



Apprentissage institutionnel : Conception de programme de renforcement des systèmes dans le secteur eau potable, assainissement et hygiène (EPA-H)



Confédération suisse
Direction du développement
et de la coopération DDC



HELVETAS
HAÏTI

Apprentissage institutionnel : Conception de programme de renforcement des systèmes dans le secteur eau potable, assainissement et hygiène (EPA-H).

Rédaction : John BROGAN

Contributeurs : Lucien BLASER
Guibenson COLIN
Natacha JEAN
Wilbens JEUDY
Amisial LEDIX
Rose Miche Annette MICHEL
Mathias PIERRE

Relecture : Yao Teki Gérald AKOU

Edition : Danio DARIUS

Mars 2024

@Tous droits réservés

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	7
1 APERÇU GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE DE CAS.....	10
2 ANALYSE ET CONCEPTION PARTICIPATIVE DU SYSTÈME	11
3. LEÇONS APPRISES ET CONSIDÉRATIONS POUR LE FUTUR	18
4. FACTEURS DE RÉUSSITE	19
5. LA VALEUR AJOUTÉE.....	19
6. ANNEXE.....	21

Liste des abréviations

ANARHY	Agence Nationale des Ressources Hydrauliques
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
EPA	Eau Potable et Assainissement
EPAH	Eau Potable, Assainissement et Hygiène
INHARY	Institut National des Ressources Hydrologiques
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MCDFD	Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme
MDE	Ministère de l'Environnement
MENFP	Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MJSP	Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communication
ONEPA	Observatoire National de l'Eau Potable et de l'Assainissement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Opérateur Privé
OREPA	Offices Régionaux d'Eau Potable et d'Assainissement
OSC	Organisation de la Société Civile
PCD	Plan Communal de Développement
PEPA	Plateforme Eau Potable et Assainissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PTF	Partenaire Technique et Financier
REGLEAU	Programme de Renforcement de la Gouvernance Locale de l'Eau et de l'Assainissement en Haïti
RTN	Référentiel Technique National

SAEP	Systeme d'Approvisionnement en Eau Potable
TEPAC	Technicien en Eau Potable et Assainissement pour les Communes
UAS	Unité d'Arrondissement de Santé
URD	Unité Rurale Départementale
EPA-H	Eau Potable Assainissement et Hygiène
WHO	World Health Organization / Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

1 Aperçu de l'étude de cas

Pratique				
Analyse de situation et conception de programme de renforcement des systèmes dans le secteur Eau Potable, Assainissement et Hygiène				
Objectif général		Objectifs spécifiques		
Rechercher une compréhension commune de la situation actuelle du secteur, définir conjointement la vision future et planifier les axes stratégiques du REGLEAU.		Analyser la situation du secteur EPA-H en Haïti en termes de potentiels, de contraintes, et des interrelations entre les acteurs afin d'identifier les aspects à renforcer et les leviers pouvant permettre les acteurs locaux, régionaux et nationaux d'assumer leurs rôles dans la gouvernance des services EPA-H. Plus spécifiquement, il s'agissait de produire et d'analyser des informations sur les cinq (5) points clés ci-dessous :		
i) Les fonctions du secteur EPA-H en tant que système	ii) La capacité et la volonté des acteurs à assumer leurs rôles dans la maîtrise d'ouvrage EPA-H	iii) Une vision commune du secteur EPA-H	iv) Les goulots d'étranglement et les interventions prioritaires pour les surmonter	v) Un cadre stratégique pour le renforcement du système

Public cible
Partenaires ayant participé à la conception et la mise en œuvre du REGLEAU : DINEPA, MICT, Municipalités, EXSSA, GRIDE, Coopération Suisse et HELVETAS.

Contexte : En 2017, au moment de la planification du programme (Phase 0), les réflexions n'étaient pas assez avancées sur l'organisation du secteur EPA-H conformément à la loi-cadre de réforme sectorielle de 2009. Les expériences antérieures de la Coopération Suisse et d'HELVETAS en Haïti, en ligne avec les prescrits de la réforme sectorielle, ont appelé au renforcement du système de gouvernance locale des services EPA-H (lien entre le maître d'ouvrage, le gestionnaire du système d'approvisionnement en eau potable et les usagers) afin de le rendre plus durable. Il a été aussi admis que les municipalités, malgré leurs faiblesses, devaient être davantage impliquées dans ce système en tant qu'autorités compétentes pour la maîtrise d'ouvrage des services EPA-H qui, jusqu'alors, était assurée par des comités de bénévoles (les CAEPA) mandatés par la DINEPA.

REGLEAU a dû manœuvrer pour assouplir les réticences à la réflexion sur les implications de la réforme sectorielle et pour influencer le changement dans le sens de cette réforme. L'analyse de la situation était nécessaire pour :

1. Identifier les rôles des acteurs clés ;
2. Parvenir à une vision commune de l'évolution de ces rôles conformément à la loi sur la réforme du secteur ;
3. L'appropriation des interventions du programme par les différents acteurs.

Dès lors, on s'attendait à un changement dans la perception et la compréhension du rôle de chaque acteur.

2 Analyse et conception participative du système

L'approche systémique est fondée sur les enseignements tirés du développement des systèmes de marché. Un système de marché étant un mécanisme impliquant des acteurs et des fonctions multiples, dont une fonction principale (noyau) d'échange de biens et services, ainsi que différentes règles et fonctions d'appui, assurées et façonnées par une multitude d'acteurs du marché (voir Figure 1). L'approche systémique s'appuie sur l'application des principes du guide opérationnel de la démarche « Faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres (M4P) » au secteur Eau Potable Assainissement et Hygiène (EPA-H). L'exploitation et la

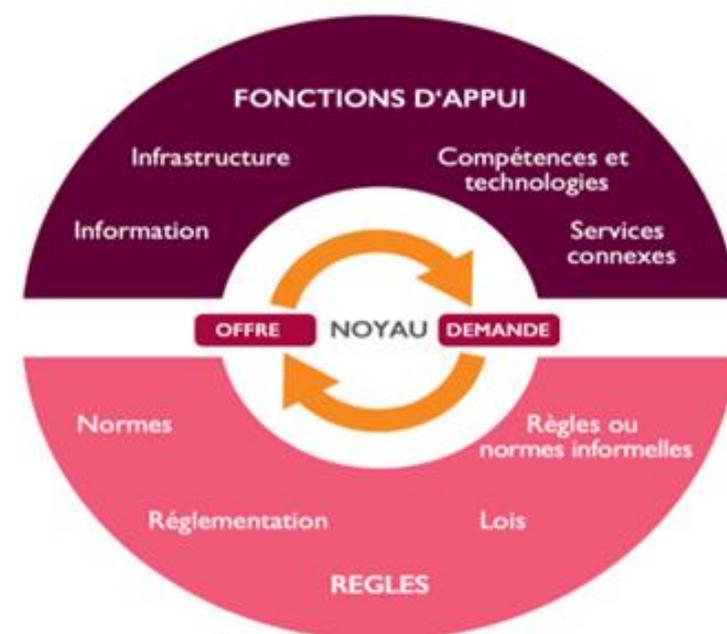


Figure 1 Le système de marché.

H peuvent être considérées comme une fonction essentielle, la planification des services EPA-H au niveau départemental ou communal comme des fonctions de support, et la réglementation des services EPA-H comme des fonctions de Régulation/Règles.

Le recours à l'approche systémique dans la mise en place des services EPA-H gérés par les municipalités en Haïti a impliqué un état des lieux au tout début, avec la participation de tous les acteurs. Ils ont collectivement défini la vision et le processus de conception du nouveau modèle de gouvernance du secteur. Un cadre de réflexion a été aménagé afin de permettre aux différents partenaires du programme REGLEAU (DINEPA, OREPA Sud, MICT, GRIDE, EXSSA ainsi que les municipalités de Jacmel, Bainet, Marigot et La Vallée-de-Jacmel) de se rencontrer dans le but de partager leurs préoccupations et aspirations sur la réforme du secteur, telle que prônée par la loi cadre de 2009. Ils ont effectué un diagnostic institutionnel et organisationnel. Ce qui leur a permis d'analyser la durabilité des services EPA-H existants et de développer une vision commune du secteur à la lumière de la loi-cadre. Ce diagnostic a aidé à :

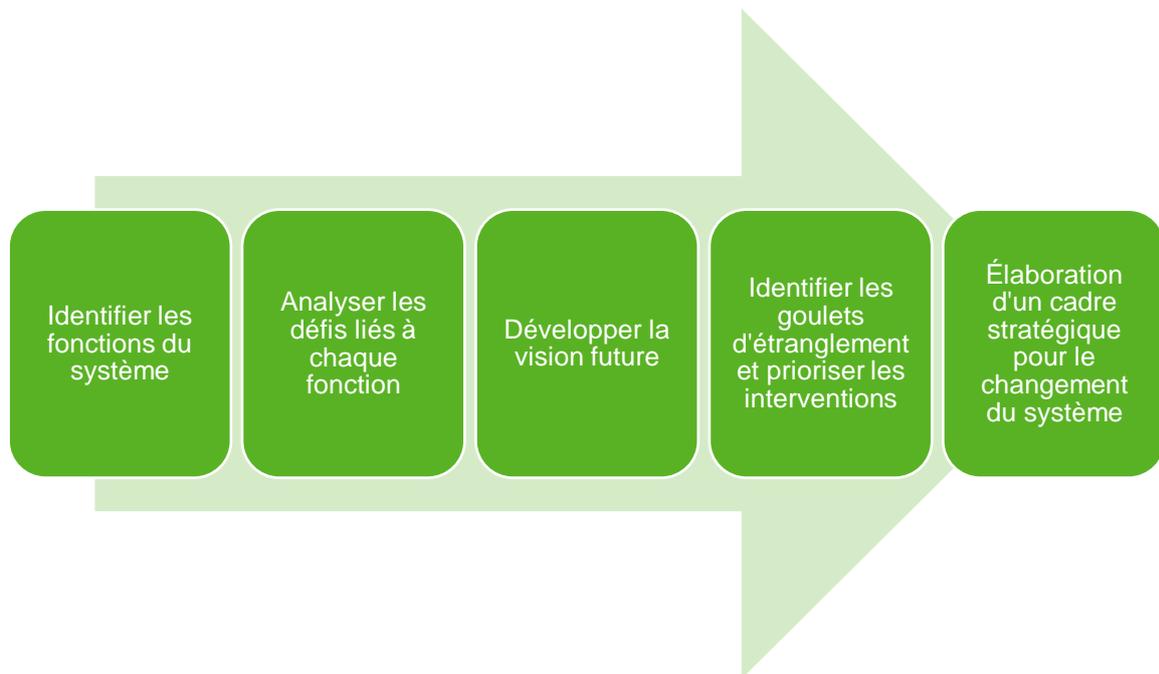
- 1) Comprendre les nouveaux rôles que devront jouer les acteurs clés,
- 2) Identifier les facteurs qui les empêchent d'assumer les nouvelles fonctions,
- 3) Prioriser les interventions pour améliorer la durabilité des services,
- 4) Clarifier le rôle des partenaires de REGLEAU dans la mise en œuvre de ces interventions.

Les partenaires se sont engagés, de février à mai 2018, dans une analyse détaillée et participative du secteur (vu comme un système de marché) en utilisant l'approche M4P adaptée au secteur. L'objectif était de mettre en lumière la valeur ajoutée du programme REGLEAU à la décentralisation des services EPA-H prévue par la réforme sectorielle. Les acteurs (DINEPA, OREPA, MDE, MICT) ont pris part directement à l'analyse à travers des ateliers qui se sont déroulés à Port-au-Prince. Dans les zones cibles, ces séances de travail ont été réalisées avec les municipalités, les représentants départementaux de l'OREPA et les organisations locales de la société civile.

La démarche a consisté à dresser un état des lieux du secteur EPA-H, définir une vision commune et concevoir le programme REGLEAU conjointement avec les partenaires, comme le résume les cinq étapes suivantes :

1. Identifier les fonctions du système ;
2. Analyser les défis liés à chaque fonction ;
3. Développer une vision ;
4. Identifier les goulets d'étranglement pour le changement systémique et prioriser les interventions
5. Élaborer un cadre stratégique (chaîne de résultats) pour le changement systémique.

Les partenaires ont donc abouti au document de programme de la phase 1 (2018-2022) du REGLEAU en suivant ces cinq étapes :



Les leçons apprises à chaque étape de la démarche sont présentées dans la séquence suivante.

Étape 1 : Identifier les fonctions du système

Dans la première étape, il s'agit de comprendre le mode de fonctionnement du système c'est-à-dire découvrir **qui fait quoi et qui paie**. Cela passe par une analyse de la situation initiale afin de distinguer les fonctions essentielles des fonctions d'appui et des fonctions de réglementation tout en identifiant les acteurs assumant chacune de ces fonctions et le mode de financement du système. La cartographie participative des acteurs et des fonctions qu'ils assurent permet d'établir les fonctions essentielles qui ne sont pas assurées ou qui le sont en partie ou du moins qui sont assumées par plusieurs acteurs en même temps.

Étape 2 : Analyser les défis liés à chaque fonction

Dans la deuxième étape, on passe en revue les obstacles que rencontrent les acteurs dans la prise en charge des nouvelles fonctions ou les anciennes qui ont été mises à jour. En général, ces défis sont liés à un manque de capacités ou une absence de volonté et/ou de motivation de la part des acteurs. L'analyse des défis implique un examen des capacités et la volonté des acteurs incluant le secteur privé, les opérateurs communautaires à savoir le CAEPA et le CPE et les groupes de femmes, pour ne citer que ceux-là. C'est ce qu'on appelle le « Skill-wiill analysis » en anglais et qui est présenté dans la Figure 2. En définitive, l'analyse des défis est l'évaluation des forces et des faiblesses de chaque acteur, des opportunités et des menaces auxquelles ils doivent répondre. Sans cette analyse dite analyse SWOT ou FFOM, on risque de passer à côté des véritables changements systémiques à apporter pour l'amélioration de la durabilité des services. Elle permet de faire ressortir également la nécessité pour l'OREPA de soutenir les municipalités pendant la transition. Voir l'annexe 2 Analyse des défis liés aux fonctions.

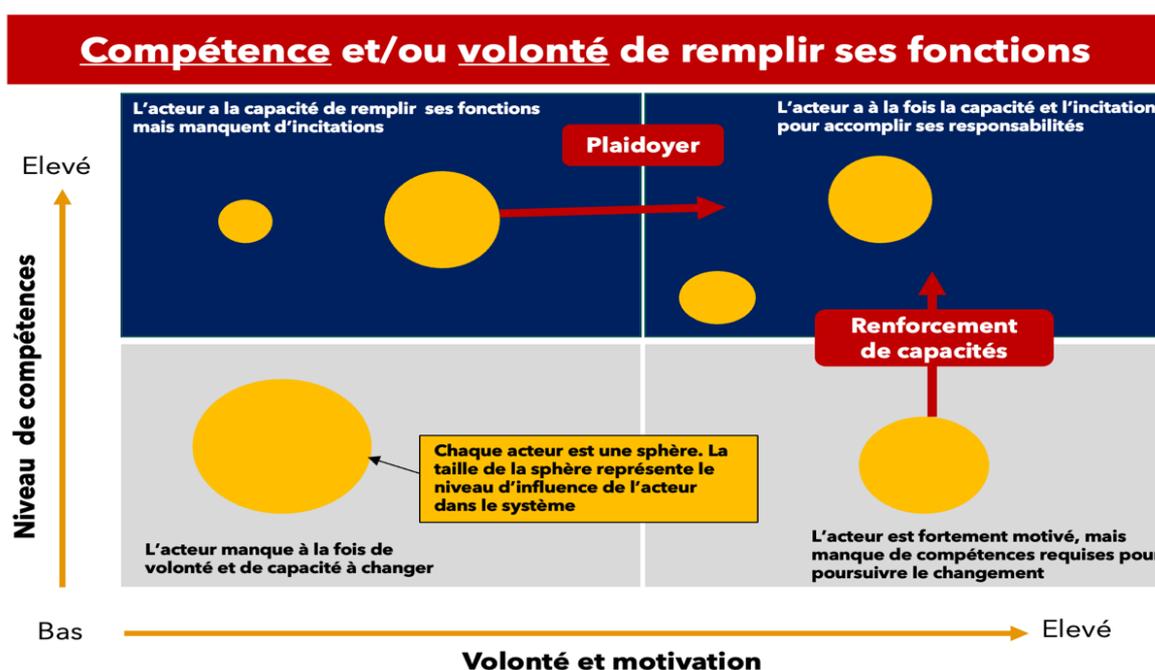


Figure 2 Schéma de représentation de l'analyse de la compétence et de la volonté

Étape 3 : Développer la vision future

L'exercice sur la vision future est une étape très importante du processus. Il permet de préciser qui remplit quelles fonctions pour aboutir à un système de prestation de services EPA-H optimisé et durable. Au cours de cet exercice, les participants sont d'abord parvenus à une compréhension commune du modèle actuel illustré à la figure 3.

DINEPA	OREPA			Opérateurs Privés	Comités Locaux EPA (CAEPA)	Usagers	ONGs
Cadre réglementaire	<u>Suivi de l'eau</u> (Couverture, qualité de l'eau)	<u>Approvisionnement</u> (Études techniques et Travaux)	Protection des sources	Gestion technique	Transparence et redevabilité	Paiement du service	Actuellement assure la mise en œuvre de la passation des marchés, le suivi des constructions, et la protection des sources
Normes techniques (RTN)	<u>Contrôle technique</u> (respect des normes)	Suivi des travaux de construction	Gestion du service : choix du type de contrat et de la délégation	Gestion commerciale	Appui à la protection des sources	Respect et protection des sources	
Stratégies, budgets et plans nationaux	<u>Conseils</u> (Technique, Social et Administratif)	Budgetisation et gestion des fonds	Collect et gestion des frais des usagers	Gestion financière	Représenter la satisfaction et le dialogue des usagers	Respect propreté, Utilisation hygiénique des points d'eau	

Figure 3 Représentation simplifiée du modèle actuel de fourniture de services EPA-H en Haïti

Le dialogue institutionnel s'est déroulé dans l'intention de dégager une compréhension et une vision communes du système envisagé, en prenant en compte les acteurs et leurs responsabilités - l'avenir du secteur EPA-H conformément à la stratégie nationale de décentralisation. Les fonctions de régulation et de conseil ont été séparées de la maîtrise d'ouvrage, octroyant ainsi aux municipalités la responsabilité de la fourniture des services EPA-H. En comparant les deux tableaux ci-dessous, on peut constater l'évolution des rôles dans la prestation de services EPA-H, passant d'un modèle dans lequel tous les services étaient gérés par l'OREPA (figure 3) à un autre dans lequel les municipalités assument le rôle de maître d'ouvrage (figure 4). Les fonctions de l'OREPA dans ce deuxième modèle sont le contrôle de la qualité, l'accompagnement et le suivi. La fourniture directe des services EPA-H par les ONG étant devenue obsolète.

DINEPA	OREPA	Municipalités (avec appui des CASEC)		Opérateurs Privés	Comités Locaux EPA (CAEPA)	Usagers
Cadre réglementaire	<u>Suivi de l'eau</u> (Couverture, qualité de l'eau)	<u>Approvisionnement</u> (Études techniques et Travaux)	Protection des sources	Gestion technique	Transparence et redevabilité	Paiement du service
Normes techniques (RTN)	<u>Contrôle technique</u> (respect des normes)	Suivi des travaux de construction	Choix et délégation du système de gestion	Gestion commerciale	Appui à la protection des sources	Respect et protection des sources
Stratégies, budgets et plans nationaux	<u>Conseils</u> (Technique, Social et Administratif)	Budgetisation et gestion des fonds	Collect et gestion des frais des usagers	Gestion financière	Représenter la satisfaction et le dialogue des usagers	Respect propreté, Utilisation hygiénique des points d'eau

Figure 4 Représentation simplifiée de la vision du futur de prestation de services EPA-H

Grâce à cet exercice, les acteurs ont été sensibilisés sur les changements à introduire au niveau des rôles et des responsabilités en vue de passer de la situation actuelle à la vision future. (Voir l'annexe 3 *Acteurs du système et leurs fonctions dans la vision future du secteur EPA-H en Haïti*).

Plus les participants comprenaient la perspective à venir, plus ils échangeaient sur les meilleures stratégies à mettre en place pour réaliser la transition. Les acteurs ont convenu de transférer, dans un premier temps, les responsabilités des petits SAEP et points d'eau simples des zones rurales et des petites villes aux municipalités. L'OREPA sera alors chargé de l'encadrement technique et de la cosignature des contrats. La DINEPA, quant à elle, aura pour obligation la définition des exigences du transfert intégral de la maîtrise d'ouvrage aux municipalités (c'est-à-

dire les critères, tels que les expériences de mise en œuvre, la preuve des capacités organisationnelles/administratives, etc.).

Étape 4 : Identifier les goulets d'étranglement et prioriser les interventions

Des accompagnements ont été jugés nécessaires au profit des acteurs faisant face à des défis majeurs dans l'accomplissement de leurs fonctions. Le repérage des goulets d'étranglement dans le système de fourniture des services eau potable et assainissement permet de réduire la complexité pour l'identification et la planification des interventions à entreprendre (*voir l'annexe 4 Identification des goulets d'étranglement dans les fonctions essentielles, les règles et les fonctions de soutien du système*). Comme le montre la figure 5, le processus consiste à déterminer *qui s'occupe et qui paie* pour les fonctions essentielles identifiées comme des goulets d'étranglement dans les modèles actuel et futur et à définir les interventions destinées à influencer le changement systémique.

La concrétisation de la vision est un processus à long terme qui nécessite i) des mesures d'accompagnement pour renforcer progressivement la capacité des acteurs du système à assumer des rôles nouveaux ou plus importants ii) un dialogue sectoriel permanent et le partage d'expériences pour maintenir l'élan et conserver l'apprentissage.

Comme indiqué dans le premier chapitre, le développement des capacités concerne les conditions individuelles, institutionnelles/organisationnelles, sectorielles et générales. Tout en décidant des mesures les plus appropriées et les plus efficaces, il est important d'identifier les acteurs qui joueront un rôle clé dans l'amélioration de la performance des autres acteurs pour qu'ils puissent assumer leurs fonctions dans le système. Pour les Unités EPA municipales, voir l'étude de cas : *Renforcement des capacités pour un changement systémique*.

Figure 5 : Exemples de goulets d'étranglement dans les services EPA-H et interventions prioritaires correspondantes

Fonction (Identifiée comme goulot d'étranglement)	MODEL ACTUEL			INTERVENTIONS	MODEL FUTUR	
	Qui Fait?	Qui paie ?	Analyse (Compétence / capacité – Volonté / incitation)		Qui fera?	Qui paiera?
Assistance technique aux municipalités (Support)	N/A (inexistant)	N/A	OREPA n'a pas encore de relations de travail avec les municipalités pour la planification, la conduite des travaux, etc. L'OREPA manque de moyens logistiques et de ressources humaines pour répondre à la demande future des municipalités.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer les capacités logistiques des OREPA 2. Intégrer les municipalités dans les groupes de coordination départementaux du secteur EPA-H dirigés par les OREPA 3. Mettre en place un suivi des activités/pratiques des municipalités par l'OREPA 	OREPA	Recettes fiscales nationales, pourcentage des tarifs des usagers locaux de l'eau
Plan directeur quinquennal (Fonction Support)	N/A (inexistant)	N/A	Il n'existe pas d'outil de planification (opérationnel et financier) permettant aux municipalités d'assumer la direction de la fourniture des services EPA-H afin d'améliorer l'accès et la qualité des services.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Développer une méthodologie pour la préparation d'un plan directeur quinquennal (avec OREPA/DINEPA) 5. Réaliser des plans quinquennaux (les municipalités passent un contrat avec un prestataire de services techniques) 	Municipalités (avec le support technique de l'OREPA)	Impôts locaux / Taxes locales ; Dotations de l'État aux communes (FGDCT)
Gestion des réseaux d'eau potable (Fonction essentielle)	CAEPA : Comité local pour la fourniture de services EPA-H (bénévoles élus)	Usagers	Les membres des CAEPA manquent de capacités pour assurer une gestion de qualité. Le manque d'incitation à la perception des tarifs réduit les recettes. La collecte des redevances est peu fréquente, insuffisante pour maintenir les services de base ; aucun mécanisme ne permet aux municipalités de déléguer à des opérateurs tiers.	<ol style="list-style-type: none"> 6. Définir des modalités de délégation de la gestion des services (voir ligne ci-dessous) 7. Accompagner les municipalités dans la vulgarisation et le recrutement d'opérateurs privés (avec l'OREPA) 8. Renforcer les capacités de gestion technique, commerciale et financière des opérateurs privés recrutés 	Opérateurs privés	Tarifs payés par les usagers
Définir les modalités de la délégation de gestion (Fonction de régulation)	N/A (inexistant)	N/A	Le contrat type en vigueur ne prévoit pas de dispositions permettant aux municipalités de déléguer un mandat de gestion de services à un tiers.	<ol style="list-style-type: none"> 9. Définir les modalités de passation de contrats avec des opérateurs de services tiers 10. Créer / approuver un modèle de contrat standard de délégation de la gestion des services 	OREPA / DINEPA	Recettes fiscales nationales, pourcentage des tarifs des usagers
Mobilisation fiscale / Collecte des taxes locales (Fonction Support)	N/A (inexistant, avec quelques exceptions)	N/A	Il existe un potentiel énorme pour générer des recettes fiscales locales pour soutenir les investissements de fourniture de services d'eau potable. Les taxes foncières sur les propriétés bâties (CFPB) pourraient couvrir en partie les coûts de fonctionnement des unités municipales EPA-H et des infrastructures.	<ol style="list-style-type: none"> 11. Accompagner les municipalités pour la collecte des impôts (Estimation des biens immobiliers, coordination avec le bureau local des impôts, sensibilisation du public pour informer les contribuables, etc.) 	Municipalités (certaines étapes soutenues par le ministère des finances / les cabinets d'experts locaux)	Recouvrement des coûts de la mobilisation fiscale

Étape 5 : Élaboration d'un cadre stratégique pour le changement du système

La chaîne des résultats (cadre stratégique) élaborée en tenant compte des interventions prioritaires est l'outil principal pour la planification et le suivi du programme. La logique causale établit un lien entre les interventions prioritaires et les changements au niveau du système ainsi que les avantages pour le groupe cible. Un résumé est présenté dans la figure 6 ci-dessous :

Impact	Les conditions de vie des populations sont améliorées par le renforcement de l'accès à des services durables d'approvisionnement en eau potable et en assainissement.	
Effets	1 : Gouvernance locale EPA Le service EPA local est fourni de manière efficace, durable, équitable, participative et transparente	2 : Conditions cadres Le cadre réglementaire, la coordination et le partage d'expériences sont propices à la gouvernance locale EPA à l'échelle du pays
Extrants	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en capacité des acteurs : Les acteurs de la gouvernance locale EPA (municipalités, association d'usagers, exploitants, secteur privé et l'OREPA) ont les capacités pour assumer leurs fonctions de manière efficace, durable, équitable, participative et transparente. 2. Concertation et redevabilité : Des espaces et des mécanismes de concertation et de redevabilité entre les acteurs de la gouvernance locale du service EPA sont existants et fonctionnels. 3. Chaîne de l'assainissement : Un modèle de gestion de la chaîne d'assainissement est testé dans une commune. 4. Construction d'infrastructures EPA : Des ouvrages EPA résilients sont réalisés dans les localités sous le leadership des mairies. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Dialogue sectoriel : Le dialogue sectoriel avec les PTF et les ministères est alimenté sur certains thèmes clés pour le REGLEAU (décentralisation, assainissement, etc.). 2 Capitalisation et passage à l'échelle : Les directions des autres OREPA, les unités départementales de l'OREPA Sud, ainsi que les municipalités du département du Sud-Est sont informées des expériences du REGLEAU. 3 Vulgarisation et diffusion : Les stratégies et approches EPA sont vulgarisées et diffusées à différents niveaux (ex. municipalités, citoyennes et citoyens, etc.). 4 Formations EPA : Les formations existantes des Universités et centres de formation régionaux sont adaptées aux besoins du secteur EPA.

Figure 6 : Cadre logique simplifié du REGLEAU (phase I)

Le draft du document du programme REGLEAU a été présenté à la DINEPA et aux municipalités dont les commentaires ont été pris en compte dans la version finale. L'utilisation de cette approche participative dans l'élaboration du document de programme (ProDoc) a permis aux différents acteurs de s'approprier le REGLEAU et d'être en bonne position pour participer à sa mise en œuvre en remplissant leurs fonctions (telles que définies dans la vision projetée) avec l'appui et l'accompagnement d'HELVETAS, EXSSA et GRIDE. (Voir Annexe 6 Chaîne de résultats détaillée).

3. Leçons apprises et considérations pour le futur

1- S'assurer de l'adhésion des représentants de haut niveau de tous les partenaires

« En Haïti, la décentralisation est une théorie, elle n'est pas encore opérationnelle. Il n'est pas facile d'informer les acteurs municipaux de l'importance du processus et de leur rôle et d'obtenir leur engagement à jouer un rôle actif. Un travail plus en amont entre le MICT, la DINEPA et la DDC aurait dû être fait pour permettre un décollage en douceur du REGLEAU. Par exemple, nous avons observé que le MICT devait prendre des mesures pour permettre le renforcement des capacités des municipalités et que Jacmel était lente à s'engager dans le processus REGLEAU. Le pilotage de la Maîtrise d'ouvrage Communale (MOC) s'appuie sur des maires dynamiques, comme ceux de Marigot et La Vallée de Jacmel. Si le MICT avait été impliqué dans l'analyse et la conception, il aurait pu communiquer directement avec les municipalités au sujet du projet pilote et de l'importance d'adopter et de faciliter les différentes interventions ».

- Philippe Eliscar, Directeur OREPA SUD.

Le processus d'analyse et de conception a permis aux acteurs du système de se mettre d'accord sur l'attribution des fonctions selon la vision future. Cependant, nous aurions pu organiser certains ateliers avec la participation de beaucoup plus de représentants des institutions partenaires du programme REGLEAU (y compris de fonctionnaires nouvellement nommés) pour une plus forte adhésion à leurs rôles et fonctions dans le cadre de la vision collective. Bien que le ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) ait été invité et impliqué dans toutes les étapes de l'analyse de la situation et de la conception du programme, il se faisait représenter en général par des conseillers techniques affectés à la Direction des Collectivités Territoriales (DCT), alors que la DINEPA et le ministère de l'Environnement ont maintenu une représentation de haut niveau tout au long du processus. En outre, l'instabilité politique a entraîné de nombreux changements au sein du MICT qui ont eu des effets négatifs sur le niveau d'implication de la Direction des Collectivités Territoriales.

2- S'attaquer aux goulets d'étranglement en dehors du secteur EPA-H : Mobilisation fiscale

Le REGLEAU comptait sur d'autres programmes de développement pour renforcer la capacité des municipalités à mobiliser des revenus par le biais de la collecte d'impôts. Lorsque cela ne s'est pas concrétisé, le programme REGLEAU a pris des mesures pour soutenir les capacités des municipalités à générer des revenus locaux avec succès. Comme pour le secteur EPA-H, la mobilisation fiscale est un goulot d'étranglement commun auquel il faut s'attaquer lorsqu'on travaille à un changement systémique.

3- Définir des indicateurs de progrès pour le transfert de la maîtrise d'ouvrage communale

Les discussions tenues dans le cadre des ateliers avec les parties prenantes du REGLEAU ont mis en lumière plusieurs options conformes à la vision pour le transfert du rôle de maître d'ouvrage aux municipalités. Les municipalités n'ayant aucune expérience dans le secteur EPA-H et disposant de ressources très limitées, les parties prenantes ont été unanimes en faveur d'un transfert progressif avec l'appui technique de l'OREPA et la mise en place de divers mécanismes de suivi et de redevabilité (associations d'usagers, tables sectorielles de concertation, etc.). Cependant, un travail supplémentaire est nécessaire pour définir les indicateurs de progrès (critères) auxquels une municipalité devrait satisfaire pour être éligible à un transfert officiel de la maîtrise d'ouvrage de la DINEPA.

4- Analyse du système : Distinction entre les services d'eau, d'assainissement et d'hygiène

En général, on accorde beaucoup plus d'importance à la fourniture du service de l'eau tout en négligeant l'assainissement. Les acteurs et les fonctions ne sont pas toujours les mêmes pour l'eau que pour l'assainissement, en particulier dans le secteur privé. Des analyses synchronisées mais distinctes et des exercices de définition de vision pour l'eau et l'assainissement/hygiène auraient dû être menées dès le départ.

5- Goulots d'étranglement : Planification, analyse, révision et adaptation continues

Tous les goulots d'étranglement ne peuvent pas être traités en même temps. Une approche progressive et planifiée, basée sur les priorités, est souvent nécessaire. Au cours de la capitalisation, les participants ont mis à jour l'analyse des goulots d'étranglement en ajoutant et en ajustant les acteurs énumérés ci-dessous. À l'avenir, des examens réguliers visant à actualiser l'analyse des goulots d'étranglement et les interventions prioritaires (gestion adaptative) devraient avoir lieu chaque année ou lors des revues à mi-parcours. (*Voir l'annexe 5 Analyse actualisée des goulots d'étranglement sur la base d'un examen de la phase I*).

4. Facteurs de réussite

Ce processus préparatoire et participatif n'aurait pas été possible sans la signature d'un accord de partenariat formel entre HELVETAS et la DINEPA en vue de la mise en œuvre du programme REGLEAU conjointement, et la forte implication des municipalités. Le soutien des partenaires locaux (EXSSA et GRIDE) n'a pas manqué de jouer un rôle essentiel. Rappelons qu'une visite d'échange a été effectuée au Guatemala où HELVETAS exécute un programme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cette visite a permis aux membres de la délégation de mieux appréhender le processus global d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation prévue par la loi sur la réforme sectorielle.

La collaboration entre HELVETAS et la DINEPA a commencé bien avant le programme REGLEAU. Ce partenariat de longue date, l'engagement pris par la DDC de financer le REGLEAU sur un temps relativement long, les investissements effectués en vue de la construction ou la réhabilitation de certaines infrastructures donnant ainsi l'opportunité aux acteurs de mettre en pratique les étapes de la maîtrise d'ouvrage communale constituent l'ensemble des facteurs ayant contribué à la réussite du programme.

5. La valeur ajoutée

L'Analyse de situation et la conception de programme de renforcement des systèmes dans le secteur EPA, aide les acteurs à :

- 1 Définir la gestion du changement, visualiser le changement et ainsi soutenir les réformes en identifiant le processus de réalisation de ces réformes ;
- 2 Découvrir le système ensemble : co-construire et organiser le système avec HELVETAS dans un rôle de coach ;

- 3 Considérer le système dans son ensemble afin d'assumer leurs fonctions respectives dans le domaine EPA-H, de comprendre les fonctions des autres acteurs et d'instaurer un climat de confiance dans les interrelations ;
- 4 Évaluer l'évolution du système à des étapes clés (c'est-à-dire revue/évaluation de l'évolution du système).

Une meilleure compréhension du secteur EPA-H et du rôle des municipalités dans la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement dont les populations ont besoin a été constatée au niveau des municipalités partenaires. Nous avons également remarqué que le processus a débouché sur la possibilité pour la DINEPA/OREPA d'accepter un transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage aux municipalités et de reconnaître le partage des responsabilités (la DINEPA ne disparaît pas et le rôle de l'OREPA en matière d'appui technique, de suivi et d'accompagnement peut passer à un niveau plus élevé).

4. Annexe

1 Méthodologie du REGLEAU

La Méthodologie détaillée du REGLEAU décrite et présentée au symposium IRC EPA-H "All Systems Go" à La Haye en mars 2019 (Agnès Montangero)

2 Analyse des défis liés aux fonctions (étape n° 2)

Acteurs	Synthèse des défis (2018)
Autorités EPA-H nationales et régionales (DINEPA / OREPA)	Accumulent les fonctions de réglementation et de supervision technique, de développement et de gestion de projet, financés presque exclusivement par des donateurs externes (ce qui met en péril la durabilité des réalisations). En ce qui concerne le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux communes, hormis l'initiative prise d'intégrer les Techniciens de l'Eau Potable et de l'Assainissement pour les Communes (TEPAC) dans les Mairies, aucune autre mesure n'a été prise à ce jour pour renforcer les liens avec les communes et les accompagner dans la transition.
OREPA	Manque de ressources pour une communication efficace / sensibilisation, suivi ; supervision et coordination des acteurs aux niveaux régional et départemental ; soutien technique aux municipalités.
Municipalités	Faible couverture en eau potable et en assainissement des administrés, peu de ressources pour fournir des services aux populations, capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles limitées pour remplir les fonctions de maîtrise d'ouvrage EPA-H, expérience limitée du processus de planification quinquennale EPA-H pour servir de guide à la priorisation des interventions et à la mobilisation fiscale.
Opérateurs professionnels	Absence de mécanismes pour une gestion professionnelle efficace : expérience sectorielle limitée.
Association des usagers	Inexistant : absence de mécanismes permettant d'évaluer les performances des services et de déposer des plaintes.
Organisations de la Société civile (OSC)	Les OSC sont nombreuses dans le paysage institutionnel, avec des capacités qui dépendent de leur niveau de structuration interne et de leur compétence professionnelle. Elles ne sont pas actives dans le secteur EPA-H et ignorent généralement les enjeux de ce secteur (notamment la décentralisation). A condition d'être appuyées pour se renforcer et intégrer les structures locales de concertation EPA-H, elles sont susceptibles d'accompagner le transfert en exigeant des municipalités et des opérateurs de réseaux d'eau la transparence et la redevabilité et en mettant en place des associations d'usagers pour le suivi et la revendication de services EPA-H de qualité.

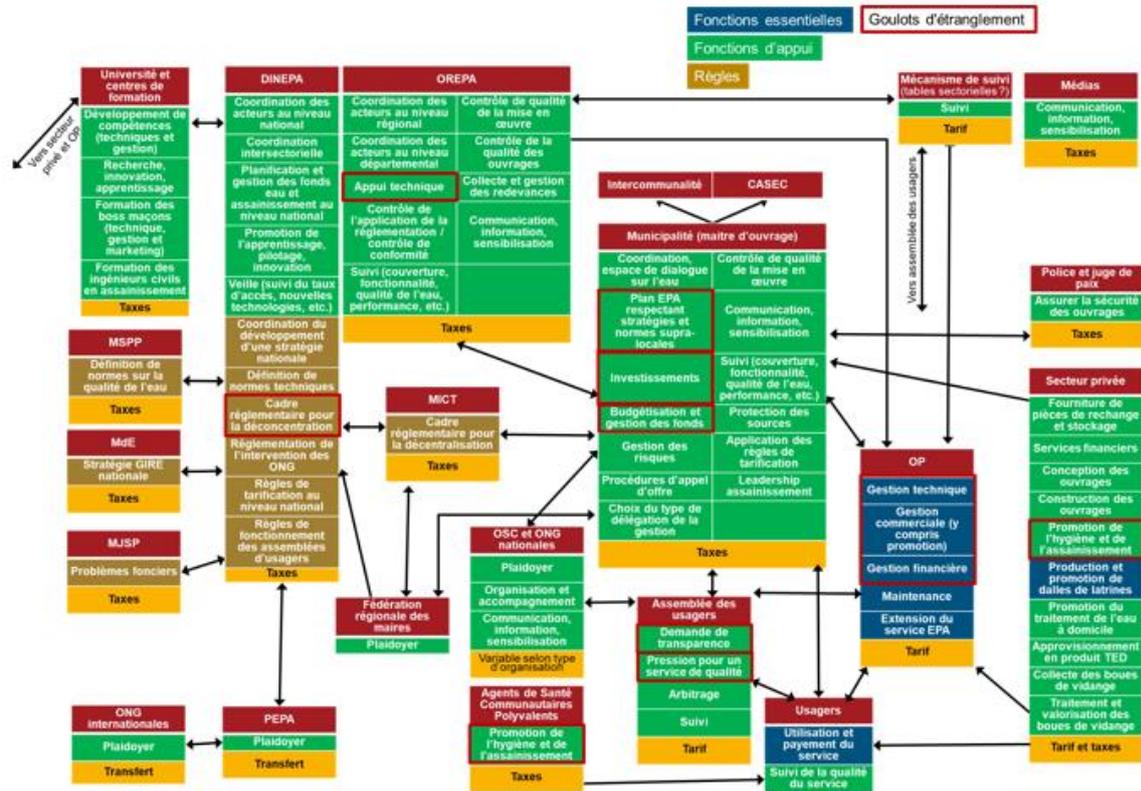
Acteurs	Synthèse des défis (2018)
Secteur privé	Le secteur privé, au niveau local, est présent par le biais de petites entreprises de conception et de construction, de maçons et de plombiers. Leurs ressources sont limitées et leurs compétences techniques ne correspondent pas nécessairement aux besoins du secteur EPA-H. Les universités et les écoles professionnelles ne forment pas de cadres et de techniciens ayant des compétences techniques adaptées aux besoins réels du secteur. Ces petites entreprises et centres de formation doivent être renforcés afin qu'ils soient en mesure d'appuyer les maîtres d'ouvrage municipaux et en dispensant des formations dans le cadre du Référentiel Technique National (RTN) de la DINEPA avec des curricula de formation améliorés.
Ministère de l'Environnement (MDE) ; Ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP)	Le MDE et le MSPP peinent à jouer leur rôle dans le secteur, malgré la signature en 2016 d'un protocole entre ces deux ministères et le ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication (MTPTC) pour la promotion de l'assainissement, de l'hygiène et du cadre de vie. Le conseil d'administration de la DINEPA, qui devrait jouer un rôle central dans la coordination du secteur et des initiatives intersectorielles, n'est pas tout à fait opérationnel. La nécessité d'établir des normes de qualité pour l'eau potable et de prendre en compte la gestion intégrée des ressources en eau (y compris la protection des sources) reste une priorité.

3 Les acteurs du système et leurs fonctions dans la vision future du secteur EPA-H en Haïti

Acteurs	Fonctions
DINEPA	Développement, régulation, contrôle du secteur, comme prévu dans la loi de 2009 sur la réforme du secteur
OREPA	Communication / sensibilisation, suivi ; supervision et coordination des acteurs aux niveaux régional et départemental ; soutien technique aux municipalités
Municipalités	Agissent en tant que maître d'ouvrage avec le soutien de l'OREPA.
Opérateurs Professionnels	Exploitent et entretiennent les services EPA-H délégués par les municipalités selon différents modèles : contrat de gestion, contrat de location ou accord de partenariat public-privé.
Association des Usagers	Génèrent une demande de services de qualité ; facilitent l'arbitrage en cas de litiges entre les opérateurs et les utilisateurs.

Acteurs	Fonctions
Organisations de la Société Civile (OSC)	Communication, information et sensibilisation des usagers sur l'accès à l'assainissement, le paiement des services et le traitement des eaux domestiques ; plaidoyer sur le droit humain à l'eau et à l'assainissement et organisation/structuration d'associations d'usagers.
Secteur privé	Gestion de projet et perception de revenus en tant que fournisseur de biens et de services EPA-H ; marketing de l'assainissement et de l'hygiène
Ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP)	Définit les normes de qualité de l'eau.
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT)	Renforcement et mise en œuvre du cadre réglementaire de la décentralisation
Ministère de la Justice et de la Sécurité publique (MJSP)	Résoudre les problèmes de propriété foncière, y compris les mesures permettant de tirer parti des résolutions (accompagne la DINEPA et les municipalités).
Ministère de l'Environnement (MDE)	Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion intégrée des ressources en eau
Agent de Santé Communautaire Polyvalent (ASCP)	Promouvoir les pratiques d'assainissement et d'hygiène dans les communautés.
Universités / Centres de formation	Développe les compétences techniques et de gestion des différents acteurs impliqués dans le système EPA-H ; entreprend l'innovation et la gestion des connaissances.

4 Identification des goulots d'étranglement dans les fonctions essentielles, les règles et les fonctions de soutien du système

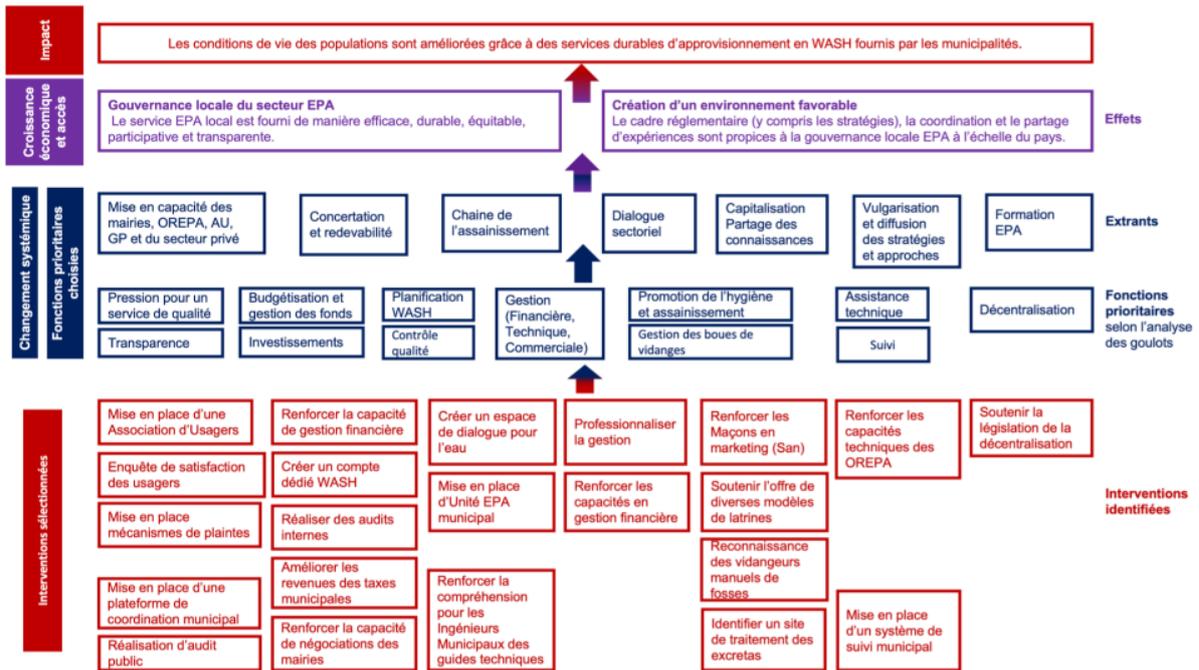


5 Analyse actualisée des goulets d'étranglement sur la base d'un examen et d'une revue de la phase I (2022)

Acteur du système	Nouveaux goulets d'étranglement identifiés
MICT	Absence de soutien technique aux municipalités pour les fonctions EPA (fonction inexistante pour le MICT dans le système)
	Absence de cadre réglementaire pour la décentralisation
Municipalités	Promotion et intégration du genre et de l'équité sociale dans le secteur EPA-H
	Leadership et suivi de l'assainissement
	Mécanisme de collaboration entre les municipalités et les CASEC
	Limitation des ressources financières, logistiques et humaines
OREPA	Absence d'une vision du rôle de l'OREPA validée au niveau national
	Dépendance financière (dépend des modalités de financement des donateurs)
DINEPA	Capacité de coordination des acteurs et des actions de développement
	Mise en œuvre des stratégies nationales (y compris le transfert de la maîtrise d'ouvrage)
	Conception et financement d'infrastructures EPA-H
Secteur privés	Promotion de l'hygiène et de l'assainissement
	Fourniture et stockage de pièces détachées
	Le cadre pour la recherche, l'apprentissage et l'innovation est trop restrictif
Universités / Centres de formation	Nécessité d'analyser les capacités et l'étendue de la participation

Bien qu'il ne soit pas encore établi en tant que régulateur fonctionnel de l'ensemble des ressources en eau en Haïti, l'Institut National des Ressources Hydrologiques (INARHY) serait un acteur clé à impliquer à l'avenir pour promouvoir le renforcement du système du point de vue de la gestion intégrée des ressources en eau.

6 Chaîne de résultats détaillés REGLEAU phase-1 (2018)





Programme de Renforcement de la
Gouvernance Locale de l'Eau et de
l'Assainissement en Haïti
REGLEAU