



**HELVETAS**  
Swiss Intercooperation

HAÏTI

# Des acteurs locaux au service de l'eau



Capitalisation d'expérience

Mars 2016



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département Fédéral des Affaires Étrangères DFAE  
Direction du Développement et de la Coopération DDC





Introduction	6
Contexte d'intervention	6
Les acteurs du service de l'eau	7
L'accompagnement dans les processus	9
La phase de planification	10
La phase d'exécution	11
La phase de gestion et maintenance	10
Les conflits	12
Évolution des approches	13
Analyse des acteurs et leçon tirées	14
Conclusions et Recommandations	15

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>ASEC</b>	: Assemblée des Sections Communales
<b>BV</b>	: Bassin Versant
<b>CAEPA</b>	: Comité d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement
<b>CASEC</b>	: Conseil d'Administration des Sections Communales
<b>CMBV</b>	: Comité Micro-Bassin Versant
<b>DDC</b>	: Direction du Développement et de la Coopération Suisse
<b>DGI</b>	: Direction Générale des Impôts
<b>DINEPA</b>	: Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
<b>EPA</b>	: Eau Potable et Assainissement
<b>GIRE</b>	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
<b>GRD</b>	: Gestion des Risques de Désastre
<b>HTG</b>	: Monnaie Haïtienne (la gourde)
<b>MARNDR</b>	: Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement
<b>MDE</b>	: Ministère de l'Environnement
<b>MICT</b>	: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
<b>RAFASAP</b>	: Fédération de comité de point d'eau, dans la commune de Petit-Goâve
<b>SAEP</b>	: Système d'Alimentation en Eau Potable

# 1. INTRODUCTION

HELVETAS Swiss Intercooperation intervient en Haïti dans le domaine de l'eau depuis 1996 grâce au financement de la coopération Suisse, accumulant une longue expérience dans l'accompagnement des populations rurales, et des plus vulnérables en particulier. L'accès à l'eau potable est identifié comme un des piliers essentiel à l'amélioration des conditions de vie. Les changements en profondeur, qui permettent d'accéder à de meilleures conditions de vie s'appuient à la fois sur la durabilité du service de l'eau potable ainsi que sur la qualité du service au profit de tous. Ces aspects demandent à ce que le service soit approprié, en instaurant une relation de confiance entre les fournisseurs et les consommateurs, mais aussi de considérer la ressource en eau comme un bien commun, et son approvisionnement comme un intérêt partagé et protégé par l'ensemble de la communauté. Parallèlement, la gestion

du service requiert aussi des capacités et un engagement que les différents acteurs doivent être en mesure de fournir.

Les premiers projets pour l'Eau en 1996 ont privilégié la construction d'infrastructures pour étendre l'accès au service. Ce n'est que plus tard, vers 2003, alors que les réhabilitations et les réparations des anciens SAEP (Système d'Adduction d'Eau Potable) devenaient récurrentes, que la problématique de l'appropriation du service et la durabilité conséquente est venue s'installer. Aujourd'hui, la durabilité est ancrée au centre des stratégies de mise en œuvre, avec des évolutions dans :

- Le soutien des acteurs dans leurs choix pour améliorer l'approvisionnement en Eau tout en garantissant l'abordabilité ainsi qu'un partage équitable et consensuel de la ressource ;
- l'appui à l'organisation des acteurs pour

assurer une bonne gestion du service pour l'Eau potable ;

- l'accompagnement des différents acteurs dans l'exercice de leur fonction.

Idéalement, ces soutiens doivent aboutir à un système dans lequel la confiance et l'acceptation des rôles facilitent la cohésion et la participation à un enjeu commun. L'instauration de cet état d'esprit au sein des communautés participe à un cercle vertueux, non seulement favorable à la durabilité du service de l'eau, mais solidifiant aussi les bases du développement. Néanmoins certaines contraintes liées au contexte local rattrapent les besoins en matière d'accès à l'Eau potable et nous verrons dans ce document, quelles sont les dynamiques existantes en milieu rural Haïtien autour de la mise en œuvre des projets en rapport avec le service de l'eau.

# 2. CONTEXTE D'INTERVENTION

Les projets d'HELVETAS Swiss Intercooperation en Haïti pour l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement sont mis en œuvre en milieu rural, à la fois dans des contextes d'habitats dispersés et reculés, mais aussi plus proche de petites agglomérations et aux abords des voies de communications. Dans ces régions, les activités des ménages sont essentiellement l'agriculture et le petit commerce, dans lesquelles s'implique la famille entière. D'après nos enquêtes, leurs revenus moyens se situent le plus souvent entre 500 et 1300 USD par an, générés en fonction des périodes agricoles. Ces conditions maintiennent la majorité des ménages en zone rurale dans la pauvreté économique et la vulnérabilité.

La structure de la famille et de la population est actuellement marquée par l'exode rural et l'émigration. En conséquence, la moitié des ménages sont monoparentaux, dans

lesquels la mère de famille est à la charge d'une moyenne de plus de quatre enfants. Le plus souvent, la corvée d'eau est attribuée aux femmes et aux enfants en particulier, qui peuvent y passer plusieurs heures par jour, souvent au dépend de leur éducation.

La société rurale distingue des figures locales considérées comme les leaders communautaires tels que des prêtres religieux (Chrétiens et Vaudou), des professeurs d'écoles, certains commerçants locaux, et des responsables d'organisations communautaires. Ils possèdent chacun une force d'opinion et de rassembleur, mais la multiplication de ces figures au sein des communautés provoque des concurrences et des polarisations qui peuvent amener à la division.

Administrativement, le découpage territorial du pays est composé des départements, des

communes, et des sections communales. Hormis au niveau national, seules les communes, et les sections communales sont administrées par des élus, respectivement les Maires, et les CASEC. Les services techniques sont représentés par la DINEPA (Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement), qui est responsable de la politique sectorielle du contrôle et du développement du secteur. Celle-ci possède des structures décentralisées avec quatre OREPA (Office Régionaux pour l'Eau Potable et l'Assainissement), régissant d'autres sous-structures de niveau départemental, les URD (Unité Rurale Départementale). Dans chaque commune, deux TEPAC (Techniciens pour l'Eau Potable et l'Assainissement au niveau Communal), sont détachés par la DINEPA au sein des Mairies afin d'ancrer des compétences pour le secteur EPA à l'échelle locale.

### 3. LES ACTEURS DU SERVICE DE L'EAU

Les principaux acteurs concernés par le service de l'eau sont :

- Les usagers ;
- les collectivités territoriales ;
- les comités d'eau ;
- la DINEPA, dont les TEPAC, les URD et les OREPA;
- le secteur privé ;
- les autorités judiciaires.

Ensemble ils doivent s'impliquer et s'organiser pour la bonne marche et la durabilité de l'accès à l'eau potable. Les rôles et attributions que ces acteurs doivent prendre en charge sont résumés dans le tableau ci-dessous :

#### Rôles et attributions

<b>Usagers</b>	Les usagers doivent être en mesure de financer le service de l'eau pour garantir sa durabilité ; ils doivent aussi protéger les ressources en eau et les infrastructures d'approvisionnement. Parallèlement, ils défendent leurs intérêts en participant aux décisions sur le développement local et sont en droit de demander des comptes aux institutions.
<b>Collectivité territoriale</b>	Planification et mise en œuvre du développement local. (La loi prévoit le transfert de la maîtrise d'ouvrage de la DINEPA aux collectivités, dans un avenir indéfini.) Appui au fonctionnement du service et au respect des règles, tels que le paiement de l'eau et les restrictions sur les zones de protection des sources.
<b>Comité d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (CAEPA) et Comité de Point d'Eau (CPE)</b>	Responsable de la gestion du service de l'Eau et de l'Assainissement au niveau local, par délégation de la DINEPA. Les CAEPA sont chargé de la gestion des Systèmes d'Adduction d'Eau Potable (SAEP), composés d'un réseau d'adduction avec kiosques de distributions et branchements privés, alors que les Comités de Point d'Eau gèrent un plus petit système, uniquement composé d'un captage avec un réservoir et une fontaine adjacente.
<b>DINEPA déconcentrée : (TEPAC/URD/OREPA)</b>	Développer et contrôler la fourniture du service de l'Eau et de l'Assainissement, et appuyer les CAEPA dans leurs fonctions. Responsables de la maîtrise d'ouvrage (URD/OREPA), qu'ils délèguent aux CAEPA, avec la perspective de la transférer aux collectivités.
<b>Secteur privé</b>	Offrir des services accessibles et de qualité, pour répondre aux besoins des populations et aux exigences techniques du secteur EPA. Ces services concernent aussi bien pour les réparations, la construction ou la gestion des réseaux, mais aussi toutes autres activités économiques liées au secteur.
<b>Les autorités judiciaires</b>	Doivent assurer le respect de la loi, à travers la médiation ou l'application de sanctions, notamment liées au paiement du service de l'eau et au respect des zones de protection.

**Mme Jésusmé Elysée,  
CAEPA de Dupont.**



Des espaces de rencontre, de concertation et d'interpellation sont mis en place pour rassembler les acteurs dans la prise de décisions et la défense des différents intérêts, pour une meilleure appropriation et plus d'équité. Au niveau communal, les tables sectorielles sont organisées en réunissant mensuellement les acteurs de l'eau sous l'autorité de la Mairie afin de coordonner et harmoniser les interventions. Des audits publics sont organisés pour que chaque CAEPA puisse présenter ses comptes aux utilisateurs, fournir si demandé des explications quant à la construction du SAEP, et plus généralement ouvrir la discussion sur la gestion.

Les motivations, perceptions et limites des différents acteurs qui gravitent autour du service de l'Eau potable en milieu rural sont décrits dans le tableau ci-dessous:

<b>Acteurs</b>	<b>Qualités / Motivations /intérêts /perceptions</b>	<b>Limites</b>
<b>Autorités locales (CASEC et Mairie)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmenter l'accès à l'eau de la communauté</li> <li>Fidéliser leur électorat</li> <li>Injection de cash au niveau de la communauté</li> <li>Capter des ressources pour mettre en œuvre certaines actions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passivité dans l'application des mesures</li> <li>Manque de transparence et rétention d'information</li> <li>Rotation du personnel administratif selon les échéances électorales</li> <li>Manque de vision, de capacité, et tentation opportuniste</li> </ul>
<b>CAEPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opportunité de participer à un comité décisionnel</li> <li>Augmentation de la visibilité et de l'assise populaire des individus, membres du comité</li> <li>Perspective de gratification de certaines tâches</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de volontarisme / Limite du bénévolat</li> <li>Faibles capacités organisationnelles / compétences techniques</li> <li>Manque de transparence et rétention d'information</li> <li>Manque de rigueur et d'engagement</li> </ul>
<b>Usagers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilité d'accès à l'eau</li> <li>Emploi temporaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réticent à payer le service</li> <li>Passivité dans les prises de décisions qui les concernent (élections des CAEPA)</li> </ul>
<b>TEPAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technicien de l'eau formé</li> <li>Répondre aux attentes de la DINEPA (Port-au-Prince), des OREPA et des URD</li> <li>Représentant local d'un service technique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problème d'intégration de son rôle au sein de la commune, auprès des CAEPA, et avec l'administration communale</li> <li>Manque de ressources matérielles</li> <li>Deux individus par commune</li> </ul>
<b>URD/OREPA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Règlementation du secteur</li> <li>Alimentation de la politique sectorielle de la DINEPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lenteur des procédures</li> <li>Manque de suivi des actions de terrain</li> </ul>
<b>Secteur privé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vendre des services au plus offrant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non-respect des clauses contractuelles (qualité et temps)</li> <li>Faible capacité et rigueur</li> <li>Faible disponibilité</li> </ul>

L'accompagnement par le projet a pour objectif de faire converger les intérêts pour permettre la durabilité du service de l'eau. Ce travail part de la base, avec tous les intérêts et les capacités que l'on trouve chez les acteurs locaux, avant le projet, pendant la mise en place d'un système d'adduction, et enfin dans une bonne gestion sur le long terme.

## 4. L'ACCOMPAGNEMENT DANS LES PROCESSUS

L'introduction ou la réhabilitation du service de l'Eau Potable en milieu rural est un processus qui exige une série d'activités complémentaires et parallèles, réparties en trois étapes:

1. Phase de planification
2. Phase d'exécution
3. Phase de gestion/maintenance

Pendant ces trois phases, un des garants de la durabilité est que tous les acteurs concernés par la fourniture du service s'engagent conformément à leur rôle respectif et qu'ils s'approprient ce service. Pour approcher le plus possible cet état, HELVETAS leur fournit un accompagnement adapté selon les capacités et les besoins de chacun, tout en maintenant aussi une distance, pour éviter d'être perçu comme un acteur central sur lequel le service s'appuierait à long terme.

Le tableau ci-dessous résume le processus d'accompagnement des acteurs à travers les différentes étapes d'un projet.

Etapes	Acteurs	Actions	Appui du Projet
Planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> </ul>	Priorisation des sources d'eau à capter et des populations à desservir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des sources et de leurs caractéristiques</li> <li>• Moyens techniques et financiers pour les études de pré faisabilité (débit, qualité, etc.)</li> <li>• Concertation et méthodologie de priorisation</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• Secteur privé</li> </ul>	Réalisation des études (pré faisabilité, et faisabilité techniques, socioéconomiques, environnementales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contractualisation pour études</li> <li>• Analyse des données et des rapports pour prise de décision</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• TEPAC</li> <li>• Populations locales</li> </ul>	Montage des CAEPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support méthodologique</li> <li>• Promotion du genre et leadership des femmes dans les CAEPA</li> <li>• Suivi des procédures pour l'élection des membres du comité</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• Population locale</li> <li>• TEPAC</li> <li>• Secteur privé</li> </ul>	Restitution des études	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support méthodologique et logistique</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• Agriculteurs / habitants de l'amont des sources</li> <li>• Secteur privé</li> </ul>	Protection sources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support méthodologique pour la publication d'un arrêté communal</li> <li>• Support au rapatriement des terres en amont des sources dans le domaine public de l'Etat</li> <li>• Paiement des services environnementaux (PSE)</li> <li>• Support méthodologique, technique et financier pour les structures de protection et de régénération du bassin versant</li> </ul>
Exécution	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• CAEPA</li> <li>• Secteur privé</li> </ul>	Construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation sur les procédures financières</li> <li>• Support méthodologique et suivi pour la passation de marché</li> <li>• Contractualisation pour l'exécution</li> <li>• Supervision et contrôle qualité</li> <li>• Encadrement de stagiaires pour former la relève professionnelle technique locale</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> <li>• CAEPA</li> <li>• Communauté locale (futurs usagers)</li> <li>• TEPAC</li> </ul>	Remise officielle des systèmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement d'un plan d'exploitation avec le CAEPA</li> <li>• Formation et renforcement de compétences pour la gestion</li> </ul>
Gestion et maintenance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorités locales</li> </ul>	Suivi et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui au suivi (outil de gestion, méthodologique, technique)</li> <li>• Formation sur la gestion de conflit, la sensibilité aux questions de genre et d'équité sociale</li> <li>• Appui à la mise en place de la Table Sectorielle pour l'Eau Potable et l'Assainissement (TSEPA) au niveau communal</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agents techniques CASEC</li> </ul>	Suivi et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien logistique, méthodologique et dans le maintien des ressources humaines</li> </ul>

	• CAEPA	Exploitation du système	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspects organisationnels</li> <li>• Gestion financière</li> <li>• Suivi et entretien des systèmes</li> <li>• Gestion de conflit et sensibilité aux questions de genre et d'équité sociale</li> <li>• Qualité de l'eau et dosage du chlore</li> <li>• Outils de gestion (cahiers comptables, reçus, etc....)</li> <li>• Organisation atelier bilan (audit public)</li> <li>• Reddition compte à la TSEPA</li> </ul>
	• Secteur privé	Entretien et réparation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des compétences locales en plomberie et en maçonnerie hydraulique</li> <li>• Stages pratiques pour des jeunes professionnels</li> </ul>
	• TEPAC	Suivi et soutien aux CAEPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise des outils de suivi</li> <li>• Formation sur le fonctionnement des micro-entreprises, le suivi et l'entretien des systèmes.</li> <li>• Implication dans le bilan des CAEPA, rôle de suivi et d'appui</li> <li>• Co-pilotage de la TSEPA</li> </ul>

## 4.1 La Phase de Planification

Cette phase doit permettre de sélectionner les sites prioritaires, et de rassembler les acteurs pour un service de l'eau durable. L'accent est donc mis sur les aspects participatifs et équitables, pour amener les acteurs à formuler leur projet et s'en approprier. La priorisation des sites ainsi que la mise en place des CAEPA sont les aspects les plus sensibles sur le moment, puisqu'ils excluent provisoirement des communautés. Par contre cette phase est aussi cruciale en ce qui concerne l'appropriation puisque l'entrée en matière avec les populations, l'assimilation du rôle du CAEPA et l'implication des autorités locales et des TEPAC auront un impact qui se vérifiera sur la durée.

Tout d'abord, le recensement des sources s'est fait sur tout le territoire des communes d'intervention. Sur cette base, des discussions ont pu être entamées entre les autorités locales, pour prioriser les sites qui profiteraient du captage, de l'adduction d'eau, et de mesures de protection de la source. Suite à la sélection, des études déterminent

la faisabilité du projet, selon des critères associés à la source, aux communautés, aux réalisations techniques et aux coûts d'intervention.

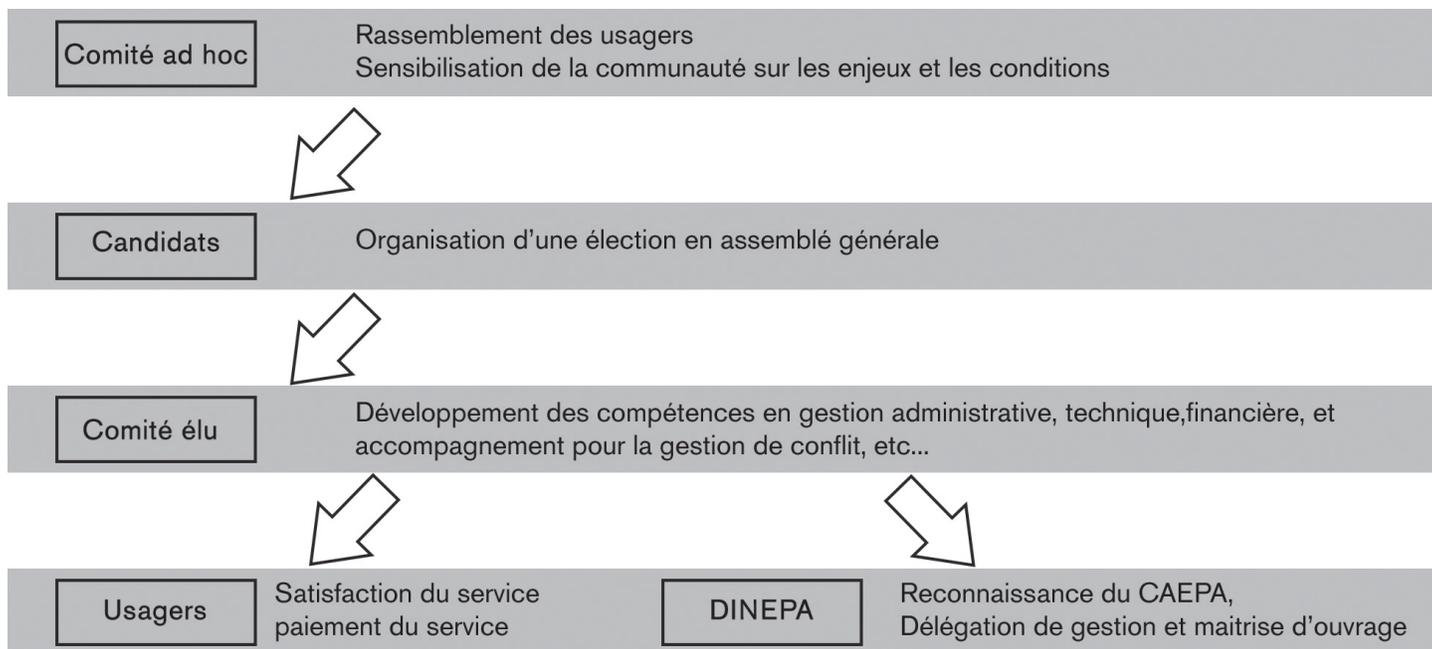
La validation du choix d'un site, par les autorités et avec l'appui de l'équipe du projet, est alors suivie par la mise en place d'un comité de gestion légitime (CAEPA), sur lequel reposera la maîtrise d'ouvrage. Celui-ci sera élu parmi des candidats issus des communautés, et composé conformément aux status délivrés par la DINEPA (quatre personnes élues, dont au minimum deux femmes, plus un représentant de la Mairie ou du CASEC). Les membres du comité recevront une série de formation pour renforcer leurs compétences à fournir un service de qualité. Après la sélection d'un site, des études plus précises sont menées, et une séance d'information et de restitution est organisée avant la phase d'exécution du projet pour maintenir un bon niveau de transparence entre tous les acteurs. La rencontre permet à nouveau de discuter les conditions de mise en oeuvre et de confirmer l'intégration du rôle et des responsabilités de chacun.

### Vermilus Lénaud, CASEC à la section de Guillaume Mogé, aux Verrettes.

« Les élus s'impliquent dans la signature et validation des contrats, la vérification et les négociation des espaces pour la construction des ouvrages (réservoir, kiosques/fontaines). Ils sont très satisfaits de leur implication à ces niveaux. Les problèmes rencontrés sont le plus souvent liés au foncier ou au paiement du service. » (avec deux femmes, plus un représentant de la Mairie ou du CASEC). Les membres du comité recevront une série de formation pour renforcer leurs compétences à fournir un service de qualité. Après la sélection d'un site, des études plus précises sont menées, et une séance d'information et de restitution est organisée avant la phase d'exécution du projet pour maintenir un bon niveau de transparence entre tous les acteurs. La rencontre permet à nouveau de discuter les conditions de mise en oeuvre et de confirmer l'intégration du rôle et des responsabilités de chacun.



La figure ci-après schématise la mise en place d'un CAEPA :



Les TEPAC sont souvent sollicités dans la mise en place d'un CAEPA ou d'un CPE. En particuliers, ils participent à la mobilisation et à l'information des populations bénéficiaires avec les AL pour constituer l'assemblée générale.

## 4.2 La phase d'exécution

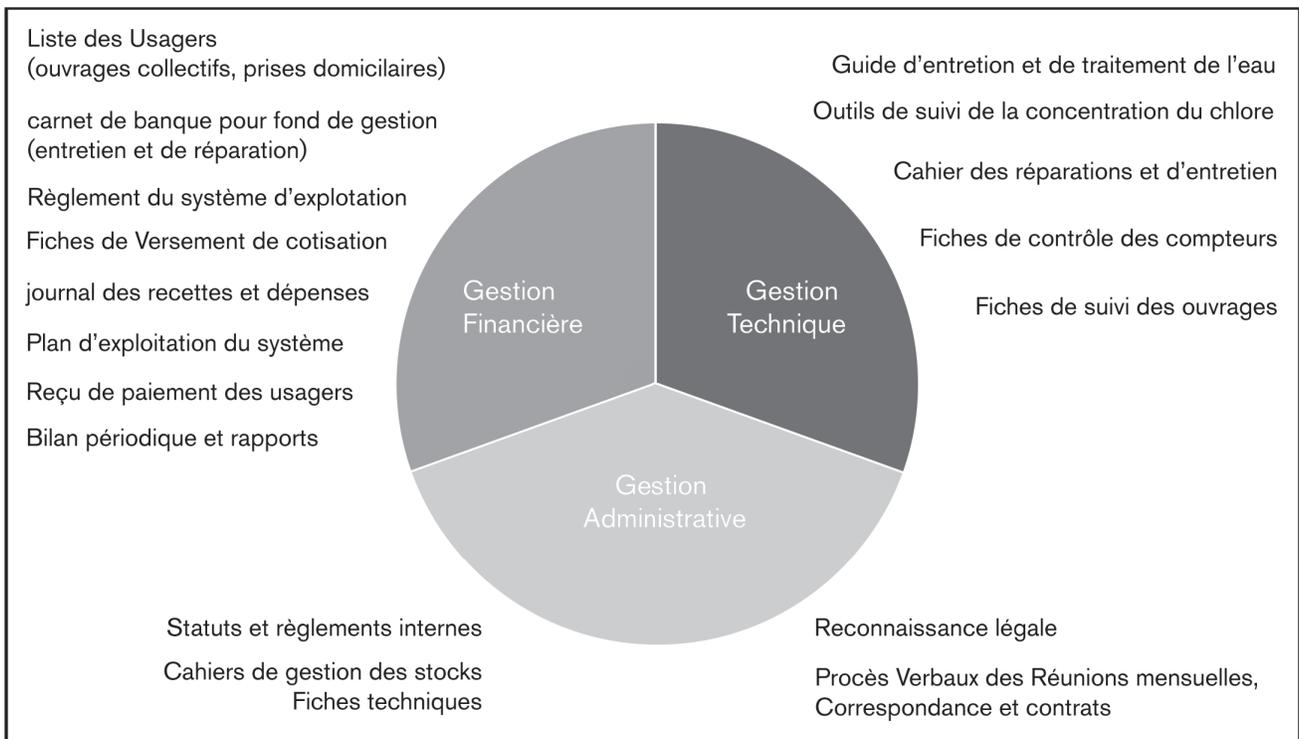
Cette deuxième phase consiste en la construction des systèmes d'approvisionnement et à leur remise officielle. Les enjeux de cette phase sont d'obtenir à travers des processus transparents, des ouvrages de qualités, pour répondre aux objectifs de durabilité, et respectant le cadre budgétaire. En général, les projets de construction des SAEP sont gérés et exécutés par le CAEPA. Les ingénieurs exécutants et ouvriers spécialisés seront de préférence sélectionnés au niveau régional, pour autant qu'ils démontrent des compétences suffisantes pour les travaux requis par les ouvrages (cf document de capitalisation sur la construction des systèmes d'adduction d'eau en milieu rural). L'équipe de projet appuie, suit et contrôle les processus de passation de marché et la mise en œuvre des travaux.

En parallèle des zones de protection des sources sont délimitées et des travaux de réhabilitation du bassin versant sont entrepris, après la négociation sur les restrictions d'utilisation, avec les propriétaires et les autorités (cf document sur la protection des sources).

## 4.3 La phase de gestion et maintenance

La dernière phase vise une prise en charge effective, pour la fourniture durable d'un service de qualité. En ce sens les CASEC sont chargés d'assurer le suivi et le contrôle des systèmes et des zones de protection des sources, avec l'appui d'agents techniques. Ces derniers ont été formés et financés par le projet, pour permettre de rendre disponibles des ressources techniques compétentes au sein des sections communales, et permettre aux administrations locales de maintenir des connaissances malgré les rotations électorales. Les TEPAC, qui sont les techniciens de la DINEPA au niveau communal doivent aussi s'impliquer dans l'appui aux CAEPA et le contrôle des infrastructures, mais leur effectif de deux par communes les limite dans leur disponibilité sur le terrain. Bien que ces agents techniques CASEC, proposés et mis en place par le projet, remplissent une fonction essentielle au sein des administrations locales, leur poste n'est toujours pas reconnu, et sa prise en charge par l'administration n'est pas assurée. Globalement, les budgets disponibles auprès des collectivités locales, pour les effectifs de personnel et de techniciens restent très inférieur aux besoins.

Les CAEPA sont soutenus dans le développement et l'application de plusieurs instruments de gestion, décrits dans le schéma ci-après:



Les enjeux de durabilité reposent pour beaucoup sur la qualité des services fournis par le comité de gestion. Selon sa capacité de fonctionner en transparence et à rendre des comptes aux usagers, mais aussi, à maintenir un bon niveau de service avec la réparation rapide des pannes, des entretiens réguliers et la livraison d'une eau traitée au chlore, le comité arrivera plus facilement à faire accepter le paiement régulier du service. Mais le caractère volontaire de la participation à un comité de gestion, en comparaison avec l'investissement personnel exigé par les fonctions, a tendance à user la motivation des membres, et participe à la mauvaise gestion de certains SAEP. Aussi, les faiblesses des administrations locales permettent difficilement aux CAEPA de

s'appuyer sur d'autres institutions pour exiger le respect du paiement du service. Une approche plus pragmatique est expérimentée avec la délégation de gestion à un opérateur privé, surveillé par le CAEPA.

Celui-ci reçoit la charge de la gestion du système, avec un plan d'exploitation comprenant son salaire. Cette démarche, dirigée par le bénéfice financier, doit faciliter la durabilité du service et la redevabilité, mais place le CAEPA dans une situation inconfortable puisqu'il est à la fois chargé de surveiller l'opérateur, mais d'autre part ne recueille aucune rétribution pour son engagement. Ce qui peut créer des tensions et des résistances.

#### 4.4 Les conflits

Il est très fréquent, dans le contexte rural Haïtien, que la construction ou la réhabilitation d'un système d'adduction d'eau provoque ou fasse ressurgir des conflits. Les origines des contentieux sont diverses, mais peuvent être globalement regroupées comme ci-dessous :

- Les conflits qui impliquent le foncier, soit par la possession des terres sur lesquelles se trouve la source, ou de celles sur lesquelles les conduites d'approvisionnement ou les ouvrages doivent être placés.
- Les conflits qui sont associés à des personnalités, pour des ambitions politiques ou d'influence sur la communauté.
- Les conflits d'usage de l'eau, qui opposent le plus fréquemment les agriculteurs proches des sources et les populations desservies en aval, ou encore les habitants de l'amont de sources

La mise en œuvre d'un projet, ou la gestion du service de l'eau peut aussi provoquer des tensions, moins graves que les conflits décrits ci-dessus, mais démontrant néanmoins des frustrations et des potentiels de blocage avec :

- Les tensions associées à la mise en œuvre d'un projet à l'échelle locale ;
- Les problèmes générés par le mauvais paiement des cotisations, et l'incapacité des CAEPA.

Les conflits résultent en général sur la paralysie temporaire des constructions ou du service d'approvisionnement. Ils peuvent se manifester par des blocages violents ou des actes de sabotage, et même des menaces sur les personnes. De façon générale, lors des études socio-économiques, des enquêtes sur la situation locale et l'historique rendent compte du potentiel de conflit, mais il arrive que les problèmes se manifestent beaucoup plus tard. La gestion de ces conflits est une partie importante de la mise en œuvre des projets et retarde très souvent les interventions. Des précautions sont toujours prises pour prévenir les conflits d'utilisation de l'eau, en mettant en place des espaces de dialogue et d'information pour discuter du partage de la ressource et des besoins de chacun. Aussi, la question foncière est abordée systématiquement en impliquant les autorités locales et les habitants, même si l'absence de cadastre et le morcellement des terrains posent des difficultés. Des mesures sont aussi prises dans les cas où les sources d'eau sont des lieux rituels qui hébergent des divinités vaudous.

Souvent, les conflits naissent ou ressurgissent lorsque des individus possèdent un levier de chantage pour négocier l'avancement

d'un projet. Ils considèrent que les moyens mis en œuvre dans la construction d'une adduction d'eau doivent également leur profiter, et exercent des pressions pour que des avantages leur soient cédés. De telles situations peuvent en général être désamorcées si tous les acteurs locaux influents ont été impliqués et informés du projet et des objectifs poursuivis dès le départ.

Une autre source de blocage vient également de la tradition de « travail pour tous » qui consiste à impliquer un maximum de personnes locales dans la mise en œuvre de projets, avec des rétributions financières destinées à soulager les finances des ménages et pallier des situations parfois critiques. En conséquence, les attentes des populations pour accéder à des emplois journaliers rémunérés peuvent se transformer en exigences à satisfaire sous peine de sabotage ou de blocage de l'accès aux sites.

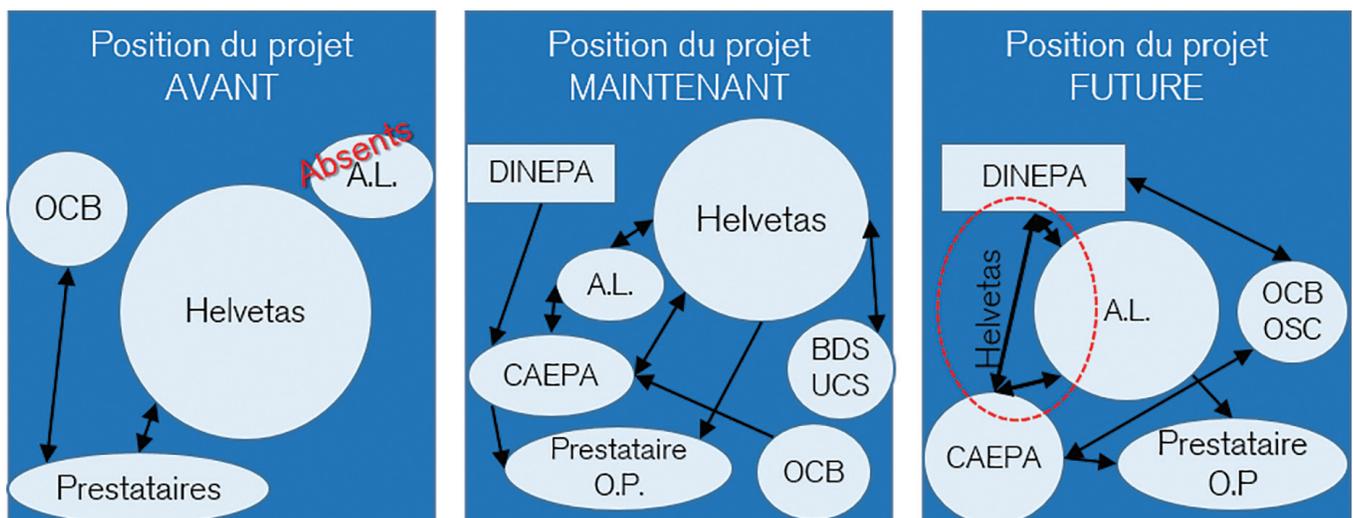
Ces manifestations démontrent la faible présence de l'Etat dans les campagnes et le manque d'autorité, mais aussi la violence des moyens de revendications utilisés.

## 5. EVOLUTION DES APPROCHES

Dès le début des années 2000, HELVETAS a soutenu la mise en place de comités de gestion des SAEP, alors même que ceux-ci n'avaient aucun statuts légaux. C'était alors des comités autonomes, sans reconnaissance, chargé du fonctionnement du service de l'eau dans leur localité, mais ne profitant d'aucun appui de la part du Service National d'Eau Potable (devenu DINEPA avec la loi de 2009). La réforme du secteur marquée par la création de la DINEPA a apporté des bases réglementaires pour structurer le service de l'eau et de l'assainissement. Depuis, le renforcement des institutions et la séparation des attributions est plus claire. Mais, la disponibilité de compétences au niveau local, tant au niveau des autorités que des services techniques ou des comités de gestion, reste un frein majeur à une concrétisation effective de cette réforme.

A travers les projets, des maçons, plombiers et vanniers ont été formés, et des jeunes professionnels spécialisés en hydraulique ont bénéficiés de stage de perfectionnement. Néanmoins, les capacités locales techniques, en termes de construction ou d'ingénierie,

à la fois pour la mise en place des SAEP et pour la maintenance, reste globalement trop faible. La disponibilité de ces compétences influence considérablement l'évolution des pratiques de mise en œuvre des projets. Un objectif est de tendre vers une approche qui permette de « faire-faire », en confiant la maîtrise d'ouvrage aux collectivités locales, et que la maîtrise d'œuvre soit autant que possible assurée par des exécutants locaux. Actuellement, l'équipe de projet est encore très impliquée dans les choix techniques et le déroulement des processus, en raison de ces manques. Au-delà de la durabilité du service de l'eau, l'appui aux acteurs doit faciliter la prise en charge du développement des services publics. Depuis le début des interventions dans l'Eau et l'Assainissement, le rôle des projets a progressivement évolué, en laissant de plus en plus de place aux acteurs locaux, au fur et à mesure que les compétences locales permettent d'assurer la fourniture des services. Nous voyons sur les illustrations suivantes, une analyse participative du rôle des acteurs au début des interventions, actuellement, et une vision pour le futur :



L'analyse des acteurs (parties 1 et 2) a mis en exergue le rôle central d'HELVETAS qui pour des raisons de délais et de la faible disponibilité de partenaires locaux compétents, a été tenté de « faire soi-même », c'est-à-dire que l'équipe de projet a été le référent central pour la marche des processus. La nouvelle vision est de faire évoluer la position des autorités locales pour qu'elles trouvent leur place naturelle, au centre des acteurs (partie 3). Les relations entre les acteurs doivent

aboutir à un système robuste, dans lequel le rôle du projet n'est pas de lier une succession de procédures, mais au contraire de soutenir les échanges et le développement du système par des appuis précis. Mais la réalisation de cette dynamique demande des conditions de légitimité des autorités locales, et d'un engagement des acteurs qui doit s'envisager sur le long terme.

## 6. ANALYSE DES ACTEURS ET LEÇONS TIRÉES

La qualité du service de l'Eau en milieu rural résulte principalement de la conjugaison entre l'engagement des acteurs et leurs capacités à assurer ce service. Les enseignements tirés des projets d'HELVETAS, sont donc répertoriés ci-dessous, en distinguant les aspects globalement liés à la gouvernance (ou à l'engagement des acteurs) et à ceux qui se rapportent aux capacités.

### Gouvernance

#### Participation

- Les enjeux autour de l'Eau et de l'Assainissement permettent de mobiliser les acteurs locaux autour d'intérêts communs. En particuliers, les espaces de concertation, de planification et d'interpellation, tels que les tables sectorielles pour l'Eau Potable et l'Assainissement (TSEPA), sont précurseurs dans un fonctionnement politique local participatif. Ces plateformes incitent concrètement à plus de transparence et de redevabilité en initiant des projets collectifs.
- Le développement local doit pouvoir s'appuyer sur des agents techniques disponibles au niveau des sections communales. La mise en place des « agents techniques CASEC » a permis de répondre à ces exigences, et leur maintien dans les administrations locale mérite d'être favorisé.
- Les rencontres d'informations et les ateliers participatifs avec les juges de paix sur les enjeux de la gestion communautaire de l'eau facilite le règlement de conflits.

#### Légitimité

- La situation actuelle des administrations locales, qui souffrent d'un manque de légitimité due à la non tenue des élections depuis plusieurs années, leur permet difficilement d'obtenir l'adhésion des communautés. Les Agents Exécutifs Intérimaires nommés par le gouvernement en place, peinent à exercer valablement leur contrôle sur la gestion des systèmes d'eau.
- L'autorité de l'Etat au niveau local est difficilement assurée par les CASEC ou les Mairies, ce qui rend les moyens de coercitions inopérants. En conséquences, le non paiement et la fraude au service de l'eau ne sont le plus souvent pas sanctionnés, puisque les CAEPA seuls peuvent difficilement faire face à ces cas.
- L'environnement rural reste isolé. Les politiques sectorielles développées dans la capitale, aboutissent difficilement à des réalisations concrètes sur le terrain, autant pour les administrations territoriales, que pour les services techniques.

#### Intérêt personnel et collectif

- Les membres des CAEPA profitent d'un statut privilégié au sein des communautés locales, acquis préalablement, ou par l'obtention de fonctions dans le comité. Certains d'entre eux ont des ambitions politiques ou d'image auprès des communautés, qui les dissuadent de poursuivre des actions impopulaires comme la réclamation du paiement de l'eau, ou le débranchement de conduites illégales.
- Les intérêts et ambitions individuelles des personnalités locales prendront le plus souvent la priorité sur le service de l'eau et l'intérêt collectif.

#### Transparence et redevabilité

- Le manque d'appropriation du service de l'eau par la communauté freine les exigences de transparence envers le CAEPA, et diminue autant l'engagement à payer pour maintenir ce service.

- Les TEPAC, récemment mis en place dans les communes, n'ont pas suffisamment intégré leur rôle d'appui des CAEPA ni des Mairies. Des mécanismes de redevabilité vis-à-vis de l'administration communale, sur la fonctionnalité des CAEPA devrait être favorisés. Le contrôle des CAEPA par les TEPAC et les URD, doit s'accompagner de soutiens, pour l'organisation, le règlement des conflits, etc..

- Le rapatriement des terrains en amont des sources dans le domaine public de l'Etat constitue une garantie durable pour la protection et la distribution de l'eau.

#### Coordination

- La coordination sectorielle n'est pas suffisamment opérée, ce qui contrarie les éventuelles synergies, et conduit parfois à des pratiques ou approches contradictoires.

#### Equité

- L'attribution de la corvée d'eau aux jeunes, ou aux femmes, n'encourage pas les chef/fes de ménage à faire des efforts financiers pour le paiement du service.

### Capacités

- Les capacités humaines disponibles localement, demandent le plus souvent à être renforcées pour pouvoir assumer des compétences de gestion de CAEPA, ou d'administration au sein des CASEC/Mairies. Les personnes disposants des meilleures compétences sont drainées hors des campagnes, par des perspectives professionnelles plus attrayantes.

- Le développement de partenariat avec des institutions de formation professionnelle favorise la disponibilité au niveau local de ressources humaines qualifiées pour contribuer à la maintenance des ouvrages et aux services pour l'assainissement.

- Le détachement des formations professionnelles hors de l'environnement des projets permet d'éviter aux ouvriers spécialisés formés, de nourrir des attentes en termes de travaux sur les ouvrages. Cette situation favorise la concurrence, et donc la qualité et l'accessibilité des services par la population, en particuliers s'agissant de services pour l'assainissement.

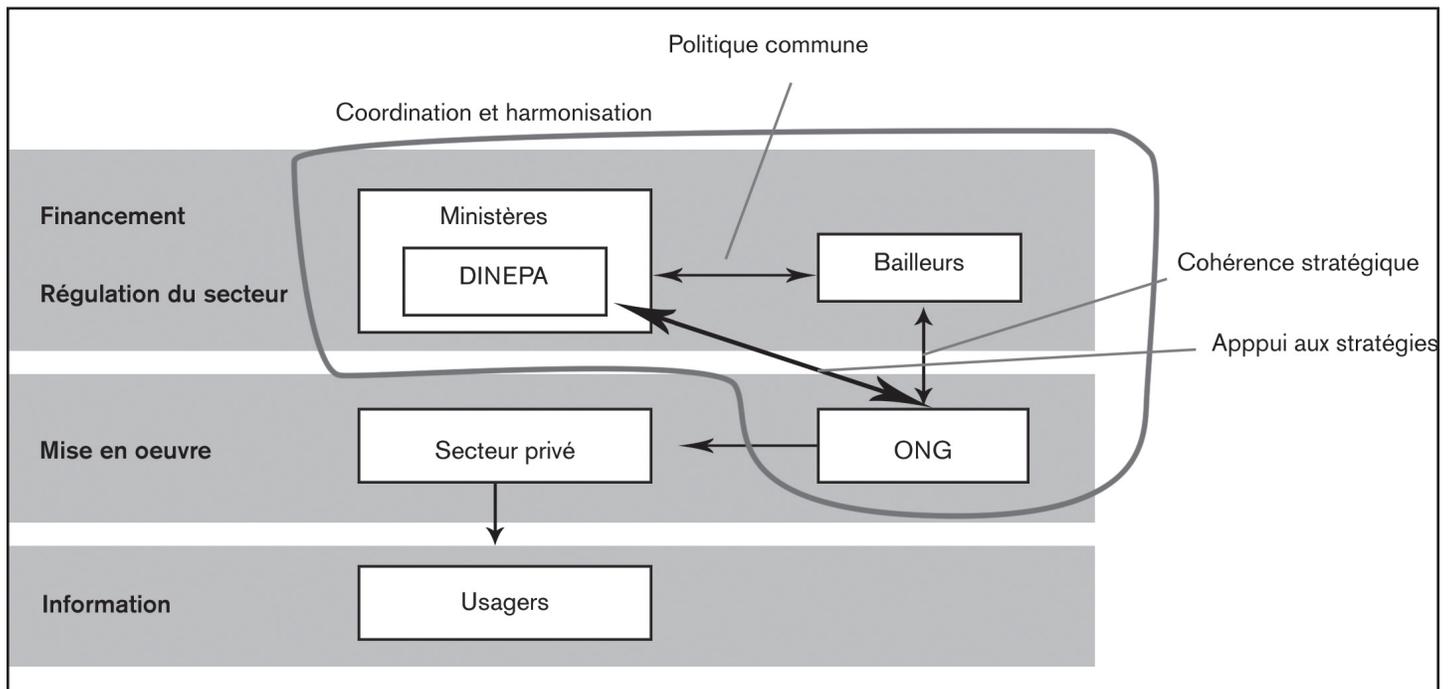
- Les dangers naturels, dont l'intensité et la fréquence son élevés en Haïti, et menacent les infrastructures pour l'adduction en eau potable, exigent d'être contenus par des mesures de prévention, de mitigation et de réaction mises en place localement.

Pour faire le pont entre les capacités disponibles et les représentants légitimes des populations locales, le projet a donc appuyé la mise en place des Agents techniques auprès des CASEC. Ces techniciens locaux permettent de fixer des compétences localement sans subir les effets érosifs des rotations électorales, ni les influences de la politique.

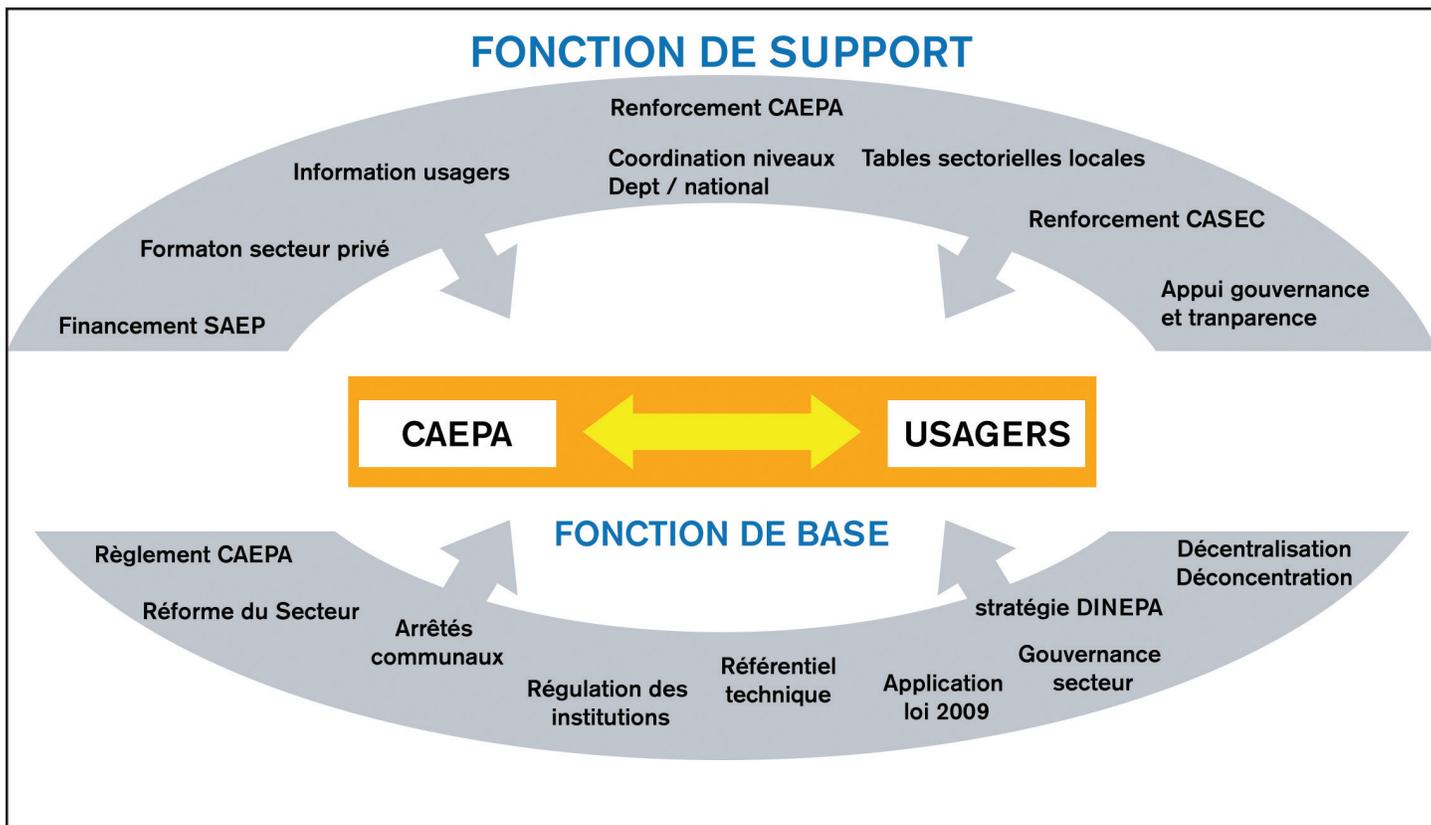
## 7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le développement du secteur de l'Eau potable et de l'Assainissement dans le milieu rural Haïtien fait ressortir l'étendue de la fragilité du contexte, allant de la faiblesse de la cohésion sociale, jusqu'aux risques naturels, en passant par les carences en capacités locales et le manque d'Etat. Les logiques de développement, notamment pour le secteur de l'Eau Potable, s'appuient sur des opportunités de coopération à l'échelle communautaire, et mettent ainsi en exergue les nécessités d'association et d'organisation des acteurs pour vaincre les blocages. Ces mécanismes profitent aux conditions de vie des populations ainsi qu'aux conditions de développement local, pour autant que des précautions soient prises dans l'appropriation des initiatives par les communautés. La situation actuelle du monde rural, marquée par le désengagement de l'Etat central et le manque

de perspectives économiques, met en relief les interventions d'aide extérieure et risque d'entretenir l'attentisme des populations. Pour ces raisons, la coordination des actions et l'uniformisation des approches par la mise en place de stratégies communes appropriées, sont des défis qui doivent être adressés par l'ensemble des acteurs, à la fois au niveau du financement du secteur, de sa régulation et de sa mise en œuvre. Les outils actuellement en place, tels que la plateforme pour l'Eau Potable et l'Assainissement, qui permettent de contribuer à l'échange et au développement d'une vision commune parmi les intervenants du domaine doivent être activement promus pour dynamiser le dialogue sectoriel. Les besoins de coordination sont schématisés dans le système décrit ci-dessous :



Sur base des constats et des leçons apprises, il apparaît opportun de développer une vision commune par tous les acteurs, tant sur le service d'approvisionnement en eau potable en milieu rural que dans les relations entre les acteurs.



La vision systémique ci-dessus comprend 3 niveaux :

- Le cœur des transactions entre acteurs, entre d'un côté la demande - les usagers de l'eau - et de l'autre les fournisseurs de services, en l'occurrence essentiellement les CAEPA. Nous avons pu constater que les points d'acchoppement entre les deux incluent d'une part le manque de volonté pour payer pour les services de l'eau, et d'autre part le manque de capacités et de soutien par les autorités locales pour assurer ces derniers.
- Les fonctions de support constituent les interventions à mener pour que les transactions au centre du système fonctionnent correctement et de façon équilibrée. Elles comprennent typiquement le renforcement des capacités, l'appui à la coordination etc.
- L'environnement favorable est plutôt lié aux fonctions de régulation, les lois et les règles. De même que les fonctions de support, ce sont

ces dernières qui vont établir un cadre normatif et régulateur favorable aux transactions entre demande et services.

Le développement d'une vision systémique entraîne de fait moins d'importance aux réalisations techniques (approche projet), et met en valeur les dynamiques entre les acteurs. Considérer un tel système entraîne aussi à placer le Programme davantage dans un rôle de facilitation et d'accompagnement des acteurs afin que le système s'entretienne de lui-même dans le futur et assure la durabilité du service de l'eau.

Il faut aussi considérer que la formation des acteurs ne peut à elle seule assurer le renforcement des acteurs et de leurs capacités. Un processus d'accompagnement des acteurs est nécessaire à la mise en application des nouvelles compétences. Enfin, la mise en relation des acteurs et le développement d'une compréhension approfondie des rôles réciproques et d'une vision commune doit aussi contribuer à renforcer le système.

## Un propriétaire de prise privée dans son jardin.





Actuellement, Helvetas s'engage dans 33 pays, pour un monde plus juste, où le droit à l'autodétermination de tous est respecté et où les besoins fondamentaux sont satisfaits. Pour être en adéquation avec ces objectifs, Helvetas articule son action autour de la collaboration avec des partenaires locaux et l'aide à s'aider soi-même. En évolution permanente, Helvetas mesure régulièrement les résultats de ses projets et entreprend des adaptations si nécessaire, dans une vision à long terme

HELVETAS intervient en Haïti depuis 1983, en particulier dans les secteurs de

- l'eau potable et l'assainissement;
- la gestion des ressources naturelles;
- la gestion des risques.

soutenus par des approches transversales dont

- la gouvernance locale;
- le genre et l'équité sociale;
- le renforcement des pouvoirs de décision.

Dans ses interventions en Haïti, Helvetas accompagne les acteurs du développement :

- par le renforcement des compétences locales;
- en contribuant à l'amélioration des conditions cadre du développement à travers le plaidoyer et le dialogue.

**HELVETAS** Swiss Intercooperation- Haïti  
P.O. Box 15030  
1, Impasse Larose, Rue Mercier Laham, Delmas 60  
HT 6120 Pétion-Ville  
Tél. +509 2813 1730  
[www.helvetas.org](http://www.helvetas.org)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département Fédéral des Affaires Étrangères DFAE  
Direction du Développement et de la Coopération DDC



**CHAÎNE  
DU BONHEUR**  
LA SUISSE SOLIDAIRE

