

Comprendre  
&  
Partager  
Agir

CAPITALISATIONS ET EXPERTISES

05

# LA GOUVERNANCE DU TUYAU

Pour des services d'eau potable ruraux  
plus performants en Haïti

Laetitia Morlat, Frédéric Naulet



ÉDITIONS DU GRET



## LE GRET

Fondé en 1976, le Gret est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Ses professionnels interviennent dans près de 30 pays sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

---

## LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR & PARTAGER »

invite à réfléchir sur les politiques et les pratiques des acteurs du développement et de la solidarité. Elle restitue les résultats de travaux conduits par le Gret et ses partenaires : capitalisations d'expériences, recherches et expertises. À la croisée de retours d'expériences sur des projets ou des terrains spécifiques, et d'apports théoriques en sciences sociales, politiques ou économiques, elle s'adresse aussi bien aux praticiens et décideurs qu'aux étudiants et chercheurs.

Cette collection s'inscrit dans la continuité des publications du Gret « Études et travaux en ligne » et « Coopérer aujourd'hui », téléchargeables sur le site [www.gret.org](http://www.gret.org).

---

# La gouvernance du tuyau

## Pour des services d'eau potable ruraux plus performants en Haïti

---

Laetitia Morlat  
Frédéric Naulet

En créole, le tuyau se dit « tuyo a » et désigne le système d'approvisionnement en eau.  
« *Tuyo a vini* » est une expression très courante pour signifier que les tuyaux sont en marche et qu'ils délivrent de l'eau.



## LES AUTEURS

### **Laetitia Morlat**

Laetitia Morlat est formée en sciences politiques, en anthropologie et en développement territorial. Elle a travaillé pendant une quinzaine d'années au Gret, dont huit ans en Haïti. Elle y a assumé des missions de coordination de projet, de capitalisation ou d'expertise dans les secteurs du développement local, de l'accès à l'eau potable et de l'agriculture. Depuis 2020, elle travaille au sein du bureau d'études Contrechamp, spécialisé en accompagnement de la gestion pluri-acteurs de l'eau.

### **Frédéric Naulet**

Frédéric Naulet (Unis-Cité) est ingénieur en sciences de l'environnement et titulaire d'un master en économie du développement. Pendant treize ans, il a travaillé au Gret sur des études et des programmes destinés à améliorer l'accès aux services essentiels dans les pays du Sud. Il s'est notamment intéressé aux questions de gouvernance des services et aux enjeux sociopolitiques qui les sous-tendent. Depuis 2017, il travaille dans le secteur de la jeunesse et de la citoyenneté au sein de l'association Unis-Cité Auvergne Rhône-Alpes. ●



## RÉSUMÉ

Cet ouvrage propose une réflexion sur les conditions d'amélioration de la qualité et de la durabilité des services d'eau potable ruraux en Haïti. Produit d'une réflexion de plusieurs années, il capitalise diverses expériences, études et expertises menées par le Gret dans le pays. Destiné aux acteurs du secteur de l'eau potable en milieu rural, il partage des analyses et propositions méthodologiques permettant de soutenir des évolutions concrètes.

## UN FAIBLE ACCÈS À L'EAU POTABLE

Si Haïti dispose de ressources en eau abondantes, celles-ci sont inégalement réparties sur le territoire, soumises à de fortes tensions (déforestation, urbanisation incontrôlée, mauvaise gestion des déchets) et mal gérées. Selon les chiffres du programme commun OMS/Unicef (JMP), moins des deux tiers des onze millions de Haïtiens bénéficiaient en 2015 d'un service élémentaire couplé à une source d'eau améliorée, et 50 % des ménages en milieu rural avaient recours à des sources d'eau potentiellement insalubres et dangereuses pour la santé. Si l'on exclut Port-au-Prince, le prélèvement à la source ou à la rivière demeure le premier mode d'approvisionnement. On observe également de très fortes disparités géographiques et socio-économiques : le manque d'accès à un service élémentaire frappe en priorité les plus pauvres et le milieu rural.

Haïti se classe ainsi au dernier rang des pays de la région Amérique latine et Caraïbes en termes d'accès à l'eau potable et présente des tendances préoccupantes. Ainsi, de plus en plus de ménages ont recours à un approvisionnement hors réseau, tandis que la part de ceux ayant accès à un branchement particulier décline (seuls 7 % des ménages y ont accès). La contamination des eaux de surface est quant à elle en augmentation depuis plusieurs années. Atteindre l'objectif de développement durable (ODD) consistant à garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous représente ainsi un défi considérable pour l'État haïtien, particulièrement en milieu rural, et ce malgré l'existence de plus de 600 systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP) sur l'ensemble du territoire. Cette étude se propose de réfléchir aux conditions susceptibles de permettre à ces services d'eau potable ruraux d'être effectifs, durables et performants.

## UN SECTEUR EN RÉFORME

Dès le milieu des années 1990, dans un contexte de faible accès à l'eau et de dysfonctionnement des institutions publiques en place<sup>1</sup>, un projet de réforme du secteur est discuté, qui s'inscrit dans la dynamique mondiale impulsée par la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin (1992). Mais, du fait de l'instabilité politique, la loi-cadre portant réforme du secteur de l'eau n'est adoptée qu'en 2009. De nouvelles institutions sont instaurées, qui amorcent un processus de décentralisation et une séparation des responsabilités de régulation, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation. La Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Dinepa) est créée sous l'égide du ministère des Travaux publics, Transports et Communication (MTPTC). Les offices régionaux de l'eau potable et de l'assainissement (Orepa) sont chargés de la maîtrise d'ouvrage et de l'exploitation opérationnelle et commerciale des systèmes à travers des centres techniques d'exploitation (CTE) en milieu urbain, et des comités d'approvisionnement en eau potable et assainissement (Caepa) en milieu rural. L'objectif à terme est le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux communes, qui se voient dotées de techniciens d'eau potable et d'assainissement communaux (Tepac) afin de les préparer à assumer leur future mission.

La mise en œuvre de la réforme est guidée par une approche de programme, définie avec le soutien de la Banque mondiale : le Budget par objectifs (BPO) doit permettre à la Dinepa de garantir à l'horizon 2030 un accès à l'eau potable pour tous. Plusieurs avancées amorcent un début de régulation – élaboration d'un référentiel technique, d'un outil de relation entre Dinepa et ONG, et de systèmes d'information sur la qualité de l'eau (Sisklor) et la performance des services (SIP) –, mais la gouvernance du secteur est toujours en construction. De plus, dans un contexte de faillite de l'État, avec des institutions sous perfusion financière et marquées par la corruption, la concrétisation de la réforme est un processus lent. La définition d'une politique de service public et d'une politique tarifaire, le processus de décentralisation ainsi que la mise en place d'une régulation effective des services peinent à aboutir. La Dinepa ne joue pas son rôle d'institution régulatrice – son fonctionnement est complexe, ses actions sont cloisonnées, peu évaluées – et une montée en compétences significative de ses cadres est nécessaire. Les stratégies diverses et l'absence de coordination des bailleurs de fonds entravent la construction d'une cohérence globale de son action. Enfin, les moyens humains, financiers et matériels dont disposent les Orepa ne leur permettent pas de mener à bien leur mission de maîtrise d'ouvrage.

### Éléments de stratégie pour la gouvernance des services ruraux

En 2014, une stratégie pour le secteur rural est formulée par la Dinepa. Elle précise les deux schémas de gestion prévus par la réforme de 2009 : l'exploitation des services est réalisée soit par un Caepa élu par les usagers, soit par un opérateur professionnel (OP) recruté par appel d'offres (auquel cas l'Orepa délègue la maîtrise d'ouvrage au Caepa). Des outils contractuels et de gestion standardisés sont élaborés, tels que les statuts des Caepa, les contrats de délégation de gestion aux OP ou des modèles de rapports techniques et financiers.

1. La Centrale autonome métropolitaine de l'eau potable (Camep) et le Service national d'eau potable (Snep).

Différentes modalités de gestion sont expérimentées dans le cadre de projets financés par l'aide internationale. Actuellement, deux grands projets structurent le paysage des interventions en milieu rural, qui cherchent à favoriser le développement de la délégation de service à des OP :

- le projet Eau potable et assainissement rural durable (Epard), financé par la Banque mondiale et mis en œuvre par la Dinepa dans les zones du Sud et du Centre touchées par le choléra ;
- le projet Renforcement de la gouvernance locale de l'eau et de l'assainissement (Régleau), financé par la Coopération suisse et mis en œuvre par Helvetas Swiss Intercooperation, dans six communes du Sud-Est.

Ces projets, ainsi que ceux de nombreuses organisations locales et internationales intervenant dans le secteur rural, doivent contribuer à affiner ou faire évoluer les stratégies de la Dinepa en milieu rural. Certaines ONG sont fédérées au sein de la Plateforme pour l'eau potable et l'assainissement (Pepa), qui mène un plaidoyer auprès de la Dinepa pour la mise en œuvre de la réforme et tente d'accompagner l'institution dans sa réflexion stratégique et l'amélioration de ses outils.

## PRATIQUES DE GOUVERNANCE ET PERFORMANCES DES SERVICES RURAUX

### Cinq études de cas

Sur la base de concepts tirés de l'anthropologie du développement, et notamment des notions de normes officielles, sociales et pratiques telles que définies par Jean-Pierre Olivier de Sardan, cette étude se propose d'analyser la gouvernance de cinq services d'eau potable ruraux au regard des règles formelles et des pratiques informelles qui les régissent.

Les études de cas exposent, pour chaque service :

- la situation générale (territoire desservi, nombres d'utilisateurs, état de fonctionnement et capacité du réseau) ;
- les éléments formels de gouvernance (signature d'un contrat de délégation, utilisation d'outils comptables, présentation de rapports techniques et financiers, etc.) ;
- les personnalités marquantes (président du Caepa, Tepac, opérateurs et techniciens privés, etc.), leur implication dans le service et leurs compétences ;
- les pratiques de gestion technique (branchements, relevé des compteurs, rotation de la distribution de l'eau dans les zones de desserte, etc.), commerciale (tarification, taux de recouvrement des factures, etc.) et financière (recettes, recouvrement des coûts d'exploitation, etc.) ;
- les relations entre les différents acteurs (qualité de la collaboration Caepa/OP/autorités locales/Orepa ; communication et transparence vis-à-vis des usagers, etc.) ;
- une caractérisation de la gouvernance (définition de la forme institutionnelle, conformité avec les schémas de gestion prévus, répartition des rôles et des responsabilités, etc.).

Ces études de cas montrent des services aux performances faibles et à la durabilité limitée, caractérisés par des schémas de gouvernance inaboutis et, par conséquent, par un « flou » institutionnel.

L'analyse de l'évolution sur dix ans de la gouvernance d'un de ces services, accompagné au long cours par une ONG, révèle de manière plus fine les enjeux de pouvoir à l'œuvre. Dans un contexte marqué par le déficit d'accès de la population aux services essentiels, par le manque d'opportunités en termes d'activités économiques en milieu rural et par la faiblesse institutionnelle, l'observation dévoile la prégnance des tractations qui ont lieu autour de la gouvernance du service entre les différents acteurs (Orepa, Caepa, ONG). Elle montre comment les logiques individuelles (de la recherche de popularité à la captation de ressources financières) peuvent prendre le pas sur la mise en place d'une gestion efficiente. Cette observation montre également comment la formalisation d'un schéma de gestion par le biais d'un contrat de délégation incluant un cahier des charges défini a amélioré la dynamique du service.

## Performances et gouvernance

Les données compilées des cinq études de cas et de l'*Étude sur la durabilité financière du secteur de l'eau potable en Haïti*<sup>2</sup> permettent de dégager de façon plus globale les problèmes auxquels sont confrontés les services d'eau potable ruraux :

- la démarche d'exploitation n'est généralement pas guidée par une recherche de rentabilité, les investissements réalisés par les exploitants sont très réduits, avec de fortes répercussions sur la qualité du service, le plus souvent médiocre (ce constat est valable pour la majorité des services gérés par un Caepa, certains OP insufflant une dynamique de gestion plus orientée vers la rentabilité);
- les schémas de gouvernance sont insuffisamment construits au regard du contexte local. L'absence de signature d'un contrat de délégation de gestion avec les Caepa limite leur possibilité à mettre en place une dynamique d'exploitation du service et à rechercher une rentabilité. Dans le cas d'une exploitation par un OP, l'équilibre des rôles entre le Caepa (maître d'ouvrage du service) et l'OP est difficile à atteindre et laisse la place à une situation de concurrence entre les deux entités concernant l'exploitation du service;
- dans ce contexte de flou institutionnel, la force des enjeux personnels des acteurs contribue le plus souvent à une mauvaise gestion du service et, plus généralement, à affaiblir la légitimité des acteurs aux yeux des usagers;
- la gouvernance des services ne fait l'objet d'aucune dynamique pluri-acteurs entre Dinepa, Orepa, communes, exploitants, autorités locales, usagers, etc. Les interactions entre les acteurs sont dysfonctionnelles ou faibles. À travers ses systèmes d'information, la Dinepa n'est en mesure de ne suivre que la moitié des services d'eau potable ruraux existants. Les communes, futures maîtres d'ouvrage, sont peu impliquées et il n'existe pas d'associations d'usagers. La délégation de service à des OP est généralement perçue, en l'absence de contre-pouvoirs, comme une forme de privatisation.

2. Ireedd, Gret, 2007.

## RECOMMANDATIONS

### Remettre la notion de service au cœur des actions

On observe que les ONG, les bailleurs de fonds ou les pouvoirs publics ne soutiennent pas des projets centrés sur la construction de services mais privilégient plutôt la construction de réseaux d'eau auxquels ils adjoignent des structures (Caepa ou OP) censées les gérer. Cette approche limite considérablement le champ du développement d'un service. Il est au contraire nécessaire d'analyser finement les dynamiques qui se déploient autour de la mise en place d'un service d'eau, en faisant appel au concept de **réseau sociotechnique** issu de la sociologie de la traduction. Celui-ci réunit autour du même dispositif les êtres et les choses de façon indissociable, alors que cet assemblage ne va pas de soi. La réussite d'un projet est ainsi conditionnée au fait que le « social » et le « technique », c'est-à-dire une « population de gens » et un « dispositif de choses<sup>3</sup> », finissent par constituer un tout fonctionnel et suffisamment stabilisé. Ici, le dispositif sociotechnique se compose de l'infrastructure (ouvrages et équipements du réseau), de l'ensemble des acteurs concernés par le service (exploitants, usagers, institutions publiques, autorités locales, etc.) et de ses modalités de gouvernance.

**L'intéressement des acteurs** est un élément central de la solidité d'un dispositif socio-technique – et dans le cas d'un service d'eau potable, l'intéressement des usagers, des exploitants et des institutions publiques est particulièrement déterminant. Un service suscitera leur intéressement à partir du moment où il satisfera de manière suffisante et constante leurs besoins ou leurs intérêts propres. Dans le cas où l'intéressement de chaque groupe d'acteurs vis-à-vis d'un service est suffisamment fort, il y a peu de risque que ce service retombe dans un fonctionnement moins optimal et moins satisfaisant.

### Favoriser l'intéressement des acteurs

Aujourd'hui, les conditions pour que les services ruraux en Haïti deviennent des dispositifs sociotechniques solides et durables ne sont pas réunies. Il est nécessaire de déployer une stratégie volontariste pour développer l'intéressement des acteurs vis-à-vis des services d'eau, avec des leviers spécifiques pour chacun. Pour intéresser les usagers, il faut **amener les services d'eau à atteindre un niveau de qualité supérieure aux autres sources d'accès à l'eau** de manière qu'ils acceptent de payer pour en bénéficier, et favoriser une prise de conscience de leurs droits ainsi que de leur capacité à exiger un certain niveau de service auprès de l'exploitant et de l'État, au besoin au travers de réseaux de **participation citoyenne**. Du côté des exploitants, pour que **l'exploitation du service génère des revenus financiers**, il faut mobiliser des gestionnaires compétents, formaliser les schémas de gouvernance clarifiant rôles et responsabilités – en s'appuyant sur les normes formelles et les normes pratiques existantes –, actualiser les outils contractuels, créer des outils de gestion et formaliser les outils informels existants.

Enfin, le développement d'un intéressement de la Dinepa vis-à-vis de services performants et rentables nécessite d'enclencher une évolution profonde et significative. Il s'agit

3. Latour B., 1992, p. 56.

de **faire évoluer le rôle de la Dinepa d'opérateur de projets d'accès à l'eau potable à celui d'institution publique responsable du développement et de la régulation du secteur**, tel que prévu par la loi-cadre de 2009. En d'autres termes, il s'agit de faire passer la Dinepa d'un intéressement vis-à-vis de la mise en œuvre des fonds des bailleurs pour la construction de réseaux d'eau, à un intéressement pour des services performants et contribuant, par les ressources financières qu'ils dégagent, au fonctionnement du secteur.

## **Développer une stratégie renforcée de la Dinepa en milieu rural**

L'amélioration significative des performances et de la durabilité des services d'eau ruraux nécessite la formulation et la mise en œuvre par la Dinepa d'une stratégie volontariste pour le milieu rural. Nous proposons ici un plan d'action par étapes à destination des acteurs du secteur.

- ➔ Constituer au sein de la Dinepa et de ses structures décentralisées une dynamique d'acteurs convaincus de l'importance de mener une action prioritaire pour le secteur rural.
- ➔ Renforcer les capacités des services dédiés au milieu rural au sein de la Dinepa et des Orepa. Ici, l'aide internationale a un rôle central à jouer pour le recrutement, la mise en place d'un dispositif organisationnel et le déploiement d'une politique de formation ambitieuse.
- ➔ Mener des études pluridisciplinaires pour produire des analyses détaillées au sujet des services et évaluer la solidité du dispositif sociotechnique qui les sous-tend (classification d'une masse critique de services en fonction de leurs performances et leur priorisation en matière d'intervention ; description fine de dispositifs sociotechniques, de leurs forces et faiblesses, et des leviers d'amélioration ; recommandations techniques, concrètes et opérationnelles).
- ➔ Formuler de manière concertée et participative une stratégie globale, avec des objectifs programmés dans le temps.
- ➔ Produire un corpus d'outils partagés par la Dinepa et les organisations œuvrant dans le secteur (outils pour l'analyse des acteurs, de leurs intérêts, aspirations et besoins ; outils pour la définition d'un schéma de gouvernance ; outils contractuels ; outils de gestion commerciale et financière).
- ➔ Officialiser et diffuser la stratégie définie auprès des différents acteurs du secteur par le biais d'outils de communication et d'un programme de formation.

Ces propositions appellent de profonds changements de la perception des services d'eau potable ruraux à tous les niveaux (politiques publiques, exploitation, consommation, etc.). Cela implique, par conséquent, des évolutions dans les modalités de leur accompagnement vers une gouvernance renouvelée. **Le rôle des acteurs de l'aide internationale (bailleurs de fonds et ONG) est central. À travers leur soutien technique et financier, ils doivent faciliter le passage d'un système de subvention de la construction de réseaux d'eau à un système de construction de réseaux sociotechniques solides autour de services d'eau.** ●

# Sommaire

Sigles et acronymes	15
<b>INTRODUCTION</b>	17
<b>PARTIE 1 : L'ACCÈS À L'EAU POTABLE EN HAÏTI</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE 1 : Des ressources abondantes et des modes d'accès variés</b>	<b>23</b>
Des conditions naturelles favorables à la ressource en eau	23
Des modes d'approvisionnement multiples	25
Panorama des services d'eau	27
<b>CHAPITRE 2 : Un accès à l'eau insuffisant</b>	<b>31</b>
De faibles taux d'accès	31
Des tendances préoccupantes	33
<b>PARTIE 2 : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET STRATÉGIES DU SECTEUR DE L'EAU</b>	<b>39</b>
<b>CHAPITRE 1 : L'accès à l'eau potable, un secteur en réforme</b>	<b>41</b>
Panorama du secteur avant la réforme	41
Les grands principes de la réforme	42
La refonte des institutions du secteur et de la gestion des services	43
Avancées et limites des évolutions du secteur	44
<b>CHAPITRE 2 : Un secteur sous perfusion au sein d'un État fragile</b>	<b>47</b>
Une fragilité historique	47
Entre perfusion financière et corruption	48
<b>CHAPITRE 3 : Éléments de stratégie nationale pour la gouvernance des services ruraux</b>	<b>51</b>
La stratégie de la Dinepa au niveau rural	51
Les approches des bailleurs de fonds et des ONG vis-à-vis du secteur rural	58

**PARTIE 3 : LES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES SERVICES RURAUX 61****CHAPITRE 1 : Définitions et concepts 63**

Qu'est-ce qu'un service d'eau potable ?	63
Gouvernance, régulation et gestion d'un service	64
Normes formelles et informelles, une grille de lecture pour les services d'eau potable	67

**CHAPITRE 2 : Cinq exemples de gouvernance 69**

La gouvernance du service d'eau potable « Tamaren » (Caepa seul)	69
La gouvernance du service d'eau potable « Kokoye » (Caepa seul)	73
La gouvernance du service d'eau potable « Kachiman » (Caepa + OP)	76
La gouvernance du service d'eau potable « Lokwat » (OP seul)	79
La gouvernance du service d'eau potable « Sitwon » (Caepa + OP)	82

**CHAPITRE 3 : Zoom sur dix ans de gouvernance d'un service rural 87**

Contexte	87
Réhabilitation du réseau et installation du premier Caepa (2006-2009)	88
Accompagnement du Caepa à la gestion (2009-2012)	89
La gestion du service par le second Caepa (2012-2014)	91
Extension du service et mise en place d'un opérateur professionnel (depuis 2014)	91

**CHAPITRE 4 : Performances et gouvernance des services d'eau potable ruraux 93**

Des services aux performances globalement mauvaises	93
Les facteurs limitants de la gouvernance	97

**PARTIE 4 : LES LEVIERS D'UNE MEILLEURE PERFORMANCE DES SERVICES RURAUX 103****CHAPITRE 1 : Du réseau d'eau au dispositif sociotechnique, repenser le service d'eau potable rural 105**

Remettre la notion de « service » au cœur des actions	105
Le service d'eau comme dispositif sociotechnique	106
L'intéressement comme condition de succès des services d'eau potable	107
Les services ruraux en Haïti, des dispositifs sociotechniques durables ?	109

<b>CHAPITRE 2 : Créer les conditions d'un intéressement à des services performants</b>	<b>111</b>
Les facteurs d'intéressement pour des services performants et leurs freins	111
Recommandations pour susciter l'intéressement vis-à-vis de services performants	111
<b>CHAPITRE 3 : Vers une stratégie renforcée de la Dinepa en milieu rural</b>	<b>117</b>
Étape 1 – Une volonté d'amélioration des performances du secteur rural à la Dinepa	117
Étape 2 – Un renforcement institutionnel à tous les niveaux	118
Étape 3 – Une évaluation pluridisciplinaire des services d'eau potable ruraux	118
Étape 4 – La formulation concertée d'une stratégie	121
Étape 5 – La production d'un corpus d'outils d'accompagnement des services	122
Étape 6 – Une politique de diffusion élargie de la stratégie	124
<b>CONCLUSION</b>	<b>127</b>
Bibliographie	131



## SIGLES ET ACRONYMES

<b>AECID</b>	Agence espagnole pour la coopération internationale au développement
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>CAEPA</b>	Comité d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
<b>CAMEP</b>	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
<b>CIRH</b>	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
<b>CTE</b>	Centre technique d'exploitation
<b>DINEPA</b>	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement
<b>IREED</b>	Institut des ressources environnementales et du développement durable
<b>JMP</b>	Joint Monitoring Programme
<b>ODD</b>	Objectif de développement durable
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>OP</b>	Opérateur professionnel
<b>OREPA</b>	Office régional de l'eau potable et de l'assainissement
<b>SAEP</b>	Système d'approvisionnement en eau potable
<b>SIP</b>	Système d'indicateurs de performance
<b>SNEP</b>	Service national d'eau potable
<b>TEPAC</b>	Technicien d'eau potable et d'assainissement communal
<b>URD</b>	Unité rurale départementale ●



# Introduction

Plus de 11 millions de personnes vivent aujourd'hui en Haïti. En 2015, environ 60 % bénéficiaient d'un accès à une source d'eau améliorée<sup>1</sup> ; loin d'être satisfaisant, ce taux n'atteignait que 40 % en milieu rural. Bien que le pays possède d'importantes ressources en eau, la quantité disponible pour la consommation des ménages n'a, ces dernières années, cessé de diminuer. Malgré la réforme du secteur initiée en 2009, le taux d'accès à un service élémentaire n'a enregistré aucune progression en dix ans. Ces chiffres laissent comprendre que l'universalité et la durabilité des services d'eau potable ciblées par les Objectifs de développement durable (ODD) représentent un défi considérable pour l'État haïtien, et notamment la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Dinepa)<sup>2</sup>.

Ce défi est encore plus lourd en milieu rural. Haïti compte pourtant plus de 600 systèmes d'approvisionnement en eau potable ruraux ou semi-urbains<sup>3</sup>, qui constituent un potentiel d'amélioration de l'accès à l'eau potable dans le pays. Mais ces systèmes se caractérisent par la faiblesse de leur qualité de service (qualité et quantité de l'eau, régularité de la distribution, modalité de desserte, etc.) et de leurs performances économiques. Quelles sont les causes de ces dysfonctionnements ? À quelles conditions ces systèmes peuvent-ils devenir des services effectifs, durables et performants ?

Dédié aux acteurs du secteur de l'eau potable en milieu rural, cet ouvrage a pour objectif de partager une réflexion sur les conditions d'amélioration de la qualité et de la durabilité des services d'eau. Cette réflexion est centrée sur la dimension organisationnelle des services ruraux en tant qu'élément déterminant de leur qualité et de leur durabilité.

---

1. Les technologies améliorées incluent le raccordement de l'habitation au réseau, les bornes-fontaines, les puits forés, les puits protégés et la récupération d'eau de pluie. Les technologies non améliorées incluent les puits et sources non protégées, l'eau fournie par un vendeur ou par camion-citerne et l'eau en bouteille (OMS, Unicef, 2017).

2. La Dinepa est une direction du ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication. Elle est en charge du développement, de la régulation et du contrôle du secteur de l'eau et de l'assainissement au niveau national.

3. Il s'agit de services d'eau qui comportent un réseau d'eau alimentant une population de moins de 10 000 personnes par le biais de points collectifs de revente (kiosques) et de branchements domiciliaires dans des contextes ruraux et semi-urbains.

Elle s'appuie sur le constat de départ d'après lequel « un service efficace et de qualité suppose qu'[un] ensemble d'acteurs agisse de façon cohérente et réactive par rapport à la demande des clients/usagers/bénéficiaires<sup>4</sup> ». Ainsi la qualité et la durabilité d'un service dépendent-elles de la coordination entre les différents acteurs. Ces dynamiques d'acteurs sont interrogées en les resituant dans le cadre plus général de la gouvernance des services, en prenant en compte la forme institutionnelle (publique, privée, communautaire, hybride, etc.) et les règles de gestion discutées, définies, mises en œuvre et contrôlées par ces acteurs.

En mobilisant les grilles de lecture de l'anthropologie et de la sociologie du développement, cet ouvrage analyse le fonctionnement de services d'approvisionnement en eau : éléments de gouvernance (rôles, documents de contractualisation, outils de gestion et de rapportage) et leurs usages, acteurs et leurs interactions, ainsi que leurs pratiques de gestion (technique, commerciale, financière). Ces dimensions sont décrites en caractérisant ce qui relève du formel et de l'informel. Les analyses incluent une description détaillée de cinq services et une tentative de caractérisation et de schématisation de leur gouvernance. Elles incluent également un retour historique sur la gouvernance de l'un d'entre eux sur une période de dix ans.

Sur la base de ces exemples, et à partir de données plus générales, ce document cherche ensuite à identifier les obstacles et les leviers pour la mise en place d'une meilleure gouvernance au niveau des services. Il démontre notamment l'importance de penser les systèmes d'approvisionnement en eau potable ruraux comme de « véritables services », c'est-à-dire des dispositifs organisés pour répondre efficacement au besoin en eau potable des ménages ruraux. Il invite également à réfléchir à la notion d'« intéressement » des acteurs (Dinepa, exploitants ou usagers) comme « ciment » de la gouvernance et des performances des services.

Cet ouvrage s'adresse à un public large : institutions haïtiennes (Dinepa et autres institutions publiques concernées par les services d'eau potable), bailleurs de fonds et organisations haïtiennes et internationales, collectivités territoriales et opérateurs du secteur privé. Il s'adresse tant aux experts du secteur de l'eau qu'aux personnes intéressées par les questions de gouvernance des services publics. À visée principalement opérationnelle, il cherche à permettre aux acteurs du secteur d'affiner leur compréhension des services d'eau potable ruraux et de porter un autre regard sur ces dispositifs, allant du réseau géré par un comité à un système plus complexe incluant un opérateur professionnel. Il partage dans cette optique des analyses et propositions méthodologiques permettant de soutenir des évolutions concrètes en matière d'accompagnement des services d'eau potable ruraux. ●

---

4. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008, p. 14.

## Processus, matériaux et méthodes de capitalisation

Ce document est le fruit d'une réflexion de plusieurs années et capitalise diverses expériences, études et expertises menées par le Gret dans le secteur de l'eau en Haïti.

De 1995 à 2010, le Gret a accompagné plus de 60 comités d'eau dans les quartiers précaires de Port-au-Prince, à la fois dans la délivrance d'un service public et dans la construction d'une collaboration avec l'État. À partir des années 2000, il a également contribué à l'amélioration des services d'eau potable ruraux dans différentes villes de province par le biais de la réhabilitation de réseaux et d'appui aux exploitants. Au cours de ces mêmes années, l'ONG a mobilisé cette expérience pour participer à la formulation de la réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement auprès des institutions publiques.

À partir de 2014, le Gret s'est engagé dans de la production de connaissances pour le secteur à travers une capitalisation et des expertises. Ce travail intégrait son expérience des services d'eau potable ruraux ainsi que des analyses sur le fonctionnement de cinq services ruraux accompagnés par d'autres structures. Il a été alimenté par deux expertises.

En 2016-2017, le Gret a participé, pour le compte de la Dinepa, à une étude sur la durabilité financière du secteur de l'eau potable et de l'assainissement financée par la Banque mondiale. Ce travail portait sur l'ensemble des services urbains du pays et sur 26 services ruraux, et a permis de collecter des informations techniques, organisationnelles et financières sur les services. Il a également permis de développer une vision plus globale sur le fonctionnement du secteur.

En 2018, enfin, le Gret a mené une évaluation du Projet d'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les communes de Saint-Louis-du-Nord et de La Tortue mené par Initiative Développement entre 2016 et 2018. La collecte d'informations sur la gestion de plusieurs services ruraux de cette région a conduit à affiner une compréhension des enjeux relatifs à leur durabilité. Parallèlement, le Gret a régulièrement participé aux activités de la Plateforme eau potable et assainissement (Pepa), composée d'organisations haïtiennes et internationales du secteur de l'eau, dans le but de structurer une collaboration avec la Dinepa. Il a notamment participé au groupe de travail sur l'accès à l'eau en milieu rural, partageant et mettant en discussion ses analyses sur les services d'eau potable ruraux.

Cet ouvrage ne restitue pas les résultats d'une recherche sur les services d'eau potable ruraux mais tente de valoriser différentes expériences pour en tirer des réflexions à caractère général. Il s'appuie sur un ensemble d'informations relatives :

- aux aspects techniques des réseaux d'eau, obtenues dans le cadre d'entretiens avec les exploitants, de visites ou par le biais de documentations diverses ;
- à l'organisation des services et des dynamiques d'acteurs autour de ces derniers (usagers, autorités locales, etc.), récoltées dans le cadre d'entretiens avec les exploitants des services ;

.../...

- à la situation financière des services, reconstituées à partir des cahiers de comptes lorsqu'ils étaient disponibles;
- au fonctionnement de la Dinepa et des dynamiques et contraintes qui déterminent la capacité de l'institution à mener sa mission, constituées dans le cadre des échanges et collaborations.

Les informations collectées sont cependant partielles : l'échantillon de services mobilisé pour l'étude n'est pas représentatif de l'ensemble des services ruraux du pays, et les données concernant les services étudiés sont souvent incomplètes. De plus, certaines questions n'ont pas été approfondies, notamment celles concernant les perceptions et pratiques des usagers des services.

# PARTIE 1

## L'accès à l'eau potable en Haïti

**C**ette première partie propose un aperçu des ressources en eau d'Haïti et des dispositifs d'accès à l'eau existants. Malgré une diversité de modes d'approvisionnement, notamment en milieu rural, la population bénéficie d'un faible accès à une eau de qualité. En mettant en regard ces éléments sur la faiblesse des taux d'accès de la population et la lenteur de leur évolution, cette partie souligne les enjeux du secteur de l'eau potable en Haïti au regard des objectifs du développement durable.



# Des ressources abondantes et des modes d'accès variés

## DES CONDITIONS NATURELLES FAVORABLES À LA RESSOURCE EN EAU

Situé au cœur des Grandes Antilles, Haïti partage avec la République dominicaine l'île d'Hispaniola. Le pays est formé de deux grandes bandes montagneuses séparées par une zone de plaines : l'une au Nord, où s'élèvent la chaîne du Haut-Piton, le massif des Montagnes noires et la chaîne des Matheux ; l'autre au Sud, qui comprend les massifs de la Hotte et de la Selle, qui culminent à 2 680 mètres. La partie centrale et la région de l'Est forment un vaste plateau d'altitude.

### CARTE 1 Situation géographique d'Haïti

(source : UMAP)



Haïti présente des conditions climatiques et géophysiques favorables à l'abondance des ressources en eau : un climat tropical humide alternant saison des pluies et saison sèche, des températures moyennes élevées et, globalement, de fortes précipitations (1 400 mm en moyenne) qui varient d'une région à l'autre.

### Les ressources hydriques d'Haïti sont soumises à de fortes pressions anthropiques.

Ses ressources hydriques sont toutefois soumises à de fortes pressions anthropiques, telles que la déforestation, l'urbanisation incontrôlée ou encore la mauvaise gestion des déchets et effluents humains. La déforestation, en particulier, constitue l'une des principales menaces pesant sur l'environnement : elle contribue à la fragilisation des bassins versants, dont une grande majorité a atteint un niveau de dégradation très avancé<sup>1</sup>. Elle a également pour effet d'accélérer le ruissellement des eaux de pluie, d'accroître l'érosion des sols, de

limiter l'infiltration des eaux dans le sol, de perturber les régimes d'écoulement des eaux superficielles et d'accroître la charge sédimentaire des cours d'eau.

Haïti possède d'importantes réserves en eau, quoique inégalement réparties sur le territoire. On recense ainsi à travers le pays une trentaine de bassins hydrographiques. Si la plupart des cours d'eau affichent des débits modestes, cinq rivières concentrent à elles seules 60 % des ressources : le fleuve de l'Artibonite, le fleuve de Trois Rivières, la rivière Grande-Anse, la rivière du Massacre et la rivière Pédernales. Les eaux souterraines sont abondantes dans les plaines et les vallées du pays, mais leur disponibilité varie considérablement dans les régions montagneuses.

**Haïti possède d'importantes réserves en eau, quoique inégalement réparties.**

Les **aquifères continus**, situés dans les plaines alluviales en zones côtières, représentent plus de 75 % des ressources en eaux souterraines. La profondeur des nappes est la plupart du temps inférieure à 100 mètres. Les sites les plus importants sont les plaines des Cayes, de Léogane, du Cul-de-Sac et des Gonaïves, la vallée de l'Artibonite et la plaine du Nord.

Les **aquifères discontinus**, situés dans les zones escarpées, constituent 15 % du potentiel global des ressources souterraines. Leur productivité est variable et la profondeur des nappes souvent supérieure à 200 mètres, ce qui les rend plus difficilement exploitables<sup>2</sup>. La fraction renouvelable des ressources en eau douce, y compris les eaux stockées dans les aquifères, a été évaluée à la fin des années 1990 à 70 milliards de m<sup>3</sup>/an<sup>3</sup>. À cette époque, seuls 10 % de ce potentiel hydrique étaient exploités, essentiellement pour l'irrigation de terres cultivées et, dans une moindre mesure, pour les usages domestiques<sup>4</sup>.

1. Pnud, République d'Haïti, 2014a.

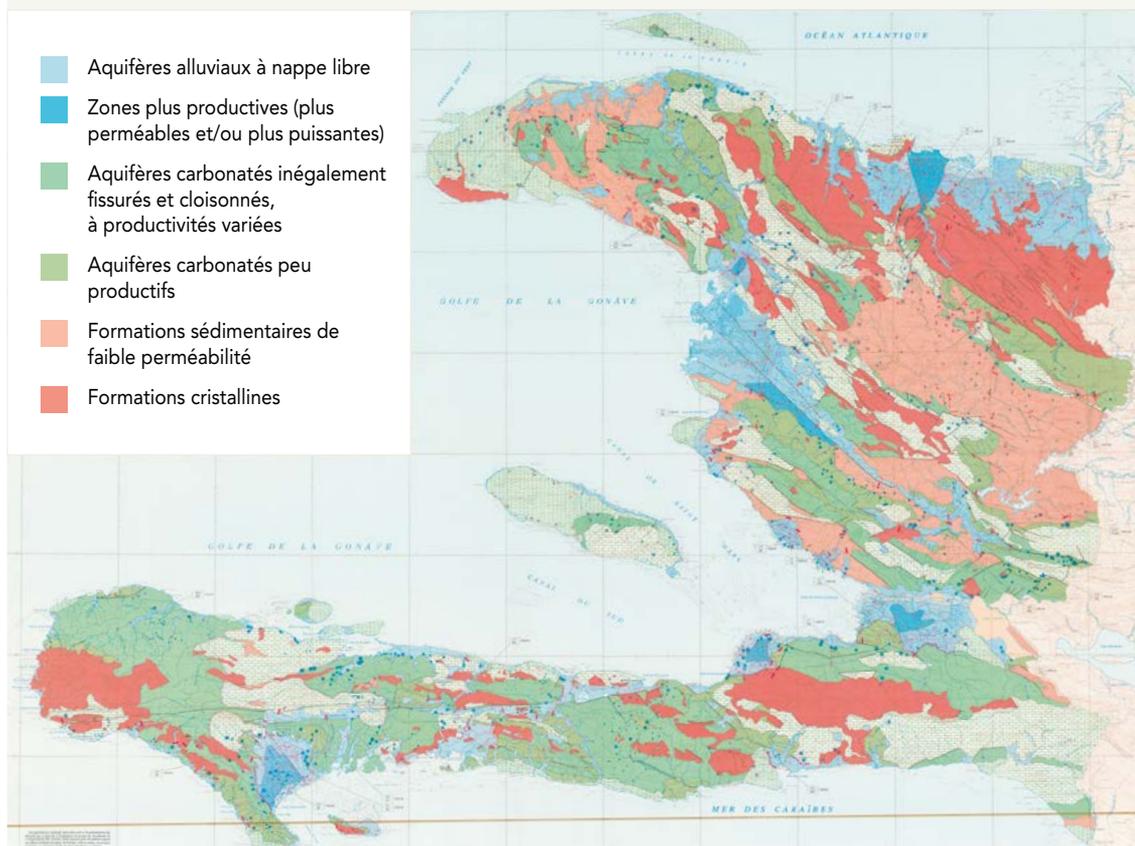
2. Falkenmark M., Widstrand C., 1992.

3. Ces chiffres n'ont jamais été réactualisés. En effet, les relevés hydrologiques ne sont pas conduits systématiquement ou de façon coordonnée, ce qui rend difficile toute exploitation pour des analyses globales.

4. Falkenmark M., Widstrand C., 1992.

**CARTE 2** Carte hydrogéologique d'Haïti

(source : Centre national de l'information géo-spatiale, Haïti)

**DES MODES D'APPROVISIONNEMENT MULTIPLES**

En zone rurale, les modes d'approvisionnement en eau, de même que les pratiques et les usages de l'eau, sont multiples. Afin de satisfaire leurs besoins domestiques, les ménages haïtiens ont recours à plusieurs systèmes d'alimentation, avec des degrés de sophistication, des niveaux de qualité et de coûts variables<sup>5</sup> :

- ➔ réseaux avec desserte par branchement particulier (dans le logement ou dans la cour) ;

**En zone rurale, les modes d'approvisionnement en eau, les pratiques et les usages de l'eau sont multiples.**

5. Cayemittes M. et al., 2013.

- réseaux avec desserte collective (kiosques ou bornes-fontaines);
- puits ou forages privés;
- puits ou forages collectifs (pour un village, un quartier, un voisinage, etc.);
- réservoirs privés approvisionnés par camion;
- achat d'eau embouteillée ou en bidon (achetée auprès du vendeur ou livrée à domicile);
- approvisionnement en eau (payant ou gratuit) auprès du voisinage (raccordé à un réseau ou approvisionné par camion);
- récupération d'eau de pluie;
- consommation d'eau de surface (rivière) ou de source.

Le mode d'approvisionnement des ménages, ou plus précisément la combinaison de plusieurs d'entre eux, varie considérablement d'un contexte à l'autre, selon une multitude de critères hétérogènes : le milieu urbain ou rural, la situation hydrogéophysique locale, les conditions socio-économiques des ménages, les types d'offre existants dans le voisinage, la qualité perçue et effective des services délivrés (qualité de l'eau en particulier), les coûts d'accès et d'utilisation du service en question, la saison, etc. Ainsi, parce que le « marché de l'eau » est pluriel, les données chiffrées de la répartition des modes d'approvisionnement à l'échelle nationale, au-delà du fait qu'elles sont peu fiables, n'ont qu'une signification limitée.

En dépit de la complexité des stratégies d'accès à l'eau et des pratiques des ménages pour s'adapter aux conditions locales, on repère malgré tout quelques grandes tendances concernant les modes d'approvisionnement via les réseaux.

- **La part des réseaux est aujourd'hui encore limitée.** En considérant l'ensemble des usages domestiques (boisson, cuisine, toilette corporelle, lessive, etc.), et en excluant l'agglomération de Port-au-Prince, le prélèvement manuel avec des récipients directement au niveau des sources et des rivières représente, en volume mobilisé, le mode d'alimentation prédominant.
- **L'existence d'un réseau d'eau à proximité des habitations n'implique pas son usage exclusif par les ménages.** Une large majorité des usagers des services en réseaux ont recours, si elles existent, à d'autres offres, payantes ou gratuites, pour satisfaire leurs besoins en eau. Par exemple, les ménages résidant à proximité d'une rivière y recourent généralement pour leur lessive.
- **La qualité de l'eau de boisson**, laquelle « ne doit pas rendre malade », est un souci de plus en plus partagé au sein de la population. Les récentes épidémies de choléra ont conduit l'État et ses partenaires techniques et financiers à mener de vastes campagnes de sensibilisation à la qualité de l'eau. Ayant une conscience accrue des enjeux sanitaires de la consommation d'eau, les ménages privilégient, pour la boisson et la cuisine, l'eau perçue comme étant de meilleure qualité.

→ **L'eau des réseaux n'est pas considérée comme de l'eau potable** et, par conséquent, de l'eau de boisson.

Dans les représentations collectives, l'eau potable renvoie à l'eau conditionnée en bouteille, en bidon scellé et, désormais, en sachet.

La consommation d'eau conditionnée est de plus en plus répandue dans le pays, en milieu urbain comme en milieu rural. On a pu observer, ces dernières années, une importante augmentation des points de vente d'eau traitée avec la technique de l'osmose inverse<sup>6</sup>. Selon le dernier *État des lieux du secteur de l'eau potable et de l'assainissement*<sup>7</sup>, la moitié des habitants des zones urbaines utiliseront à partir de 2020 de l'eau conditionnée pour la boisson. Dans un contexte marqué par l'absence ou la faiblesse des services d'eau collectifs, le récent essor de ce commerce développé par le secteur privé local répond à une forte demande des ménages haïtiens. Il en est de même pour les services de vente d'eau par camion, fournis depuis plus longtemps par des entreprises privées haïtiennes dans un cadre faiblement régulé<sup>8</sup>. Ces marchés informels, dynamiques et prospères, pratiquent des prix souvent élevés, pour une qualité d'eau inégale.

**Dans les représentations collectives, l'eau potable renvoie à l'eau conditionnée en bouteille, en bidon scellé et en sachet.**

## PANORAMA DES SERVICES D'EAU

Parmi les différents modes d'approvisionnement en eau des ménages haïtiens, les réseaux sont couramment appelés « systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP) ». Cette dénomination renvoie à des dispositifs complexes qui peuvent être considérés comme des services.

*Un service est « la fourniture d'un bien matériel et/ou immatériel, propre à améliorer les conditions de vie et/ou favoriser l'activité économique de ceux qui l'utilisent.*

*Il s'agit d'une prestation qui met en relation un fournisseur de service et un bénéficiaire/usager en interactions directes ». (Huppert W., Urban K., 1998)*

Source : Lavigne Delville P., Rosner P.-M., *Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité*, 2008, p. 8.

Les services d'eau potable font partie de ce que l'on appelle les « services essentiels », ainsi nommés car ils répondent à des besoins vitaux, ici la consommation d'eau pour la boisson et la cuisson, et à des besoins en matière d'hygiène. On distingue deux types de services d'eau en Haïti : les services urbains et les services ruraux<sup>9</sup>.

**Les services d'eau potable font partie des « services essentiels ».**

6. L'osmose inverse est un procédé de purification et de potabilisation de l'eau par filtrage fin, qui ne laisse passer que les molécules d'eau.

7. Dinepa, Unicef, 2015.

8. Barrau É., Frenoux C., 2010.

9. Cette partie s'appuie sur les résultats de l'étude *Renforcement de la capacité de la Dinepa dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement – Évaluation de la durabilité financière du secteur de l'eau et de l'assainissement en Haïti* (Ireedd, Gret, 2017).

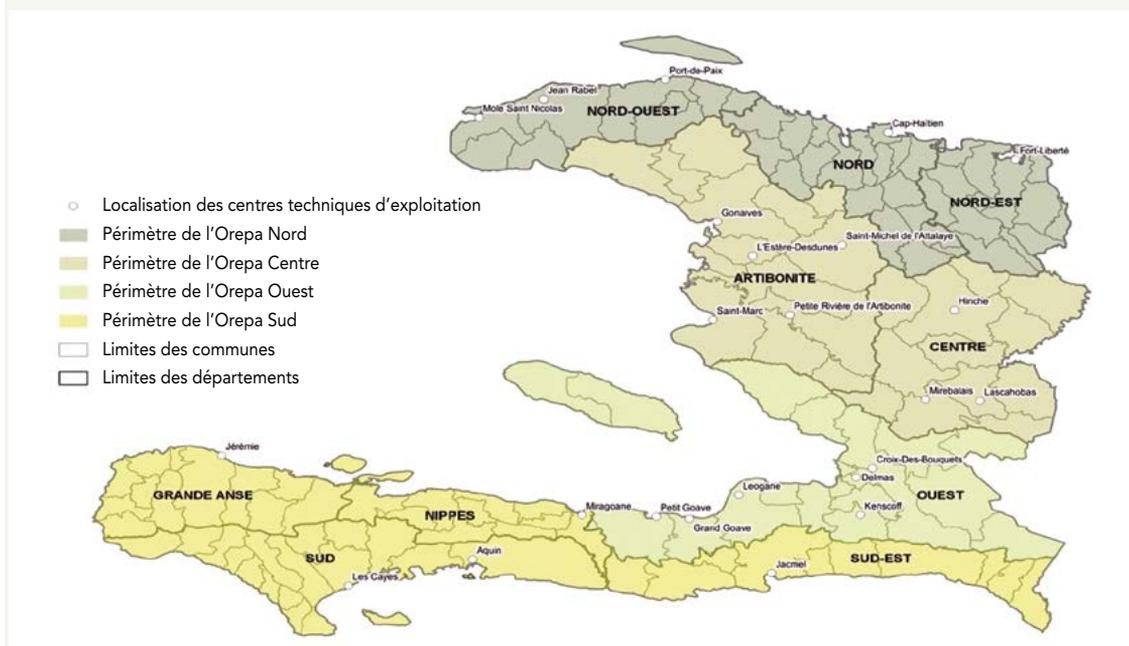
## Les services urbains

En Haïti, 25 villes, y compris l'agglomération de Port-au-Prince, possèdent un réseau d'eau géré par un établissement public<sup>10</sup>, le Centre technique d'exploitation (CTE), placé sous la tutelle de la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Dinepa). Ces réseaux sont de taille variable, allant de quelques kilomètres à une cinquantaine, comme celui des Cayes, plus grand réseau après celui de Port-au-Prince. Certains sont très anciens, comme le réseau de Petit-Goâve, dont une partie des ouvrages remonte à 1928. D'autres sont récents, tels que les réseaux de Ouanaminthe, Miragoâne ou Les Cayes, réhabilités à plusieurs reprises et étendus en 2012, 2015 et 2016.

La majorité de ces réseaux est approvisionnée par gravité<sup>11</sup>. Sept fonctionnent par pompage électrique, et cinq ont une alimentation mixte. Ces réseaux sont loin de parvenir à desservir l'ensemble de la population urbaine. Si les données agrégées indiquent qu'environ

### CARTE 3 Localisation des CTE en Haïti

(source : Gret)



10. À l'exception notable du réseau de Saint-Marc, qui est géré par une société privée dans le cadre d'un contrat de délégation.

11. L'eau est captée via un aménagement au niveau d'une source naturelle, et elle « descend » dans des conduites par la force de la gravité jusqu'aux lieux de traitement, de stockage et de desserte (fontaines collectives ou branchements domiciliaires), tous situés à des altitudes inférieures à celle à laquelle l'eau est captée.

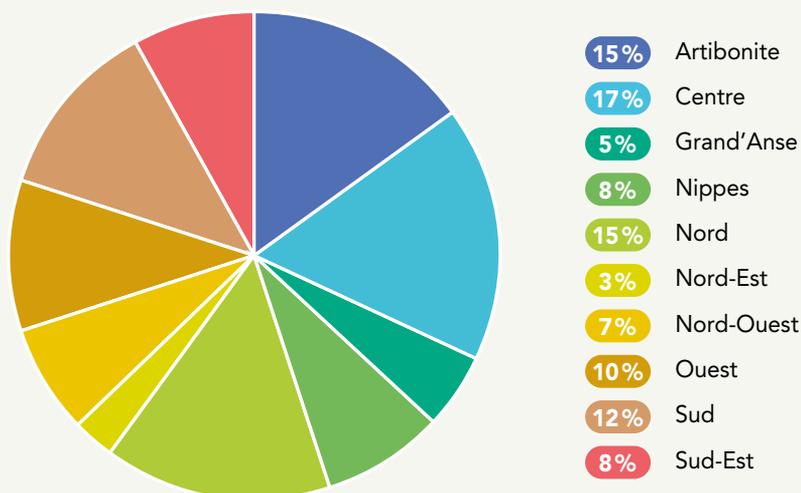
30 % des citoyens accèdent à l'eau potable par ce biais, celles-ci ne possèdent toutefois qu'une fiabilité limitée et confondent des modes de desserte très divers (branchements particuliers, bornes-fontaines, kiosques, etc.).

### Les services ruraux

Selon une base de données conçue et mise à jour par la Dinepa en juin 2016, il existait à cette époque, en milieu rural, 662 systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP). Répartis sur l'ensemble du territoire, ces réseaux sont toutefois moins nombreux dans le département de l'Ouest, où l'urbanisation est la plus forte.

**FIGURE 1** Répartition des SAEP ruraux par département

(crédit : Laetitia Morlat)



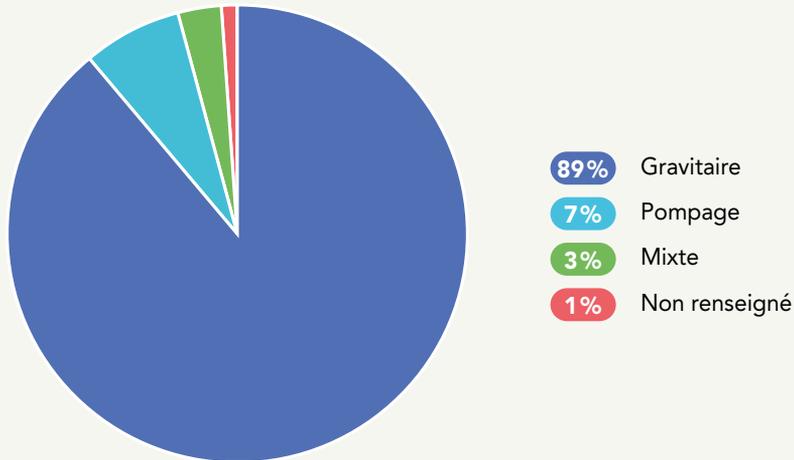
Les informations disponibles sur les SAEP recensés par les équipes de la Dinepa sont incomplètes, et il est donc difficile de décrire fidèlement ces derniers. Environ 200 sont suivis par un système d'indicateurs de performance (SIP), et un peu plus d'une centaine par un système de suivi de la qualité de l'eau (Sisklor).

Ces deux systèmes d'information documentent le fonctionnement d'une partie des services ruraux, mais recèlent des informations parfois erronées, rendant leur degré de fiabilité difficile à évaluer.

**Les informations disponibles sur les SAEP sont incomplètes.**

**FIGURE 2** Répartition des SAEP ruraux par type d'approvisionnement

(crédit : Laetitia Morlat)



Dans le cadre d'une étude menée en 2016-2017<sup>12</sup> par l'Institut des ressources environnementales et du développement durable (Ireedd) et le Gret, un échantillon de 25 SAEP ruraux a été constitué<sup>13</sup>, en partie représentatif des services existants (ceux étant les mieux documentés ont en effet été privilégiés). Il fournit néanmoins quelques informations générales. Ainsi, le patrimoine des SAEP ruraux se compose le plus souvent d'un captage ou d'un forage, d'une ligne d'adduction, d'un ou plusieurs réservoirs disposant ou non de systèmes de traitement de l'eau et de conduites de distribution. La longueur du réseau de distribution varie de 1 000 à 20 000 mètres linéaires.

**Près de 80 % des SAEP recensent moins de 500 branchements particuliers.**

Dans la plupart des cas, les SAEP desservent les populations par le biais de branchements domiciliaires, de kiosques (points collectifs de revente) et de fontaines (points collectifs de distribution gratuite). La proportion de points de revente collectifs par rapport aux branchements particuliers est variable. Par ailleurs, près de 80 % des SAEP recensent moins de 500 branchements particuliers. ●

12. Ireedd, Gret, 2017. L'Institut des ressources environnementales et du développement durable (Ireedd) est un bureau d'études français spécialisé en économie de l'énergie, de l'eau, des transports et du développement durable. Il s'est associé au Gret en 2016 afin de réaliser, pour le compte de la Dinepa, une étude sur la durabilité financière du secteur de l'eau potable en Haïti, financée par la Banque mondiale.

13. Pour les besoins de l'étude, cet échantillon de 25 SAEP a été constitué à partir des critères suivants : répartition géographique, taille (moins de 500 abonnés et plus de 500 abonnés), type d'approvisionnement (gravitaire, pompage ou mixte) et type de gestion.

# Un accès à l'eau insuffisant

## DE FAIBLES TAUX D'ACCÈS

Les données produites par les institutions haïtiennes sur la desserte en eau potable, le taux de couverture du pays, les modalités d'accès à l'eau ou encore la qualité des services délivrés sont insuffisantes et incomplètes. Les informations de référence sur les taux d'accès à l'eau potable proviennent du Joint Monitoring Programme (JMP) de 2017, programme commun à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et au Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef)<sup>1</sup>. Elles sont tirées de projections statistiques effectuées sur la base des recensements nationaux officiels et de plusieurs enquêtes sanitaires et socio-démographiques nationales<sup>2</sup>.

### Grille d'évaluation des services du Joint Monitoring Program

Au début des années 2000, le JMP a mis au point une classification des points d'eau pour suivre les progrès réalisés par chaque pays et faciliter les comparaisons entre ces derniers. Différents niveaux de service ont été déterminés pour évaluer les points d'eau, et une nouvelle grille d'évaluation a été proposée pour renforcer le suivi pendant la période ciblée par les Objectifs de développement durable<sup>3</sup> (ODD). .../...

1. OMS, Unicef, 2017.

2. Recensements nationaux de 1982 et de 2003, *Enquêtes mortalité, morbidité et utilisation des services* (EMMUS 1994-1995, 2000, 2005-2006, 2012, 2016-2017), *Enquêtes sur les conditions de vie* (ECV 2001, 2012). Il convient de manier ces données avec précaution, car elles révèlent plutôt de grandes tendances que d'informations précises. La défaillance des appareils statistiques et la faiblesse des ressources publiques consacrées à la production de données de suivi rendent en effet très incertains les chiffres portant sur la desserte en eau potable, le taux de couverture du pays, les modalités d'accès à l'eau et la qualité des services délivrés.

3. Les ODD appellent chaque pays à garantir un accès universel à l'eau potable d'ici 2030, là où les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) proposaient de diminuer de moitié le nombre de personnes sans accès. De plus, ce nouveau cadre de référence introduit le principe « d'accès équitable », ce qui implique de réduire les inégalités dans les niveaux de services entre les différents groupes socio-démographiques. Il précise enfin que l'eau doit être salubre, et à un coût accessible à tous.

Reprenant la typologie des points d'eau établie pour le suivi des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), cette grille introduit de nouveaux critères portant sur l'accessibilité, la disponibilité et la qualité des services d'eau potable.

**TABLEAU 1** Critères d'évaluation des points d'eau par le Joint Monitoring Program

NIVEAU DE SERVICE	DÉFINITION
Géré en toute sécurité	Eau provenant d'une source améliorée située sur place et disponible en cas de besoin, exempte de contaminations (matières fécales et produits chimiques).
Élémentaire	Eau provenant d'une source améliorée dont le temps de collecte (depuis le lieu d'habitation) est inférieur à 30 minutes.
Limité	Eau provenant d'une source améliorée dont le temps de collecte (depuis le lieu d'habitation) est supérieur à 30 minutes.
Non amélioré	Eau provenant de puits creusés non protégés ou de sources non protégées.
Pas de service	Eau collectée directement dans un cours d'eau, un barrage, un lac, un étang, un ruisseau ou un canal d'irrigation.

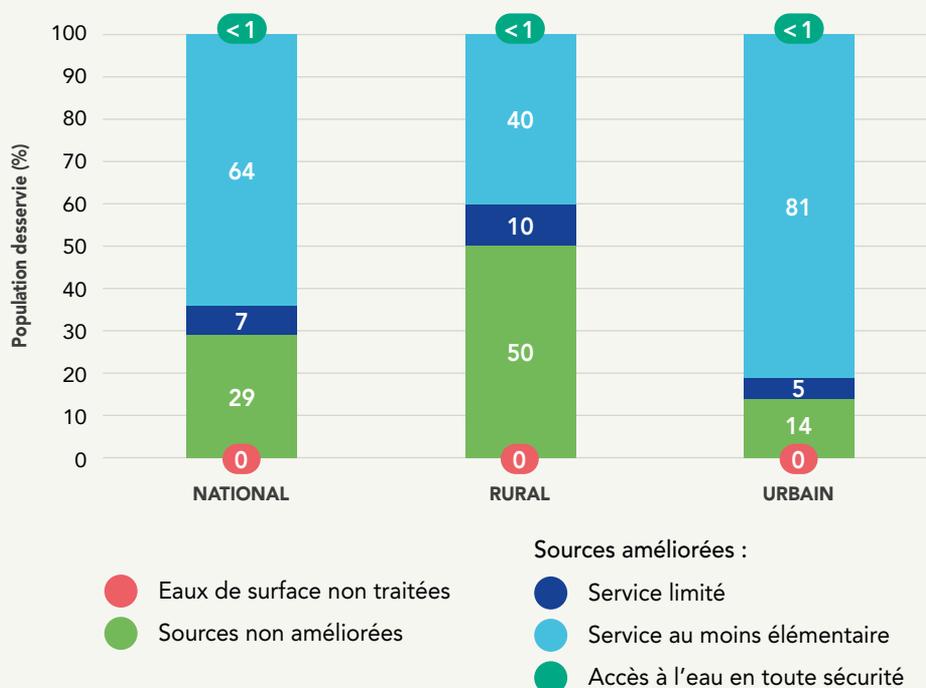
En appliquant les conventions employées par le JMP, moins des deux tiers des ménages haïtiens bénéficiait en 2015 d'un service élémentaire couplé à une source d'eau améliorée, dont environ 40 % de ménages ruraux et 80 % de ménages urbains (voir figure 3). Comme

le montre le graphique ci-contre, près de 30 % des Haïtiens ont recours à des sources d'eau non ou mal protégées, potentiellement insalubres et dangereuses pour leur santé. Ce chiffre monte à 50 % pour les ménages ruraux. Seule une fraction marginale de la population nationale dispose d'un niveau de service qualifié d'élevé, « géré en toute sécurité ». Ces chiffres classent Haïti au dernier rang des pays de la zone des Caraïbes et des Amériques en termes d'accès de la population à l'eau potable.

**Près de 30 % des Haïtiens ont recours à des sources d'eau non ou mal protégées, potentiellement insalubres et dangereuses pour leur santé.**

**FIGURE 3** Types d'accès à l'eau en Haïti en 2015

(source : d'après les données de OMS, Unicef, 2017, p. 64 – crédit : Frédéric Naulet)



## DES TENDANCES PRÉOCCUPANTES

On observe par ailleurs que la situation globale a peu progressé ces quinze dernières années (voir figure 4 page suivante). Par exemple, le nombre de personnes ayant accès à un service élémentaire (sources d'eau améliorées disponibles avec un temps de collecte inférieur à 30 minutes) n'aurait augmenté que de 8 % entre 2000 et 2015, résultat en dessous de la cible qui avait été définie pour l'eau potable par les pouvoirs publics dans le cadre des OMD<sup>4</sup>.

Les performances du secteur de l'hydraulique rurale semblent avoir stagné durant la période étudiée, alors même que la croissance démographique a été modérée dans la plupart des régions rurales<sup>5</sup>. Alors que plus de 85 000 personnes vivant en zone rurale auraient chaque année obtenu un accès à un réseau entre 2011 et 2013<sup>6</sup>, les efforts de

4. La cible haïtienne des OMD avait été fixée à 73 %. Elle concerne le nombre de personnes disposant d'un accès à un service d'eau élémentaire ou limité. La valeur de la cible doit être comparée aux 71 % officiellement atteints en 2015.

5. IHSI, 2015.

6. Ireedd, Gret, 2017.

mise en place de nouveaux systèmes et d'extensions (ou d'améliorations) des services existants ont été nettement insuffisants.

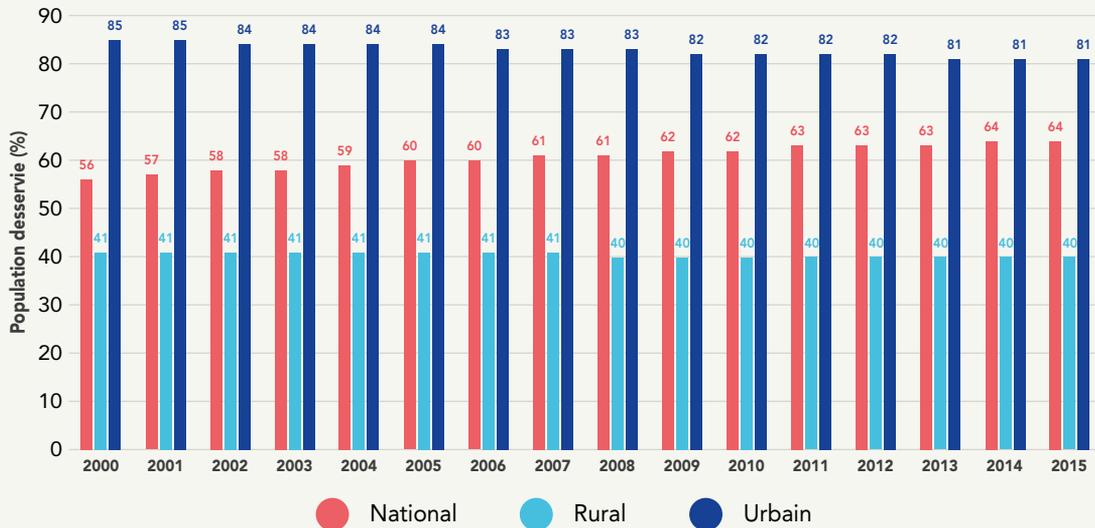
En comparaison, en milieu urbain, l'accès à des sources d'eau améliorées a chuté d'environ 5 % entre 2000 et 2015 du fait d'un manque d'adaptation des infrastructures à la croissance démographique.

**Les efforts de mise en place de nouveaux systèmes et d'extensions (ou d'améliorations) des services existants ont été nettement insuffisants.**

FIGURE 4

### Évolution de l'accès au service élémentaire/source améliorée en Haïti en milieux urbain et rural

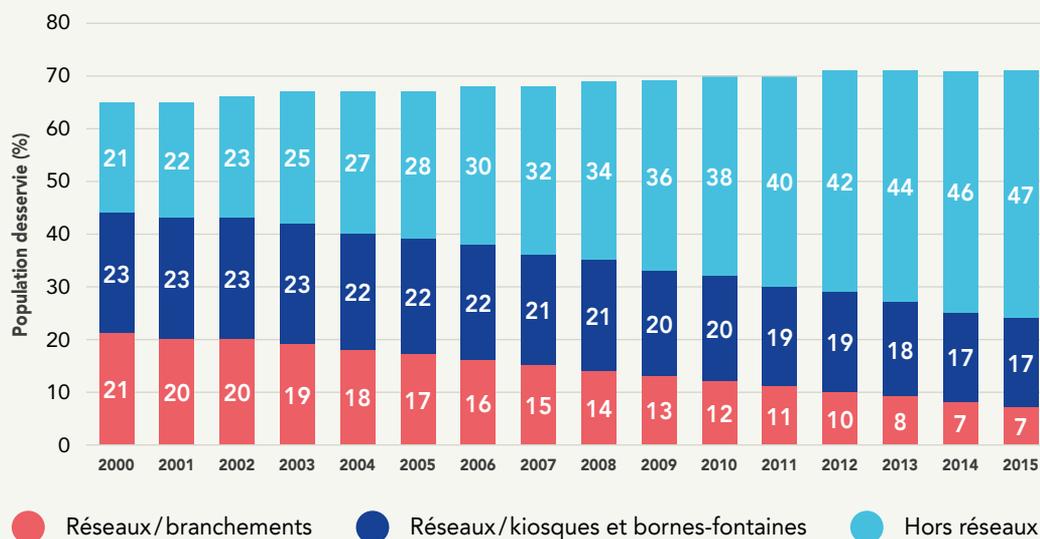
(source : d'après les données de OMS, Unicef, 2017 – crédit : Frédéric Naulet)



Ces résultats sont confirmés par l'analyse de la répartition du nombre de personnes desservies par des systèmes en réseaux (avec raccordement individuel ou par approvisionnement aux bornes-fontaines et aux kiosques) et de celles disposant de sources d'eau améliorées hors réseaux (forages manuels ou motorisés, puits protégés, sources d'eau aménagées, etc.), présentée dans la figure 5. La desserte en eau via les systèmes en réseaux perd régulièrement du terrain au profit des systèmes hors réseaux. D'autre part, la distribution en eau par branchements particuliers (robinets dans le logement ou dans la cour intérieure), présentée comme le plus haut niveau de service, décline également, avec environ 7 % des ménages concernés en 2015 sur l'ensemble du territoire.

**FIGURE 5** Évolution de l'accès au service élémentaire/source améliorée en Haïti selon les sources d'approvisionnement

(source : d'après les données de OMS, Unicef, 2017 – crédit : Frédéric Naulet)



De façon très contrastée, on remarque d'importantes disparités d'accès à l'eau potable en fonction de la localisation géographique (la plupart des ménages utilisant des points d'eau non améliorés vivent dans les zones rurales) et du profil socio-économique des ménages : en 2012, les inégalités d'accès entre les quatre catégories sociales des « très pauvres », « pauvres », « moyens » et « riches » étaient considérables<sup>7</sup>.

**On remarque d'importantes disparités d'accès à l'eau potable en fonction de la localisation géographique et du profil socio-économique des ménages.**

7. Unicef, WHO, 2015.

**TABLEAU 2** Résumé des objectifs de desserte pour l'eau potable

(source : Dinepa, 2012 ; Dinepa, 2009 ; Dinepa, 2018)

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE	ZONES CONCERNÉES	ÉCHÉANCE	OBJECTIF DE COUVERTURE
<i>Réforme et investissements dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans la République d'Haïti – Plan d'investissements en infrastructure d'alimentation en eau potable et d'assainissement</i>	Zones rurales	2015	40 %
	Villes de 5 000 à 50 000 habitants		50 %
	Villes > 50 000 habitants		60 %
	Port-au-Prince		50 %
<i>Vision 2025 : vers une transformation durable des services de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti</i>	Zones rurales	2025	78 %
	Zones urbaines		73 %
<i>Le budget programme par objectif du secteur eau potable et de l'assainissement – BPO-EPA</i>	National	2030	100 %

Par ailleurs, la contamination des eaux de surface est répandue en Haïti, notamment près des zones peuplées. Bien qu'aucune information relative à la qualité de l'eau ne soit disponible, de nombreuses sources indiquent néanmoins que cette contamination a progressé ces dernières années<sup>8</sup>. Les eaux usées domestiques non traitées avant leur rejet, de même que les eaux de ruissellement issues de l'agriculture, dégradent la qualité biologique des rivières et des aquifères peu profonds. La contamination chimique peut quant à elle constituer un problème près des villes et des sites industriels, tandis que la déforestation et les usages excessifs de la ressource détériorent la qualité générale de l'eau. Enfin, dans les zones du littoral et certaines plaines, le pompage excessif des nappes y provoque l'intrusion d'eau de mer, dégradant leur qualité.

Différents documents de référence<sup>9</sup> fixent, pour les années à venir, les objectifs en termes de desserte en eau potable. Ils sont résumés dans le tableau 2 ci-dessus.

À l'évidence, les investissements consentis ces deux dernières décennies dans les ouvrages et infrastructures hydrauliques n'ont pas suffi à suivre la progression démographique, qui a généré des besoins en eau plus importants. Pour espérer répondre à l'appel de l'accès universel à l'eau potable des ODD, il sera nécessaire de redoubler d'efforts. ●

8. Emmanuel E., Bayard R. (dir.), 2016.

9. Dinepa, 2009 ; Dinepa, 2012.

**POINTS À RETENIR**

**A**u vu de la faiblesse des taux d'accès actuels et des disparités géographiques et socio-économiques, l'universalité des services d'eau potable ciblée par les ODD représente un défi considérable pour les institutions publiques haïtiennes et leurs partenaires techniques et financiers. D'importants efforts sont à fournir pour suppléer à l'utilisation des eaux de surface et des points d'eau non améliorés.

Le développement de systèmes d'approvisionnement en eau potable performants et durables doit être un objectif prioritaire des acteurs du secteur. Tout en soulevant l'enjeu de l'investissement, il semble pertinent de réfléchir, sur la base des dispositifs existants, aux conditions d'amélioration de leurs performances et de leur durabilité tant en termes techniques, économiques, sociaux ou encore organisationnels.



## PARTIE 2

# Dispositif institutionnel et stratégies du secteur de l'eau

**C**ette partie brosse un état des lieux de l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau potable, en cours de réforme depuis 2009. Cette réforme s'inscrit dans un contexte d'« État fragile », produit d'instabilités politiques chroniques dans lequel les institutions sont faibles et sous perfusion d'aides financières. La concrétisation de la réforme est un processus lent dans lequel sont progressivement formulés des éléments de stratégie, les attributions des rôles des institutions, ainsi que des procédures et outils contractuels et de gestion. Si ce cadre formel reste encore incomplet dans son application locale, différentes modalités de gestion des services d'eau potable ruraux sont expérimentées par de nombreux projets financés par l'aide internationale.



# L'accès à l'eau potable, un secteur en réforme

## PANORAMA DU SECTEUR AVANT LA RÉFORME

Les premières entités d'envergure nationale de promotion de l'accès à l'eau potable de la population ont été créées sous le régime Duvalier<sup>1</sup> avec, en 1964, la mise en place de la Centrale autonome métropolitaine de l'eau potable (Camep), dédiée à l'approvisionnement de Port-au-Prince, puis, en 1977, la création du Service national d'eau potable (Snep), dont la mission s'étend à l'ensemble du pays.

À la fin des années 1990, ces entités, toujours en fonction, sont sous la responsabilité du ministère des Travaux publics. La Camep possède un statut de société publique autonome et exploite une vingtaine de captages à Port-au-Prince, tandis que le Snep, branche du ministère de l'Hydraulique, assure, via ses bureaux déconcentrés, la gestion directe des services d'eau potable dans les villes secondaires.

Les acteurs du secteur rencontrent de nombreuses difficultés pour satisfaire les besoins de la population. En 1995, seulement 36,5 % des ménages utilisent une source d'eau potable améliorée<sup>2</sup>. Les services en réseaux se caractérisent par une alimentation discontinue, des taux élevés de pertes en eau sur les conduites de distribution, pouvant parfois atteindre 90 %, et une potabilité de l'eau non garantie. À Port-au-Prince, la plupart des installations remontent aux années 1960 et sont vétustes. Seuls 10 % des ménages de la capitale sont raccordés au réseau de la Camep, avec environ 10 000 branchements illégaux<sup>3</sup>. Ces difficultés sont dues à des objectifs de performance et de durabilité des services peu affirmés au sein des institutions du secteur, à un manque d'investissements et à une gestion opérationnelle des services défaillante<sup>4</sup>. Il règne de plus à cette époque

**Les acteurs du secteur rencontrent de nombreuses difficultés pour satisfaire les besoins de la population.**

1. Voir encadré p. 47.

2. Pnud, République d'Haïti, 2014b.

3. Vermersch M., 2010.

4. Vermersch M., 2010.

une confusion au sujet des missions des entités en charge de la fourniture du service : alors que le Snep est censé assumer une mission nationale de coordination des actions, la Camep fonctionne avec une certaine autonomie à Port-au-Prince sur un large éventail de missions (fournisseur de service, maître d'ouvrage, régulateur, etc.), tandis qu'un projet intitulé Postes communautaires d'hygiène et d'eau potable (Pocheap) est mis en œuvre de façon autonome au niveau national par le ministère de la Santé.

**À cette époque, il règne une confusion au sujet des missions des entités en charge de la fourniture du service.**

## LES GRANDS PRINCIPES DE LA RÉFORME

Dans ce contexte de faible taux d'accès à l'eau potable et de dysfonctionnement des institutions du secteur, un projet de réforme commence à être discuté dans les années 1990. Celle-ci s'inscrit dans une dynamique d'évolution du secteur de l'eau au niveau mondial, notamment impulsée par la conférence de Dublin (1992). Lors de cette conférence, quatre grands principes fondamentaux pour le secteur de l'eau au niveau mondial sont mis en avant : l'importance d'une gestion efficace d'une ressource indispensable, l'importance de la participation dans sa gestion, le rôle essentiel des femmes dans le secteur et la valeur économique de l'eau, induisant une nécessité de paiement des services<sup>5</sup>. Acteur majeur du financement du secteur, la Banque interaméricaine de développement (BID) est le principal accompagnateur du processus. Une première ébauche de loi-cadre portant organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement est produite en 1998 mais, du fait de l'instabilité politique des années 2000, le processus est ralenti et la loi-cadre n'est adoptée qu'en 2009.

Dans la continuité des évolutions du secteur de l'eau au niveau international, la loi-cadre s'articule autour de principes structurants dont l'objectif est de résorber les dysfonctionnements du secteur.

Le premier principe est celui de la **cohérence du secteur**, qui passe par la création d'une entité unique de supervision.

Un ensemble de principes est établi autour de la **séparation des responsabilités** de régulation, de maîtrise d'ouvrage et de fourniture de services d'accès à l'eau. L'État central est appelé à se concentrer sur une fonction de régulation du secteur et à se désengager des fonctions d'exploitation des services et de réalisation opérationnelle des travaux. Cela va de pair avec la **décentralisation de la maîtrise d'ouvrage** dans l'optique de responsabiliser les pouvoirs publics de proximité, aux niveaux régional, départemental et communal, mais aussi de diversifier les types d'exploitation en professionnalisant le secteur, notamment à travers la délégation du service public à des opérateurs privés.

5. ICWE, 1992.

Un autre principe concerne la **recherche de l'autonomie financière** du secteur, en cohérence avec l'adoption au niveau mondial du référentiel marchand<sup>6</sup>. Celui-ci repose sur la généralisation du principe de paiement du service par ses usagers, raison pour laquelle la réforme prévoit la mise en place d'une politique tarifaire permettant d'opérer un compromis entre le coût du service et la capacité de paiement des usagers. Puisqu'il semble clair dès le départ que tous les services d'eau potable en milieu rural ne peuvent être rentables, l'autonomie financière est associée à l'idée d'une péréquation entre ces derniers et certains services urbains, en théorie plus facilement rentables.

## LA REFORME DES INSTITUTIONS DU SECTEUR ET DE LA GESTION DES SERVICES

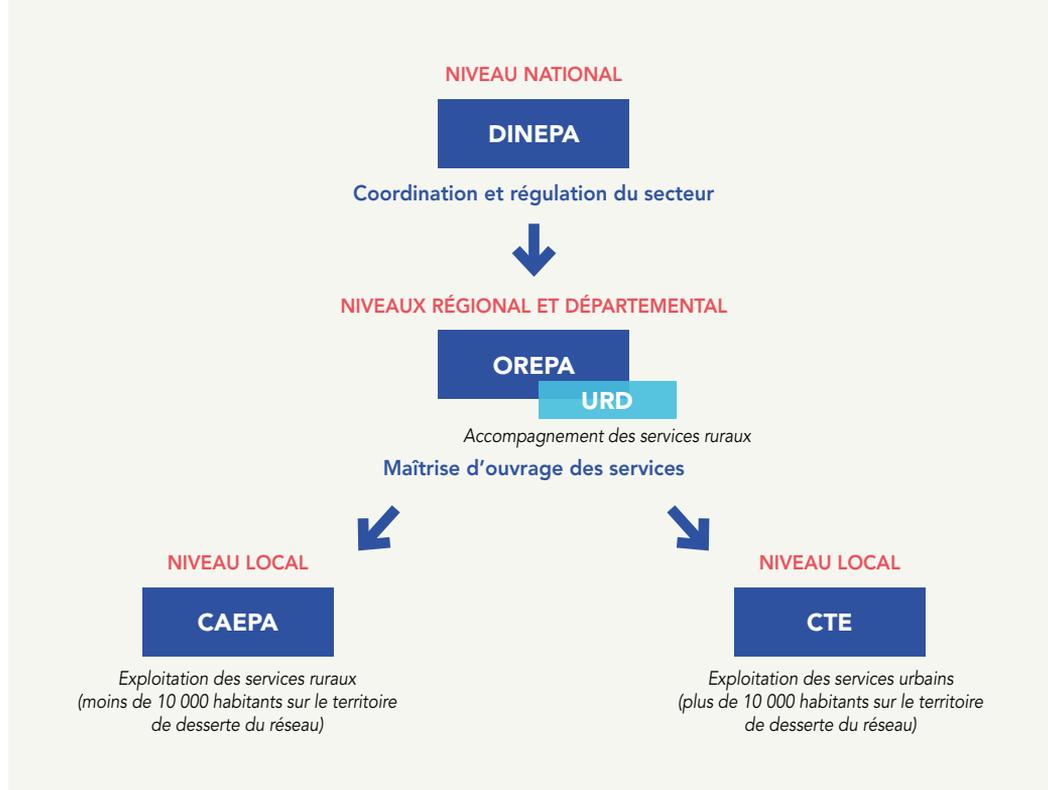
La mise en œuvre de la réforme débute par une refonte des institutions du secteur. La Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Dinepa) est créée en 2009. Il s'agit d'une direction du ministère des Travaux publics, Transports et Communication (MTPTC), qui en assure le contrôle. Elle a pour mission de définir et d'exécuter la politique de l'État dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement autour de trois axes : le développement du secteur au niveau national, sa régulation et le contrôle des acteurs. Des offices régionaux de l'eau potable et de l'assainissement (Orepa) sont également créés pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des systèmes et organiser leur exploitation commerciale et opérationnelle. En milieu urbain, ils le font à travers des entités publiques, les centres techniques d'exploitation (CTE), qui agissent en tant que fournisseurs de service. Pour les réseaux desservant moins de 10 000 personnes, ce qui correspond au milieu rural, les Orepa peuvent déléguer aux comités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (Caepa) la gestion et l'entretien des systèmes ruraux. Au sein de chaque Orepa, une unité rurale départementale (URD) est créée pour le suivi des services d'eau potable ruraux.

**La mise en œuvre de la réforme débute par une refonte des institutions du secteur.**

L'instauration de nouvelles institutions amorce le processus de décentralisation du secteur. L'objectif, à plus long terme, est de transférer la maîtrise d'ouvrage des services aux communes. Cependant, à cette époque, le contexte n'est pas encore favorable à ce transfert. La création des Orepa est considérée comme une solution transitoire en attendant que le processus de décentralisation de l'État soit plus avancé. Les communes se voient néanmoins dotées de techniciens d'eau potable et d'assainissement communaux (Tepac) afin de les préparer à assumer leur future mission.

6. « Les référentiels balisent les frontières d'un secteur [...]. Un référentiel renvoie aux valeurs et sert de référence pour l'interprétation des règles pour l'action. Il permet de hiérarchiser les finalités de l'action, entre équité et efficacité. » (Valette H. et al., 2015, p. 16)

**FIGURE 6** Nouvelle organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti



## AVANCÉES ET LIMITES DES ÉVOLUTIONS DU SECTEUR

La mise en œuvre opérationnelle de la réforme est guidée par des plans stratégiques sectoriels, dont le premier a été produit en 2008, puis actualisé en 2010 et 2016. Un travail de programmation par objectif a été mené en 2017 et 2018, permettant de préciser les objectifs et les stratégies du secteur à l'horizon de 2030. D'une manière générale, la concrétisation de la réforme est lente et la gouvernance du secteur est en construction.

Au niveau central, on constate un processus de structuration de la Dinepa, avec notamment la formalisation, puis l'évolution, d'un organigramme comportant une direction générale, une coordination générale, différentes directions réunies dans un conseil de direction et, depuis 2018, un conseil d'administration. On note également plusieurs avancées amorçant un début de régulation du secteur.

**La concrétisation de la réforme est lente et la gouvernance du secteur est en construction.**

- Il existe depuis 2013 un référentiel technique constituant un corpus de normes servant de base à la réalisation, à la gestion et à la régulation des services délivrés par les institutions publiques et les opérateurs (conception et réalisation des ouvrages, traitement et qualité de l'eau, quantité et pression de l'eau distribuée, gestion des rejets, performances en matière de gestion administrative et financière, relation clientèle, etc.).
- Un outil de relation entre la Dinepa et les ONG menant des actions dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement a été élaboré dans le but d'en faciliter le suivi par la Dinepa. Cet outil ne s'applique pas encore à l'ensemble des structures agissant dans le secteur. Le contrôle effectif par la Dinepa des actions menées reste par ailleurs difficile, faute de moyens et d'outils opérationnels pour le mener à bien.
- Un observatoire a été mis en place en 2008 dans le but de produire un ensemble d'informations et d'analyses sur le secteur et faciliter la prise de décision. Temporairement dysfonctionnel, il a été redynamisé en 2016, mais sans encore être en mesure de jouer un rôle d'alimentation de la réflexion stratégique et d'aide à la prise de décision de l'institution à partir d'indicateurs. Les systèmes d'information sur la qualité de l'eau (Sisklor) et sur les performances des services (SIP) donnent de bonnes perspectives mais nécessitent d'être renforcés et développés afin de couvrir la totalité des services.

Depuis 2018, la Dinepa dispose également d'une stratégie sectorielle et a formalisé des stratégies spécifiques pour les sous-secteurs de l'eau potable et de l'assainissement. Ces stratégies mettent l'accent sur l'accès universel aux services ainsi que sur l'amélioration de la gouvernance et de la régulation du secteur, l'augmentation des marges d'exploitation et la gestion durable de la ressource.

Il reste toutefois d'importants défis à relever pour que la réforme se concrétise. Ces derniers concernent la définition et la mise en place d'une politique de service public et d'une politique tarifaire, ainsi que la mise en place d'une régulation effective et du processus de décentralisation. La régulation exercée par la Dinepa sur le secteur en est encore à ses balbutiements. L'évaluation de la réforme effectuée en 2016 par l'Observatoire international de l'eau (OIEau) met en évidence différents freins à son déploiement. En particulier, les cadres de la Dinepa s'investissent davantage dans l'exécution directe des projets régionaux d'accès à l'eau potable que dans le processus de réforme<sup>7</sup>. Il en découle une organisation fonctionnelle qui ne facilite pas la construction d'une institution régulatrice du secteur. Son organigramme est structuré par thématiques (opérations régionales, technique, assainissement, etc.) et non en fonction des grandes missions de l'institution. De manière générale, la Dinepa se caractérise par un fonctionnement complexe, une absence de circuit clair de gestion, des actions cloisonnées, peu analysées et peu évaluées, et des cadres qui manifestent une compréhension partielle des missions de l'institution<sup>8</sup>. Il est donc nécessaire que l'institution monte en compétences de façon significative afin de pouvoir pleinement assurer ses missions<sup>9</sup>. Enfin, si le processus de réforme a été porté

7. OIEau, 2016, p. 14.

8. OIEau, 2016, p. 17.

9. OIEau, 2016, p. 30.

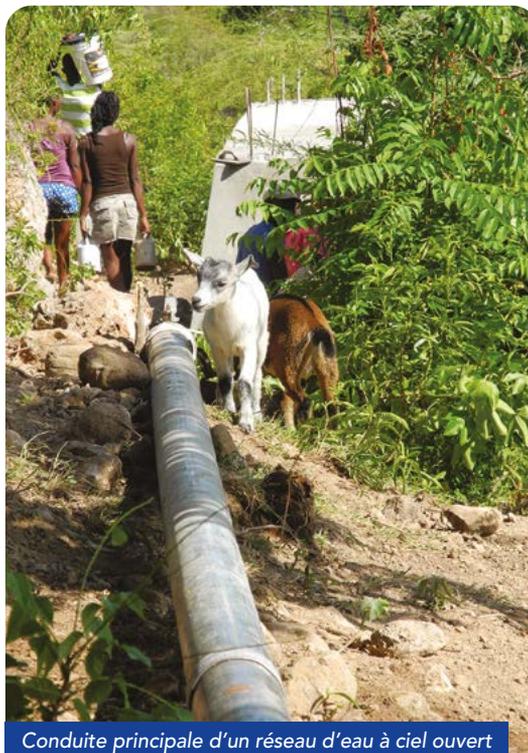
durant quelques années par des dirigeants haïtiens du secteur, les choses avancent aujourd'hui davantage sous l'impulsion des bailleurs de fonds, qui l'imposent comme condition d'octroi des financements d'investissement. Les stratégies propres à chaque bailleur et leurs difficultés à se coordonner n'aident pas non plus à la construction d'une cohérence globale de l'action de la Dinépa.

Au niveau régional, le processus de décentralisation est très long. Un avant-projet de loi-cadre est en discussion depuis 2020 pour doter les Orepa d'un statut légal. Cette loi prévoit notamment que ces derniers assument la responsabilité de « planifier, développer et contrôler les infrastructures et services EPA à l'échelle de leur territoire » et de « [...] faire assurer l'exploitation commerciale et opérationnelle des systèmes d'approvisionnement en eau<sup>10</sup> ». L'avant-projet

stipule que la Dinépa est chargée de doter les Orepa des moyens humains, financiers et matériels nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités par le biais de différentes sources de financement (subvention du Trésor public, d'un bailleur de fonds ou d'une organisation internationale, ou prélèvement sur les recettes des services d'eau). Si ce document représente une avancée en matière de décentralisation, la concrétisation de ses dispositions est cependant à envisager sur le long terme.

**Les moyens mis à disposition des Orepa ne leur permettent pas d'accomplir leur mission de maîtrise d'ouvrage.**

En effet, les moyens matériels, financiers ou en termes de compétences actuellement à la disposition des Orepa ne leur permettent pas d'accomplir leur mission de maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, elles possèdent une faible autonomie décisionnelle et n'administrent directement aucun programme d'investissement, responsabilités qui restent jusqu'à présent du ressort de la Dinépa. Par conséquent, elles encadrent peu les CTE et les services ruraux, et assurent difficilement un suivi des indicateurs économiques et de performance. ●



Conduite principale d'un réseau d'eau à ciel ouvert

10. Avant-projet de loi organisant les offices régionaux d'eau potable et d'assainissement (Orepa) et la création des centres techniques d'exploitation (CTE), 2020.

# Un secteur sous perfusion au sein d'un État fragile

## UNE FRAGILITÉ HISTORIQUE

Le fonctionnement et les caractéristiques du secteur de l'eau potable en Haïti s'enracinent dans un contexte général de grande fragilité de l'État, héritée de l'histoire de sa construction.

Colonisée par les Espagnols, les Anglais et les Français, la partie occidentale de l'île d'Hispaniola gagne son indépendance face aux troupes de Napoléon en 1804. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, Haïti connaît en tant qu'État indépendant une forte instabilité : les régimes se succèdent entre violentes dictatures, rébellions sanglantes et coups d'État.

Afin de protéger leurs intérêts économiques, les États-Unis occupent Haïti entre 1915 et 1934 et y pratiquent une administration autoritaire et inégalitaire qui suscite de nombreux soulèvements. L'instabilité politique est de nouveau très forte jusqu'en 1957, date à laquelle est instauré le régime Duvalier. Cette dictature défendue par une milice paramilitaire associe corruption et inefficacité de l'État jusqu'en 1986. L'élection de Jean-Bertrand Aristide, en 1990, promet un progrès de la démocratie et des libertés fondamentales. Mais s'ouvre en réalité une période de libéralisation des barrières douanières, de répression des oppositions, de corruption et de forte recrudescence du trafic d'armes et de drogues. À tel point qu'une Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah) est mobilisée de 2004 à 2017.

Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre cause 300 000 morts dans la région de Port-au-Prince et ébranle le pays et ses institutions. Une Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), comportant des représentants du gouvernement haïtien et de la communauté internationale, est créée afin de mener la reconstruction du pays.

Avec l'élection de Joseph-Michel Martelly en 2011 débute l'ère PHTK<sup>1</sup>, marquée par toujours plus d'inégalités et par une forte corruption étatique. Issu de cette mouvance politique, l'entrepreneur Jovenel Moïse est élu président en 2017. En 2019, le pays tombe dans une grave crise politique et sociale marquée par une paralysie du pays et une hausse significative de l'insécurité.

1. Le Parti Haïtien Tèt Kale (PHTK) est le parti créé par Joseph-Michel Martelly pour son élection en 2011.

De son indépendance en 1804 à la chute de Duvalier en 1986, aucun État démocratique n'a pu voir le jour. Si le départ de Duvalier permet une ouverture dans ce sens, la mise en place d'un régime démocratique se heurte à la corruption et au dysfonctionnement des institutions de l'État. Selon le Fragile States Index élaboré par The Fund for Peace<sup>2</sup>, Haïti occupe la douzième position dans la liste des États les plus fragiles du monde, et se situe juste après l'Irak. Il obtient ainsi des notes maximales sur certains critères de faillite d'un État : l'intervention extérieure, la faible légitimité de l'État, l'économie inégalitaire et la mauvaise qualité des services publics.

**Haïti occupe la douzième position dans la liste des États les plus fragiles du monde.**

*« À s'en tenir à l'évolution des trente dernières années, celles de la transition de la dictature duvaliériste vers la démocratie, force est de constater que les tentatives pour mettre en place un État démocratique et moderne en Haïti, capable d'offrir à sa population des services et une sécurité tels qu'elle n'ait pas besoin d'aller les chercher dans un pays étranger, ont échoué. »*

Source : Théodat J.-M., *Haïti : un État fragile dans les Caraïbes*, 2017.

## ENTRE PERFUSION FINANCIÈRE ET CORRUPTION

La faiblesse de l'État se matérialise tout particulièrement par deux phénomènes complémentaires qui s'enracinent et se perpétuent.

Le premier est une situation de « perfusion financière » permise par l'aide internationale et les transferts de la diaspora haïtienne. En effet, les impôts ne couvrent qu'un tiers des recettes fiscales attendues et le budget d'investissement de l'État est financé à 85 % par l'aide internationale. Par ailleurs, des départements entiers (Nord-Ouest, Grand'Anse, Sud-Est) vivent sous perfusion des transferts d'argent opérés par les Haïtiens de l'étranger à destination de leur famille restée au pays.



*Lessive à la fontaine au pied d'un captage*

2. The Fund for Peace, Fragile States Index [consulté le 2 décembre 2019], <https://fragilestatesindex.org/>

La réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement est soutenue par des bailleurs d'envergure, qui financent le fonctionnement de la Dinepa et les investissements dans les infrastructures. La Banque interaméricaine de développement (BID), l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID), la Banque mondiale, l'Unicef et la Coopération suisse apportent également un appui financier significatif et régulier. En 2014-2015, le secteur de l'eau potable était financé à 87 % par les apports des bailleurs de fonds<sup>3</sup>. Lors de la même période, les recettes issues de la vente d'eau, autrement dit les ressources propres du secteur, couvrent 38 % de ses coûts d'exploitation, et 20 % de la totalité des dépenses (investissements compris). Les ressources mobilisées par les bailleurs de fonds couvrent la quasi-totalité des investissements et la moitié des dépenses d'exploitation. La part du Trésor public dans le financement du secteur est très faible, et s'élevait en 2014-2015 à 3 %.

Le second phénomène est celui de la corruption. Selon Magaly Brodeur, enseignante et chercheuse en éthique publique et sociologie de l'action publique à l'université Sherbrook, la corruption s'est graduellement institutionnalisée en Haïti. Cette institutionnalisation relève d'une banalisation, d'une normalisation et d'une acceptation à grande échelle qui se sont implantées dans les mœurs<sup>4</sup>. La « politique du ventre<sup>5</sup> », expression servant à décrire les pratiques des agents de l'État en Afrique, est reprise par le politiste Robert Fatton pour décrire la situation en Haïti :

*« La politique est devenue l'apanage de ceux qui veulent sortir de la misère dans un pays où la pauvreté est endémique et où, quelle que soit la richesse qui existe, elle demeure concentrée entre les mains de quelques familles. »*

Source : Heine J., Verlin J., *Modes de gouvernement en Haïti après le séisme de 2010*, 2014, p. 20.

La grave crise politique qui a éclaté en 2019 à la suite de la révélation d'un scandale de corruption autour de fonds vénézuéliens montre cependant que les Haïtiens rejettent fortement la corruption des hautes sphères de l'État et l'accusent de maintenir le pays dans la pauvreté. ●

3. Ireedd, Gret, 2017.

4. Brodeur M., 2012.

5. Bayart J.-F., 2006.



# Éléments de stratégie nationale pour la gouvernance des services ruraux

## LA STRATÉGIE DE LA DINEPA AU NIVEAU RURAL

### Éléments de stratégie générale

Si la Dinepa ne dispose pas encore d'un document de politique générale, elle a néanmoins formulé des éléments de stratégie globale. Elle a notamment construit, en 2017, avec l'appui de la Banque mondiale, un cadre logique qui sert de base à un Budget par objectif (BPO). Ce cadre logique est structuré en cinq objectifs spécifiques, dont les idées fortes sont de parvenir à :

- un accès universel de la population haïtienne à l'eau potable en 2030, en milieu urbain comme en milieu rural ;
- une rentabilité financière et une qualité des services d'eau potable délivrés par la Dinepa, intégrant la possibilité d'une délégation du service à des opérateurs privés pour améliorer l'efficacité de la gestion ;
- un renforcement global des capacités de la Dinepa aux niveaux central et décentralisé. Cela concerne le rôle de régulateur de la Dinepa centrale, le rôle de maître d'ouvrage des Orep et l'implication croissante des communes à ce niveau, ainsi que la professionnalisation des exploitants des services urbains et ruraux. La Dinepa dispose également de documents stratégiques spécifiques pour différents sous-secteurs, tels le secteur rural, le secteur de l'assainissement, le traitement de l'eau à domicile, etc.

### Les missions de l'institution pour le secteur rural et les outils déployés

Des éléments de stratégie pour le secteur rural avaient été formulés en 2014, cinq années après la promulgation de la loi-cadre. À cette époque, la Dinepa a précisé ses missions pour le milieu rural et ébauché une stratégie d'appui et de développement. Depuis, cette stratégie n'a ni été complétée, ni mise à jour au regard des expériences menées dans ce secteur par la Dinepa, les organisations locales et les ONG.

**TABLEAU 3** Les missions de la Dinepa pour le milieu rural

(source : d'après Bertrand F., 2014)

MISSIONS GÉNÉRALES	MISSIONS EN MILIEU RURAL
Développement du secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir des infrastructures fonctionnelles et adaptées.</li> <li>- Arriver à une autonomie financière.</li> <li>- Renforcer le rôle des mairies en vue du transfert de la maîtrise d'ouvrage.</li> </ul>
Régulation du secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offrir un cadre définissant un service de qualité.</li> <li>- Définir un cadre pour la gestion durable des infrastructures.</li> <li>- Établir des normes, des directives et des indicateurs de performance.</li> </ul>
Contrôle du secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôler les acteurs (coordination, partenariats, etc.).</li> <li>- Contrôler les services.</li> </ul>

La stratégie du secteur rural a été présentée en 2014 par la direction du milieu rural. Elle comporte différents axes précisant les modalités d'exploitation des services et leur accompagnement par la Dinepa.

- **Les modalités d'exploitation** : deux schémas de gestion ont été retenus, l'un prévoyant une exploitation exclusivement à la charge d'un Comité d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (Caepa), et l'autre confiant l'exploitation à un opérateur professionnel (OP) chapeauté par un Caepa, maître d'ouvrage du service.
- **Les outils standardisés** : la stratégie de la Dinepa prévoit la création d'outils contractuels et de gestion standardisés, tels que les statuts des Caepa et les contrats de délégation de gestion aux opérateurs professionnels, ainsi que des modèles de rapports techniques et financiers mensuels et annuels.
- **Les systèmes de suivi** : afin de suivre la qualité de l'exploitation des systèmes d'approvisionnement en eau potable ruraux, la Dinepa a mis au point le SIP et le Sisklor pour un certain nombre de services.

### Les acteurs de la gouvernance des services et leurs rôles

Selon la loi-cadre portant organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, la gestion des services d'eau potable ruraux implique trois catégories d'acteurs : un **maître d'ouvrage** (et parfois un maître d'ouvrage délégué), un **exploitant** et une **association d'usagers du service**.

**La gestion des services d'eau potable ruraux implique trois catégories d'acteurs : un maître d'ouvrage, un exploitant et une association d'usagers.**

## Le maître d'ouvrage

### Qu'est-ce que le maître d'ouvrage d'un service ?

Le maître d'ouvrage d'un service est une personne morale propriétaire de l'ouvrage, responsable de celui-ci et, plus particulièrement, de son fonctionnement et de son développement. Il a pour rôle de planifier et de faire financer le développement du service sur son territoire de compétences, et d'assurer la bonne coordination des différents acteurs en accord avec les réglementations et la stratégie nationale<sup>1</sup>. « La maîtrise d'ouvrage implique une habilité d'un organe politique ou administratif à penser et à organiser un programme de travaux, passer des commandes et déléguer des tâches en utilisant la formulation adéquate pour la délégation, gérer les ressources financières, et contrôler la bonne exécution des commandes ainsi que la qualité des services et prestations<sup>2</sup>. »

D'après la loi-cadre, la maîtrise d'ouvrage des services d'eau potable revient aux offices régionaux d'eau potable et d'assainissement (Orepa), responsables de la qualité du service délivré aux usagers. Dans ce cadre, ils doivent assurer un suivi régulier de l'exploitation à plusieurs niveaux : la desserte en eau sur le territoire du réseau, l'entretien et la maintenance des installations, la qualité du service (continuité, aspects sanitaires, tarification) et sa situation financière. Lorsque l'exploitation est assurée par un opérateur professionnel, la loi-cadre prévoit que l'Orepa délègue la maîtrise d'ouvrage au Caepa. Dans ce cas, le suivi de la gestion du service doit être réalisé par ce dernier, mais l'Orepa doit continuer à jouer le rôle de maître d'ouvrage en lien avec lui. La loi-cadre prévoit également que la maîtrise d'ouvrage soit transférée aux communes : l'échéance de ce transfert est toutefois non définie et la loi-cadre sous-entend qu'il est conditionné par la capacité de ces collectivités territoriales à jouer ce rôle.

## L'exploitant

### Qu'est-ce qu'un exploitant ?

L'exploitant (ou gestionnaire) est l'entité qui délivre le service, c'est-à-dire qui exécute l'ensemble des opérations destinées à le faire fonctionner durablement. Cela comprend les opérations techniques de délivrance du service, les opérations commerciales ainsi que les opérations administratives et financières. L'exploitant du service peut être de nature institutionnelle et juridique variée : micro-entreprise privée, association, entité publique, etc.

1. Gabert J. (dir.), 2018.

2. Naulet F., Biteete L., 2014, p. 36.

La loi-cadre prévoit que l'exploitation des services d'eau potable ruraux soit réalisée par un **Caepa** élu par les usagers, ou par un **opérateur professionnel** signataire d'un contrat de délégation de gestion.

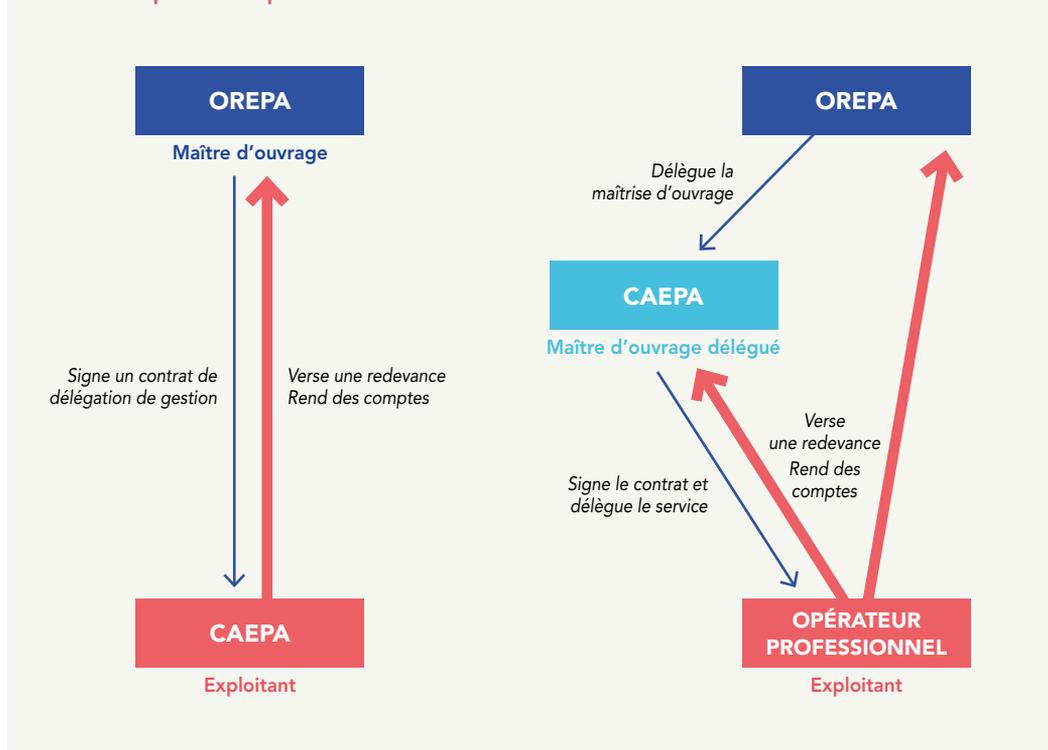
**FIGURE 7** Description des deux types d'exploitants

LE CAEPA		L'OPÉRATEUR PROFESSIONNEL	
MODE DE CONSTITUTION	ÉLU PAR LES USAGERS OU LES FUTURS USAGERS	MODE DE DÉSIGNATION	RECRUTÉ PAR LE CAEPA ET L'OREPA DANS LE CADRE D'UN APPEL D'OFFRES
Durée du mandat	3 ans	Durée du mandat	3 ans
Composition	5 membres (un président, un secrétaire, un trésorier, un conseiller et un représentant de la mairie, nommé par le maire). Ils embauchent si nécessaire du personnel technique (plombier, secrétaire).	Composition	1 responsable de l'opérateur qui embauche un ou plusieurs employés pour l'exécution de tâches de gestion (plombier, secrétaire, comptable, agent de lecture des compteurs, etc.).
Fonctionnement	Les membres du Caepa s'organisent pour exploiter le service de manière collective.	Fonctionnement	L'opérateur fonctionne comme une entreprise exploitant un service.

Le contrat de délégation de gestion doit être signé par l'exploitant avec le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué du service. Si l'exploitant est un Caepa, le contrat est signé avec l'Orepa. Si l'exploitant est un opérateur professionnel, il est signé avec le Caepa, qui joue le rôle de maître d'ouvrage délégué. Dans le cadre de ce contrat, l'exploitant n'accède pas à la propriété du réseau, mais en est son gestionnaire. Il est responsable de la production et de la distribution de l'eau potable aux usagers, à ses frais, et est tenu à l'entretien et à la préservation du patrimoine. Il s'engage à fournir une certaine qualité de service, tant en termes de continuité qu'en termes sanitaires, et à appliquer une tarification définie en concertation avec l'Orepa.

Si l'exploitant est un Caepa, il doit rendre des comptes à l'Orepa. Si l'exploitant est un opérateur professionnel, il doit alors rendre des comptes au Caepa et à l'Orepa. Dans les deux cas, il doit leur verser une redevance calculée sur un pourcentage des recettes réalisées.

**FIGURE 8** Les deux modalités de délégation du service prévues par la loi-cadre de 2009



### ■ L'association d'usagers

Selon la loi-cadre, une association d'usagers doit être mise en place afin de défendre les intérêts des usagers par rapport au service. Elle se compose des usagers du service, des autorités locales et de représentants des organisations ou associations locales présentes sur le territoire de desserte du réseau. Lorsqu'elle existe, elle élit les membres du Caepa et assure le contrôle des activités réalisées par celui-ci, qui est tenu de lui adresser chaque année un rapport technique et financier – de la même façon que l'opérateur professionnel s'il y en a un.

### Zoom sur les deux scénarios d'exploitation des services d'eau potable ruraux

Le cadre légal du secteur prévoit donc deux modalités d'exploitation des services d'eau potable ruraux : « Caepa seul » ou « Caepa + opérateur professionnel (OP) ». Les documents de stratégie de la Dinepa les synthétisent comme dans le tableau 4 page suivante.

**Le cadre légal du secteur prévoit deux modalités d'exploitation.**

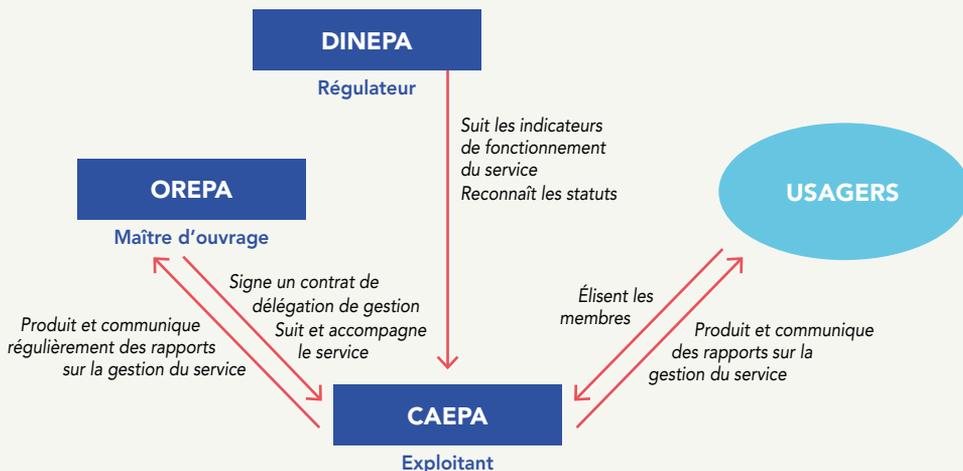
**TABLEAU 4** Éléments de stratégie de la Dinepa en matière de gestion des services d'eau potable ruraux

(source : d'après Bertrand F., 2014)

EXPLOITATION ET MAINTENANCE DES OUVRAGES	
<p><b>Scénario 1 : Caepa + OP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégation du service de gestion de l'eau à un OP sous la supervision du Caepa.</li> <li>- Le Caepa a la charge du contrôle et du suivi de l'exploitation.</li> <li>- Fonds d'investissement : Dinepa, bailleurs de fonds.</li> <li>- Entretien des ouvrages par l'OP.</li> </ul>	<p><b>Scénario 2 : Caepa seul</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Caepa fait la gestion et l'exploitation.</li> <li>- L'URD assure le contrôle et le Tepac fait le suivi.</li> <li>- Entretien des ouvrages par le Caepa.</li> <li>- Fonds d'investissement : Dinepa, bailleurs de fonds, etc.</li> <li>- Outil : nouveau contrat de délégation de gestion à un Caepa, révision juridique du contrat.</li> </ul>

Pour une visualisation plus dynamique de la stratégie de la Dinepa, ces scénarios peuvent être schématisés de la manière suivante (voir figures 9 et 10) :

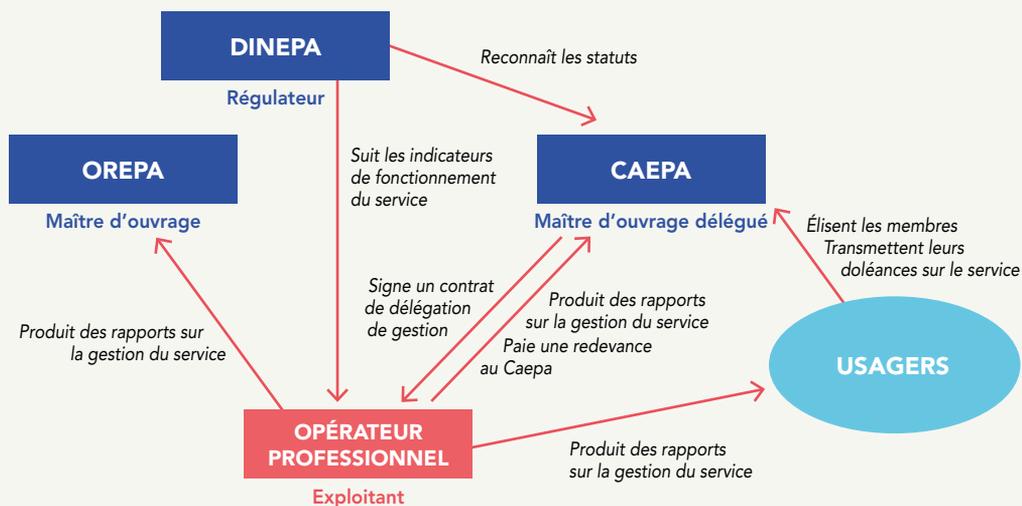
**FIGURE 9** Schéma de gestion « Caepa seul »





Un captage d'eau en montagne

FIGURE 10 Schéma de gestion « Caepa + OP »



## LES APPROCHES DES BAILLEURS DE FONDS ET DES ONG VIS-À-VIS DU SECTEUR RURAL

De nombreux acteurs, locaux et internationaux, soutiennent depuis longtemps le développement de l'accès à l'eau potable en milieu rural en Haïti. Plusieurs bailleurs de fonds internationaux financent des projets de grande ampleur tels que la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, l'Unicef, l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID) et la Coopération suisse. Par ailleurs, un grand nombre d'organisations locales et internationales mettent en œuvre de multiples projets, plus ou moins ambitieux, destinés à améliorer l'accès de la population à l'eau potable en milieu rural. Une partie d'entre elles sont rassemblées au niveau de la Plateforme pour l'eau potable et l'assainissement (Pepa), une entité destinée à faciliter le partage d'expériences et la réflexion stratégique, et à mener un plaidoyer auprès de la Dinepa pour influencer sur le contenu de la réforme, accompagner sa mise en œuvre et améliorer les performances du secteur<sup>3</sup>.

Actuellement, deux grands projets structurent le paysage des interventions en milieu rural :

- ➔ **le projet Eau potable et assainissement rural durable (Epard)** financé par la Banque mondiale et mis en œuvre directement par les services de la Dinepa. Son objectif est d'étendre l'accès amélioré à l'eau et à l'assainissement en milieu rural, dans les petites villes et les zones touchées par le choléra. Il s'agit d'un projet d'envergure prévoyant l'appui à près de 20 services ruraux et semi-urbains à travers des réhabilitations techniques et un accompagnement à la professionnalisation de la gestion. Le développement de la délégation de service à des opérateurs privés est au cœur de sa stratégie. Il est mis en œuvre dans le Sud et le Centre du pays. Il fait suite à deux précédents projets de cette ampleur menés dans plusieurs régions du pays avec des financements de la BID, de l'AECID et de la Banque mondiale ;
- ➔ **le projet de Renforcement de la gouvernance locale de l'eau et de l'assainissement (Régleau)**, financé par la Coopération suisse et mis en œuvre par l'organisation internationale Helvetas Swiss Intercooperation. Il a pour objectif d'« améliorer les conditions de vie des populations par le renforcement de l'accès à des services durables d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement<sup>4</sup> ». C'est un projet destiné à travailler dans la durée (12 ans) au renforcement de la gouvernance du secteur. Il cherche notamment à favoriser l'émergence des communes en tant que maîtres d'ouvrage de services et le développement de la délégation de service à des opérateurs privés. Il est mis en œuvre dans le Sud-Est du pays. Dans le cadre de ce projet, des schémas institutionnels impliquant les communes dans la gouvernance des services d'eau potable et permettant leur montée progressive en compétence en matière de maîtrise d'ouvrage

3. Les principales organisations membres de la Pepa sont les suivantes : Acted, Action contre la faim, Ahaames, Assodlo, AVSI, Care, Caritas Points d'eau, Comité Protos Haïti, Concern, Gret, GTIH, Haïti Outreach, Helvetas, Initiative Développement, Inter-Aide, Iteca, Join for Water, Mouvement paysan Papaye, Oxfam, Padeh, Parole et Action, Protos, Pure Water For the World, Service œcuménique d'entraide, Terre des Hommes.

4. Blaser L., 2018.

sont testés. Les acteurs du secteur, et notamment la Dinepa, sont plutôt réservés sur les perspectives de voir, à moyen terme, les communes prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des services d'eau potable du pays, compte tenu de la faiblesse de leurs moyens, de leurs compétences et de leur expérience dans le secteur.

De nombreux projets sont également mis en œuvre par les organisations locales et internationales avec l'apport de financements divers. Certaines organisations se concentrent sur les points d'eau et les mini-réseaux en milieu rural enclavé, là où d'autres travaillent sur les systèmes d'approvisionnement en eau en milieux rural et semi-urbain. Toutes ces interventions incluent des réhabilitations de réseaux. Les approches en matière d'accompagnement à la gouvernance et à la gestion de ces dispositifs varient fortement d'une organisation à l'autre. Si elles se conforment généralement aux grands principes de la stratégie de la Dinepa pour le milieu rural (« Caepa » ou « Caepa + OP »), elles mettent plus ou moins l'accent sur la collaboration avec les Orepa et l'URD, sur la conception de dispositifs de gestion adaptés et sur le renforcement des acteurs. ●

**Les approches en matière d'accompagnement à la gouvernance et à la gestion de ces dispositifs varient fortement d'une organisation à l'autre.**

### POINTS À RETENIR

La réforme initiée en 2009 a fait largement évoluer le secteur de l'eau potable par rapport à la période précédente. L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur de l'eau potable en Haïti est encore fragmentée, incomplète, et son processus d'édification relève d'apports extérieurs plus que de dynamiques endogènes. Cependant, le secteur dispose d'un certain nombre de textes, règles et outils qui constituent un corpus de « normes officielles » théoriques. Il est intéressant de comparer ces normes avec les pratiques réelles des acteurs concernés au sein des institutions et au niveau de la gestion des services. Comment ces règles sont-elles appliquées, ajustées et contournées ?



## PARTIE 3

# Les pratiques de gouvernance des services ruraux

**C**ette partie s'intéresse de manière détaillée à la gouvernance des services d'eau potable ruraux. Elle pose, pour débiter, quelques bases conceptuelles sur la notion de service, de normes formelles et de pratiques informelles, notamment tirées de la socio-anthropologie du développement. Elle propose ensuite, sur la base de ces apports théoriques, une analyse de la gouvernance de services ruraux à travers cinq études de cas ayant vocation à montrer la part de normes et pratiques formelles et informelles qui sous-tendent leur fonctionnement. L'historique d'un service accompagné par une organisation sur une période de dix années est présenté en complément de ces études de cas. Enfin, une réflexion plus générale sur les performances et la gouvernance des services d'eau potable ruraux en Haïti est abordée en conclusion de cette partie.



# Définitions et concepts

## QU'EST-CE QU'UN SERVICE D'EAU POTABLE ?

La notion de service essentiel propre aux services d'eau potable est fondée sur l'idée que certains biens, considérés comme stratégiques par les sociétés, doivent être gérés suivant des principes et des modalités spécifiques pour garantir un accès à tous et contribuer à la cohésion sociale. Ces systèmes ont un caractère particulièrement composite, à la fois assemblage d'objets et de compétences techniques, et résultante de choix sociaux et politiques.

### Un dispositif technique

Les services d'eau délivrent à une population une eau dite « potable » par le biais d'un dispositif technique. Les dispositifs techniques des services d'eau potable ruraux en Haïti sont relativement élaborés et se divisent en cinq sous-dispositifs techniques, ayant chacun une fonction spécifique :

- prélèvement de l'eau ou mobilisation de la ressource par le biais de captages ou de forages ;
- traitement ou potabilisation de l'eau par le biais de divers dispositifs ;
- stockage de l'eau dans des réservoirs destinés à réguler les écarts entre production et consommation, à mettre en pression le réseau ou encore à assurer une période d'autonomie de la distribution en cas d'incident au niveau de la production ;
- distribution de l'eau dans les différentes zones de consommation par le biais de conduites ;
- desserte de l'eau, autrement dit sa délivrance aux consommateurs, au niveau de points d'approvisionnement collectifs (kiosques, fontaines) ou privés (branchements domiciliaires).

## Un référentiel : public, marchand, hybride...

Les services d'eau peuvent être publics, privés, communautaires, associatifs ou prendre des formes hybrides à la croisée de ces quatre modèles (ou référentiels). Les services purement privés impliquent deux acteurs : le producteur du service et son consommateur, qui le paie. Le service est uniquement sanctionné par la satisfaction ou non du consommateur, qui est libre d'aller s'approvisionner auprès d'un service concurrent s'il le souhaite. Dans le cas d'un service purement public, le service n'a généralement pas de concurrence et son modèle économique est fondé sur un financement de l'État<sup>1</sup>. Au niveau mondial, il existe de nombreux modèles hybrides de services d'eau potable. Dans le cas d'Haïti, les deux scénarios de gestion (Caepa seul et Caepa + OP) renvoient à des services hybrides dans lesquels l'État délègue l'exploitation du service à un comité (dimension communautaire) ou à un opérateur (dimension privée).

## Un ensemble d'acteurs en relation

Les relations entre acteurs sont au cœur du fonctionnement d'un service. Les acteurs impliqués sont notamment les producteurs et fournisseurs des services (également appelés exploitants, gestionnaires ou opérateurs), les usagers des services (parfois appelés consommateurs, clients ou abonnés), et les institutions publiques qui, en tant que maîtres d'ouvrage et/ou instances de régulation, doivent garantir la délivrance de services de qualité au plus grand nombre.

**Les relations entre acteurs sont au cœur du fonctionnement d'un service.**

*« Un service met [...] en jeu un nombre plus ou moins grand d'acteurs, en interdépendance dans la chaîne de production du service ou impliqués dans des fonctions de contrôle ou de régulation. »*

Source : Lavigne Delville P., Rosner P.-M., *Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité*, 2008, p.14.

## GOVERNANCE, RÉGULATION ET GESTION D'UN SERVICE

### Qu'est-ce que la gouvernance ?

Un service fonctionne lorsqu'un « ensemble d'acteurs [agit] de façon cohérente et réactive par rapport à la demande des clients/usagers/bénéficiaires<sup>2</sup> ». En ce sens, la **coordination** des acteurs impliqués dans le service est à la base de son existence. On parle aussi de **gouvernance** du service, qui renvoie à la dynamique d'acteurs créée autour de celui-ci. Cette dynamique d'acteurs peut s'analyser à travers différents éléments<sup>3</sup> :

**La gouvernance d'un service renvoie à la dynamique d'acteurs créée autour de celui-ci.**

1. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008.

2. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008, p. 14.

3. Blundo G., 2002.

- la **forme institutionnelle** mise en place pour assurer la délivrance du service (publique, privée, communautaire, associative, hybride, etc.);
- les **acteurs impliqués** dans la délivrance du service, leur légitimité et leurs compétences spécifiques;
- les **règles de gestion** du service et la manière dont elles sont discutées, définies, mises en œuvre et contrôlées;
- les **interactions** entre les acteurs impliqués.

Plus largement, la gouvernance peut aussi se définir comme l'ensemble des institutions publiques et privées, formelles et informelles, incluant les lois, les codes et les pratiques courantes, qui déterminent les relations entre les acteurs<sup>4</sup>. On constate aujourd'hui une complexification des termes de la gouvernance liée à l'interaction de normes internationales et locales, appliquées et négociées au cas par cas par les acteurs d'organismes internationaux, nationaux et locaux. Cette complexification n'épargne pas le secteur de l'eau.

*« Le secteur de l'eau se caractérise [au niveau mondial] par une complexité accrue : une pluralité d'acteurs intervient à différents niveaux [...]; divers types d'arrangements coexistent à l'échelle locale et les dispositifs techniques apparaissent de plus en plus sophistiqués. »*

Source : Baron C., Nguyen G., « Les dynamiques de construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable », 2015, p. 22.

## Gouvernance et régulation d'un service

Pour aborder la gouvernance d'un service, nous nous attacherons ici plus spécifiquement aux modalités de **régulation**. Le terme de **régulation**, notion centrale dans le fonctionnement d'un service, renvoie au « mécanisme selon lequel le service est défini et son mode de mise en œuvre supervisé afin d'en garantir durablement la qualité et la satisfaction de l'utilisateur<sup>5</sup> ». La régulation d'un service renvoie donc aux règles de **gouvernance**, ensemble d'outils permettant de définir ses règles de développement et de fonctionnement, d'en contrôler l'application par les différents acteurs concernés et de les faire respecter ou de les adapter aux évolutions de l'environnement. La régulation contribue à assurer la qualité et la durabilité du service.

**La régulation contribue à assurer la qualité et la durabilité du service.**

## Gouvernance et exploitation d'un service

La gouvernance doit aussi se distinguer de la notion de « gestion », qui renvoie plus spécifiquement à l'**exploitation** du service, à un ensemble d'activités réalisées par le(s) producteur(s) du service : la gestion du patrimoine, la gestion technique ainsi que la gestion commerciale et administrative.

4. Meisel N., 2004.

5. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008, p. 16.

## Quelles sont les activités d'exploitation d'un service d'eau potable ?

L'exploitation des services d'eau potable ruraux comprend différentes activités.

**La gestion technique**, qui comprend les opérations suivantes :

- réparations et maintenance (entretien, vidange, nettoyage);
- traitement de l'eau;
- distribution de l'eau (horaires, contrôle de la qualité et du débit);
- gestion du matériel.

**La gestion commerciale**, qui comprend les activités suivantes :

- contractualisation avec les clients;
- gestion d'une base de données clients comprenant la liste des clients et l'état de leurs paiements et dus;
- facturation des clients;
- recouvrement des impayés;
- communication avec les usagers sur la qualité du service.

**La gestion financière**, qui comprend les activités suivantes :

- réalisation d'un compte d'exploitation prévisionnel et son actualisation;
- gestion des entrées, sorties et dépôts d'argent par le biais des journaux de caisse et de banque;
- organisation des dépenses (prises de décision, autorisations et opérations);
- réalisation de bilans financiers;
- recherche de financements.

**La qualité d'un service correspond à sa capacité à répondre aux besoins des consommateurs.**

### Gouvernance et qualité d'un service

La qualité d'un service correspond à sa capacité à répondre aux besoins des consommateurs. Pour les services d'eau potable, on identifie plusieurs éléments de qualité : l'**égalité de l'accès**, la **proximité** (ou l'accessibilité), la régularité (ou **continuité**) du service, la **qualité** de l'eau distribuée (eau propre, eau potable) et la **mutabilité** (ou adaptabilité) du service en fonction des besoins

des usagers. La qualité d'un service est un élément central : c'est une attente des usagers et un objectif à atteindre pour les acteurs impliqués dans sa gestion.

**La qualité d'un service dépend de la bonne coordination de ses acteurs, et donc de sa gouvernance.** En effet, la régularité et la continuité d'un service dépend de la capacité de l'exploitant à faire fonctionner le dispositif technique, à le maintenir et à le réparer, et

de sa capacité à générer les recettes nécessaires pour ce faire. Cela requiert une bonne coordination interne entre les différents acteurs de l'exploitation (techniciens, comptables, etc.), mais également une capacité à interagir avec les usagers.

Une bonne gouvernance peut concourir à la délivrance d'un service de qualité. Au contraire, une mauvaise gouvernance peut se traduire par la délivrance d'un service ne répondant pas aux besoins de ses usagers.

## NORMES FORMELLES ET INFORMELLES, UNE GRILLE DE LECTURE POUR LES SERVICES D'EAU POTABLE

Les récents travaux de l'anthropologie du développement proposent une grille de lecture non normative du fonctionnement des administrations et services publics étatiques. Cette grille a été construite à partir de travaux de recherche menés en Afrique. Elle s'intéresse aux règles, textes, méthodes et pratiques, formelles et informelles, à la fois dans leur production et dans leurs usages. Elle s'attache à décrire les pratiques réelles et quotidiennes des acteurs impliqués dans la gouvernance de ces services. Jean-Pierre Olivier de Sardan<sup>6</sup> distingue trois types de normes : les normes **officielles**, les normes **sociales** et les normes **pratiques**.

**Il existe trois registres de normes : officielles, sociales et pratiques.**

- **Les normes officielles** regroupent un ensemble de normes formelles et formalisées, telles que les lois, les textes légaux et officiels, les normes professionnelles, les règles administratives, les procédures bureaucratiques, les contrats, les conventions, les manuels, les programmes, etc.
- **Les normes sociales** relèvent de la sphère privée et non professionnelle : normes formelles largement partagées par le collectif, elles englobent les pratiques sociales, les coutumes familiales, les obligations religieuses, les codes sportifs, les pratiques associatives, etc.
- **Les normes pratiques** recouvrent toutes les pratiques, habitudes, attitudes, méthodes et manières de faire informelles au sein d'institutions, d'organisations ou de services. Pouvant diverger ou se combiner partiellement avec les normes officielles, les pratiques informelles sont connues et appliquées et régulent les décisions et actions des membres des institutions. À ce titre, les pratiques informelles relèvent de « normes », comme des références partagées par le collectif et comprises par le sens commun<sup>7</sup>.

6. Olivier de Sardan J.-P., 2015.

7. Cette compréhension du fonctionnement d'institutions à travers ces trois registres de normes permet d'expliquer l'écart existant entre les textes officiels, règles et procédures supposés régir le fonctionnement d'une institution ou d'un service, et les pratiques effectives des acteurs. Il s'agit d'une grille d'analyse qui n'induit en rien un lien automatique entre normes formelles et bonne gouvernance : un service fonctionnant majoritairement avec des normes informelles n'est pas voué à une mauvaise gouvernance. La bonne gouvernance se construit dans la coordination entre acteurs dans l'optique de faire fonctionner un service de manière efficace et durable.

En Haïti, la loi-cadre de 2009 portant organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que les autres textes, manuels et outils tels que le référentiel technique de l'eau potable et de l'assainissement publié en 2014, sont les normes officielles du secteur de l'eau potable. Elles sont très partiellement connues et utilisées par les acteurs des services d'eau potable ruraux au niveau local. Du fait de ses contraintes en termes de ressources et de capacités, la Dinepa est en mesure de suivre, d'accompagner et de contrôler l'application de ces normes dans seulement la moitié des 700 réseaux ruraux recensés. Hormis quelques normes formelles régissant leurs modalités de gestion, ces derniers mobilisent en grande partie des normes informelles. Quant à l'autre moitié, elle fonctionne, de fait, entièrement sur le mode de l'informel.

Nous simplifierons notre grille de lecture en ne distinguant dans la suite de ce document que les deux registres de normes formelles et informelles. Nous nous en servirons pour décrire la gouvernance de cinq services au regard des règles et outils formels qui les régissent et des pratiques informelles qui les caractérisent : statuts des institutions, contrats de délégation, outils et rapports de gestion, dynamiques multi-acteurs, régulation de l'Orepa, etc. ●



Une jeune fille s'approvisionnant à une fontaine

# Cinq exemples de gouvernance

Les cinq exemples présentés ici correspondent à des services ruraux présents sur le territoire haïtien. Les descriptions étant synthétiques et simplifiées et les réalités ayant pu évoluer depuis la réalisation des enquêtes, chaque service est anonymisé et désigné sous un pseudonyme. Ces études de cas ont vocation à illustrer une diversité de situations et leurs spécificités plutôt qu'à proposer une évaluation systématique des services. Elles distinguent pour ce faire les éléments de gouvernance appuyés sur des normes formelles des pratiques informelles, et permettent ainsi de dresser une caractérisation de la gouvernance de chaque service.

## LA GOUVERNANCE DU SERVICE D'EAU POTABLE « TAMAREN » (CAEPA SEUL)

### Présentation du service

Le service d'eau potable « Tamaren<sup>1</sup> » dessert une petite ville de province dont la population avoisine les 10 000 habitants. Le réseau est ancien mais en bon état de fonctionnement. Il fait partie des gros réseaux ruraux, avec presque 20 kilomètres de conduites et deux réservoirs. Il compte près de 500 branchements domiciliaires et quatre points de vente collectifs (kiosques). Les usagers sont en partie ruraux et en partie semi-urbains. En milieu rural, l'eau du service est utilisée pour tous les usages domestiques, y compris la boisson. En milieu semi-urbain, une partie des usagers privilégie pour la boisson l'eau osmosée en sachet.

1. Le nom de ce service, ainsi que celui des quatre autres études de cas, ont été rendus anonymes. Les pseudonymes ont été choisis parmi le registre des fruits et arbres fruitiers qui ombragent souvent les sources d'eau alimentant les systèmes d'approvisionnement en eau potable.

## Éléments formels de gouvernance

Conformément à la loi-cadre de 2009, la gestion du service est, depuis le début des années 2010, assurée par un Caepa, dont les membres sont élus par les usagers du service. Les statuts du Caepa qui définissent sa mission, ses droits et ses devoirs sont officiellement reconnus par la Dinépa. En revanche, aucun contrat de délégation de gestion n'a été signé entre le Caepa et l'Orepa du fait d'une insuffisance de moyens techniques et humains au niveau de la Dinépa et de l'Orepa. Le Caepa a toutefois élaboré des outils *ad hoc* : un cahier des recettes et des dépenses mensuelles, ainsi qu'un tableau distinguant les dépenses des recettes, auxquels sont annexés les justificatifs correspondants. Il produit également des rapports techniques et financiers selon les modèles de la Dinépa, et les remet régulièrement à l'Orepa. Un bilan annuel est produit à la fin de chaque année et communiqué à l'assemblée des usagers.

**TABLEAU 5** Éléments formels de gouvernance du service « Tamaren »

Exploitant	Caepa seul
Statuts du Caepa	Reconnus par la Dinépa
Contrat de délégation à l'exploitant	Non
Outils de gestion	Outils papiers élaborés
Rapports de gestion	Réguliers

## Les personnalités marquantes du service

- **Un président du Caepa déterminé.** Le président du Caepa, un notable de la commune disposant de connaissances et de compétences en gestion, témoigne d'une forte volonté de gérer le service. Lors de sa prise de fonction, il a souhaité faire une différence avec la gestion précédente. Il fait preuve d'une vision claire des rôles et responsabilités des différents acteurs concernés par le service ainsi que des principes de base qui doivent régir le fonctionnement d'un service, notamment celui du paiement par ses usagers.
- **Un binôme « secrétaire/Tepac » soucieux d'une gestion rigoureuse.** La secrétaire du Caepa et la Tepac de la commune, toutes deux formées en administration, travaillent en équipe avec un souci de rigueur irréprochable concernant la gestion financière du service. Elles sont particulièrement disposées à ouvrir aux visiteurs les outils de gestion qu'elles ont développés et impeccablement remplis afin que le Caepa puisse rendre des comptes aux usagers et à la Dinépa.

## Pratiques de gestion du service

- **Gestion technique.** La gestion technique du réseau est assurée par un plombier, employé du Caepa. Il réalise les branchements des nouveaux abonnés et effectue également de petites réparations et des interventions simples, comme le remplacement ou le repositionnement d'une conduite.
- **Gestion commerciale.** Il existe un tarif pour couvrir les frais de branchement (2 500 HTG) ainsi qu'un tarif forfaitaire mensuel pour les abonnements (100 HTG)<sup>2</sup>. En l'absence de paiement, les branchements ne sont pas réalisés. Le recouvrement des abonnements s'effectue par le biais de bordereaux délivrés au domicile des abonnés, et le suivi des paiements est consigné dans un cahier. En cas de fort retard de paiement, le Caepa a recours à la déconnexion des abonnés.
- **Gestion financière.** La trésorière utilise un ensemble élaboré d'outils pour assurer la gestion financière du service (cahiers de recettes et de dépenses, rapports mensuels et annuels, etc.). Toutes les dépenses doivent être autorisées par le président du Caepa. Si le taux de recouvrement des factures est peu élevé du fait de la faible propension des usagers à payer le service, les recettes issues de la vente de l'eau permettent de couvrir les dépenses d'exploitation (y compris les salaires des employés) ainsi que de petites réparations, déterminantes pour la qualité du service (réparations de conduites par exemple).

## Relations entre les différents acteurs du service

Le Caepa travaille en collaboration avec les autorités locales présentes dans la zone afin d'améliorer le taux de recouvrement des abonnements : il réalise ainsi ponctuellement, avec l'appui de la commune, de la police et du tribunal de Paix, des campagnes de débranchement des abonnés ayant trop de retard dans le règlement de leur facture. Le Caepa sollicite également l'appui de l'Orepa en cas de besoin, qui apporte une aide d'ordre technique ponctuelle, sans effectuer de suivi régulier du service. Même s'il n'existe pas d'association d'usagers formalisée, le Caepa cherche à assurer une gestion transparente et présente annuellement aux abonnés un rapport de ses activités.

## Caractérisation de la gouvernance et de la qualité du service

La forme institutionnelle du service est partiellement définie. La maîtrise d'ouvrage n'est pas réellement assurée par l'Orepa, le rôle de la commune se résume à des appuis ponctuels en matière de recouvrement des factures et aucun contrat de délégation de gestion ne précise les rôles et responsabilités des différents acteurs. Malgré tout, on observe une dynamique de gouvernance du fait des interactions régulières entre les différentes parties prenantes, qui interviennent, mobilisent des compétences et disposent d'une certaine légitimité. Le Caepa a par ailleurs défini quelques règles de gestion, appliquées par tous. Ces éléments concourent à une qualité du service globalement satisfaisante.

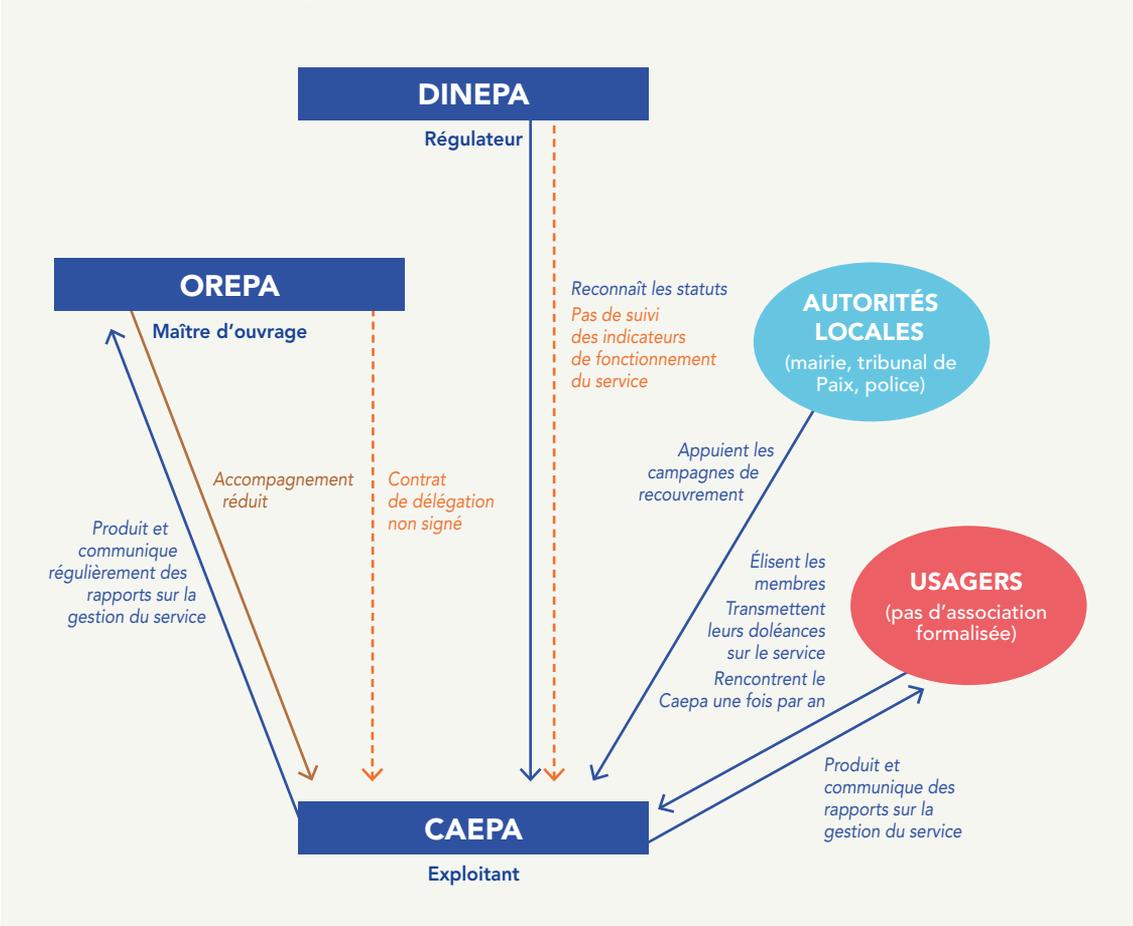
---

2. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.

TABLEAU 6 Pratiques de gestion et de gouvernance du service « Tamaren »

Dynamique multi-acteurs	Plutôt bonne
Association d'utilisateurs	Existante mais informelle
Suivi et accompagnement de l'Orepa	Réduit
Bilan financier	Équilibré
Qualité du service	Satisfaisante

FIGURE 11 Schéma de gouvernance du service « Tamaren »



## LA GOUVERNANCE DU SERVICE D'EAU POTABLE « KOKOYE » (CAEPA SEUL)

### Présentation du service

Le service d'eau potable « Kokoye », construit en 2011, dessert différentes localités rurales ainsi qu'un petit bourg, pour un total d'environ 15 000 personnes. Construit en 2011, il est en bon état de fonctionnement et fait partie des gros réseaux, avec plus de 15 kilomètres de conduites et deux réservoirs. Il compte plus de 200 branchements domiciliaires, 18 kiosques destinés à la revente d'eau et six fontaines gratuites. Les usagers sont en majorité ruraux. Une partie d'entre eux sont semi-urbains. Le service représente une alternative centrale pour les habitants du territoire qu'il dessert et répond aux différents besoins domestiques.

### Éléments formels de gouvernance

Conformément à la loi-cadre de 2009, la gestion du service est, depuis le début des années 2010, assurée par un Caepa, dont les membres sont élus par les usagers du service. Les statuts du Caepa, qui définissent sa mission, ses droits et ses devoirs, sont officiellement reconnus par la Dinepa. Aucun contrat de délégation de gestion n'a été signé entre le Caepa et l'Orepa. Le Caepa dispose d'un cahier de recettes et d'un cahier de dépenses régulièrement tenus à jour. En revanche, il ne produit pas de rapports sur la gestion du service.

**TABLEAU 7** Éléments formels de gouvernance du service « Kokoye »

Exploitant	Caepa seul
Statuts du Caepa	Reconnus par la Dinepa
Contrat de délégation à l'exploitant	Non
Outils de gestion	Quelques outils remplis régulièrement
Rapports de gestion	Non produits

### Les personnalités marquantes du service

- ➔ **Un président peu présent.** Le président est une personnalité politique de la commune. Il s'investit peu dans le détail de la gestion du service, qu'il laisse aux autres membres. Le Caepa ressemble à un groupe de personnes sans leader et rencontre des difficultés pour s'organiser en une équipe capable de prendre des décisions collectives et d'agir en faveur du service.

- **Un trésorier très strict.** Le trésorier se démarque des autres membres du Caepa par sa détermination à gérer les recettes de manière stricte. Il semble avoir une certaine autonomie dans la gestion des fonds par rapport aux autres membres. Il serait même particulièrement difficile à convaincre lorsqu'il s'agit de valider une dépense.

### Pratiques de gestion du service

- **Gestion technique.** La gestion technique du réseau est sous la responsabilité de techniciens membres du Caepa, qui effectuent les branchements des nouveaux abonnés et de petites réparations indispensables au fonctionnement du réseau. Un vannier, également membre du Caepa, manœuvre les vannes du réseau pour assurer une distribution alternée dans les différentes zones de desserte. Plusieurs kiosques ont fait l'objet d'actes de vandalisme par des usagers souhaitant accéder à la ressource sans respecter le dispositif de distribution en place. Un groupe d'habitants a par ailleurs réalisé une extension du réseau, dont la gestion échappe au Caepa.
- **Gestion commerciale.** Il existe un tarif pour couvrir les frais de branchement (3 000 HTG) ainsi qu'un tarif forfaitaire mensuel pour les abonnements (100 HTG)<sup>3</sup>. Le taux de recouvrement est bas. En zone rurale, l'accès au service se fait principalement par le biais des kiosques destinés à la revente mais dans lesquels l'eau est en réalité distribuée gratuitement. Certains membres du Caepa sont favorables à une approche de la gestion plus exigeante et plus commerciale. Cependant, le président alimente sa notoriété politique en offrant à la population un accès à l'eau potable, et ne met pas l'accent sur le paiement du service.
- **Gestion financière.** L'économie du service est marquée par des recettes faibles et des dépenses minimales. Les employés ne sont pas rémunérés de manière régulière. Par conséquent, des techniciens se font, par exemple, indemniser directement par le nouveau client au moment de son branchement.

### Relations entre les différents acteurs du service

Les membres du Caepa semblent rencontrer des difficultés à travailler ensemble. Ils sont peu appuyés par la Dinepa, et n'échangent pas de manière organisée avec les usagers, qui ne possèdent pas d'association formalisée. Du fait qu'elle n'est pas directement impliquée dans la gouvernance du service, la commune n'intervient pas directement dans son fonctionnement. Enfin, au regard de son impuissance face aux altérations du réseau par les usagers, le Caepa semble disposer de peu de légitimité concernant sa gestion technique et commerciale.

### Caractérisation de la gouvernance et de la qualité du service

La forme institutionnelle du service n'est pas clairement définie, dans la mesure où les rôles et attributions du Caepa ne sont pas précisés au-delà du contenu de ses statuts et que la maîtrise d'ouvrage n'est pas formalisée. Sa gouvernance est moribonde et marquée, d'une

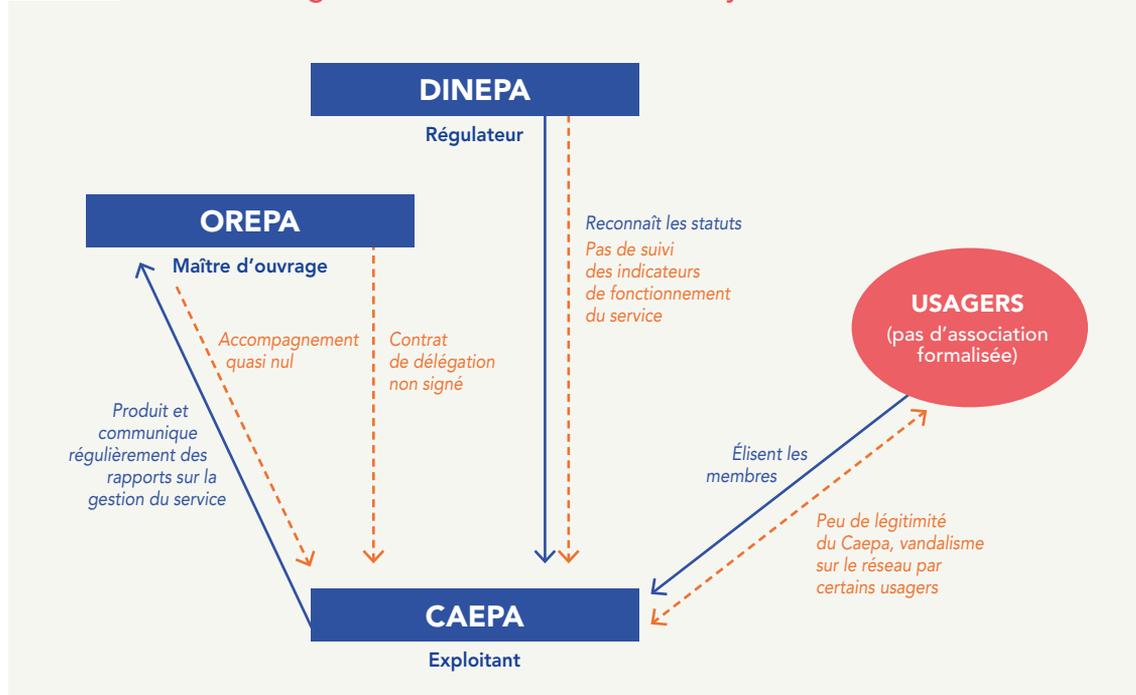
3. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.

part, par une faible collaboration au sein du Caepa, du fait de l'absence de partage d'une vision commune en matière de gestion, de qualité et de développement du service, et, d'autre part, par la faiblesse de l'accompagnement de la Dinepa et le manque de communication avec les usagers, lié à l'absence d'association formalisée. Enfin, les règles de gestion sont minimalistes et font plutôt tendre le service vers une non-gestion. Cela a des répercussions directes sur la qualité du service, qui est globalement mauvaise.

**TABLEAU 8** Pratiques de gestion et de gouvernance du service « Kokoye »

Dynamique multi-acteurs	Faible
Association d'usagers	Non existante
Suivi et accompagnement de l'Orepa	Faible
Bilan financier	Mauvais
Qualité du service	Insuffisante

**FIGURE 12** Schéma de gouvernance du service « Kokoye »



## LA GOUVERNANCE DU SERVICE D'EAU POTABLE « KACHIMAN » (CAEPA + OP)

### Présentation du service

Le service d'eau potable « Kachiman », réhabilité en 2013, alimente un bourg d'environ 5 000 habitants ainsi que plusieurs quartiers et localités rurales environnantes. D'une longueur de 10 kilomètres environ, le réseau est en bon état de fonctionnement et dessert près de 400 abonnés privés et quatre kiosques.

### Éléments formels de gouvernance

Conformément à la loi-cadre de 2009, un opérateur professionnel assure la gestion du service et un Caepa, élu par les usagers, a la charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Avant sa réhabilitation en 2013, ce réseau était géré par un comité composé de personnes ayant une bonne expérience du service dans les domaines technique et financier. Certains membres de ce comité ont intégré le Caepa et l'équipe de l'opérateur.

La gestion du service est formalisée à travers les statuts du Caepa, reconnus par la Dinepa, et par un contrat de délégation de gestion signé par le Caepa et l'opérateur. Selon le contrat de délégation de gestion, le Caepa, en tant que maître d'ouvrage délégué, est responsable du suivi de la qualité du service et de la réalisation des réparations majeures, et perçoit une redevance versée par l'opérateur. Celui-ci est, quant à lui, responsable de la production et de la distribution de l'eau. Des outils sont utilisés par l'opérateur et le Caepa pour la gestion du service, mais ce dernier ne produit ni rapports mensuels, ni rapports annuels.

**TABLEAU 9** Éléments formels de gouvernance du service « Kachiman »

Exploitant	Opérateur professionnel sous maîtrise d'ouvrage déléguée du Caepa
Statuts du Caepa	Reconnus par la Dinepa
Contrat de délégation à l'exploitant	Oui
Outils de gestion	Quelques outils remplis régulièrement
Rapports de gestion	Non

### Les personnalités marquantes du service

→ **Des techniciens fins connaisseurs du réseau.** Les membres de l'opérateur sont des techniciens disposant d'une très bonne connaissance du réseau. En effet, ayant participé à sa construction, ils en connaissent les moindres détails. Par conséquent,

ils ont une forte capacité à gérer son fonctionnement technique dans la limite des moyens à leur disposition.

- **Un président du Caepa enclin à faire jouer les rapports de force.** Le président du Caepa n'a pas autant d'expérience dans la gestion du service que l'opérateur. Cependant, comme le Caepa est élu par les usagers, il en fait une position de force vis-à-vis de l'opérateur pour conserver la maîtrise de l'exploitation du service et ne pas la lui déléguer, tel que prévu par la loi-cadre.

### Pratiques de gestion du service

- **Gestion technique.** Elle est assurée par l'opérateur professionnel, dont les membres effectuent les opérations de maintenance et de réparation lorsque cela est nécessaire. La gestion technique se serait dégradée depuis la mise en place du nouveau schéma de gestion : les petits problèmes de distribution de l'eau qui se posent régulièrement sur le réseau sont traités de manière moins efficace qu'auparavant. Cela contribue à une baisse de la continuité du réseau.
- **Gestion commerciale.** Il existe un tarif pour couvrir les frais de branchement (2 500 HTG) ainsi qu'un tarif forfaitaire mensuel pour les abonnements (75 HTG)<sup>4</sup>. L'opérateur est responsable de la collecte du paiement des usagers, dont le montant est versé au Caepa à la fin du mois. Jusqu'à cette date, il peut utiliser les fonds collectés pour effectuer des réparations, mais doit alors présenter au Caepa les justificatifs des dépenses. La gestion commerciale serait, elle aussi, moins efficace qu'auparavant : la distribution de bordereaux pour le paiement des abonnements n'est pas systématique, tandis que leur taux de recouvrement est faible et le travail de recouvrement peu organisé. Aucun système de tarification n'est mis en place au niveau des kiosques, où l'eau est distribuée gratuitement.
- **Gestion financière.** Elle est assurée par le Caepa, qui est décisionnaire pour toutes les dépenses supérieures à 1 000 HTG. Celui-ci tient également les cahiers de suivi des dépenses et des recettes, et est détenteur du droit de signature sur le compte du service. Les recettes sont faibles et permettent difficilement de couvrir les dépenses de fonctionnement.

### Relations entre les différents acteurs du service

La communication et la collaboration entre le Caepa et l'opérateur sont mauvaises. L'opérateur affiche peu de motivation pour assumer ses fonctions, du fait qu'il ne peut assumer totalement l'exploitation du service. Par ailleurs, il reproche au Caepa le manque de transparence de sa gestion financière. La dynamique d'acteurs autour du service est restreinte à ces deux entités, qui sont peu en relation avec l'Orepa et dont la communication avec les usagers, en l'absence d'association formalisée, n'est pas régulière. Par ailleurs, la commune n'intervient pas dans la gouvernance du service.

4. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.

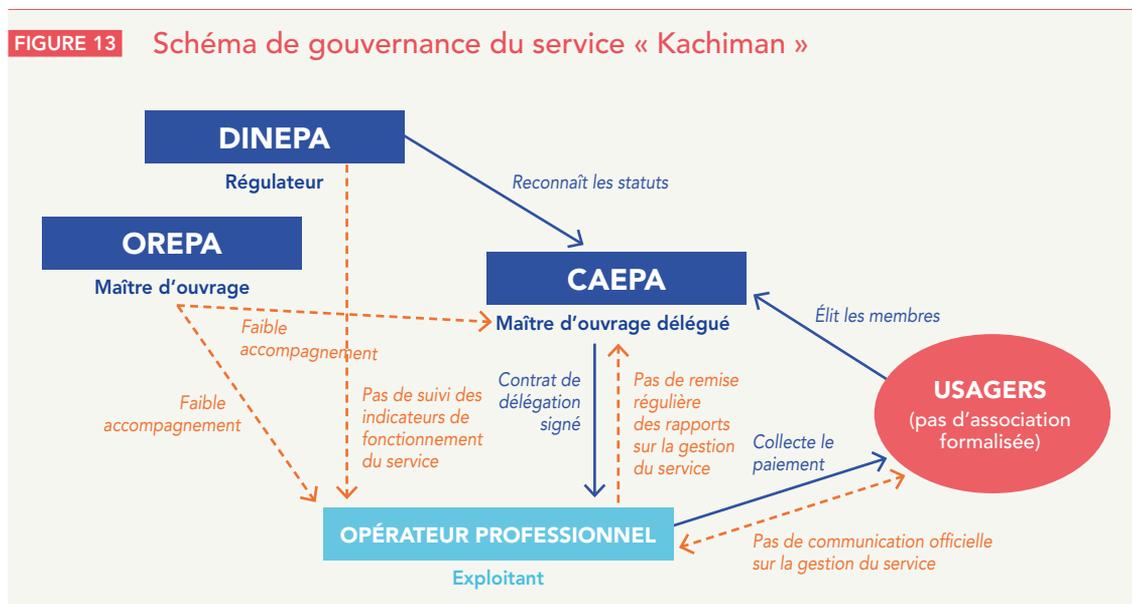
## Caractérisation de la gouvernance et de la qualité du service

La gouvernance du service est marquée par un écart entre le schéma de gestion prévu par les textes et les pratiques réelles. Ces dernières se caractérisent par une répartition des rôles et responsabilités entre le Caepa et l’opérateur qui ne fait pas consensus. Le Caepa a en effet refusé d’assurer la maîtrise d’ouvrage et d’accepter une réelle délégation de gestion à une entité privée. Les deux acteurs sont dès lors entrés en compétition pour l’exploitation du service, et le Caepa contraint l’opérateur à remplir un simple rôle d’exécutant technique. Cette relation crée des crispations dans un contexte de faible implication des autres acteurs. Par conséquent, le service a connu une perte de qualité par rapport à la période précédente.

**TABLEAU 10** Pratiques de gestion et de gouvernance du service « Kachiman »

<b>Dynamique multi-acteurs</b>	Mauvaise articulation entre Caepa et OP, en concurrence pour l’exploitation du service
<b>Association d’usagers</b>	Non existante
<b>Suivi et accompagnement de l’Orepa</b>	Faible
<b>Bilan financier</b>	Médiocre
<b>Qualité du service</b>	Insuffisante

**FIGURE 13** Schéma de gouvernance du service « Kachiman »



## LA GOUVERNANCE DU SERVICE D'EAU POTABLE « LOKWAT » (OP SEUL)

### Présentation du service

Le service d'eau potable « Lokwat » dessert un bourg de près de 3 000 habitants ainsi que différentes localités rurales en amont et en aval de celui-ci. Il a été construit dans les années 1980 et réhabilité en 2009. Son fonctionnement est globalement bon, malgré un problème croissant de disponibilité de la ressource. Il fait partie des grands réseaux, et sa longueur dépasse les 20 kilomètres linéaires. Le nombre d'abonnés domestiques est supérieur à 800, et cinq kiosques approvisionnent également les usagers de manière collective. Le nombre total d'usagers peut être estimé à plus de 10 000. Les usagers sont en partie ruraux et en partie semi-urbains. En milieu rural, l'eau du service est utilisée pour tous les usages domestiques, y compris la boisson. En milieu semi-urbain, une partie des usagers privilégie pour la boisson l'eau osmosée en sachet.

### Éléments formels de gouvernance

Dans le cadre de ce service, un opérateur professionnel a signé un contrat de délégation de gestion directement avec l'Orepa, maître d'ouvrage du service et garant de sa qualité. L'opérateur est responsable de la production et de la distribution de l'eau, à ses frais, et est tenu de verser une redevance à l'Orepa. Il dispose d'outils de gestion de service assez élaborés, et notamment un système informatisé de facturation et de suivi des recouvrements lui permettant de fournir régulièrement à l'Orepa des rapports techniques et financiers.

**TABLEAU 11** Éléments formels de gouvernance du service « Lokwat »

Exploitant	Opérateur professionnel
Statuts du Caepa	Pas de Caepa
Contrat de délégation à l'exploitant	Oui (avec l'Orepa)
Outils de gestion	Élaborés, dont une partie informatisée
Rapports de gestion	Produits régulièrement

### Les personnalités marquantes du service

- ➔ **Un opérateur à la main de fer.** Le responsable de l'opérateur est un notable résidant dans le bourg desservi par le service. Il est plombier de formation et connaît très bien le réseau, dont il a suivi la construction. Il a été le président du premier Caepa. Il est investi dans la politique locale et pratique également le commerce. Revendiquant une

capacité à faire respecter les règles de fonctionnement du service, notamment son paiement, il n'hésite pas à faire preuve d'autorité, voire à exercer une certaine pression sur les usagers.

## Pratiques de gestion du service

Le mode de gouvernance de ce service est une adaptation d'un scénario de gestion prévu par la loi-cadre de 2009, qui s'explique par l'histoire de la gestion du service (voir p. 87). Elle constitue une norme pratique adaptée de la norme officielle, qui veut que la gestion soit assurée par un « Caepa + OP ».

- **Gestion technique.** Il existe un tarif pour couvrir les frais de branchement (2 500 HTG) ainsi qu'un tarif forfaitaire mensuel pour les abonnements (100 HTG)<sup>5</sup>. La gestion technique est assurée par un technicien plombier, employé de l'opérateur. Il effectue les branchements des nouveaux abonnés, les réparations sur le réseau et organise, en période de sécheresse, les rotations de la distribution de l'eau dans les différentes zones de desserte. Il dispose d'un petit stock de matériel de rechange disponible en cas de besoin. La gestion technique du service est marquée par un souci de continuité.
- **Gestion commerciale.** Une tarification a été mise en place. L'équipe de l'opérateur utilise un outil de gestion de la clientèle informatisé qui permet de suivre les paiements des abonnés, d'identifier le taux de recouvrement et d'éditer des bordereaux. La distribution des bordereaux aux abonnés est effectuée régulièrement. Une stratégie de recouvrement des paiements en souffrance est appliquée, incluant le débranchement des abonnés endettés. Cette stratégie a permis d'augmenter le taux de recouvrement des factures des usagers, globalement peu disposés à payer le service.
- **Gestion financière.** La secrétaire employée par l'opérateur utilise différents outils informatisés, comme un livre de recettes et de dépenses, qui lui permettent de produire des rapports financiers mensuels et annuels, ensuite remis à l'Orepa. L'économie du service est excédentaire. D'une manière générale, l'opérateur a développé une dynamique de gestion rationnelle dans le but de générer des bénéfices.

## Relations entre les différents acteurs du service

L'opérateur professionnel assume l'exploitation du service de manière assez autonome. Il a peu d'interactions avec l'Orepa et, en l'absence d'association des usagers formalisée, la communication avec ces derniers n'est ni organisée, ni systématisée. Par ailleurs, du fait qu'elle n'est pas directement impliquée dans la gouvernance du service, la commune n'intervient pas directement dans son fonctionnement.

## Caractérisation de la gouvernance et de la qualité du service

L'opérateur étant motivé par l'intérêt financier que représente l'exploitation du service, il s'efforce par conséquent de délivrer un service à la qualité satisfaisante. Cependant,

---

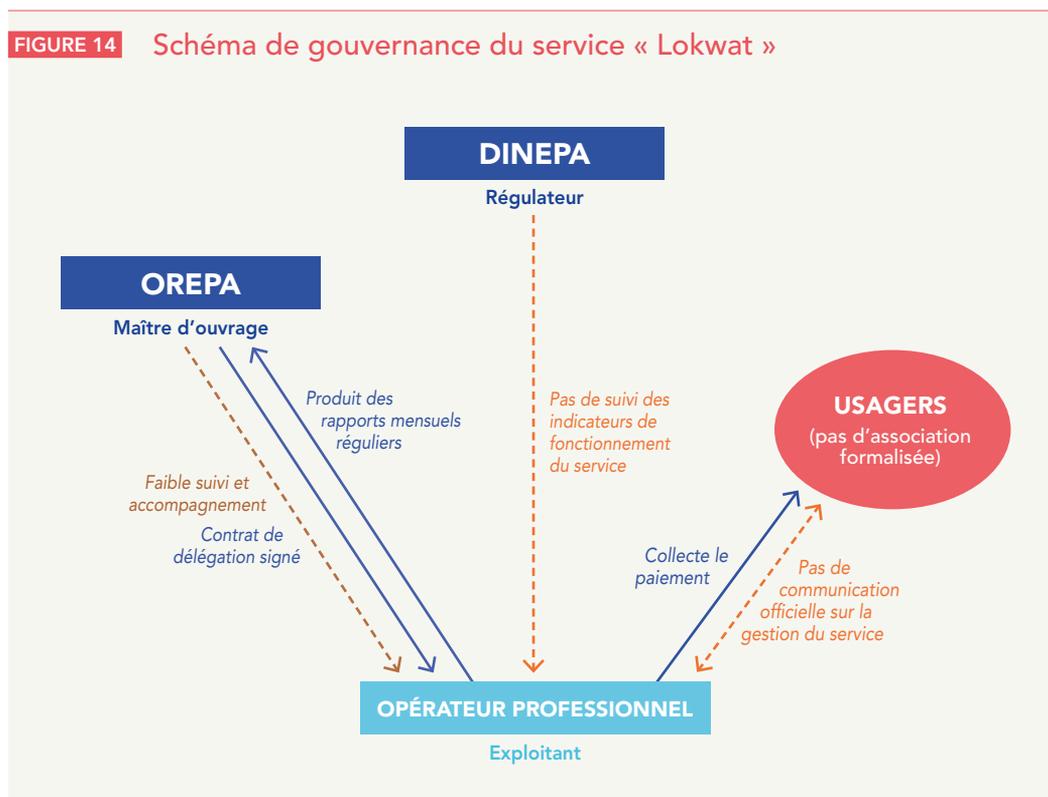
5. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.

il n'existe pas de dynamique multi-acteurs autour de celui-ci. Si le contrat de délégation permet de maintenir certains principes de service public, comme un prix de l'eau accessible au plus grand nombre, l'Orepa n'assure pas son rôle de maître d'ouvrage et ne suit pas réellement l'application des termes du contrat par l'opérateur. La gouvernance de ce service se rapproche fortement d'une gestion privée.

**TABLEAU 12** Pratiques de gestion et de gouvernance du service « Lokwat »

<b>Dynamique multi-acteurs</b>	Faible, tendance à la gestion privée
<b>Association d'utilisateurs</b>	Non existante
<b>Suivi et accompagnement de l'Orepa</b>	Faible
<b>Bilan financier</b>	Bon
<b>Qualité du service</b>	Assez bonne (contrainte : rareté de la ressource)

**FIGURE 14** Schéma de gouvernance du service « Lokwat »



## LA GOUVERNANCE DU SERVICE D'EAU POTABLE « SITWON » (CAEPA + OP)

### Présentation du service

Le service d'eau potable « Sitwon » dessert un quartier de la périphérie de l'une des plus importantes villes secondaires du pays. On y recense jusqu'à 3 000 habitants pour une superficie relativement réduite. Le réseau, construit en 2009, n'est pas très étendu mais compte près de 400 branchements domestiques et deux kiosques. Il se caractérise par un mode d'approvisionnement par pompage qui génère des coûts de fonctionnement plus importants que pour un réseau gravitaire. Les usagers sont majoritairement semi-urbains et utilisent l'eau dans le cadre d'un usage domestique, à l'exception de la boisson pour laquelle ils recourent à l'eau osmosée en sachet.

### Éléments formels de gouvernance

Conformément à la loi-cadre de 2009, un opérateur professionnel assure la gestion du service et un Caepa, élu par les usagers, a la charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Ce schéma de gouvernance est formalisé à travers les statuts du Caepa, reconnus par la Dinepa, et par le biais d'un contrat de délégation de gestion signé par le Caepa et l'opérateur. Dans le cadre de ce contrat, ce dernier est tenu aux obligations de production et de distribution d'eau, de respect d'une tarification décidée en concertation avec l'institution sectorielle et de versement d'une redevance au Caepa et à l'Orepa. Il possède par ailleurs un logiciel de gestion informatisé permettant le suivi du paiement des abonnés, la facturation et la réalisation des rapports financiers.

**TABLEAU 13** Éléments formels de gouvernance du service « Sitwon »

Exploitant	Opérateur professionnel sous maîtrise d'ouvrage déléguée du Caepa
Statuts du Caepa	Reconnus par la Dinepa
Contrat de délégation à l'exploitant	Oui
Outils de gestion	Logiciel de gestion informatisé
Rapports de gestion	Produits régulièrement

### Les personnalités marquantes du service

- **Le responsable de l'opérateur, une personnalité influente.** Le responsable de l'opérateur est un notable de la zone de desserte du service. Disposant d'un niveau de formation supérieur, il occupe la fonction de cadre dans une administration publique et

exerce des responsabilités au niveau national. Il jouit d'une forte influence qu'il utilise pour se dispenser de rendre des comptes au Caepa et à l'Orepa concernant la gestion du service, bien que cela soit prévu dans le contrat de délégation de gestion.

- **Un comptable compétent.** Le comptable du réseau est un cadre disposant d'un niveau de compétences comparativement plus élevé que dans les autres services d'eau potable ruraux. Il maîtrise l'utilisation d'un logiciel de gestion, faisant du service de Sitwon l'un des rares services d'eau potable du pays à être géré grâce à ce type d'outil. Il suit une logique de gestion commerciale permettant de dégager les bénéfices nécessaires au paiement des salaires à la hauteur des compétences de chacun.

### Pratiques de gestion du service

- **Gestion technique.** L'opérateur professionnel a mis en place des pratiques de gestion du service assez élaborées. Ses techniciens assurent les branchements, le relevé des compteurs, les réparations, l'activation de la génératrice et de la pompe, l'approvisionnement du réservoir et l'alternance, selon des horaires précis, de la distribution entre les différentes zones de desserte.
- **Gestion commerciale.** Il existe un tarif pour couvrir les frais de branchement (2 000 HTG) ainsi qu'un tarif de consommation au volume payé mensuellement (200 HTG pour 4 m<sup>2</sup> et 60 HTG par mètre carré additionnel)<sup>6</sup>. Le service est géré à l'aide d'un logiciel de gestion commerciale permettant l'enregistrement des abonnés, l'exploitation des données issues du relevé des compteurs, le suivi des paiements, la facturation et la réalisation de rapports financiers. La facturation du service est effectuée au volume d'eau consommé par l'abonné, dont le compteur est relevé chaque mois. Près de la moitié des abonnés paient régulièrement leur facture, et des stratégies pour inciter les « mauvais payeurs » à s'acquitter de leurs dettes sont déployées, comme le porte-à-porte. L'opérateur a d'ailleurs l'intention d'employer des ressources humaines spécifiquement dédiées à cette tâche. Globalement, les usagers ont intégré la dimension payante du service.
- **Gestion financière.** Le comptable employé par l'opérateur professionnel tient un cahier des entrées et sorties d'argent hebdomadaires, qu'il valide chaque vendredi. Les dépenses courantes sont autorisées par le comptable, et les dépenses exceptionnelles par le responsable de l'opérateur. Le service affiche des résultats financiers excédentaires.

### Relations entre les différents acteurs du service

Bien que des rapports mensuels et annuels soient produits, ils ne sont pas remis régulièrement. L'opérateur semble peu enclin à communiquer sur les résultats excédentaires du service et à payer les redevances correspondant à ces résultats. Le Caepa et l'Orepa ont une très faible capacité d'influence sur l'opérateur professionnel et ne parviennent pas à lui faire respecter son obligation de rendre des comptes. Le responsable de l'opérateur gère le service avec une large autonomie et joue de son influence locale pour ne pas

6. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.



TABLEAU 15 Résumé des normes formelles et informelles des cinq services étudiés

TYPES DE NORMES	NORMES LES PLUS COURANTES	SERVICE « TAMAREN »	SERVICE « KOKOYE »	SERVICE « KACHIMAN »	SERVICE « LOKWAT »	SERVICE « SITWON »
Normes officielles formelles	Schéma de gestion	« Caepa seul »	« Caepa seul »	« Caepa + OP »	« OP seul »	« Caepa + OP »
	Statuts du Caepa	Reconnus par la Dinepa	Reconnus par la Dinepa	Reconnus par la Dinepa	Absence de Caepa	Reconnus par la Dinepa
	Contrat de délégation	Non	Non	Oui (entre le Caepa et l'OP)	Oui (entre l'Orepa et l'OP)	Oui (entre le Caepa et l'OP)
	Outils de gestion	Outils de gestion élaborés. Production régulière de rapports.	Peu d'outils de gestion.	Quelques outils de gestion de base.	Outils de gestion élaborés. Production régulière de rapports.	Outils de gestion élaborés et informatisés.
Normes pratiques informelles	Articulation des rôles et responsabilités entre les différents acteurs	Existence d'interactions et d'une dynamique pluri-acteurs autour de la gestion du service. Absence de maîtrise d'ouvrage du service.	Le Caepa ne fonctionne pas comme une équipe. Peu de liens avec les autres acteurs. Faible légitimité du Caepa vis-à-vis des usagers. Absence de maîtrise d'ouvrage du service.	La répartition des rôles entre le Caepa et l'OP est non consensuelle. Mauvaise articulation des responsabilités de chacun. Absence de maîtrise d'ouvrage du service.	Faible dynamique multi-acteurs. Absence de maîtrise d'ouvrage et de régulation du service. Tendance à la privatisation du service.	Faible dynamique multi-acteurs. Absence de maîtrise d'ouvrage et de régulation du service. Tendance à la privatisation du service.
	Gestion financière, taux de recouvrement, capacités financières	Gestion financière rationnelle du service. Existence de stratégies de recouvrement. Autofinancement d'interventions techniques.	Résultats financiers très faibles. Pas de dynamique de recouvrement des abonnements. Gestion minimaliste du service.	Désaccords entre le Caepa et l'OP sur la gestion financière. Gestion du Caepa perçue comme mauvaise par l'opérateur. Résultats financiers faibles.	Gestion rationnelle du service. Capacité de recouvrement des abonnements. Résultats financiers excédentaires.	Gestion rationnelle du service. Capacité de recouvrement des abonnements. Résultats financiers excédentaires.



# Zoom sur dix ans de gouvernance d'un service rural

Le service « Lokwat » a été accompagné durant dix ans par une ONG dans la structuration et le renforcement de sa gouvernance. Cette partie retrace l'historique de cet accompagnement afin de donner, sur la durée, une vision des enjeux susceptibles de se déployer dans la gouvernance des services ruraux.

## CONTEXTE

Le service « Lokwat » est situé dans une commune majoritairement rurale dont le territoire s'étend sur près de 180 km<sup>2</sup>. Sa population avoisine 70 000 habitants et son bourg en compte environ 3 000. Cette commune est sous la responsabilité d'une équipe municipale élue composée d'un maire et de deux adjoints. Elle est subdivisée en sections communales, chacune sous la responsabilité d'un conseil d'administration de la section communale.

Cette commune comporte des zones montagneuses, des zones de plaines et un bord de mer. Les principales activités économiques sont l'agriculture de montagne et de plaine, les petits services et commerces de proximité (transports, restauration) ainsi que les activités du secteur du bâtiment (maçonnerie). L'accès de la population aux services essentiels est insuffisant, et les services de santé ne couvrent pas les besoins de celle-ci en termes de capacité, d'offre et de qualité. Les écoles sont sur-fréquentées et délivrent un enseignement de qualité inégale.

**L'accès de la population aux services essentiels est insuffisant.**

Les modes d'approvisionnement en eau sont les réseaux, les pompes à bras, les sources aménagées et non aménagées, les puits et les rivières. La commune compte cinq petits réseaux d'eau, dont la taille et le niveau de fonctionnement sont variables, mais son accès à l'eau potable reste insuffisant : en 2013, le taux de desserte de la population via des points d'eau améliorés était de 44 %, et tombait à 25 % en ne prenant pas en compte les pompes à motricité humaine.

L'un des cinq systèmes d'eau potable, construit dans les années 1980 dans le cadre du projet Poche (Postes communautaires d'hygiène et d'eau potable), dessert une zone rurale ainsi que le bourg. À l'époque, sa gestion était assurée par un comité d'approvisionnement en eau potable (Caep), peu accompagné et peu professionnalisé. Au début des années 2000, le système était totalement défectueux. Il a été réhabilité entre 2008 et 2010 par une ONG agissant dans le secteur de l'accès à l'eau en Haïti.

**En 2013, le taux de desserte de la population via des points d'eau améliorés était de 44 %.**

L'histoire de ce service et de l'accompagnement par l'ONG peut être découpée en quatre grandes phases. La première (2006-2009) est marquée par une réhabilitation d'envergure du système d'approvisionnement en eau et par la mise en place du premier Caepa. La deuxième (2009-2012) correspond à un accompagnement du Caepa à la gestion du service, et la troisième (2012-2014) à une phase de gestion du service par un second Caepa. La quatrième phase (à partir de 2014) voit quant à elle l'extension du service et la mise en place d'un opérateur professionnel pour en assurer la gestion. Durant cette période, l'appui de l'ONG a été plus ou moins intensif du fait de la discontinuité des financements disponibles.

## RÉHABILITATION DU RÉSEAU ET INSTALLATION DU PREMIER CAEPA (2006-2009)

La réhabilitation des infrastructures puis, plus tard, l'accompagnement de la gestion du service, fait suite à une demande de certains notables de la commune. Cela a permis de remettre le système en état de fonctionnement.

À la réception des travaux en 2010, le système est composé des éléments suivants :

- un captage, composé de trois ouvrages ;
- un filtre à sable ;
- un réservoir de stockage de 240 m<sup>3</sup> ;
- un ensemble de conduites d'une longueur totale d'environ 20 km ;
- 200 branchements domiciliaires.

À cette époque, la Dinepa est en cours de création à la suite de la promulgation de la loi-cadre portant organisation du secteur, et les éléments de la réforme sont progressivement mis en place, notamment les Orepa et les Caepa.

**En 2010, l'ONG facilite le déroulement de l'élection d'un Caepa.**

En 2010, alors que l'Orepa n'est pas encore fonctionnelle, l'ONG facilite le déroulement de l'élection d'un Caepa. Dans un contexte de faible structuration institutionnelle et de campagne électorale, porteuse d'enjeux pour les notables locaux, la compétition entre ces derniers pour l'élection au Caepa est intense.

Le Caepa, élu pour un mandat de trois ans, compte trois membres et constitue une alliance de notables issus des principales zones de desserte du réseau. L'équipe est complétée par un représentant de la commune, ainsi que par du personnel opérationnel (une secrétaire et un plombier). Le président du Caepa est un notable influent du centre-ville.

## ACCOMPAGNEMENT DU CAEPA À LA GESTION (2009-2012)

Le Caepa assure la gestion du service entre 2009 et 2012. Il s'appuie pour cela sur quelques éléments formels tels que ses statuts, reconnus par la Dinepa, ainsi que sur des outils de gestion quotidienne (cahier de suivi des recettes et des dépenses, bordereaux et factures). La gestion du service est majoritairement informelle, et aucun suivi technique ou financier n'est effectué par la Dinepa. La qualité du service varie en fonction des aléas techniques rencontrés par les membres du Caepa, dont la réactivité face aux problèmes est variable.

**La gestion du service est majoritairement informelle.**

La stratégie de recouvrement des factures est peu élaborée et, par conséquent, le taux de recouvrement reste faible. Le Caepa parvient tout de même à constituer un petit fonds de réserve destiné à financer les réparations sur le réseau.

La gouvernance du service se caractérise par une forte influence du président du Caepa et par une implication moindre des autres membres. Le président considérant en effet le service comme un moyen d'accroître sa popularité, il s'investit dans la recherche de solutions en mesure de maintenir ou d'améliorer la continuité de celui-ci, mais n'est pas favorable à l'application de mesures punitives, et donc impopulaires, en cas de non-paiement des factures (débranchements des abonnés par exemple). La commune ne joue aucun rôle significatif dans la gouvernance du service.

**La gouvernance du service se caractérise par une forte influence du président du Caepa.**



Un captage par pompage et son réservoir



Des seaux en file d'attente au pied d'une fontaine

L'ONG travaille de façon rapprochée avec le Caepa, à qui elle apporte un appui méthodologique à la gestion du service et pour lequel elle représente un important soutien en cas de difficulté technique (le président a d'ailleurs tendance à se tourner systématiquement vers elle dès qu'il faut effectuer des réparations). Le Caepa se considère comme une structure mise en place par l'ONG, dont celle-ci a la paternité, et des relations de proximité et d'amitié se nouent entre leurs membres. En 2011 toutefois, l'équipe de l'ONG est quasiment intégralement renouvelée, à l'exception d'une seule personne, et les relations avec le Caepa deviennent plus distantes. Confrontée à des habitudes bien ancrées, la nouvelle équipe rencontre des difficultés pour faire évoluer le Caepa vers une gestion plus professionnelle en vue d'instaurer une gestion plus performante, notamment d'un point de vue financier.

## Le second Caepa, une élection sous tension

En 2012, l'Orepa et son Unité rurale départementale (URD), équipe dédiée aux services ruraux, sont établies. Les membres de l'URD se présentent à l'équipe de l'ONG, et une collaboration s'amorce. Le mandat du Caepa arrivant à terme, l'URD propose d'organiser une élection pour le renouveler, et sollicite pour ce faire l'appui méthodologique et financier de l'ONG. Considérant cette initiative de l'URD comme une opportunité pour repartir sur de bonnes bases en matière de gestion, celle-ci répond favorablement à cette demande.

L'appui apporté consiste à produire une méthodologie d'organisation des élections et à apporter les moyens logistiques pour la mettre en œuvre. Du fait des contraintes de fonctionnement de l'URD (manque de personnel et de moyens de déplacement, notamment), l'ONG se retrouve toutefois rapidement en première ligne pour l'organisation des élections. Le processus est donc lancé, et cinq équipes se déclarent candidates.

La décision de l'ONG d'accompagner l'URD dans la réalisation de l'élection est toutefois appréhendée de façon très négative par le Caepa, dont l'équipe sortante ne souhaite pas abandonner à d'autres la gestion du service d'eau potable. Dans un contexte de faiblesse institutionnelle et de manque de légitimité de la Dinepa, encore en cours de constitution, le Caepa se positionne alors contre le principe d'une nouvelle élection et adopte une stratégie de boycott, menaçant de quitter à tout moment la compétition et de perturber le scrutin (blocage des urnes, violences, etc.).

Les relations entre le Caepa et l'ONG sont marquées par de fortes tensions et tentatives de tractations. Craignant que la stratégie de boycott du Caepa ne perturbe le vote et conduise à l'annulation du scrutin, l'ONG sollicite alors la direction de l'Orepa pour rappeler à chacun ses rôles et responsabilités, et appeler à la collaboration. Cette intervention porte ses fruits, et l'élection a finalement lieu, débouchant sur l'élection d'une nouvelle équipe. Ces résultats favorisent cependant le maintien d'un climat de tension entre l'organisation et l'équipe sortante, les seconds accusant les premiers d'avoir favorisé l'alternance.

## LA GESTION DU SERVICE PAR LE SECOND CAEPA (2012-2014)

Le second Caepa prend ses fonctions fin 2012 et se compose de notables issus des différentes zones de desserte du service. À cette époque, l'ONG recrute de nouvelles personnes pour coordonner l'extension du réseau et l'accompagnement du service, en cherchant à mettre l'accent sur la professionnalisation des acteurs. L'objectif est d'améliorer la qualité du service, ses modalités de gestion et son équilibre économique.

Des formations sur les rôles et responsabilités du Caepa sont organisées et animées conjointement par l'URD et l'ONG. Plusieurs éléments formels d'aide à la gouvernance sont établis : les statuts du Caepa, signés et reconnus par la Dinepa, son règlement interne ainsi que des outils de gestion technique, commerciale et financière.

Le second Caepa se révèle peu réceptif à l'idée de professionnaliser sa gestion, en partie parce qu'il est composé de personnes aux logiques différentes. Si le président se montre intéressé à l'idée d'intégrer de bonnes pratiques de gestion, d'autres membres, dont le trésorier, sont clairement dans une logique de captation de fonds et utilisent les ressources issues de la vente de l'eau pour se rémunérer d'une manière qui n'est ni clairement définie, ni documentée, et qui compromet la durabilité financière du service. Sa gestion est donc marquée par des tensions internes, un manque de rigueur et de faibles rentrées financières. Le service délivré est quant à lui de mauvaise qualité.

**Du fait de l'existence de pratiques frauduleuses, l'URD prononce la destitution du comité, qui prend effet en 2014.**

Les membres du Caepa sont hermétiques aux tentatives d'accompagnement de l'ONG, qui ne peut que constater de nombreux écarts entre les recommandations et les pratiques de gestion. La commune n'a aucune influence sur la gestion du service. Dans ce contexte, l'ONG signale à l'URD la nécessité d'effectuer un suivi plus rapproché du Caepa, ainsi qu'une évaluation précise de ses comptes. Bien que constatant l'existence de pratiques frauduleuses nécessitant, en toute logique, la destitution du Caepa, l'URD reste

cependant réticente à l'idée de passer à l'acte. Ce type de démarche n'est en effet que rarement appliquée, car considérée comme trop sévère et susceptible de conduire à des représailles. Toutefois, poussée par l'ONG, qui se trouve dans l'incapacité de faire évoluer les pratiques du Caepa, l'URD finit par aller au bout du processus d'évaluation, et prononce finalement la destitution du comité, qui prend effet en 2014.

## EXTENSION DU SERVICE ET MISE EN PLACE D'UN OPÉRATEUR PROFESSIONNEL (DEPUIS 2014)

Parallèlement à la destitution du second Caepa, l'Orepa et l'ONG réfléchissent à l'introduction d'un autre schéma de gestion du service. L'idée de déléguer celle-ci à un opérateur professionnel via un contrat de délégation directement signé avec l'Orepa est adoptée de manière concertée.

**L'idée de déléguer la gestion à un opérateur privé est adoptée de manière concertée.**

L'hypothèse de l'Orepa et de l'ONG est qu'une délégation de service à un exploitant privé permettrait une gestion plus efficace. Par ailleurs, compte tenu des expériences passées, l'ONG craint qu'il soit difficile d'amener un Caepa à se positionner en maître d'ouvrage délégué. Si la fonction d'exploitant fait l'objet d'une concurrence accrue du fait des retombées financières qu'elle engendre, le rôle de maître d'ouvrage est mal compris et n'intéresse en revanche que peu de personnes. Mettre en place ce schéma de gestion fait ainsi entrer deux entités en compétition pour l'exploitation, et courir le risque que le rôle de maître d'ouvrage délégué ne soit pas correctement approprié, ce qui compromettrait la qualité du service ainsi que sa durabilité. Or, prendre un tel risque n'est pas recommandé dans la mesure où un processus d'extension du réseau est en cours, augmentant les enjeux en matière de bonne gestion.

Les compétences et les moyens de la commune n'étant par ailleurs pas suffisants pour qu'elle puisse jouer un rôle de maître d'ouvrage, l'URD et l'ONG décident donc de recruter l'opérateur par le biais d'un appel à candidatures. Plusieurs notables de la commune déposent un dossier, et notamment le président du premier Caepa, à la suite de quoi un test et un entretien sont menés avec, en filigrane, le souci de trouver une personne ayant un niveau de compétences suffisant en matière de gestion commerciale. C'est finalement le président du premier Caepa qui obtient les meilleurs résultats et qui est recruté.

Dans le cadre d'un contrat de délégation de gestion avec l'Orepa, celui-ci instaure une gestion plus rationnelle du service. Motivé par les retombées financières permises par ce nouveau cadre contractuel, il met en place des règles strictes de recouvrement des abonnements et parvient à dégager rapidement des résultats financiers excédentaires, dont une partie est réinvestie dans le fonctionnement du service (voir étude du cas Lokwat, p. 79). ●

### POINTS À RETENIR

Cet exemple donne une illustration concrète des enjeux susceptibles de se déployer dans la gestion des services d'eau potable ruraux en Haïti. Il montre notamment que d'importantes négociations et tractations entre différents acteurs sociaux et institutionnels (municipalité, Caepa, ONG, etc.) peuvent se dérouler autour d'un service. Ici, l'ONG a cherché à insuffler, auprès des acteurs, une approche plus « professionnelle », mais s'est heurtée à de forts enjeux de pouvoirs locaux dans un contexte de faiblesse des institutions publiques.

Bien que les membres des deux Caepa successifs aient montré leur intérêt à l'idée d'être en position de gestionnaires pour les retombées sociales, politiques ou financières qu'ils pouvaient en tirer, il n'a pas réellement été possible d'instaurer, dans leurs pratiques, une dynamique réellement orientée sur la délivrance d'un service. La dernière phase fait exception, la signature d'un contrat de délégation de gestion semblant avoir été un élément déclencheur dans l'évolution des perceptions et des pratiques du gestionnaire.

# Performances et gouvernance des services d'eau potable ruraux

Cette partie propose une analyse de la gouvernance des services ruraux en s'appuyant sur les cinq cas présentés précédemment et en mobilisant des analyses complémentaires permettant de dégager des tendances plus globales. Les études de cas se limitent en effet à quelques services qui présentent des « types » de situations de gouvernance dont on ne peut évaluer précisément la représentativité par rapport à l'ensemble des services ruraux. *L'Étude sur la durabilité financière du secteur de l'eau potable en Haïti*<sup>1</sup>, portant sur un nombre de services plus important, permet d'élargir la réflexion. Elle donne dans un premier temps un aperçu du fonctionnement des services sous l'angle de leurs performances et de leur économie. Les constats de mauvaises performances invitent à faire le lien entre gouvernance et performances. Dans un deuxième temps, elle propose des analyses transversales sur les différents leviers de la gouvernance des services.

## DES SERVICES AUX PERFORMANCES GLOBALEMENT MAUVAISES

Dans le cadre de l'étude sur la durabilité financière du secteur, l'ensemble des services recensés par les différents Orepa a été passé en revue sous l'angle de la régularité et de la qualité de leurs rapports de fonctionnement. Il en ressort qu'une grande majorité d'entre eux ne produisent pas de données suffisantes sur leur fonctionnement. Globalement, les échanges avec les cadres des Orepa en charge de l'accompagnement des services montrent qu'une grande partie des services ruraux correspond au cas « Kokoye » dont les caractéristiques sont, pour rappel, les suivantes : un Caepa réalisant une gestion minimaliste, fonctionnant « à la petite réparation », dégageant très peu de recettes, délivrant un service d'une qualité insuffisante, dont les membres ne fonctionnent pas

1. Ireedd, Gret, 2017.

véritablement comme une équipe, disposant d'une légitimité globalement faible aux yeux des usagers et bénéficiant d'un accompagnement irrégulier de l'Orepa.

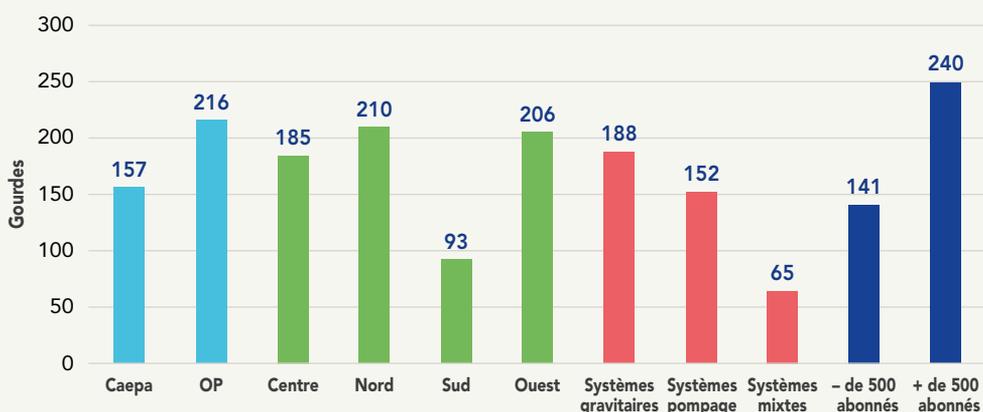
Afin de réaliser des analyses sur le fonctionnement des services répondant aux attentes de l'étude, un échantillon a été retenu parmi les mieux gérés, c'est-à-dire disposant d'un minimum d'outils de gestion et en capacité de produire des rapports. Les résultats de ces analyses ne reflètent donc pas une tendance générale sur les services ruraux mais éclairent bien les enjeux relatifs à leurs performances. Un indicateur de performance technique globale a notamment été établi pour chaque service. Il a été calculé à partir d'informations relatives au fonctionnement du réseau, à sa vétusté, à la continuité du service et à l'effort d'investissement. Cet indicateur montre que la performance globale des services les mieux gérés est faible (6 sur 26 seulement ont une bonne performance globale).

### Absence de gestion commerciale et faibles ressources financières

L'étude sur la durabilité du secteur a également analysé les performances financières de chacun des services : sur l'année fiscale 2014-2015, les résultats d'exploitation des services excédentaires restent faibles, même si un quart seulement a obtenu des résultats financiers négatifs. En effet, le résultat d'exploitation moyen pour les Caepa est de 157 gourdes par abonné et par an. Pour un service comptant 300 abonnés, cela représentait 47 100 gourdes par an en 2015, soit environ 800 euros<sup>2</sup>. Le résultat d'exploitation moyen est légèrement supérieur pour les services gérés par un opérateur professionnel, avec une moyenne de 216 gourdes par abonné et par an.

**FIGURE 16** Résultats d'exploitation moyens par abonné des services d'eau potable ruraux en Haïti (2014-2015)

(source : d'après Ireedd, Gret, 2017, p. 85)



2. Pour rappel : 1 euro = 60 gourdes en 2015, 1 euro = 105 gourdes en 2019.

D'autre part, en dehors de quelques exceptions, telles que les services « Lokwat » et « Sitwon » qui dégagent des bénéficiaires, la gestion des services ruraux ne fait pas l'objet d'une approche commerciale. En d'autres termes, leur gestion n'est pas effectuée dans une démarche d'exploitation guidée par une recherche de rentabilité et une vision réaliste des ressources et des charges des gestionnaires. Le système tarifaire et la gestion des recouvrements en témoignent.

À l'exception de un ou deux sur les 662 existants, les services ruraux appliquent en effet une tarification forfaitaire mensuelle comprise entre 50 et 200 HTG<sup>3</sup> par mois (soit entre 600 et 2 400 HTG par an), quel que soit le volume d'eau consommé. Ce tarif est défini par l'exploitant (Caepa ou OP) en concertation avec l'Orepa, qui le valide. Il est fixé en fonction de l'acceptabilité supposée du coût par la majorité des usagers, et non sur la base d'un calcul des besoins de recouvrement des coûts d'exploitation du service<sup>4</sup>. Cette tarification est considérée comme basse et donc acceptable par le plus grand nombre. Cependant, elle reste très élevée pour les ménages les plus pauvres. Selon une étude de la Banque mondiale, en 2012 les ménages pauvres consommaient annuellement en moyenne entre 8 000 et 28 000 HTG par an. Un abonnement au service d'eau à 1 200 HTG par an représentait donc entre 4 et 8 % des dépenses annuelles des ménages pauvres. Ce taux est élevé en proportion du coût moyen de l'eau dans les pays développés. En France, selon le site Eaufrance, la facture de l'eau s'élève à environ 1 % du revenu moyen<sup>5</sup>. Le taux de pauvreté en Haïti concernant selon la Banque mondiale<sup>6</sup> 58,5 % de la population en 2012, on peut donc considérer que la tarification en vigueur n'est pas adaptée aux revenus d'une majorité de ménages.

Par ailleurs, la tarification n'est pas non plus modulée en fonction des volumes consommés. Le principe de la tarification au volume consommé fait en effet l'objet d'importantes réticences de la part des usagers. L'expérience montre que le passage d'une tarification forfaitaire à une tarification au volume n'est acceptable par les usagers que dans le cadre d'une réhabilitation ou de la construction d'un réseau impliquant un changement significatif dans l'accès à l'eau, et ne peut faire l'économie d'un important travail de communication. Sans ses conditions, toute entreprise d'évolution du système tarifaire par l'exploitant ou l'Orepa peut causer d'importantes tensions au niveau local.

De façon générale, le paiement du service par les usagers est irrégulier. Le faible recouvrement explique que les services génèrent peu de recettes. La mise en place d'une stratégie volontariste de recouvrement par la délivrance régulière des bordereaux, et la conduite d'une communication active auprès des usagers, représentent un investissement financier, notamment en termes de ressources humaines, que les exploitants ne se risquent pas à réaliser.

Plus généralement, l'étude sur la durabilité financière des services donne à voir une gestion minimaliste des services ruraux, caractérisée par un investissement humain, matériel

3. En mars 2020, 100 HTG (gourde haïtienne) équivalaient à 1 euro.

4. Banque mondiale, Onpes, 2014.

5. Eaufrance, 2019, *Le prix de l'eau*, 15 avril 2019, <https://www.eaufrance.fr/le-prix-de-leau>

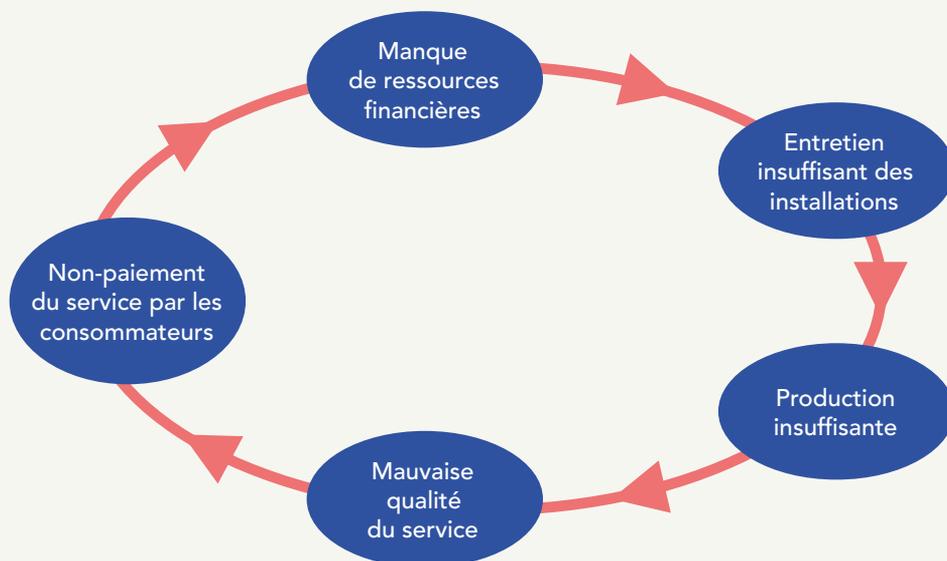
6. Banque mondiale, Onpes, 2014.

**Plus généralement, l'étude sur la durabilité financière des services donne à voir une gestion minimaliste des services ruraux, caractérisée par un investissement humain, matériel ou financier réduit.**

ou financier réduit. Seules les réparations indispensables à la délivrance d'un service minimum sont consenties, et beaucoup ne sont en réalité que des solutions provisoires. Les employés du service touchent un salaire modique, et les autres personnes mobilisées dans sa gestion, comme les membres du Caepa, ne sont indemnisées que si son économie le permet. Cela a des répercussions directes sur la qualité du service qui, par conséquent, est médiocre, à l'exception des services disposant d'un réseau récemment construit ou réhabilité.

La gestion minimaliste se caractérise par deux composantes qui s'auto-entretiennent : la faiblesse des recettes générées justifie un faible investissement dans le dispositif technique, tandis que la qualité médiocre du service ne permet pas d'améliorer les résultats financiers. Ce constat est valable pour la grande majorité des services gérés par un Caepa, à l'inverse de ceux qui le sont par un opérateur professionnel et pour lesquels on constate une dynamique de gestion globalement plus efficace. La gestion réalisée par ces derniers semble en effet faire l'objet d'un investissement plus important dans le but de délivrer un service de qualité, avec pour objectif final l'amélioration des recettes. D'une manière générale, la plupart des services reproduisent le cercle vicieux illustré par la figure ci-dessous.

**FIGURE 17** Éléments de dysfonctionnement des services d'eau potable avant la réforme



## LES FACTEURS LIMITANTS DE LA GOUVERNANCE

### Les enjeux locaux au détriment des services

La gestion d'un service d'eau potable rural revêt pour les acteurs locaux des enjeux économiques et politiques imbriqués. En termes économiques, elle attire des hommes – plus rarement des femmes – impliqués dans le développement de leur localité, le plus souvent des responsables d'organisations locales et/ou de petits entrepreneurs locaux, disposant généralement de connaissances basiques et d'une expérience assez limitée en matière de gestion de service. Confrontés à la rareté des emplois et à la faiblesse des opportunités économiques, ainsi qu'au manque de moyens financiers pour réaliser des investissements et développer leurs activités, ils sont à la recherche de revenus complémentaires et voient dans la gestion d'un service d'eau potable une possibilité d'accéder à des ressources supplémentaires et à certains privilèges, et notamment un accès au « monde des ONG », considéré comme brassant d'importants moyens financiers et pourvoyeur d'emplois bien rémunérés. Cela leur permet également de se rapprocher des services de l'État, en l'occurrence la Dinepa, ce qui est également associé à des opportunités en termes de génération de ressources. Être impliqué dans la gestion d'un service d'eau potable représente ainsi une alternative pour des acteurs locaux évoluant dans des contextes où les perspectives en termes d'activités, de revenus et de promotion sociale sont souvent réduites.

**La gestion d'un service d'eau potable permet d'accéder à des ressources supplémentaires et à certains privilèges.**

Les enjeux économiques sont intimement liés à des enjeux de pouvoir politique. La délivrance à la population d'un service essentiel est en effet un important levier de pouvoir politique au niveau local, et peut représenter pour les exploitants un tremplin vers des postes d'élus locaux, notamment au niveau communal. L'exploitation des services attire donc principalement des notables locaux, pour qui il est d'autant plus facile de s'impliquer dans la gestion des services d'eau potable à des fins de pouvoir politique que les compétences techniques en matière d'hydraulique et de gestion commerciale sont peu répandues dans les zones rurales. Ces postes sont convoités pour des questions de prestige social et de popularité, mais aussi pour les perspectives de retombées financières qu'ils offrent, en donnant notamment un droit de regard sur les actions de développement menées sur le territoire – ce qui signifie le plus souvent le droit de monnayer la possibilité, pour les acteurs extérieurs, d'intervenir sur les réseaux.

**La délivrance à la population d'un service essentiel est en effet un important levier de pouvoir politique au niveau local.**

Les compétences techniques en matière d'hydraulique et de gestion commerciale sont peu répandues dans les zones rurales. Ces postes sont convoités pour des questions de prestige social et de popularité, mais aussi pour les perspectives de retombées financières qu'ils offrent, en donnant notamment un droit de regard sur les actions de développement menées sur le territoire – ce qui signifie le plus souvent le droit de monnayer la possibilité, pour les acteurs extérieurs, d'intervenir sur les réseaux.

Ainsi, les modalités de mise en place des Caepa, illustrées par l'exemple du service « Lokwat » et de l'épisode électoral (voir p. 90), montrent bien l'ampleur de la dimension politique qui se déploie dans la gestion de ces services. De véritables campagnes sont menées, lors desquelles certains leaders locaux n'hésitent pas à s'allier afin d'augmenter leur chance de réussite. Ce sont des acteurs politiques plus que des techniciens qui se mobilisent lors de ces élections, mettant leur capital politique respectif en commun pour remporter la victoire.

Cependant, au regard des mauvaises performances des services, il apparaît que la force des enjeux personnels des acteurs locaux ne contribue pas à leur efficacité. À l'exception de certains cas, notamment des services exploités par les opérateurs professionnels, leurs intérêts ne génèrent pas une dynamique vertueuse en matière de qualité et de rentabilité. La plupart du temps, ils contribuent même en partie à l'insuffisante qualité du service et à sa mauvaise gestion.

**Les intérêts des acteurs locaux ne génèrent pas une dynamique vertueuse en matière de qualité et de rentabilité.**

## Des dynamiques multi-acteurs limitées

### ■ Une faible légitimité des exploitants

La légitimité des exploitants réside dans le fait que les acteurs concernés par le service, en particulier les usagers, reconnaissent ou non leurs capacités techniques et/ou commerciales à jouer ce rôle. Elle est donc directement liée à la qualité et à la performance du service délivré. Les exemples étudiés dans la partie précédente montrent que la légitimité des exploitants à gérer les services ruraux est globalement faible quel que soit le statut social de ces derniers. À l'exception du cas « Tamaren », dans lequel le Caepa assure une gestion organisée et suscite une dynamique multi-acteurs, la légitimité de l'exploitant est partout ailleurs limitée, au mieux discutable, et notamment dans les services ayant un fonctionnement minimaliste. C'est par exemple le cas du service « Kokoye ». Les deux logiques s'auto-entretiennent : la faible légitimité limite la capacité à améliorer la gestion du service, et la gestion minimaliste contribue à affaiblir la première. Dans le cas « Kachiman », la mauvaise articulation des rôles du Caepa et de l'opérateur professionnel, ainsi que les dysfonctionnements en

**La légitimité des exploitants est directement liée à la qualité et à la performance du service délivré.**

termes de gestion qui en découlent, ont des répercussions sur la qualité du service et, par conséquent, sur la perception que les usagers ont de ces acteurs. Le poids social ou politique des exploitants au niveau local contrebalance peu leurs faiblesses techniques ou commerciales. Plus que la légitimité, il apparaît que c'est la compréhension même du rôle d'exploitant qui fait défaut à une grande partie des services d'eau potable ruraux.

**La compréhension même du rôle d'exploitant fait défaut à une grande partie des services d'eau potable ruraux.**

La légitimité des exploitants peut également dépendre du niveau d'acceptation du schéma de gouvernance des services. Dans le cas des services « Sitwon » et « Lokwat » par exemple, gérés par des OP, l'introduction d'un acteur privé dans la gestion de services d'eau potable est une chose récente. Dans quelle mesure ces nouveaux schémas de gestion sont-ils acceptables par les usagers, compte tenu du fait que les systèmes d'approvisionnement en eau sont plutôt perçus comme communautaires ?

### ■ **Un accompagnement contraint des services par la Dinepa**

Bien que la Dinepa reconnaisse officiellement 300 des 662 services d'eau potable ruraux présents sur les territoires, les capacités techniques, ainsi que les moyens logistiques dont disposent ses services décentralisés, notamment les Orepa, sont largement insuffisants. Ces derniers ne sont pas réellement en mesure de jouer un rôle de maître d'ouvrage. Les URD ne sont pas non plus en capacité d'accompagner de manière rapprochée les services dans leur mise en place, dans leur gestion et dans leur développement. Leurs équipes se limitent à assurer un suivi inégal des services, en fonction de la distance, des relations de proximité qu'ils entretiennent ou non avec les exploitants et de leurs contraintes diverses.

Ainsi, l'empreinte de l'État sur ces services est-elle faible. Les efforts réalisés par la Dinepa en termes de communication et de visibilité pour faire connaître son rôle dans le pilotage du secteur de l'eau potable impulsent un début d'association par les usagers de ces services à un dispositif étatique. La visibilité de la Dinepa dans l'exécution des projets de réhabilitation de systèmes d'approvisionnement en eau peut également y contribuer. Cependant, ce positionnement ne correspond pas au rôle de régulateur qui est le sien et ne facilite pas la compréhension de ses missions par les usagers. De manière générale, l'association des services d'eau potable à des services publics reste donc limitée, voire inexistante.

**L'association des services d'eau potable à des services publics reste donc limitée, voire inexistante.**

### ■ **Des interactions entre acteurs réduites**

Les interactions entre les différents acteurs au sujet de la gestion des services sont réduites du fait de leurs faiblesses respectives. Le service « Tamaren » fait exception, mais la dynamique multi-acteurs existante, qui implique les autorités locales – et notamment la mairie –, est largement liée à la motivation du président du Caepa à prendre les dispositions nécessaires pour favoriser le recouvrement des factures auprès des usagers. Généralement, les Caepa ou les opérateurs professionnels agissent plutôt de manière isolée.

Les différents schémas de gouvernance présentés dans les études de cas montrent dans quelle mesure les interactions nécessaires à la gouvernance des services sont limitées, dysfonctionnelles ou inexistantes. En particulier, ces schémas mettent en évidence l'absence d'associations d'usagers, et donc l'inexistence d'un contre-pouvoir susceptible de s'opposer aux exploitants. Par ailleurs, si des pratiques d'échanges entre exploitants

et usagers existent, elles sont faibles et non organisées. Du côté institutionnel, les communes, futurs maîtres d'ouvrage des services tel que le prévoit la loi-cadre de 2009, n'entrent pas, pour l'instant, dans les mécanismes de gouvernance des services par manque de compétences, de moyens et d'expérience. Cela semble également tenir au fait que les perspectives de passage de la maîtrise d'ouvrage des services aux communes sont mal connues de celles-ci et peu appuyées par la Dinepa et ses structures

**Les schémas de gouvernance mettent en évidence l'inexistence d'un contre-pouvoir susceptible de s'opposer aux exploitants.**

décentralisées. S'il existe au niveau de certains services des relations de proximité avec les techniciens d'eau potable et d'assainissement communaux (Tepac), elles sont souvent peu porteuses car ces derniers ne disposent pas de moyens suffisants pour contribuer à l'amélioration du fonctionnement du service.

Par ailleurs, ces interactions doivent pouvoir se développer dans le cadre de rencontres et de concertations d'acteurs alimentées par un minimum d'informations au sujet du fonctionnement des services. Or, les exploitants ne produisent pas suffisamment d'informations relatives à la production d'eau assurée par leur service ou à la consommation qui en est faite par les usagers. Ils ne suivent pas non plus le niveau de continuité de leur service, autrement dit le nombre d'heures de distribution par jour et de jours par semaine. Une bonne partie d'entre eux n'est pas non plus en mesure de produire des bilans financiers. Cette absence d'information partageable rend difficile la structuration d'interactions régulières et consistantes entre acteurs et, par conséquent, la mise en place d'une bonne gouvernance et d'une régulation solide.

**L'informel préside dans une majorité des procédures et décisions relatives à la gestion des services.**

### **Une construction des schémas de gouvernance insuffisante**

Comme le montrent les études de cas, l'informel préside dans une majorité des procédures et décisions relatives à la gestion des services. Si le caractère formel ou informel des normes mobilisées au niveau d'un service ne présage pas automatiquement de sa bonne ou de sa mauvaise gouvernance, on constate toutefois

que le manque de construction et de formalisation des schémas de gouvernance a des répercussions négatives sur son fonctionnement.

### **Les Caepa : des exploitants de facto**

Le schéma de gouvernance (ou la forme institutionnelle<sup>7</sup>) des services d'eau potable ruraux renvoie aux deux scénarios de gestion définis par la Dinepa, à savoir une gestion par un Caepa seul ou par un Caepa déléguant la gestion à un opérateur professionnel. Les différents cas étudiés montrent que les modalités de formalisation de ces schémas de gestion se limitent à l'établissement des statuts des Caepa et à la signature d'un contrat de délégation de gestion (uniquement dans les cas où l'exploitant est un opérateur). Dans le cas d'une exploitation par un Caepa, la formalisation de ses responsabilités passe donc seulement par les statuts. C'est le cas de la grande majorité des services ruraux, et pas seulement des cinq étudiés dans cet ouvrage. Or, les statuts ont principalement vocation à établir l'existence juridique d'un Caepa et à préciser sa composition et son

**Les modalités de formalisation des schémas de gestion se limitent à l'établissement des statuts des Caepa et à la signature d'un contrat de délégation.**

7. Blundo G., 2002.

## La délégation de gestion et la fonction d'exploitant ne sont donc pas officialisées.

fonctionnement en tant que comité. Ils ne détaillent pas les conditions dans lesquelles doit être réalisée l'exploitation du service. Cela est prévu dans le contrat de délégation de gestion, auquel les statuts font explicitement référence. Ainsi, faute de formalisation à ce niveau, le Caepa devient exploitant *de facto*, et les règles de gestion – notamment la répartition des rôles entre l'Orepa et le Caepa, ainsi que la définition des droits et devoirs de chacun –, ne sont pas clairement précisées. La délégation de gestion et la fonction d'exploitant ne sont donc pas officialisées.

Plus largement, les schémas de gouvernance sont incomplets et insuffisamment formalisés. Ce contexte n'est pas favorable au développement, chez ces exploitants *de facto*, d'une perception du dispositif comme un service pouvant être exploité selon une logique commerciale, rationnelle et efficiente. Les performances plus satisfaisantes des services exploités par des opérateurs, dont les rôles et responsabilités sont clairement définis dans un contrat de délégation de gestion, en attestent.

### Caepa + OP : un schéma de gouvernance inadapté

Dans le cas des services où la gestion est réalisée par un opérateur professionnel, la forme institutionnelle est également partiellement aboutie. Le service « Kachiman » se caractérise par exemple par une articulation des rôles difficile, voire conflictuelle, entre le Caepa et l'opérateur professionnel. Dans le service « Sitwon », les relations entre l'OP et le Caepa sont déséquilibrées, avec une forte autonomie du premier et une faible capacité du second à jouer un rôle de maître d'ouvrage délégué. Dans le cas du service « Lokwat », la complexité des relations Caepa/OP a été évacuée, mais la gouvernance du service se résume à l'exploitation qu'en fait l'OP, peu accompagné et contrôlé par l'Orepa. Ces trois cas illustrent la complexité de la mise en place, à l'échelle locale, d'une coordination entre un maître d'ouvrage délégué (le Caepa) et un exploitant (l'opérateur). Cela tient, en particulier, à la perspective de retombées financières qu'offre, dans un contexte de rareté des opportunités économiques, l'exploitation d'un service d'eau potable.



Des enfants se désaltèrent à la sortie de l'école

Ainsi, soit une concurrence se met en place entre le Caepa et l'OP autour de l'exploitation d'un service (c'est le cas du service « Kachiman », où le Caepa sort de son rôle de maître d'ouvrage, assure un rôle d'exploitant et limite les attributions de l'OP à l'exécution de tâches techniques), soit ce dernier prend le dessus sur le Caepa, qui ne parvient ni à jouer un rôle de maître d'ouvrage, ni à contrôler l'exploitation du service (comme dans le service « Sitwon »).

En conclusion, compte tenu des enjeux auxquels font face les acteurs locaux en milieu rural, le montage institutionnel dans lequel un Caepa est positionné en maître d'ouvrage délégué n'est pas approprié et ne crée pas les conditions favorables à un fonctionnement satisfaisant du service.

### Les services d'eau potable, des « objets non identifiés »

Dans ce contexte de flou institutionnel, les services d'eau potable ruraux sont-ils des objets « communautaires », des services publics ou des dispositifs privés ? Pour les usagers et acteurs locaux, ils sont probablement à la croisée des trois. La perception de l'eau comme un don de la nature, encore fortement présente en milieu rural, favorise une conception des services comme devant être intrinsèquement communautaires.

Le fait que les dispositifs soient, de façon quasi systématique, mis en place dans le cadre de projets d'ONG, contribue également à ce qu'ils soient perçus comme des dons à la « communauté ». Cela est renforcé par le fait que ces services sont déployés à l'échelle de localités, et donc de communautés, et non à une échelle correspondant au découpage administratif, telle que la section communale ou la commune. Les faiblesses de la Dinépa et de ses structures décentralisées limitent fortement la possibilité pour les acteurs locaux d'appréhender les services comme « publics ». Parallèlement, le développement de la délégation de service à des opérateurs professionnels conduit facilement, dans un contexte de faiblesse – voire d'inexistence – des contre-pouvoirs (Dinépa, usagers), à une interprétation locale de cette tendance comme une forme de privatisation. ●

**La délégation de la gestion à des OP et le faible encadrement par les autres acteurs contribuent à donner l'image de services privatisés.**

#### POINTS À RETENIR

Les études de cas présentées dans cette partie nous montrent l'ampleur de la dimension informelle au sein des dynamiques de gouvernance des services d'eau potable ruraux. Dans la plupart des cas, la forme institutionnelle des services reste floue. En particulier, les rôles et responsabilités des exploitants sont rarement explicités, et les schémas de gouvernance sont insuffisamment travaillés au regard du contexte local. Cela ouvre la possibilité à des compréhensions et interprétations diverses sur la nature des services. La perception des systèmes d'approvisionnement en eau potable comme des « services » effectifs, répondant à des enjeux commerciaux et ayant une rentabilité potentielle, est en réalité peu développée. D'autres enjeux liés aux rapports de pouvoir locaux les traversent et limitent généralement leurs performances. Ces constats sont fondamentaux pour construire des recommandations pertinentes permettant d'améliorer les performances et la durabilité des services d'eau potable en milieu rural haïtien.

## PARTIE 4

# Les leviers d'une meilleure performance des services ruraux

**L**es descriptions et analyses des trois premières parties de cet ouvrage ont posé les principaux problèmes auxquels sont confrontés les services d'eau potable ruraux en Haïti. Ce sont des services aux performances faibles et à la durabilité limitée, fonctionnant en majeure partie sur le registre informel et dans le cadre d'un « flou » institutionnel. Dans ces conditions, ils sont rarement considérés comme des biens publics, tant par les acteurs du secteur que par les acteurs locaux et les usagers. Cette quatrième et dernière partie propose des recommandations appuyées sur ces analyses. À partir d'une compréhension des services en termes de dispositif sociotechnique, elle montre l'importance de susciter, chez les acteurs concernés, une dynamique d'intéressement vis-à-vis du service. Plus largement, elle propose des pistes d'action concrètes pour une stratégie renforcée pour le secteur de l'eau potable en milieu rural en Haïti.



# Du réseau d'eau au dispositif sociotechnique, repenser le service d'eau potable rural

## REMETTRE LA NOTION DE « SERVICE » AU CŒUR DES ACTIONS

Tel que développé dans la partie précédente, les services ruraux, véritables « objets non identifiés », renvoient à une multitude d'acteurs et de dispositifs : dons de l'aide internationale, infrastructures communautaires, affaires privées, service public, etc. De façon générale, ces « objets » sont rarement associés aux notions de biens publics et de biens collectifs, voire, tout simplement, à la notion de service telle que nous avons tenté de la définir. Dans ce contexte, **la majorité des services d'eau potable ruraux ne sont finalement des services que par leur nom.**

Dans le secteur de l'aide au développement, au sein des projets travaillant sur l'accompagnement de services de proximité, il est courant qu'on ne réfléchisse pas vraiment en termes de « service »<sup>1</sup>. En Haïti, dans le secteur de l'eau potable en milieu rural, les approches centrées sur la notion de service sont rares. Elles apparaissent peu dans les projets promus et mis en œuvre par les partenaires techniques et financiers (ONG, bailleurs de fonds, bureaux d'étude, etc.). Elles ne sont pas plus développées au niveau de la Dinépa et de ses institutions déconcentrées, qui mettent principalement l'accent sur la construction des réseaux et sur la mise en place d'un mode de gestion prédéfini. Les services d'eau potable sont d'ailleurs plus communément appelés systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP). Dans les représentations collectives, le terme de système renvoie en premier lieu au dispositif technique, c'est-à-dire aux infrastructures et équipements de délivrance du service.

Cependant, cette appréhension réductrice des dispositifs limite considérablement le champ du travail nécessaire pour construire, faire perdurer et développer un service. Philippe Lavigne Delville et Pierre-Michel Rosner insistent sur l'intérêt de « raisonner en termes de services ». Selon eux, cela favorise un questionnement sur leurs finalités en termes d'effectivité, de qualité et de viabilité<sup>2</sup>.

1. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008, p. 5.

2. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008, p. 10.

En d'autres termes, la mise en place d'un service doit être guidée en premier lieu par ses finalités ou les fonctions qu'il doit remplir auprès des usagers<sup>3</sup>. Dans le cas de l'approvisionnement en eau potable, il s'agit de délivrer aux usagers une eau dont les caractéristiques permettent de la qualifier comme étant « saine pour la consommation », qui soit en quantité suffisante pour répondre aux besoins des usagers, et qui soit distribuée de manière continue et durable.

**La mise en place d'un service doit être guidée en premier lieu par ses finalités ou les fonctions qu'il doit remplir auprès des usagers.**

Ainsi, cet objectif dépasse la construction des infrastructures et la mise en place d'un mode organisationnel, et se décline différemment en termes de stratégies et de modes d'action. **Il invite à penser le service comme un dispositif complexe** caractérisé par un équilibre entre les dimensions technique, économique, organisationnelle et institutionnelle.

## LE SERVICE D'EAU COMME DISPOSITIF SOCIOTECHNIQUE

Compte tenu des conditions d'approvisionnement en eau des ménages haïtiens en milieu rural, la mise en place de services d'eau potable ruraux représente une innovation d'un point de vue à la fois technique, organisationnel et institutionnel. Les recherches en sociologie des sciences et techniques ont tenté d'analyser les déterminants de la réussite ou de l'échec des projets et des innovations. La sociologie de la traduction, branche de la sociologie des sciences et techniques, a développé le concept de **réseau sociotechnique** pour analyser les dynamiques à la fois humaines et techniques qui se déploient autour des innovations.

Pour ce courant de recherche, le « social » et le « technique », ou encore une « population de gens » et un « dispositif de choses<sup>4</sup> », interagissent constamment sans qu'on ne puisse distinguer une prévalence de l'un sur l'autre. Les conditions de réussite d'un projet tiennent au fait que « **cette population de gens et ce dispositif de choses** finit par constituer un tout fonctionnel et suffisamment stabilisé, qui ne sera jamais exactement ce qui était prévu au départ<sup>5</sup> ». Ce tout fonctionnel constitue un réseau ou dispositif sociotechnique.

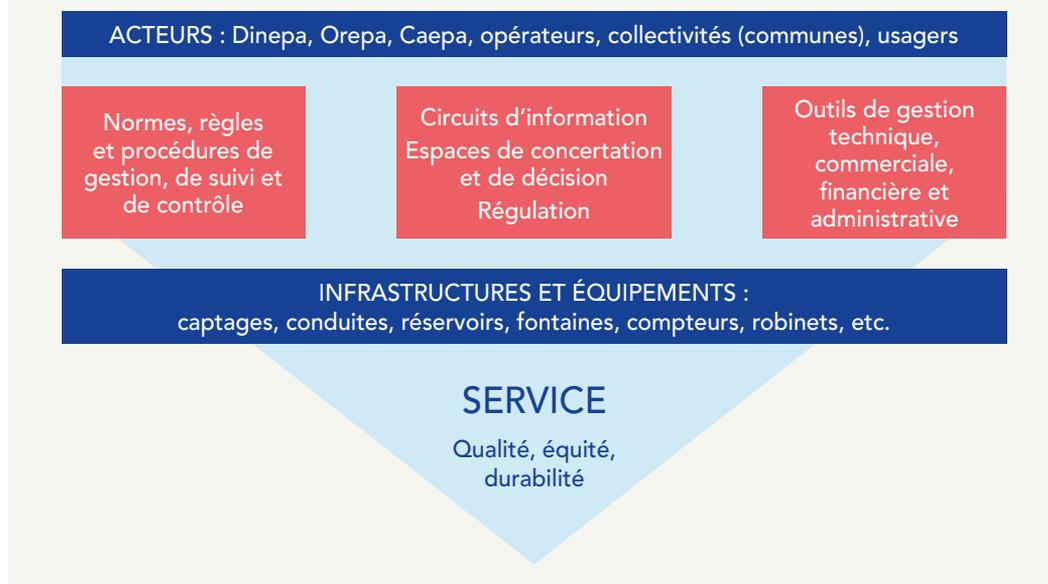
Dans le cadre des services d'eau potable, le dispositif sociotechnique se compose de l'infrastructure, des ouvrages et des équipements du réseau, de toutes les personnes concernées par le service (exploitants, usagers, institutions publiques, etc.) et des modalités de gouvernance de celui-ci (forme institutionnelle, cadre légal, règles de gestion, procédures, interactions, etc.). **La durabilité des services dépend de la solidité de ce dispositif.**

3. Lavigne Delville P., Rosner P.-M., 2008.

4. Latour B., 1992, p. 56.

5. Jacob J.-P., Lavigne Delville P., 2016.

**FIGURE 18** Représentation du dispositif sociotechnique des services d'eau potable



## L'INTÉRESSEMENT COMME CONDITION DE SUCCÈS DES SERVICES D'EAU POTABLE

### Qu'est-ce que la notion d'intéressement ?

Une récente recherche en anthropologie<sup>6</sup>, portant sur les conditions de durabilité des services d'eau potable de trois pays (Burkina Faso, Haïti, Ghana) dans le cadre de projets de développement, a démontré que l'**intéressement** des acteurs était un élément central de la solidité de ces dispositifs sociotechniques. L'intéressement correspond aux intérêts, aux avantages et aux retombées positives perçus par les personnes concernées par le service, et détermine leur motivation à l'adopter et à se l'approprier. Il est le ciment qui solidifie le réseau sociotechnique.

**L'intéressement des acteurs est un élément central de la solidité des dispositifs sociotechniques.**

*« Aucun critère, aucun algorithme ne permettent d'assurer a priori le succès... L'innovation, c'est l'art d'intéresser un nombre croissant d'alliés qui vous rendent de plus en plus fort. »*

Source : Akrich M. et al., *À quoi sert le succès des innovations ?*, 1988, p. 22.

6. Jacob J.-P., Lavigne Delville P., 2016.

En fonction des acteurs concernés par le projet, la nature de l'intéressement est différente. Dans le cas des services d'eau potable, l'intéressement de deux catégories d'acteurs est particulièrement important : les usagers et les exploitants. Les premiers doivent être intéressés à la nature même du service et aux avantages retirés (à savoir un accès amélioré à l'eau) par rapport aux contraintes qu'il induit (le respect de règles telles que le paiement du service). Les seconds doivent trouver un intérêt financier, mais aussi social (réussite sociale, prestige local) ou personnel (réussite d'un projet personnel), à fournir le service et à investir dans des ressources humaines, financières et matérielles afin de délivrer un service de qualité.

### Le référentiel marchand, un levier pour l'intéressement

Il existe actuellement un consensus mondial sur la nécessité que les services d'accès à l'eau soient payants pour les usagers. La question a été largement débattue ces trois dernières décennies, notamment lors de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992, durant laquelle a été proclamé le principe selon lequel :

« *L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique*<sup>7</sup> ». L'application du référentiel marchand aux services d'eau potable est un levier considérable pour leur évolution, globalement vers plus de durabilité, et spécifiquement en termes d'intéressement des exploitants et des usagers. Il offre en effet la possibilité de générer les ressources financières nécessaires à leur bon fonctionnement, à leur développement et à la rémunération des investissements humains, techniques et financiers réalisés par les exploitants.

**L'application du référentiel marchand aux services d'eau potable est un levier considérable pour leur évolution.**

La génération de ressources au niveau des services d'eau potable dépend cependant de la qualité du service délivré. Pour que les principes marchands soient appliqués, il est en effet nécessaire que le service d'eau délivré soit de qualité (eau potable en quantité suffisante et délivrée de manière régulière) et puisse concurrencer toutes les alternatives d'accès à l'eau (rivières, puits, pompes manuelles, sources, etc.). **Ainsi se met en place une combinaison entre logique marchande et efficacité du service, créant une dynamique d'intéressement des usagers et des exploitants, dans laquelle chacun à un intérêt à ce que le service perdure.** Plus encore, il s'agit de rendre l'intéressement irréversible, autrement dit d'évincer tout risque de retour en arrière, vers un système de fonctionnement moins optimal.

« *Ce qu'on appelle l'échec des projets de développement représente en général une incapacité à atteindre un stade suffisant d'irréversibilité technique et institutionnelle du réseau sociotechnique mis en place.* »

Source : Jacob J.-P., Lavigne Delville P., *Comprendre la trajectoire des interventions de développement*, 2016, p. 82.

En d'autres termes, si le service parvient à satisfaire l'intérêt des exploitants et des usagers de manière suffisante et constante, il peut atteindre un point de non-retour en termes de durabilité. C'est le cas lorsque les acteurs, y compris les usagers, n'ont pas intérêt à ce que le service cesse ou retombe à un niveau inférieur en termes d'efficacité, et mettent tout en œuvre pour respecter leurs devoirs et contribuer, à leur niveau, à sa durabilité.

**Si le service parvient à satisfaire l'intérêt des exploitants et des usagers de manière suffisante et constante, il peut atteindre un point de non-retour en termes de durabilité.**

## LES SERVICES RURAUX EN HAÏTI, DES DISPOSITIFS SOCIOTECHNIQUES DURABLES ?

Au vu des éléments évoqués précédemment, les conditions pour que les services ruraux deviennent des dispositifs sociotechniques solides et durables ne sont pas encore réunies. En effet, la majorité ne fonctionne pas comme des services marchands et, plus généralement, ne présente pas l'amorce d'une dynamique vertueuse dans laquelle la qualité du service impliquerait un bon niveau de recettes, qui générerait l'intéressement des exploitants à investir dans ce sens.



Un réservoir construit dans le cadre d'un projet

Quelques cas, comme les services « Sitwon » et « Lokwat », font toutefois exception et tendent à la mise en place d'une telle dynamique. Au niveau de ces deux services, la **formalisation d'un schéma de gestion par le biais d'un contrat de délégation, incluant un cahier des charges bien défini, a constitué un levier déterminant.** Cela a débouché sur une amélioration des performances technique et financière du fait de l'**intéressement économique des exploitants**, les poussant à développer une capacité à susciter le paiement des usagers en contrepartie de la délivrance d'un service de qualité.

**L'intéressement est un véritable levier pour améliorer les dispositifs sociotechniques et enclencher des dynamiques vertueuses.**

Cette logique transparaît dans l'histoire du service « Lokwat » : à l'époque du premier Caepa, peu de personnes payaient pour le service d'eau potable, et la régularité du paiement, de même que les recettes, ont augmenté avec l'arrivée de l'opérateur professionnel. Le président du premier Caepa et le responsable de l'opérateur professionnel étant une seule et même personne, ce sont l'évolution de la formation institutionnelle de « Caepa seul » vers « Caepa + OP » d'une part, et la **mise en place d'un cahier des charges clair incluant un**

**intéressement réel de l'opérateur** d'autre part, qui ont permis une amélioration réelle dans la dynamique du service. Cet exemple montre que l'intéressement est un véritable levier pour améliorer les dispositifs sociotechniques et enclencher des dynamiques vertueuses au niveau des services d'eau potable ruraux en Haïti. ●

# Créer les conditions d'un intéressement à des services performants

## LES FACTEURS D'INTÉRESSEMENT POUR DES SERVICES PERFORMANTS ET LEURS FREINS

Susciter un intéressement des acteurs des services d'eau potable ruraux en Haïti pour des dispositifs performants et durables nécessite de prendre en compte les spécificités de chaque acteur. Le tableau 16 page suivante présente les facteurs et freins d'intéressement pour chacun d'entre eux.

## RECOMMANDATIONS POUR SUSCITER L'INTÉRESSEMENT VIS-À-VIS DE SERVICES PERFORMANTS

Afin de favoriser l'intéressement des acteurs du secteur, il est nécessaire de déployer une stratégie de mise en place et d'accompagnement des services ruraux incluant un axe volontariste de développement de l'intéressement des acteurs. Cela requiert d'activer des leviers spécifiques à chaque type d'acteur.

### Recommandations pour un intéressement des usagers

- **Amener les services à atteindre un niveau de qualité supérieur aux autres sources d'accès à l'eau** afin de susciter l'intérêt des usagers et leur consentement à payer pour en bénéficier.
- **Favoriser une prise de conscience des usagers vis-à-vis de leurs droits**, susciter chez eux le souhait d'un certain niveau de service ainsi que la capacité à l'exiger auprès de l'exploitant et de l'État. L'inscription dans une démarche volontariste et engagée, au travers de réseaux de participation citoyenne, peut contribuer à servir ces objectifs d'équité d'accès aux services et d'amélioration de leur qualité, stimulant un dialogue entre usagers, exploitants et acteurs publics<sup>1</sup>.

---

1. Gret, AFD, 2019.

**TABLEAU 16** Facteurs d'intéressement et de freins des acteurs du service vis-à-vis d'un réseau d'eau potable

ACTEUR	FACTEURS D'INTÉRESSEMENT	FREINS À L'INTÉRESSEMENT
Usager	<p>Le service comprend un ensemble de caractéristiques satisfaisant les besoins de l'usager, à la différence des autres sources d'approvisionnement en eau :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- continuité du service ;</li> <li>- qualité de l'eau ;</li> <li>- proximité et confort de la desserte ;</li> <li>- coût abordable (ajusté aux moyens).</li> </ul>	<p>Le service est de mauvaise qualité et des sources d'accès à l'eau alternatives (puits, pompes à bras) le concurrencent. Les usagers ont une mauvaise connaissance de leurs droits en termes d'accès à l'eau et des exigences qu'ils peuvent avoir vis-à-vis du service.</p>
Exploitant (faisant l'objet d'une délégation de service de la part de l'État)	<p>L'exploitation du service génère des retombées financières satisfaisantes par rapport à l'effort réalisé et donne des perspectives de développement. Elle génère également des retombées sociales (reconnaissance et prestige).</p>	<p>Dans le cas d'une gestion par un Caepa seul, l'absence de cadre contractuel ne permet pas de définir le rôle de l'exploitant et la répartition des retombées financières de l'exploitation du service.</p> <p>Pour la grande majorité des services ruraux, l'état du réseau ne permet ni de délivrer un service de qualité (quantité, continuité), ni d'exiger le paiement des factures.</p> <p>La viabilité économique des services n'est pas évaluée.</p> <p>Au niveau national, les expériences fructueuses et l'intéressement que peut générer, pour un exploitant, un service d'eau potable en milieu rural performant ne sont pas connues.</p>
Maître d'ouvrage (Orepa)	<p>Le bon fonctionnement du service atteste, auprès des acteurs du secteur, que le maître d'ouvrage assure correctement son mandat. Par ailleurs, cela permet de générer des ressources financières qui contribuent au fonctionnement et à la pérennisation de son institution.</p>	<p>La demande de service public par la population n'est pas réellement formulée.</p> <p>L'intéressement que peut générer, pour le maître d'ouvrage, un service d'eau potable en milieu rural performant n'est pas connu.</p>
Institution centrale régulatrice (Dinepa)	<p>Le bon fonctionnement du service atteste, au niveau national et international, que l'institution centrale assure son mandat. Par ailleurs, cela permet de générer des ressources financières qui contribuent à son fonctionnement et à sa pérennisation.</p>	<p>Une dérive du système de l'aide implique que l'institution centrale a développé un intéressement vis-à-vis de l'exécution de projets d'accès à l'eau (construction de réseaux) financés par l'aide internationale, et non vis-à-vis de la performance des services d'eau.</p>

## Recommandations pour un intéressement des exploitants

- Évaluer la viabilité technico-économique des services et sélectionner les plus viables afin de mener un travail sur l’intéressement des exploitants.
- Attirer et mobiliser des professionnels capables de gérer des services d’eau (développement d’une stratégie marketing pour mobiliser les exploitants).
- Limiter le recours à des représentants d’usagers élus (dimension politique, manque de compétences) ou accompagner les associations d’usagers dans leur rôle de contrôle « citoyen »<sup>2</sup>.
- Formaliser des schémas de gouvernance clarifiant les rôles et responsabilités des exploitants, en s’inspirant à la fois des normes formelles et des normes pratiques informelles « réelles » considérées comme contribuant à la qualité du service.
- Actualiser et renforcer les outils contractuels permettant de concrétiser le schéma de gouvernance et détaillant les rôles et responsabilités de l’exploitant, ainsi que le contenu de son cahier des charges.
- Créer et mettre à disposition des outils adaptés afin de faciliter la gestion technique, commerciale, financière et administrative des services. Il ne s’agit pas de remplacer les outils existants, relevant du registre formel ou informel, dès lors qu’ils sont considérés comme efficaces et qu’ils permettent une amélioration de la qualité du service. Si ces outils utiles à la qualité du service sont informels, ils pourront être formalisés.



Une vanne permettant d’ouvrir ou de fermer une conduite d’eau

2. Gret, AFD, 2019.

## Recommandations pour un intéressement de l'institution publique

Le développement d'un intéressement de la Dinepa vis-à-vis des services d'eau potable ruraux performants passe par la mise en œuvre effective de la réforme de 2009, ainsi que par une profonde reconfiguration de l'attribution actuelle des rôles au sein de l'institution. L'idée principale est de faire évoluer le rôle de la Dinepa d'opérateur de projets d'accès à l'eau potable à celui d'institution publique responsable du développement et de la régulation du secteur, tel que prévu par la loi-cadre de 2009. Plusieurs scénarios d'organisation du secteur sont possibles. Le tableau ci-dessous en présente deux.

**Il s'agit de faire évoluer les intérêts de la Dinepa vers la mise en place de services d'eau performants, durables et générateurs de ressources.**

Bien que la mise en œuvre de projets d'accès à l'eau potable ne corresponde pas au mandat de la Dinepa, ce positionnement suscite au sein de l'institution des intérêts beaucoup plus forts que celui de régulateur. En effet, cela la rend directement responsable de la mise en œuvre des fonds des bailleurs pour lesquels elle organise la passation de marchés de construction de réseaux. Elle retire de ce positionnement des avantages divers et se détourne de la formulation et de la mise en œuvre de stratégies volontaristes ciblant l'amélioration des performances, de la qualité et de la durabilité des services. Il s'agit donc de faire évoluer ses intérêts vers la mise en place de services d'eau potable performants,

**TABLEAU 17** Organisations actuelle et envisagée du secteur de l'eau potable

ORGANISATION ACTUELLE DU SECTEUR	RÉORGANISATION DU SECTEUR SCÉNARIO A	RÉORGANISATION DU SECTEUR SCÉNARIO B
<b>Dinepa.</b> Rôle de maître d'ouvrage et opérateur de projets d'accès à l'eau potable.	<b>Dinepa.</b> Mission effective de développement et de régulation du secteur.	<b>Dinepa.</b> Mission effective de développement et de régulation du secteur.
<b>Orepa.</b> Rôle de maître d'ouvrage limité et fonction d'opérateur de projets restreinte.	<b>Orepa.</b> Rôle effectif de maître d'ouvrage des services.	<b>Orepa.</b> Décentralisation effective de la fonction de régulateur au niveau régional.
<b>URD.</b> Rôle d'accompagnement des services ruraux.	<b>URD.</b> Rôle d'accompagnement à la gestion et au développement des services ruraux.	<b>URD.</b> Rôle d'accompagnement de gros services sur des aspects spécifiques (mobilisation d'expertise).
		<b>Communes.</b> Rôle effectif de maître d'ouvrage et accompagnement au développement et à la gestion des services.

durables et générateurs de ressources (via des redevances) pour l’ensemble du secteur. Les reconfigurations du secteur doivent amener la Dinepa à effectivement se centrer sur un rôle de définition et de mise en application de la politique et des stratégies du secteur, tel que prévu par la loi-cadre de 2009. Les Orepa doivent être en capacité de développer l’accès à l’eau potable en planifiant, en pilotant et en accompagnant la mise en place des services. Une variante existe, avec l’option d’une délégation de la maîtrise d’ouvrage au niveau communal. Prévue par la loi-cadre de 2009, cette décentralisation offre la possibilité d’un accompagnement de proximité des services d’eau potable. Cependant, la capacité des communes à jouer un rôle de maître d’ouvrage étant en Haïti actuellement encore très faible, cela ne peut se faire que progressivement, avec quelques communes pilotes bien choisies.

**Ces profonds changements organisationnels semblent impossibles sans une évolution significative de la stratégie des bailleurs de fonds et des autres acteurs extérieurs.**

Il est nécessaire que ces derniers conditionnent, de manière forte et volontariste, leur soutien technique et financier à la concrétisation de cette réorganisation. ●



# Vers une stratégie renforcée de la Dinepa en milieu rural

L'amélioration significative des performances et de la durabilité des services ruraux nécessite que la Dinepa conduise un travail spécifique concernant le milieu rural. Celui-ci doit mener à la formulation et à la mise en œuvre d'une stratégie renforcée, à la fois concertée, étoffée sur la base de l'expérience et volontariste. Cela peut se faire en plusieurs étapes sous la forme d'un plan d'action dont voici, ci-après, une proposition à destination des acteurs du secteur.

## ÉTAPE 1 – UNE VOLONTÉ D'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DU SECTEUR RURAL À LA DINEPA

Le premier pas vers une stratégie renforcée pour le milieu rural est la **décision, par la direction de la Dinepa, de mener une action volontariste et prioritaire destinée à améliorer les performances, la gouvernance et la durabilité des services d'eau potable ruraux, ainsi que la contribution financière au secteur**. Cette décision doit être prise sur la base d'une analyse partagée des enjeux et des leviers d'amélioration avec les différents acteurs (membres de la Dinepa au niveau central et aux niveaux déconcentrés, experts, ONG, bailleurs de fonds, etc.). En particulier, il est important de constituer, au sein de la Dinepa et de ses structures décentralisées, ainsi que des administrations avec lesquelles elle interagit, une dynamique d'acteurs réellement convaincus de l'importance de ces réformes. Cela doit permettre de faire évoluer progressivement les perceptions, les visions et les actions des services ruraux. Les bailleurs de fonds accompagnant le secteur ont un rôle spécifique à jouer afin que les performances des services d'eau potable ruraux deviennent un objectif central, et doivent pouvoir susciter, au sein de la Dinepa et ses structures décentralisées, des apprentissages à partir d'expériences concrètes de bonne gouvernance des services. Ils doivent par ailleurs motiver les évolutions en conditionnant par exemple leurs appuis financiers à des résultats en termes de performances technique, économique et organisationnelle.

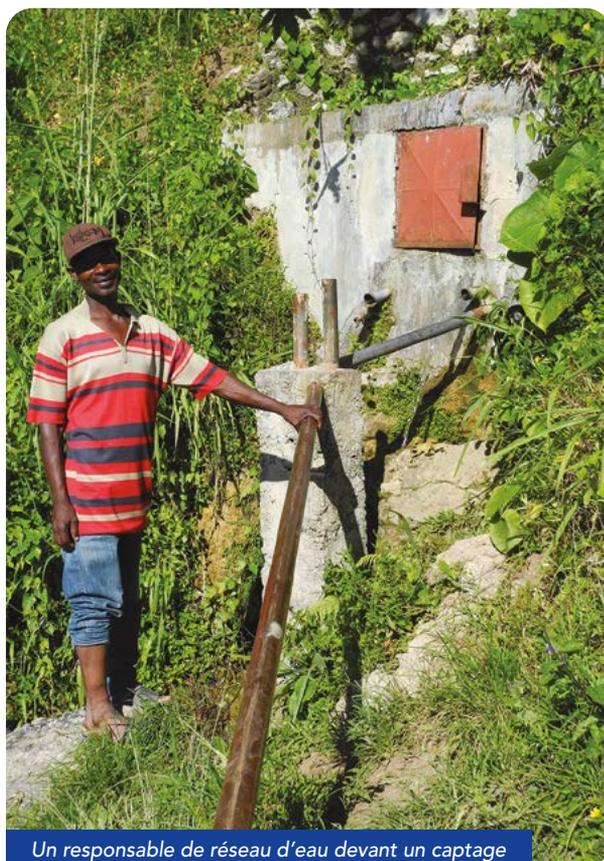
## ÉTAPE 2 – UN RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL À TOUS LES NIVEAUX

En simultané des décisions stratégiques, il est nécessaire de créer un cadre institutionnel propice en renforçant, au sein de la Dinepa et des Orepa, les services dédiés au milieu rural. À ce niveau, l'aide internationale a un rôle central à jouer. Il s'agit d'installer, de faire monter en compétences et de stabiliser un service en mesure de piloter la formulation puis la mise en application d'une stratégie pour le milieu rural. Cela implique le recrutement de cadres compétents, la mise en place d'un dispositif organisationnel, d'une assistance technique expérimentée, ainsi que le déploiement d'une politique ambitieuse de formation sur le long terme afin de créer un contexte favorable à l'animation de réflexions stratégiques internes, à la formulation d'objectifs clairs ou encore au développement et à l'appropriation de méthodologies et d'outils de travail.

**Il est nécessaire de créer un cadre institutionnel propice en renforçant, au sein de la Dinepa et des Orepa, les services dédiés au milieu rural.**

## ÉTAPE 3 – UNE ÉVALUATION PLURIDISCIPLINAIRE DES SERVICES D'EAU POTABLE RURAUX

Afin d'alimenter les réflexions stratégiques, il est nécessaire de produire des informations fines et des analyses détaillées au sujet des services. Des études doivent donc être menées afin d'évaluer la solidité du dispositif sociotechnique qui les soutient. Ces études porteront sur un échantillon de services ruraux représentatifs d'une diversité de situations, évalués à partir d'une grille intégrant les éléments composant le dispositif sociotechnique.



Un responsable de réseau d'eau devant un captage

## Proposition de principes méthodologiques pour l’étude des services en tant que dispositifs sociotechniques

L’étude serait structurée en quatre axes complémentaires permettant de décrire les différentes composantes d’un dispositif sociotechnique :

- les perceptions du service par les acteurs locaux concernés par celui-ci (usagers, notables et leaders locaux, élus, associations, entrepreneurs, équipes de l’Orepa et de l’URD, etc.);
- les dynamiques de gouvernance à l’œuvre au moment de l’étude, autrement dit les rôles et articulations des acteurs impliqués dans la gouvernance du service ;
- le dispositif technique, c’est-à-dire le réseau et son fonctionnement ;
- l’économie du service et les outils de gestion commerciale mobilisés.

Pour chacune de ces dimensions, l’étude produirait à la fois une analyse de l’existant et des projections sur les possibilités d’évolution du service.

	SITUATION OBSERVÉE	PROJECTIONS (SUR LA BASE DES INFORMATIONS RECUEILLIES)
Perceptions des acteurs locaux vis-à-vis du service	<p>Analyse :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des besoins en eau des ménages situés sur la zone de desserte du service, leurs alternatives au réseau d’eau potable et leur intérêt pour le service ;</li> <li>- de la compréhension du service par les usagers d’un point de vue institutionnel et organisationnel (communautaire, public, privé), technique, et financier (rentabilité) ;</li> <li>- de la perception de la gouvernance du service par les acteurs locaux (notables, élus, usagers, responsables d’organisations locales, etc.).</li> </ul>	<p>L’étude évalue <b>la faisabilité et les leviers concrets d’une évolution progressive de la perception du service par les acteurs locaux</b> : vers un service public, dont la qualité justifie un paiement au volume d’eau consommée et dont la gestion est effectuée de manière professionnelle selon différentes modalités (y compris la délégation à un opérateur).</p> <p>.../...</p>

	SITUATION OBSERVÉE	PROJECTIONS (SUR LA BASE DES INFORMATIONS RECUEILLIES)
Dynamiques de gouvernance autour du service	<p>Structuration autour de trois axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- production du schéma de gouvernance (à la fois formel et informel) du service en vigueur au moment de l'étude;</li> <li>- analyse des outils formels et informels utilisés pour la gouvernance du service (contrats, règles, etc.);</li> <li>- analyse fine des acteurs impliqués (membres du Caepa, membres de l'OP, usagers, Orepa, commune, autres acteurs locaux, etc.), de leurs aspirations en lien avec le service, de leurs intérêts, de leurs pratiques, de leurs articulations entre eux ainsi que de leurs modalités de collaboration.</li> </ul>	<p>L'étude détermine <b>les leviers d'une gouvernance du service qui soit porteuse en termes de qualité et de durabilité</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faisabilité d'une exploitation professionnelle du service;</li> <li>- possibilité d'une implication progressive de la commune dans la maîtrise d'ouvrage du service;</li> <li>- faisabilité d'une organisation des usagers pour participer à la gouvernance du service.</li> </ul> <p>Ce travail permet de dessiner un schéma de gouvernance adapté, appuyé sur les dynamiques existantes et les aspirations des acteurs locaux.</p>
Dispositif technique	<p>Évaluation du système d'approvisionnement en eau potable, de sa composition, de la vétusté du patrimoine, de son état de fonctionnement et de sa capacité à répondre aux besoins, des interventions/ réhabilitations nécessaires, des possibilités d'extension et de développement, etc.</p>	<p>L'étude définit <b>les investissements et les interventions nécessaires</b> pour pouvoir délivrer un service de qualité et donne des perspectives à l'exploitant en termes de développement.</p>
Dispositif commercial et économie du service	<p>Description de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la manière dont les exploitants abordent la gestion commerciale du service (approche commerciale, outils de gestion commerciale, etc.);</li> <li>- l'économie du service, c'est-à-dire ses résultats financiers et leurs déterminants.</li> </ul>	<p>L'étude formule <b>un plan d'affaires du service</b> intégrant différents scénarios, incluant ou non des investissements sur le dispositif technique et une évolution de la gouvernance et de la gestion.</p>

Cette étude permettrait ainsi de produire :

- la classification d’une masse critique de services ruraux en fonction de leurs performances et leur priorisation en matière d’intervention ;
- une description fine et détaillée de différentes catégories de dispositifs socio-techniques, donnant à voir leurs forces et faiblesses ainsi que les leviers d’amélioration durable de leurs performances ;
- un ensemble de recommandations techniques, concrètes et opérationnelles, pouvant servir de base aux acteurs du secteur dans la priorisation et la mise en œuvre de leurs actions dans le secteur de l’accès à l’eau potable en milieu rural.

## ÉTAPE 4 – LA FORMULATION CONCERTÉE D’UNE STRATÉGIE

La Dinepa dispose actuellement d’éléments de stratégie pour le milieu rural qui ont été formulés à la suite de la réforme de 2009. Cette stratégie, restée embryonnaire, est centrée sur des outils tels que les statuts des Caepa et le contrat de délégation de gestion. Par conséquent, il est nécessaire de travailler à une stratégie globale, de manière concertée et participative. La formulation de cette stratégie pourrait suivre les étapes suivantes :

- exploiter et discuter les résultats des études et analyses documentées disponibles sur le secteur rural ;
- formuler des objectifs en termes de performance et de durabilité des services à la fois précis, volontaristes et programmés dans le temps ;
- prioriser des principes stratégiques forts, et notamment :
  - appréhender les réseaux d’eau potable ruraux comme des services potentiellement rentables et durables,
  - développer l’intéressement des acteurs du secteur vis-à-vis de services performants ;
- décliner des méthodologies d’action pertinentes pour le secteur rural, dans lesquelles on doit trouver trois axes prioritaires :
  - la construction d’un schéma de gouvernance adapté au contexte local pouvant combiner des registres formels et informels et tendant à formaliser les normes pratiques dès lors qu’elles contribuent à la montée en qualité du service,
  - l’évaluation technico-économique du service et des conditions de l’intéressement financier de l’exploitant,
  - l’accompagnement des services sur le long terme avec une approche multidimensionnelle incluant les aspects technique, organisationnel, commercial, etc.

**Il est nécessaire de travailler à une stratégie globale, de manière concertée et participative.**

## ÉTAPE 5 – LA PRODUCTION D'UN CORPUS D'OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT DES SERVICES

Le développement d'une stratégie volontariste en matière de renforcement des services d'eau potable en milieu rural implique d'étoffer et de mettre à la disposition des acteurs du secteur un corpus composé de plusieurs types d'outils. Ce corpus devrait à la fois être validé par la Dinepa et approprié par ses cadres, mais également diffusé et valorisé auprès des organisations mettant en œuvre des projets d'accès à l'eau potable en milieu rural.

### Un outil détaillant le processus global pour la mise en place d'un service d'eau potable rural performant et durable

#### Axes indispensables à la mise en place et à l'accompagnement d'un service performant et durable

Chaque service d'eau potable est unique et les conditions de son évolution vers un dispositif sociotechnique performant et durable sont spécifiques. Les axes présentés ci-après ne sont pas un mode d'emploi à appliquer systématiquement, mais s'apparentent plutôt à des axes de travail indispensables à réaliser selon un ordre et des modalités adaptés à chaque service.

- **Axe 1 – L'analyse des acteurs, de leurs intérêts, aspirations et besoins.** La mise en place ou l'accompagnement d'un service d'eau potable vers un fonctionnement plus performant et durable ne peut faire l'économie d'une analyse des acteurs présentant des intérêts ou un potentiel pour contribuer à sa gouvernance.
- **Axe 2 – La définition d'un schéma de gouvernance du service.** Comme démontré dans la troisième partie de cet ouvrage, l'absence de réflexion concertée et de formalisation d'un schéma de gouvernance du service est une source de fragilité pour le dispositif sociotechnique. La mise en place d'un service performant ne peut faire l'économie de cette étape (voir encadré ci-après).
- **Axe 3 – La contractualisation entre acteurs.** La mise en œuvre du schéma de gouvernance passe par la contractualisation entre les différents acteurs afin de formaliser leurs rôles et les modalités de leurs articulation et collaboration. Lors de cette étape indispensable, il est nécessaire de travailler à la conception de contrats adaptés, qui soient à la fois accessibles, complets, suffisamment précis et souples. Ces formes contractuelles peuvent découler de la combinaison des pratiques formelles (normes professionnelles) et informelles (normes pratiques) dès lors qu'elles contribuent à améliorer et à faciliter la gouvernance et la gestion du service.
- **Axe 4 – La mise à disposition d'outils pour la gouvernance et l'exploitation du service.** Pour être performant et durable, un service d'eau potable doit disposer de quelques d'outils simples, accessibles, facilement manipulables et directement utiles à sa gouvernance et à son exploitation. Le schéma de gouvernance en fait partie. Des outils existent et peuvent être simplement reproduits (voir encadré ci-après).

Il peut également être nécessaire d’en concevoir certains sur mesure en fonction des modalités de gouvernance et de gestion du service retenues, et selon les besoins des acteurs impliqués.

- **Axe 5 – L’accompagnement rapproché du service.** Quelle que soit la solidité du dispositif sociotechnique d’un service d’eau potable, celui-ci requiert un accompagnement rapproché à la fois par l’Orepa et la commune (si elle est intégrée au schéma de gouvernance en tant que maître d’ouvrage), mais également par l’organisation qui développe un projet de renforcement du service. Par conséquent, il est indispensable, pour ces entités, de prévoir les moyens et le temps nécessaires à cet accompagnement.

### Des outils d’aide à la mise en place des services

- **Des outils d’analyse du paysage des acteurs, de leurs intérêts et de leurs besoins.** Afin d’être adaptés aux besoins du service, ces outils peuvent prendre des formes et des contenus variables. Ils doivent permettre d’identifier les acteurs, de comprendre leurs intérêts, aspirations et besoins vis-à-vis du service, d’évaluer leurs compétences et capacités ainsi que la manière dont ils interagissent ou peuvent interagir, s’articuler, coopérer et se coordonner.
- **Un outil pour la co-conception du schéma de gouvernance du service** à travers les étapes de mise en place d’un exploitant et de représentants des usagers, de formations, de production et de signature de contrats, etc.
- **Des outils contractuels** permettant de formaliser le schéma de gouvernance, avec notamment un modèle de contrat de délégation de gestion adapté et amélioré à partir des résultats de la co-construction du schéma de gouvernance du service.

### Proposition d’étapes pour la co-conception d’un schéma de gouvernance du service

La co-conception du schéma de gouvernance d’un service doit être effectuée de manière participative avec les acteurs concernés. Elle peut être animée par les cadres de l’Orepa ou par une organisation menant un projet de renforcement d’un service, toujours en lien étroit avec ces derniers. Elle comprend plusieurs étapes, dont la réalisation ne consiste pas en l’application d’une méthode préfinie mais constitue le cheminement collectif d’un certain nombre d’acteurs dans les conditions spécifiques du contexte sociopolitique dans lequel ces derniers évoluent.

- **Étape 1 – Mobiliser les résultats de l’analyse des acteurs** qui gravitent autour du service afin de préparer le travail de co-conception du schéma de gouvernance. .../...

- **Étape 2 – Dresser la liste des acteurs** devant être partie prenante de la gouvernance du service dans chacune des catégories suivantes : maître d'ouvrage, exploitant et représentant des usagers.
- **Étape 3 – Animer un travail collectif afin de définir précisément les rôles et responsabilités** devant être assumées par chacun, ainsi que la manière dont ils s'articulent les uns avec les autres. Cela peut se faire de différentes manières en fonction des acteurs et de leurs responsabilités : communication, concertation, collaboration, coopération, contrôle et suivi, accompagnement et appui, etc.
- **Étape 4 – Animer un travail collectif permettant de dessiner un schéma** mettant en évidence les acteurs, leurs rôles et leurs articulations. Matérialiser notamment les outils de formalisation des articulations (comme les contrats).

### Des outils d'accompagnement des services

L'accompagnement des services doit se faire au niveau de l'ensemble des dimensions qui composent le dispositif sociotechnique : dimensions institutionnelle et organisationnelle, dimensions technique, commerciale et financière, etc. Pour chacune d'elles, des outils peuvent être adaptés, améliorés ou conçus (voir encadré ci-contre).

## ÉTAPE 6 – UNE POLITIQUE DE DIFFUSION ÉLARGIE DE LA STRATÉGIE

La formalisation, l'officialisation et la diffusion auprès des différents acteurs du secteur de la stratégie pour le milieu rural sont des étapes importantes. Il est nécessaire de créer les conditions permettant que celle-ci soit connue de tous, et qu'elle soit considérée comme incontournable et obligatoire. Cela peut se faire par le biais de supports synthétiques clairs et communicants, de séances de présentation/discussion et d'outils de communication. En lien avec le travail de diffusion de la stratégie, il est nécessaire de mettre en place, au sein de la Dinepa et de ses instances décentralisées – ainsi qu'au niveau des acteurs intervenant auprès des services (organisations non gouvernementales, organisations locales, etc.) –, un programme de formation élargi dans le but de faciliter l'intégration, dans les pratiques, de la stratégie et des outils d'accompagnement des services.

En parallèle de la formalisation et de la mise en application d'une stratégie renforcée pour le milieu rural, les actions en faveur du renforcement du dispositif de régulation des services doivent se poursuivre en vue de permettre, d'une part, la régulation effective des services selon le mandat Dinepa/Orepa prévu par la loi-cadre de 2009 et, d'autre part, l'encadrement des actions et projets des ONG agissant dans le secteur, avec une évaluation de la conformité des stratégies et méthodologies proposées en termes de mise en place et d'accompagnement des services, de leur mise en application et de leurs résultats en matière de performance et de durabilité. ●

## Proposition de corpus d’outils de gestion commerciale et financière des services

	NOM DE L’OUTIL	CONTENU DE L’OUTIL
Les outils de gestion commerciale	<b>Suivi des abonnés et facturation</b>	Liste des abonnés, situation de paiement. Outil de facturation.
	<b>Suivi des indicateurs de performance</b>	Volumes produits et consommés, coûts de fonctionnement, ratios, etc.
	<b>Stratégie de recouvrement</b>	Différents niveaux de dette, stratégie progressive de recouvrement (de rappels à la suspension du service).
Les outils de gestion financière	<b>Le compte d’exploitation</b>	Le compte d’exploitation inclut les différents paramètres de l’économie d’un service, à savoir : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le coût initial de l’infrastructure ;</li> <li>- le fond de roulement nécessaire pour son exploitation ;</li> <li>- la consommation en eau des ménages (évolutive dans le temps) ;</li> <li>- l’estimation des pertes sur réseau (évolutive dans le temps) ;</li> <li>- le prix de l’eau (forfaitaire ou au volume) ;</li> <li>- les charges salariales ;</li> <li>- les charges de maintenance et de fonctionnement.</li> </ul>
	<b>Livre de recettes</b>	Recettes mensuelles issues de la vente d’eau : recettes des branchements domestiques, arriérés recouverts des branchements domestiques, recettes des kiosques, connexions, arriérés des connexions.
	<b>Livre de petite caisse</b>	Dépenses mensuelles effectuées à partir de la petite caisse.
	<b>Livre de banque</b>	Dépenses mensuelles effectuées par chèque.
	<b>Rapprochement bancaire</b>	Comparaison entre le relevé bancaire et le livre de comptes.
Les outils de communication	<b>Supports d’information sur le service</b>	Horaires de distribution, prix, activités de maintenance, qualité de l’eau.
	<b>Supports de promotion du service</b>	Promotion des branchements privés.
Les outils de reporting	<b>Rapports à l’Orepa</b>	Rapports techniques et financiers, mensuels ou trimestriels.
	<b>Rapports aux usagers</b>	Rapports techniques et financiers annuels.

**POINTS À RETENIR**

L'amélioration des performances des services d'eau potable ruraux en Haïti passe par une profonde évolution des dynamiques du secteur. D'une logique de construction de réseaux, les acteurs du secteur doivent s'orienter vers une logique de mise en place de services effectifs et durables. D'une approche principalement technique, ils doivent passer à une approche multidimensionnelle intégrant les dimensions technique, économique, organisationnelle et institutionnelle qui déterminent la performance et la durabilité des services ruraux. Il s'agit de créer au niveau de chaque service les conditions d'une alchimie solide et durable entre ces différents éléments, principalement cimentée par un intéressement des usagers, des exploitants et de l'institution publique à ce que le service soit irréversiblement performant. Cela requiert des évolutions profondes pour lesquelles les acteurs de l'aide internationale, en tant qu'actuels principaux pourvoyeurs de ressources pour le secteur, ont un rôle fondamental à jouer.

# Conclusion

Le développement de systèmes d'approvisionnement en eau potable performants et durables en milieu rural haïtien reste un défi important pour les acteurs de ce secteur. Dans un contexte d'« État fragile », produit d'instabilités politiques chroniques et sous perfusion d'aides financières, la Dinepa peine à relever ce défi. Son organisation institutionnelle et réglementaire est encore fragmentée et incomplète. Les cadres de la Dinepa sont en priorité mobilisés par le pilotage de grands projets infrastructurels financés par l'aide internationale, et cette mobilisation se fait aux dépens de la construction d'une politique publique favorisant des stratégies pertinentes de développement des services, la régulation du secteur et la montée en compétence des agents, notamment au niveau décentralisé.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette étude.

D'une part, à quelques exceptions près, une majeure partie des services est gérée par un Caepa réalisant une gestion minimaliste, fonctionnant « à la petite réparation », dégageant peu de recettes et délivrant un service d'une qualité insuffisante.

D'autre part, si deux schémas de gestion des services formalisent aujourd'hui la stratégie de la Dinepa pour le milieu rural, force est de constater que le manque de construction et de formalisation de la gouvernance des services a des répercussions négatives sur leur fonctionnement :

- ➔ dans le premier schéma, le service est exploité par un comité d'usagers élu (le Caepa) qui signe, avec l'Orepa, maître d'ouvrage, un contrat de délégation de gestion ;
- ➔ dans le second, le service est exploité par un opérateur professionnel (OP) qui signe un contrat de délégation de gestion, avec un Caepa maître d'ouvrage, et est accompagné par l'Orepa.

Si le caractère formel ou informel des modalités de fonctionnement d'un service ne préjuge pas automatiquement de sa bonne ou de sa mauvaise gouvernance, la plupart des services gérés par des Caepa ne font pas l'objet d'un contrat de délégation de gestion. Faute de formalisation à ce niveau, le Caepa devient exploitant *de facto*, et les règles de gestion – notamment la répartition des rôles entre l'Orepa et le Caepa, ainsi que la défini-

tion des droits et devoirs de chacun –, ne sont pas clairement définies. Dans ce contexte, les membres du Caepa ne perçoivent pas le dispositif comme étant un service pouvant être exploité selon une logique commerciale, rationnelle et efficiente.

Dans le cas des services où la gestion est réalisée par un opérateur professionnel, la forme institutionnelle est également partiellement aboutie. Dans un contexte de rareté des opportunités économiques, la fonction d'exploitant du service est convoitée par les acteurs locaux. Dans certains cas, cela suscite une relation de concurrence entre le Caepa et l'OP, tous les deux intéressés par les retombées financières de cette fonction. Le Caepa sort de son rôle de maître d'ouvrage pour s'investir dans l'exploitation du service. Dans d'autres cas, l'OP cherche à limiter le rôle du Caepa, qui ne parvient pas à assumer sa fonction de maître d'ouvrage. Dans ces situations, le positionnement d'un Caepa en maître d'ouvrage délégué n'est pas approprié et ne crée pas les conditions favorables à un fonctionnement satisfaisant du service. L'équilibre entre deux acteurs aux rôles différents et complémentaires ne peut se créer et la gouvernance du service est sujette à tractations et rapports de forces.

L'absence d'une réelle construction de schémas organisationnels adaptés aux dynamiques locales et le manque de formalisation de ces schémas ouvre la possibilité à des compréhensions et interprétations diverses sur la nature des services. La perception des systèmes d'approvisionnement en eau potable comme des « services » effectifs, répondant à des enjeux commerciaux et ayant une rentabilité potentielle, n'est en réalité pas acquise. D'autres enjeux, liés aux rapports de pouvoir locaux, les traversent et limitent généralement leurs performances.

De ces constats découlent des recommandations.

Il est essentiel que les acteurs du secteur évoluent d'une logique de construction de réseaux d'eau vers une logique de construction de services effectifs et durables. D'une approche principalement technique, il est déterminant de passer à une approche multidimensionnelle intégrant les dimensions technique, économique, organisationnelle et institutionnelle. Il s'agirait ainsi de créer, au niveau de chaque service, les conditions d'une alchimie solide et durable entre ces différents éléments.

Dans cette optique, la notion « d'intéressement » des acteurs, développée par l'anthropologie du développement, est à placer au cœur du processus de construction d'un service d'eau potable. L'intéressement correspond aux intérêts, aux avantages et aux retombées positives perçus par les personnes concernées par le service, qui ont intérêt à ce que celui-ci fonctionne de manière optimale, et détermine leur motivation à se l'approprier et le faire perdurer. Il agit comme le ciment par lequel la durabilité du service se consolide et grâce auquel sa qualité devient irréversible.

Favoriser cette dynamique d'intéressement au sein des services ruraux requiert des évolutions profondes dans les stratégies de la Dinépa, des Orepa, des bailleurs de fonds et des organisations menant des projets dans ce secteur. L'intéressement des acteurs ne doit plus être centré sur l'obtention de l'aide internationale mais bien sur les retombées des services durables et rentables. Pour les exploitants, l'intéressement financier doit être

suffisant pour motiver la délivrance d'un service de qualité constante. Pour les usagers, la qualité du service doit susciter une volonté de la préserver en consentant notamment à son paiement systématique. Pour les élus, l'intéressement se situe dans l'existence, sur leur territoire, de services publics répondant effectivement aux besoins de la population. Ces dynamiques ne peuvent se développer sans une politique volontariste de la Dinipa et des Orepa, dans laquelle les services d'eau ruraux rentables contribuent de manière croissante à l'équilibre financier du secteur, et par conséquent à l'intéressement de l'institution elle-même.

Ces profonds changements doivent se faire en plusieurs étapes, en incluant un renforcement institutionnel à tous les niveaux, une évaluation pluridisciplinaire des services d'eau potable ruraux, la formulation concertée d'une stratégie, la production d'un corpus d'outils et un accompagnement rapproché des services. Ces changements semblent impossibles sans une évolution significative de la stratégie des bailleurs de fonds et des acteurs de l'aide internationale. Il est nécessaire que ces derniers orientent clairement et fortement leurs stratégies d'accompagnement vers la construction, pour chaque service, d'une gouvernance solide et durable cimentée par l'intéressement des différentes parties prenantes et qu'ils conditionnent leur soutien technique et financier à l'atteinte progressive de ces résultats. ●



## BIBLIOGRAPHIE

- Akrich M., Callon M., Latour B. (1988), « À quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement; 2 : Le choix des porte-parole », *Gérer et Comprendre – Annales des Mines*, n° 11 et 12, p. 4-17 et 14-29, <halshs-00081741>.
- Banque mondiale, Onpes (2014), *Haïti, investir dans l'humain pour combattre la pauvreté : éléments de réflexion pour une prise de décision informée*, Washington, Groupe de la Banque mondiale, 280 p.
- Baron C., Nguyen G. (2015), « Les dynamiques de construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable : enseignements d'une comparaison des politiques nationales de l'eau (Bénin, Burkina Faso, Niger) », in Valette H., Baron C. et al. (eds) (2015), *Une action publique éclatée? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) – Burkina Faso, Niger, Bénin*, Nogent-sur-Marne, Gret, p. 22-29.
- Barrau É., Frenoux C. (2010), « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire : le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince », *Revue Tiers Monde*, n° 203, p. 123-140, DOI : 10.3917/rtm.203.0123.
- Bayart J.-F. (2006), *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p., L'espace du politique.
- Bertrand F. (2014), *Approche eau potable en milieu rural vers la durabilité des services*, Atelier de présentation des lignes directrices de la stratégie en milieu rural, Pétion-Ville, Haïti, 6 juin 2014, 20 diapositives (non publié).
- Blaser L. (2018), *Présentation du RÉGLEAU – Rencontre PEPA, Pétion-Ville, 9 /11/2018*, Haïti, Helvetas, 18 diapositives.
- Blundo G. (2002), « Éditorial – La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD* [en ligne], n° 23-24, <http://journals.openedition.org/apad/129>
- Brodeur M. (2012), « Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux », *Haïti Perspectives*, vol. 1, n° 2, p. 50-54.

- Cayemittes M., Fatuma Busangu M., Bizimana J. de D., Barrère B., Sévère B., Cayemittes V., Charles E. (2013), *Enquête Mortalité, morbidité et utilisation des services, EMMUS-V, Haïti, 2012*, Haïti, ministère de la Santé publique et de la Population, IHE et ICF International, 510 p.
- Dinepa (2009), *Vision 2025 : vers une transformation durable des services de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti*, Haïti, Dinepa, 21 p.
- Dinepa (2012), *Réforme et investissements dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans la République d'Haïti – Plan d'investissements en infrastructure d'alimentation en eau potable et d'assainissement (AEPA)*, Haïti, Dinepa, 7 p.
- Dinepa (2018), *Le budget programme par objectif du secteur eau potable et de l'assainissement – BPO-EPA*, Haïti, Dinepa, 17 p. (document interne).
- Dinepa, OIEau (2014), *Référentiel technique national eau potable et assainissement*, <https://dinepa.gouv.ht/lereferentieltechnique/>
- Dinepa, Unicef (2015), *État des lieux du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti*, Haïti, Dinepa, 111 p.
- Dorner V. (1998), « La décentralisation en Haïti », *Bulletin de l'APAD* [en ligne], n° 15, URL : <http://journals.openedition.org/apad/565>
- Emmanuel E., Bayard R. (dir.) (2016), *Éco-systèmes d'Haïti : focus sur les réalités et les espoirs de l'environnement – 28<sup>e</sup> Conférence annuelle, 10-12 novembre 2016, Cap-Haïtien, Haïti, pré-actes des sessions « Eau et Zagrom » : apport de la recherche universitaire à la compréhension du stress qualitatif et quantitatif de l'eau en Haïti et Zone Atelier de Gros-Morne, Pétion-Ville, Éd. Pédagogie nouvelle, 2016, 164 p.*
- Emmanuel E., Lindskog P. (2002), « Regards sur la situation actuelle des ressources en eau de la République d'Haïti », in Emmanuel E., Vermande P. (dir.), *Gestion intégrée de l'eau en Haïti : actes du colloque international*, Port-au-Prince, université Quisqueya, p. 30-52.
- Falkenmark M., Widstrand C. (1992), "Population and Water Resources: A Delicate Balance", *Population Bulletin*, vol. 47, n° 3, 36 p.
- Gabert J. (dir.) (2018), *Mémento de l'assainissement : mettre en œuvre un service d'assainissement complet, durable et adapté*, Éditions du Gret/Éditions Quæ, 844 p.
- Gret, AFD (2019), *La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ? Journée d'échanges ContrEauverses, 23 février 2018, Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris, Nogent-sur-Marne, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 127 p., Débats & Controverses, n° 13.*
- Haïti, ministère de l'Environnement (1998), *Atelier sur la gestion et la législation de l'eau en Haïti – Rapport de synthèse. Programme de formulation de la politique de l'eau*, Port-au-Prince, ministère de l'Environnement, 1998.
- Heine J., Verlin J. (2014), « Modes de gouvernement en Haïti après le séisme de 2010 », *Cahiers des Amériques latines*, n° 75, p. 15-24.

- ICWE (1992), *Déclaration de Dublin et rapport de la conférence*, Conférence internationale sur l'eau et l'environnement : le développement dans la perspective du XXI<sup>e</sup> siècle, Dublin, Irlande, 26-31 janvier 1992, Genève, Organisation météorologique mondiale, 57 p., <https://www.ircwash.org/sites/default/files/71-ICWE92-13393.pdf>
- IHE, ICF (2018), *Haïti : enquête mortalité, morbidité et utilisation des services (EMMUS-VI 2016-2017)*, Pétiion-Ville, IHE, Rockville (Maryland, USA), ICF, 646 p.
- IHSI (2003), *Enquête sur les conditions de vie en Haïti (ECVH)*, Port-au-Prince, IHSI, 640 p.
- IHSI (2014), *Enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme (ECVMAS 2012) : synthèse des premiers résultats*, Port-au-Prince, IHSI, 22 p.
- IHSI (2015), *Population totale, population de 18 ans et plus – Ménages et densités estimés en 2015*, Haïti, IHSI, 129 p.
- IHSI, FAFO (2004), *Enquête sur les conditions de vie en Haïti (ECVH – 2001) – Volume II*, Port-au-Prince, IHSI, 414 p.
- Ireedd, Gret (2017), *Renforcement de la capacité de la Dinepa dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement – Évaluation de la durabilité financière du secteur de l'eau et de l'assainissement en Haïti*, Haïti, Dinepa, 108 p.
- Jacob J.-P., Lavigne Delville P. (2016), *Comprendre la trajectoire des interventions de développement : processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana) – Rapport final de recherche*, AFD, IRD, IHEID, APAD, 125 p.
- Latour B. (1992), *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, Éditions La Découverte, 242 p.
- Lavigne Delville P., Rosner P.-M. (2008), *Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité : grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam)*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 56 p., *Coopérer aujourd'hui*, n° 58.
- Meisel N. (2004), *Culture de gouvernance et développement : un autre regard sur la gouvernance d'entreprise*, Paris, Éditions OCDE, 148 p., Études du Centre de développement.
- Naullet F., Biteete L. (2014), *Quelle régulation pour les réseaux autonomes ? Promouvoir l'extension des mini-réseaux et des bornes-fontaines en RDC – Phase I*, Nogent-sur-Marne, Gret, 72 p., Cahier n° 6.
- OIEau (2016), *Évaluation de la mise en œuvre de la réforme du secteur eau potable et assainissement en Haïti et préparation du plan d'action, actualisation du Plan stratégique sectoriel – Rapport diagnostic*, Haïti, Dinepa, 96 p.
- Olivier de Sardan J.-P. (2015), "Practical norms: informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond)", in De Herdt T., Olivier de Sardan J.-P. (eds), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The game of the rules*, London, Routledge, 2015, p. 19-62.
- OMS, Unicef (2017), *Progrès en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène : mise à jour 2017 et évaluation des ODD*, Genève, OMS, Unicef, 108 p.

- Pnud (1991), *Développement et gestion des ressources en eau. Haïti : disponibilité en eau et adéquation aux besoins*, Projet HAI/86/03, New-York, Nations unies, 1991.
- Pnud, République d'Haïti (2014a), *Rapport OMD 2013 – Haïti : un nouveau regard*, Port-au-Prince, Pnud, 245 p.
- Pnud, République d'Haïti (2014b), *Rapport OMD 2013 – Haïti un nouveau regard : résumé exécutif*, Port-au-Prince, Pnud, 33 p.
- Rosillon F., Derooy J., Emmanuel E. (2016), « Face à la détresse humaine et environnementale, gestion intégrée de l'eau et écosanté, leviers de développement pour une Haïti nouvelle », in Rosillon F., *L'eau dans les pays en développement : retour d'expériences de gestion intégrée et participative avec les acteurs locaux*, Paris, Éditions Johanet, 2016, p. 313-366.
- St-Hilaire S. M., Jean-Baptiste W., Emmanuel E. (2013), "Use of environmental accounting of natural resources to manage risk of water stress in Port-au-Prince (Haiti)", *Geological Society of America Abstracts with Programs*, vol. 45, n° 2.
- Théodat J.-M. (2017), *Haïti : un État fragile dans la Caraïbe*, blog ID4D, mis le 25 juillet 2017, <https://ideas4development.org/societe-civile-haiti/>
- Unicef, WHO (2015), *Progress on sanitation and drinking water – 2015 update and MDG assessment*, Unicef, WHO, 80 p.
- Valette H., Baron C., Enten F., Lavigne Delville P., Tsitsikalis A. (dir.) (2015), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) – Burkina Faso, Niger, Bénin*, [Actes du colloque], Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014, Nogent-sur-Marne, Gret, 138 p.
- Verlin J. (2014), « Haïti : État failli, État à (re)construire », *Cahiers des Amériques latines*, n° 75, p. 25-40, DOI : 10.4000/cal.3093.
- Vermersch M. (2010), *Haïti, Plan stratégique sectoriel pour le secteur de l'eau potable et de l'assainissement – Actualisation 2010*, République d'Haïti, BID, 233 p. ●





## DANS LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR & PARTAGER »

---

- 01.** *Gouvernance partagée des aires protégées à Madagascar – Quel contenu donner à la cogestion ?, 2017.*
- 02.** *Pratiques d'alimentation et de soins des femmes enceintes et des jeunes enfants à Nevers – Étude des quartiers Baratte-Courlis et Bords de Loire (2013), 2018.*
- 03.** *Se nourrir et être enfant au Burkina Faso – À la croisée de savoirs anthropologiques et nutritionnels dans la boucle du Mouhoun, 2018.*
- 04.** *Des turbines et des Hommes – Quelles coalitions d'acteurs pour l'électrification rurale à Madagascar ? Retours d'expériences du projet Rhyviere, 2018.*
- 05.** *La gouvernance du tuyau – Pour des services d'eau potable ruraux plus performants en Haïti, 2021.*

*Auteurs : Laetitia Morlat, Frédéric Naulet*

*Relecteur : Rodolphe Carlier*

*Édition : Marie Camus, Véronique Beldame,*

*François Enten, Caroline Baud*

*Responsables éditoriaux :*

*François Enten, Marie Camus*

*Résumé : Marion Osmont*

*Conception de maquette et composition : Hélène Gay*

*Photographies : © Gret sauf mention contraire*

*Pour citer cet ouvrage : Morlat L., Naulet F. (2021),  
La gouvernance du tuyau : pour des services d'eau potable  
ruraux plus performants en Haïti, Nogent-sur-Marne,  
Éditions du Gret, 136 p., Comprendre, agir & partager, n° 5.*

© Éditions du Gret, 2021

Dépôt légal : janvier 2022

Licence Creative Commons



# LA GOUVERNANCE DU TUYAU

Pour des services d'eau potable ruraux plus performants en Haïti

En 2015, près de 30 % des onze millions de Haïtiens n'avaient pas accès à une source d'eau améliorée. L'accès à l'eau est particulièrement problématique dans les zones rurales, où 50 % des ménages ruraux avaient recours à des sources d'eau potentiellement insalubres et dangereuses pour leur santé. L'accès universel à l'eau potable, prioritaire dans l'agenda des objectifs de développement durable à l'horizon 2030, représente donc pour l'État haïtien un défi considérable.

Destiné aux praticiens et aux diverses parties prenantes du secteur de l'eau potable en milieu rural – institutions et organisations haïtiennes, bailleurs de fonds, ONG –, cet ouvrage est issu de la capitalisation d'expériences, d'études et d'expertises menées par le Gret en Haïti. Il brosse l'état des lieux d'un secteur qui, dans un contexte de faillite de l'État et de faiblesse institutionnelle, peine à fournir des services durables. En s'appuyant sur cinq études de cas, il analyse les performances et les faiblesses des dispositifs existants, et propose une réflexion sur les conditions de leur amélioration. Ce document appelle les acteurs du secteur (État, exploitants, usagers et autorités locales) à considérer ces dispositifs davantage en termes de services qu'en termes de réseaux de tuyaux. Il les invite à consolider leur gouvernance, en travaillant sur leurs intérêts respectifs à disposer de services performants et rentables. Il conclut par des recommandations concrètes soulignant la nécessité d'une mise en œuvre concertée de stratégies volontaristes.

Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris  
45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France  
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00  
[www.gret.org](http://www.gret.org)



ISSN 2645-9477  
ISBN 978-2-86844-335-9



9 782868 443359

