

MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DANS UN CONTEXTE D'URGENCE ET D'INSÉCURITÉ ET SOUS EXÉCUTION NATIONALE

Juin 2023



SOMMAIRE

ABRÉVIATIONS ET SIGLES	3
INTRODUCTION	4
Objectifs du document	5
Mise en œuvre à travers le Mécanisme commun de financement (MCF)	6
APPROCHE ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	6
Couverture géographique du programme Programme de développement d'urgence	7
Acteurs/parties prenantes	8
Aperçu des résultats atteints	9
Difficultés rencontrées et solutions apportées	9
RÉSULTATS ATTEINTS, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET LEÇONS APPRISSES	9
Leçons apprises et bonnes pratiques identifiées	10
SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	12
CONCLUSION	13

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AEP	Adduction d'eau potable
DDHA	Direction départementale de l'hydraulique et de l'assainissement
DRHA	Direction régionale de l'hydraulique et de l'assainissement
HDP	Humanitaire-développement-paix
MCF	Mécanisme commun de financement
MHA	Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement
ODD	Objectifs de développement durable
PAA	Plan d'actions annuel
PROSEHA	Programme sectoriel eau, hygiène et assainissement
PDU	Programme de développement d'urgence

INTRODUCTION

Situé au cœur du Sahel, le Niger se trouve confronté à de multiples défis liés à une détérioration critique des conditions sécuritaires, une situation d'insécurité alimentaire récurrente et une pression accrue sur les ressources productives et naturelles du fait de la croissance démographique et des effets adverses du changement climatique. Dans un tel contexte et face à ces crises complexes et multifformes, la coordination d'interventions concomitantes d'urgence, de réhabilitation et de développement est devenue un enjeu crucial, tant pour les populations que pour les institutions nationales et les partenaires techniques et financiers.

L'installation des crises dans la durée pose de nouveaux défis aux acteurs de l'humanitaire et du développement. Alors que les actions de développement « classiques » ont de plus en plus de difficultés à être mises en œuvre dans des contextes d'instabilité et d'insécurité, les actions d'urgence répondent à certains besoins, comme l'assistance immédiate pour sauver des vies, mais se retrouvent souvent inadaptées face à des crises complexes et durables.

Les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement sont de nature, de temporalité et de jeux d'acteurs différents. La finalité de l'action, les objectifs, les mandats, les méthodes de travail et les savoir-faire sont distincts. Ce constat pose des problèmes nouveaux aux acteurs, qu'ils soient opérationnels ou bailleurs de fonds, et implique de réfléchir à des mécanismes de mise en œuvre, de coordination et de concertation appropriés.

Dans ce contexte, l'approche Nexus humanitaire-développement-paix (HDP) suggère des pistes plus concrètes afin de répondre d'une façon plus coordonnée, efficace et durable aux crises. L'approche Nexus HDP invite les acteurs du développement à davantage s'impliquer dans la gestion des causes profondes mais aussi des conséquences des crises qui s'installent dans la durée, tout en prenant en compte le lien entre sécurité, politiques de consolidation de la paix et politiques de développement. Cependant, la plupart des interventions mises en œuvre sur le terrain dans des contextes de crises le sont à travers une approche projet et par des organisations internationales ou non-gouvernementales, sans véritable participation active de l'État.

C'est dans ce contexte que le Programme de développement d'urgence (PDU) a été lancé en 2018 à la demande des pays membres du G5 Sahel en vue de soutenir la stabilisation des zones frontalières (dites zone des « 3 frontières ») confrontées à la fois à des enjeux sécuritaires complexes et de fortes vulnérabilités économiques. Son Pilier 1 a comme objectif de « contribuer à améliorer les conditions de vie des populations, à travers un meilleur accès à l'eau et à l'assainissement ».

Sur la demande du gouvernement du Niger, et dans le cadre du Pilier 1 du PDU global, l'Union européenne a dès 2019 financé un programme de « Soutien au Programme régional d'urgence d'aménagement d'infrastructures de proximité du G5 Sahel (PDU) » au Niger, dont la mise en œuvre a été déléguée à LuxDev, en tant qu'acteur clé du secteur de l'hydraulique, aligné à une approche programme et en soutien au Mécanisme commun de financement (MCF). Les succès et les difficultés rencontrés lors de cette mise en œuvre jusqu'en 2022 ont suscité un grand intérêt de la part des partenaires qui ont souhaité consigner les leçons apprises de cette expérience à travers la présente note.

OBJECTIFS DU DOCUMENT

Cette note vise à présenter les bonnes pratiques, les leçons apprises, les acquis et les défis rencontrés en vue de formuler des recommandations pour la mise en œuvre d'un programme de développement dans un contexte d'urgence et d'insécurité et sous exécution nationale. Elle valorise et complète les éléments tirés de l'évaluation du programme et du rapport final.

Les interventions dans des situations de crises représentent un enjeu grandissant et la notion de Nexus HDP s'impose de plus en plus. L'expérience tirée du PDU gagne donc à être partagée et diffusée. La présente note analyse les facteurs de difficultés et de réussite à prendre en compte pour associer, en situation de crise complexe et durable, des actions de court terme qui soulagent et des actions de long terme qui construisent, tout en s'inscrivant dans les instruments sectoriels existants, selon les principes d'une approche programme.



Un enfant à la borne fontaine

APPROCHE ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Au Niger, le programme « Soutien au Programme régional d'urgence d'aménagement d'infrastructures de proximité du G5 Sahel (PDU) » lancé en 2020 s'inscrit dans le cadre du Pilier 1 du PDU, qui a comme objectif de « contribuer à améliorer les conditions de vie des populations, à travers un meilleur accès à l'eau et à l'assainissement ». Au Niger, les régions ciblées sont celles de Tillabéri et de Tahoua de par leur position dans la zone dite des « 3 frontières ». Le programme vise à :

- améliorer la desserte en eau potable en milieu rural avec la construction et la réhabilitation d'ouvrages d'adduction d'eau potable (AEP) ;
- améliorer l'accès à l'assainissement de base avec la réalisation de nouveaux ouvrages dans les écoles, les centres de santé et les lieux publics ;
- améliorer l'accès à l'eau en milieu pastoral avec la construction ou la réhabilitation de stations de pompage pastorales et de puits cimentés pastoraux.

Il comporte également un volet d'accompagnement technique et de renforcement des capacités des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (MHA) et des collectivités territoriales assurant la maîtrise d'ouvrage. Ces accompagnements ont été déployés conformément aux actions inscrites dans le Projet d'appui institutionnel du MHA validé en 2017.

Le budget total de ce programme est de 10 MEUR financé à hauteur de 8 MEUR par une contribution du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne et par le Royaume des Pays-Bas à hauteur de 2 MEUR. Son exécution a été confiée à LuxDev au Niger, et mise en œuvre par le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (MHA) et ses services déconcentrés, à travers le MCF du Programme sectoriel eau, hygiène et assainissement (PROSEHA).

La durée initiale du programme de 24 mois (2020-2021) a été portée à 30 mois afin de pouvoir achever les derniers ouvrages planifiés.

MISE EN ŒUVRE À TRAVERS LE MÉCANISME COMMUN DE FINANCEMENT

Le PDU a été mis en œuvre entièrement par le MHA à travers le MCF, un instrument financier innovant créé en 2017 contribuant à la mise en œuvre du PROSEHA 2016-2030 aligné aux objectifs de développement durable (ODD) et plus particulièrement à l'ODD n°6 – Eau propre et assainissement.

Le MCF a été mis en place pour renforcer l'alignement et l'harmonisation des financements du secteur en offrant aux partenaires techniques et financiers un outil fiable, transparent et efficace. Actuellement, les contributeurs du MCF sont : l'État du Niger, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume du Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la Suisse, l'UNICEF et le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne.

Un manuel de procédures précise le processus de budgétisation, de dépenses et de rapportage de ce fonds commun. Ainsi, les fonds du MCF sont placés dans un compte spécial du Trésor sécurisé ouvert au Trésor public, et dépensés selon les procédures nationales par le MHA.

Le MHA définit les actions à mettre en œuvre par le MCF à travers l'élaboration d'un plan d'actions annuel (PAA), en étroite concertation avec les collectivités territoriales. Le PAA est présenté et validé par le Comité de pilotage qui approuve également les rapports annuels et les audits financiers. La mise en œuvre des activités sur le terrain est confiée aux Directions régionales de l'hydraulique et de l'assainissement (DRHA) qui exécutent le PAA de leurs régions respectives.

Le MCF est apparu comme le moyen le plus adapté pour mettre en œuvre le PDU. En effet, il permettait au MHA de confier à ses Directions régionales une mise en œuvre de proximité des activités sans créer de cellule de projet, et en utilisant les procédures et outils nationaux déjà bien appropriés et utilisés par les services déconcentrés de l'État. En 2020, le fonctionnement du MCF avait déjà fait ses preuves, et l'exécution nationale appuyée par une assistance technique déjà en place fonctionnait efficacement.

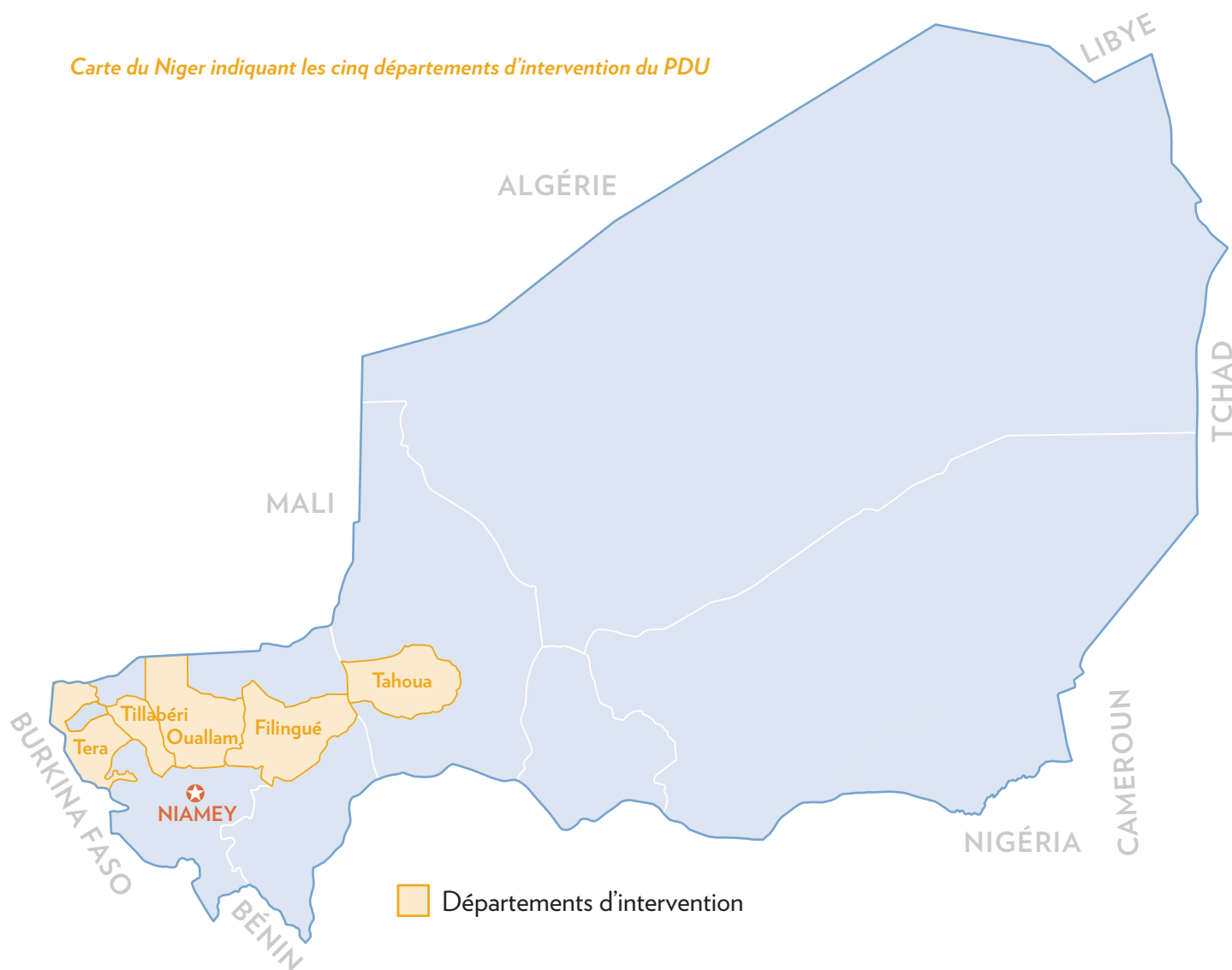
Concernant le PDU, les fonds ont été suivis spécifiquement en dépenses et en recettes dans les PAA 2020, 2021 et 2022 des régions de Tillabéri et de Tahoua, ainsi qu'au niveau central. Un rapportage spécifique a été élaboré.

COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE DU PROGRAMME PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT D'URGENCE

La zone d'intervention prioritaire retenue regroupe cinq départements des régions de Tahoua et Tillabéri. Cette zone transfrontalière est affectée par des troubles sécuritaires importants qui provoquent de multiples déplacements de population et accentuent leur vulnérabilité.

À la situation d'insécurité viennent s'ajouter les tensions historiques entre agriculteurs et éleveurs, qui sont exacerbées par la concurrence pour les ressources naturelles dans un contexte de changement climatique et de dégradation de l'environnement.

Carte du Niger indiquant les cinq départements d'intervention du PDU



Dans ces régions, en 2018, l'accès des populations aux services élémentaires de l'eau potable était de 28,92% à Tahoua et de 14,17% à Tillabéri, les populations s'approvisionnant souvent à partir de sources vulnérables et de qualité douteuse. Concernant l'accès des populations aux services élémentaires d'assainissement, en 2018, le taux était de 9,5% à Tahoua et de 8,1% à Tillabéri.

Le PDU est intervenu exclusivement dans les cinq départements que sont Tera, Tillabéri, Ouallam, Filingué et Tahoua, y compris dans la zone pastorale. Les DRHA des régions de Tillabéri et de Tahoua ont été en charge de la mise en œuvre des activités et ont assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée, pour le compte des collectivités territoriales bénéficiaires.

ACTEURS/PARTIES PRENANTES

Les réalisations du PDU s'inscrivent dans un écosystème et des synergies autour du service public de l'eau dans lequel interviennent :

- la commune en tant que propriétaire des ouvrages et équipements et qui assure, le plus souvent via un délégataire privé, le service public de l'eau ;
- le délégataire privé, en charge de la gestion d'un ou plusieurs systèmes, qui s'occupe du fonctionnement, de l'entretien et des réparations ordinaires du système de pompage et de distribution ;
- l'Association des usagers du service public de l'eau qui remplit une fonction essentielle d'arbitre entre l'exploitant et les usagers ;
- les services déconcentrés du MHA – DRHA et Directions départementales de l'hydraulique et de l'assainissement (DDHA) – qui contrôlent la faisabilité technique et assurent le contrôle de la qualité de l'eau. Dans le cas du PDU, ils assurent aussi la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- et surtout les usagers qui achètent de l'eau au robinet.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PDU, d'autres acteurs étaient concernés, notamment en rapport avec le fonctionnement du MCF, à savoir :

- les services centraux de l'État du Niger : les cadres du MHA, du ministère des Finances et du ministère du Plan, les agents du Trésor public ;
- les services déconcentrés de l'État du Niger : les agents des Directions régionales, et les directeurs départementaux de l'hydraulique et de l'assainissement, la Trésorerie régionale, le Contrôle financier et le sous ordonnancement ;
- le secteur privé : les bureaux d'études et entreprises de travaux ;
- LuxDev : l'équipe de programme NIG/802 a été mutualisée avec les autres programmes d'appui au MHA. Il s'agit notamment du conseiller technique principal affecté au MHA, un assistant technique en suivi-évaluation, un assistant technique spécialisé en finances publiques et des assistants techniques nationaux affectés dans les régions de Tillabéri et de Tahoua qui sont chargés d'appuyer les DRHA et les DDHA dans la mise en œuvre du programme.



Essais de pompage dans le département de Tahoua suite à la finalisation des travaux de forages sécurisés par les Forces armées nigériennes

RÉSULTATS ATTEINTS, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET LEÇONS APPRISSES

APERÇU DES RÉSULTATS ATTEINTS

À la fin du programme en juin 2022, 56 ouvrages AEP ont été réalisés ou réhabilités afin de desservir en eau potable plus de 50 villages (soit 85 000 nouvelles personnes desservies) et l'équivalent de 35 000 unités bétail tropical pour 22 points d'eau pastoraux.

Les systèmes d'AEP construits ou réhabilités desservent soit un village, soit plusieurs villages (on parle alors d'AEP multi-villages, systèmes plus efficaces à construire et à gérer). Ces systèmes ont permis de sécuriser l'accès à l'eau potable de populations vivant en marge des zones de conflits et confrontées à une pression sécuritaire régulière. Cela a permis de renforcer la présence d'un service public vital dans des zones menacées par le conflit en cours et qui accueillent des personnes déplacées internes fuyant les zones de conflits limitrophes.

Concernant les ouvrages pastoraux, ils se trouvent également dans ou à la lisière des zones de conflits : ils permettent d'alléger les pressions pesant sur les éleveurs de la zone qui auraient été obligés de migrer vers les zones agricoles sans ces points d'eau.

Les réalisations ont contribué à marquer un retour de l'État, à travers le soutien à un secteur essentiel et vital du Niger, à savoir l'élevage, tout en renforçant les conditions de la paix et en contribuant à limiter les conflits.

Par ailleurs, le programme a renforcé les capacités des acteurs dans la gestion des services de fourniture d'eau et la planification stratégique sectorielle à travers l'élaboration de cinq plans locaux d'eau et d'assainissement qui doivent permettre aux communes de réaliser leurs programmations annuelles prioritaires et de mobiliser des financements.

Tous ces résultats ont pu être atteints en 30 mois dans un contexte sécuritaire, sociologique et hydrogéologique très contraignant.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET SOLUTIONS APPORTÉES

EFFETS DE L'INSÉCURITÉ

Les attaques sur les villages ou les points d'eau se sont accrues tout au long de l'exécution du programme, ce qui a été particulièrement contraignant pour :

- l'élaboration des plans locaux en eau et assainissement avec les communes ;
- les activités d'ingénierie sociale dans les villages bénéficiaires ;
- la réalisation des études techniques de terrain ;
- l'exécution des travaux de forage et d'équipements AEP.

Cela a retardé les activités du bureau d'études maître d'œuvre, ainsi que de la réalisation des forages dont les ateliers ont été attaqués à plusieurs reprises.

Le programme a tout de même poursuivi l'exécution des activités en s'adaptant au contexte évolutif : l'État du Niger assurant la maîtrise d'ouvrage à travers le MHA et ses Directions déconcentrées pour le compte des collectivités territoriales, la persévérance dans l'action et dans l'atteinte des résultats était permanente, et les adaptations très réactives.

Cela s'est particulièrement illustré pendant et après la réalisation des forages dans les localités initialement ciblées pour être équipées de systèmes AEP. En raison de l'insécurité grandissante, il s'est avéré impossible de travailler dans certaines zones, par ailleurs souvent désertées par les habitants. Il était alors plus judicieux de renforcer les systèmes AEP des villages d'accueil de ces personnes déplacées, situées en général à quelques kilomètres en retrait. La DRHA a alors proposé des changements de sites argumentés qui ont été acceptés par les partenaires et qui ont permis d'atteindre les objectifs efficacement, tout en garantissant la pertinence des interventions.

Dans les zones qui se sont avérées inaccessibles après la réalisation des forages, il faut noter que les forages réalisés ont été sécurisés (soudés) afin de pouvoir être équipés dès que la situation sera stabilisée : seule la maîtrise d'ouvrage par l'État permet d'envisager cette vision à long terme.

CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19

L'exécution du programme s'est faite dans le contexte sanitaire de la crise de la COVID-19, l'état d'urgence sanitaire ayant été décrété pendant la période de mise en œuvre du programme. Cependant, les mesures de confinement ont été rapidement levées, et seules les réunions de plus de 50 personnes étaient interdites, ce qui ne concernait pas les activités du programme. Certains actes administratifs ont cependant pu connaître quelques retards sans réelle conséquence sur le bon déroulement du programme.

FAIBLES CAPACITÉS TECHNIQUES DES ACTEURS LOCAUX

Le choix de faire réaliser les travaux du programme d'urgence par des acteurs locaux, que ce soit l'administration (MHA) pour la maîtrise d'ouvrage déléguée, le bureau d'études pour la maîtrise d'œuvre, ou encore les entreprises de travaux pour la réalisation, constituait un risque en termes de capacités à atteindre les objectifs mais également en termes de lourdeur potentielle du fait de l'application des procédures du MCF, qui s'inscrit dans l'approche programme en utilisant le circuit du Trésor public et les procédures nationales.

Cependant, il s'est avéré qu'au cours de l'exécution, le principal acteur ayant retardé la mise en œuvre du programme par manque de capacités est le maître d'œuvre recruté pour la région de Tillabéri : les conditions et les délais de son recrutement ont été compliqués dès 2020 en raison des difficultés rencontrées par le MHA dans l'application des procédures nationales et du choix du MHA de le recruter au niveau central. De plus, il a démontré dès le départ des faiblesses en termes de capacités techniques, qui se sont malheureusement confirmées tout au long du programme, et qui ont entraîné des retards conséquents.

Afin de réduire l'impact de ces faiblesses, la DRHA de Tillabéri et ses DDHA ont mis les moyens nécessaires pour pallier les insuffisances, appuyées en cela par l'assistant technique mis en place par LuxDev au sein de la DRHA.

Les problèmes rencontrés lors de certains travaux, heureusement rares, ont été résolus de la même manière par les DRHA et les DDHA avec l'appui de l'assistance technique, sans que cela ne porte préjudice aux résultats obtenus. Cependant, cette expérience met en évidence la particularité et l'acuité de la problématique du recrutement de la maîtrise d'œuvre pour suivre des travaux dans des zones sensibles. Le processus de sélection à partir du niveau central ne permet pas forcément d'assurer la performance et l'adaptabilité du prestataire au contexte local. On peut noter que c'est une difficulté qui concerne également d'autres zones du pays, avec souvent des capacités insuffisantes des bureaux d'études et des procédures de recrutement qui ne permettent pas toujours d'éviter la contractualisation de prestataires insuffisamment performants.

En termes de procédures administratives et financières, les lourdeurs et difficultés que l'on aurait pu craindre ont finalement été assez réduites, et les quelques goulots d'étranglement ont été levés efficacement grâce à la coordination du niveau central du MHA, notamment la Direction des ressources financières et matérielle et l'assistance technique mise en place au niveau central par LuxDev¹.

On voit donc que le risque engendré par le manque de capacités des acteurs locaux a été anticipé par la mise en place d'une assistance technique fournie, autant au niveau des zones d'intervention qu'au niveau de la coordination centrale. Dans un contexte d'insécurité, il est d'autant plus important que les projets/programmes soient flexibles et envisagent les différents scénarios d'évolution de la situation, ce qui assure une cohérence en cas de changement soudain de contexte en cours de mise en œuvre.



Abreuvoir d'une station de pompage pastorale dans la région de Tillabéri

¹ Il s'agissait d'un conseiller technique principal, d'un assistant technique renforcement des capacités, d'un assistant technique suivi-évaluation et d'un assistant technique finances publiques dont l'appui a été crucial en termes de fluidité de la dépense et de la comptabilité.



LEÇONS APPRISSES ET BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

Bien qu'il s'agisse d'un programme dit « d'urgence », le choix d'une exécution nationale en approche programme via le MCF sous la coordination du MHA s'est avéré très positif. En effet, les besoins de renforcement des services d'eau et d'assainissement dans les zones fragiles des départements ciblés étaient maîtrisés en coordination avec les collectivités territoriales qui travaillent quotidiennement avec les services déconcentrés du MHA. Cela a permis de définir très rapidement les objectifs et les localités bénéficiaires, et de lancer le programme dès le premier trimestre 2020. En effet, les besoins ayant été identifiés par les communes bénéficiaires et exploités par les DRHA, les sites étaient identifiés dès 2019 et certains dossiers d'appels d'offres étaient déjà prêts.

De ce fait, les premières localités² bénéficiaires de réhabilitation de systèmes AEP ont pu accéder à l'eau potable et aux installations d'assainissement avant la fin de l'année 2020, après plusieurs années sans aucun accès à l'eau potable. De plus, il s'agissait de villages accueillant des personnes déplacées par la crise sécuritaire et dont les besoins en eau et en assainissement s'étaient donc accrus pendant les dernières années.

La mise en place d'une cellule de projet par un opérateur extérieur n'aurait certainement pas permis d'atteindre ces résultats.

La réalisation des nouveaux ouvrages AEP et des points d'eau pastoraux a pris davantage de temps car il s'agit de travaux plus lourds nécessitant la réalisation préalable de forages dans des zones hydrogéologiques difficiles. Cependant, on peut noter qu'avant la fin de l'année 2021, de nombreux nouveaux ouvrages avaient pu être mis en service en un temps record : huit AEP en milieu villageois et sept stations de pompage pastorales.

Si cette expérience de financement via le MCF a mis en évidence la valeur ajoutée d'un alignement à l'approche programme, il faut noter que le PDU n'est pas allé totalement au bout de cette logique : le ciblage géographique prédéfini et le rapportage spécifique ne sont généralement pas compatibles avec l'approche programme. Cependant, là encore, l'implication des services techniques déconcentrés et de l'assistance technique a permis d'assurer la coordination et les ajustements nécessaires, afin d'adapter la programmation annuelle du MCF en fonction des interventions du PDU qui permettaient de couvrir des ouvrages prévus dans le PAA du MCF.

La mise en œuvre du programme par les DRHA avec le financement du MCF aligné sur les procédures nationales a apporté flexibilité et rapidité :

- à Tillabéri, la région étant placée en état d'urgence, la DRHA a obtenu facilement des dérogations lui permettant de passer les marchés publics de travaux en procédure restreinte. Ceci lui a permis de présélectionner des entreprises locales compétentes prêtes à travailler dans ce contexte et à répartir les travaux entre elles. Les résultats ont été très concluants ;
- à Tahoua, la DRHA avait déjà acquis de bonnes capacités en termes de passation des marchés publics de travaux, et les procédures normales conformes au code des marchés publics ont été appliquées sans goulot d'étranglement, ce qui montre l'efficacité de ces procédures ;
- au niveau central, le MHA a joué son rôle de coordonnateur et d'interface avec LuxDev.

Outre le choix d'une exécution nationale par les services déconcentrés de l'État, les bonnes pratiques peuvent donc se résumer comme suit :

- accepter que le modèle d'intervention soit continuellement adapté : le programme doit pouvoir être « agile », c'est-à-dire s'adapter aux changements ;
- se donner le temps et les moyens de comprendre et suivre le contexte, et notamment les causes de l'instabilité, les stratégies de réponse des ménages, leurs influences sur les activités prévues et les facteurs déclencheurs ou inhibiteurs de la graduation ;
- mettre en œuvre le programme en pratiquant l'inclusion qui représente un élément clé de la résilience des communautés.

² Cela représentait dans la région de Tillabéri 12 localités pour l'AEP et huit puits cimentés réhabilités dans la zone pastorale.

SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre de ce programme, selon les modalités choisies, a permis de tirer des enseignements importants en termes d'actions clés à intégrer pour réussir une intervention en situation de crise complexe et durable, en s'appuyant sur les mécanismes mis en place dans le cadre des programmes de développement.

Tout d'abord, il faut poser les bases d'une intervention pertinente et réaliste, adaptée aux spécificités des zones fragiles, en impliquant dès le départ les services techniques déconcentrés de l'État et les collectivités décentralisées qui sont directement en contact avec les populations :

- le « but » de l'action et les effets attendus du programme doivent être clairement définis pour adapter au mieux les modalités de mise en œuvre sans perdre de vue les objectifs. Les autorités et les services techniques doivent être impliqués à chaque étape de l'intervention du programme ;
- une compréhension forte du contexte, des enjeux et des parties prenantes est nécessaire pour pouvoir intervenir de manière pertinente ;
- la qualité de la relation humaine au sein des équipes d'intervention est essentielle en contexte instable car, plus une situation est complexe, plus les compétences, la motivation et le savoir-être des personnes sont importants ;
- il est crucial d'associer les personnes et les communautés dans l'étape de ciblage qui représente ainsi une étape clé ;
- ceci doit permettre également de vérifier la faisabilité et la pertinence de certaines activités de résilience des populations, notamment dans les zones les plus « insécures » où les conditions ne sont pas réunies pour des interventions à effet plus durable et/ou reposant sur une importante ingénierie sociale ;
- la redevabilité est essentielle à toutes les étapes de l'intervention, pour assurer une approche « do no harm » et éviter le risque d'aggraver des facteurs de fragilité préexistants.

En termes de faisabilité et de pertinence des interventions dans un contexte de fragilité et d'instabilité, une attention particulière doit également être portée sur les éléments suivants :

- envisager des plans de contingence et la possibilité de négocier un taux de flexibilité sur le nombre de bénéficiaires ;
- se doter de la possibilité d'adapter continuellement les modalités de mise en œuvre mais aussi la stratégie d'intervention en raison du contexte instable et volatile ;
- raccourcir certaines étapes, notamment pour le ciblage, en valorisant autant que possible des données quantitatives et qualitatives déjà disponibles (y compris des analyses socio-anthropologique permettant d'apprécier la complexité et la sensibilité de certaines questions). Une gestion de risques doit absolument être mise en place en situation complexe et aboutir à une stratégie d'anticipation pour les événements qui peuvent être identifiés en amont, mais aussi une stratégie d'adaptation en renforçant les capacités de réactions aux « imprévus » qui ne peuvent pas être anticipés.

Plus globalement, afin de mettre en œuvre efficacement de tels programmes d'investissements dans les zones rurales et pastorales fragilisées par des crises sécuritaires, les recommandations que l'on peut tirer de l'expérience du PDU dans les régions de Tillabéri et de Tahoua au Niger sont les suivantes :

- veiller, autant que possible, à exécuter le programme en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État qui sont toujours sur place, contrairement à un opérateur extérieur qui pourra difficilement intervenir sur le terrain et qui n'assurera pas la durabilité du service. L'intégration de ces projets/programmes dans le MCF permet d'assurer cela ;
- responsabiliser les collectivités territoriales, à qui la maîtrise d'ouvrage a été transférée et qui doivent assurer la gestion du service public, tout en soutenant leurs capacités ;
- utiliser les procédures restreintes pour recruter, dans le cadre de l'urgence, des entreprises de travaux compétentes et locales ayant les capacités d'intervenir rapidement dans les zones difficiles malgré l'insécurité ;
- poursuivre le renforcement de tous les acteurs impliqués sur le terrain en mobilisant une assistance technique de proximité ;
- s'inscrire dans les efforts d'opérationnalisation d'une approche Nexus HDP afin de répondre d'une façon plus coordonnée, efficace et durable aux crises, et sécuriser l'accès aux services d'eau et d'assainissement en impliquant notamment les responsables techniques locaux. Cette approche doit permettre d'obtenir une coordination des acteurs humanitaires, ceux du développement et les autorités nationales, régionales et locales pour mettre en place de véritables actions autour des points d'eau créés dans le but de renforcer la cohésion sociale, la réduction des tensions/conflits : le point d'eau devient un facteur de paix.



CONCLUSION

Intervenir dans les zones fragiles représente un défi pour tous les acteurs : menaces sur les populations, les investissements, les personnels de projet, les représentants de l'État et des services techniques. Cependant, le contexte de crise complexe prolongée tel celui qui prévaut dans la zone des « 3 frontières » ou dans la région du Lac Tchad impose de prendre en compte ces situations et de se donner les moyens d'y répondre, en ne se reposant pas uniquement sur les acteurs et pratiques humanitaires.

Les principes de l'approche Nexus HDP impliquent que toutes les parties prenantes s'adaptent et envisagent des manières de travailler qui permettent de faire face à ces situations et aux besoins spécifiques qu'elles suscitent. Les ministères sectoriels et leurs partenaires de développement doivent progressivement s'inscrire dans cette dynamique.

La mise en œuvre du PDU, réalisée directement par les services déconcentrés de l'État et en s'inscrivant dans l'approche programme et les principes du MCF, représente une première et une opérationnalisation concrète du Nexus HDP dans le secteur de l'eau au Niger. Cela a permis de tirer des enseignements importants mais également d'ouvrir des perspectives pour les futurs programmes d'appui dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Niger, notamment pour faire face aux spécificités des zones affectées par des crises.

Même si la durée d'exécution de ce programme d'urgence peut paraître longue, surtout après sa prolongation à 30 mois, ses objectifs ont pu être atteints en termes de renforcement de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les départements ciblés, mais également en termes de renforcement des capacités des acteurs. L'exécution par la DRHA a été à cet égard particulièrement efficace car elle a su s'adapter, à chaque moment, aux situations complexes qui se présentaient, en s'appuyant notamment sur ses Directions départementales basées au cœur des départements d'intervention.

Par ailleurs, la durabilité des ouvrages construits est assurée par l'alignement sur les procédures nationales en termes de maîtrise d'ouvrage et d'exécution des travaux, renforçant ainsi l'appropriation par les services techniques, les autorités locales et les populations.

Dans ce contexte, le renforcement des capacités des acteurs et leur accompagnement par une assistance technique tout au long du programme a été essentielle.

Finalement, le programme a permis à 85 000 personnes de ces zones fragiles d'accéder à un service d'eau potable sécurisé de façon durable. S'inscrire dans une approche Nexus HDP s'est avéré particulièrement important et pertinent dans le cas spécifique des zones pastorales du programme qui ont bénéficié de la réalisation ou la réhabilitation de 22 points d'eau qui contribuent à des relations intercommunautaires apaisées et à la cohésion sociale en servant de socle au maintien de l'élevage et au développement local. En effet, ces réalisations ont fait naître un écosystème et des synergies autour du service public de l'eau potable, avec notamment les communes propriétaires des ouvrages qui assurent le service public de l'eau via un délégataire privé.

Concrètement, les efforts conjugués de tous ces acteurs ont abouti à :

- améliorer la qualité de vie des femmes soumises à la corvée de la collecte de l'eau ;
- renforcer le tissu organisationnel et sociétal du village qui intègre maintenant des déplacés de la région en toute quiétude ;
- améliorer les conditions sanitaires des populations par l'adoption de bons comportements d'hygiène et d'assainissement et réduire les maladies liées au manque d'hygiène ;
- augmenter la fréquentation des jeunes filles à l'école par l'allègement de la corvée de l'eau ;
- contribuer à la réduction des conflits locaux liés à l'accès et la gestion de l'eau.

La disponibilité de l'eau de bonne qualité et de façon permanente constitue une avancée qualitative dans les villages bénéficiaires, ce qui permettra d'accélérer la croissance économique par la création d'emplois, notamment à travers la mise en gestion déléguée (gérant, fontainier, jeunes maintenanciers électromécaniciens, plombiers, etc.).

Ainsi, le PDU représente une expérience réussie d'opérationnalisation d'une approche Nexus HDP permettant d'agir à la fois sur les facteurs structurels de vulnérabilité et de fragilité, tout en répondant aux besoins spécifiques qui émergent en période de crise, et de le faire d'une manière qui s'adapte à la difficulté et la volatilité du contexte. Le fait de passer par les structures étatiques déconcentrées et les collectivités a permis de s'aligner aux orientations de la politique nationale, notamment en termes de gestion du service de l'eau, de contribuer à améliorer la présence et la perception de l'État au niveau local, mais aussi de renforcer les capacités des acteurs concernés à faire face à ces situations.

Cette expérience a également permis d'identifier les implications de la prise en charge de ce type d'interventions par le MCF et d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Notamment la nécessité de prendre en compte les spécificités de projets ayant un ciblage géographique précis (zones fragiles), mais également les implications en termes d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de recrutement de maîtres d'œuvre efficaces dans des contextes sensibles, ou encore de l'importance particulière de l'ingénierie sociale. Ceci ouvre un champ de réflexions qui pourrait inciter à aller vers la définition de modalités spécifiques, par exemple via un « guichet Nexus » au sein du MCF, sujet qui devra faire l'objet de concertations approfondies entre les différentes parties prenantes.

Les leçons tirées de la mise en œuvre du PDU sont donc nombreuses et riches d'enseignements à tous les niveaux. Elles doivent inciter tout un chacun à s'en inspirer pour mieux relever les défis propres aux zones fragiles et aux enjeux du Nexus HDP dans le secteur de l'hydraulique et assainissement.

CETTE PUBLICATION A ÉTÉ PRODUITE AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE L'UNION EUROPÉENNE.
SON CONTENU RELÈVE DE LA SEULE RESPONSABILITÉ DE LUXDEV
ET NE REFLÈTE PAS NÉCESSAIREMENT LES OPINIONS
DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU ROYAUME DES PAYS-BAS.

POUR PLUS D'INFORMATION

LUXDEV

Boulevard Mali Béro | rue IB-67 Issa Beri | BP 13 254 Niamey, NIGER

Tel | +227 20 72 51 53

Fax | +227 20 72 51 73

Email | office.niger@luxdev.lu

www.luxdev.lu