



L'approche systémique dans le programme REGLEAU : Suivi et évaluation de la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage communale Eau Potable et Assainissement (EPA) par les municipalités



 Confédération suisse  
Direction du développement  
et de la coopération DDC

 **HELVETAS**  
HAITI





**L'approche systémique dans le programme REGLEAU :  
Une étude de cas de suivi et évaluation de la prise en charge de la  
maîtrise d'ouvrage communale Eau Potable et Assainissement (EPA)  
par les municipalités**

Rédaction : John Brogan

Contributeurs : Lucien Blaser  
Guibenson Colin  
Wilbens Judy  
Amisial Ledix  
Rose Miche Annette Michel  
Mathias Pierre

Relecture : Gérald Akou

Edition : Danio Darius

Impression :

Mars 2024

@Tous droits réservés

# TABLE DES MATIÈRES

---

LISTE DES ABREVIATIONS.....	7
1 SYNOPSIS.....	10
2 DESCRIPTION DE L'INNOVATION.....	11
3. LEÇONS APPRISSES ET CONSIDÉRATIONS POUR LE FUTUR .....	14
4. LA VALEUR AJOUTÉE .....	14

## Liste des abréviations

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

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



---

## 1 Synopsis

---

**Innovation** : Outil de suivi et évaluation de la prise de fonction pour la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) EPA par les municipalités.

**Objectifs** : i) Accompagner les municipalités dans la prise en charge des fonctions de maîtrise d'ouvrage en éveillant leur conscience quant à leur savoir-faire et ii) aider l'OREPA à observer la manière dont les municipalités intègrent les fonctions de maîtrise d'ouvrage.

**Public Cible** : DINEPA / OREPA / URD, Partenaires Techniques et Financiers (PTF), les ONG du secteur EPA-H, les municipalités et les Universités.

**Description du contexte** : Le REGLEAU a été conçu avec une orientation particulière vers l'accompagnement d'un changement systémique dans le secteur EPA. Une bonne compréhension de la vision de la gouvernance locale de l'eau par les acteurs ainsi que de leurs rôles respectifs dans la fourniture des services EPA avec une maîtrise d'ouvrage décentralisée est essentielle. Le suivi des changements qualitatifs observés chez les acteurs, tels que l'implication et la capacité des UEPA à remplir leurs nouvelles fonctions de maîtres d'ouvrage est donc nécessaire. La revue à mi-parcours réalisée en 2020 a révélé un manque d'indicateurs qualitatifs, de moyens de vérification et d'outils de suivi permettant de mesurer les progrès. Cette étude de cas vise à retracer la mise en place de ces éléments essentiels.

L'innovation était impérative car, jusqu'à présent, il n'existait dans le secteur EPA aucun outil permettant d'évaluer la progression des municipalités dans la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. En tant que pionner en termes de programme de décentralisation dans le secteur EPA en Haïti, le REGLEAU a dû concevoir cet instrument de mesure qualitative.

L'utilisation de cet outil offre aux acteurs la possibilité de :

- Montrer la progression d'une municipalité dans la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage ;
- Évaluer l'impact du programme REGLEAU sur le renforcement des municipalités ;
- Identifier les facteurs constituant un blocage dans la prise en charge d'une ou de plusieurs fonctions de la maîtrise d'ouvrage par les municipalités ;
- Analyser ces facteurs.

Le principal changement attendu par l'utilisation de cet outil innovant est que l'OREPA et les municipalités parviennent à une prise de conscience partagée du niveau de progrès des municipalités dans la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Les municipalités doivent passer du stade d'observateur ou de co-facilitateur à celui de conducteur.

## 2 Description de l'innovation

### 2.1 Cadre de la prise de fonction

Trois (3) marqueurs ont été définis pour décrire les stades de progrès des municipalités en matière de prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Ces marqueurs correspondent à une trajectoire de prise en main croissante au sein des acteurs de la commune, comme le décrit la figure 1 ci-dessous :



Figure 1 : Marqueurs utilisés pour mesurer la prise de fonction

- **Observateur** : A ce stade de débutant, les municipalités ne montrent aucun signe d'appropriation des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Helvetas et l'OREPA donnent le ton. Ils servent de « modèle » en indiquant aux municipalités la voie à suivre.
- **Co-Facilitateur** : Les municipalités commencent à présenter des signes de progrès. Elles assument aux côtés de l'OREPA et Helvetas certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Nous « faisons ou avançons ensemble ». Le niveau d'appropriation demeure toutefois limité.
- **Conducteur** : Les municipalités peuvent, à ce stade, assurer pratiquement seules toutes les fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Elles montrent un bon niveau d'appropriation de la marche à suivre et ne requièrent qu'une assistance minimale de la part de Helvetas et de l'OREPA qui restent de plus en plus en retrait en ne jouant qu'un simple rôle de conseillers.

Il fallait nécessairement clarifier la posture de l'OREPA vis-à-vis des municipalités pour un meilleur accompagnement, en plus des marqueurs de progrès. Ces postures sont celles du Modèle, de la Co-Facilitation et du Conseil, telles que présentées dans la Figure 1.

- **Modèle** : L'OREPA conduit les actions tandis que les municipalités apprennent par l'observation. L'OREPA est dans une posture de « modèle » et la municipalité au stade d'Observateur.
- **Facilitateur** : L'OREPA assiste la municipalité qui prend les initiatives. Les actions sont entreprises conjointement entre la municipalité et l'OREPA qui joue un rôle de co-facilitateur.
- **Conseiller** : La municipalité conduit les actions, l'OREPA lui fournit un appui minimal à travers des orientations et conseils stratégiques.

## 2.2 Conception et mode d'utilisation de l'outil de suivi et évaluation des fonctions de la maîtrise d'ouvrage communale

La nécessité d'avoir des indicateurs permettant d'évaluer la façon dont les municipalités intègrent les fonctions de maîtrise d'ouvrage est d'une importance capitale pour les acteurs concernés. Le suivi de ces fonctions complète les indicateurs d'impact et d'effets du REGLEAU.

Au cours de l'atelier de bilan annuel en 2022, un outil conçu sous format Excel pour le suivi des nouveaux indicateurs appelé « Fonctions/Étapes de la maîtrise d'ouvrage communale » a été développé. Cet outil couvre l'ensemble des neuf (9) fonctions de la maîtrise d'ouvrage régies par la commune, et l'ensemble des vingt-sept (27) fonctions de gestion des chantiers d'eau potable et d'assainissement gérées par les Unités EPA au sein des mairies. L'outil utilise les trois marqueurs de progrès (Observateur, Co-Facilitateur et Conducteur) mentionnés précédemment et démontre l'évolution de chaque municipalité dans la prise en charge des différentes étapes, les aspects et fonctions prioritaires à aborder en matière de formation et de soutien technique et l'avancement des chantiers individuels.

Pour décider de l'attribution d'un marqueur de progrès (Observateur, Co-facilitateur ou Conducteur) dans l'accomplissement d'une fonction quelconque, trois facteurs sont évalués chez les acteurs municipaux : leur capacité, leur motivation et leur pouvoir. Les facteurs peuvent être notés de la manière suivante : bas, moyen ou bon. La figure 2 qui se trouve à la page 12 présente la structure de l'outil et un exemple d'utilisation.

**Capacité :** La capacité renvoie à la faculté d'une municipalité à remplir son mandat et à accomplir de manière efficace et efficiente ses nouvelles fonctions de maître d'ouvrage communal dans le secteur eau potable et assainissement. Cela réfère au savoir-faire et au savoir-être de la municipalité et aux moyens logistiques dont elle dispose.

**Motivation :** La motivation concerne le degré d'implication et d'engagement des municipalités à s'investir pleinement dans la réalisation des nouvelles fonctions et missions qui leur sont attribuées dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage EPA.

**Pouvoir :** Le pouvoir c'est la capacité octroyée aux municipalités par la loi cadre de 2009 et le décret de 2006 sur les collectivités territoriales pour exercer leurs nouvelles fonctions dans le processus de transfert de la maîtrise d'ouvrage EPA.

Cet outil conçu avec l'ensemble des acteurs est utilisé pour effectuer tous les six mois une évaluation des progrès accomplis par les municipalités dans leurs nouveaux rôles de maître d'ouvrage communal EPA. Cette évaluation est réalisée par Helvetas de concert avec les municipalités et l'OREPA Sud lors d'ateliers de bilan avec les Unités EPA. Cet outil d'évaluation sert de base dans le plaidoyer pour le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'OREPA vers les municipalités quand les progrès sont jugés satisfaisants.

L'objectif de l'évaluation semestrielle est d'examiner le bilan de chaque municipalité en ce qui a trait à la prise en main des différentes fonctions, leur évolution par rapport aux critères de progrès et du niveau de prise en charge des 27 fonctions de gestion des chantiers EPA et des 9 fonctions de la maîtrise d'ouvrage communale.

L'outil contribue aussi à la promotion de la transparence et la redevabilité du programme REGLEAU car, il facilite la préparation des réunions mensuelles avec les municipalités, la planification des chantiers et la restitution des avancées.

Le remplissage de l'outil se déroule en trois étapes :

**Étape 1** : Une première analyse est effectuée sur la base de l'expérience des responsables de volet de l'équipe de REGLEAU avec la pratique de chaque fonction de la maîtrise d'ouvrage par les UEPA.

**Étape 2** : Une confrontation de la première analyse de l'équipe de REGLEAU avec la perception de chaque UEPA pour discuter et se mettre d'accord sur un constat validé de l'avancement de chaque municipalité dans la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage.

**Étape 3** : La validation par l'URD des résultats obtenus au moyen de l'outil pendant le bilan annuel.

Les résultats obtenus à partir des analyses des équipes du projet et de l'URD permettent d'identifier les domaines qui nécessitent des efforts en vue de définir le style d'accompagnement à préconiser.

L'outil permet donc de mesurer qualitativement la manière dont une municipalité passe du stade d'observateur ou de co-facilitateur à celui de conducteur. Après avoir réalisé un ou deux chantiers dans une municipalité, des progrès peuvent être constatés dans l'assimilation par les mairies de certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage communale, notamment celles liées à la planification. Pour la fonction « gestion des systèmes EPA » cependant, les UEPA ont besoin d'avantage de temps pour mieux appréhender le suivi. (Confère, tableau de suivi des fonctions dans les municipalités de Jacmel, Marigot, Baint et la Vallée-de-Jacmel). Les municipalités commencent à être sensibilisées par rapport à l'importance de l'outil d'évaluation des progrès, deux ans après son adoption. Elles sont conscientes qu'elles doivent fournir des efforts pour parvenir à la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage.

*« Cet outil conçu en 2020, lors de la revue à mi-parcours du REGLEAU 1, met en compétition les mairies qui s'efforcent de passer du stade d'observateur à celui de conducteur. Jacmel a une belle avance. Elle est déjà au stade de co-facilitation ! », Ing. Louis André Junior, Responsable URD Sud-Est*

L'outil permet aux municipalités de mieux visualiser les étapes de la maîtrise d'ouvrage à respecter pour l'aménagement d'un service dans une communauté. Les autorités municipales se rapprochent davantage de leur communauté. Les usagers et usagères quant à eux sont les grands gagnants de ce changement de posture des mairies qui assument désormais leurs responsabilités en matière de fourniture de services EPA.

	Fonctions sommaire de la maîtrise d'ouvrage communale	Critères de progrès	Notation des critères de progrès	Marqueurs de progrès	Posture de l'OREPA
1	Planification (Evaluation des besoins, Plan directeur et Priorisation des Interventions)	Capacité	Bon	Conducteur	Conseil
		Motivation	Moyen	Co-faciliteur	Co-facilitation
		Pouvoir	Bas	Observateur	Coaching
2	Etudes de faisabilité (Tech, Env. et DDR)	Capacité	x		
		Motivation	x		
		Pouvoir	x		
3	Budgétisation, Potentiel fiscal et Mobilisation de financement	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
4	Redevabilité, Inclusion sociale et Gestion de la transparence	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
5	Passation de marché	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
6	Suivi de l'exécution	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
7	Délégation du service d'exploitation	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
8	Arrêté communal sur la protection des sources	Capacité			
		Motivation			
		Pouvoir			
9	Suivi post-construction	Capacité	x		
		Motivation	x		
		Pouvoir	x		

Figure 1: Outil de suivi de la prise de fonction de la maîtrise d'ouvrage communale

---

### 3. Leçons apprises et considérations pour le futur

---

Les enseignements tirés au cours des deux (2) années d'utilisation de l'outil dans le cadre de l'implémentation de la phase 1 du programme REGLEAU devraient guider les améliorations à apporter afin que les acteurs impliqués dans le transfert effectif de la maîtrise d'ouvrage communale puissent mieux se l'approprier.

Ces enseignements sont :

- **L'usage de l'outil de suivi de la prise en charge des fonctions de la maîtrise d'ouvrage fournit des indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier les capacités des mairies à assumer leurs responsabilités en tant que maître d'ouvrage dans le secteur EPA.** L'outil peut alors alimenter toute campagne de plaidoyer pour une application de cet aspect essentiel de la loi de 2009 sur la réforme du secteur.
- **La documentation du processus est essentielle afin de justifier et crédibiliser la notation attribuée dans le cadre de cette évaluation qualitative des progrès des municipalités.** La disponibilité de preuves de la prise en main d'une fonction par une UEPA contribue à éliminer toutes les traces de subjectivité que peut comporter l'analyse participative effectuée au moment de remplir l'outil.
- **Il est essentiel que l'analyse de la prise en charge des fonctions s'applique aussi au volet assainissement tout en prenant en compte des aspects transversaux tels que le genre et l'équité sociale dans les actions des municipalités.** Pour le moment, l'analyse de la prise de fonction ne considère que les chantiers de la mise en place du service d'eau potable.
- **En considérant l'approche systémique, l'URD est l'acteur habilité à prendre la direction de l'animation du processus participatif du remplissage de l'outil de suivi de la prise de fonction.** L'implication de l'URD devrait faciliter l'appropriation de l'outil par la DINEPA de manière à pouvoir étendre son utilisation à l'échelle nationale et garantir sa pérennité dans le secteur EPA.
- **Faire évoluer le format actuel de l'outil pour faciliter son utilisation et automatiser la visualisation des résultats du remplissage.** Dans cette perspective, la numérisation de l'outil et l'inclusion de preuves de réalisation pour chaque groupe de fonctions ou chaque fonction spécifique constituent une étape essentielle vers un niveau d'objectivité accru des conclusions tirées de l'outil.

---

### 4. La valeur ajoutée

---

L'outil de suivi de la prise de fonction, dans sa conception même, est une valeur ajoutée dans l'implémentation du programme REGLEAU, dans le sens qu'il offre un cadre d'appréciation du niveau d'appropriation des différentes étapes de la maîtrise d'ouvrage EPA par les municipalités. L'analyse périodique effectuée à partir de cet outil suscite une dynamique constructive de compétition entre les mairies, les incitant à se surpasser à chaque étape, en considérant les statuts d'observateur, co-facilitateur et de conducteur.

L'utilisation ou l'adaptation de l'outil dans d'autres contextes/programmes nécessite de la persévérance de la part de celui ou de celle qui a la responsabilité de mener le processus visant à remplir l'outil. Il ou elle doit collaborer avec tous les responsables de volets qui sont en contact avec les municipalités. Il ou elle doit discuter avec eux des subtilités dans l'analyse de la prise de fonction (ce n'est pas à une seule personne de remplir l'outil). L'outil offre la possibilité de prendre du recul pour évaluer la

progression des mairies dans l'intégration d'une fonction. Il est essentiel de consacrer du temps en équipe pour mener ce processus participatif au moins deux (2) fois par année.

Dans la conduite de ce processus, la participation active de l'URD et des municipalités est capitale. Afin de faciliter son utilisation par ces parties prenantes ou d'autres acteurs accompagnant les mairies dans l'intégration des fonctions de la maîtrise d'ouvrage, l'outil doit être informatisé ou optimisé en ajoutant au format MS Excel actuel des macros permettant d'automatiser les tâches répétitives et de systématiser les résultats.

Des retours positifs ont été enregistrés à la suite de la présentation des résultats obtenus à partir de l'outil lors des bilans annuels avec les mairies et l'URD ainsi que lors du Comité de pilotage opérationnel, en présence des représentants de l'OREPA, de la DINEPA et de la DDC. Les acteurs considèrent l'outil comme une base solide pour alimenter les réflexions sur la définition des critères de transfert de la maîtrise d'ouvrage EPA vers les communes.

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