparue comme un nouvel élément du concept, à considérer et approfondir.

2.1.1. Le nexus, des instances internationales au Burkina Faso : un concept-valise qui reste à opérationnaliser

Le nexus selon le Sommet humanitaire mondial

En légitimant dans les instances internationales la notion de nexus humanitaire-développement, le Sommet humanitaire mondial de 2016 a confirmé plus de 30 ans de questionnements sur l'efficacité de l'aide en situation de crises. Dans les années 1990 déjà, dans un contexte international marqué par la fatigue de l'aide d'urgence considérée comme coûteuse et inefficace, le paradigme urgence-développement-paix (LRRD en anglais pour Linking Relief, Rehabilitation, and Development) entendait améliorer la transition entre réponse humanitaire et réponse de long terme basée sur le développement. Cette vision, critiquée comme trop linéaire, a laissé place dans les années 1990-2000 au concept de résilience (Hilhorst, 2018). Dans un contexte marqué par la multiplication, la complexification et le prolongement des crises, l'attention s'est déplacée de la réponse aux chocs vers la compréhension des vulnérabilités et la prévention des conflits. Les approches mettent alors en avant le renforcement des capacités et l'inclusion des minorités, notamment des femmes, dans une perspective de réduction des risques. Avec le nexus humanitaire-développement, la question n'est désormais plus seulement celle du continuum entre urgence et développement, mais aussi celle du contiguum qui reconnaît l'existence concomitante de situations relevant de l'urgence et du développement. Il ne s'agit plus « simplement » de penser la sortie de crise mais d'intégrer la problématique de l'humanitaire et de l'urgence dans les programmes de développement et de faire de la « gestion des risques » une partie intégrante du développement durable, nécessaire à l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD).

Le Sommet humanitaire mondial de 2016 introduisait dans le même temps une troisième dimension au nexus, celle de la construction et de la consolidation de la paix (« nexus HDP » pour humanitaire-développement-paix). Le « triple nexus » repose en particulier sur l'idée que le développement et la paix dépendent mutuellement l'un de l'autre. Ce Sommet dégageait ainsi un ensemble de principes à même de guider la concrétisation du « nexus HDP » :

- La coopération entre acteurs humanitaires et de développement en coordination avec les gouvernements nationaux et locaux, mais aussi avec les acteurs de la sécurité et de la paix, et la création de nouveaux partenariats avec le secteur privé (en particulier dans le domaine de l'eau) ;
- La construction d'une vision commune entre les communautés de l'humanitaire, du développement et de la paix, fondée sur le partage d'informations, l'analyse conjointe des risques et vulnérabilités (notamment celles liées au genre), des causes profondes de la crise et des facteurs de résilience, ainsi que des planifications pluriannuelles ;
- Le renforcement de la coordination entre acteurs, dans le prolongement de l'approche Cluster adoptée par le IASC en 2005 ;
- Le renforcement des capacités nationales et locales ;
- L'élaboration de solutions durables pour les déplacés forcés, avec l'idée d'inclusion dans les communautés d'accueil, de contribution aux économies locales, d'accès aux services nationaux et d'intégration aux plans de développement ;
- Le lien entre la prévention des conflits et la réduction de la pauvreté, en pointant la nécessité de réformer les institutions pour promouvoir l'inclusion et de répondre aux facteurs structurels qui alimentent les frustrations ;
- L'adossement des actions de prévention des crises, de règlement des conflits et de consolidation de la paix sur la volonté politique ;
- Le renforcement de la cohérence au sein des bailleurs, avec un assouplissement des procédures et des financements pluriannuels flexibles.

Un concept aux interprétations multiples et « sans mode d'emploi »

Le nexus jouit d'un consensus relativement large. Les rares critiques viennent principalement d'acteurs humanitaires qui, d'une part, rappellent que les phases aiguës des urgences restent insuffisamment prises en charge et nécessitent que soient reconnues les interventions d'urgence comme des interventions spécifiques, et qui d'autre part, voient dans l'ajout du terme « paix » un risque de politisation de l'aide humanitaire, de fermeture des terrains et de sélection des « bonnes » et des « mauvaises » victimes.

Au-delà du relatif consensus sur le principe d'une plus grande articulation entre interventions humanitaires et de développement, le nexus reste aussi sujet à de multiples interprétations sur la dimension autour de laquelle il doit se structurer (l'humanitaire, le développement ou la paix), mais aussi sur la signification des termes, sur ce que sont la paix (l'absence de conflit armé *versus* la régulation des conflits locaux et le sentiment des citoyens d'être protégés de l'arbitraire et des discriminations) et le développement (selon la place reconnue à la gouvernance et une acception plus ou moins technique ou politique), ou encore de ce que peut être une « approche sensible aux conflits » (Barakat et Milton, 2020).

En fonction des acteurs et des institutions, le nexus va alors plutôt être considéré comme un outil de coordination de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de la sécurité, ou comme un moyen d'intégrer les politiques de développement, de défense et de diplomatie, ou encore comme un moyen de repenser la manière de conduire les projets de développement ou d'urgence. Sur ce dernier point, une des dimensions centrales du nexus concerne la place reconnue aux acteurs locaux. Consacrée en même temps que le triple nexus lors du Sommet humanitaire mondial de 2016, la notion de « localisation de l'aide » (Bonis-Charancle et Vielajus, 2019) est censée redonner du pouvoir de décision aux « acteurs locaux » (Kaga et Nakache, 2019 ; Barakat et Milton, 2020), mais se réduit dans les faits trop souvent à de la sous-traitance en réponse à la réduction de l'accès au terrain des internationaux.

Diversément interprété, le nexus s'est aussi imposé sans « mode d'emploi », c'est-à-dire sans qu'aucun outil ou procédure n'ait été formalisé. Son opérationnalisation, encore balbutiante (Cassam Chenai, 2020), reste à construire, tant pour les bailleurs que pour les opérateurs et les décideurs.

Au Burkina Faso

Au Burkina Faso, les initiatives nexus dans le secteur de l'eau restent peu nombreuses. Ainsi, dans une note de synthèse, le Cluster WASH (2023) en identifie tout au plus une douzaine dans l'ensemble du pays⁴¹. En dehors du programme Nex'Eau, seule l'UNICEF, à travers différents projets, appuie les institutions nationales en charge de l'eau (ONEA, MEEA) pour renforcer la résilience des réseaux d'eau urbain. Trois projets de développement, qui appuient les gestionnaires de réseaux d'eau et les communes, ont aussi cherché à s'adapter pour prendre en compte la problématique des déplacés. Quelques projets, enfin, pensent l'eau comme vecteur de cohésion sociale (sous l'angle des opportunités économiques et du renforcement de la promotion de la cohésion sociale et de la paix) ou travaillent dans une perspective de résilience.

Dans ce paysage encore en construction, le projet Nex'Eau fait donc figure de précurseur dans l'opérationnalisation du nexus au Burkina Faso et bénéficie de ce fait d'une attention particulière au sein du Cluster WASH. Cette expérience pourra venir alimenter les réflexions en cours, par exemple celles présentées dans la note du réseau ACTEA et d'Experts Solidaires (2023). Parmi les éléments de principe mis en avant, beaucoup figurent parmi les hypothèses de base du projet Nex'Eau ou les constats formulés en cours de projet⁴². Un point mériterait sans doute d'être rediscuté au regard de l'expérience de Nex'Eau : celui concernant la nécessité de « revoir les exigences en matière d'inclusion sociale et institutionnelle pour permettre une rapidité d'intervention » (rapidité d'intervention sur quels types d'ouvrage et dans quels territoires ? Qu'entend-t-on par « inclusion sociale » et par « inclusion institutionnelle » ? Qui, comment, selon quelles procédures ?).

2.1.2. La conception du projet : des attentes fortes en matière d'apprentissage et une exigence de renforcement institutionnel

Le constat de départ

Le projet Nex'Eau est né d'une initiative d'ONG humanitaire et de développement (Solidarités International, Gret, Groupe URD) qui constataient les limites des interventions humanitaires focalisées sur la réhabilitation des points d'eau : incapacité de répondre aux besoins à venir ; absence de prise en compte des dynamiques de gouvernance de la ressource et des services ; impossibilité de faire le pont entre les besoins immédiats et des investissements qui pourraient servir un renforcement durable des services publics d'eau potable dans l'optique des ODD ; déconnexion entre, d'un côté, les besoins et vulnérabilités des populations sur le terrain et, de l'autre, les programmes de développement appuyés par les partenaires internationaux.

Sur ce constat, les trois ONG ont proposé de « concilier des modes opératoires « Humanitaire » et « Développement » afin de construire une réponse rapide, flexible, inclusive et soutenable, visant le maintien et le renforcement des services publics d'eau potable en zone fragilisée, et plus spécifiquement des principaux territoires d'accueil des déplacés forcés ».

Une exigence forte en termes de renforcement institutionnel

Pour le consortium d'ONG, l'approche nexus apparaissait particulièrement bien adaptée au contexte burkinabé, caractérisé par des institutions solides dans le secteur de l'eau, avec un opérateur d'État – l'ONEA – disposant d'une expertise en matière de planification et d'exploitation de système, de matériel,

⁴¹ Du fait de la faible participation des acteurs du développement et des ONG locales aux Clusters, il est toutefois probable que plusieurs projets de développement territorial intégrant une dimension WASH n'aient pu être identifiés. C'est le cas par exemple du projet « 3 Frontières » sous maîtrise d'ouvrage du MATD (ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation) et mis en œuvre par le Gret dans les régions du Nord et du Sahel.

⁴² On retiendra les principes communs suivants : Mettre en place des installations pérennes, collaborer et renforcer les acteurs locaux, s'appuyer sur les dispositifs de gestion existants, inscrire les interventions dans la durée, développer une approche cohérente sur la tarification de l'eau, améliorer la transparence des flux de financement et des modalités de gestion, accélérer les mécanismes de décision, conception et réalisation des infrastructures, favoriser les fonds souples, renforcer la coordination des acteurs humanitaires, de développement et des acteurs locaux.

d'une connaissance des bailleurs et des acteurs du développement, ainsi que d'une capacité avérée à porter de gros projets et à réaliser des investissements importants.

Le projet rejoignait en cela les priorités des deux bailleurs : l'AFD, engagée dans un appui de long terme à l'ONEA, et USAID qui affichait des ambitions fortes en matière d'apprentissage et d'opérationnalisation du nexus autour d'une perspective affirmée de mise en avant des acteurs locaux et nationaux (avec un rôle décisionnel et opérationnel important et un programme solide de renforcement de capacités) et de développement (avec l'hypothèse que c'est dans le renforcement de long terme des services, intégrant les situations d'urgence, qu'une réponse efficace à la crise actuelle pourra être trouvée). USAID a ainsi demandé au consortium de réduire la dimension « actions rapides d'urgence », qui n'était plus financée que par l'AFD, pour se focaliser sur le renforcement institutionnel (planification, coordination, renforcement de capacités) et des travaux plus structurants.

Bien que l'ONEA ait été consulté dès la rédaction de la note conceptuelle, le projet a ensuite été conçu via des échanges entre ONG et bailleurs, sans réellement impliquer les principaux concernés, l'ONEA et les communes, selon une mécanique classique propre à l'aide. La phase conjointe de rédaction du protocole d'entente (MoU) a toutefois permis à l'ONEA d'ajuster le cadre et les activités du projet en fonction de ses besoins, en particulier lors de l'augmentation budgétaire de l'AFD. L'ONEA a de ce fait pu prendre un rôle central dans l'identification des priorités et les choix stratégiques et opérationnels, avec un projet qui s'est bâti dans une logique de confiance. Pour l'ONEA, l'enjeu était d'une part d'être informé, de voir son rôle réaffirmé que les ouvrages respectent les standards de l'office et s'inscrivent dans son schéma directeur, et d'autre part de continuer à exercer ses fonctions dans des territoires où la dégradation du contexte sécuritaire ne lui permettait plus de se rendre par ses propres moyens. Dans le cours du projet, la participation active de l'ONEA et des communes aux organes de gouvernance a ensuite assuré à ces institutions un rôle décisionnel, tandis que la mise en œuvre conjointe des travaux structurants leur garantissait un rôle opérationnel, et que les activités de planification leur conféraient un rôle stratégique.

Des attentes fortes en matière d'apprentissage autour du nexus

Comme évoqué précédemment, pour USAID, la dimension apprentissage était centrale en vue de l'opérationnalisation du nexus. Mais cette dimension l'était tout autant pour les ONG qui, dans ce même but, ont voulu s'adjoindre l'expertise du Groupe URD.

Le Gret s'interrogeait sur la manière de continuer à intervenir dans une perspective de développement, vue principalement sous l'angle de la résilience des institutions en charge des services d'eau potable et de la réponse aux problématiques de territoire de moyen terme, dans un contexte de fragilisation des autorités, de déséquilibre brutal entre l'offre et la demande en l'eau, et de la multiplication des acteurs humanitaires. Pour Solidarités International, il s'agissait de travailler de manière beaucoup plus affirmée avec un acteur institutionnel, non plus seulement de les informer ou de les impliquer comme cela est fait classiquement sur les terrains d'urgence, mais de permettre à un acteur institutionnel de répondre aux situations de crise.

Des deux côtés, les ONG avaient conscience de ne pas avoir toutes les clés en main, et faisaient l'hypothèse que le projet allait se construire sur la base des synergies entre leurs savoir-faire et expertises respectives. Implicitement, ces deux ONG avaient aussi à travers Nex'Eau un intérêt propre pour le transfert d'expériences et le renforcement de compétences entre acteurs humanitaires et de développement (attentes en matière d'analyse du cadre réglementaire et institutionnel, modèles de gestion, renforcement de capacités, planification et pilotage de projets pour Solidarités International et en matière de procédures sécurité et logistiques pour le Gret), non pour que l'un fasse le métier de l'autre mais pour que les uns et les autres travaillent mieux ensemble.

Plus largement, ces deux ONG partageaient un intérêt commun pour l'interconnaissance entre des institutions aux mandats, cultures, temporalités et procédures différentes. Le projet Nex'Eau est aussi né de cette volonté d'apprentissage mutuel des deux ONG. Et si quelques espaces d'échange

d'expériences entre les deux structures ont pu être organisés, le projet aurait sans doute gagné à ce qu'ils soient plus nombreux.

2.1.3. La cohésion sociale, une définition et une stratégie communes qui restent à construire

De l'absence d'objectif stratégique à l'explicitation de la prise en compte de la cohésion sociale

La première EIMS soulevait explicitement la question de la prise en compte de la composante paix du nexus, sous l'angle de la cohésion sociale, de la prévention et de la gestion des conflits et des approches « ne pas nuire » et « sensibles aux conflits ». Une fois le flou levé quant à l'acception de la notion de paix (la cohésion sociale et non pas les actions civilo-militaires), les différents acteurs du projet se retrouvaient tous sur la nécessité d'intégrer les enjeux de cohésion sociale et de renforcer les analyses sensibles au conflit. La note conceptuelle du projet précisait déjà que l'approche du projet se fondait sur « une conception concertée de la réponse humanitaire, en lien avec les acteurs communaux et ciblant l'ensemble des franges de la population, dans une optique d'atténuation des tensions sociales entre les différents groupes de populations hôtes, déplacées et réfugiées, et basée sur un processus informé, inclusif et participatif ». De fait, à travers la place accordée à « l'évaluation des effets de la crise sur les dynamiques sociales, économiques, politiques et spatiales des communautés et à leur répercussions sur la gouvernance et la gestion des services d'eau », de l'accent mis sur l'inclusion et la participation dans les dispositifs de gestion, sur la concertation et l'intermédiation sociale dans la réalisation des ouvrages et sur l'élaboration des dispositifs de gestion, le projet intégrait dans une certaine mesure les enjeux de cohésion sociale. L'EIMS recommandait toutefois d'aller plus loin en faisant de la cohésion sociale, de la prévention et de la gestion des conflits un objectif stratégique du projet, de revoir le cadre logique en fonction et « d'optimiser l'impact économique et social à travers une mobilisation rémunérée des acteurs locaux et en particulier les plus vulnérables (type HIMO par exemple) et en favorisant un rapprochement entre communautés résidentes et déplacés là où des tensions existent ».

En réponse aux recommandations de l'EIMS, et considérant la révision du cadre logique comme un exercice trop chronophage au vu des procédures du projet, les ONG ont produit une note⁴³ expliquant comment ils comprenaient la composante paix et prévoyaient de la prendre en compte dans le cadre du projet. La note met en avant la nécessité de ne pas aggraver les conflits existants ou de ne pas en générer de nouveaux, mais aussi de contribuer au maintien ou au renforcement de la cohésion sociale. Elle identifie différentes problématiques : vulnérabilités accrues des déplacés internes, dégradation de la situation économique des populations résidentes, forte pression sur les ressources naturelles et les services susceptibles de générer des conflits, sentiment de discrimination et éventuels abus que peuvent générer les interventions humanitaires, et enfin enjeux fonciers dans les zones non loties. Cette note aborde aussi plus largement les conflits communautaires violents, les soupçons de collaboration avec les acteurs armés qui pèsent sur les déplacés et ceux qui sont restés dans les territoires d'origine, ainsi que la perte de confiance envers l'État et les institutions en milieu rural. La note énumère enfin les grands principes autour desquels devrait s'articuler la prise en compte de la cohésion sociale dans le projet :

- La participation active des acteurs territoriaux au pilotage et à la mise en œuvre du projet, en particulier les communes et l'ONEA, avec des effets attendus sur la légitimité des dispositifs de gestion des services accompagnés par le projet et de renforcement du lien État-citoyens ;
- Le renforcement des services d'eau potable, en termes d'accès et de gouvernance, en prenant en compte les conséquences des déplacements ;
- La mise en place d'une ingénierie sociale sensible aux conflits en amont, pendant et après la réalisation des infrastructures ;

⁴³ Il s'agit d'une note interne, non publiée.

- Et le recours à des dispositifs HIMO.

Des actions d'intermédiation sociale insuffisamment ancrées dans les contextes et affectées par les changements institutionnels

En pratique, les opérateurs ont reproduit les activités qu'ils maîtrisaient, sans avoir pu véritablement les adapter aux spécificités du contexte causées par la dégradation de la cohésion sociale :

- Solidarités International a mis en place des comités de plainte au niveau communal mais aucune plainte n'a été enregistrée, ce que les opérateurs expliquent par les campagnes d'information. L'hypothèse selon laquelle les tensions ne remontent pas par ce canal doit néanmoins rester ouverte.
- Le Gret a mis en œuvre une démarche d'intermédiation sociale qui se concentrait en réalité sur des échanges avec les propriétaires fonciers, en vue des travaux à réaliser et qui avait donc peu à voir avec l'enjeu de cohésion sociale.

Il faut par ailleurs noter que l'appui aux dispositifs de gestion communautaire des points d'eau s'est fait dans un laps de temps trop réduit au regard de la complexité des enjeux ressortis de la recherche sur la tarification des services (Hubert et Go, 2022) et de l'analyse socio-anthropologique⁴⁴. La participation des différents acteurs territoriaux, et les concertations, ont par ailleurs été affectées par la dissolution des conseils municipaux et la mise en place des délégations spéciales à la suite des coups d'État. Du reste, pour un opérateur, le renforcement de la cohésion sociale ne se pense pas de la même façon selon qu'il travaille avec une autorité administrative ou un élu.

La note conceptuelle du projet prévoyait enfin d'associer des partenaires locaux en fonction des territoires. Or, ces partenaires locaux n'ont finalement pas été identifiés et leur expertise a, de fait, manqué pour traiter plus directement les enjeux de cohésion sociale.

Un des angles morts du projet, en partie lié à la cohésion sociale, reste la question foncière. Outre les quelques blocages fonciers qui ont pu être enregistrés, la planification d'investissements en zones non loties – quoi que bienvenue au regard de la situation actuelle des déplacés – pose de faits des questions foncières et politiques majeures en termes de spéculation et d'exclusion foncière, ainsi que de jeux de pouvoir qui n'ont pas – ou peu – été pris en compte.

Une définition et des actions à construire

À l'issue de cette première phase de projet, la vision commune de la prise en compte de la cohésion sociale reste à approfondir. Il faut réussir à poser les constats sur la dégradation de la cohésion sociale et sur les mécanismes qui l'expliquent, en allant au-delà des interprétations dominantes et en partant des perceptions des gens, pour repenser les démarches d'ingénierie sociale. La question de l'inclusion reste par ailleurs à mieux définir (Qui ? Comment ? Dans quelles situations ?). Les traductions concrètes de ces réflexions interrogeront inéluctablement ce qui peut être fait en marge de l'action, entre volonté de ne pas se limiter à l'intermédiation sociale et crainte de sortir de son périmètre de compétences et de moyens.

Les protagonistes de Nex'Eau ne sont pas les seuls à s'interroger sur la cohésion sociale. À l'instar du nexus, la cohésion sociale reste interprétée de multiples manières. Plusieurs critiques ont pu être formulées quant à l'usage de la notion de cohésion sociale dans l'aide internationale. Une des principales dérives de l'usage de la notion consiste ainsi à faire porter la responsabilité de la situation à des communautés plus ou moins inventées, en dédouanant l'État et les acteurs internationaux de leurs responsabilités et en dépolitisant l'analyse de la crise (Piccolino, 2017). Un autre champ de critique porte sur le fait d'assimiler les moyens de la cohésion sociale aux résultats, selon une vision normative, non fondée empiriquement, par exemple sur le rôle de la réduction des inégalités dans la cohésion sociale ou le fait que la cohésion sociale serait associée au « respect de la diversité » ou à des opportunités égales (Chan et al., 2006). Dans une tentative de mieux conceptualiser la notion de

⁴⁴ Non publiée.

cohésion sociale, ces mêmes auteurs proposent de comprendre la cohésion sociale comme la force des liens qui unissent les gens, caractérisée d'une part par la confiance et la coopération entre les membres d'une société qui doivent notamment se manifester par la participation aux affaires sociales et politiques, et d'autre part, par le sentiment d'appartenance à une même société. Les auteurs considèrent que la cohésion sociale est un attribut de la société qui doit se penser d'abord au niveau de l'État et qui engage des relations à la fois horizontales (entre les membres d'une société) et verticales (avec l'État).

2.2. L'apport du projet Nex'Eau pour une meilleure résilience des services publics d'eau potable

Afin de voir quelles formes ont pris ces efforts de résilience des services publics d'eau potable dans les communes d'intervention, nous retraçons ci-dessous les éléments constitutifs de l'histoire du projet Nex'Eau, regroupés par blocs d'activités, en détaillant pour chacun d'eux le récit de leur mise en œuvre et en soulignant les éventuels décalages avec le cadre programmatique initial.

2.2.1. Compréhension du contexte

Résolument inscrit dans un territoire, en lien avec les acteurs en présence et dans une projection à moyen terme, le projet Nex'Eau a d'abord cherché à mieux comprendre le contexte dans lequel il intervenait.

Diagnostic préliminaire

Cette volonté s'est d'abord traduite par la réalisation d'un diagnostic préliminaire, incluant également, pour chaque commune d'intervention, une fiche technique précisant les déplacements de population ainsi que le niveau de performance des services publics d'eau potable et leur niveau de conformité avec le cadre réglementaire. Les performances des services publics d'eau potable ont été évaluées en termes de pilotage (capacité de pilotage, conformité des dispositifs de gestion à la législation et aux cahiers des charges, suivi des services, redevabilité, concertation) et selon des critères techniques (niveau de production d'eau, continuité des services, qualité de l'eau, couverture géographique), commerciaux (taux de facturation, recouvrement) et financiers (résultats, redevances, capacités d'amortissement).

Les documents produits ont été appréhendés de manière dynamique, de sorte à pouvoir compléter au fur et à mesure les informations manquantes. Il faut souligner ici que le recueil de données techniques et commerciales sur les services a constitué un défi, certes classique, principalement lié à des problèmes de collecte, de conservation ou de rétention d'information.

Il ressort de cet exercice que la mise en œuvre du cadre réglementaire dans le secteur de l'eau est variable en fonction des communes d'intervention. Dans l'ensemble, les communes peinent à assurer leur rôle de maître d'ouvrage, et ce d'autant plus qu'elles sont petites et disposent de peu de moyens, humains et financiers. La délégation des services publics, prévue par la réforme de 2000, sur la gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieux rural et semi-urbain, peine à fonctionner. Quant aux AUE, elles s'avèrent peu fonctionnelles. On constate également que la planification des services publics d'eau potable s'effectue de façon séparée entre milieux rural et urbain, entravant une vision globale de la gestion des services. Du reste, les opérateurs de service sont impactés par la crise et peu en lien avec les espaces de coordination humanitaire. En résumé, les performances des services sont globalement faibles.

Recherches opérationnelles

Le niveau d'accès aux services d'eau potable procède également de facteurs socio-culturels qui influencent les perceptions des usagers et donc leurs comportements vis-à-vis des services. Ces perceptions sont évidemment le résultat de la gestion actuelle et passée des services d'eau mais aussi d'autres considérations externes, notamment liées à la crise, qui méritaient d'être interrogées. La

présence et les modes d'accès à l'eau des personnes déplacées suscitaient en outre de fortes interrogations. Des études ont donc été menées pour apporter quelques éclairages sur les dynamiques sociales en cours relatives à l'accès à l'eau et aux représentations sociales des personnes déplacées (voir encadrés ci-dessous).

Encadré 1. Déplacés au Burkina Faso : comment les prendre en compte dans la planification des services d'eau potable ? (Hubert, 2022)

Les personnes déplacées sont arrivées dans les zones urbaines ou péri-urbaines, accueillies dans des familles hôtes ou installées dans des camps de fortune, en l'attente d'un retour très incertain dans leurs localités d'origine. Ce sont des personnes particulièrement vulnérables, traumatisées et démunies, qui se déplacent parfois à plusieurs reprises et dont l'intégration dans les communes d'accueil est rendue difficile pour deux raisons principales : tout d'abord, par l'incapacité, pour eux comme pour les acteurs institutionnels, à envisager leur installation dans le temps et, ensuite, par les tensions grandissantes avec les populations d'accueil qui leur reprochent de plus en plus de capter toute l'aide humanitaire alors qu'elles-mêmes s'appauvrissent. Si l'hospitalité et l'entraide ont été tout à fait exceptionnelles, la persistance de la crise dans le temps entraîne une sorte d'épuisement et de nouvelles crispations qu'il faut attentivement prendre en compte.

En somme, ces déplacements de population massifs et rapides s'apparentent à une croissance urbaine fulgurante : des doubléments de population constatés sur deux ou trois ans qui pourraient se poursuivre selon l'évolution des déplacements et soulèvent de nombreux enjeux d'aménagements urbains. Plus spécifiquement, les inégalités d'accès à l'eau se sont exacerbées entre territoires et entre usagers, selon les ouvrages de dessertes existants et les capacités des gestionnaires à assurer leurs bons fonctionnements malgré le manque de ressources humaines et financières disponibles.

Prendre en compte les personnes déplacées dans la planification des services d'eau potable implique donc d'essayer de mener un exercice de projection sur les déplacements et les installations des déplacés afin d'envisager un aménagement urbain prenant en compte les besoins de production et de distribution d'eau, d'exploitation et de gestion des services, sans oublier les enjeux de cohésion sociale.

Encadré 2. Quelle pérennité financière des services publics d'eau potable en contexte de crise ? (Hubert et Go, 2022)

Alors que les services publics d'eau potable rencontrent de plus en plus de difficultés et que le niveau de vie des usagers diminue, la pérennité financière des services semble menacée. Face aux problèmes techniques des opérateurs pour garantir un service continu et en raison de leurs propres difficultés économiques, les populations semblent en effet diversifier leurs sources d'approvisionnement et privilégier, autant que possible, les accès gratuits, comme les points d'eau construits ou réhabilités par les humanitaires. Ces derniers, par la gratuité de l'eau mais aussi par l'absence de prise en compte de la gestion ultérieure des ouvrages hydrauliques, contribuent ainsi involontairement à fragiliser les services publics.

Les opérateurs des ouvrages communaux sont particulièrement affectés par ces problèmes ainsi que par les contraintes d'accès au terrain liées au contexte sécuritaire qui les obligent parfois à abandonner des ouvrages qui assuraient jusqu'alors leur rentabilité. De son côté, l'ONEA, malgré des difficultés similaires, semble plus solide grâce à son système de péréquation financière, les centres de Ouagadougou et Bobo Dioulasso assurant l'essentiel des recettes. En

revanche, son modèle de tarification par tranches pèse lourdement sur les familles accueillant des personnes déplacées.

En fin de compte, il semblerait nécessaire de faire évoluer selon les types d'ouvrage les modèles économiques existants vers une meilleure harmonisation des tarifs de l'eau entre gestionnaires et vers une prise en compte des plus vulnérables, éventuellement par un nouveau système de péréquation.

Synthèses hydrogéologiques

La méconnaissance des ressources en eau souterraines dans les zones d'intervention représentait un facteur limitant pour les services d'eau potable, au regard de l'état dramatique du niveau de production d'eau et de la baisse du niveau de certaines nappes, en particulier dans la commune de Ouahigouya. Des études de synthèse hydrogéologiques ont donc été produites afin de mieux caractériser les eaux souterraines.

Il apparaît que le contexte hydrogéologique – essentiellement une zone de socle où l'eau ne circule qu'à travers de failles – complique l'identification des zones de forages productives. Les zones les plus favorables, qui garantissent aussi une certaine durabilité d'exploitation de la ressource en eau, se trouvent parfois hors de la ville (comme à Ouahigouya), donc dans des endroits difficiles à atteindre dans le contexte sécuritaire actuel. En outre, les profondeurs de captage requises sont souvent importantes (plus de 60 m) et nécessitent de ce fait un matériel spécifique. Les études ont également permis d'identifier des potentiels problèmes de qualité de l'eau, comme des contaminations aux nitrates ou à l'arsenic, et des moyens techniques pour y répondre (tubage de protection, traitement spécifique).

En fin de compte, la réalisation de ces études a permis de recueillir des données techniques et d'identifier des forages productifs qui ont pu, par la suite, être repris dans le travail de planification pour augmenter le niveau de production en eau. Le travail a également été partagé avec les communes, contribuant à améliorer leurs connaissances du fonctionnement hydrogéologique de leurs territoires et pouvant ensuite constituer des documents de référence. Cependant, des études géophysiques restent à réaliser pour obtenir des documents plus opérationnels car ces synthèses ont parfois été jugées trop techniques – le langage hydrogéologique n'étant pas toujours compréhensible pour des non experts – ou pas assez opérationnelles puisqu'elles ne permettent pas encore réellement de guider les acteurs de l'eau dans la planification et la gestion des services. Pour la suite, le projet Nex'Eau envisage d'ailleurs de réaliser des études de prospection géophysique, des forages de reconnaissance et une modélisation hydrogéologique, en s'appuyant également sur de l'imagerie satellitaire.

Études environnementales

Enfin, le projet Nex'Eau s'est intéressé aux enjeux environnementaux et en particulier aux potentiels impacts négatifs sur l'environnement des activités ou de leurs modalités de mise en œuvre. Un plan d'atténuation et de suivi environnemental, incluant un plan d'assurance qualité de l'eau, a donc été établi, ainsi qu'une évaluation environnementale rapide⁴⁵. Si ces activités répondaient avant tout aux exigences contractuelles de USAID, elles ont cependant donné l'opportunité au consortium et à ses partenaires de s'interroger sur ce sujet, en résonance avec le principe humanitaire du « Do No Harm ». Elles ont également permis d'aborder la problématique d'épuisement des ressources en eau, encore peu traitée dans le cadre du projet.

⁴⁵ Uniquement sur la commune de Kongoussi car il s'agit d'un test pilote avec l'outil NEAT+.

2.2.2. Opérations et modalités d'urgence

Plusieurs activités d'urgence ont été mises en œuvre durant le projet, mais ce sont surtout les modalités d'intervention urgentistes qui ont constitué la plus grande valeur ajoutée de la dimension humanitaire du projet.

Des distributions de kits : des capacités limitées face à la croissance des besoins

Conséquence de l'afflux de déplacés, le projet incluait des activités d'urgence classiques. Après des évaluations multisectorielles, le projet a procédé à des distributions de kits d'hygiène en décembre 2021, à Ouahigouya, et en février 2022, à Séguénéga. Cependant, les capacités de distribution du projet ont été rapidement épuisées et dépassées par l'ampleur des besoins.

Des réhabilitations de points d'eau, finalement surtout déléguées à des équipes d'urgence

D'autres activités d'urgence classiques, comme des réhabilitations de PMH ou de PEA, étaient aussi prévues initialement. Au début du projet, l'équipe Nex'Eau avait donc réalisé quelques diagnostics à Titao pour identifier des ouvrages à réhabiliter. Or, Solidarités international s'est rendu compte, peu de temps après, que ses équipes du mécanisme de réponses rapides (RRM) – qui couvraient les mêmes zones – avaient en réalité déjà procédé à ce travail et avaient prévu de prendre en charge les réhabilitations. Sans contrat cadre avec des prestataires et sans stock de pièces détachées disponibles, le projet Nex'Eau ne pouvait pas être aussi rapide que les équipes RRM et tenir les délais imposés par le groupe de coordination opérationnelle de la réponse rapide (GCORR). Ainsi, puisque Solidarités International disposait d'une équipe intervenant sur les mêmes communes que le projet Nex'Eau, il a été décidé de se concentrer sur des travaux d'infrastructures plus longs et plus complexes que les acteurs humanitaires ne réalisaient pas, ou peu, et de laisser l'équipe d'urgence de Solidarités International intervenir sur des opérations d'urgence classiques.

Quelques opérations ont néanmoins eu lieu. Par exemple, face aux besoins gigantesques du site de l'ex-IRA à Ouahigouya⁴⁶, et à la demande de l'UNICEF qui s'apprêtait à arrêter son approvisionnement en eau par camion-citerne, la réhabilitation du PEA de ce site a tout de même été prise en charge par le projet Nex'Eau. Cherchant à prendre en compte l'accès à l'eau dans la durée, le projet s'est aussi posé la question du raccordement électrique du forage et de l'utilisation du réseau électrique, c'est-à-dire du paiement d'un abonnement et des consommations à la Société nationale d'électricité (la SONABEL). Finalement, accompagné par la mairie et l'équipe de projet, un comité de gestion de déplacés a pu récupérer un abonnement et vend à présent l'eau pour payer les factures d'électricité.

Sûrement faut-il rappeler ici que la durabilité de la réponse apportée peut aussi être contrainte par des questions politiques. En effet, les autorités sectorielles ou institutionnelles considèrent parfois, fallacieusement ou non, que les déplacés vont « prochainement » rentrer chez eux – c'était le cas, au début du projet pour le site de l'ex-IRA – et s'opposent pour cette raison à la construction de solutions plus durables comme un PEA pour l'accès à l'eau.

Par la suite, le projet envisage également de réhabiliter à Titao un PEA dont le diagnostic avait été établi par l'équipe Nex'Eau au démarrage et sur lequel aucun autre acteur humanitaire ne s'est manifesté après expression du besoin par le Cluster WASH régional. Un PEA devrait aussi être construit à Séguénéga, à la demande de la commune. La composante « urgence » du projet Nex'Eau, aussi réduite soit-elle, reste donc nécessaire dans certains cas.

Les modalités d'intervention des urgentistes parfois incontournables : le cas des réparations à Titao

Au-delà des opérations d'urgence, le projet s'est aussi largement appuyé sur des modalités d'intervention propres aux urgentistes. Le projet Nex'Eau intervenant dans des zones à fort risque sécuritaire, c'est évidemment l'ensemble des activités de terrain qui ont bénéficié, pour leur mise en œuvre, de l'expertise de gestion sécuritaire de Solidarités International. Cela étant, c'est plus

⁴⁶ Accueillant jusqu'à 2 800 déplacés, en plein centre-ville.

spécifiquement pour la poursuite des activités dans la commune de Titao, tombée sous blocus djihadiste quelques mois après le démarrage du projet, que le mode opératoire urgentiste s'est révélé être un élément clé pour l'approche nexus. Afin de mieux comprendre pourquoi, nous détaillons plus en détail ci-dessous les actions menées par le projet à Titao.

Encerclée par des groupes armés depuis décembre 2021, la ville de Titao est alors devenue inaccessible par voie terrestre, entravant dramatiquement l'accès humanitaire. Par ailleurs, autorités et services techniques – notamment les agents de l'ONEA – ont alors fui pour s'installer dans la ville la plus proche, Ouahigouya. Deux mois plus tard, l'alimentation électrique de la ville de Titao a été coupée en raison du sabotage de poteaux électriques. Les forages existants, tous raccordés au réseau électrique, ont donc cessé de fonctionner et le service d'eau de l'ONEA a été suspendu. Les populations de Titao ont par conséquent été contraintes de se rabattre sur les PMH et même sur les eaux de surface, malgré le haut risque sanitaire.

En tant qu'organisation humanitaire, Solidarités International a alors pu parrainer l'ONEA pour l'utilisation des vols hélicoptères de l'UNHAS mis en place, et réaliser des missions conjointes avec l'ONEA afin de trouver des solutions pour l'accès à l'eau des populations de Titao, en particulier via la remise en marche du réseau hydraulique de l'ONEA. Le récit de cette réparation est précisé dans l'encadré ci-dessous afin de mettre en exergue les réalités de ce type de travaux en zone extrêmement dégradée.

Encadré 3. Récit des interventions à Titao

Après le diagnostic de la première mission, l'équipe de projet avait prévu de réparer le démarreur défectueux du groupe électrogène de la station de pompage de l'ONEA à Titao.

L'idée a finalement dû être ajournée lorsque les équipes ont constaté, lors de la deuxième mission, que la pièce détachée apportée ne convenait pas. À la place, pendant cette même mission, un générateur a été récupéré à l'autre bout de la ville et raccordé à deux forages, permettant une reprise partielle du service de l'ONEA. Malgré cela, il n'était pas encore possible d'alimenter l'ensemble du réseau hydraulique, faute de pression suffisante. Dans le même temps, de plus en plus de PMH tombaient en panne du fait de leur surutilisation, induisant un afflux d'utilisateurs vers les bornes fontaines de l'ONEA. Sur proposition de l'ONEA, le projet a donc décidé d'organiser un système de « tours d'eau », c'est-à-dire un système d'approvisionnement rotatif, permettant à chaque secteur d'être desservi un jour sur deux.

Par la suite, lors de la troisième mission, le démarreur a finalement pu être réparé, améliorant ainsi la production en eau et donc la capacité du réseau.

Enfin, à partir de la quatrième mission, le projet a pu envisager des travaux plus structurants, tels qu'une extension du réseau hydraulique, grâce à la disponibilité sur place d'un stock de tuyaux et la présence d'entreprises de travaux.

À terme, le projet prévoit l'installation de panneaux photovoltaïques pour assurer un mixte énergétique plus résilient et moins coûteux permettant un accès à l'eau plus durable.

Finalement, même si les déplacements par hélicoptère ont généré des difficultés organisationnelles (plans de vols pas toujours compatibles avec les règles sécuritaires des organisations, opérations de maintenance de l'hélicoptère, etc.), cette modalité a été indispensable pour l'accès à Titao par l'ONEA et pour l'approvisionnement en carburant des générateurs. En complément, l'ONEA s'est aussi appuyé sur un technicien local (prestataire) pour assurer les tâches quotidiennes permettant le maintien du service d'eau potable.

Des réponses humanitaires en dernier recours : l'exemple des filtres Orisa, inspiré des équipes d'urgence de Solidarités International

Un autre type de réponse a également émergé de manière fortuite pendant le projet, du fait de la situation de blocus : l'utilisation d'un purificateur d'eau portable et autonome, le filtre Orisa. Les équipes d'urgence de Solidarités International avaient en effet testé cet outil à Djibo, ville également soumise à un blocus, où il était devenu trop dangereux ou simplement impossible d'effectuer certaines actions d'urgence, comme du « water trucking » ou encore des réparations de points d'eau. Originellement conçu comme dispositifs de traitement à domicile, les filtres Orisa ont finalement été distribués à des comités de points d'eau dans des zones qui n'avaient accès ni au réseau de l'ONEA ni à des PMH. Ces comités les utilisaient ainsi pour filtrer l'eau de surface ou l'eau de puits.

Fort de cette expérience, et compte tenu de la situation dramatique dans laquelle se retrouvait la commune de Titao, Solidarités International a eu l'idée d'exporter ce système sur le projet Nex'Eau. Les comités qui ont reçu des filtres ont été formés à leur utilisation, et sont suivis depuis par Solidarités International, à la fois par l'équipe d'urgence et celle de Nex'Eau.

On retiendra que les retours des usagers sont globalement positifs mais que le nombre de filtres est insuffisant au regard des besoins et que, par ailleurs, cette modalité doit rester une solution d'urgence, donc temporaire.

En définitive, il est intéressant de noter que les travaux prévus à Titao sont certes conduits selon des modalités propres aux urgentistes mais qu'ils cherchent aussi à répondre aux besoins en eau à long terme et constituent en ce sens un exemple éloquent de réalisation « nexus ». Ils illustrent également à quel point la frontière entre activités d'urgence et activités de développement peut parfois être ténue.

2.2.3. Travaux structurants

Par son « approche nexus », le projet avait également l'ambition d'identifier et de réaliser des travaux structurants, c'est-à-dire permettant une consolidation et une amélioration de l'accès à l'eau potable à moyen voire à long terme.

Concernant les travaux des infrastructures sous maîtrise d'ouvrage communale, leurs choix devaient faire l'objet d'un exercice de planification pour chaque commune lors de l'élaboration des Schémas Directeurs d'Urgence Concertés (SDUC), lesquels devaient durer six mois. Il était ensuite prévu que certains travaux soient mis en œuvre dans le cadre du projet Nex'Eau. De cette façon, le choix des infrastructures à réaliser par le projet devait résulter d'un exercice de planification et être défini de manière cohérente avec les stratégies de chaque acteur et les politiques en vigueur. Or, compte tenu du temps réel nécessaire à l'élaboration de ces documents de planification dans un contexte institutionnel fortement perturbé en cours de projet, ce processus a dû être révisé. Ainsi, les travaux ont été menés sans attendre la finalisation des SDUC mais sur la base d'une première identification des besoins réalisée par le consortium et l'ONEA lors du démarrage de projet, et en s'appuyant sur les diagnostics préliminaires établis avec les communes.

Quelques travaux sous maîtrise d'ouvrage communale pour des réhabilitations d'AEPS

Pour les ouvrages sous maîtrise d'ouvrage communale, les travaux répondaient à deux logiques complémentaires : réhabiliter des systèmes hydrauliques complexes d'une part, et raccorder les ouvrages hydrauliques au réseau électrique d'autre part, cela afin de sécuriser et d'augmenter la production quand c'était possible.

Dans la commune de Séguénéga, la priorité a été de remettre en état l'AEPS du bourg qui était hors service depuis mai 2020 et qui avait été abandonnée par le gestionnaire. Une fois les travaux réalisés sur le réseau principal, l'équipe s'est rendu compte que des fuites situées au niveau des branchements privés (posés sans compteur) entraînaient encore d'importantes pertes en eau et empêchaient l'arrivée d'eau au niveau des bornes fontaines installées. Faute d'exploitant pour reprendre la gestion et

entreprendre les réparations, le projet Nex'Eau a donc envisagé, pour la suite, l'installation de compteurs et de robinets.

À Kongoussi, le système d'AEPS de Boulinga a été réhabilité et la capacité de production a pu être augmentée par l'installation d'une nouvelle pompe et le raccordement électrique. Pendant les travaux, un autre forage a par ailleurs été identifié à proximité et des travaux se sont poursuivis pour le raccorder à l'AEPS.

La plupart des travaux, sous maîtrise d'ouvrage de l'ONEA

Pour l'ONEA, les travaux structurants visaient principalement à augmenter la capacité du réseau hydraulique de l'ONEA. Pour ce faire, trois types de travaux ont été prévus : i) des raccordements au réseau hydraulique de l'ONEA de forages productifs autonomes aux potentiels sous-exploités ; ii) des raccordements d'ouvrages hydrauliques au réseau électrique de la SONABEL pour augmenter la durée de pompage ; et iii) un traitement pour les problèmes d'arsenic qui affectent certains forages de l'ONEA.

À Kongoussi, le projet a réalisé une extension du réseau de l'ONEA et l'installation de bornes fontaines, avec un dispositif de pompage solaire. Il avait également identifié deux forages intéressants à raccorder au réseau de l'ONEA et à la SONABEL. Ce chantier a cependant dû être suspendu en raison d'un incident sécuritaire. En effet, malgré les activités d'intermédiation sociale préalablement conduites, les propriétaires refusaient la réalisation des travaux, allant jusqu'à proférer des menaces de morts envers les ouvriers. Ce problème a constitué un point de blocage et un risque financier majeur pour le projet car, même si les montants réclamés par les propriétaires étaient relativement faibles en comparaison des montants engagés pour la réalisation des travaux, le projet – soumis à des règles strictes de dépenses d'argent public - ne pouvait absolument pas payer ces indemnités. Il aura finalement fallu l'implication du Président de la Délégation Spéciale de Kongoussi, de l'ONEA (notamment du département juridique), des autorités coutumières et même d'un ancien ministre pour faire aboutir les négociations sur le montant de l'indemnisation par l'ONEA. Au total, les travaux auront duré neuf mois au lieu de trois. De manière similaire, le projet a été confronté à des difficultés avec des exploitants maraîchers pour les travaux de raccordement électrique d'une station de pompage de Ouahigouya, retardant la réception des travaux de presque un an. Il ne s'agit donc pas ici de cas isolés mais bien d'une problématique foncière récurrente qui constitue une véritable préoccupation pour l'ONEA. Celle-ci n'est d'ailleurs pas nouvelle pour l'ONEA : des textes et une grille d'indemnisation en fonction de l'impact avaient déjà été établis. Néanmoins, avec la crise, ce phénomène semble s'être amplifié et les propriétaires réclament des montants de plus en plus importants, pensant probablement pouvoir obtenir davantage du fait de l'implication des ONG.

À Ouahigouya, le projet a également identifié au niveau d'un lycée un forage qui présente un débit intéressant à raccorder au réseau de l'ONEA et au réseau électrique. En compensation de cette reprise de forage, le projet compte réaliser un nouveau forage avec PMH pour le lycée.

Par ailleurs, dans cette même commune, une contamination à l'arsenic avait entraîné la mise à l'arrêt de deux forages de l'ONEA, alors même que la ville doit affronter une pénurie d'eau croissante. Dans le passé, l'ONEA était parvenu à traiter l'eau à l'aide d'un dispositif local mais ce dernier avait fini par rencontrer un problème technique. Le projet Nex'Eau a donc envisagé la reprise du traitement de l'arsenic avec une amélioration du dispositif, grâce à l'appui d'experts d'Aquassistance⁴⁷. Des analyses complémentaires des métaux lourds ont été réalisées et les dispositif et protocole pilote ont été validés. Le projet pourra ainsi procéder au lancement des travaux lors du prochain financement.

Toutes les données techniques finales produites dans le cadre des travaux devraient ensuite être transmises par le projet Nex'Eau aux maîtres d'ouvrages (ONEA ou communes) ainsi qu'aux services techniques déconcentrés (DREA/DPEA).

⁴⁷ Association de solidarité internationale des collaborateurs actifs et retraités du Groupe SUEZ.

Des travaux structurants, plus que des « actions rapides d'urgence »

Rétrospectivement, on constate donc que le programme Nex'Eau n'est que peu intervenu sur des actions rapides d'urgence en dehors d'activités de distribution de kits d'hygiène et de quelques réhabilitations de points d'eau. Cela s'explique d'abord par l'orientation initiale du projet, renforcée par USAID qui considérait que la plus-value du projet n'était pas ici. De fait, de nombreux acteurs intervenant dans le domaine et Solidarités International conduisant un programme spécifique d'urgence dans le cadre du RRM, il s'est avéré plus pertinent de chercher à construire des complémentarités, en particulier en interne au sein de Solidarités International. En effet, le projet et l'équipe Nex'Eau ont été un peu mis à part des autres équipes d'urgence de Solidarité International et les connexions ont encore besoin de temps pour s'établir. La première EIMS posait d'ailleurs la question de l'intérêt tactique à accorder, au regard du contexte politique marqué par la fragilisation du lien État-citoyen, une plus large place aux actions d'urgence. La seconde EIMS reconnaissait ensuite le pragmatisme d'une division des rôles, en interne à Solidarités International et avec les autres acteurs humanitaires, une fois les collaborations entre Solidarités International, le Gret, l'ONEA et les communes bien assises, et les mécanismes en place. Enfin, comme le souligne la troisième EIMS, le projet Nex'Eau se caractérise « par la recherche permanente d'un équilibre entre répondre à des besoins immédiats et proposer des solutions pérennes, adaptées, gérables par les acteurs nationaux et locaux », équilibre dans lequel les réponses pérennes, susceptibles de répondre sur le moyen terme aux déplacements prolongées, ont finalement dominé.

Accélérer le temps des travaux : un enjeu clé

Pour finir, il faut rappeler que la mise en œuvre de ce type de travaux suit un circuit long et complexe. Des visites de terrain et discussions entre partenaires (ONEA ou communes et DREA, selon le type d'ouvrage considéré) permettent d'abord de pré-identifier les sites et travaux. Puis, des études techniques, pour lesquelles il faut développer des cahiers des charges spécifiques, sont déléguées à des bureaux d'études externes. En parallèle, les équipes doivent presque toujours mener un patient travail de collecte de données techniques auprès des partenaires locaux (DREA, gestionnaires, mairie), étape indispensable pour dresser des diagnostics suffisamment précis. Par la suite, le projet doit contractualiser avec une entreprise de travaux, selon des procédures de passation des marchés qui peuvent être relativement ardues. Enfin, des imprévus arrivent souvent au cours des travaux, retardant, comme on a pu le voir, la réception des travaux. En résumé, les délais de mise en œuvre de ce type de travaux sont donc relativement longs et les raccourcir se révèle un défi majeur. À l'avenir, le projet Nex'Eau souhaiterait donc développer des contrats cadres pour accélérer le temps de contractualisation.

En attendant cette évolution, même si ces délais de plusieurs mois peuvent générer de l'impatience – voire de la frustration – auprès de partenaires ou de bénéficiaires, il faut souligner ici qu'il s'agit d'opérations rarement conduites par les acteurs humanitaires du fait de leur complexité et qui ne peuvent plus être menées par les acteurs de développement qui ont quitté ces zones. Dès lors, seule une approche comme celle développée dans le projet Nex'Eau semble en mesure de fournir ce type de réponse structurelle.

2.2.4. Exploitation des ouvrages et gestion des services d'eau potable

Le travail des opérateurs de services d'eau et des autorités compétentes ne s'arrête évidemment pas à la réalisation d'infrastructures. L'exploitation des ouvrages et la gestion des services constituent deux composantes, trop souvent négligées par les acteurs humanitaires mais bien connues des acteurs de développement, sur lesquelles le projet Nex'Eau a pris soin de travailler. Plus généralement, cette composante entre dans le cadre de l'appui à maîtrise d'ouvrage communale et à l'ONEA, prévu par le projet.

La gestion des ouvrages réalisés ou réhabilités : une question de choix plus que de règles

En ce qui concerne les ouvrages hydrauliques réalisés ou réhabilités pour l'ONEA, leur gestion a été automatiquement transférée à l'ONEA, sans poser de problème particulier. En revanche, pour les

ouvrages hydrauliques sous maîtrise d'ouvrage communale, le projet a proposé un accompagnement à la gestion transitoire, les régies ou délégations de services prescrites par les politiques publiques n'étant pas encore opérationnelles dans les communes d'intervention. Concrètement, le projet a appuyé la mise en place officielle, bien que temporaire, de comités de gestion de points d'eau (identification des membres, publication d'arrêtés municipaux, ouverture des comptes bancaires des comités, etc.). Quand cela était nécessaire, il a également contribué à leur formation technique (par exemple sur l'entretien des équipements solaires) et à leur suivi, notamment financier.

Certains points d'eau réalisés indépendamment du réseau hydraulique de l'ONEA, comme des PEA ou AEPS, auraient cependant pu être repris en gestion par l'ONEA de manière plus efficace. Au demeurant, s'ils se trouvent dans le périmètre géographique de l'ONEA, ils devraient théoriquement être gérés par celui-ci. Cependant, ces ouvrages ne répondent pas toujours aux critères de l'ONEA (par exemple un débit d'au moins 5m³/h) qui préfère donc ne pas les reprendre. Ce choix permet par ailleurs aux communes de les conserver dans les lots d'affermage, pouvant éventuellement rendre ces derniers plus attractifs pour un futur opérateur délégataire de service public. Dans ce contexte, le projet Nex'Eau accompagne le dialogue entre les différentes parties prenantes afin d'identifier les meilleures options de gestion possible.

Il faut aussi noter que les points d'eau réalisés ou réhabilités ont tous été rendus payants, conformément au principe de paiement de l'eau par les usagers, y compris dans le site d'accueil de déplacés de l'ex-IRA. Néanmoins, compte tenu du caractère transitoire de cette gestion et de la vulnérabilité des usagers, il a été choisi non d'appliquer les tarifications au volume habituelles, mais de laisser les comités et les populations libres de choisir leurs propres modalités de paiement. Certains ont ainsi préféré fonctionner selon un système de cotisations régulières, à l'instar des AUE. Comme souligné dans l'EIMS 3, ces modalités, bien que temporaires, mériteraient encore d'être formalisées pour une meilleure clarté des règles et un suivi plus facile.

Co-construction et mise en œuvre partielle de plans de renforcement de capacités pour l'ONEA et les communes

Pour asseoir plus largement la réflexion sur la gestion de l'eau au niveau de chaque commune et de l'ONEA, des ateliers de travail ont été organisés avec chaque acteur, entre juin et août 2022. Ces ateliers, s'appuyant sur le diagnostic initial réalisé et sur une analyse FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces), devaient permettre de discuter des besoins de renforcement de capacités des acteurs présents en vue de l'élaboration de plans spécifiques.

● Pour les communes, un besoin d'appui pour leur rôle de maître d'ouvrage

Pour les communes, il s'agissait surtout de les appuyer sur la maîtrise d'ouvrage (contractualisation et mise en place d'une gestion formelle et réglementaire des ouvrages hydrauliques ; mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation, notamment des opérateurs de services). Pour ce faire, un plan opérationnel de 3 ans (2022-2024) a été développé, indiquant pour chaque activité choisie les cibles concernées, le coût, la source de financement et sa période prévisionnelle de mise en œuvre. Une attention a également été portée au rôle de veille citoyenne joué par les OSC et que les communes doivent aider à renforcer afin d'améliorer la redevabilité des services d'eau potable.

La mise en œuvre de ces plans est partiellement prévue dans le cadre du projet Nex'Eau. Elle a commencé dès le mois de novembre 2022, avec une formation mutualisée des présidents de délégations spéciales, secrétaires généraux et techniciens en eau potable des communes, sur la maîtrise d'ouvrage communale. Plus tard, ces mêmes acteurs ont également reçu une formation sur la mise en place et le management de bases de données d'ouvrages hydrauliques, à partir d'Excel et de Power BI. Une formation à la cartographie et à l'utilisation d'un logiciel de SIG (Système d'Information Géographique) a également été réalisée en juin 2023 et les équipes terrain du projet Nex'Eau joueront un rôle d'accompagnateur pour l'application effective de ces nouveaux savoir-faire. Dans le cadre de sa mission d'appui aux communes, le projet les a également accompagnées dans les réflexions et démarches relatives à la future gestion de leurs ouvrages hydrauliques, en accord avec les politiques

publiques en vigueur. Sous la coordination de la DREA, les communes de Ouahigouya, Oula, Séguénéga et Titao ont ainsi travaillé au recrutement de nouveaux fermiers, le précédent ayant été déclaré défaillant⁴⁸. De son côté, la commune de Kongoussi a choisi de préparer un passage en régie intercommunale, sous la tutelle de la communauté de communes du Bam (la CCBam).

- **Pour l'ONEA, un besoin d'appui pour le maintien des services en mode dégradé**

Pour l'ONEA, le renforcement de capacités était initialement pensé autour de la transformation de la cellule de crise de l'ONEA en cellule d'urgence. Finalement, il n'a pas été possible de travailler avec cette cellule, peu fonctionnelle, et ce travail devrait plutôt être repris dans le cadre du PIRC. À la place, le plan de renforcement de capacités a donc essayé d'identifier des mécanismes pour la gestion et la continuité des services en mode dégradé, afin de mieux faire face aux problèmes sécuritaires et aux difficultés de production d'eau.

De même que pour les communes, le plan de renforcement de capacités de l'ONEA⁴⁹ a été partiellement mis en œuvre par le projet Nex'Eau. Par exemple, à la demande de l'ONEA, le projet a accompagné le recrutement d'un prestataire et la mise en place d'un système de télégestion de forages à Kongoussi qui est à présent en phase d'expérimentation. L'ONEA a également soulevé le besoin de renforcer la Gestion et la Maintenance de ses Opérations (GMAO), en particulier via une solution de suivi mobile pour les techniciens de l'ONEA, souvent en déplacement. Grâce au projet, l'ONEA a donc pu acquérir le logiciel MaintEx qui permet d'accéder à des tableaux de bord de maintenance via internet et sur téléphone portable, éventuellement en mode déconnecté. Toujours dans l'idée de pouvoir maintenir le service même en cas de perte d'accès à certaines zones, le plan prévoit également d'identifier et de former des techniciens prestataires en s'inspirant de ce qui a été fait pour maintenir le service de l'ONEA à Titao. Enfin, dernier exemple, il est apparu de plus en plus indispensable pour l'ONEA de disposer d'un fonds de contingence de pièces détachées⁵⁰ pour permettre des réparations et maintenances rapides des équipements. Même si cette activité n'avait pas été prévue initialement, les besoins ont donc été évalués pour les centres de Ouahigouya, Titao et Kongoussi, puis le matériel acheté et acheminé à Ouagadougou où il est maintenant stocké dans le magasin de l'ONEA, et prêt à être déployé rapidement quand cela sera nécessaire.

Par la suite, ce plan - qui positionne l'institution sur un plan opérationnel pour les interventions d'urgence - a été présenté à l'ensemble des acteurs humanitaires pour leur montrer comment accompagner l'ONEA sur des investissements structurants.

En complément, une stratégie de sensibilisation des usagers des services d'eau potable

Au-delà des responsabilités des services publics dans l'exploitation et la gestion des ouvrages, nous avons vu que le projet s'était également intéressé à la façon dont les populations percevaient et utilisaient les ouvrages d'accès à l'eau. Ainsi, à la suite de l'étude sur les pratiques d'hygiène, le projet a développé une stratégie explicitant les messages et canaux de diffusion les plus appropriés pour amener les usagers vers des pratiques plus vertueuses, en termes de respect des droits et devoirs sur le service public de l'eau (paiement des factures, remontées d'informations) et sur les pratiques d'hygiène (lavage des mains, transport et stockage de l'eau). Cette stratégie visait d'une part les populations locales mais aussi plus spécifiquement des acteurs d'influence des localités et reposait sur des « causeries éducatives », des visites à domicile, une communication de masse, des séances de théâtre-fora et des émissions de radios. Pour la mettre en œuvre, le projet Nex'Eau a ensuite recruté des

⁴⁸ Pour l'appel d'offre, les territoires ont été répartis en deux lots mais le deuxième, comprenant la commune de Titao, s'est avéré infructueux et l'appel d'offres a dû être relancé. Quant au premier lot, si un prestataire a bien été identifié, une difficulté non anticipée par la DREA et les communes, est venue ralentir le processus : avec l'accroissement de la zone urbaine de la commune de Séguénéga, l'ONEA a décidé, conformément à son mandat, de reprendre le réseau hydraulique de la zone urbaine, au détriment du futur fermier. Des discussions sont donc en cours avec ce dernier afin de voir comment lui garantir un minimum de rentabilité financière.

⁴⁹ Aussi appelé « plan de résilience ».

⁵⁰ Pompes, moteurs de rechange, équipements électriques pour les armoires de contrôle, outils pour l'électromécanique et la plomberie.

associations locales⁵¹ pour mener des campagnes de sensibilisation sur le terrain, ainsi qu'un prestataire pour développer et diffuser, sous un format radiophonique, les messages de sensibilisation. Cette modalité, choisie initialement pour répondre au cas spécifique de Titao, a en réalité permis de couvrir l'ensemble des communes d'intervention et ainsi de toucher un plus large public.

2.2.5. Coordination et planification

L'appui du projet Nex'Eau à la résilience des services d'eau potable n'aurait pas été complet sans un travail de mise en cohérence, dans le temps et dans l'espace, des activités des acteurs de l'eau à l'échelle communale. Cet enjeu a donc été abordé sous deux angles : la question de la concertation⁵² entre acteurs d'une part, à travers les CCEA (Comités Communaux Eau et Assainissement) et le Cluster WASH, et l'exercice de planification, d'autre part.

Les Comités Communaux Eau et Assainissement : des instances communales appuyées par le projet

Selon la stratégie nationale de l'eau au Burkina Faso, des cadres de concertation – les CCEA⁵³ – doivent être mis en place à l'échelle communale pour permettre un dialogue entre le conseil municipal, notamment les techniciens en eau potable, les acteurs de l'eau (comme les services techniques déconcentrés et les opérateurs de gestion) et des représentants d'usagers et de différentes organisations de la société civile⁵⁴. Or, le diagnostic initial du projet Nex'Eau a mis en lumière l'absence de ces instances consultatives dans les communes d'intervention. Il s'agit pourtant d'arènes adaptées pour assurer une bonne circulation de l'information sur les questions d'eau potable et d'assainissement et pour garantir un minimum de concertation et de coordination entre acteurs. Ainsi, le projet Nex'Eau a appuyé leur mise en place – par arrêtés communaux – et a participé à leur fonctionnement, permettant par la même occasion au projet de bénéficier d'instance de concertation (par exemple pour les SDUC).

Le Cluster WASH, une arène très humanitaire qui attire encore trop peu les acteurs institutionnels et de développement

Le Cluster WASH national, qui joue un rôle central dans cet enjeu de coordination, rencontre lui-même des obstacles mais améliore peu à peu ses outils et ses capacités. Depuis 2022, des Clusters WASH régionaux ont par exemple été installés, pilotés par la DREA avec l'appui de l'UNICEF et d'une ONG internationale pour être plus accessibles aux acteurs de terrain.

L'implication du consortium Nex'Eau dans le Cluster WASH national a été inégale selon les membres, Solidarités International ayant été initialement plus présente que le Gret. Cela s'explique par au moins deux raisons : d'une part, le projet était limité en ressources humaines et a donc choisi de n'envoyer qu'un seul représentant ; d'autre part, le format du Cluster WASH est encore peu adapté aux acteurs de développement. Cependant, pour mieux représenter la diversité des acteurs du projet, il a finalement été décidé que ce serait le Gret qui participerait aux réunions régionales du Cluster WASH. Comme vu précédemment, c'est d'ailleurs grâce à ces instances que le projet Nex'Eau a pu identifier certains besoins. Inversement, la participation du projet au Cluster permet d'éviter des chevauchements dans les interventions. Par exemple, il est arrivé qu'IRC ou le CICR renonce à intervenir sur une aide ponctuelle rapide en notant que le programme Nex'Eau apportait une aide plus durable.

On constate toutefois que l'ONEA ne participe pas aux réunions du Cluster WASH, ni au niveau national, ni au niveau régional, alors même que l'ONEA est largement cité dans les comptes-rendus de réunion. De même, les communes ne semblent pas participer au Cluster WASH régional, malgré cet effort de décentralisation. Ainsi, en dépit des incitations du projet à l'ONEA et aux communes, pour désigner des points focaux qui participeraient à ces réunions – action qui est même inscrite dans les plans de

⁵¹ Le 4AsPDF (Association des Animateurs et Anciens Animateurs des Projets de Développement du Faso) à Ouahigouya, Oula et Séguénéga ; l'AJDP à Kongoussi.

⁵² Pour les communes de Oula, Séguénéga et Titao, toutes les activités de concertation et de planification ont été relocalisées à Ouahigouya pour des raisons de sécurité.

⁵³ Appelés initialement « CCEAU », pour « comités communaux de l'eau », conformément aux textes réglementaires.

⁵⁴ Représentant.e des jeunes, chefs coutumiers, représentants religieux et représentante des femmes en particulier.

renforcement de capacités de ces acteurs -, leur participation dans la coordination humanitaire semble difficile.

Le processus de construction des Schémas Directeurs d'Urgence Concertés

Pour remplir sa mission de renforcement des services publics d'eau potable, le projet Nex'Eau a également travaillé sur les aspects de planification, c'est-à-dire sur la capacité à appréhender, selon une dimension temporelle, les activités des services d'eau potable. Si l'appui à la planification fait partie des activités classiques des acteurs de développement, il répondait ici plus spécifiquement à un « enjeu nexus ». En effet, alors que le contexte sécuritaire continue de se dégrader dans les communes d'intervention, cette étape constituait un moyen de mieux anticiper les crises et urgences, ainsi que les actions pour y répondre, de manière à préserver la cohérence globale et la fonctionnalité des services d'eau potable, sans oublier la cohésion sociale (principe de ne pas nuire, vigilance quant aux vulnérabilités et aux potentielles sources de conflits, etc.). C'est ainsi que, dès le montage du projet Nex'Eau, il avait été proposé de développer des « schémas directeurs d'urgence dans le secteur de l'eau potable », requalifiés par la suite en « Schémas Directeurs d'Urgence Concertés » (SDUC) pour appuyer sur la dimension participative, comme nouvel outil de planification à l'échelle communale à l'horizon 2030.

Une note de cadrage, développée par le Gret et amendée lors de l'atelier de lancement du projet, en octobre 2021, a d'abord permis d'explicitier aux partenaires les objectifs des SDUC, leur contenu ainsi que leur méthodologie d'élaboration. Il faut ici noter que le projet Nex'Eau a choisi, à travers les SDUC, de défendre une vision territoriale, décloisonnant les problématiques urbaines et rurales, et impliquant donc à la fois les communes concernées et l'ONEA, ce qui n'existait pas auparavant. Enfin, par souci de cohérence avec les méthodologies de planification locale préexistantes, il a été convenu que les SDUC seraient des documents annexés aux plans de développement communaux (PCD).

Après la phase de conception qui a permis de définir collectivement l'approche, c'est le travail de collecte de données et la production du rapport diagnostic (voir la partie 2.2.1) qui ont constitué le socle initial, c'est-à-dire la base à partir de laquelle envisager de futures actions. Il faut à nouveau souligner ici, les difficultés d'accès aux données qui ont contribué à retarder le processus. En particulier, l'équipe Nex'Eau a eu du mal à obtenir les plans de développement locaux de l'ONEA, pourtant indispensables pour la cohérence territoriale.

Par la suite, afin de garantir une compréhension commune du diagnostic et une appropriation du processus de développement des SDUC, le projet devait organiser des ateliers de lancement communaux via les CCEA mis en place. Voyant ces derniers retardés de plusieurs mois, faute d'interlocuteurs officiels au niveau des communes après le coup d'État de janvier 2022, l'équipe Nex'Eau a choisi, en attendant, d'organiser des réunions d'informations pour poursuivre les discussions avec certaines parties prenantes. Finalement, afin d'atténuer un peu le retard accumulé, le travail d'identification et de priorisation des actions à inclure dans les SDUC a été mené en deuxième partie des ateliers de lancement conduits en juin 2022.

De même que pour les diagnostics préliminaires, le travail réalisé pendant l'été 2022 sur les besoins de renforcement de capacités de l'ONEA et des communes s'est évidemment inscrit dans la réflexion globale des SDUC et a donc été pris en compte dans l'exercice de planification. À partir de ces différents éléments, des versions provisoires des SDUC⁵⁵ ont ensuite discutées en consortium puis partagées par e-mail avec les communes et l'ONEA pour avis⁵⁶. Pendant l'écriture des SDUC, un atelier d'appropriation du processus avait en outre été organisé pour les acteurs étatiques⁵⁷. Celui-ci a permis de valider à nouveau le plan et le contenu des SDUC, d'attirer l'attention sur les données complémentaires à mobiliser et de s'accorder sur un calendrier consensuel de mise en œuvre des SDUC. Une séance de travail a ensuite été organisée début juin avec l'ONEA afin de prendre le temps d'examiner en détail un

⁵⁵ Celles-ci ont été rédigées par des consultants.

⁵⁶ Le temps a fait défaut pour organiser des ateliers spécifiques.

⁵⁷ Avec les DREA, DPEA, DGEP, ONEA et Cluster WASH. Cet atelier n'incluait pas les communes d'intervention, à la fois pour une raison financière et logistique mais aussi parce qu'un temps avait déjà été pris avec les acteurs locaux, lors des ateliers de lancement.

des SDUC. Enfin, les productions finales ont été partagées avec chaque commune, en juin 2023, lors d'ateliers d'appropriation des SDUC.

Contenu des SDUC

Les SDUC finalement obtenus sont des documents volumineux qui se structurent autour d'un état des lieux très détaillé, de la description des fondements de la stratégie de planification, des axes stratégiques identifiés, des risques et mesures d'atténuations, des mécanismes de mise en œuvre et des dispositifs de suivi-évaluation et d'actualisation. Plus précisément, quatre axes stratégiques ont été définis : (i) le renforcement de la gouvernance, (ii) le maintien et l'amélioration des services d'eau potable, (iii) le maintien et l'amélioration des services d'assainissement, et (iv) la préparation à la gestion des crises selon une approche « triple nexus ».

Par rapport à un plan de développement EHA classique, le SDUC mentionne dans son premier axe la participation de la commune au Cluster WASH (et le reporting dans la matrice 5W⁵⁸), les formalisations de partenariats avec des acteurs humanitaires (ONG ou acteurs institutionnels comme le CONASUR par exemple), le besoin de mieux comprendre les acteurs en présence (via la réalisation de cartographies d'acteurs et de leurs capacités d'intervention) et de mieux faire connaître le rôle de coordination de la commune (avec la réalisation d'une fiche d'information), la mise en place d'un fonds de contingence pour la maintenance, et la mise en place transitoire de comités de gestion des AEPS⁵⁹ réalisés par les humanitaires ainsi que leur formation.

Dans le deuxième axe, apparaissent le besoin d'information sur les ouvrages hydrauliques à fort potentiel, dans et en dehors⁶⁰ de la commune – ce qui est indispensable pour répondre à la hausse fulgurante des besoins en eau –, et l'importance de diversifier les sources d'approvisionnement en énergie, – ce qui offrira une meilleure résilience aux systèmes de pompage pour l'accès à l'eau. La mise en place d'un programme de distribution en eau alternée est également prévue afin de mieux anticiper les cas de production insuffisante.

Le troisième axe, sur l'assainissement, ne semble pas inclure de dimension nouvelle par rapport à un plan de développement classique.

Enfin, le dernier axe qui est particulièrement original en ce qu'il intègre l'enjeu des crises : le plan prévoit en effet la mise en place d'un dispositif de veille, de préparation et de gestion des situations d'urgence, l'élaboration et la mise à jour régulière d'un plan de contingence WASH pour les crises potentielles et des simulations de ce plan. Il s'agit aussi de sécuriser les ouvrages hydrauliques, de mettre en place des systèmes de gestion à distance et de s'appuyer sur des techniciens locaux et des prestataires susceptibles d'assurer le service en cas de crise bloquant l'accès au terrain aux agents habituels. Pour mieux accueillir de potentielles prochaines vagues de déplacés, il est également prévu d'identifier des sites potentiels de manière concertée.

Au total, l'élaboration des SDUC aura donc duré plus de 24 mois, au lieu des six initialement prévus. Leur mise en œuvre, initiée parallèlement à leur élaboration, à travers les activités du projet Nex'Eau, restent à poursuivre dans les années à venir et nécessite donc de trouver de nouveaux financements.

2.3. Le fonctionnement du projet

Une bonne partie de « l'approche nexus » repose en réalité, non pas sur les activités elles-mêmes, mais sur la façon de les mettre en œuvre. À cet égard, il était important d'explicitier comment le projet Nex'Eau avait choisi de fonctionner et comment il y était parvenu face à la réalité du contexte. C'est que nous

⁵⁸ Matrice "Who does What Where. When & for Whom".

⁵⁹ Bien que non explicitement mentionnés, les PEA sont également concernés ici.

⁶⁰ Dans le cadre de la politique d'adduction en eau potable multi-villages, des centres de production en eau peuvent être identifiés dans une commune et desservir des communes limitrophes. Si besoin, la DREA ou DPEA intervient pour discussion entre communes.

avons essayé de mettre en lumière dans cette partie (les éléments relatifs au suivi-évaluation du projet n'étant pas spécifiques à une « approche nexus », ils ont été mis en annexe 2).

2.3.1. Le consortium et ses partenaires

Des relations très complémentaires entre membres du consortium

Le projet Nex'Eau est né de l'hypothèse qu'un renforcement de la résilience des services publics d'eau potable en contexte de crise, au Burkina Faso, requerrait l'appui d'un consortium mixte d'acteurs humanitaires et de développement, associant judicieusement leurs méthodes d'interventions et leurs actions.

Solidarités International, chef de file du consortium, a porté l'équipe de coordination – la coordinatrice et une adjointe – et disposait d'une équipe technique dédiée pour ses activités : un responsable de projet à Ouagadougou ainsi que deux agents basés dans les bureaux de Solidarités International, à Ouahigouya et Kongoussi. Le Gret, de son côté, bénéficiait d'une équipe basée dans ses bureaux à Ouagadougou (chef de projet, socio-anthropologue, expert gouvernance de l'eau et expertises) ainsi que de trois agents basés à Ouahigouya dans ses locaux, et à Kongoussi, dans le bureau de Solidarité International, ce qui a favorisé la collaboration. Si l'idée d'un bureau commun à Ouagadougou avait aussi été envisagée initialement – et même avec l'ONEA –, elle a dû être finalement abandonnée pour des raisons institutionnelles, financières et logistiques.

Ces disparités géographiques entre membres du consortium ont nécessité un soigneux travail de coordination et de communication mais ne semblent pas avoir empêché le projet de travailler comme une seule et même équipe. Solidarités International et le Gret ont tenu des réunions quasi hebdomadaires, chez l'une ou l'autre organisation, pour faciliter le rapprochement des équipes. Par ailleurs, des temps de discussions stratégiques ont été organisés entre membres du consortium sur les approches respectives ou encore sur la théorie du changement du projet, même si d'aucuns auraient préféré des échanges plus fréquents. De manière générale, les agents de chaque organisation ont collaboré de manière soutenue, à tel point que l'équipe du projet Nex'Eau a d'ailleurs parfois été identifiée comme une seule entité par les partenaires (institutionnels, humanitaires, etc.) et au sein même des organisations de mise en œuvre.

En dépit de la bonne collaboration globale, quelques points d'attention peuvent toutefois être soulevés. Tout d'abord, l'équipe de Solidarités International, aussi bien la coordination que l'équipe technique, a connu une rotation de personnels et des intermittences importantes, dues à deux principaux écueils : une budgétisation trop faible des ressources humaines lors du montage, et une charge de travail particulièrement lourde au niveau de la coordination, les deux étant liés puisque les intermittences des postes ont logiquement entraîné des surcharges. Cette instabilité, ajoutée au contexte politique mouvant, a été déplorée par certains partenaires, la considérant comme un facteur défavorable pour la collaboration. Ensuite, pour des raisons sécuritaires, le personnel du Gret n'était initialement pas autorisé à se déplacer en dehors des zones urbaines de Ouahigouya et Kongoussi et n'était donc pas présent dans les communes de Titao, Séguénéga et Oula, ce qui était évidemment contraignant pour le déploiement des activités. Heureusement, les procédures sécuritaires du Gret ont finalement pu être revues en septembre 2022 avec l'appui du coordinateur technique de Solidarités International, et les agents du Gret ont alors été autorisés à se rendre dans les communes de Oula et Séguénéga lors de missions communes avec Solidarités International.

Des relations stratégiques entre le consortium et l'ONEA

Compte tenu du périmètre géographique d'intervention et de son importance dans l'accès à l'eau potable, l'ONEA constituait le premier partenaire clé du projet. Il a donc été nécessaire de signer un accord de partenariat entre le consortium et l'ONEA, notamment pour définir le système de gouvernance du projet, comprenant comité de pilotage (COPIL) et comité de suivi technique (CST). La durée de cette étape, protocolaire mais essentielle, avait été initialement très sous-estimée et il aura fallu plus de six mois pour parvenir à la signature dudit protocole. Pendant cette période, le projet a pu avancer sur les

activités de diagnostic préliminaire et les attentes de USAID⁶¹ mais a rencontré des obstacles sur la phase d'identification des besoins et de planification des travaux conjointe avec l'ONEA, phase qui n'a pu véritablement être enclenchée qu'une fois le protocole signé.

Par la suite, des points focaux ont été désignés par l'ONEA pour faciliter la collaboration. Les échanges se sont ainsi déroulés à trois niveaux : au niveau central, avec principalement la direction de l'exploitation de l'ONEA mais aussi celle de la maîtrise d'ouvrage et la direction commerciale ; au niveau régional, avec la direction régionale de Ouahigouya ; et au niveau local avec les chefs des centres de Ouahigouya, Kongoussi et Titao. Ce dispositif a permis d'établir des relations de proximité entre le personnel du consortium et les agents de l'ONEA, aussi bien au siège que sur le terrain, et une relation fluide entre l'ONEA et les membres du consortium a pu se construire au fil de l'eau.

En revanche, comme nous l'avons précédemment évoqué, le partage de données techniques a été inégal en fonction des zones, ce qui a entravé l'avancement de la planification dans certaines communes, notamment à Ouahigouya. De même, les données demandées dans le cadre des recherches menées par le Groupe URD n'ont pas toujours été transmises. Rétrospectivement, il semble que cette difficulté relève plus d'un manque de réactivité, de soucis techniques dans la communication ou encore de la nature provisoire de certains documents – alors difficilement partageables – que d'un refus de collaborer ou de partager des informations.

Des relations, surtout techniques mais très appréciées, entre le consortium et les communes d'intervention

Des accords de partenariat ont également été signés avec chacune des cinq municipalités impliquées afin de formaliser la collaboration. Dans ces accords, le projet s'engage à travailler en étroite collaboration avec les communes et à les appuyer tandis que celles-ci s'engagent à recevoir et accompagner le projet, notamment par la mise à disposition d'informations, et à participer aux différentes activités les concernant.

Dans la pratique, c'est surtout par le travail de terrain que les relations se sont peu à peu tissées avec les maires, les secrétaires généraux et les techniciens en charge des services d'eau potable et d'assainissement. Avec le premier coup d'État, les relations ont évidemment été perturbées mais heureusement pas rompues, notamment grâce à l'implication continue des techniciens et secrétaires généraux dont les postes ont été conservés. En ciblant différents niveaux de relations, à la fois avec les personnels politiques mais aussi beaucoup avec les personnels techniques, le projet a réussi à ne pas être trop dépendant des premiers, ce qui est surtout vrai pour la mise en œuvre des travaux qui n'a quasiment pas été affectée par la dissolution des conseils municipaux. En revanche, l'élaboration des SDUC - qui nécessitait un portage institutionnel local - a quant à elle été retardée. Pour autant, il faut noter que les accords de partenariat avec les communes n'ont pas été remis en cause par les délégations spéciales et les collaborations ont pu se poursuivre dans de bonnes conditions, malgré le retard. Somme toute, les communes disent avoir apprécié l'approche participative du projet dans lequel elles se sont senties pleinement intégrées.

Des relations nouvelles entre l'ONEA et les communes

Dans le cadre du projet Nex'Eau, l'ONEA et les communes ont été invités à participer ensemble à tous les ateliers communaux et, autant que possible aux principaux ateliers à Ouagadougou. Ces moments de rencontre peuvent paraître assez banals mais ils sont en réalité assez rares habituellement, tant l'ONEA et les communes évoluent dans des mondes séparés. C'est d'ailleurs pour cela que la construction d'une relation entre l'ONEA et les communes est un enjeu du projet qui devrait notamment aboutir à l'élaboration d'une convention de partenariat ONEA – communes, après un atelier-bilan sur la collaboration prévu en septembre 2023.

⁶¹ Plan d'action genre, études environnementales, plan sur la qualité de l'eau.

Des relations *a minima* mais suivies entre le consortium et les services techniques déconcentrés de la Direction Générale de l'Eau Potable (DGEP) du MEEA

Le rôle des démembrements de la DGEP (DREA au niveau régional et DPEA au niveau provincial) dans le projet Nex'Eau n'a pas fait l'objet d'une formalisation spécifique et la collaboration avec le consortium a eu lieu aux moments jugés opportuns, quand leurs responsabilités d'assistance à maîtrise d'ouvrage communale devaient être prises en compte (pour les ateliers de concertation, la réception de travaux, ou encore la formation de comités de gestion de points d'eau).

Les DREA sont par ailleurs membres du COPIL. Pour des raisons protocolaires, les DPEA, en revanche, ne sont pas spécifiquement invitées et leur participation dépend de la délégation de pouvoir de leur DREA de tutelle. Il en est d'ailleurs de même pour tout ce qui concerne les communications officielles. Or, manifestement, la DREA du Centre-Nord omet de transmettre les informations à la DPEA du Bam, pourtant celle qui suit opérationnellement les activités du projet Nex'Eau.

Des relations hétérogènes entre le consortium et les bailleurs

En ce qui concerne les relations entre le consortium et ses deux bailleurs, elles se sont majoritairement construites en parallèle, indépendamment l'une de l'autre. En effet, USAID et l'AFD ont joué leur rôle de bailleur auprès de l'équipe de projet mais sans interagir entre eux, ce qui s'est logiquement traduit par des distinctions majeures de fonctionnements et d'approches.

D'abord, les différences entre les deux bailleurs du projet se sont matérialisées à travers les procédures administratives et les exigences contractuelles, leurs pas de temps, leurs formats et même leurs langues, créant un véritable mille-feuille administratif pour la coordination du projet. Face à cette difficulté soulignée dès la première EIMS, les bailleurs ont ensuite accepté un unique format de *reporting* semestriel. Cependant, certaines règles de USAID n'ont pu être contournées, la langue par exemple, obligeant le consortium à traduire les documents en anglais. Mais c'est surtout à travers la mise en œuvre des activités du projet que les différences de souplesse administratives entre bailleurs se sont manifestées. Avec l'AFD, les régulières modifications des activités prévues lors de la phase de démarrage n'ont nécessité qu'une seule révision du plan de passation de marchés en cours de projet, et donc un seul « avis de non-objection » du bailleur. Pour USAID, en revanche, chaque modification nécessitait un courrier dont les réponses pouvaient parvenir jusqu'à un mois plus tard, ce qui retardait d'autant l'avancée des travaux. Or, pour un contexte fluctuant comme Titao par exemple, les activités ont fait l'objet de multiples révisions au fur et à mesure que le CST disposait de nouvelles informations. Par ailleurs, de nombreux documents contractuels classiquement demandés par USAID ont mobilisé un temps conséquent de l'équipe, parfois au détriment de la mise en œuvre des activités du projet.

Ensuite, au-delà des échanges au sujet des aspects administratifs et financiers du projet, plusieurs occasions - comme les EIMS ou les recherches - ont amené l'équipe Nex'Eau à dialoguer avec les bailleurs sur le fonds du projet (stratégie de mise en œuvre, activités, difficultés, etc.). L'originalité de la collaboration avec les bailleurs tient cependant surtout à l'implication de l'AFD dans le contenu et le déroulement du projet lui-même. Contrairement à la plupart des relations bailleurs – ONG, essentiellement contractuelles, l'AFD a ici choisi de se positionner comme partenaire de co-construction, s'appuyant également sur sa relation historique avec l'ONEA. Dès sa conception, l'AFD a ainsi pris part à la réflexion sur les activités et les modalités de mise en œuvre. Puis, tout au long du projet, elle a suivi de manière très rapprochée les évolutions du projet et a cherché, autant que possible, à faciliter la mise en œuvre des activités par des procédures administratives et financières souples. Cette position tranche avec celle de USAID, dont le point focal Nex'Eau ne disposait pas d'expertise technique sur l'accès à l'eau et qui pouvait donc difficilement s'impliquer au-delà de la relation contractuelle avec le consortium.

Enfin, contrairement à USAID dont les financements pour ce projet ne sont *a priori* pas renouvelés, l'AFD entretient le projet Nex'Eau dans la durée, notamment en raison de son articulation avec le projet PIRC. L'AFD a donc été très active pour chercher un financement complémentaire aux siens et a entamé des

négociations concluantes avec la DG ECHO pour une délégation de fonds, permettant effectivement d'envisager une suite des activités.

2.3.2. Construire des dialogues multi-acteurs

Pour permettre l'exécution du projet de manière aussi légitime, efficace et cohérente que possible, des espaces de gouvernance ont donc été instaurés. Il faut cependant souligner que leur mise en place a été bien plus tardive que prévu, le contenu ayant pris du temps à être négocié et formalisé. D'autres arènes ont par ailleurs permis des échanges plus larges avec les acteurs du secteur de l'eau potable.

Le Comité de Suivi Technique (CST) : un cadre très opérationnel et utile, mais qui impose un rythme difficile à suivre

Le Comité de Suivi Technique a été installé pour permettre un suivi mensuel des activités du projet par le consortium et l'ONEA. Il s'agit donc d'un espace d'échanges très opérationnel qui permet de réagir rapidement aux éventuelles difficultés rencontrées et qui comprend des points d'actions décidés collectivement et repris à la réunion suivante. Compte tenu de la dispersion géographique des membres du CST et de leur importante charge de travail, la formalisation de ces échanges et de leur fréquence est apparue très utile pour la communication et la coordination entre membres. En revanche, les comptes-rendus ne sont pour l'instant pas partagés avec les communes, ce qui est regrettable pour la coordination et en contradiction avec l'approche inclusive recherchée. Enfin, les réunions suivent un rythme parfois difficile à suivre pour des acteurs qui doivent aussi faire avancer les activités en parallèle. Il est donc régulièrement arrivé que le calendrier de réunions glisse pour privilégier les opérations.

Le Comité de Pilotage (COPIL) : un organe plus inclusif et plus stratégique

Pour un pilotage plus stratégique, un comité de pilotage (COPIL) a été mis en place à partir de février 2022, incluant les membres du CST ainsi que les communes⁶² et les DREA. Les bailleurs de fonds, le Cluster WASH et le CONASUR sont également membres observateurs du COPIL. Cet organe, plus inclusif que le CST, permet notamment aux communes d'exprimer leur voix sur les activités définies et les modalités de mise en œuvre retenues. Le COPIL s'est depuis réuni deux fois, en juillet 2022 et mars 2023.

La revue annuelle du partenariat : un temps d'échange oublié

Outre ces instances de gouvernance, les conventions avec l'ONEA et les communes précisait que le projet Nex'Eau devait se réunir chaque année pour faire un point sur les partenariats et ce, sur la base de plans de travail annuels préalablement élaborés. Or, jusqu'à ce jour, aucun plan n'a été défini et aucune revue annuelle organisée. Même si cette négligence peut s'expliquer par des urgences et priorités qui s'accumulent pour le consortium, elle constitue un point à corriger, comme cela a été souligné par les communes et l'ONEA.

Les autres espaces de dialogue entre partenaires : des événements pour échanger plus largement

Enfin, le dialogue multi-acteurs s'est construit et ouvert à travers d'autres occasions et espaces de discussion :

- **L'atelier de lancement**, organisé en octobre 2021 à Ouagadougou, a été l'opportunité de présenter le projet à un large public d'acteurs sectoriels et institutionnels et de procéder à des échanges autour de la méthodologie d'élaboration des Schémas Directeurs d'Urgence Concertés (SDUC) et des volets capitalisation, apprentissage et recherche du projet.
- **Les mini-séminaires des EIMS**, en capitale et sur le terrain, incluant consortium, ONEA, communes et autorités déconcentrées du MEEA pour une restitution à chaud des évaluations.

⁶² Maire ou élu, puis finalement le président de délégation spéciale, ainsi qu'un agent technique eau et assainissement.

- **L'atelier de capitalisation**, organisé en juin 2023, incluant le consortium, les communes, l'ONEA, les services techniques déconcentrés et le Cluster WASH, a été un moment rétrospectif pour discuter collectivement des leçons apprises après ces deux premières années de projet.
- **La participation au Cluster WASH**, au niveau national, a aidé à faire connaître le projet et ses ambitions. Solidarités International avait par ailleurs un agent qui assurait le co-lead de ce Cluster, ce qui permettait parfois d'obtenir en avance certaines informations. La participation au Cluster WASH régional a aussi permis d'identifier des besoins de réponse plus structurelles auxquels le projet Nex'Eau a parfois pu répondre.
- **Diverses opportunités** d'introduire le projet et de discuter de l'approche nexus se sont également présentées en dehors du Burkina Faso, comme au Forum Mondial de l'Eau en mars 2022 à Dakar, à Accra en octobre 2022 pour un atelier organisé par IRC et UNICEF, ou encore en mars 2023, pour une réunion du pS-Eau.

2.3.3. S'adapter en temps réel

Travailler en contexte instable demande inévitablement d'être capable de s'adapter aux aléas en temps réel. Comme en témoigne le récit des activités mises en œuvre, le projet Nex'Eau a en effet été confronté à plusieurs bouleversements.

Prendre en compte les différentes conséquences de la dégradation du contexte sécuritaire : à la fois contrainte et raison d'être du projet Nex'Eau

En premier lieu, la situation sécuritaire s'est dégradée en cours de projet, augmentant le nombre de déplacés présents dans les communes d'intervention et donc les problématiques d'accès à l'eau de ces zones. Face à cela, l'équipe a piloté de manière dynamique, tout au long du projet, les besoins en eau, en étroite collaboration avec l'ONEA et les communes, permettant - autant que faire se peut - d'ajuster les réponses apportées et de prévoir des travaux complémentaires quand cela était nécessaire, comme pour l'AEPS de Boulinga à Kongoussi. Néanmoins, il est certain que le niveau de la production en eau n'est pas une variable que l'on peut ajuster facilement ou rapidement.

En deuxième lieu, la situation sécuritaire, en se dégradant, a complexifié l'accès à certains territoires, en particulier à la ville de Titao, mise sous blocus djihadiste, mais aussi plus largement aux zones rurales et aux axes routiers. Il faut ici rappeler que le projet avait dans un premier temps envisagé l'arrêt des activités à Titao. USAID interrogeait d'ailleurs la capacité du projet à garantir une qualité du service d'eau potable à distance. Finalement, comme vu précédemment, le choix a été fait de continuer le projet dans cette commune, en adaptant les activités à la nouvelle réalité. Ce choix s'explique notamment par le fait que l'ONEA avait l'habitude de recourir à des prestataires locaux qui pouvaient donc être mobilisés pour assurer les réparations courantes, même dans le contexte de blocus et en l'absence du personnel ONEA. En outre, les équipes pouvaient s'appuyer sur des outils de gestion à distance prévus dès la conception du projet, et réaliser des missions de suivi grâce aux vols de l'UNHAS. Finalement, la situation à Titao constituait un cas d'école pour le projet Nex'Eau, en termes de gestion de service dégradé.

Plus généralement, partout sur le terrain, les modalités de transport ont dû être régulièrement ajustées aux risques, et les règles de sécurité renforcées. À partir de février 2022, l'équipe Nex'Eau et ses partenaires ont pu bénéficier des vols en hélicoptère de l'UNHAS pour se rendre à Ouahigouya et Titao, et des déplacements en bus ont parfois été préférés quand un trajet avec les voitures des ONG présentait un risque trop important. Enfin, concernant les risques sécuritaires pour la conduite des travaux, le projet a pris soin de prendre en compte la capacité d'accès à certaines zones dans le choix des fournisseurs et a également privilégié, pour le choix des travaux, des chantiers courts de 3 mois maximum, quitte à les étendre si besoin.

L'adaptation au contexte politique très mouvementé : une question de temps pour reconstruire des relations

En troisième lieu, le contexte politique a été bouleversé lors des coups d'État, impactant les communes dont les conseils ont été dissous puis remplacés par des délégations spéciales. Comme vu précédemment, cela a impliqué un changement d'interlocuteurs institutionnels à l'échelle locale, nécessitant de reprendre le processus de dialogue de co-construction des activités du projet avec les nouvelles autorités. Cela a également laissé planer des incertitudes quant aux directions de l'ONEA et à ses orientations. En réponse, l'équipe de projet a parfois choisi de prendre le temps d'observer l'évolution du contexte avant de mener les activités, notamment quand cela demandait de la concertation, tout en maintenant les liens avec les partenaires, et même si cela a inmanquablement généré des retards dans l'exécution de ces activités.

En somme, ces évolutions ont certes constitué des défis pour le projet, mais elles ont également été des opportunités de mettre à l'épreuve, en conditions réelles, la capacité du consortium à trouver un équilibre entre réponses d'urgences et approches pérennes incluant les acteurs institutionnels.

Une flexibilité offerte par un cadre d'activités non prédéfinies

L'agilité requise dans un tel contexte a été en grande partie permise par la flexibilité du cadre de projet, celui-ci n'ayant pas prédéfini à l'avance les activités mais ayant, à la place, privilégié un travail concerté et dynamique de choix et de mise en œuvre de ces activités lors des CST et COPIL. Il s'agit ici d'un des éléments clés de « l'approche nexus » adoptée.

Aussi, la durée du financement - plus longue que les financements humanitaires classiques - a offert une certaine souplesse dans la mise en œuvre.

Il existe tout de même des limites aux capacités d'adaptation

Pour autant, le problème sécuritaire reste une limite majeure pour la mise en œuvre des activités, en particulier pour les travaux d'infrastructures, et plus encore pour leur pérennité. Même si des travaux prospectifs peuvent être réalisés, il est impossible de prédire complètement l'évolution du contexte, et le risque existe bel et bien de perdre temporairement – voire définitivement – l'accès à certaines zones ou de voir des infrastructures sabotées. C'est donc l'impact des activités de développement à long terme qui est en jeu.

Quant au contexte politique, la possibilité d'une évolution vers un « scénario à la malienne », où les relations diplomatiques entre le Burkina Faso et la France se détérioraient gravement et où les financements français ne seraient plus autorisés⁶³, ne peut pas être complètement écartée. Si ce risque a bien été identifié par les membres du consortium qui souhaiteraient pouvoir élargir leurs sources de financement, il ne semble pas pour l'instant avoir fait l'objet d'une discussion plus large avec les partenaires de projet.



© Olympia de Maismont



⁶³ Voir : <https://www.courrierinternational.com/article/analyse-au-mali-l-interdiction-des-ong-a-financements-francais-pese-sur-les-populations-civiles>

3. ADAPTER LE MODELE DES SERVICES D'EAU

À la lumière des deux premières années du projet Nex'Eau, plusieurs enseignements peuvent être partagés quant à la conduite d'un projet nexus dans le secteur de l'eau potable au Burkina Faso. Néanmoins, compte tenu du faible recul temporel sur les activités menées et leurs résultats, on se gardera de généraliser certaines analyses et la répliquabilité de l'expérience devra être envisagée avec précaution.

Dans ce chapitre, nous reviendrons d'abord sur les écueils de l'action humanitaire, et nous verrons pourquoi l'appui au développement reste pertinent – voire indispensable –, même dans des territoires en crises, et à quelles conditions celui-ci peut être rendu viable (partie 3.1). Nous verrons ensuite comment les urgentistes peuvent aider à façonner un mode de développement adapté dans ces contextes, en complémentarité avec les actions humanitaires pures, et nous esquisserons des pistes d'amélioration pour les opérations humanitaires WASH (partie 3.2). Nous expliciterons ensuite en quoi la construction du partenariat pour la mise en œuvre de ce projet a constitué la cheville ouvrière, du projet bien sûr, mais plus largement de toute « approche nexus » (partie 3.3). Enfin, nous essaierons de mettre à jour les principaux angles morts du projet, susceptibles de remettre en cause sa solidité (partie 3.4).

3.1. Un appui au développement toujours pertinent mais à adapter en situation de crise

Précisons d'emblée que l'appui au développement des services publics d'eau potable qui soutenait l'évolution du secteur n'a pas disparu avec la crise. Les acteurs de développement exogènes ont le plus souvent quitté les zones, jugées trop à risque, mais les acteurs locaux, sectoriels et institutionnels, qui habitaient ces territoires, sont souvent restés, exception faite des villes tombées sous blocus djihadiste. Aussi, les services publics en eau potable ne se sont pas véritablement effondrés mais semblent de plus en plus acculés par la crise. Il est donc légitime de s'interroger sur ses perspectives : pourquoi et comment poursuivre le développement des services publics d'eau potable en articulation avec les opérations humanitaires ?

Après avoir témoigné des écueils à moyen et long termes des interventions humanitaires, et mis en lumière par contraste le besoin toujours actuel d'appui au développement, nous essaierons de démontrer que celui-ci doit à la fois réussir à s'adapter à la crise, au regard du contexte actuel, mais aussi devenir adaptable, c'est-à-dire développer une capacité à s'adapter au fil du temps. Pour cela, nous verrons que la gestion des services d'eau potable reste un enjeu incontournable et qu'il est possible de l'aborder de façon à être plus résilient face à la crise. Nous analyserons ensuite l'idée, portée par le projet Nex'Eau, de la planification d'urgence et son processus de construction. Enfin, nous montrerons que, malgré le contexte de crise, les questions de gouvernance restent fondamentales, quand bien même elles seraient devenues *a priori* plus difficiles à traiter en contexte de crise.

3.1.1. L'impasse des interventions humanitaires sans développement

Le projet Nex'Eau s'est construit sur l'hypothèse que les interventions humanitaires, par leur durée trop courte, leur manque de projection dans le temps, leur méconnaissance fréquente des politiques publiques du secteur de l'eau, leurs modes d'actions détachés des acteurs sectoriels et institutionnels, et le risque de dépendance qu'elles induisaient, ne pouvaient pas répondre – à moyen ou long terme – de manière pertinente et durable aux problèmes d'accès à l'eau potable au Burkina Faso. Par sa mise en œuvre dans des zones où se concentrent de nombreux acteurs humanitaires, le projet Nex'Eau a en effet été témoin d'exemples révélateurs de ces différents écueils.

Des solutions d'accès à l'eau potable de courte durée alors que la crise s'inscrit dans le long terme

Le projet a ainsi réhabilité le PEA de l'ex-IRA pour prendre la suite d'un approvisionnement en eau par camion-citerne, qui ne pouvait être poursuivi, et pour lequel aucune « option de sortie » – c'est-à-dire de solution pérenne – n'avait été encore envisagée. De même, des ONG réhabilitent ponctuellement – mais finalement régulièrement – les même PMH, sans réfléchir à un système de maintenance et réparation autonome et financièrement durable. Pourtant, le premier exemple montre qu'une articulation, idéalement réfléchie en amont, entre acteurs humanitaires et acteurs de développement, permettrait dans certains cas d'assurer une transition entre les deux modèles, sans vide au milieu.

Un accès à l'eau gratuit qui va l'encontre du principe de paiement de l'eau, qui nuit à la pérennité économique des services et qui conduit à une relation de dépendance

Le projet a également constaté que des PEA étaient installés, notamment dans des sites d'accueil de déplacés, pour fournir de l'eau gratuitement aux populations, tandis que leurs fonctionnements (exploitation, maintenance, réparations) étaient financés par des ONG le temps des projets, sans réflexion ni concertation avec les acteurs de service quant à leur gestion future. Le paiement de l'eau par les usagers n'est en effet pas toujours bien appréhendé par les acteurs humanitaires, pour qui la gratuité est parfois considérée comme un principe plus ou moins explicite⁶⁴ ou comme une nécessité de fait pour des populations démunies. Cette prise en compte des plus vulnérables est tout à fait légitime et s'appuie du reste sur le droit à l'eau (reconnue dans la Constitution burkinabé) mais cette gratuité génère des effets négatifs à terme (Hubert et Go, 2022) : refus de reprise de la gestion des ouvrages par un opérateur faute de compteur ; impossibilité de recouvrer les coûts de service, notamment les frais d'entretien, de maintenance et de réparation des points d'eau, conduisant à de pannes – voire à l'abandon – des ouvrages ; et surtout nouvelle habitude de gratuité qui devient un acquis sur lequel les usagers ne veulent ensuite plus revenir.

La gestion de l'eau : un « impensé » révélateur de la non prise en compte des modes de fonctionnement existants des services publics d'eau potable et de leurs acteurs

La reprise des ouvrages par un gestionnaire peut aussi poser des problèmes si les ouvrages ne sont pas officiellement remis à la commune : ainsi, des cas de privatisation des infrastructures ont déjà été constatés et ces problèmes de gestion sont de nature à générer des tensions, plus ou moins fortes, entre usagers et avec la puissance publique, quand celle-ci cherche à reprendre la main sur les ouvrages privatisés. Au final, la question de la gestion demeure elle-même un « impensé »⁶⁵, faute de connaissances et de savoir-faire sur le sujet et, bien sûr, faute de temps à y consacrer face à l'ampleur des besoins. Ne connaissant pas vraiment les modes de gestion possible et les politiques publiques en vigueur sur le sujet, les ONG humanitaires mettent simplement en place, de manière quasi automatique, des comités de gestion de point d'eau, comme si la gestion communautaire était l'alpha et l'oméga de la gestion de l'eau.

Enfin, dernier exemple (presque caricatural) : l'installation par le PNUD d'un forage dans le site de l'ex-IRA, à moins de sept mètres de latrines, ne répondant donc pas aux normes humanitaires classiques et, *a fortiori*, pas non plus aux normes établies de concert par le Cluster WASH et le MEEA⁶⁶ ou aux standards nationaux. De ce fait, le forage a depuis été fermé.

Par contraste avec le projet Nex'Eau, ces exemples viennent renforcer les hypothèses de départ, en particulier le manque de durabilité du modèle humanitaire qui est plus une réponse ponctuelle qu'une contribution à un véritable processus de changement. On constate aussi que ces interventions humanitaires ne sont dimensionnées que pour des travaux de petite ampleur (PMH, PEA) et que les acteurs humanitaires n'ont pas toujours la capacité ou l'expérience pour opérer sur des infrastructures

⁶⁴ En 1955, Jean Pictet affichait ainsi la gratuité comme un des dix principes organiques du mouvement international de la Croix-Rouge. Hormis cette référence, la gratuité ne semble pas affichée comme un principe mais constitue une pratique très ancrée, voire systématisée.

⁶⁵ D'après les mots d'un acteur humanitaire.

⁶⁶ https://drive.google.com/file/d/1aiuwd0Jpl1yjqyXcWx_OkFTo0-FN-w2T/view

hydrauliques plus conséquentes⁶⁷. Le projet Nex'Eau permet aussi de dépasser cette limite-là. Enfin, il convient de rappeler – pour appréhender la limite du modèle humanitaire dans toute sa complexité – que les financements humanitaires (WASH notamment) restent dramatiquement insuffisants par rapport aux besoins, entravant ainsi la capacité des acteurs à réfléchir au système d'accès à l'eau potable dans son ensemble.

3.1.2. La gestion des services, à redessiner en temps de crise, mais à ne pas oublier

Contrairement à la plupart des opérations humanitaires qui se concentrent directement sur les populations dites bénéficiaires, le projet Nex'Eau a choisi de s'intéresser aux acteurs de services publics d'eau potable pour améliorer, indirectement, l'accès à l'eau des populations. Abordée sous cet angle, la problématique rendait ainsi visible l'enjeu de gestion des services et leurs acteurs. À ce sujet, le projet a choisi pour hypothèse qu'il était possible d'adapter la gestion actuelle des services en eau potable au nouveau contexte, en essayant de développer des services pouvant fonctionner en « mode dégradé » et via des modalités de gestion pouvant être pilotées ou suivies à distance. C'est dans cette perspective qu'ont été développés les plans de renforcement de capacités de l'ONEA et des communes ainsi qu'une partie de leurs activités, mise en œuvre dans le cadre de Nex'Eau.

Adopter un mode dégradé mais maintenir le service

L'idée du mode dégradé correspondait à la fourniture d'un service en eau minimum, quitte à baisser le niveau d'exigence de qualité du service. À Titao, par exemple, le système de tours d'eau mis en place déroge au principe de continuité du service mais garantit à chaque quartier une fourniture minimale régulière. Par ailleurs, à Titao comme dans de nombreuses communes, les quantités d'eau journalières préconisées par l'OMS (20l./j./pers.) sont loin d'être respectées et même les standards Sphère (15l./j./pers.) peinent à être satisfaits. Malgré ces faibles quantités que les opérateurs cherchent évidemment à améliorer, l'enjeu est donc de maintenir le service en eau potable. Pour cela, la gestion de l'eau – telle que préconisée par les politiques publiques – a donc connu quelques ajustements pour s'adapter au contexte de crise.

Des modes de gestion de point d'eau temporaires

La gestion par délégation de service public ou en régie reste un objectif de développement, pour lequel le projet Nex'Eau accompagne d'ailleurs les communes, mais, en attendant, un modèle transitoire a été déployé, avec des comités de gestion de points d'eau *ad hoc* qui devraient permettre une meilleure autonomie de gestion, détachée des contraintes d'accès au terrain⁶⁸. Cette modalité a non seulement été mise en place dans le cadre du projet mais également été incluse dans les SDUC, de même qu'un renforcement de capacités des acteurs desdits comités. De cette façon, c'est donc l'existence et la légitimité – à défaut de légalité – de ces comités qui ont été reconnus, tout en actant leur caractère transitoire.

Finalement, ce système peut sembler très proche de ce que font les ONG humanitaires, un système dont nous avons justement souligné l'inadéquation avec les politiques publiques en vigueur. En réalité, les comités ici mis en place ne sont pas le produit d'une procédure automatique qui impliquerait systématiquement, pour la construction ou la réhabilitation de chaque point d'eau, la mise en place d'un comité. Ils découlent d'une réflexion concertée avec les acteurs sectoriels et institutionnels et du choix des autorités communales, en tant que maîtres d'ouvrage des services, de s'appuyer sur ces modes de gestion de manière transitoire, choix ensuite formalisé dans les SDUC. En conséquence, le discours porté auprès des communautés et comités est différent : le comité est clairement présenté comme un organe de gestion temporaire en prévision d'une reprise par un opérateur, en régie ou en délégation de service public, conformément à la réglementation en vigueur.

⁶⁷ Quelques contre-exemples existent tout de même, par exemple au niveau du CICR ou de Solidarités International.

⁶⁸ Hypothèse qu'il faudra vérifier avec le temps.

Adapter les modalités de paiement mais conserver le principe de paiement de l'eau

Pour rester en ligne avec la réglementation en vigueur, il a également été acté que les prélèvements d'eau au niveau de ces ouvrages seraient systématiquement payants – pour respecter et soutenir le principe de paiement de l'eau par les usagers –, sans pour autant correspondre aux normes de la tarification au volume qui préexistaient⁶⁹, afin de tenir compte de la vulnérabilité des usagers. Ces prises de liberté par rapport au cadre réglementaire cherchent à répondre à la fois au besoin de garantir un modèle économique des services publics d'eau potable viable et à la nécessité que ces services restent abordables pour les populations, y compris les plus pauvres. Quant aux ouvrages de l'ONEA, la tarification par tranche reste un sujet de réflexion ouvert, notamment au niveau des branchements privés puisque la taille de certains foyers a conséquemment augmenté avec l'accueil de personnes déplacées.

S'appuyer, quand cela est possible, sur des systèmes de gestion à distance

Par ailleurs, compte tenu des difficultés d'accès au terrain, un autre enjeu de l'évolution de la gestion était celle des modalités à distance. Sur ce point, on voit avec le projet Nex'Eau qu'une partie de la gestion peut d'abord être délocalisée. À condition de financer les déplacements des personnes restées dans les zones à risque, toutes les activités de concertation peuvent en effet avoir lieu ailleurs que dans la commune concernée pour permettre de rassembler les personnes dans des endroits jugés plus sûrs. Cela soulève quand même un potentiel transfert de risque entre acteurs concernant ces déplacements et on peut raisonnablement considérer que ce procédé conduit à écarter de la concertation certains acteurs locaux jugés moins indispensables. Pour des opérations de gestion plus techniques, des solutions technologiques peuvent aussi être envisagées, comme la télégestion de forages, l'utilisation de logiciels de diagnostics techniques ou de facturation mais il faudra encore attendre pour obtenir des retours d'expériences à ce sujet. Du reste, malgré ces possibilités de gestion à distance, il reste nécessaire de prévoir des déplacements réguliers pour le suivi et certaines opérations techniques. Enfin, on note que la question de recouvrement des factures a été très peu traitée par le projet Nex'Eau alors qu'elle constitue une difficulté majeure pour les opérateurs de service, en particulier l'ONEA. En effet, d'une part certaines zones sont devenues inaccessibles (dans les villes sous blocus comme à Titao), et d'autre part l'activité met potentiellement en danger les agents chargés du recouvrement.

Des plans de renforcement de capacités pour l'ONEA et les communes : de potentiels outils pour la coordination

Finalement, même si le contenu des plans de renforcement de capacités de l'ONEA et des communes porte sur l'appui aux acteurs des services publics d'eau potable dans l'exploitation et la gestion des services face au contexte de crise, ils constituaient aussi, dans le processus, une étape pour l'élaboration des SDUC ainsi que, dans la forme, des documents de planification eux-mêmes. Utiles d'abord et avant tout pour les services concernés, ces plans et leur diffusion pourraient aussi permettre de répondre à un défi de coordination en rendant visible aux acteurs de développement, mais aussi aux organisations humanitaires et aux bailleurs, les besoins d'appui des services publics. C'est d'ailleurs dans cette optique que le plan de renforcement de capacités de l'ONEA a été présenté très largement aux acteurs du secteur de l'eau potable et assainissement.

Aussi, la gestion des services ne répond pas seulement à un besoin d'adaptation au contexte de crise, même si c'est un point particulièrement mis en avant dans le cadre de l'approche nexus. En réalité, il s'agit également, de manière plus classique, de répondre à des besoins préexistants – notamment d'appuyer la maîtrise d'ouvrage communale pour laquelle les capacités de certains acteurs étaient déjà faibles et qui ont été encore un peu plus fragilisées avec la crise. Ainsi, l'enjeu d'un « projet nexus » sur l'eau au Burkina Faso est double, et c'est là toute sa complexité : il s'agit d'appuyer les capacités des acteurs à la gestion, tout en les adaptant au nouveau contexte.

⁶⁹ Habituellement autour de 500 CFA/m³.

La planification d'urgence : une idée intéressante encore à éprouver

Par essence, l'approche nexus soulève une question de temporalité. Selon la logique de « contiguum », c'est-à-dire d'assemblage d'actions de développement et d'urgence, le projet Nex'Eau a fait le pari qu'il était possible et pertinent d'anticiper la gestion des crises dans des plans de développement (les SDUC) et donc d'y inclure des réponses d'urgence ou des modalités d'action appropriées. En d'autres termes, il s'agissait non pas de superposer des actions d'urgence et de développement, mais bien d'intégrer dans une activité de développement classique des éléments permettant de mieux prendre en compte le contexte de crise et offrant pour la suite un cadre de référence aux interventions humanitaires.

Élaborer un SDUC : un exercice finalement aussi lent que pour tout document de planification

Le premier enseignement, tiré de l'expérience de Nex'Eau, est que l'élaboration de ces plans a été au moins aussi longue que pour des plans de développement classiques et bien plus longue que les six mois initialement prévus. De fait, les échéances ont été revues au cours du projet mais on constate qu'à chaque fois, les délais ont été à nouveau sous-estimés⁷⁰. Il paraît donc important ici de reconnaître que la planification, même pour un contexte de crise – ou à cause de ce type de contexte – repose sur un processus de consultation qui demande nécessairement du temps.

Le SDUC : une planification qui s'est appuyée sur des expériences concrètes

Pour autant, ce retard a eu *in fine* une conséquence intéressante : la composante urgence des plans s'est finalement construite en écho et simultanément aux opérations et modes d'urgence discutés en CST puis testés sur le terrain dans le cadre du projet. Autrement dit, les SDUC ne sont pas le résultat d'une conception théorique abstraite, mais des documents nourris de l'expérience opérationnelle – certes naissante – du projet Nex'Eau. Les SDUC proposent ainsi, entre autres, de constituer des stocks de contingence (carburant, produits chimiques, matériel d'entretien), d'augmenter la production à travers les forages à gros débits qui ont fait l'objet d'un inventaire, de sécuriser l'approvisionnement énergétique des systèmes en diversifiant les sources d'énergie, ou encore de s'appuyer sur des techniciens locaux pour assurer le service si jamais les opérateurs officiels ne peuvent plus accéder au terrain, comme ce qui a été fait et apprécié par les acteurs dans le projet Nex'Eau.

Un processus de décision rapide qui émerge en filigrane ?

En réalité, ce procédé a également permis de mieux appréhender la manière par laquelle il était possible de répondre à l'évolution rapide des besoins dans une dynamique de planification inévitablement plus lente. Ainsi, au-delà des SDUC et de leur élaboration, il est intéressant de mettre en avant le processus de décision rapide parallèle ayant permis de définir les travaux à mener sans attendre la fin de l'exercice de planification. Plus que les SDUC qui ont pris plus de deux ans à être développés, n'est-ce pas finalement ce processus, que l'équipe Nex'Eau et ses partenaires ont été amenés à suivre, qui permettrait aux acteurs des services d'eau potable de répondre rapidement en cas d'urgence ?

Une priorisation toujours difficile

Au sein de l'exercice global de planification était prévu un travail de priorisation des activités identifiées en fonction du contexte de crise. Or, on constate que les acteurs ont du mal à choisir entre les actions proposées, les jugeant toutes nécessaires. Ainsi, lors de l'atelier de lancement, même si les actions devaient être présentées selon un ordre décroissant de priorités, toutes ont finalement été incluses dans le SDUC, masquant finalement les différents niveaux d'importance. Ce point mériterait probablement d'être retravaillé par la suite car des priorités bien définies permettent ensuite de prendre des décisions plus facilement. Pour ce faire, il conviendrait de travailler à la fois d'un point de vue psychologique (pour amener les acteurs à reconnaître l'intérêt de la priorisation et accepter de renoncer

⁷⁰ Même en juin 2022 à l'atelier de lancement, qui avait lui-même été retardé de plusieurs mois à cause de l'instabilité politique, le projet prévoyait l'élaboration des SDUC en juillet 2022, la validation technique fin juillet et l'atelier local d'appropriation en septembre 2022 !

à certaines actions) et d'un point de vue méthodologique (pour réussir à prioriser au mieux selon les besoins et le contexte).

Le SDUC : un document plus stratégique qu'opérationnel

Dans cette planification, l'idéal aurait bien sûr été de pouvoir disposer d'un document très opérationnel permettant, pour un évènement donné – par exemple, l'arrêt inopiné de tel forage –, de prédéfinir la réponse adéquate et le rôle attendu de chaque acteur – par exemple, le délestage de tel secteur par l'ONEA et la mise en place d'un approvisionnement citerne temporaire par les services municipaux. Il n'a manifestement pas été possible d'atteindre ce niveau de détails et c'est la raison pour laquelle l'élaboration de plans spécifiques (de contingence, de continuité d'activités, etc.) fait partie des activités prévues dans les SDUC. Finalement, les SDUC mettent en lumière des éléments plus stratégiques qu'opérationnels, par exemple la diversification des sources d'approvisionnement énergétique, la mise en place de programme de distribution alternée, etc.

Intégrer l'urgence dans les documents de planification : des synergies à approfondir

L'articulation urgence-développement au sein des SDUC devait constituer un des éléments originaux de cette nouvelle approche nexus. Or, de l'aveu des opérateurs, il manque une vision stratégique sur l'urgence dans les documents, vision que les opérateurs espèrent tout de même pouvoir identifier lors de l'opérationnalisation des SDUC. On est ici dans l'ordre des synergies attendues du programme qui n'ont pas pu être pleinement explorées. Un équilibre difficile était à trouver dans la capacité à mobiliser des expertises dispersées entre les institutions, les sièges et les terrains, ainsi que les différents programmes. De fait, le responsable de projet chez Solidarités International dispose plutôt d'une expertise de développeur, connaisseur des institutions, qui se justifie au regard de la dimension « développement » du projet, plutôt que d'une expertise d'urgence qui se loge plutôt dans le programme d'urgence de Solidarités International au Burkina Faso ou au siège. Le Gret, en chef de file du processus, n'a quant à lui pas été en capacité de mobiliser cette expertise d'urgence au bon moment, en raison d'un processus long et chaotique (coups d'État successifs, dégradation des conditions sécuritaires, etc.).

Une planification qui met en cohérence différents plans déjà existants

Par ailleurs, ces plans – indépendamment de la composante d'urgence – viennent s'ajouter à des plans déjà existants, que ce soient des plans communaux ou des plans de l'ONEA. Même si l'articulation de ces plans a constitué une difficulté supplémentaire pour l'exercice, elle a aussi représenté une opportunité de mise en cohérence et un moyen pour faire dialoguer de manière originale certains acteurs, notamment l'ONEA et les communes. En effet, les planifications séparées entre ces acteurs laissaient jusqu'à présent planer des zones d'ombre quant à la gestion de certains ouvrages hydrauliques situés en zone semi-urbaine, voire urbaine. Jusqu'alors, la séparation des périmètres d'intervention de chaque acteur, et plus encore leur évolution, ne pouvaient pas clairement être discutées. Or, ce point est particulièrement important dans le contexte actuel puisque c'est principalement en zone semi-urbaine que s'installent les personnes déplacées, c'est-à-dire dans les quartiers non lotis. Par la méthode de construction des SDUC, associant à la fois l'ONEA et les communes, le projet Nex'Eau a donc permis de souligner cette difficulté et d'amorcer des échanges entre les différents maîtres d'ouvrage potentiels. Ce point n'est pas encore réglé car l'ONEA ne souhaite pas toujours reprendre à sa charge des ouvrages qui ne répondent pas à ses critères mais il a au moins été mis sur la table et des discussions sont engagées.

Au-delà de la planification des services d'eau potable, le besoin d'une planification urbaine

La question des services d'eau potable fait partie d'une équation plus complexe de planification urbaine et de mise en œuvre de politiques publiques, dans un contexte d'augmentation anormalement rapide de la population. Certains sujets n'ont donc encore été que peu abordés dans le projet Nex'Eau, en particulier l'assainissement dont l'ONEA est également responsable, ou encore la gestion des ressources en eau, en lien avec l'agence du bassin du Nakambé. On peut également penser à d'autres

problématiques, telles que l'énergie ou le foncier, deux éléments qui ne doivent pas être négligés, comme l'expérience Nex'Eau l'a démontré. Du reste, au-delà des problèmes d'indemnisation des propriétaires pour la réalisation des travaux auxquels le projet a été confronté, il existe d'autres enjeux fonciers importants à considérer, notamment la régulation de l'extension extrêmement rapide des zones non loties et les risques de spéculation foncière. Enfin, derrière ces préoccupations s'en cache une autre, peut-être plus inquiétante encore, celle du délitement du tissu social et de l'émergence ou de l'aggravation des conflits.

Un processus collectif instructif mais une pertinence dans le temps encore à démontrer et des financements à trouver

Finalement, pour les différents acteurs impliqués, ce processus aura été l'occasion d'un apprentissage méthodologique en termes de production et de partage des données, de mise en dialogue de divers acteurs intervenant dans la gestion de l'eau d'un territoire et d'une meilleure cohérence entre leurs actions à venir. À ce stade, il est en revanche difficile de préjuger des bénéfices de leur mise en œuvre. En effet, même si, comme nous l'avons dit, certaines activités ont déjà été ou sont en cours de réalisation, ces SDUC doivent encore être éprouvés dans la durée et idéalement, avec une plus grande autonomie des communes – et donc une moindre implication du consortium – pour pouvoir être envisagés comme des instruments répliquables dans d'autres communes. Du reste, les SDUC étant encore en cours de finalisation, ils n'ont pas encore été largement présentés. Il faudra donc voir de quelle manière le projet – ou mieux, les communes et l'ONEA eux-mêmes – parviennent à mobiliser les acteurs humanitaires autour de l'intérêt de ces plans et de la nécessité, pour tous les acteurs, de les respecter et d'y contribuer. Enfin, bien sûr, le projet Nex'Eau – même avec une deuxième phase de projet – ne serait pas suffisant pour mettre en œuvre toutes les activités des SDUC. Il sera par conséquent nécessaire de trouver de nouveaux financements et, en ce sens, la mobilisation des acteurs humanitaires autour de cette planification pourra venir utilement contribuer à la réalisation des SDUC.

3.1.3. Les modalités de gouvernance : exigeantes mais indispensables

Comme vu précédemment, le projet Nex'Eau a également cherché à appuyer les services publics d'eau potable en travaillant sur ses modalités de gouvernance à travers la mise en place des CCEA ou encore via les instances décisionnelles du projet Nex'Eau lui-même. L'idée sous-jacente à ce choix était que, malgré la crise et les besoins de rapidité des actions – et donc des chaînes de décision –, la cohérence et l'acceptabilité sociale des décisions, y compris dans le temps, nécessitaient de réfléchir à la façon dont celles-ci étaient prises et de respecter un processus aussi participatif que possible. De cette manière, on garantissait aussi la possibilité future d'un retour à un fonctionnement plus normal post-crise.

Le pari audacieux des CCEA pour assurer la coordination de la gestion de l'eau à l'échelle communale

Les CCEA, organes de concertation prévus par les politiques publiques en matière d'hydraulique, étaient jusqu'alors inexistantes ou en dormance. Grâce au projet Nex'Eau, leur rôle a pu être réaffirmé, leur composition revue en fonction du contexte⁷¹ et leur fonctionnement rendu effectif, au moins le temps du projet.

Afin de garantir la pérennité de cette structure, les rencontres du CCEA ont été inscrites dans le SDUC et le fonctionnement budgétisé. Cependant, à terme, sans modalités de financement durables (hors projets de l'aide internationale), les CCEA risquent d'avoir du mal à fonctionner. Du reste, les capacités d'animation de ces instances semblent encore relativement faibles. Enfin, le manque de participation des acteurs humanitaires limite inévitablement la portée de la coordination de cette instance.

⁷¹ Pour inclure des représentant.e.s des personnes déplacées et d'organisations de femmes.

L'échelle communale plus pertinente que l'échelle régionale ?

Le cadre réglementaire de la décentralisation⁷² a transmis la compétence de gestion de l'eau aux communes. Cette échelle est donc d'abord réglementaire (point qui mérite d'être rappelé), notamment aux acteurs humanitaires qui méconnaissent parfois le cadre institutionnel des territoires dans lesquels ils opèrent. Cependant, le Cluster WASH ayant créé des Clusters régionaux qui réunissent les acteurs humanitaires que le projet Nex'Eau cherche par ailleurs à faire dialoguer avec les acteurs de services de la gestion de l'eau, on aurait pu envisager plutôt l'échelle régionale en se greffant aux Clusters déjà existants. Cependant, les déplacements vers le chef-lieu de région peuvent être longs et dangereux dans le contexte sécuritaire actuel, sans compter que certains acteurs disposent de peu de moyens financiers et matériels pour se déplacer. Quant aux réunions par visioconférence, elles sont loin d'être toujours possibles, selon l'existence et la qualité de la connexion internet. L'échelle communale est donc aussi plus pertinente d'un point de vue logistique et financier. C'est pourquoi le projet Nex'Eau a misé plus particulièrement sur les CCEA.

La gouvernance des services en eau : un axe stratégique des SDUC

Au-delà des CCEA, la gouvernance des services en eau potable et assainissement fait l'objet d'un axe stratégique des SDUC qui témoigne de l'importance de cette question, même en contexte de crise. Les activités planifiées portent concrètement sur les méthodes de coordination, par la commune, des actions humanitaires et de développement, ainsi que sur les moyens d'assurer leur rôle de maîtrise d'ouvrage. On notera que les enjeux de collecte, archivage, mise à jour et partage des données relatives aux ouvrages hydrauliques (cartographie des ouvrages et descriptions techniques) sont compris dans cet axe, l'accès à l'information étant un élément décisif pour éclairer les prises de décision. Or, toutes ces étapes nécessitent du temps et des moyens, qui font malheureusement parfois défaut, obligeant alors les acteurs à contrevenir aux règles et processus collectivement établis.

Le difficile partage de responsabilités dans la gouvernance du projet Nex'Eau

Les problématiques de gouvernance concernent également la mise en œuvre du projet lui-même et les responsabilités attribuées à chaque partenaire. Comme vu précédemment, de longs mois ont été nécessaires au démarrage pour s'accorder sur les rôles de chacun, contrepartie d'une démarche de projet inclusive. Malgré cela, des critiques ont parfois émergé en cours de projet : dans le cadre de la troisième EIMS, les communes ont revendiqué un meilleur partage des responsabilités, considérant qu'elles passaient trop souvent au second plan, y compris pour des activités les concernant au premier chef. De même, les services techniques déconcentrés ont estimé ne pas être systématiquement informés ou conviés sur les activités du projet Nex'Eau. De son côté, l'équipe opérationnelle considère la plupart de ces critiques infondées⁷³. On acte donc des divergences de perceptions à ce sujet.

On retiendra enfin que la question de la gouvernance se pose à plusieurs échelles et demeure un élément incontournable, même lorsque l'on cherche à opérer dans un contexte d'urgence pour faire vivre la concertation entre acteurs et inscrire de manière systématique toutes les interventions pour l'accès à l'eau potable dans le cadre sectoriel existant. Cela implique donc d'y consacrer suffisamment de temps et de ressources humaines mais aussi de trouver un équilibre dans l'approche inclusive afin de garder une efficacité d'action, notamment en identifiant les acteurs selon leurs périmètres de responsabilités.

3.2. Des modes opératoires d'urgence dont il faut s'inspirer et des pratiques humanitaires WASH qui pourraient s'améliorer

Les précédents éléments mettent en avant la valeur ajoutée d'une approche de développement pour la résilience des services publics d'eau potable, dont le contenu des activités a été adapté au contexte de

⁷² Basée sur la loi n°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso

⁷³ D'une part parce que tous les ateliers ont été organisés en passant bien par les acteurs communaux, d'autre part parce que les services techniques ont toujours été invités et sollicités avant et après la réalisation des travaux.

crise. Il n'en reste pas moins qu'avec de telles activités, on ne répond pas aux besoins urgents des populations et on n'apprend pas à gérer des situations de crise. En outre, avec les moyens usuels du développement, on ne parvient pas non plus à atteindre certaines zones difficiles d'accès. Enfin, les approches de développement classiques n'intègrent que rarement un travail d'identification et de gestion des risques sécuritaires. Après deux ans d'expérimentation, le projet Nex'Eau montre bien que ces difficultés peuvent en partie être résorbées par une articulation avec les acteurs d'urgence et un transfert de compétences d'activités de ces derniers vers les acteurs institutionnels, sectoriels et de développement. À l'inverse, il est également possible, en partant de l'expérience du projet, d'envisager des pistes d'amélioration des opérations humanitaires pour les rendre plus durables et plus cohérentes avec le contexte institutionnel et sectoriel dans lequel elles interviennent.

3.2.1. Répondre aux besoins urgents vitaux

Des besoins humanitaires qui explosent et des interventions rapides, bien que non durables, qui restent indispensables et complémentaires, en particulier dans les zones difficiles d'accès

Avec la dégradation continue de la situation sécuritaire, les déplacements de population se sont poursuivis et les communes d'intervention du projet Nex'Eau ont vu croître chaque mois le nombre de personnes déplacées accueillies, exception faite de la commune de Titao qui n'accueille plus de déplacées depuis le blocus djihadiste mais qui est elle-même devenue une zone de départ. Pour la population restée dans la ville – plusieurs dizaines de milliers de personnes –, la situation est par ailleurs devenue dramatique⁷⁴. Ainsi, les besoins humanitaires ont dramatiquement augmenté et l'aide apportée est devenue de plus en plus insuffisante dans les communes visées par le projet Nex'Eau, et plus généralement dans tout le Burkina Faso.

Pour répondre aux besoins urgents vitaux des populations, dans des zones de plus en plus difficiles d'accès, la dimension humanitaire reste donc indispensable. La distribution des filtres Orisa à Titao, inspirée de l'expérience de Djibo, montre que ce type de solutions – quoi que non pérenne et évidemment de moindre qualité qu'un service d'eau potable – peut être une réponse nécessaire et appropriée pour des situations de crise. Conserver ce potentiel d'intervention, tout en réfléchissant à des activités de plus long terme, permet ainsi au projet Nex'Eau de garantir des activités complémentaires pour l'accès à l'eau potable. Reste à savoir s'il est pertinent d'intégrer cette composante à un projet type nexus ou si elle doit être laissée à des projets purement humanitaires.

Un projet nexus, plus lent que des projets humanitaires mais qui pourrait gagner en rapidité

Comme vu précédemment, en raison de son cadre plus proche de celui d'un projet de développement, le projet Nex'Eau avait été jusque-là moins rapide qu'un programme d'urgence « pur ». Cela s'explique d'abord par la distinction entre activités conduites mais aussi, pour des activités comparables, par le fait que les programmes d'urgence bénéficient de contrats cadres avec des prestataires et que leurs activités sont très standardisées. On peut toutefois conjecturer que la rapidité d'action du projet Nex'Eau pourrait être améliorée, ce qui permettrait par ailleurs au projet de garder cette dimension humanitaire pour nourrir sa réflexion nexus, cela afin de continuer à travailler sur une meilleure articulation entre urgence et développement, mais aussi d'adapter les actions et leurs modalités en conséquence.

Des cadres d'intervention trop rigides par rapport à l'évolution géographique des besoins

L'expérience des distributions de kits d'hygiène a cependant montré que le cadre géographique d'intervention du projet peut représenter une contrainte pour les réponses d'urgence. Selon l'évolution du contexte sécuritaire, les besoins d'urgence peuvent en effet se déplacer vers des communes limitrophes à celles du projet. Dans ce cas, il faudrait pouvoir facilement réaffecter le budget d'une

⁷⁴ En août 2022, avant qu'un convoi humanitaire ne parvienne ponctuellement à accéder à la ville, la population en était réduite à se nourrir de feuilles.

commune vers une autre, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le projet Nex'Eau où des requêtes auprès d'USAID étaient obligatoires.

Certaines activités d'urgence non prises en charge par des bailleurs de développement

Par ailleurs, certaines actions classiquement mises en œuvre par des ONG humanitaires n'auraient pas pu être portées par le projet Nex'Eau en raison des contraintes imposées par les bailleurs de développement. Typiquement, les distributions de coupons d'eau pour les plus vulnérables ne sont pas autorisées par l'AFD. Ainsi, à moins de solliciter d'autres financements, issus de bailleurs humanitaires, le projet Nex'Eau dispose de moyens de réponse d'urgence contraints dont il faut tenir compte.

Répondre aux besoins urgents identifiés par les acteurs institutionnels et sectoriels : un enjeu fort

L'exemple de la construction du PEA de Séguénéga, demandée par la commune au projet Nex'Eau, témoigne de l'importance des relations de confiance tissées dans le temps entre une équipe de projet et des acteurs institutionnels, comme les communes ou leur service d'action sociale, en charge de l'identification des besoins. Ces derniers sont alors spontanément plus enclins à solliciter l'appui de partenaires qu'ils connaissent pour répondre à leurs besoins, y compris d'urgence. Plus largement, les communes et l'ONEA ont un rôle à jouer pour orienter les acteurs humanitaires vers les actions d'urgence qu'elles ont elles-mêmes identifiées. Cela fait d'ailleurs partie de l'intérêt des SDUC et des CCEA mis en place dans le cadre du projet Nex'Eau pour faire converger acteurs urgentistes et services publics, mais aussi pour offrir des réponses plus en adéquation avec le contexte et ses besoins.

3.2.2. Agir vite

La réactivité et la rapidité des réponses constituent des atouts essentiels en situation de crise, d'où l'expertise des ONG humanitaires en la matière. Par la présence d'une ONG d'urgence reconnue, les concepteurs du projet Nex'Eau pensaient donc pouvoir accélérer les activités du projet et rendre le projet comparativement plus rapide et plus flexible qu'un projet de développement afin de répondre aux besoins structurels pour l'accès à l'eau potable mais cela n'a été que partiellement vrai.

Prendre en compte le temps d'installation d'un partenariat entre acteurs qui ne se connaissaient pas

L'expérience montre qu'il n'a été possible de mettre à profit les mécanismes rapides de Solidarités International qu'une fois le partenariat solidement établi, notamment les modes de prise de décision. Or, celui-ci a pris plusieurs mois à s'installer, à la fois d'un point de vue administratif et d'un point de vue pratique, le temps que les protocoles d'accord soient signés et que les personnes et organisations apprennent à se connaître et comprennent les procédures internes de chacun. Aussi, la vitesse d'action du projet s'est accélérée à mesure que les habitudes de travail se sont installées et que de nouveaux process, plus agiles et plus rapides, ont été collectivement définis, entre membres du consortium, partenaires de mises en œuvre et bailleurs.

Pré-positionnements de stocks, accès en hélicoptère et systèmes de télégestion : des gains de temps

Pour accélérer les actions, plusieurs pistes ont été explorées dans le projet Nex'Eau. La mise en place des fonds de contingence permet aujourd'hui à l'ONEA de disposer de pièces détachées rapidement, c'est-à-dire dès que des ouvrages tombent en panne, sans pâtir des délais des procédures d'achats et des livraisons. Cependant, il arrive que des pièces nécessaires pour une réparation ne fassent pas partie des stocks de contingence, ce qui limite alors la réactivité. Par ailleurs, l'accessibilité des pièces ne résout pas les problèmes de main-d'œuvre pour la réalisation des travaux. Des mécanismes complémentaires restent donc à inventer pour fluidifier les réponses d'urgence.

En permettant aux agents de l'ONEA de ne pas se déplacer, le système de télégestion mis en place à Kongoussi devrait également offrir des gains de temps conséquents. Enfin, l'accès aux vols de l'UNHAS pour l'ONEA, grâce à l'intermédiation de Solidarités International, a rendu possible les interventions sur

le réseau hydraulique de Titao sans attendre une hypothétique réouverture des routes terrestres. Ici, plus qu'un gain de temps, c'est même la faisabilité des opérations qui était en jeu.

Des procédures de passation de marché issues du développement : un cadre d'intervention peu familier pour une ONG humanitaire

Les travaux réalisés par le projet ont finalement été de plus grande envergure que ce que Solidarités International avait l'habitude de mener dans des programmes d'urgence classiques. Or, l'ONG ne maîtrisait pas toutes les subtilités des procédures propres à ce type de marchés publics, plutôt complexes, donc lentes et parfois inadaptées au rythme de l'urgence sans ajustements. Ces éléments, déjà identifiés comme un risque au moment du montage de projet, ont contribué à ralentir le travail des équipes de Solidarités International qui devaient travailler tout en intégrant de nouveaux *process*.

Or, dès la conception du projet, il est possible de prendre en compte le futur besoin de rapidité d'action et de flexibilité nécessaire dans certains cas, comme à Titao. En effet, le cadre budgétaire du projet aurait pu inclure des « crisis modifier »⁷⁵, en s'inspirant de ce qui existe chez certains bailleurs humanitaires.

Plus généralement, il conviendrait d'assouplir les procédures – notamment alléger celles relatives aux passations de marché –, de mettre en place des contrats cadres avec des prestataires de confiance et de passer d'une logique de travaux par travaux à une logique de lots. Il est d'ailleurs intéressant de rappeler qu'une loi a été votée au Burkina Faso pour simplifier les procédures administratives (notamment pour la passation de marchés) de projets portés par des institutions publiques, dans la région du Programme d'Urgence pour le Sahel. Ainsi, l'ONEA pourrait demander à bénéficier de ces procédures dans le cadre du projet PIRC, action qui a d'ailleurs été inscrite dans son plan de renforcement de capacités. Il sera alors extrêmement intéressant de comparer les vitesses d'action de l'ONEA et du consortium.

Notons qu'à cela s'ajoutent des difficultés propres au fonctionnement des ONG elles-mêmes. En effet, leurs procédures internes sont souvent harmonisées avec les exigences de leur bailleur le plus contraignant, qui n'est pas nécessairement celui du projet en question. Du reste, quand des mécanismes de dérogation existent, on constate en pratique que leur mise en œuvre est paradoxalement longue et compliquée, ce qui décourage les chefs de projet d'y recourir.

Ne pas prédéfinir des actions lors du montage du projet : un véritable atout pour la rapidité

Malgré des procédures relativement lentes, le projet Nex'Eau a tout de même bénéficié de la flexibilité de son cadre logique qui ne prédéfinissait pas les actions à mener et laissait celles-ci être choisies au fur et à mesure du projet par le consortium et ses partenaires. C'est cet élément clé et atypique – on le retrouve rarement dans le cadre de financements humanitaires –, qui a permis au projet d'être vraiment réactif.

Cette leçon transparaît d'autant plus que le cadre logique n'avait pas pu être tout à fait défini de la même manière entre USAID et l'AFD, malgré le souhait des ONG. En effet, même si lors de la note de concept, Solidarités International avait bien souligné à USAID le fait que les activités étaient volontairement non définies à l'avance puisqu'elles devaient faire l'objet d'une concertation avec les partenaires et d'une étude approfondie des besoins, USAID a réclamé de plus en plus de précisions au fur et à mesure de la procédure d'instruction du projet, en particulier lors de la définition du cadre budgétaire, contraignant l'ONG à envisager fictivement certains travaux et à les budgétiser. Par conséquent, lors de la mise en œuvre du projet, Solidarités International a régulièrement dû adresser des demandes de modifications à USAID pour solliciter certaines modifications, ralentissant à nouveau les opérations et complexifiant également le suivi budgétaire. On retiendra que la flexibilité offerte par un projet au cadre très large, reposant plus sur des principes d'interventions que sur leurs définitions concrètes, est donc apparue comme un atout majeur.

⁷⁵ Modalité classique des projets d'urgence, permettant le déblocage rapide de financements dans certaines conditions.

3.2.3. Mieux anticiper et gérer les risques

Si la participation d'une ONG d'urgence était indispensable pour le projet, c'était aussi en raison des risques sécuritaires encourus dans le contexte actuel que les acteurs de développement ne sont pas habitués à gérer et cherchent à éviter le plus souvent. L'idée était donc de s'appuyer sur des modes opératoires adaptés à ces risques, notamment pour les déplacements.

Transmettre une culture de gestion du risque sécuritaire aux partenaires

Dans les faits, Solidarités International a fait plus que jouer le rôle de gestionnaire du risque sécuritaire au nom du projet Nex'Eau ou d'intermédiaire pour l'accès aux vols de l'UNHAS et donc au terrain. Par l'association systématique de l'ONEA et des communes à ses actions, et dans une moindre mesure du Gret, l'ONG a également transmis, de manière empirique, cette culture à ses partenaires. Les règles sécuritaires appliquées par Solidarités International ont par ailleurs pu orienter les réflexions de pilotage du projet et ainsi contribuer à une meilleure compréhension et prise en compte de ces risques par les partenaires, bailleurs compris. On a d'ailleurs vu précédemment que les règles sécuritaires du Gret avaient évolué à la suite d'échanges entre les deux organisations, même si la perception du risque et l'acceptation de prises de risque resteront inévitablement différentes entre organisations et seront par nature plus souples pour une ONG humanitaire que pour une ONG de développement ou une institution publique. Cependant, l'apprentissage de la gestion du risque sécuritaire n'est pas allé jusqu'à une véritable formation pour les partenaires et, sans l'appui de Solidarités International, leurs capacités de déplacements sécurisés et d'interventions en zones de conflits restent donc limitées. La question se pose toutefois dans des termes différents entre une ONG internationale comme le Gret et un acteur étatique comme l'ONEA. Dans son accès au terrain, Solidarités International peut en effet se prévaloir d'une certaine « neutralité » et d'un usage pragmatique des principes humanitaires pour négocier l'accès au terrain qui lui permettent d'avoir accès à des zones auxquelles un acteur assimilé à l'État ne peut accéder. Cette posture n'est de fait pas transférable à un acteur étatique.

Il existe des risques propres à un « projet nexus »

Il faut également souligner que, paradoxalement, la réponse au risque sécuritaire peut elle-même constituer un risque. En effet, Solidarités International rappelle régulièrement aux partenaires que le recours aux forces de sécurité pour protéger les opérations peut aussi les transformer en cible, par association. Plus généralement, la collaboration avec des représentants de l'État est un facteur de risque pour une ONG qui intervient dans un contexte de conflits armés, et cela interroge les principes humanitaires de neutralité et d'indépendance. À cet égard, la mise en œuvre d'un « projet nexus », par nature étroitement lié aux acteurs institutionnels, doit faire preuve d'une grande vigilance pour ne pas faire peser de risques sécuritaires sur les acteurs opérationnels et sur les interventions. En effet, si le projet et ses acteurs de mise en œuvre sont perçus par les groupes armés comme des sortes de « représentants » de l'État, de son action et de sa vision du monde, les groupes armés - en insurrection contre l'État - peuvent alors choisir de manière délibérée de cibler le projet.

Une anticipation et une gestion des risques à mieux formaliser

La deuxième EIMS du projet a également fait ressortir un manque général d'anticipation de gestion des risques et d'intégration de mesures spécifiques dans la programmation. On parle ici moins des risques sécuritaires que de l'ensemble des risques – quelle que soit leur nature – pouvant impacter la mise en œuvre des activités du projet, dans les délais impartis. De fait, les problématiques foncières, les problèmes de passation de marché pour les travaux ou encore les difficultés de coordination avec certains acteurs ont ralenti les activités du projet et aurait même pu être de nature à en compromettre certaines. Par ailleurs, de nombreux autres risques existent et sont encore insuffisamment préparés. À titre d'illustrations, on peut citer la hausse des tensions intercommunautaires, mais aussi une entreprise de travaux qui ne parvient pas à mobiliser de la main-d'œuvre, des banques qui refusent d'accompagner ces entreprises, ou encore, à plus long terme, l'épuisement des ressources en eau et les changements climatiques. Par ailleurs, le risque de voir grandir un sentiment anti-français ou de l'interdiction

d'activités pour les ONG financées par des fonds français, est loin d'être négligeable. Enfin, il est évident que dans un contexte aussi incertain que celui du Sahel aujourd'hui, l'anticipation et la gestion des risques revêtent un caractère particulièrement délicat. Pour autant, il ne serait pas raisonnable de considérer que la gestion du risque est vaine. Au contraire, celle-ci devrait être renforcée.

En somme, il apparaît à l'issue de cette première phase que la gestion des risques constitue une composante stratégique qui demande à être un peu plus approfondie en définissant une matrice de risques et de mesures de prévention et mitigation. Sur la gestion sécuritaire plus particulièrement, l'inclusion d'une ONG humanitaire dans le projet a effectivement permis de bénéficier d'une expertise pour la mise en œuvre des actions mais l'apprentissage des modes opératoires et de l'anticipation du risque aux partenaires pourrait constituer une activité à part entière.

3.2.4. Quelques pistes d'amélioration de l'action humanitaire WASH

L'expérience du projet Nex'Eau a également permis de dégager des pistes pour améliorer les pratiques humanitaires dans le secteur de l'eau potable et éviter les écueils précédemment soulignés.

Prendre en compte le contexte d'intervention

Premièrement, le temps du diagnostic et de compréhension des contextes est apparu comme une étape clé pour connaître l'existant, en termes d'infrastructures, de services mais aussi d'acteurs et de dynamiques sociales. Plus long mais aussi plus inclusif et bien plus approfondi qu'une évaluation rapide des besoins - souvent très standardisée - par une équipe du mécanisme de réponse rapide, ce travail est une façon de reconnaître que les acteurs humanitaires n'interviennent pas *ex nihilo* et de s'ancrer dans ce qui préexiste. C'est aussi un premier pas d'identification et de collaboration avec les acteurs locaux. Par exemple, cela permet de distinguer les missions de l'ONEA, des communes, des DREA/DPEA ou encore des délégataires de services publics. Ainsi, on garantit des choix d'activités et des modalités de mise en œuvre cohérents, permettant de ne pas ébranler les fondations sur lesquelles reposent les services publics d'eau potable et d'éviter les duplications dans les interventions.

Répondre aux besoins en s'adressant aux acteurs qui les connaissent le mieux

Deuxièmement, en élaborant les activités du projet de concert avec les opérateurs de services et les autorités, on peut alors identifier les véritables besoins, tout en s'alignant sur les visions et stratégies des acteurs en charge de l'accès à l'eau des territoires. Cela permet également de construire les activités en conformité avec les standards techniques des partenaires et en s'appuyant efficacement sur les données existantes, alors plus facilement mises à disposition par les acteurs institutionnels. Ainsi, les infrastructures choisies dans le cadre du projet Nex'Eau répondent à des besoins exprimés par l'ONEA ou les communes, et leurs réalisations ont été jugées de bonne facture lors de l'EIMS 3. En outre, en associant dès le début les acteurs locaux, on peut raisonnablement penser que les actions menées seront plus durables parce qu'elles auront été intégrées à leurs périmètres de responsabilités. Il faut ici noter que cette façon de faire pourrait conduire à faire évoluer la nature des activités des ONG. En effet, on a vu que les travaux d'infrastructures demandés par les partenaires sont souvent plus conséquents que les habituelles réhabilitations ou constructions de PMH ou PEA. C'est pourquoi le projet Nex'Eau s'est surtout concentré sur des AEPS ou sur le réseau hydraulique de l'ONEA.

Définir ses activités par rapport aux documents de planification existants

Aussi, l'étape de planification - que l'on catégorise plus volontiers comme une activité de développement - prend peu à peu sens pour l'action humanitaire. D'une part, en participant à cette activité, une ONG d'urgence peut apporter une dimension nouvelle aux acteurs institutionnels et sectoriels : celle d'anticipation et de gestion de crises, indispensable dans le contexte actuel. D'autre part, en se référant aux documents de planification produits pour définir les activités à mener et choisir les infrastructures à construire, une ONG humanitaire s'assurera de leurs pertinence et cohérence. En somme, il est fondamental d'intégrer au processus de définition d'activités un exercice de consultation

de tous les documents de planification locaux (plans communaux, plans de contingence, schémas directeurs, etc.).

Accompagner les acteurs de services publics

En fait, en s'intéressant aux services publics d'eau potable, à leurs acteurs, leurs missions, leurs modes de fonctionnement réglementaires et même à leurs pratiques informelles, les ONG humanitaires pourraient finalement s'apercevoir qu'il est au moins aussi utile, pour répondre aux besoins vitaux et urgents, d'appuyer les opérateurs de services – par exemple, dans la gestion des ouvrages en zone difficile d'accès ou pour des réponses rapides –, que de fournir directement de l'eau ou des points d'eau aux populations.

Le temps : principal facteur limitant mais non rédhibitoire

Enfin, il faut reconnaître que ces approches nécessitent du temps dont ne disposent pas toujours les acteurs humanitaires s'inscrivant dans des actions d'urgence, souvent financées sur des durées hélas bien trop courtes. Pourtant, la crise du Burkina Faso n'est pas soudaine et semble malheureusement s'inscrire dans la durée. Les besoins en eau potable peuvent certes connaître quelques pics, provoqués par les déplacements de populations mais ils sont globalement connus en avance. Autrement dit, le mot *urgence* vient ici plus désigner l'aspect vital du besoin que le côté imprévu. Le reconnaître serait une première étape pour les acteurs de l'urgence - bailleurs et ONG - qui souhaitent aller vers des projets plus « nexus », et donc aussi des projets plus longs.

3.3. La construction d'un partenariat mixte, clé de voûte d'une approche nexus

À la lumière des deux premières années du projet Nex'Eau, la construction d'un partenariat mixte s'est révélée non seulement la condition *sine qua non*, mais aussi la force majeure de « l'approche nexus » expérimentée. Le développement des relations a certes nécessité de prendre le temps de se rencontrer, d'apprendre à se connaître et d'échanger, mais l'expérience montre que ces efforts ne sont pas vains car ils permettent d'apprendre ensemble et d'asoir la solidité et la légitimité des activités mises en œuvre. Enfin, on retiendra surtout que ce type de collaboration est possible si l'on s'en donne les moyens.

3.3.1. La force de l'ancrage pluriel

Pour sa conception, sa mise en œuvre, son pilotage et son analyse, le projet Nex'Eau a fait appel à de multiples acteurs, disposant d'une diversité d'expertises et de connaissances, d'implantations géographiques et de périmètres de décision.

Allier ONG d'urgence et de développement

D'abord, par le consortium lui-même bien sûr, l'expertise du développement a été associée à celle de l'urgence avec de surcroît une compétence dédiée sur l'articulation entre ces deux composantes. Des connaissances et savoir-faire sur la gouvernance, la planification, la sociologie, la gestion des services, les interventions rapides et sécurisées en contexte difficile ou encore la conduite de travaux, ont ainsi pu être mutualisées. À travers l'action d'une ONG de développement telle que le Gret, c'est également le rôle d'appui conseil et d'animation auprès des communes pour faire vivre les services et nourrir les réflexions sur les politiques publiques et leurs applications, qui a été mobilisée. Par ailleurs, c'est grâce à l'implication d'une ONG humanitaire aux analyses et procédures sécuritaires robustes, à ses modes d'interventions rapides, sans oublier l'articulation avec ses équipes d'urgence, qu'un projet de renforcement des services d'eau potable a pu être mené *dans* et *pour* le contexte de crise actuel. Notons aussi que lorsque cela a été nécessaire, l'expertise a aussi pu être mobilisée en externe, comme celle sur l'hydrogéologie ou sur le traitement de l'arsenic.

Une approche nexus permet de bénéficier de l'expertise propre à chaque type d'organisation et d'agir en complémentarité. De cette façon, les activités sont réalisées par l'acteur le plus compétent et le mieux outillé, même s'il arrive aussi que certaines activités relèvent d'un périmètre moins circonscrit. Par exemple, les acteurs de développement peuvent tout à fait installer des fonds de contingence, ou inversement, les acteurs d'urgence peuvent mieux s'associer aux communes pour la définition de leurs actions et les modes de gestion ultérieurs.

Enfin, on note que l'alliance entre acteurs de développement et acteurs d'urgence n'a mobilisé que des acteurs internationaux. Pourtant, selon une double approche « nexus – localisation » (les deux étant étroitement liées), il aurait été intéressant d'inclure dans le consortium ou comme partenaire une ONG nationale, qu'elle soit d'urgence ou de développement, pour renforcer encore un peu plus la diversité des modes d'actions et des points de vue, mais aussi pour appuyer la résilience de ces organisations (cela était d'ailleurs prévu initialement). D'autres raisons, plus opportunistes, pourraient d'ailleurs motiver un tel choix pour obtenir des financements accessibles uniquement au consortium impliquant une ONG locale (par exemple, du Fonds Humanitaire Régional pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale), ou pour accéder à certaines zones difficiles.

S'appuyer sur les acteurs sectoriels nationaux

Par ailleurs, grâce à la mobilisation des acteurs locaux, le projet a pu affiner sa compréhension du contexte, des problématiques et des éléments sociologiques influant sur l'accès à l'eau et la gestion des services d'eau potable, en mettant à contribution ces acteurs au moment de la construction puis du partage des diagnostics, des plans de renforcement de capacités et de l'élaboration des SDUC. En particulier, les informations techniques nécessaires aux diagnostics et travaux ont ainsi pu être recueillies. En outre, de cette façon, le projet était évidemment aussi au contact des personnes et services techniques qu'il entendait appuyer. La collaboration avec les acteurs locaux a également été une manière de surmonter les difficultés d'accès au terrain et les risques liés aux déplacements. Ce point s'est d'ailleurs particulièrement illustré dans la ville de Titao où un technicien local, prestataire de l'ONEA, a été la ressource clé grâce à laquelle le service a pu être maintenu.

Par ailleurs, même si la majeure partie des travaux concernait plus spécifiquement l'ONEA, la collaboration avec les autorités déconcentrées et décentralisées était un point important pour garantir l'acceptabilité du projet par les pouvoirs publics, la conformité avec les politiques en vigueur ainsi que la durabilité des résultats. En misant également sur l'implication des acteurs centraux, comme la direction de l'exploitation de l'ONEA et dans une moindre mesure la DGEP, le projet se donnait aussi les moyens, dans un État centralisé comme le Burkina Faso, d'obtenir les validations nécessaires des hiérarchies en respectant les protocoles existants ou encore d'accéder à d'autres acteurs décisionnels, par exemple à la SONABEL. C'était ainsi une façon de garantir à la fois l'efficacité et la légitimité des actions. En outre, depuis Ouagadougou, les équipes ont bénéficié d'une vision plus globale de la situation et des enjeux.

Finalement, par sa structure partenariale, le projet Nex'Eau repense la construction du *leadership* de l'ONEA et des communes dans un contexte de crise qui fragilise les autorités de l'État et dans lequel les acteurs humanitaires prennent peu à peu une place prépondérante. De ce point de vue, l'élaboration du plan de résilience et des SDUC constitue un point d'appui important pour la suite.

Faire rencontrer les différents acteurs des services publics d'eau potable

Avant le projet Nex'Eau, l'ONEA et les communes n'avaient que rarement l'occasion de se rencontrer et d'échanger. Seul existait un accord au sujet des factures d'eau des communes afin d'éviter les coupures d'eau dans les institutions et les impayés. En dehors de cela, les communes ne connaissaient pas (ou mal) l'ONEA, que ce soient son réseau hydraulique, ses ouvrages ou la gestion de ses services d'eau (fonctionnement, difficultés rencontrées, mode de délestage, facturation, etc.). Inversement, l'ONEA s'était rarement penché sur le service public sous maîtrise d'ouvrage communale. Travaillant théoriquement dans des zones géographiques distinctes, selon des organisations et moyens très différents, ces acteurs évoluaient finalement dans des mondes plutôt séparés. Le projet Nex'Eau a donc

constitué un espace de rencontres et d'interactions singulier à travers lequel les cultures organisationnelles ont pu être mieux comprises de part et d'autre, des données techniques collectées, des négociations menées et des perspectives envisagées collectivement. Il s'agit d'un point fort du projet qui ouvre une nouvelle réflexion partenariale plus globale, entre institutions burkinabé.

Les acteurs informels : acteurs clés de l'accès à l'eau potable mais non associés au projet

Certains acteurs de l'accès à l'eau potable, plus informels, sont cependant restés éloignés du projet. C'est notamment le cas des revendeurs d'eau ainsi que des propriétaires et gestionnaires de points d'eau privés. Conscient de leur rôle croissant dans la fourniture d'eau potable aux populations dans des contextes de pénurie, le projet Nex'Eau a cherché à mieux comprendre leurs motivations, leurs modes de fonctionnements et leurs impacts au travers de certaines études. On a ainsi constaté que leurs pratiques, non réglementées, étaient ambivalentes : ils pouvaient à la fois répondre à une forme d'entraide en distribuant gratuitement de l'eau aux personnes jugées les plus vulnérables et, en même temps, chercher à profiter du contexte de pénurie pour augmenter leurs profits. Du reste, la qualité de l'eau ainsi distribuée et les capacités de contrôle de celle-ci constituent des préoccupations majeures. En tout cas, même si certains acteurs informels pourraient jouer un rôle accru dans la fourniture des services d'eau, voire devenir de véritables prestataires de service, ils restent à ce stade surtout des sujets d'études et des acteurs avec lesquels les services doivent apprendre à composer.

L'implication des autorités traditionnelles et religieuses dans l'accès à l'eau : un sujet à approfondir

Le rôle des chefs coutumiers et religieux dans le projet Nex'Eau ou, de manière générale, dans l'accès à l'eau potable reste peu étudié dans le cadre des recherches, évaluations et processus de capitalisation du projet. En tant que participants aux CCEA, leurs voix sont prises en compte mais ne se détachent pas spécifiquement. Cela s'explique peut-être par la localisation du projet, en zones majoritairement urbaines, dans lesquelles l'influence de ces acteurs est moindre que dans les zones rurales. Toutefois, on a vu que ces autorités avaient été aussi sollicitées lors de problèmes sociaux (avec les propriétaires par exemple), laissant envisager la possibilité d'un rôle de médiation sociale plus formalisé et mieux reconnu pour la suite.

Des populations locales vues comme des usagers plutôt que des partenaires

Il faut également souligner que les populations locales ont été finalement peu impliquées dans la mise en œuvre des activités du projet Nex'Eau, au-delà de leur rôle de bénéficiaires. Quelques ateliers de concertation ont bien eu lieu via les CCEA, mobilisant des représentants des communautés, des sensibilisations auprès des populations, des formations de comités de points d'eau, et les activités d'intermédiation sociales préalables aux travaux ont également inclus des propriétaires fonciers dans les discussions, mais hormis cela, le projet Nex'Eau n'a pas reposé sur une démarche participative intégrant les populations locales. Ce choix s'explique probablement en partie par le nombre déjà important d'acteurs concernés par le projet et par le besoin de rapidité des actions. Sans doute serait-il néanmoins utile de réfléchir rétrospectivement à la place des populations locales dans une « approche nexus » et de voir dans quelle mesure celle-ci serait pertinente et possible dans le contexte actuel. Par exemple, les populations locales pourraient être plus mobilisées pour cerner les besoins et attentes, s'assurer que les actions proposées ne génèrent pas ou n'aggravent pas de tensions et garantir une certaine redevabilité.

On constate également qu'à aucun moment du projet, la représentativité des personnes invitées à exprimer le point de vue des populations – éventuellement hôtes ou déplacées – n'a été questionnée (par exemple au CCEA). Le choix de ces personnes ne semble d'ailleurs pas avoir posé de difficulté, comme si les personnes étaient déjà tout indiquées. Il s'agit d'un angle mort non négligeable, révélateur d'une forme d'aveuglement du projet à certains rapports de force existants au sein de la population, par ailleurs difficiles à détecter pour des allochtones et parfois pas – ou insuffisamment – pris en compte par les acteurs locaux.

Finalement, on peut retenir que, par son « approche nexus », le projet a mobilisé de nombreux partenaires issus d'horizons différents, ce qui a permis d'enraciner les actions menées à plusieurs niveaux. Ces articulations et ce réseau multi-acteurs, du type « couteau suisse », ont contribué à la cohérence globale des actions, à une meilleure durabilité du projet ainsi qu'à la création de nouveaux liens autour de l'affirmation d'un objectif commun. Pour la suite du projet, il semble cependant que la position de certains acteurs – *dans et par rapport* au projet – reste encore à explorer, notamment la collaboration avec les acteurs informels.

3.3.2. Le besoin de coordination

En raison de la pluralité d'acteurs impliqués, un des défis du projet a été de réussir à mobiliser les bons acteurs au bon moment, c'est-à-dire quand ceux-ci étaient les plus à même de répondre aux besoins, ou les plus légitimes pour exprimer leurs opinions, tout en conservant une agilité et une efficacité d'action.

La coordination du projet : un rôle stratégique indispensable mais compliqué

Par le nombre et la diversité d'acteurs impliqués, la coordination du projet a logiquement été un travail complexe, demandant une vigilance constante et le maintien d'un dialogue régulier avec l'ensemble des partenaires. Cette coordination devait également assurer le respect des procédures et exigences bailleurs, complexes dans un contexte de doubles bailleurs et souvent très chronophage.

De manière informelle, le travail d'articulation s'est également joué au niveau des responsables de projet, des experts techniques en contact avec les prestataires, ou encore des agents de terrain, plus en lien avec les acteurs locaux. La mise en place d'espaces de pilotage, le CST en particulier et le COPIL de manière plus stratégique, ainsi que l'utilisation d'outils comme l'APU, ont été des éléments clés pour la structuration de cette coordination.

En cours de projet, on a toutefois pu constater quelques fausses notes dans cette coordination : la plus grave a été le pré-positionnement inopiné de matériel par une entreprise de travaux sur un site rencontrant un problème foncier et ayant conduit à des menaces de mort ; la plus étonnante a été les diagnostics réalisés en doublon par deux équipes différentes de Solidarité International. Ces deux exemples montrent que la coordination ne doit pas seulement concerner les équipes du consortium mais toujours être appréhendée de manière plus large, en considérant aussi les prestataires et même ses propres collègues !

Heureusement, dans l'ensemble, le dialogue constant entre les différents acteurs a garanti un bon niveau de coordination et les quelques problèmes rencontrés ont finalement pu être levés. Les échanges soutenus entre les différents partenaires, en particulier entre les membres du consortium, l'ONEA et les communes ont en particulier permis une bonne appropriation du programme et des prises de décision collectives. Cependant, le travail de coordination demande un temps conséquent et si la coordination n'est pas suffisamment fournie en ressources humaines, celle-ci n'est alors plus en mesure d'assurer un travail de représentation dans d'autres arènes, voire de s'impliquer dans des réflexions plus stratégiques, au détriment du projet.

L'enjeu de coordination entre les différents acteurs des services d'eau potable, au cœur du projet Nex'Eau

Plus globalement, la coordination entre les différents projets d'eau potable sur un même territoire est une difficulté majeure pour les services techniques et autorités locales. Le projet Nex'Eau a en partie cherché à y répondre en ayant comme partenaires à la fois l'ONEA et les communes, permettant de faire les liens entre ces deux acteurs clés de la gestion des services publics d'eau potable, qu'une convention de partenariat devrait prochainement formaliser. De même, la dynamisation des CCEA et les activités planifiées dans les SDUC, comme l'établissement de conventions de collaboration avec l'ONEA, la DREA/DPEA ou encore avec des partenaires techniques et financiers et ONG locales, répondent à ce besoin de mieux coordonner les acteurs. Pour cela et afin de profiter au mieux des forces de chacun,

les SDUC prévoient également l'élaboration et la mise à jour de cartographies d'acteurs avec identification des capacités.

Bien sûr, l'amélioration de la coordination passera aussi nécessairement par un meilleur partage de l'information – notamment des données techniques et financières des chantiers hydrauliques –, afin de s'assurer que les informations arrivent aux « bonnes personnes » au « bon moment ».

Les premiers pas vers une coordination entre acteurs humanitaires, institutionnels et sectoriels

Pour un projet nexus, la coordination entre acteurs humanitaires, institutionnels et sectoriels a naturellement constitué un enjeu plus spécifique de la coordination générale, incluant notamment, ici encore, l'enjeu de transfert d'information et de bonne communication.

Par ses activités et par sa planification, le projet Nex'Eau a cherché à rapprocher les acteurs humanitaires des acteurs locaux. Par exemple, apparaissent dans les SDUC et dans le plan de renforcement de capacités de l'ONEA, la participation de la commune et de l'ONEA aux activités du Cluster WASH régional et l'inscription par la commune des différentes actions dans la matrice 5W. Néanmoins, on constate que, durant le projet, les communes et l'ONEA n'ont que très rarement participé aux réunions du Cluster WASH, malgré les conseils de l'équipe de projet Nex'Eau. Si ces absences s'expliquent en partie par des difficultés logistiques (problème de déplacement ou de connexion internet) et humaines (manque de ressources humaines), elles interrogent également le format des réunions peut-être encore trop « humanitaire » pour ces acteurs, et donc en inadéquation avec leurs besoins, leurs modes de fonctionnement voire leur « langage ».

À l'inverse, les CCEA ont été pensés comme des organes de coordination sectorielle communaux, intégrant les acteurs humanitaires qui ne répondent malheureusement pas toujours présents. À travers les CCEA et le projet Nex'Eau, ce sont ainsi les rôles et prérogatives des communes, dans la coordination des interventions sur leurs territoires, qui ont été réaffirmés. En effet, si la commune a la responsabilité d'assurer la mise en harmonie des acteurs et de leurs opérations, ces derniers ont aussi l'obligation de référer à la commune, *process* qui n'est pas toujours respecté. Certaines communes appellent d'ailleurs à une instauration obligatoire de protocoles de collaboration entre ONG et communes afin de mieux formaliser les redevabilités de chacun.

Notons ici qu'il existe bien d'autres arènes de concertation territoriale qui pourraient être explorées : les sessions des conseils municipaux (ordinaires et extraordinaires), les Cadres de Concertations Communales (CCC), les Cadres de Concertation Provinciaux (CCP), les Groupes Thématiques Régionaux « Eau et Assainissement » (GTR-EA), ou encore les EDIP (Espaces de Dialogue Intercommunautaire). Cependant, il faut faire attention à bien cibler ces espaces en fonction des objectifs spécifiques des concertations, sans oublier de communiquer sur le rôle et les différences de chaque cadre pour éviter des confusions.

L'enjeu de coordination, entre les acteurs humanitaires et les différents services techniques dépasse bien sûr l'échelle locale et des réflexions doivent aussi avoir lieu au niveau central. À ce sujet, on note d'ailleurs qu'en 2022, une place spécifique a été donnée pour la première fois à la gestion d'urgence dans l'organigramme du MEEA : un secrétariat technique pour la gestion des situations d'urgence en WASH (ST GUW) a en effet été mis en place.

Enfin, malgré les efforts déployés pour intégrer aux instances de coordination humanitaires les acteurs sectoriels et institutionnels – et réciproquement, inclure les acteurs humanitaires dans les espaces de dialogue sectoriels qui pré-existaient –, l'existence parallèle de ces deux types d'instance est rarement remise en cause, – peut-être parce que cela poserait l'épineuse question de son animation et de son portage institutionnel ? Néanmoins, le Cluster WASH paraît conscient de son caractère temporaire et a donc veillé à élaborer un plan de transition pour que ses rôles et responsabilités reviennent à terme au MEEA (démarche d'ailleurs en cours de mise en œuvre). On notera au passage que les communes n'y sont pas mentionnées, pas plus que dans la note « nexus » du Cluster WASH (2023), révélant ainsi en creux une mauvaise compréhension des politiques publiques des services d'eau potable au Burkina Faso ou une méconnaissance du processus de décentralisation.

« L'approche nexus » : une piste intéressante pour améliorer la coordination

Le projet Nex'Eau a bénéficié d'une attention soutenue de la coordination nationale du Cluster WASH qui a participé à de nombreux ateliers du projet, y compris un atelier avec la DG ECHO pour discuter d'une suite de financements. Plus généralement, la coordination nationale du Cluster WASH s'est impliquée dans la réflexion sur le nexus pour le secteur de l'eau potable au Burkina Faso, autant que dans son plaidoyer auprès des bailleurs et acteurs opérationnels. La note produite à ce sujet par le Cluster WASH (2023) peut en témoigner. Ainsi, par une sorte de mise en abyme, c'est l'instance de coordination humanitaire du secteur WASH qui appelle à une meilleure coordination au-delà du secteur humanitaire.

3.3.3. Quel rôle pour les bailleurs ?

L'allègement des procédures : une dimension clé des projets nexus

Comme vu précédemment, USAID portait des ambitions fortes en matière d'apprentissage et d'opérationnalisation du nexus autour d'une perspective affirmée de mise en avant des acteurs locaux, nationaux et de développement. Avant la signature du projet, plusieurs échanges entre le bailleur et le consortium avaient permis de préciser les visions en matière de renforcement de capacités et d'apprentissage. Cependant, ils avaient aussi conduit, à la demande du bailleur, à une plus grande précision dans les activités à mettre en place, ce qui entraînait en opposition avec l'idée initiale d'un cadre souple aux activités non prédéfinies. Dans la pratique, le projet s'est par ailleurs heurté à des procédures classiques de bailleur du développement relativement lourdes qui ont mobilisé fortement l'équipe de coordination, au détriment en partie de l'animation d'espaces d'échanges et de réflexion au sein du consortium, en lien avec le Cluster WASH, ou encore dans les espaces de dialogue institutionnels. Différents documents qui, dans l'esprit, auraient été intéressants à partager avec les acteurs locaux ne l'ont pas été en raison de la langue (AMELP, plan d'atténuation et de suivi environnemental et plan d'assurance qualité de l'eau). Il existe ici une marge de simplification importante pour améliorer l'efficacité des outils de redevabilité et de pertinence des outils de suivi et d'assurance qualité, pour s'assurer que les informations pertinentes puissent être mises en discussion au bon moment entre les parties prenantes, *a fortiori* lorsque la coordination est assurée par une organisation humanitaire peu familière avec les normes classiques du développement.

En choisissant de se positionner comme « partenaire de co-construction du projet » à un niveau opérationnel et stratégique, l'AFD a sans doute pu alléger plus facilement ses procédures, adapter ses exigences aux réalités du projet et même se positionner à certains moments comme facilitateur. Une relation s'est alors peu à peu créée entre le consortium et le bailleur, basée sur des échanges techniques réguliers, l'émergence d'une confiance réciproque et l'implication de chacun pour l'atteinte des objectifs du projet. Il reste néanmoins des améliorations à apporter pour permettre certaines passations de marchés plus rapides permettant de développer des actions d'urgence.

Un « nexus bailleurs » à construire

Parmi les principes mis en avant lors du Sommet humanitaire mondial pour opérationnaliser le nexus, figurait la nécessité d'une plus grande cohérence entre les bailleurs, pour des procédures plus souples et des financements plus flexibles. Le programme Nex'Eau montre que cette mise en cohérence n'a rien d'évident et d'immédiat. De la même manière que le projet Nex'Eau a associé un acteur humanitaire et un acteur de développement, ne pourrait-on pas imaginer faire cofinancer le projet par un ou plusieurs bailleurs d'urgence et de développement, de sorte à établir un dialogue entre les deux et ouvrir des réflexions sur les éventuelles adaptations nécessaires du modèle de l'un et de l'autre ? Ce « nexus bailleurs » semble d'autant plus pertinent que, comme vu précédemment, les cadres de financements et les politiques des bailleurs de développement ne sont pas suffisamment rapides en situations d'urgence, et qu'inversement les activités financées par les bailleurs d'urgence passent trop souvent à côté des enjeux de pertinence, de durabilité et de cohérence. Ainsi, l'intérêt de la DG ECHO pour le projet

et la suite de financement pourrait permettre d'interroger la pertinence et l'efficacité d'une telle articulation.

3.3.4. Le temps de maturation des relations

Le projet Nex'Eau inaugure plusieurs « premières » collaborations entre organisations, qui n'étaient pas familières l'une de l'autre. Le projet Nex'Eau témoigne ainsi du temps nécessaire pour construire des relations, les étoffer et les ajuster au gré des circonstances.

Apprendre à se connaître dans le temps

Il n'est pas seulement question ici de la phase de démarrage (rencontre des équipes, signature des protocoles d'accord, installation des espaces de gouvernance, etc.), même si celle-ci a été effectivement plus longue que prévu. Ce temps de maturation des relations a été en réalité nécessaire sur toute la durée du projet, pour apprendre à conduire ensemble un chantier d'infrastructures ou un exercice de planification, s'habituer aux procédures ou déterminer le rôle le plus pertinent à jouer par chacun.

Au-delà des organisations, le rôle des relations individuelles

La question des relations concerne autant les organisations que les personnes qui les composent car, au-delà des conventions juridiques, les relations partenariales se construisent *intuitu personae*. Ainsi, le départ d'un collaborateur ou l'arrivée d'une nouvelle personne dans l'équipe est toujours susceptible de modifier la dynamique en cours et c'est d'ailleurs pourquoi l'important « turn-over » au niveau de Solidarités International peut être perçu comme un risque pour le projet. En d'autres termes, plus les personnes collaborent dans le temps, plus leurs collaborations sont efficaces. Dans ces relations, l'intelligence émotionnelle joue évidemment un rôle essentiel. Les partenaires doivent pouvoir exprimer leurs points de vue, éventuellement divergents, se sentir écoutés et considérés, ce qui nécessite aussi de prendre en compte la dimension interculturelle (Michalon, 2001). La confiance offre ensuite une agilité d'action utile pour les équipes mais elle ne se décrète pas : elle se construit empiriquement et demande donc du temps. Il n'est évidemment pas simple de percevoir et encore moins de documenter ces relations mais il semble que le projet Nex'Eau a bénéficié des bonnes relations existantes entre les différents partenaires, notamment entre membres du consortium, ainsi qu'avec l'ONEA et les communes.

Des bénéfices à long terme

Il ne s'agit pas ici de temps « perdu » mais d'un investissement pour atteindre un potentiel d'action optimal, qui permettra d'allier l'urgence et le développement de manière cohérente, efficace et durable. Bien sûr, pour que cet investissement soit « rentable », c'est-à-dire pour tirer profit du temps passé à construire le partenariat et valoriser les acquis, il est important d'inscrire le projet dans le temps long. Relativement à la plupart des projets humanitaires, on pourrait considérer que les deux années de Nex'Eau ont été suffisamment longues. En réalité, cette temporalité est plutôt courte pour un projet de développement, d'autant plus quand il contient un aspect « innovant » dans un contexte sécuritaire difficile qui demande plus de temps de compréhension et d'analyse. À l'origine, la note conceptuelle prévoyait même une durée de cinq ans et demi en deux phases successives : une phase pilote de 30 mois, suivie d'un passage à l'échelle de 36 mois. Même si l'AFD envisage le projet dans la durée, il serait plus efficient, d'un point de vue administratif, de prévoir des durées de projets suffisamment longues dès le départ.

3.3.5. Un apprentissage empirique par collaboration

Apprendre à gérer des services publics d'eau potable en contexte de crise : quelques éléments théoriques mais surtout une mise en pratique collective

Pour renforcer les services publics d'eau potable, plusieurs ateliers organisés dans le cadre de Nex'Eau ont été dédiés à la formation : la gestion des services pour le personnel de l'ONEA ; la maîtrise d'ouvrage communale, la promotion de l'hygiène et les principes du service public de l'eau pour les personnels municipaux. Ces ateliers ont permis d'aborder des questions théoriques et méthodologiques, mais aussi d'attester de « formations des partenaires ». Toutefois, c'est surtout par la mise en œuvre des activités, la confrontation aux difficultés quotidiennes ou inhabituelles et via l'appui opérationnel apporté par le consortium que les partenaires techniques ont vraiment développé des aptitudes pour mieux gérer les services d'eau en contexte de crise.

Pour le Gret, acteur de développement, ce transfert de compétences et connaissances aux acteurs de services constitue une activité assez classique, mais le contenu et l'approche ont dû être ajustés pour intégrer la gestion de crise. En ce sens, le Gret lui-même a appris à faire les choses un peu différemment de ce dont il avait l'habitude. Pour Solidarités International, acteur humanitaire, cette transmission de savoirs et savoir-faire autour des enjeux très liés aux services publics d'eau potable sortait de son champ d'action habituel. Aussi, tout en apportant l'approche plus urgentiste, l'ONG a eu l'opportunité d'approfondir sa compréhension des services publics d'eau et de leurs enjeux, surtout bien sûr en accompagnant tout au long du projet les services techniques de la commune et les chefs de centre de l'ONEA avec des équipes de terrain. Le projet Nex'Eau a « vécu » avec eux les difficultés et a participé leurs résolutions. Évidemment, le cas de Titao est emblématique par son contexte particulièrement difficile, mais c'est plus généralement via la résolution de l'ensemble des problèmes techniques, logistiques, administratifs ou sociaux que se sont peu à peu forgé les capacités. Grâce à la collaboration entre partenaires, une nouvelle culture « urgentiste » semble ainsi s'être diffusée au sein de l'ONEA, qui a affirmé avoir mis à profit l'expérience de Nex'Eau dans d'autres situations, à Kaya par exemple.

« Approche nexus », une occasion d'apprendre entre ONG

Si l'on s'intéresse au consortium à présent, il est certain que la mobilisation des différentes organisations visait surtout à bénéficier des forces de chacun pour atteindre les objectifs fixés par le projet mais l'idée était également d'occasionner un transfert de visions, de savoirs et savoir-faire entre ONG. De fait, on constate qu'à travers la collaboration, chaque membre de l'équipe a bénéficié d'un apprentissage empirique important que les organisations ont cherché ensuite à transmettre à leurs autres équipes en interne ou plus largement. Le Gret a ainsi organisé, une journée d'étude sur les interventions en zone de conflits⁷⁶, puis choisi ce même thème pour son séminaire annuel d'été de 2022, lors duquel le Groupe URD et Solidarités International ont été invités à intervenir.

Pour Solidarités International, l'expérience Nex'Eau a été une manière d'améliorer ses pratiques en investissant des sujets que l'ONG ne maîtrisait pas jusqu'alors. Sur la planification par exemple, les équipes de Solidarités International ont pu voir aussi bien l'intérêt que la méthodologie suivie. Elles ont également pu observer les méthodes d'animation pour la concertation et les façons de trouver un juste positionnement par rapport aux acteurs institutionnels et sectoriels, en prenant en compte les rôles et intérêts de chacun. Enfin, en travaillant avec les acteurs institutionnels et sur l'enjeu des services, ils ont pu approfondir leurs connaissances sur les réglementations et les politiques publiques en vigueur, ainsi que sur les façons dont celles-ci se construisent, s'appliquent et se révisent. Une diffusion de ces apprentissages, en interne de l'organisation, reste néanmoins encore à faire.

Pour le Gret, le projet Nex'Eau a été une façon d'envisager la transformation de ses modes d'actions dans des territoires où l'organisation était présente depuis longtemps mais devenus peu à peu des

⁷⁶ Journée d'étude intitulée « Renouveau et prolongement du champ du développement en zones de conflits : Quels positionnements, quels modes opératoires, quels partenariats ? » organisée en janvier 2022, au niveau de son siège. <https://groupe-initiatives.org/INTERVENTIONS-EN-ZONES-DE-CRISES>

zones de crises dans lesquelles le Gret ne savait plus travailler. De manière plus opérationnelle, cette collaboration a permis au Gret de mieux comprendre les interventions d'urgence en contexte de crise, les différents acteurs impliqués, les dispositifs de veille et de coordination humanitaire. Grâce à cette compréhension, l'ONG a ensuite été su se positionner en fonction de ces éléments, par exemple en appuyant les communes pour être mieux informée des décisions prises dans les Clusters WASH régionaux ou national. D'autre part, comme vu précédemment, le Gret a fait évoluer ses pratiques de sécurité en autorisant des missions avec Solidarités International.

Mieux diffuser les apprentissages

Enfin, l'apprentissage issu de l'expérience de Nex'Eau n'a pas encore tout à fait franchi les frontières du projet alors que les enseignements pourraient utilement être mis en débat et bénéficier aux acteurs du secteur plus largement, qu'ils soient humanitaires, de développement, institutionnels ou sectoriels. Ce point reste un élément d'attention auquel les produits de capitalisation et leur diffusion cherchent à répondre. Les recherches menées pourraient elles aussi participer à la diffusion de certains enseignements mais leur diffusion mériterait d'être améliorée⁷⁷. Cependant, « l'approche nexus » et ses modalités de mise en œuvre peuvent aussi se propager de manière spontanée et informelle. Par exemple, un porteur de projet intéressé par l'approche nexus est allé voir la DREA de Ouahigouya qui l'a ensuite mise en contact avec l'équipe de projet Nex'Eau.

3.4. Certains enjeux insuffisamment pris en compte

Au regard de l'expérience de Nex'Eau et du contexte opérationnel, trois éléments semblent encore insuffisamment pris en compte : l'urbanisme et les enjeux fonciers, le manque de disponibilité des ressources en eau et la cohésion sociale. Les deux premiers éléments sont des enjeux qui préexistaient à la crise et que celle-ci est venue exacerber par les pressions démographiques locales générées. La dernière, plus complexe, résulte d'une histoire politique, culturelle, sociale et économique dans laquelle s'insèrent en partie, mais pas seulement, les enjeux fonciers et de disponibilité des ressources en eau. Elle constitue par ailleurs un des déterminants clés du « triple nexus ».

3.4.1. La question urbaine et foncière

Un enjeu complexe qui questionne les populations et les acteurs sectoriels/institutionnels

Alors que l'insécurité gagne du terrain et que certaines zones ne sont plus accessibles, le partage des terres a pris une acuité de plus en plus grande, marquée par des compétitions entre individus, familles et communautés. C'est une problématique qui est d'ailleurs régulièrement mise en avant par les populations, qu'elles soient hôtes ou déplacées (Garba et Bangre, 2022 ; Hubert, 2022). Or, face à une probable saturation foncière⁷⁸ et aux incertitudes sur les statuts fonciers, la gestion foncière ne repose pas seulement sur les outils juridiques disponibles⁷⁹ mais est aussi conditionnée par les rapports de force en cours qui mériteraient, à ce titre, d'être mieux étudiés. Bien sûr, les acteurs sectoriels et institutionnels connaissent cet enjeu depuis longtemps et sont bien conscients de son aggravation actuelle mais la mise en place d'un processus multi-acteurs et multi-sectoriel pour y répondre fait encore défaut.

L'aggravation de problématiques antérieures par l'arrivée des déplacés en zone urbaine

Comme on l'a vu précédemment, c'est en zone urbaine et semi-urbaine que les déplacés se sont majoritairement installés, allant parfois jusqu'à provoquer des doubléments de la population en villes,

⁷⁷ Pour l'heure, les rapports ont été partagés par e-mail et via des newsletters. Ils ont également été traduits en anglais, permettant de toucher un public non francophone. Cependant, les résultats n'ont pas été partagés spécifiquement avec les acteurs nationaux et aucune restitution (webinaire ou atelier) n'a été organisée.

⁷⁸ Ce phénomène de saturation foncière ne faisait pas consensus avant la crise mais est probable aujourd'hui (Ouedraogo, 2022).

⁷⁹ Comme la loi de Réorganisation agraire et foncière, la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) et la loi 034-2009 portant régime foncier rural.

en l'espace de quelques années seulement. En réalité, les difficultés d'aménagement urbain ne sont pas nouvelles puisque l'extension des zones non loties, la pénurie de logements et le manque d'accès aux services urbains de base se sont aggravés années après années. Ainsi, les arrivées massives des déplacées ont surtout été des catalyseurs, révélant des problèmes structurels en réalité déjà anciens : manque d'investissement, de régulation, de planification et de prospective, mais aussi spéculations, accaparements fonciers et disparition de parcelles agricoles, alors que plus de 80 % de la population burkinabé dépend de l'agriculture⁸⁰ et que l'insécurité alimentaire devient de plus en plus menaçante.

Penser l'accès à l'eau comme l'une des composantes du développement urbain

L'accès à l'eau, en tant que service essentiel, doit faire partie d'une réflexion plus holistique sur le développement urbain. Encadré par des objectifs spécifiques et des ressources limitées, le projet Nex'Eau s'est pour l'instant concentré sur l'appui des services d'eau potable. Or, c'est toute la politique urbaine qui nécessiterait en réalité d'être renouvelée et questionnée à l'aune de la crise, puisque les enjeux s'enchevêtrent et peuvent donc difficilement être traités de manière distincte. Du reste, on a vu que les problématiques foncières pouvaient être un facteur de blocage ou du moins de ralentissement important des travaux d'infrastructures pour l'accès à l'eau potable. De même, la pré-identification de sites d'accueil temporaires – dans un contexte où toutes les parcelles des zones urbaines et péri-urbaines appartiennent à des propriétaires privés – semble quasiment impossible en l'état actuel des lois et réglementations, alors même qu'il s'agit d'une action inscrite dans les SDUC.

En somme, le projet Nex'Eau gagnerait à mieux intégrer cette dimension urbaine, en commençant par exemple, à se rapprocher d'acteurs travaillant sur la thématique. Il va sans dire que cela ne sera possible qu'à condition d'y consacrer du temps et donc des ressources humaines.

Pourtant, les villes pourraient être porteuses d'un développement économique, offrir des opportunités d'emplois, notamment aux jeunes et aux personnes déplacées, et constituer en partie une réponse à la crise actuelle. En attendant, il existe un enjeu fort pour discuter démocratiquement du partage foncier – qui a été complètement bousculé par la crise et en prenant en compte les plus vulnérables – et pour sécuriser les droits fonciers, d'autant plus que ces derniers constituent un déterminant à moyen terme pour de nombreuses problématiques comme la sécurité alimentaire, la qualité de la gouvernance et la vulnérabilité aux conflits sociaux (Prindex, 2022).

3.4.2. Le précaire équilibre entre offres et besoins en eau

Des besoins en eau qui augmentent dangereusement dans un contexte défavorable

Les diagnostics et les synthèses hydrogéologiques réalisés dans le cadre de Nex'Eau sont venus étayer une observation déjà largement partagée par les acteurs de l'eau : il est de plus en plus difficile de trouver de l'eau. Dans un contexte de concentration des populations et de formations hydrogéologiques défavorables, la disponibilité durable des ressources en eau n'est pas assurée. À cela s'ajoute la menace des changements climatiques qui rendront les pluies plus incertaines et les périodes sèches et humides plus extrêmes (GIZ, 2021). Enfin, il convient également de prendre en compte la dynamique démographique puisque la population du Burkina Faso devrait quasiment doubler d'ici 2050⁸¹, ce qui sera un des principaux moteurs de la croissance de la demande en eau.

Humanitaire, développement et cycle de l'eau : le choc des temporalités

L'approche nexus cherche à réconcilier des temporalités à première vue opposées, entre réponses d'urgence des acteurs humanitaires et réponses structurelles et progressives des acteurs de développement. On en oublierait presque que l'eau est une ressource naturelle, dépendante d'un cycle dont l'être humain ne maîtrise pas – ou peu – la temporalité et que la recharge des nappes d'eau souterraine est un processus lent. En d'autres termes, au-delà du contexte hydrogéologique défavorable

⁸⁰ <https://www.ifad.org/fr/web/operations/w/pays/burkina-faso>

⁸¹ <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/854>

au Burkina Faso, le problème d'adéquation entre offres et besoins en eau est aussi un problème de flux, trop rapides d'un côté, trop lents de l'autre. Si cette considération ne suffit pas en elle-même à trouver une solution au déséquilibre constaté, elle constitue un élément de réflexion pour élargir l'approche nexus à une nouvelle temporalité, celle du fonctionnement des écosystèmes. Et dans tous les cas, l'enjeu de durabilité – compris dans « l'approche nexus » – devrait amener les acteurs de l'eau et les politiques publiques en général à interroger plus ouvertement l'adéquation des ressources en eau et des besoins sur un temps suffisamment long, au moins jusqu'à 2050.

La nécessité d'explorer toutes les solutions

Ces facteurs de risque ont été bien documentés (Babine *et al.*, 2020 ; Sanfo *et al.*, 2017) et soulignés dans plusieurs documents du projet Nex'Eau et sont donc connus. Le projet PIRC, porté par l'AFD, cherche justement à répondre à la pénurie d'eau potable de la ville de Ouahigouya via la mobilisation d'eaux de surface ailleurs (barrage de Guitti) et un transfert d'eau (adduction d'eau potable entre Guitti et Ouahigouya). Quant au projet Nex'Eau, il cherche à accroître la production en eau par la construction ou la réhabilitation de forages et la transformation de PMH en PEA. Pour la suite, la réparation des fuites d'eau sur les réseaux hydrauliques a par ailleurs été envisagée et serait effectivement bienvenue. Pour autant, et malgré l'exercice de planification inclus dans le projet, peu d'autres pistes de solution ont été proposées au-delà de l'augmentation de la production, que ce soit pour la mise en œuvre du projet Nex'Eau, de sa suite ou même dans une vision plus large de politiques publiques. Or, compte tenu de la gravité de la situation, d'autres options mériteraient de faire l'objet de discussion : par exemple, le traitement et la réutilisation des eaux usées permettraient de s'inscrire dans une logique de recyclage et d'aborder également la question de l'assainissement. Il semblerait également pertinent de considérer plus globalement le cycle de l'eau. Ainsi, des solutions basées sur la nature et le développement de l'agroécologie seraient des moyens utiles d'améliorer l'infiltration et la rétention de l'eau dans le sol et de limiter l'évaporation et le ruissellement. Au-delà des solutions techniques, une gouvernance intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur l'agence de bassin du Nakambé paraît en outre nécessaire pour discuter et gérer les allocations de ressources en eau entre les différents usages, usagers et territoires. Il est également impératif d'envisager le scénario où ces options ne seraient pas suffisantes, ce qui est malheureusement vraisemblable à terme. Dans ce cas, la seule alternative restera de se déplacer (De Marsily *et al.*, 2018), ce qui devrait soulever des questions de planification territoriale majeures. Il serait également pertinent d'agir sur la croissance démographique elle-même via l'appui aux politiques de planning familial (éducation, éducation sexuelle et reproductive, accès aux moyens contraceptifs, hausse de l'âge légal du mariage, etc.) même si, du fait de la forte inertie de la dynamique, cela ne peut pas être une solution à court terme.

Enfin, il faut garder en tête que l'accès à l'eau constitue un sujet de conflits potentiel (Lasserre et Brun, 2018), dont l'histoire offre déjà quelques exemples⁸² – bien que la coopération autour de cette ressource semble généralement prédominer – et qui pourrait devenir un risque majeur des prochaines décennies⁸³.

3.4.3. La fragilité de la cohésion sociale

Des principes établis pour prendre en compte l'enjeu de cohésion sociale

Il ressort des éléments précédents que la cohésion sociale au Burkina Faso – et particulièrement dans les territoires accueillant des déplacés – est menacée. Plus largement, de nombreux facteurs jouent sur la cohésion sociale en temps de crise. Comme l'avait souligné Mary B. Anderson dès 1999, les projets menés en zone de conflits doivent développer une approche de gestion sensible au conflit fondée sur le concept de « ne pas nuire » et sur la recherche d'actions permettant de promouvoir la paix et de diminuer les risques de conflits. À ce sujet, les dix principes⁸⁴ d'engagement international dans

⁸² <http://www.worldwater.org/conflict/map/>

⁸³ <https://press.un.org/fr/2023/envdev2057.doc.htm>

⁸⁴ Prendre le contexte comme point de départ ; Ne pas nuire ; Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ; Accorder la priorité à la prévention ; Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement ;

les États fragiles et les situations précaires établis par l'OCDE en 2007 pourraient servir de guide. Ils recoupent d'ailleurs déjà en partie des éléments de « l'approche nexus » que l'on retrouve dans le projet Nex'Eau, dès sa note conceptuelle et jusque dans sa mise en œuvre. Comme vu précédemment, une note spécifique sur la dimension « paix » avait également été élaborée à la suite de la première EIMS. Cependant, ces principes restent à concrétiser dans des approches et des méthodologies plus concrètes.

Prendre acte des tensions et conflits tout en promouvant l'unité et les solidarités

Il semble par ailleurs nécessaire de mieux valoriser ce qui fait « commun » : les valeurs, la culture, les intérêts convergents et les dynamiques inclusives. En particulier, étant donné le contexte actuel, il paraît important de mettre en avant l'incroyable mouvement de solidarité, d'entraide et d'hospitalité qui a suivi et vient encore répondre spontanément aux déplacements de population. Même s'il est clair que des tensions et conflits émergent et qu'il ne s'agit évidemment pas de les cacher ou de les minimiser, insister sur les dynamiques sociales positives permet de témoigner d'une autre réalité et pourrait avoir une valeur performative intéressante.

Des enjeux de justice et d'équité

Le secteur de l'aide ne doit pas oublier de considérer avec soin les dimensions de justice et d'équité qui sous-tendent les différentes représentations sociales et qui peuvent générer des ressentiments et des tensions à l'égard de groupes de personnes estimées, à tort ou à raison, abusivement favorisées. On sait en effet que, sans précaution, l'aide internationale peut malencontreusement venir renforcer des inégalités et des rapports de domination et qu'elle constitue une partie prenante du contexte, et éventuellement du conflit (Fontanel, 2000). Du reste, il faut se rappeler que les insurrections actuelles au Sahel se nourrissent en partie des sentiments d'injustice sociale et d'impunité.

C'est pourquoi, à travers les diagnostics et les études socio-anthropologiques menés, le projet Nex'Eau a cherché à mieux comprendre le contexte dans lequel il intervenait, ce qui est une première étape notable. Néanmoins, au démarrage, le projet ne semblait pas encore prendre toute la mesure de la fragilité de la cohésion sociale, en lien avec ses activités. Ce point a été progressivement mis à l'ordre du jour, par exemple en s'interrogeant peu à peu sur l'équité de la grille tarifaire de l'ONEA et plus généralement sur l'accès à l'eau des plus vulnérables. Ce point est d'ailleurs souligné à plusieurs reprises dans les SDUC.

Dans le cadre du projet Nex'Eau, Solidarités International a par ailleurs mis en place un dispositif de gestion des plaintes associant des représentants des usagers. Ces derniers peuvent ainsi faire des retours sur les acteurs opérationnels, ONG ou entreprises. On constate cependant qu'aucune plainte n'est remontée par ce mécanisme durant le projet, ce qui soulève un certain nombre de questions : le système est-il bien connu de tous ? Les populations ont-elles suffisamment confiance dans ce système pour l'utiliser si besoin ? Le jugent-elles utile ? Ou alors n'y a-t-il vraiment eu aucun problème à faire remonter ? Quoiqu'il en soit, ce mécanisme est spécifique au projet. Dans les SDUC, un dispositif plus large est prévu afin de faire remonter des plaintes et d'apporter des réponses en cas de conflits, mais celles-ci restent à préciser.

Ancrer la stratégie d'intermédiation sociale dans une analyse contextuelle participative et actualisée de la cohésion sociale et dans un suivi-évaluation qualitatif

En programmant un ensemble d'études, de diagnostics et de recherches autour des dynamiques des territoires et des services en lien avec les déplacements de population, le programme Nex'Eau a, de fait, accordé une place importante à la compréhension du contexte. Mais ces études et diagnostics se sont avérés trop longs et leur dispositif méthodologique peu adapté au contexte sécuritaire pour permettre

Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus ; S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte ; S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ; Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir ; Éviter de créer des poches d'exclusion.

d'informer véritablement les pratiques d'intervention. Le dispositif mériterait d'être repensé autour de diagnostics plus légers, mais répétés, et pour permettre une analyse et une mise en discussion plus rapide, et plus actualisée au cours du projet. Les acteurs des territoires disposent d'une connaissance certes subjective et sociologiquement située, mais extrêmement fine, du contexte et des acteurs locaux. Un dispositif d'études combinant ateliers participatifs (faisant dialoguer les savoirs intimes des acteurs des territoires et le regard distancié d'experts-chercheurs) et quelques études *ad hoc* pourraient permettre de produire une connaissance plus fine et plus actualisée, dans un temps plus réduit, et permettrait de contourner en partie les problèmes d'accès aux terrains.

Ce type de dispositif pourrait aussi permettre de mieux appréhender la question des vulnérabilités. Le milieu de l'aide internationale tend à dépolitiser et techniciser la notion en isolant des facteurs de vulnérabilité sur lesquels il était possible d'agir et en identifiant des personnes « par essence » vulnérables (les femmes, les enfants, les personnes âgées). Ce faisant, les interventions peuvent paradoxalement accroître la vulnérabilité des personnes ciblées et nuire ainsi à la cohésion sociale. L'enjeu est alors d'accéder à une compréhension plus relationnelle et plus contextualisée des vulnérabilités (Revet, 2009).

Dans la même perspective, la dimension qualitative du suivi-évaluation mériterait d'être affirmée pour assurer une véritable dimension « sensible au conflit ». Il s'agit de s'interroger au-delà des actions directes du projet sur les dynamiques sociales plus larges et sur les effets inattendus du projet, qu'ils soient positifs ou négatifs. Il s'agira aussi de s'interroger sur la multiplicité des acteurs et sur leurs divergences d'intérêts, ainsi que d'analyser la manière dont les interventions du projet sont perçues et réinterprétées en fonction des logiques et enjeux locaux, pour être *in fine* en capacité d'ajuster les interventions aux contextes dans une démarche réflexive et processuelle.

Identifier les opportunités et les risques pour le projet et diversifier les partenariats pour y répondre

Par ailleurs, au-delà de l'accès à l'eau, le projet pourrait contribuer à la cohésion sociale en créant des opportunités de rencontres et de dialogues entre différentes communautés, par exemple via des activités à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), ou en participant à façonner des visions communes, par exemple autour de ce que devrait être un service public d'eau potable ou de ce que serait un partage équitable des ressources en eau. On pourrait également envisager de capitaliser les pratiques d'entraide pour ensuite les promouvoir, ou encore étudier les « connecteurs » et « diviseurs » possibles d'un projet d'accès à l'eau potable au Burkina Faso, qu'ils soient structurels ou psycho-sociaux, ainsi que les dynamiques des différents groupes sociaux. Concrètement, sur le projet Nex'Eau, on pourrait par exemple poser les questions suivantes : quelles ont été les activités ou les modalités ayant généré des tensions entre acteurs ? Lesquelles ? Pour quelles raisons ? Et quelles auraient pu être les alternatives ?

Le projet Nex'Eau ne pourra bien sûr pas, à lui seul, répondre aux multiples facteurs à l'origine de la crise, même si d'aucuns considèrent que traiter les causes structurelles des conflits fait aussi partie d'une « approche nexus ». Néanmoins, même si la cohésion sociale n'est pas au cœur de son objet, le projet Nex'Eau, comme tout projet de développement en contexte de conflits, participera à la désescalade ou au contraire à l'aggravation des tensions (Brachet, 2016) et cela doit être pris en compte. Notons au passage que la question de la prévention des risques de conflits intéresse aussi le Cluster WASH qui a identifié un besoin de renforcement de capacités des humanitaires et des services techniques à ce sujet.

Enfin, rappelons-nous que l'émergence de certains conflits autour de l'eau s'explique par leur articulation avec des enjeux socio-politiques plus larges sur lesquels les opérateurs du programme Nex'Eau n'ont ni la compétence, ni la légitimité pour agir. Pour autant, la régulation de ces conflits reste une dimension essentielle de la cohésion sociale. Dans cette perspective, de nouveaux partenariats pourrait être explorés avec des organisations locales disposant d'une expérience en la matière, d'une connaissance fine des acteurs et d'une légitimité locale.

4. RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées ci-dessous sont issues de l'atelier de capitalisation et, par conséquent, le reflet d'opinions collectivement débattues avec les partenaires du projet⁸⁵. Elles recourent en partie des éléments précédents (voir partie 3.4) mais sont présentées de manière séparée pour distinguer ce qui procède de l'analyse des auteurs de ce qui résulte d'un processus de réflexion participatif. Décomposées selon quatre axes, elles s'adressent au projet Nex'Eau pour améliorer la suite du projet, et à d'autres types d'acteurs (alors précisés) pour que les enseignements de Nex'Eau puissent servir plus largement le secteur de l'eau potable au Burkina Faso.

4.1. Coordination et planification, montage et pilotage de projet

Plusieurs sujets ont été traités ici : coordination et planification d'une part, montage et pilotage de projet d'autre part.

Coordination

La coordination nationale avec l'ONEA est étroitement liée à sa cellule de crise et sa mise en place effective devrait constituer une action prioritaire pour le secteur EHA.

Il faudrait également renforcer la connaissance mutuelle entre Cluster WASH et communes. En effet, le Cluster WASH, éloigné de l'échelon communal, semble pour le moment peu prendre en compte le processus de décentralisation et le rôle des communes dans l'accès à l'eau potable. Inversement, les communes peinent à prendre une place dans la coordination humanitaire, du fait de leur éloignement géographique mais aussi par manque de compréhension du système de Clusters. Concrètement, pour y remédier, chaque commune pourrait définir un point focal pour la participation aux réunions des Cluster WASH régionaux. Cette recommandation est également valable pour l'ONEA⁸⁶.

L'idée d'organiser un « lead » tournant DREA/ONEA pour les Clusters WASH régionaux a également été évoquée afin de favoriser l'implication de l'ONEA. Cette proposition n'a pas fait consensus et n'a donc pas été retenue comme recommandation mais elle illustre les problèmes de coordination entre différents acteurs et à différents niveaux. Certains participants ont d'ailleurs aussi proposé, pour sortir du cloisonnement humanitaire-développement, que la coordination des urgences soit intégrée à terme dans les GTR-EA puisque ce sont les espaces de coordination régionale sectoriels antérieurs aux Clusters.

La coordination et la gestion des crises au niveau communal posent encore de nombreuses questions. Pour l'instant, le mécanisme de réponse aux chocs au niveau de la commune ne semble pas connu de tous et les éléments fournis restent vagues. D'après les participants, la Commission des affaires générales du conseil municipal est chargée de déclencher la réponse tandis que la gestion de crise se passe au niveau du CODESUR⁸⁷, présidé par le préfet et incluant la mairie et les acteurs humanitaires, sans que l'on comprenne exactement l'articulation entre les deux processus. Il faut donc manifestement clarifier et vulgariser le mécanisme de réponse aux crises et les responsabilités de chacun dans ce dispositif.

Les discussions sur le rôle de coordination joué par les CCEA à l'échelle communale ont par ailleurs mis en lumière la fragilité financière de ces espaces de coordination. Dans le cas des communes du projet Nex'Eau, c'est le projet qui assure la prise en charge financière des réunions. Afin de pérenniser le modèle, on pourrait envisager de demander une participation financière aux ONG humanitaires intervenant dans la commune pour contribuer au financement des CCEA.

⁸⁵ Étaient présents à l'atelier de capitalisation : le consortium, l'ONEA (siège et terrain), les communes (secrétaire général et technicien eau), les DREA/DPEA, le Cluster WASH et des représentants.e.s communautaires issu.e.s des CCEA.

⁸⁶ Même si les directions régionales de l'ONEA couvrent en réalité plusieurs régions administratives.

⁸⁷ Le CODESUR est le Conseil Départemental de Secours d'Urgence et de Réhabilitation. Il faut noter ici que le département correspond au même territoire que la commune.

Enfin, il est évident que la coordination interne des humanitaires mais aussi entre humanitaires et acteurs institutionnels/sectoriels a un coût et qu'actuellement celui-ci a du mal à être pris en charge malgré l'importance du processus de coordination. Il serait donc nécessaire que les bailleurs en prennent conscience et acceptent de financer une partie de ces activités, par exemple les Clusters ou bien la participation de l'ONEA et des communes à ces derniers.

Planification

Les SDUC – outils spécifiques du projet Nex'Eau – sont encore largement inconnus par le secteur EHA et mériteraient d'être mieux communiqués. En outre, la longueur de ces documents constitue un frein conséquent pour leur appropriation. Aussi, des efforts de synthèse et de vulgarisation sont encore indispensables.

Par ailleurs, il est apparu intéressant de présenter ces documents de planification comme des « outils vivants », c'est-à-dire des produits non finis et non figés amenés à évoluer au gré du contexte. En effet, on a vu que l'intérêt principal des SDUC résidait finalement au moins autant dans le processus lui-même que dans le document final. Il ne serait donc pas absurde de garder cet outil souple pour poursuivre la concertation et la collaboration entre acteurs. Dans ce cas, il faudra alors mettre en place une communication régulière.

Montage

Le projet Nex'Eau confirme la pertinence de travailler de concert avec les acteurs institutionnels et sectoriels nationaux, y compris sur la définition du projet et de son mode de fonctionnement. Or, la construction partenariale et la concertation avec les différents acteurs prennent du temps, dont manquent les ONG au moment des montages de projet. Il conviendrait donc de systématiquement prévoir un temps pour cela en début de chaque projet EHA.

Pilotage de projet

Comme vu précédemment, l'accès à l'information peut être difficile, même pour un projet nexus impliquant des acteurs institutionnels et sectoriels. Pour y remédier au moins partiellement, les participants recommandent au projet Nex'Eau ainsi qu'au secteur de l'EHA dans son ensemble de privilégier les demandes formelles, donc écrites.

Par ailleurs, les procédures – que ce soit celles du consortium ou des bailleurs – semblent encore mal connues et donc mal maîtrisées par de nombreux acteurs. Afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité de l'action dans le contexte de crise actuel, il paraît donc d'abord nécessaire de mieux les faire connaître. Cela étant, celles-ci restent trop longues et complexes au regard du contexte actuel et il faudrait également chercher à les alléger.

Enfin, l'expérience du projet Nex'Eau montre que la pertinence des indicateurs évolue avec le contexte. Il faudrait donc pouvoir adapter les indicateurs au fil du temps.

4.2. Gestion des services et points d'eau

Le travail de Nex'Eau s'inscrit en partie dans la continuité des activités d'aide au développement pour la gestion des services publics d'eau potable. Par conséquent, il est toujours nécessaire de renforcer les capacités des communes pour la gestion des PMH, PEA et AEPS de leur périmètre, ce qui doit notamment inclure le recouvrement des redevances mais aussi à présent, avec la situation de crise, la mise en place et la gestion de stocks de contingence au niveau communal.

Plus spécifiquement, et même si le projet Nex'Eau porte essentiellement sur des infrastructures dont la gestion incombe à l'ONEA, aux opérateurs de service ou aux communes, on a vu qu'un certain nombre de points d'eau étaient encore – au moins temporairement – gérés par des AUE ou des CGPE. Aussi, il serait utile que le projet Nex'Eau appuie le renouvellement et la formation de tous les AUE et CGPE des zones accessibles.

Par ailleurs, en situation de crise, les gestionnaires et les modes de gestion préconisés par les documents de politique publique peuvent être perturbés et ne plus être opérationnels. Aussi, il serait souhaitable d'accepter, de formaliser et d'encadrer un mode de gestion transitoire en cas d'urgence. Celui-ci pourrait également être envisagé dans les cas d'attente de l'installation d'un délégataire de service public, situation qui se présente finalement assez régulièrement.

Enfin, pour assurer une continuité dans la gestion du service, l'ONEA ou les délégataires de services publics pourraient ensuite envisager de travailler avec certains membres des CGPE transitoires, comme les fontainiers ou les gardiens.

Un obstacle particulier est ressorti des discussions : les gestionnaires des services publics d'eau potable rencontrent de grosses difficultés pour la facturation et le recouvrement des factures d'eau dans les zones difficiles d'accès tandis que peu d'acteurs de l'aide s'intéressent pour le moment à cette problématique. De nouvelles dispositions mériteraient donc d'être explorées (relevés de compteurs par les usagers eux-mêmes ? modalités de paiement à distance ? utilisation des vols de l'UNHAS pour transporter les caisses ? etc.).

À défaut, la prise en charge financière des impayés par les bailleurs pourrait être envisagée le temps de la crise. C'est d'ailleurs ce qui a été fait pendant cinq ans pour la commune de Djibo dans le cadre du PACD (Programme d'Appui aux Collectivités pour le Développement) même si cela n'était pas prévu initialement. Pour certains participants toutefois, ce n'est pas le paiement de l'eau qui pose réellement problème – par exemple, les déplacés du site de l'ex-IRA à Ouahigouya parviennent à payer l'eau –, mais plutôt les capacités de recouvrement des gestionnaires. En outre, si des programmes réglaient temporairement les impayés, la reprise de la facturation et du recouvrement risquerait d'être difficile. Aussi, il n'y a pas eu de recommandation consensuelle à ce sujet.

Au-delà du principe de paiement du service d'eau, la question de la tarification et de son équité a été soulevée. À l'heure actuelle, la plupart des modes de tarification n'incluent pas de système de prise en charge partielle ou totale des plus vulnérables, et même la tarification par tranche de l'ONEA qui avait cet objectif est aujourd'hui défaillante dans un contexte où la taille des foyers a augmenté avec l'accueil des déplacés. Il paraît donc indispensable d'ouvrir ce débat pour identifier puis mettre en place de nouveaux modes de tarification plus justes, garantissant à la fois l'accès à l'eau des plus pauvres et le recouvrement des coûts des opérateurs de service d'eau potable.

Les participants recommandent d'accompagner les communes dans le suivi et l'encadrement des vendeurs privés d'eau, que ce soit au niveau du contrôle de la qualité de l'eau ou du respect de la réglementation. Les formes de collaboration avec ces acteurs pourraient être approfondies par la suite.

En fin de compte, plusieurs problématiques découlent d'un manque de ressources humaines et financières au niveau des communes pour jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage communale des services publics d'eau potable. Aussi, un plaidoyer envers l'État demeure nécessaire pour améliorer le transfert de ces ressources nécessaires aux politiques de décentralisation.



© Olympia de Maismont

4.3. Urgences, flexibilité et responsabilités

Nous avons distingué ci-dessous les recommandations liées aux urgences, à l'enjeu de flexibilité et aux questions de responsabilités.

Urgences

Les fonds de contingence du projet Nex'Eau, dont l'utilité a été largement soulignée, devraient être élargis au niveau communal. Ils pourraient intégrer des pièces de réparation pour les points d'eau mais aussi des kits d'hygiène, des kits AME (Articles Ménagers Essentiels) ou encore des kits pour le « water trucking ». Ces fonds pourraient ainsi être stockés auprès du service communal de l'Action Humanitaire⁸⁸.

Toujours pour répondre aux urgences via un travail d'anticipation, l'identification en amont de sites d'accueil de déplacés paraît indispensable et ce, malgré les importantes difficultés foncières. En outre, il ne faut pas oublier de sécuriser les sites actuels et à venir par des actes de cession temporaire pour éviter des conflits fonciers ultérieurs. Les sites devront ensuite être aménagés selon les statuts acquis.

Enfin, dans certains contextes difficiles d'accès, le seul moyen de répondre aux urgences et besoins vitaux est le transport aérien. Or, les vols UNHAS ne sont pour l'instant pas accessibles aux acteurs considérés comme « non-humanitaires ». L'accès à l'eau implique pourtant des acteurs non estampillés « humanitaires » jouant un rôle clé, en particulier les gestionnaires de service. Aussi, un plaidoyer auprès d'OCHA s'avère nécessaire pour autoriser ces acteurs à utiliser les vols UNHAS.

Flexibilité

Dans un contexte de réponse d'urgence, l'étape la plus difficile et aujourd'hui la plus lente est celle de la réalisation des travaux pendant laquelle différentes difficultés peuvent survenir. Pour l'ONEA, certains retards pourraient cependant être surmontés grâce à un fonds d'urgence pour la continuité des travaux. Il arrive par exemple que des conflits apparaissent entre le prestataire de travaux et ses ouvriers, conduisant au blocage du chantier en dépit de la nécessité urgente des travaux. Pour y remédier, l'ONEA aurait besoin de pouvoir recruter elle-même ponctuellement des ouvriers mais un tel système n'est pas envisageable pour le projet Nex'Eau⁸⁹. Une idée alternative proposée lors de l'atelier serait de sanctuariser un pourcentage des fonds de contingence pour avoir les moyens d'acheter d'éventuels équipements complémentaires nécessaires ou pour payer de la main-d'œuvre ponctuellement.

D'autres exemples ont été donnés pour illustrer la temporalité contraignante des procédures (paiement pour obtenir les résultats d'analyse d'arsenic, recrutement d'un prestataire pour installer des pompes, etc.). De manière générale, il est souhaitable de rendre plus flexibles les procédures de passation de marché pour répondre rapidement aux urgences.

Responsabilités

La démarche humanitaire ne semble pas toujours bien comprise et il est donc nécessaire de former l'ensemble des acteurs aux principes humanitaires. Enfin, le personnel de l'ONEA et les services techniques communaux ont toujours besoin d'être renforcés dans la gestion de situation de crise.

4.4. Cohésion sociale

Pour commencer, la question de l'accès au foncier – pour les SAT mais aussi pour les aménagements de points d'eau – a longuement fait débat. Dans certaines communes, il peut être préférable que ce soit la commune qui porte le dialogue avec les propriétaires tandis que, pour d'autres, les ONG ou l'ONEA

⁸⁸ Anciennement l'Action Sociale. Il s'agit d'agents du ministère de la Femme, de la Solidarité nationale, de la Famille et de l'Action humanitaire, mis à disposition des communes.

⁸⁹ L'ONEA a des contrats cadres de 3 ans avec ses prestataires. Il pourrait donc tout à fait prendre en charge une partie des travaux en cas de blocage et les déduire ensuite au prestataire. En revanche, dans le cadre du projet Nex'Eau, si un prestataire est déclaré défaillant, il faut alors résilier le contrat et trouver un autre prestataire pour reprendre les travaux, ce qui peut également être long.

peuvent être plus indiqués. Pour clarifier cette situation, il serait opportun que le projet Nex'Eau étudie les différentes approches possibles et identifie, avec l'ONEA et les communes, les meilleures approches pour le contexte du projet. Du reste, au-delà des projets, l'acuité actuelle de la problématique foncière soulève la question plus générale de la révision du code foncier, notamment pour faciliter l'accès aux terres des communes.

De même qu'il est difficile de sécuriser des terres, les services publics d'eau potable ont du mal à récupérer des forages privés (y compris des forages privés communautaires) qui pourraient pourtant être mieux équipés ou exploités par des gestionnaires de services publics au bénéfice du plus grand nombre. Aussi, le travail de négociation avec les propriétaires requiert un solide niveau d'ingénierie sociale, en informant clairement les propriétaires des conditions après projet et en entérinant les décisions par procès-verbal. Par ailleurs, avant de lancer ce type de processus – qui peut s'avérer non concluant –, il est conseillé de considérer aussi l'option de réaliser de nouveaux forages (en prenant également en compte le risque de forages négatifs⁹⁰). Enfin, une autre idée aussi à creuser serait celle de la location de PEA privés.

Bien sûr, avant la réalisation des points d'eau, plusieurs éléments doivent être traités : cela a déjà beaucoup été dit mais il est important de ne pas cibler seulement les personnes déplacées et de tenir compte également des besoins de la population hôte. Il faut aussi être clair dans les messages portés pour éviter des confusions et des appropriations de points d'eau par certains groupes. De même, si un comité de gestion temporaire est prévu, celui-ci doit être mis en place en amont et inclure des personnes hôtes et déplacées.

Pour tous les projets, quel que soit leur objectif, les tensions palpables dans les communes entre populations déplacées et populations hôte devraient constituer un sujet de préoccupation majeure. Ainsi, le projet Nex'Eau devrait accroître les sensibilisations envers les populations déplacées sur les « bons comportements » à avoir, envers les populations hôtes sur l'acceptation des personnes déplacées, et pour tous, sur la cohabitation et la cohésion entre groupes communautaires.

La formulation même de « tensions intercommunautaires » fait d'ailleurs débat. D'un côté, certains la considèrent comme une sorte de prophétie auto-réalisatrice qui exacerbe voire crée lesdites tensions ; de l'autre, il serait préjudiciable d'occulter des tensions réellement existantes. On voit ici toute la difficulté mais aussi l'importance de bien choisir ses mots dans le contexte actuel. Aussi, pour favoriser les synergies, la solidarité et le sentiment d'appartenance à une même société, il est important de souligner et de promouvoir ce qui « fait commun ».

Par ailleurs, pour aider les ONG – qui sont loin d'être toutes expertes sur le sujet – à améliorer leurs pratiques, il serait utile d'organiser un partage d'expériences entre ONG, par exemple avec l'ONG DRC qui semble la plus expérimentée en la matière.

Les mécanismes de gestion des plaintes, qui permettent de traiter des tensions, ont aussi été un large sujet de discussion. Apparemment, les comités en charge de cette question et les éventuels numéros verts sont systématiquement mis en place dans le cadre de projets. Ils ne constituent donc pas un système institutionnel pérenne. Pour approfondir ce sujet et envisager des améliorations – notamment un travail d'identification des potentielles sources de conflits –, le service communal de l'Action Humanitaire serait *a priori* l'acteur local le plus approprié. Cependant, il est manifestement difficile d'interagir avec les agents de l'Action Humanitaire, et plus généralement avec le CONASUR et ses démembrements. Malgré les invitations et sollicitations, le projet Nex'Eau les a par exemple peu vus. Ces derniers sont sûrement sur-sollicités par les acteurs humanitaires et n'ont pas les ressources humaines pour collaborer avec tous les projets. Il serait néanmoins important pour le projet Nex'Eau de garder, autant que possible, un lien avec eux et de continuer à les inviter régulièrement. Plus généralement, il serait aussi utile de mieux comprendre le fonctionnement général du système humanitaire sur ce sujet.

⁹⁰ Forages dont le débit est nul ou trop faible pour être exploitable.

Enfin, pour prévenir l'émergence de conflits et garantir la cohésion sociale, la notion d'équité devrait être considérée avec attention. On a précédemment mentionné la nécessité de définir des modes de tarification justes, prenant en compte les personnes les plus vulnérables, mais cela pose la question de la définition des personnes vulnérables. Les critères et *process* actuellement utilisés, que ce soit par les services de l'Action Humanitaire ou par les ONG, mériteraient donc d'être clarifiés, voire mis en débat et finalement redéfinis démocratiquement.

Les problèmes de coordination sont eux aussi susceptibles de générer des sentiments d'injustice et des tensions. La coordination des actions des différents acteurs paraît donc un élément important pour la cohésion sociale et il faut rappeler qu'au niveau local, ce rôle devrait être assuré par la commune qui est l'autorité compétente.



© Olympia de Maismont

4.5. Tableau récapitulatif

Les recommandations retenues lors de l'atelier de capitalisation sont rassemblées dans le tableau récapitulatif ci-dessous.

Tableau 2. Tableau récapitulatif des recommandations

	Recommandations pour le projet Nex'Eau	Autres recommandations
Coordination et planification / montage et pilotage de projet	- Accompagner les communes dans le suivi des vendeurs d'eau privés. - Vulgariser les SDUC tout en les présentant comme des documents dynamiques. - Privilégier les demandes écrites pour accéder à des informations. - Améliorer les connaissances des procédures et alléger celles-ci. - Adapter les indicateurs du projet au contexte actuel.	Au MEEA : - Clarifier et vulgariser le mécanisme de réponse aux crises et les responsabilités de chacun dans le dispositif. À l'ONEA : - Rendre opérationnelle la cellule de crise de l'ONEA. - Définir un point focal pour participer aux réunions des Cluster WASH régionaux. Aux communes : - Définir un point focal pour participer aux réunions des Cluster WASH régionaux. - Mener un plaidoyer pour améliorer le transfert des ressources humaines et financières. Aux porteurs de projet : - Privilégier les demandes écrites pour accéder à des informations. - Prévoir à chaque début de projet une période permettant de prendre en compte les retours des acteurs institutionnels et sectoriels. - Contribuer financièrement au financement des CCEA. Aux bailleurs : - Financer la coordination des Clusters ainsi que la participation des communes, des DREA/DPEA et de l'ONEA.
Gestion des services et points d'eau	- Renouveler et former les AUE et CGPE des zones accessibles. - Renforcer les capacités des communes pour la gestion des PMH, PEA et AEPS.	Au MEEA : - Accepter, formaliser et encadrer un mode de gestion transitoire des points d'eau. - Identifier et mettre en place des modes de tarification plus juste.

	Recommandations pour le projet Nex'Eau	Autres recommandations
	Accompagner les communes pour l'encadrement des vendeurs/revendeurs d'eau.	Aux communes : - Demander à l'État de rendre effectif le transfert de compétences en termes de ressources financières et humaines. À l'ONEA/Aux délégataires de services publics : - Envisager de travailler avec les membres du comité de gestion transitoire. - Explorer de nouvelles dispositions pour la facturation et le recouvrement des factures d'eau dans les zones difficiles d'accès.
Urgences, flexibilité et responsabilités	- Élargir le fonds de contingence au niveau communal et à d'autres items. - Assouplir les procédures de passation de marché pour la réponse aux urgences. - Pré-identifier des SAT, les sécuriser et les aménager.	Aux bailleurs : - Pour l'ONEA, mettre en place un fonds d'urgence pour la continuité des travaux. Aux ONG/Cluster WASH : - Former les acteurs de l'eau aux principes humanitaires. - Renforcer l'ONEA et les communes dans la gestion de situation de crises. Au MEEA : - Mener un plaidoyer pour l'utilisation des vols UNHAS par les gestionnaires des services publics d'eau potable.
Cohésion sociale	- Capitaliser sur les différentes approches possibles pour sécuriser l'accès au foncier. - Améliorer l'ingénierie sociale pour la récupération des forages privés. - Accroître les sensibilisations à la cohésion sociale. - Améliorer la collaboration avec l'Action Humanitaire.	Aux communes : - Mieux coordonner les actions. Aux porteurs de projet : - Tenir compte aussi bien des besoins des populations déplacées que des populations hôtes. - Définir les comités de gestion transitoires en amont de la réalisation/réhabilitation des ouvrages et y inclure personnes hôtes et déplacées. - Clarifier et faire connaître le fonctionnement des processus humanitaires sur les mécanismes de gestion de plaintes. - Faire attention aux mots utilisés.

	Recommandations pour le projet Nex'Eau	Autres recommandations
		● Promouvoir ce qui « fait commun ». ● Organiser un partage d'expériences sur les stratégies de cohésion sociale. À l'Action Humanitaire/ONG humanitaires : ● Clarifier, voire mettre en débat, la définition de personnes vulnérables. ● Identifier les potentielles sources de conflits. À l'État : ● Réviser le code foncier.

5. CONCLUSION

Le projet Nex'Eau est né d'un double constat d'un territoire burkinabé en crise profonde, de plus en difficile d'accès, où l'accès à l'eau s'est largement détérioré, et de l'existence d'opérations humanitaires vitales mais souvent hors sol, générant des difficultés supplémentaires pour les acteurs des services publics d'eau potable. Face à cette analyse, les parties prenantes du projet ont fait le choix d'une approche certes basée sur l'idée de « nexus » mais avant tout pragmatique, alliant urgence et développement, considérant le contexte d'intervention avec soin, veillant à travailler avec les acteurs les plus appropriés dans chaque processus et prise de décision, et tentant d'être aussi réactifs que possible.

Par cette expérience, le projet a d'abord montré qu'il était possible de « faire du nexus » grâce à un cadre logique volontairement modulable et à des efforts pour croiser les regards, pour choisir les réponses et les modalités de mise en œuvre les plus pertinentes et pour mieux anticiper les risques et besoins à venir. Cette approche demande assurément du temps pour la rencontre, la concertation, la coordination, la mise en œuvre et l'analyse réflexive mais, malgré le contexte « d'urgence » et les besoins ponctuels d'intervention rapide, il ne s'agit pas de temps perdu. De cette façon, les services publics et les ONG ont réussi à assurer un accès à l'eau minimum dans une ville sous blocus djihadiste. Ils ont pu transformer des opérations humanitaires ponctuelles en système d'approvisionnement en eau pérenne, augmenter le niveau de production d'eau et améliorer les infrastructures existantes. Ils ont remis en débat les modes de gestion des services au regard du contexte, tout en réaffirmant les droits et devoirs des usagers. Ils ont enfin établi de nouveaux plans d'action, intégrant la dimension urgence, et défini les besoins de renforcement des services. En somme, cette dynamique a amené chaque partenaire à « sortir de son monde » et à découvrir d'autres logiques, visions, modalités de travail, contraintes et langages, pour ensuite les articuler. Enfin, à partir de cette compréhension commune, il a été possible d'identifier collectivement des solutions possibles à chaque problématique soulevée pour façonner de nouveaux modes d'action de l'aide internationale.

Bien sûr, de nombreux défis restent encore à relever. Concrètement, les planifications développées doivent encore être éprouvées sur le terrain, en particulier pour voir dans quelle mesure elles permettent d'anticiper et répondre aux risques et urgences. Des financements restent également à trouver pour les mettre en œuvre, de même que les plans de renforcements. Les services doivent continuer d'explorer les modalités de gestion à distance et les modes dégradés, en s'appuyant notamment sur les ressources humaines locales et les nouvelles technologies. De nouvelles politiques publiques de solidarité et d'équité doivent également être discutées et définies démocratiquement. Quant à la mise en œuvre des activités du projet, elle doit gagner en rapidité grâce des procédures plus souples. Plus généralement, la coordination – que ce soit celle du projet ou celle des acteurs du secteur de l'eau potable au Burkina Faso – peut et doit encore être améliorée car elle constitue « le nerf du nexus » qui garantit la cohérence globale des actions. Cela nécessitera des efforts de suivi et de communication, de veille et d'inclusion, et certainement aussi une lecture plus attentive et une considération des jeux de pouvoirs entre acteurs. D'autres éléments mériteraient enfin d'être mieux pris en compte, comme les enjeux de cohésion sociale, l'épuisement des ressources en eau et les dynamiques urbaines car, certes moins visibles et, pour certains, plus éloignés de leur champ d'intervention habituel, ils n'en constituent pas moins de potentiels facteurs de perturbation des services d'eau potable et de l'accès à l'eau des populations.

Le projet Nex'Eau va se poursuivre et dans son sillage émergent déjà d'autres projets revendiquant une « approche nexus » que les partenaires modèleront selon leurs conceptions et au gré des circonstances. Cette tendance est à saluer et tant mieux si les traductions opérationnelles du nexus se diversifient car le projet Nex'Eau n'a bien sûr pas vocation à être répliqué tel quel. Souhaitons simplement que son récit et les enseignements tirés de celui-ci seront connus et qu'ils pourront leur être profitables.

6. BIBLIOGRAPHIE

- ACTEA et Experts Solidaires (2023), *Nexus Urgence et Développement dans le cadre de la crise humanitaire au Burkina-Faso*, Note d'information 7 p, https://www.pseau.org/outils/ouvrages/experts_solidaires_gret_ps_eau_nexus_urgence_et_developpement_dans_le_cadre_de_la_crise_humanitaire_au_burkina_faso_2023.pdf
- Babine A. et al., (2020), « La surexploitation de la nappe profonde du socle au Burkina Faso : l'exemple de Ouahigouya. Vers une catastrophe annoncée », *Géologues*, n°207, décembre 2020
- Barakat S., et Milton S., (2020), « Localisation Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus », *Journal of Peacebuilding & Development*, 15(2)
- Beevor E., (2022), *Le JNIM au Burkina Faso, Un acteur stratégique de la criminalité*, Rapport de recherche, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 43 p.
- Bonis-Charancle J.M. et Vielajus M., (2019), *La localisation de l'aide ; plus de proximité permet-il d'assurer l'autonomie des projets déployés ?*, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/synthese-etude-localisation-aide.pdf>
- Brachet A., (2016), *Les impacts de l'aide au développement sur les conflits et l'insécurité au Sahel. Peut-on faire autrement ?*, Ferdi Document de travail, 170 p, octobre 2016
- Cassam Chenai F., (2020), *L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque « Humanitaire / Développement / Paix et sécurité » au Sahel : construction d'une « success story » ?*, FMSH-WP-2020-144.
- Chan J., To H.P. et Chan E. (2006), *Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research*, *Social Indicators Research*, 75(2), 273 302.
- Cluster WASH, (2023), *Note de cadrage et de capitalisation sur l'approche nexus humanitaire-développement-paix dans le WASH au Burkina Faso*, mai 2023, 20p
- De Marsily G., Abarca-del-Rio R., Cazenave A., Ribstein P. (2018), « Allons-nous bientôt manquer d'eau ? », *La Météorologie*, n°101
- Fontanel J., (2000), « Anderson, Mary B. Do no Harm. How Aid Can Support Peace - or War », Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, IX-160p., *Études internationales*, Volume 31, numéro 4, 2000
- Garba L., Bangre E. B. P. (2022), *Environnement protecteur pour les enfants et les jeunes affectés par la crise dans la Province du Bam*, Conflict Scan, Search for Common Ground, Plan International, 15 p.
- GIZ (2021), *Profil de risque climatique : Burkina Faso*, 12p https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2021/02/GIZ_Climate-risk-profile_Burkina-Faso_FR_final.pdf
- Hilhorst D., (2018), « Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action », *Int J Humanitarian Action* 3, 15.
- Hubert A., (2022), *Déplacés au Burkina Faso : comment les prendre en compte dans la planification des services d'eau potable ? Cas des communes de Ouahigouya et Kongoussi dans le cadre du projet Nex'Eau*, 60p.
- Hubert A. et Go L.A. (2022), *Quelle pérennité financière des services publics d'eau potable en temps de crise ?*, *Recherche du projet Nex'Eau au Burkina Faso*, 64p.
- Kaga M. et Nakache D., (2019). *Protection and the Humanitarian-Development Nexus: A Literature Review*, SSRN Electronic Journal.

- International Crisis Group, (2020), *Burkina Faso : sortir de la spirale des violences*, Rapport Afrique de Crisis Group N°287, 24 février 2020
- Lasserre F. et Brun A., (2018), « Chapitre 4. D'inévitables guerres de l'eau ? », Dans : , F. Lasserre & A. Brun (Dir), *Le partage de l'eau : Une réflexion géopolitique* (pp. 73-88). Paris: Odile Jacob.
- Lund C., (2001), « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., éd., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, p. 195-208
- MEEA, (2016), *Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable 2016-2030*, version actualisée, mai 2016, 102p.,
https://www.pseau.org/outils/ouvrages/mea_PN_AEP_2016_2030.pdf
- Michalon C., (2001), *Différences culturelles : mode d'emploi*, Éditions Sépia, 128p
- Natielse K. J., (2013), *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, Université Bordeaux IV
- Ouedraogo M., (2002), *Le foncier dans les politiques de développement au Burkina Faso : Enjeux et stratégies*, IIED, Dossier n°112, 24 p.
- Piccolino G., (2017), « Rhétorique de la cohésion sociale et paradoxes de la « paix par le bas » en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 148(4), 49. <https://doi.org/10.3917/polaf.148.0049>
- Prindex, (2022), *Indicateurs et agenda des droits foncières dans les défis de développement de l'Afrique subsaharienne, Aperçus et enjeux des résultats de l'enquête Prindex*, 30p
- Reporters Sans Frontières, (2023), *Dans la peau d'un journaliste au Sahel*, 21p.,
https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2023/04/Dans%20la%20peau%20d%27un%20journaliste%20au%20Sahel_FR_0.pdf
- Revet S., (2009) « De la vulnérabilité aux vulnérables. Approche critique d'une notion performative », dans S. Becerra, A. Peltier (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, p. 89-99.
- Robineau O., (2014), « Les quartiers non-lotis : espaces de l'entre-deux dans la ville burkinabé », *Carnets de géographes*, <http://journals.openedition.org/cdg/478>
- Sanfo H., Babine A., Nicoud G., Brondel D. et Nakolendousse S., (2017), *Hydrogéologie de la commune de Ouahigouya (Ouahigouya et ses 37 villages). Exploitation durable de la ressource en eau souterraine de la commune de Ouahigouya*, communication à Lyon le 6 décembre 2017,
https://www.pseau.org/outils/ouvrages/hydrogeologie_commune_ouahigouya.pdf
- Soré Z., Cote M. et Zongo B., (2021), « Politiser le « vide sécuritaire » : à propos des groupes d'autodéfense koglweogo au Burkina Faso », *Politique africaine*, 163, 127-144.
<https://doi.org/10.3917/polaf.163.0127>
- Thurston A., (2019), *L'Escalade des conflits au Burkina Faso*, RLS Research papers on peace and conflict studies in West and Central Africa, French Version, 01/2019, 62
- Tisseron A., (2021), *Une boîte de Pandore. Le Burkina Faso, les milices d'autodéfense et la loi sur les VDP dans la lutte contre le jihadisme*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2021
- Zanoletti G., (2020), « Sahel : pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature », Dans : , É. Riche, *Sahel : pourquoi prendre les armes ? Une revue de littérature* (pp. 1-76). Paris Cedex 12: Agence française de développement. <https://doi.org/10.3917/afd.zanol.2020.01.0001>

7. ANNEXES

7.1. Annexe 1 : Méthodologie de capitalisation

Afin de mieux saisir le cadre de rédaction du présent rapport et des autres livrables de capitalisation qui le complètent, nous résumons dans cette partie les étapes méthodologiques suivies.

7.1.1. Objectif et cadre de la capitalisation

L'exercice de capitalisation vise à tirer des enseignements de l'expérience du projet. Il s'agit plus précisément d'interroger les hypothèses soutenant implicitement la problématique et les modalités de mise en œuvre du projet, de mettre en débat les résultats obtenus à l'issue du projet par rapport à ce qui avait été envisagé lors de la conception, et enfin de formaliser, à l'aune de des analyses, les leçons apprises et de dresser des recommandations.

Les membres du consortium ont été impliqués dès le début de l'exercice grâce à des réunions de capitalisation régulières pilotées par le Groupe URD. Ces réunions ont permis de définir collectivement le public visé par la capitalisation et le format de celle-ci.

Les partenaires techniques et financiers, du projet Nex'Eau en particulier mais aussi plus généralement du secteur de l'eau potable au Burkina Faso, ont été identifiés comme le public cible de cette capitalisation. L'objectif est en effet de pouvoir tirer des recommandations susceptibles de mieux guider ces acteurs dans la conduite de projets similaires croisant enjeu d'accès à l'eau potable et approche nexus.

S'il était nécessaire d'avoir un livrable court et facile d'accès en raison de la faible disponibilité des acteurs pour en prendre connaissance, il était également important, compte tenu de l'originalité de l'approche, d'avoir un format long pour approfondir la réflexion. Pour répondre à ces deux enjeux, le consortium a donc décidé de développer plusieurs formats de capitalisation :

- Des fiches méthodologiques synthétisant les leçons apprises sur quelques sujets spécifiques ;
- Une vidéo de capitalisation qui puisse également servir de support de communication institutionnelle ;
- Et le présent rapport détaillé pour retracer l'histoire du projet et analyser les résultats obtenus et les modalités de mise en œuvre au regard du contexte.

7.1.2. Un travail collaboratif et dynamique

Bien que le processus d'apprentissage ait été piloté par le Groupe URD, il a impliqué l'ensemble des partenaires du consortium, ces derniers ayant manifesté un fort intérêt pour celui-ci. Il était également nécessaire, pour l'analyse, de croiser les points de vue de l'ensemble des partenaires impliqués dans le projet Nex'Eau, au-delà des seuls membres du consortium. Ainsi, le processus de capitalisation s'est déroulé en trois phases :

Phase 1 : la préparation

Cette phase a réuni les partenaires du consortium autour de la définition et de la préparation des livrables de capitalisation. Nous précisons ci-dessous, pour chaque livrable, la démarche suivie :

- Les fiches méthodologiques : des modèles de deux pages et quatre pages ont été développés et les thèmes des fiches choisis collectivement. Puis, chaque partenaire a pris en charge la rédaction de deux fiches qui ont ensuite pu être discutées et amendées par les autres partenaires.

- Six fiches ont été élaborées :
 - 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)
 - N° 4 : Conduire des travaux d'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
- La vidéo de capitalisation : d'un format court de quelques dizaines de minutes, la vidéo a été produite par le Groupe URD et réalisée par Initiatives Production, avec un fort appui de Solidarités International pour la prise d'images sur le terrain, du fait des conditions sécuritaires.
- Le rapport de capitalisation : le plan a été proposé par le Groupe URD et revu ensuite collectivement. Si la responsabilité de la rédaction a été en grande partie laissée au Groupe URD, le Gret – particulièrement intéressé par l'enjeu de cohésion sociale – a choisi de mener des enquêtes complémentaires et de prendre en charge la partie relative au concept de nexus.

Phase 2 : l'atelier de capitalisation

Cette phase constitue la pierre angulaire du processus de capitalisation. En effet, il s'agit du seul moment où l'ensemble des partenaires du projet ont été réunis pour débattre des enseignements tirés. Compte tenu de la limite de temps imparti, cet atelier s'est appuyé sur le travail préparatoire de la phase 1.

Concrètement, l'atelier du 14 et 15 juin 2023 poursuivait deux objectifs : d'une part, il s'agissait de mettre en discussion des éléments déjà rédigés du présent rapport et de les corriger ou compléter à partir des retours des participants ; d'autre part, l'atelier avait pour but de formuler ensemble, à partir de l'analyse des points précédents, des recommandations adressées à l'équipe du projet Nex'Eau pour améliorer le mode de fonctionnement et ses activités, et au secteur de l'eau potable pour renforcer la résilience des services publics d'eau potable au Burkina Faso. Ces recommandations constituent la partie 4 du présent rapport qui aura donc été rédigée à la suite de l'atelier.

Phase 3 : Finalisation et restitution

À partir de l'atelier de capitalisation, les livrables ont pu être finalisés en intégrant les commentaires, modifications et résultats issus de la réflexion collective, notamment les recommandations. L'ensemble du travail sera ensuite présenté aux acteurs du secteur de l'eau au Burkina Faso lors d'une journée de restitution, en septembre 2023.

7.1.3. Les sources d'information

Le travail de capitalisation est issu d'un processus de collecte d'informations tout au long du projet. En tant que « partenaire d'apprentissage », le Groupe URD a en effet pu suivre – à distance et avec du recul – l'évolution du projet, les difficultés rencontrées, les arrangements pour y remédier et, plus généralement, comment les réflexions se sont transformées avec la vie du projet, les relations partenariales et l'évolution du contexte.

Pour retrouver l'image initiale du projet, nous nous sommes surtout appuyés sur les propositions de projet et les présentations de l'atelier de lancement. Pour mettre en récit l'histoire du projet, nous avons utilisé les rapports narratifs et les comptes-rendus des réunions de pilotage et de suivi technique mais nous avons aussi bien sûr fait appel à la mémoire des membres du consortium et des partenaires. Par ailleurs, les rapports des EIMS ont été des documents clés pour dresser les leçons apprises. De son côté, le Gret a mené des entretiens afin de mieux comprendre les perceptions de chaque partenaire quant aux enjeux de cohésion sociale.

7.2. Annexe 2 : Suivi-évaluation du projet

De manière assez classique, le projet avait prévu dès sa conception la mise en place d'un système de suivi-évaluation mais les formes de celui-ci ont en réalité été précisées au fur et à mesure du projet, en fonction des obligations contractuelles et des besoins de pilotage.

Des enquêtes quantitatives « baseline » et « endline » auprès des ménages

La première étape, menée en décembre 2021, a été d'établir une base de référence (« baseline ») afin de dresser l'état initial de l'accès à l'eau dans les communes d'intervention et de renseigner les cibles de base des indicateurs du projet. Pour ce faire, une enquête a été réalisée auprès de 960 foyers portant sur les profils démographiques et socio-économiques des ménages, leurs modalités d'approvisionnement en eau potable et leurs usages, leurs volontés et capacités à payer pour les services d'eau potable, leurs pratiques d'hygiène, leurs compréhensions du droit à l'accès à l'eau, les modalités d'assainissement et enfin leurs perceptions de l'impact des personnes déplacées internes sur l'accès à l'eau. Notons que cette enquête a également servi pour le diagnostic et les études menées dans le cadre du projet. Une enquête et un rapport « endline » devraient être réalisés en fin de projet pour comparaison avec l'état initial et évaluation des impacts du projet Nex'Eau.

L'APU (Activité Progress Update) : un outil de suivi rapproché intéressant mais difficile à suivre

Les activités ayant pris du temps à être définies, ce n'est qu'à partir d'avril 2022 que la coordination s'est véritablement mise à utiliser le tableau de bord APU (Activity Progress Update), obligation contractuelle pour le suivi des activités. Bien qu'il n'ait pas toujours été rempli mensuellement, cet outil semble avoir été très utile à la coordination du projet et exploité comme fil de discussion lors des réunions du CST.

Un plan d'activités de suivi, évaluation et apprentissage contractuel mais peu exploitable

Par ailleurs, dans le cadre des obligations contractuelles de USAID, un document – le « Activity Monitoring, Evaluation, & Learning Plan » – avait été élaboré, précisant notamment les modalités de suivi-évaluation, les indicateurs à renseigner, les processus d'évaluations internes et externes ainsi que la gestion des données. Si l'élaboration de ce document a servi à formaliser la réflexion autour du suivi-évaluation, il a également alourdi la charge de travail du consortium sans constituer pour autant un outil de suivi exploitable pour la coordination. Du reste, sa rédaction en anglais a limité sa portée en tant que document de référence pour le suivi du projet.

Un suivi de situation par les « indicateurs sentinelles » : une activité non aboutie qui n'a pas empêché un suivi informel partiel

Un autre type de suivi dit « situationnel » avait également été prévu à l'origine. Il s'agissait de développer un outil pour suivre l'évolution du contexte dans les communes d'intervention à partir d'indicateurs appelés « indicateurs sentinelles ». Pour chacun d'entre eux, des seuils devaient être fixés – ils correspondaient à des niveaux gradués de préoccupation au regard de la situation sécuritaire, économique, sociale et politique. Puis, selon une analyse combinée, des niveaux d'alertes devaient être définis pour déclencher la mise en place de nouvelles modalités d'intervention du projet. En somme, ce système devait permettre aux partenaires du projet d'avoir une vision objectivée de l'évolution du contexte et des changements requis, et ce, de manière dynamique.

Un premier cadre avait été élaboré, s'appuyant pour chaque commune sur cinq indicateurs : les prix des sept denrées alimentaires de base ; la présence de l'État à travers les autorités déconcentrées, autorités décentralisées, services publics, police et gendarmerie ; les vagues de déplacements de population ; les incidents sécuritaires ; et les tensions au niveau des points d'eau.

Pour chaque indicateur, des seuils avaient également été définis selon une appréciation, nécessairement subjective, de niveaux de gravité croissants. Cependant, des difficultés de collecte de

données liées au manque de disponibilité des équipes de terrain n'ont pas permis de tester la première matrice proposée, ni *a fortiori* de réfléchir à l'analyse croisée de ces indicateurs pour la mise en place de seuils d'alerte. Avec le temps, cette activité a finalement été arrêtée et, à la place, les équipes du projet ont suivi l'évolution du contexte de manière plus parcellaire. Pour suivre le contexte sécuritaire, Solidarité International a pu s'appuyer sur les informations INSO⁹¹ et sur les points hebdomadaires de son responsable sécurité. Le suivi des prix qui, rétrospectivement, aurait pu permettre de mieux budgétiser les activités à Titao ou servir de base pour une réflexion globale sur le prix de l'eau, n'a malheureusement pas été réalisé, alors même que cet indicateur était suivi par l'équipe MEAL de Solidarités International. Concernant les arrivées de personnes déplacées, Solidarités International aurait pu s'appuyer sur les communiqués mensuels du CONASUR⁹², relayés par le GCORR puis par le Cluster WASH, mais cette information n'a apparemment pas été jugée nécessaire pour mener à bien les activités du projet Nex'Eau et semble être surtout utile pour les actions d'urgence. Le reste n'était pas spécifiquement suivi mais les équipes basées sur le terrain pouvaient aussi « sentir » de manière informelle le climat politique ambiant et l'éventuelle montée de tensions sociales.

Finalement, l'équipe du projet ne considère pas avoir souffert d'un déficit de suivi de la situation qui aurait entravé ces activités. Le suivi situationnel aurait certes pu être intéressant mais il ne semblait pas indispensable à l'équipe tandis que son développement et son utilisation auraient nécessité du temps et des ressources humaines que le projet n'avait pas.

Des « Évaluations Itératives avec Mini-Séminaires » (EIMS) jugées très utiles mais trop rapprochées

Prévues dès le début du projet, trois « EIMS » ont également été réalisées par le Groupe URD afin d'appuyer l'amélioration du projet par une analyse distanciée des activités mises en œuvre et des difficultés rencontrées. Chaque EIMS visait à répondre à des enjeux spécifiques selon le niveau d'avancement du projet : la première EIMS s'est concentrée sur l'évaluation de la pertinence de l'objectif global du projet au regard du contexte, sur l'opérationnalisation de l'approche nexus et sur le fonctionnement du consortium ; la deuxième a surtout analysé l'efficacité des activités et l'efficience des *process* ; enfin, la troisième a interrogé les enjeux de coordination et de durabilité des solutions apportées, tout en continuant d'évaluer le niveau d'atteinte des résultats.

Ces évaluations ont été jugées très utiles pour le projet, tant par leurs résultats – des rapports d'évaluation synthétiques en cours de projet – que par leur méthodologie participative, qui offrait un temps d'échange *ad hoc* aux acteurs de la mise en œuvre. Elles ont permis aux acteurs de questionner leurs approches et les réponses à apporter (par exemple, le nexus sans prise en compte de la dimension de cohésion sociale) et la mise en œuvre des recommandations a été systématiquement mise à l'ordre du jour des CST. Néanmoins, leur fréquence trop rapprochée⁹³ n'a pas toujours permis à l'équipe opérationnelle de prendre en compte les recommandations d'une évaluation à l'autre. Notons ici que les leçons tirées de l'expérience du projet Nex'Eau présentées dans le présent rapport sont en partie issues des résultats des EIMS. En outre, une évaluation externe est prévue en fin de projet dans le cadre du financement USAID.

Un reporting initialement compliqué et chronophage qui a accusé des retards

Enfin, le travail de *reporting* du projet auprès des bailleurs suivait initialement des procédures distinctes entre bailleurs, USAID demandant un rapport trimestriel quand l'AFD en demandait un semestriel. Finalement, à partir d'avril 2022, les fréquences de *reporting* ont été harmonisées de manière semestrielle. Malgré cela, les rapports narratifs transmis aux bailleurs ont connu des retards importants.

⁹¹ Tandis que le Groupe URD, malgré sa demande, n'y a jamais eu accès.

⁹² Ces communiqués ne sont malheureusement pas disponibles sur le site internet du CONASUR.

⁹³ Il y avait en moyenne six à sept mois entre deux missions de terrain EIMS mais parfois moins d'un mois entre la finalisation du rapport EIMS et la mission de l'EIMS suivante.



Nex'Eau

