

Cahier Technique

Retour d'expériences sur les modes de gestion de services d'eau potable à Madagascar



© CITE

ISBN : 978-2-915064-50-6

CITE

Rue Samuel Rahamefy, BP 74
Antananarivo, Madagascar
information@cite.mg
www.cite.mg

Programme Solidarité Eau

32, rue Le Peletier
75009 PARIS, France
dussaux@pseau.org
www.pseau.org

Rédaction : Mathieu Le Corre et Stéphane Mbarga

Comité de rédaction

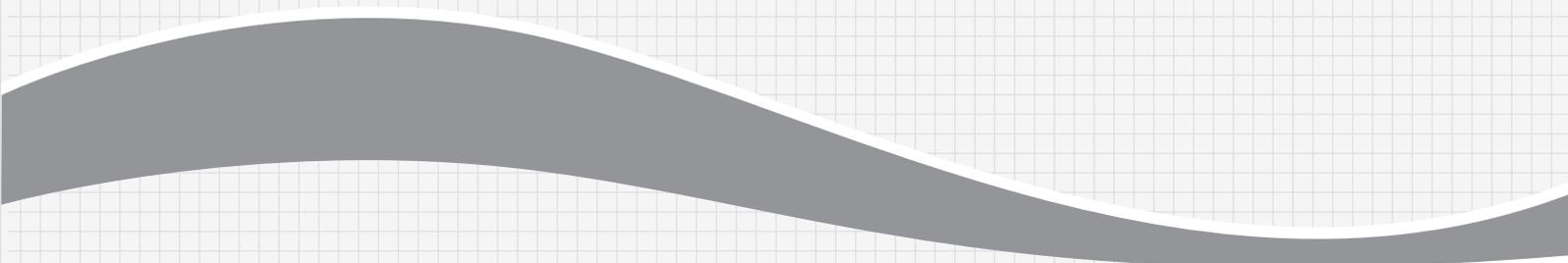
Jean-François Aubert Gilon, Cite
Vincent Dussaux, pS-Eau
Isabelle Gachie, Cite
Mathieu Le Corre, Gret
Christophe Le Jallé, pS-Eau
Catherine Lonchambon, Cite
Jean Herivelo Rakotondrainibe, Coordonnateur Diorano-WASH
Alain Randriamaherisoa, Directeur général, Ministère de l'Eau
Patrick Rasolofo, Cite
Léa Rasolofoson, Cite

Contributeurs de ce cahier technique

Francesca Rossi, Protos
Emmanuel Renou, InterAide
Mathieu Le Corre, Gret
François Simon, Grand Lyon
Yann Issard, Ircod

Mise en page : MYH Design / Ny Haja Rakotozandriny

Photo de couverture : Kiosque à eau à Antsampanana © GRET MEDDEA



Cahier
Technique

**Retour d'expériences sur
les modes de gestion de
services d'eau potable
à Madagascar**

Rédacteurs : Mathieu Le Corre et Stéphane Mbarga

Décembre 2011

Sigles et acronymes

Acords	Appui aux communes et organisations rurales du Sud (programme)
AEP	Adduction d'eau potable
AEPG	Adduction d'eau potable gravitaire
AERMC	Agence de l'eau Rhône, Méditerranée & Corse
AFD	Agence française de développement
ANDEA	Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement
AUE	Association des usagers de l'eau
BTP	Bâtiments et travaux publics
CE	Comité de l'eau
FMTR	Fikambanan'ny mpahazo tombontsoa amin'ny rano
Ircod	Institut régional de coopération pour le développement
Jirama	Jiro sy rano malagasy
KR	Komitin'ny rano
Méddea	Mise en place de mécanismes durables d'accès à l'eau et à l'assainissement
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCI	Organisme public de coopération intercommunale
PNAEPA	Programme national d'accès à l'eau potable et à l'assainissement
pS-Eau	Programme solidarité eau (ONG)
PV	Procès-verbal
RI	Règlement intérieur
SEDIF	Syndicat des eaux d'Ile-de-France
SMERRV	Syndicat mixte des eaux Région Rhône Ventoux
Sorea	Société de régulation de l'eau et de l'assainissement
TMD	Trans-Mad'Développement (ONG)
TMMR	Teknisianina matihanina momba ny rano
TR	Taux de recouvrement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Unicef	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Sommaire

1. INTRODUCTION	5
2. LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION DE L'EAU A MADAGASCAR	7
1 Quelques définitions	7
2 Les grandes lignes du cadre légal	7
3 La maîtrise d'ouvrage des services d'eau	8
4 Les modes de gestion de l'eau	9
La gérance (contrat inférieur à 10 ans)	9
L'affermage (contrat inférieur à 15 ans)	10
La concession (contrat inférieur à 30 ans)	10
5 Le calcul du tarif, les taxes, surtaxes et redevances	11
3. LA PRATIQUE DE LA GESTION : RETOUR D'EXPERIENCES DU TERRAIN	13
1 Cas des réseaux pour les petits bourgs (gestion déléguée à un privé)	13
L'affermage à un opérateur privé, l'exemple de l'AEP de Saint-Augustin (TransMad)	14
L'affermage concessif : l'exemple du programme Méddea (Gret)	17
2. Cas des réseaux en milieu rural (gestion communautaire «professionnalisée»)	19
La gestion intercommunale : l'exemple du programme Girelpa dans la plaine de l'Andromba (Protos Madagascar)	20
La gestion communautaire améliorée : l'exemple de la coopération entre la Haute Matsiatra et le Grand Lyon	23
3. Cas des pompes manuelles	25
La gestion d'un parc de pompes manuelles India Mark : l'exemple d'Inter Aide	26
La gestion communautaire de pompes manuelles : l'exemple de la commune d'Ambato Ambarimay (Ircod)	28
4. CONCLUSION	31



Introduction

L'enjeu de la durabilité des investissements réalisés pour l'amélioration de l'accès à l'eau fait de leur bonne gestion une problématique essentielle. Faute d'une gestion adéquate, trop de réseaux ont déperé et ont souvent dû faire l'objet de réhabilitations coûteuses.

Cet état de fait a conduit le législateur malgache à préconiser diverses modalités de gestion professionnelle des équipements d'accès à l'eau. Ces modalités sont intégrées dans le Code de l'eau et dans ses décrets d'application, et apparaissent, peu à peu, dans des projets concrets.

La question de la pérennité de la gestion des infrastructures de distribution d'eau est connue de la plupart des acteurs du secteur. Cette thématique, mise en exergue lors d'une réunion du réseau Ran'Eau tenue en 2009, a conduit à l'organisation à Tamatave en février 2010 d'un atelier dédié aux modes de gestion possibles.

Le présent cahier technique permettra aux porteurs de projets d'eau de réfléchir à la gestion d'infrastructures qu'ils réaliseront.

Ce cahier technique a pour objectif de poser dans un premier temps le cadre légal des modes de gestion de l'eau, explicitant certaines des dispositions. Différents retours sur expériences de terrain constitueront la partie pratique de ce fascicule, exposant des exemples de gestion de réseaux dans des gros villages ou petites villes, de réseaux gravitaires en milieu rural et enfin le cas particulier de l'accès à l'eau par l'usage de pompes à motricité humaine.



Les principes généraux de la gestion de l'eau à Madagascar

Les cadres législatif et stratégique (Code de l'eau et ses décrets d'application, manuel de procédures, déclaration de politique sectorielle, Pnaepa) constituent les principes directeurs régissant la gestion de l'eau à Madagascar.

1 Quelques définitions

Pour mémoire, il convient de rappeler les définitions de quelques mots clés majeurs du décret n° 2003/193, afin de mieux en appréhender leur contenu.

Extrait du décret n° 2003/193 portant fonctionnement et organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées domestiques

- **Approvisionnement en eau potable** : production (captage, forage, puisage, traitement et stockage), transport et distribution d'eau potable.
- **Comité de point d'eau** : organisation ou association d'usagers de point d'eau.
- **Délégation de gestion** : acte par lequel le maître d'ouvrage charge un tiers, appelé gestionnaire délégué, d'établir et/ou d'exploiter des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, dans une aire géographique déterminée, en vue de satisfaire les besoins du public pour une durée fixée et dans des conditions prévues par un contrat.
- **Service public de l'eau** : service de l'approvisionnement en eau potable à usage du public avec obligations de service public définies dans des cahiers des charges.
- **Gestionnaire délégué** : personne physique ou morale de droit public ou privé titulaire d'un contrat de délégation de gestion.
- **Maître d'ouvrage** : autorité publique responsable vis-à-vis des usagers du service public de l'eau potable sur une aire géographique donnée.

2 Les grandes lignes du cadre légal

Quelques principes définissant la politique de gestion du service de l'eau à Madagascar méritent d'être soulignés. Extraits pour la plupart du Code de l'eau, ils orientent les modes de gestion de l'eau qui seront abordés dans les chapitres suivants.

- L'eau fait partie du **patrimoine commun de la nation** (Code de l'eau/Art. 2). Chaque collectivité en est le garant dans le cadre de ses compétences.
- La charte de l'environnement préconise une **gestion durable des ressources naturelles** sur le principe de l'économie, incluant l'eau.
- L'Etat **participe au financement** du développement de l'accès à l'eau potable. Ce principe est énoncé dans la déclaration de politique sectorielle de l'eau et de l'assainissement qui précise : « Toutefois, en milieu rural et dans certaines zones défavorisées au niveau de la disponibilité des ressources en eau, la totalité du coût économique ne pourra pas être imputée à tous les usagers, et l'Etat devra y assurer une contribution par la création d'un fonds national de l'eau et de l'assainissement devant garantir le droit fondamental pour tous à accéder à une eau potable de qualité ».

- L'ensemble des outils développés vise à professionnaliser la gestion de l'approvisionnement en eau potable, garant d'**un service public de qualité et pérenne**. Trois entités clés y contribuent : la commune, le gestionnaire et les usagers.
- Les **communes rurales et urbaines sont les maîtres d'ouvrage** des systèmes d'eau potable situés sur leurs territoires respectifs (Code de l'eau/Art.41), et sont donc responsables, à ce titre, vis-à-vis des usagers du service. Elles exercent ces attributions par l'intermédiaire du Conseil communal. Le Code de l'eau nuance cette attribution de la maîtrise d'ouvrage aux communes en précisant qu'elles devront être habilitées par le régulateur et que le Ministre en charge de l'eau potable reste maître d'ouvrage délégué en attendant la délivrance de l'habilitation.
- Habilitées ou non, les communes se doivent d'approuver *a minima* les investissements (Code de l'eau/Art.42) liés aux systèmes d'approvisionnement en eau potable mis en oeuvre sur leur territoire. Elles seront également consultées sur les programmes de développement du service public de l'eau potable et de l'assainissement les concernant.
- L'**exploitation** des systèmes d'eau **est assurée par des gestionnaires** (Art.46), dans le cadre d'une délégation de gestion de service public. Le décret d'application n° 2003-193, précise le contenu des différents types de contrats de délégation de gestion dans ses articles 69, 70 et 73.
- L'eau fournie pour la consommation humaine **doit être potable** et des mesures de surveillance et contrôle des ressources en eaux sont effectuées de manière régulière.
- L'accès au service public de l'eau est **payant** (Code de l'eau/Art. 54) et son tarif basé sur le principe du **recouvrement complet des coûts** (incluant l'investissement, la maintenance, le fonctionnement et les redevances à l'Etat). Toutefois, il doit être tenu compte des moyens financiers de la population.
- L'**implication des services déconcentrés** du Ministère de l'eau au plan régional permet de sécuriser la qualité de la gestion de ce service lorsqu'il est délégué. En effet, ces directions sont en charge du financement, du suivi des actions dans le secteur et du contrôle de l'application de la loi (durant la mise en oeuvre et la gestion). Les directions régionales se doivent de coopérer étroitement avec les communes afin de connaître les situations de gestion existant sur les territoires municipaux. Ainsi, conscients des problématiques de gestion rencontrées par les communes, les services déconcentrés sont en mesure de les appuyer dans leurs prérogatives de maîtrise d'ouvrage.

3 La maîtrise d'ouvrage des services d'eau

L'article 41 du Code de l'eau donne à la commune des prérogatives liées à la maîtrise d'ouvrage. Une telle maîtrise d'ouvrage nécessite une habilitation délivrée par l'organisme régulateur (la Sorea, non encore en place en 2011) afin que la commune puisse exercer pleinement ses compétences. Toutefois, un dispositif de fonctionnement transitoire positionne le Ministre chargé de l'eau comme maître d'ouvrage délégué. Impliquer les communes dans un processus d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage constitue une condition pour acquérir cette habilitation (maîtrise des textes juridiques, capacité technique et gestion financière...).

Les modes de gestion des services d'eau potable se différencient suivant le degré d'implication de la commune et du délégataire dans l'investissement, la maintenance des ouvrages et le fonctionnement du service. A chaque mode de gestion correspond un type de contrat de gestion conclu avec un délégataire.

Le décret n° 2003-193 (sur les responsabilités du maître d'ouvrage / Art. 14, 15 et 16 – sur le contrôle du maître d'ouvrage / Art. 77, 78, 79, et 80) fixe les modalités permettant à la commune d'assumer son rôle tout en précisant les attributions du délégataire.

Être maître d'ouvrage implique :

- De planifier l'amélioration de l'accès à l'eau sur son territoire et de définir les services à mettre en place (type de technologies, modes de gestion, niveaux de desserte, tarifs...). Il s'agit ici de définir « les résultats et prévisions de développement du service public de l'eau sur son territoire ».

- D'avoir le pouvoir et les capacités de contrôler le délégataire de la gestion du service public dans le cadre du contrat signé¹. Le gestionnaire d'un système d'eau est soumis à un contrôle technique (il doit garantir la qualité du service fourni) et financier (il doit respecter les clauses financières prévues par le contrat) initié par le maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage garantit par ailleurs la continuité du service public de l'eau en cas de carence du titulaire de la délégation de gestion.

Être délégataire de gestion implique :

- D'assurer le service public² de l'eau prévoyant l'entretien des systèmes d'eau et, si le contrat le stipule, l'extension de ce service (réalisation de nouveaux systèmes, extension de systèmes existants) et/ou le renouvellement des systèmes existants.
- De respecter obligatoirement la qualité du service fourni aux usagers et le principe d'égalité de traitement.
- De percevoir directement auprès des usagers du service, les recettes affectées au service public de l'eau.
- Enfin, de rendre compte au maître d'ouvrage des conditions techniques et financières d'exécution du service.

4 Les modes de gestion de l'eau

Dans un territoire administré par une autorité publique, la loi privilégie pour la gestion du service public de l'eau la **séparation des fonctions** et la **contractualisation**.

Nous aborderons ici les différents modes de gestion de l'eau tels que prévus par les textes réglementaires (Code de l'eau et décrets d'application) et promus par les institutions officielles. Il convient de garder en mémoire que ces institutions n'excluent pas l'utilisation de modèles transitoires, dont certains sont décrits dans les retours d'expérience détaillés ci-après.

Les communes font appel à des gestionnaires publics ou privés pour l'exploitation et la distribution de l'eau potable dans le cadre de contrats de gérance, d'affermage ou de concession³. La gestion en régie directe est déconseillée par le législateur et n'est autorisée qu'après trois échecs successifs dans la recherche d'un délégataire⁴.

Ces différentes formes contractuelles sont illustrées par des schémas décrivant les flux financiers et la participation des différentes parties prenantes au financement de trois types de dépenses :

- *L'investissement*, qui concerne les dépenses initiales nécessaires à la mise en place du service, ainsi que les dépenses intervenant en cours d'exploitation et liées à des extensions ou au renouvellement d'une partie des infrastructures.
- *La maintenance*, qui porte sur les dépenses liées aux opérations d'entretien et de réparation des infrastructures permettant de fournir le service (nettoyage des ouvrages de captage, réparation de fuites...).
- *Le fonctionnement*, qui s'attache aux dépenses quotidiennes routinières nécessaires au fonctionnement de ce service (paiement des salaires, achat de carburant, de réactifs...).

La gérance (contrat inférieur à 10 ans)

Gérance : contrat de délégation de gestion d'un service public d'eau potable ou d'assainissement par lequel un maître d'ouvrage charge un tiers, contre rémunération, de la réalisation des activités techniques et commerciales nécessaires au bon fonctionnement de ce service. Le maître d'ouvrage assume tous les risques techniques et commerciaux inhérents à ces activités, y compris la responsabilité et le financement des investissements de renouvellement et d'extension du réseau⁵.

Ce contrat, qui place la commune au centre du dispositif, lui donne une responsabilité totale sur l'investissement et la maintenance, y compris celle définie comme « lourde » (cf. fig. 1). Cela implique une solide capacité financière et technique de la commune pour assumer ses responsabilités. Le gérant, quant à lui, assure la gestion commerciale et le bon fonctionnement du système. Le contrat de gérance semble mieux indiqué dans un

¹ Le contrat doit être signé conjointement par le Ministre chargé de l'Eau en tant que maître d'ouvrage délégué, le maire représentant de la commune en tant que maître d'ouvrage, et le gestionnaire.

² Les principes de cette mission de service public impliquent l'égalité de traitement, la continuité de service et sa mutabilité ou adaptabilité.

³ Décret n° 2003/193 portant fonctionnement et organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées domestiques.

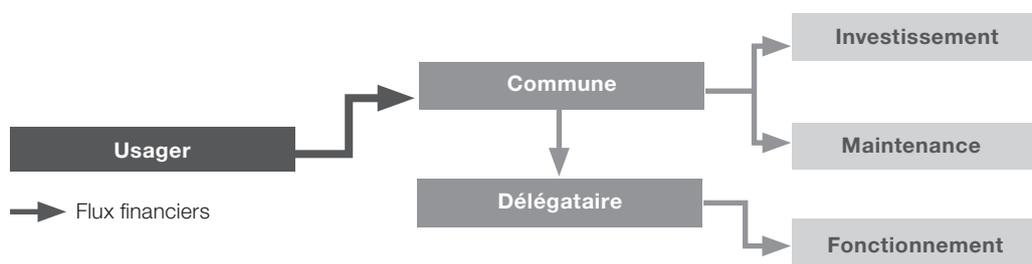
⁴ Idem

⁵ Ibidem

contexte où le niveau d'investissement constitue un risque trop élevé pour un opérateur privé, tout en représentant un risque minime pour le gérant. Par ailleurs, il peut être envisagé qu'une partie de la rémunération du gérant soit indexée sur des indicateurs de performance comme le volume d'eau vendu, le nombre de branchements réalisés.

Figure 1 :

Les rôles des parties prenantes dans un contrat de gérance



Dans le cadre d'une gérance, les usagers règlent leurs redevances directement à la commune, ou par le biais du gérant qui collecte les fonds au profit de la collectivité. Pour autant, la tâche essentielle du gérant réside dans le fonctionnement technique du réseau.

L'affermage (contrat inférieur à 15 ans)

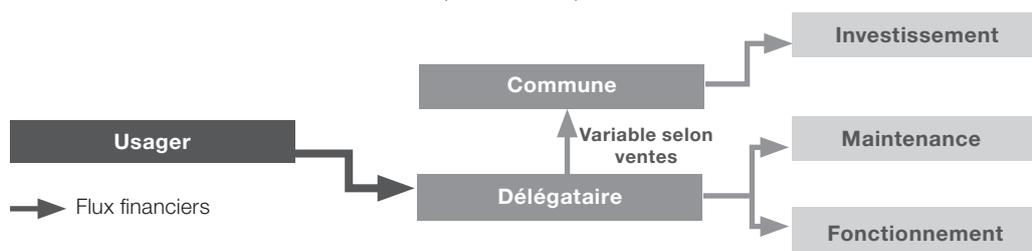
Affermage : contrat de délégation de service public par lequel le maître d'ouvrage confie à un tiers la gestion - à ses frais, risques et périls - du service public de l'eau potable ou de l'assainissement. Le maître d'ouvrage charge ce tiers de l'exploitation du service, de la maintenance des installations d'eau et de la responsabilité de tout ou partie des investissements de renouvellement⁶.

Le tiers assume donc les risques techniques et commerciaux, l'autorité délégante demeurant responsable du financement de la majorité des dépenses en capital.

Ainsi, la commune réalise-t-elle la majorité des investissements tout en chargeant un opérateur privé de la commercialisation de l'accès au service. Elle prélève un droit fixe (location) ou une redevance sur les ventes réalisées (affermage). Les montants prélevés par la commune ne peuvent servir à autre chose qu'à financer l'eau et l'assainissement sur le territoire communal ; à cet effet et selon les contrats, il peut s'agir de financer la réhabilitation du réseau ou son extension. L'opérateur privé, quant à lui, assume une part du risque technique et l'ensemble du risque commercial. Le partage des risques entre commune et délégataire implique une étroite relation dans la gestion du système et une confiance mutuelle fondée sur les capacités respectives des deux acteurs.

Figure 2 :

Les rôles des parties prenantes dans un contrat d'affermage



La figure 2 schématise le partage des responsabilités dans l'approvisionnement en eau potable entre la commune et le délégataire. Ce dernier gère l'exploitation et la maintenance, garantit le bon fonctionnement du système, facture sa prestation aux usagers et verse à la commune les taxes et surtaxes recouvrées auprès d'eux .

La concession (contrat inférieur à 30 ans)

Concession : contrat de délégation de service public par lequel un maître d'ouvrage confie à un tiers le mandat de gérer le service public de l'eau potable ou de l'assainissement à ses frais, risques et périls. Le maître d'ouvrage charge ce tiers de l'exploitation du service, de la maintenance des installations d'eau, et de la totalité des investissements de construction, de renouvellement et d'extension du réseau⁷.

L'opérateur privé réalise ainsi l'ensemble des opérations depuis l'investissement jusqu'à la commercialisation. Les installations restent propriété publique. La durée prolongée du contrat prend en compte le retour sur investissement. Le délégataire assume la totalité du

6 Ibidem
7 Ibidem

risque technique et commercial. A titre d'exemple, citons le cas de la Jirama, intervenant dans 70 centres⁸, (dont 60 centres urbains, deux districts de la région Analamanga, à savoir Antananarivo Atsimondrano et Antananarivo Avaradrano, et huit centres ruraux) et qui, d'après l'article 80 de la disposition transitoire du Code de l'eau, doit « conclure avec l'Autorité concédante des contrats de concession » jusqu'en 2011.

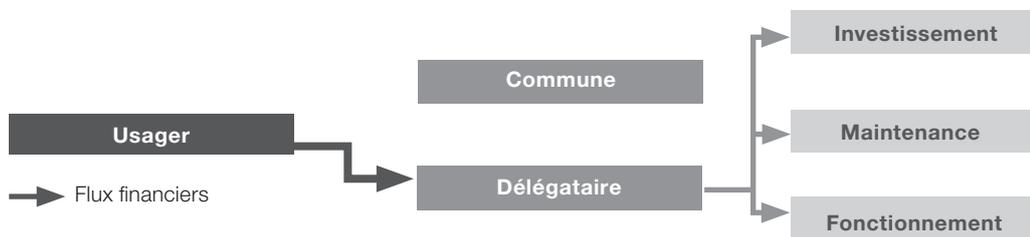


Figure 3 :
Les rôles des parties prenantes dans un contrat de concession

La commune garde ses prérogatives de gestion du patrimoine et de maîtrise d'ouvrage et doit, à ce titre, valider les investissements proposés par le délégataire même si ceux-ci sont financés sur ses fonds propres. Le délégataire dispose d'une latitude complète sur l'ensemble de la gestion du système.

5 Le calcul du tarif, les taxes, surtaxes et redevances

Le Code de l'eau mentionne la nécessité du paiement de l'eau et en précise les principes dans son article 54. La définition du tarif est spécifique au service d'eau considéré et doit permettre d'assurer « l'équilibre financier des gestionnaires et de tendre vers le recouvrement complet des coûts ». Dans le calcul du tarif, il s'agit de prendre en compte d'une part « les coûts d'investissement et d'exploitation », et d'autre part « la capacité de paiement des usagers ». En revanche, aucun des documents ne précise la manière dont la capacité de paiement des usagers pourrait être calculée ni comment elle doit concrètement être prise en compte dans la définition du tarif.

L'élaboration du tarif est mentionnée dans le décret 2003/791, qui donne un rôle central à l'organisme régulateur, la Sorea, pour l'ensemble des procédures ayant trait à sa fixation. Cet organisme n'existant pas encore, les dispositions transitoires prévues par le décret attribuent ce rôle au Ministre chargé de l'eau.

La commune dispose de la capacité juridique de prélever sur le tarif fixé des taxes et surtaxes à hauteur de 10 % maximum de son montant hors taxes. Ces recettes doivent être impérativement affectées au seul service de l'eau et de l'assainissement, l'article 15 du décret précisant qu'elles « sont prioritairement affectés par les communes au paiement de leurs consommations d'eau potable ».

Par ailleurs, plusieurs types de redevances sont mentionnés par les textes :

- une redevance liée au prélèvement d'eau servant à alimenter un fonds national pour les ressources en eau et dont le montant est fixé par l'Andea,
- une redevance pour le financement d'extensions ou le renouvellement des infrastructures,
- une redevance alimentant un « fonds branchements » et permettant la réalisation de bornes fontaines et de « branchements sociaux »,
- une redevance assainissement servant à financer l'amélioration de l'assainissement communal ; son taux fixé entre 15 et 25 % de la facture d'eau est détaillé dans la loi n°95.035 pour ce qui concerne le milieu urbain,
- une redevance de régulation devant à terme alimenter la Sorea, et dont le montant ne peut dépasser les « 2 % du chiffre d'affaires du service public d'eau soumis à la TVA ».

En résumé, la première redevance est à verser à l'Andea, les trois suivantes au maître d'ouvrage qui en tient une comptabilité précise. La dernière devrait être versée à l'organisme régulateur lorsque celui-ci sera créé. En outre, le montant de certaines de ces redevances n'est encore précisé par aucun décret.

Il convient enfin de noter que le montant de ces redevances n'est pas concerné par la limite de 10 % du tarif hors taxes, limite qui s'applique exclusivement aux taxes et surtaxes communales.

⁸ Les défis urbains, rapport de la Banque mondiale – Unicef 2010.



La pratique de la gestion : retour d'expériences du terrain

L'objet de cette partie est de présenter les réalisations de quelques intervenants du secteur ayant fait évoluer leur méthodologie d'appui en privilégiant le renforcement de capacité en maîtrise d'ouvrage communale tout en s'appuyant sur des modes de délégation de gestion prévus par le cadre légal. Ces modes, et notamment le choix du délégataire de gestion, ont été adaptés aux contextes d'intervention (enclavement ou non, conditions socio-économiques...), aux capacités initiales en maîtrise d'ouvrage des communes et à la possibilité ou non de solliciter des gestionnaires professionnels selon la complexité du service à assumer.

Pour ce faire, ces opérateurs ont dû tenir compte d'un ensemble de variables incontournables telles que le contexte et les conditions qui justifient le choix de tel mode et de tel délégataire; l'implication et l'appui à destination des communes rurales en tant que maître d'ouvrage ; les formes de contractualisation de cette délégation (engagements des parties, principe de tarification, réglementation communale des affaires eau/assainissement...) ; les résultats liés aux situations de gestion et à la continuité ou non du service public de l'eau ; et les points forts et limites des approches choisies.

Il s'agit ici d'un partage d'expériences pouvant illustrer, en fonction de réalités concrètes, les difficultés, les opportunités et potentialités actuelles liées aux modalités de gestion et aux capacités des acteurs communaux, locaux et privés, permettant de créer et de maintenir la continuité du service public de l'eau.

1 Cas des réseaux dans les petites villes (gestion déléguée à un opérateur privé)

C'est un constat d'échec qui conduit le législateur malgache à promulguer le Code de l'eau en 1998 puis ses décrets d'application. Cet échec est celui, d'une part de la gestion communautaire – modèle de gestion s'appuyant sur la participation bénévole voire « militante », des usagers à leur service – et d'autre part celui de la gestion en régie communale, trop sensible à la pression politique, grévant le plus souvent des budgets communaux déjà limités.

La gestion alors envisagée, qui pourrait être qualifiée « d'à la française », est une gestion déléguée à des opérateurs privés, le maître d'ouvrage public restant le propriétaire de l'infrastructure. La réforme semble d'abord viser les villes, même si leurs réseaux sont pour l'essentiel gérés par l'opérateur historique, la Jirama.

Ainsi, les dispositions du Code de l'eau et de ses décrets semblent pouvoir s'appliquer le plus immédiatement dans les petites villes, voire les gros villages. Autant de « cibles périurbaines » où l'économie se monétarise : un marché de l'eau prend forme, une demande pour des services à domicile émerge.

Un faible nombre d'expériences impliquant le secteur privé malgache dans la gestion des réseaux est à ce stade recensé. Cet état de fait s'explique entre autres choses par une très grande différence entre l'approche décrite dans le cadre légal et les pratiques

Photo 4

Suivi périodique du système d'eau (contrôle de cahier de borne fontaine) de Morarano, commune de Fiadanana, TMMR avec la responsable de borne fontaine et le président du comité de gestion du système d'eau

© PROTOS

préexistantes, par un tissu d'entreprises intéressées par l'eau et l'assainissement encore faiblement développé, enfin par une focalisation du débat sur « cherté de l'eau et capacité à payer » (plutôt que sur la volonté à payer, qui permettrait de mesurer l'intérêt de certaines populations rurales pour un service de meilleure qualité).

L'aversion au risque tant des communes que des autres structures intéressées (entreprises, ONGs) cantonne trop souvent les solutions de gestion choisies à de la « culture de sentier»; les actions mises en œuvre ressemblent à celles du passé, agrémentées d'adaptations très mineures. Le Code de l'eau prévoit pourtant une gamme de modalités contractuelles permettant des prises de risque variées entre maître d'ouvrage et délégataire, mais cette gamme reste encore insuffisamment appliquée.

L'affermage à un opérateur privé : l'exemple de l'AEP de Saint-Augustin (TransMad)

Pour en savoir plus :
Emmanuel RENOU ,
emm.renou@gmail.com

Contexte

La commune rurale de Saint-Augustin dispose depuis le mois d'août 2010 d'un réseau d'adduction d'eau potable mis en œuvre par l'ONG Trans-Mad'Développement (TMD) et financé à hauteur de 205.000 euros par le syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif), le syndicat mixte des eaux de la région Rhône Ventoux (SMERRV) et la région des Pays de la Loire. La gestion et l'exploitation de ce réseau, composé de 26 bornes fontaines et de 40 branchements domiciliaires, ont été, depuis l'inauguration de l'AEP, déléguées à un opérateur privé *via* un contrat d'affermage.

Solution de gestion expérimentée : l'affermage à une entreprise

Conformément à la convention de partenariat liant la commune rurale de Saint-Augustin à TMD, l'association est intervenue tout au long du projet en appui à la maîtrise d'ouvrage, pour accompagner les autorités communales dans leurs différents choix stratégiques liés à la mise en place de leur service public de l'eau.

Cette phase d'appui a abouti à la signature le 19 novembre 2009 du contrat de délégation de gestion et d'exploitation de l'AEP entre la commune rurale de Saint-Augustin représentée par son maire, le ministère de l'Eau en la personne du Directeur régional de l'Eau et l'entreprise Ambinintsoa Energie en tant qu'opérateur privé sélectionné suite à un appel d'offres national.

Le choix d'un tel montage incluant un fermier privé a été motivé par le contexte d'intervention ainsi que par le type de système mis en place : un nombre important de bénéficiaires (supérieur à 1.500), la taille du réseau et le système d'exploitation choisi nécessitant des compétences avérées et induisant des coûts d'exploitation et d'entretien courants non négligeables.

Photo 5 :

*Signature du contrat de
délégation de la gestion
et de l'exploitation
du système de Saint-
Augustin*

© TRANS'MAD



Suite à la signature de ce contrat, la gestion et l'exploitation effective du système d'AEP ont été déléguées à l'entreprise Ambinintsoa Energie qui a déployé sur place une équipe permanente composée d'un responsable et d'un agent de quart. Ces deux agents ont été formés par Trans-Mad durant 2 mois sur la gestion et l'exploitation du réseau et ont également reçu une formation en gestion financière par l'antenne du CITE de Toliara. De plus, un gardien et 24 fontainiers ont été embauchés pour assurer la sécurité des infrastructures et la distribution de l'eau potable aux bornes fontaines.



Photo 6 :
Compteur d'un
branchement privé
© TRANS'MAD

Le tarif de vente de l'eau pratiqué a été négocié avec les parties prenantes à 2 Ar/litre aux bornes fontaines et à 3.000 Ar/m³ pour les branchements privés. La tarification volumétrique s'effectue *via* des compteurs installés sur tous les points de distribution d'eau potable. Pour les branchements domiciliaires, les mêmes compteurs ont été installés, à charge pour les bénéficiaires de régler une cotisation mensuelle de 500 Ar/mois.

Le contrôle et la supervision de la qualité du service de l'eau sont réalisés par la commune, maître d'ouvrage du système. Pour ce faire, celle-ci a nommé un agent communal de l'eau dont la formation a été assurée par les équipes de TMD. Ce dernier intervient en tant que premier responsable de la commune en charge du contrôle du respect des clauses du contrat de délégation de gestion et d'exploitation de l'adduction d'eau potable par Ambinintsoa Energie.

L'extension et le renouvellement du réseau ainsi que la mise en place progressive d'ouvrages d'assainissement est à la charge de la commune grâce à une redevance versée mensuellement par le fermier gestionnaire. Cette redevance, capitalisée par la commune sur un compte épargne à Tuléar, inclut deux composantes : la redevance de fonds de renouvellement et la redevance d'assainissement des eaux usées.

Le renouvellement des équipements, dont la durée de vie est inférieure à 10 ans (pompe immergée, groupe électrogène et forage), reste à la charge d'Ambinintsoa Energie, conformément au plan d'affaires établi dans l'appel d'offres.

Une association des usagers de l'eau, composée de 32 membres élus parmi les bénéficiaires, et agissant comme syndicat des consommateurs, représente les intérêts des usagers auprès des autorités locales. Cette association, liée par une convention signée avec la commune et le gestionnaire, a un droit de regard sur l'utilisation de la redevance eau et peut proposer des programmes d'investissements. Elle dispose pour son fonctionnement d'une subvention annuelle versée par la commune et financée *via* la redevance communale de l'eau.

Bilan et enseignements

Depuis la mise en exploitation du réseau, un certain nombre de problèmes tant techniques que financiers se sont posés, aboutissant à un arrêt de fonctionnement du système entre janvier et juin 2011. La recherche des causes de cet arrêt a engendré des difficultés relationnelles entre les différentes parties prenantes au contrat d'affermage.

Avant la fermeture du réseau, le bilan de l'exploitation présentait déjà des faiblesses. Seuls 11 usagers privés sur 40 étaient à jour de leur facture. En outre, sur les 26 bornes

fontaines, seules 7 étaient en activité, soit par insuffisance d'usagers soit par manque de fontainiers. Enfin, seulement 2 de ces sept bornes fontaines respectaient les engagements de fonctionnement et de paiement de l'eau.

L'équipe permanente du délégataire Ambinintsoa Energie, réduite à un gestionnaire nouvellement embauché suite à la démission des deux premiers agents (le responsable du site qui avait été formé durant 2 mois par Trans-Mad a démissionné une semaine avant l'inauguration de l'AEP), a découvert que le réseau perdait environ 80 m³ d'eau par mois, mais faute de technicien sur place, l'emplacement de la fuite n'a pas pu être détecté.

Le cercle vicieux dans lequel est tombé le système de Saint-Augustin où une baisse de la qualité de service a été suivie d'une baisse des recettes et donc d'une nouvelle baisse de la qualité, est peut-être liée à une insuffisante rentabilité du site. Celle-ci étant liée d'une part aux pertes d'eau du réseau et d'autre part à l'insuffisance des ventes, elle-même due à une dynamique de branchements privés qui n'a pas décollée (pas de nouveaux branchements depuis la signature du contrat).

Quelques leçons peuvent en être tirées :

- Pendant la phase projet, il faut permettre au système de devenir rentable en se donnant les moyens **d'enclencher une dynamique d'équipement en branchements** privés sur la durée du contrat de délégation.
- Il est souvent nécessaire d'**impliquer fortement le futur gestionnaire dans le suivi du chantier** et dans sa réception tant provisoire que définitive. Cela permet de s'assurer qu'il connaît bien le système et que le transfert de responsabilité se fera dans les meilleures conditions possibles.
- La délégation du service à un opérateur privé implique **un accompagnement de l'entreprise gestionnaire même après la signature du contrat (durant au moins 6 mois)**. Le métier de gestionnaire de réseau est un métier récent, les réseaux avec pompage sont complexes, les communes découvrant en outre leur rôle de maître d'ouvrage.
- Une délégation de service implique l'instauration d'**une relation qui s'inscrit dans la durée**. A sa signature, un contrat de délégation est nécessairement incomplet ; il doit donc pouvoir évoluer. L'animation par l'équipe projet de réunions périodiques relatives à une éventuelle évolution du contrat peut permettre de faire émerger un climat de confiance, indispensable dans un contexte de relation à long terme.

Malgré tous ces éléments, la gestion déléguée de Saint-Augustin n'est pas pour autant vouée à l'échec. Ainsi, suite à la mobilisation du ministère de l'eau sur ce cas, un certain nombre de mesures ont été adoptées par les différentes parties prenantes, dans le but de réinstaurer un climat de confiance afin d'aboutir à un réapprovisionnement en eau à la hauteur des attentes des bénéficiaires. Parmi ces mesures, une campagne de recherche de fuites a été réalisée par TMD en présence d'Ambinintsoa Energie, suivie de travaux de réparations entrepris par l'ONG Fikrifama qui avait réalisé les travaux de pose du réseau, et un complément de formation sera dispensé par la Direction régionale de l'Eau aux techniciens d'Ambinintsoa Energy.

Photo 7 :
Visite du forage par
l'association des usagers
de l'eau
© TRANS'MAD



L'affermage concessif : l'exemple du programme Méddea (Gret)

Le programme Méddea, financé par l'Union Européenne, l'AFD, Aquassistance et la fondation Suez Environnement Eau pour tous, a démarré en 2008 et se déroule dans les régions du Vakinankaratra et de l'Atsinanana. Il vise à :

- renforcer la maîtrise d'ouvrage communale (c'est-à-dire la capacité à décider, financer et assurer la pérennité des décisions),
- définir, tester et valider une boîte à outils (technique, économique, méthodologique...) permettant d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les bourgs ruraux,
- relier eau potable, assainissement et hygiène.

Contexte et enjeux

Les bourgs ruraux, typiquement les chefs-lieux de commune, sont souvent des sites préurbains. Ne faisant plus tout à fait partie du monde rural, mais pas encore du monde urbain, les activités de leurs habitants se partagent entre agriculture, commerce de détail ou semi-gros, fonction publique, parfois petit entrepreneuriat (décortiqueries de riz, scieries, laiteries). Il existe une demande émergente soutenue pour des services publics, notamment de distribution d'eau, dont la qualité se rapprocherait des services urbains, notamment pour des branchements domiciliaires.



Photo 8 :

*Borne fontaine à gestion
privée à Ambohibary
Sambaina
© CITE*

Par ailleurs, les réseaux qui permettent de répondre à cette demande sont plus complexes que ceux existant habituellement en milieu rural et la gestion bénévole, déjà problématique dans le contexte rural, n'est plus possible. Cette situation s'illustre par les échecs récurrents de réhabilitation des réseaux s'appuyant sur des comités de gestion.

Ces sites connaissent de plus l'émergence d'une économie de l'eau (paiement de la livraison d'eau à des transporteurs ou location de puits par exemple). La demande pour des services de meilleure qualité est en partie solvable.

Cette combinaison de l'émergence d'une demande, de sa solvabilité et de la complexité des réseaux y répondant, a conduit le Gret et ses partenaires à s'interroger sur l'intérêt de tester sur ces sites les dispositions du Code de l'eau et de ses décrets d'application concernant la délégation du service de l'eau à des opérateurs privés.

Solution de gestion expérimentée : l'affermage concessif

La solvabilité d'une demande pour un service amélioré dans ces bourgs ruraux permet d'envisager la participation d'un opérateur privé à l'investissement dont la vente d'eau constituerait la contrepartie financière (retour sur investissement).

Le programme soutient les communes dans leur recherche et la sélection, par appel d'offres, des investisseurs-gestionnaires.

Ceux-ci deviennent alors responsables de la réalisation des avant-projets détaillés, de la maîtrise d'œuvre des travaux, de la gestion des ouvrages pendant la durée de leur contrat. Cette implication des futurs gestionnaires dès la phase d'appel d'offres permet de les responsabiliser sur les choix techniques effectués. Les investisseurs-gestionnaires se doivent de gérer convenablement les infrastructures qui leur sont confiées dans la mesure où ils y ont investi leur capital et en dépendent pour le récupérer.

Dans le cadre d'un projet Méddea, deux contrats concernent l'investisseur-gestionnaire :

- le contrat de financement qui le relie au programme et à la commune en tant que bailleur,
- le contrat de délégation qui le relie à la commune en tant que maître d'ouvrage, à l'Etat et aux usagers.

La part de financement public (celui apporté par la commune elle-même et celui apporté par des bailleurs au travers de Méddea) dans le financement de l'infrastructure, qui reste majoritaire, est décaissée au résultat. Une autre part est décaissée pendant la construction au regard de l'atteinte de certaines étapes du chantier. La part restante (aujourd'hui de 10 %) est décaissée par tranches lorsque le gestionnaire parvient à certains objectifs de branchement. Cette disposition incite le délégataire à avoir une politique dynamique de branchements et permet rapidement au réseau de devenir viable économiquement, donc durable.

A Ambohibary, dans le Vakinankaratra (chef-lieu de la commune de même nom – 6.500 habitants environ), après une année et demi de contrat, le bilan laisse apparaître des réalisations à hauteur de 216 branchements privés, 2 monoblocs, 1 kiosque à eau, 11 branchements institutionnels et 5 branchements partagés. Ces réalisations ont été financées pour un tiers (de l'ordre de 80 MAr) par un investisseur privé qui gèrera le réseau pendant 20 ans et récupérera son investissement par la vente de l'eau. S'agissant du tarif appliqué, il s'élève à 1.000 Ar TTC/m³ pour un branchement privé ou un « monobloc » et à 500 Ar/m³ pour un branchement social ou institutionnel (une forme de borne fontaine sans fontainier).

Quelques enseignements

L'implication des investisseurs-gestionnaires dans la phase de conception est une nécessité, mais elle peut donner lieu à des négociations pied à pied du contenu des avant-projets détaillés produits sous la responsabilité des délégataires. Le programme définira plus précisément cette étape dans ses moutures ultérieures.

Les appels d'offres à destination des investisseurs-gestionnaires ont fait naître des vocations, mais **la notion d'un investissement privé dans des infrastructures publiques n'est pas toujours bien comprise ni bien mesurée**. Les appels d'offres attirent des entreprises de BTP sans compétences de gestion, pas toujours conscientes du poids en investissement qui repose sur elles, avec pour conséquence des chantiers tournant au ralenti suite à des problèmes de trésorerie. Ces entreprises ont par ailleurs besoin d'un accompagnement de proximité pour réussir la gestion de leurs réseaux, point d'aboutissement le plus délicat du processus.

La barrière principale à l'accès au meilleur niveau de qualité de service – le branchement privé – est constituée par le coût du branchement. Aussi le programme

a-t-il fait du travail de simplification du branchement un outil de réduction de son coût. Quant au compteur, son coût représente en moyenne la moitié du coût d'un branchement. C'est la raison pour laquelle Méddea a choisi, en s'appuyant sur un don de compteurs de seconde main d'Aquassistance, de fournir aux opérateurs des compteurs gratuits pour leurs clients sur ces sites. Cette politique permet à Ambohibary d'être aujourd'hui l'un des sites en gestion déléguée avec le plus de connexions moins de deux ans après sa mise en service.

Finalement, le modèle exploré par le programme n'est pas un modèle applicable à toutes les situations. Sur des sites plus ruraux, Méddea conseille les communes sur d'autres formes contractuelles pouvant aider à mettre en place une gestion professionnelle des services d'eau.

2 Cas des réseaux en milieu rural (gestion communautaire « professionnalisée »)

La gestion communautaire exclusive sans implication des communes a rapidement présenté des limites, voire une généralisation de situations d'échec, en termes de résultats de gestion et de pérennisation du service.

Les causes principales sont de deux ordres :

1. Une absence de motivation et de compétences au sein des associations d'usagers travaillant de façon isolée sans accompagnement ni contrôle de la part des communes, non impliquées dans la démarche.
2. Une tarification symbolique, souvent définie par vote sans lien avec le coût du service. Des taux de recouvrement faibles qui tendent à disparaître après deux années de mise en service. Les sommes collectées ne couvrant pas les charges minimum d'exploitation, la gestion étant peu transparente car non contrôlée, les premiers dysfonctionnements techniques ne peuvent être résolus faute de fonds et se traduisent par une insatisfaction de la demande et par un abandon des cotisations.



Photo 9 :
Suivi périodique
du système d'eau
(réservoir) de Morarano,
commune de Fiadanana,
TMMR avec les
techniciens locaux et le
président du
comité de l'eau
© PROTOS

Cela étant, le maintien d'une gestion communautaire respectant certains critères d'efficacité (on parlera alors de gestion communautaire professionnalisée) plutôt que le choix d'une gestion déléguée à un opérateur privé peut se justifier dans certains cas. En effet :

- Nombreuses sont les communes rurales de petite taille, disposant d'une faible capacité technique et financière et dont l'organisation de l'habitat est faite de hameaux dispersés.
- Les infrastructures viables dans ce type de contexte sont essentiellement des petits systèmes d'eau potable gravitaires, caractérisés par une consommation modeste (de 500 à 1.000 usagers avec peu ou pas de branchements privés) et des coûts de production de l'eau faibles. La simplicité de ces réseaux fait que le savoir-faire technique à mobiliser pour des prestations d'entretien et de maintenance est modeste et peut être assumé par des techniciens locaux ou villageois sous forme de prestation contractualisée.
- On constate actuellement d'une part un déficit de professionnels du « métier de l'eau » et d'autre part une certaine réticence de ceux existants à prendre un risque financier sur des réseaux à faible potentiel économique (pas de branchement privé, groupe de desserte d'usagers de petite taille et habitat dispersé...).

Une gestion communautaire professionnalisée (ou améliorée) se caractérise par :

- **Une gestion technique et financière par des associations d'usagers structurées et outillées.** Ces associations sont structurées par les projets pour assurer, en tant que délégataire des communes, l'entretien et la maintenance des réseaux d'eau sous leur responsabilité en s'appuyant, si nécessaire, sur des techniciens locaux. Elles peuvent assurer la gestion financière à partir d'outils de suivi simplifiés après avoir collecté les recettes du service fixées par paiement forfaitaire ou au volume (selon les retours d'expérience, le taux de recouvrement de caisse eau est compris entre 80 et 100 %).
- **Une implication forte des communes.** Les communes sont impliquées dans le recensement des besoins et la formulation de demandes. Elles sont associées à l'attribution des chantiers, dans le suivi de l'appui technique et la formation/sensibilisation des bénéficiaires, bien en amont de la réception et de la mise en service des réseaux. Cette implication en amont donne une légitimité aux communes vis-à-vis de la population, en particulier sur la propriété des ouvrages, leur rôle d'appui-conseil et de contrôleur de la gestion déléguée.
- **La contractualisation entre la commune et l'association d'usagers.** Un contrat de délégation de gestion doit préciser les rôles et responsabilités assumées par la commune et par l'association gestionnaire. Le contrat doit aussi préciser les modalités de suivi et de contrôle de l'exploitation.

Si la délégation de la gestion des systèmes d'eau potable à des associations d'usagers n'est pas encore clairement définie dans le Code de l'eau et ses décrets d'application, cette approche pragmatique des problèmes de gestion de l'eau dans le monde rural est néanmoins largement répandue à Madagascar.

La gestion intercommunale : l'exemple du programme Girelpa dans la plaine de l'Andromba (Protos Madagascar)

Contexte

Depuis 2008, Protos et l'ONG Fikrifama mettent en œuvre un programme d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les six communes de la vallée de l'Andromba, au nord-ouest de la capitale Antananarivo. Ces six communes abritent 55.000 habitants, répartis sur 155 villages dont seulement 24 disposaient d'un système d'eau au démarrage du programme (et parmi ces réseaux, un tiers étaient en mauvais état). D'ici 2013, le taux de couverture en eau devrait dépasser 70 % de la population.

Un objectif stratégique important du programme est le développement d'un dispositif adéquat pour une exploitation durable des petits systèmes ruraux. Un processus d'analyse participative, avec les communes, les comités d'eau et les institutions locales, a effectivement mis en exergue que :

- Les **comités d'eau** travaillent à trop petite échelle (souvent moins de 1.000 usagers), leurs compétences techniques et managériales ne sont pas en phase avec

les besoins à long terme et ils demeurent trop fragiles sur le plan organisationnel et institutionnel. Travaillant de manière isolée, les risques de mauvaise gestion et de méfiance sont importants alors que leur capacité à répondre aux crises (internes ou induites par des facteurs externes) sont très limitées.

- Les **communes** n'ont pas les ressources humaines, logistiques ou financières pour exploiter ces réseaux de petite taille et dispersés. Dans la mesure où les communautés investissent également dans l'ensemble du processus de mise en œuvre de leur réseau, la commune, à elle seule, n'a pas le poids significatif pour coordonner, voire piloter une régulation locale ou une exploitation en régie.
- Le **secteur privé** ne s'intéresse pas à ces réseaux dispersés et à consommation modeste.

Dispositif de collaboration

Les communautés et les communes ont donc décidé mi-2009 de revoir les mécanismes de gestion des réseaux ruraux en mettant en place trois niveaux de gouvernance complémentaires :

1. Les communautés, au travers de leur association d'utilisateurs (FMTR), restent responsables de la gestion de leur réseau. Elles choisissent leur bureau exécutif – le comité d'eau (KR) – chargé de l'exploitation et des travaux simples d'entretien et de réparation.
2. La commune est le propriétaire des ouvrages. Elle reconnaît formellement le FMTR comme partenaire à condition que ce dernier respecte certains principes repris dans un règlement intérieur (RI) et dans le contrat de délégation entre la commune et le FMTR.
3. Les six communes ont redynamisé leur structure intercommunale, un organisme public de coopération intercommunale, l'OPCI, est maintenant le niveau de régulation et de mise à échelle :
 - les RI, contrats de délégation et politiques tarifaires, sont uniformisés pour les six communes ;
 - l'OPCI est l'organe de planification pour les grands investissements ; l'OPCI a d'ailleurs mis en place un conseil eau où les communes et les représentants des comités d'eau discutent des orientations stratégiques et assurent le suivi du technicien intercommunal (TMMR) ;
 - l'OPCI a effectivement recruté un technicien professionnel de l'eau, chargé de l'appui-conseil et du suivi de l'ensemble des réseaux ruraux dans les six communes.



Photo 10 :
Comité de gestion
du système d'eau
d'Antambolo, commune
d'Antambolo,
en formation
"Comptabilité" avec le
TMMR (responsable de
borne fontaine)
© PROTOS

Modalités opérationnelles

Le technicien accompagne actuellement 25 associations et leurs comités, qui représentent environ 20.000 usagers. L'adhésion est encore volontaire pour les systèmes existants avant 2008. Les réseaux construits par le programme s'inscrivent obligatoirement dans le mécanisme. Les tâches du technicien incluent :

- un rôle d'appui-conseil technique aux comités d'eau pour l'exploitation de leur réseau et pour les actions clés de leur vie associative (élaboration de budget, renouvellement du comité, reddition de comptes aux populations et aux autorités...),
- l'organisation de formations et de recyclages,
- une vérification périodique des aspects techniques du réseau, des états financiers et des documents administratifs de base ; cette vérification est sanctionnée par un PV qui est partagé avec les usagers et avec les autorités communales.

Il répond administrativement à l'OPCI dont il est un employé. La pertinence, l'effectivité et la priorisation de ses services sont suivis par le conseil eau. L'ensemble des comités de chaque commune choisit un délégué pour siéger au conseil. Ces mécanismes de délégation et de participation aux débats et aux décisions préparent progressivement la fédération des comités à un niveau communal, voire intercommunal.

Photo 11 :

Suivi périodique du système d'eau (ouvrage de captage) de Morarano, commune de Fiadanana, TMMR avec les techniciens locaux et le président du comité de l'eau
© PROTOS



Les frais du dispositif de suivi sont payés par des contributions des six communes (560.000 Ar/an/commune) et des 25 comités associés (à raison de 280 Ar/an/usager). Les coûts de démarrage et d'équipement du dispositif ont été couverts par Protos. Chaque comité d'eau prend en charge les frais d'exploitation quotidienne à partir des contributions des usagers. Une partie de ces contributions est disposée sur un compte d'épargne, au nom de l'association. Chaque retrait nécessite un avis de non-objection de la commune, documenté par l'avis technique du technicien.

Bilan et enseignements

Acquis du projet	Défis
Position renforcée et plus légitime des KR face aux usagers (rapports transparents, contrat de délégation, reconnaissance officielle par la commune, comptes vérifiés...)	Les contributions des communes et des KR couvrent le fonctionnement et le salaire du technicien, mais ne permettent pas l'équipement ou le développement des services
Meilleur recouvrement des contributions	Le « monopole des savoirs » au niveau du technicien risque d'engendrer des frictions à long terme
Entretien plus régulier, y compris l'entretien préventif	Le mécanisme doit s'élargir à l'ensemble des réseaux
Gestion correcte et transparente de l'épargne	La réelle appropriation par les acteurs locaux doit être confirmée après le retrait de Protos
Meilleure visibilité de l'autorité communale	Les services étatiques restent à impliquer
La responsabilité conjointe (commune et communauté) est acceptée et confirmée par le cofinancement du dispositif de suivi-conseil	La position délicate du technicien qui doit démontrer sa valeur ajoutée pour les KR, sans se substituer à leur travail, pendant qu'il fait parti du mécanisme de régulation (contrôle financier, avis pour les retraits du compte d'épargne...)

La gestion communautaire améliorée : l'exemple de la coopération entre la Haute Matsiatra et le Grand Lyon

Pour en savoir plus :
François SIMON,
fffsimon@gmail.com

Contexte

Le Grand Lyon et la région Haute Matsiatra sont associés dans un programme de coopération décentralisée qui a débuté en 2006. Cette collaboration s'articule autour de trois axes principaux : l'amélioration de la gestion intégrée des ressources en eau, le renforcement des compétences des acteurs publics locaux et l'amélioration de l'accès à l'eau et l'assainissement des populations locales.

Dans le cadre de ce dernier volet, des infrastructures ont été financées par le Grand Lyon et l'agence de l'Eau Rhône, Méditerranée & Corse (AERMC) sur six communes de la région. Un effort continu a été réalisé par le projet afin de mettre en place des outils et méthodes adaptés aux problématiques locales, notamment sur l'accompagnement des communes en matière de gestion.

Choix du mode de gestion

Sur deux des six communes accompagnées par le Grand Lyon et la région Haute Matsiatra, il est apparu assez rapidement des difficultés dans la mise en place de la gestion des adductions d'eau potable gravitaires (AEPG). Le souhait de ces communes, de par la nature de leur réseau, était d'avoir une gestion professionnelle permettant aux usagers de disposer d'un service de qualité à des prix raisonnables.

Caractéristiques du réseau de la commune rurale de Sahambavy

Nature du réseau : AEPG, 24 bornes sans branchements privés (demande estimée à 50)

Localisation du réseau : bourg + 3 fokontany périphériques

Nombre d'usagers : 3 000 (533 ménages)

Dans un premier temps, une de ces communes – la commune de Sahambavy – a porté son choix vers un mode de gestion par affermage. Après un avis à manifestation d'intérêt infructueux, une deuxième consultation a permis à la commune d'identifier un délégataire. N'étant pas un professionnel du secteur, ce dernier a bénéficié d'une formation de la part du projet Acords sur le métier de fermier. Néanmoins, malgré sa formation et les compétences acquises, il s'est avéré qu'il n'était pas prêt à assumer le risque financier, même limité, induit par ce mode de gestion.

Face à cette situation, la commune a alors envisagé de mettre en place une gérance intéressée permettant d'inciter de jeunes professionnels à se lancer dans le métier de gestionnaire de réseau d'eau avec un statut plus sécurisant. Cependant, le potentiel économique du réseau étant encore faible (notamment avec une demande en branchement privé limitée), la commune s'est retrouvée dans l'impossibilité de déléguer la gestion de son réseau à un professionnel compétent.

Ainsi, la commune de Sahambavy, s'est finalement orientée vers une gestion communautaire, mais dite « améliorée ».

Les principes de la gestion communautaire améliorée

Sans être exhaustifs, quelques principes caractérisent la gestion communautaire améliorée mise en place sur les communes accompagnées par le projet Grand Lyon / région Haute Matsiatra :

Implication forte de la commune

La commune met tout d'abord en place un contrat de délégation de gestion auprès de la communauté structurée en association. Après avoir défini le type de tarification⁹ et calculé le montant à payer par les usagers, elle vote également une taxe communale incluse dans le tarif du service et qui sera déposée sur un sous compte communal dédié à l'eau et l'assainissement. Elle valide avec l'association gestionnaire le budget et le planning prévisionnel de travail. Pour ce faire, elle libère du temps sur l'emploi du temps d'un salarié de la commune afin qu'il prenne en charge le suivi de la politique de l'eau sur le territoire communal. Ce dernier veille à la bonne exécution du contrat entre

⁹ Tarification au volume ou au forfait. Les communes accompagnées par le projet ont opté pour une tarification au forfait qui ne nécessite pas une présence à plein temps des fontainiers. Cela permet de limiter les charges de fonctionnement, du fait d'une indemnisation plus faible. Pour atténuer les inégalités liées à une tarification au forfait, il est possible de fixer un forfait supérieur pour les gros consommateurs (ex. : les restaurateurs).

la commune et le gestionnaire et contrôle régulièrement la gestion technique et financière opérée par ce dernier.

Il convient d'impliquer le ministère déconcentré dans le processus, ainsi que le district pour veiller au bon usage du sous-compte communal dédié à la politique de l'eau et de l'assainissement.

Photo 12 :
Borne fontaine
à Sahambavy
Fianarantsoa
© GRAND LYON



Une tarification permettant de couvrir toutes les charges

Le prix du service de l'eau doit être calculé afin que les recettes puissent couvrir les charges d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et une partie de l'amortissement du réseau.

Une indemnisation du gestionnaire et des « prestataires »

La communauté se structure en association et élit un bureau qui aura la charge de coordonner la gestion technique et financière du réseau. Pour cela, il délègue à des fontainiers la gestion des points comportant l'ouverture, la fermeture, la salubrité du point d'eau et la collecte des cotisations. Des techniciens locaux sont également désignés et formés pour garantir le bon fonctionnement technique du réseau. Ces « prestataires » (techniciens et

fontainiers) de l'association ainsi que les membres du bureau de l'association sont indemnisés en dédommagement du travail fourni. Dans le cadre du projet, il a été conseillé que cette indemnisation comprenne une part fixe et une part variable, fonction de la qualité du travail fourni. L'indicateur principal pour mesurer la qualité du travail étant le taux de recouvrement (TR) des cotisations.

Quelques chiffres sur la gestion financière de la commune de Sahambavy :

Tarif du service : 8.000 Ar/foyer/an

Recette annuelle totale : de 2.400.000 AR (Taux de Recouvrement=50%) à 4.800.000 Ar (TR=100%)

Indemnité annuelle d'un fontainier : de 70.000 à 100.000 Ar (fonction du TR)

Taxe communale annuelle (10%) : de 240.000 AR à 480.000 Ar (fonction du TR)

Toutes les charges ne sont pas mentionnées dans cette brève présentation. L'incertitude liée au taux de recouvrement est reportée sur l'amortissement.

Quelques enseignements

Les communes ayant opté pour ce type de gestion n'ayant pas encore bouclé leur première année d'exercice, elles n'ont pas encore le recul suffisant afin d'évaluer la pertinence de ce mode de gestion.

Néanmoins, elles se sont appropriées le mode de gestion et le font vivre en ajustant le modèle aux dynamiques propres à leur territoire.

Données quantitatives

Les premières données recueillies sont très encourageantes. La commune d'Alakamisy Itenina a déjà atteint un taux de recouvrement des recettes de l'ordre de 95 %. La gestion financière par l'association est rigoureuse et transparente et les montants importants déjà disponibles sur le compte de l'association permettent au gestionnaire d'assumer toutes les charges prévues dans le budget établi en début d'exercice.

Pour les autres communes, les données ne sont pas encore disponibles notamment du fait du recouvrement en nature d'une partie de la cotisation annuelle. Il convient donc d'attendre la fin de la saison des récoltes pour tirer des conclusions sur les taux de recouvrement.

Données qualitatives

Sur la plupart des communes, la qualité du service est très bonne. Les ouvrages sont régulièrement entretenus par les réparateurs villageois. Les gestionnaires et les fontainiers sont bien impliqués dans leur mission et les usagers font preuves de civisme. Les difficultés rencontrées restent liées à la sensibilisation sur la nécessité de payer le service de l'eau. Des campagnes de sensibilisation devront encore être réalisées, notamment pour bien expliquer la décomposition du tarif du service de l'eau. Les analyses sur la qualité de l'eau restent également difficiles à effectuer, en raison de leur coût élevé (notamment pour la bactériologie). Dans ce contexte, un travail important est mené sur l'aménagement des périmètres de protection autour des captages.

3 Cas des pompes manuelles

Deux expériences de gestion de systèmes de puits équipés de pompes manuelles sont présentées pour illustrer aussi des modes de gestion spécifiques à ces systèmes d'exhaure répandus à Madagascar. Un des premiers points importants est d'homogénéiser sur une même unité géographique l'implantation et l'usage du même type de pompe pour rendre viable leurs réseaux de maintenance.

Dans certaines zones enclavées se pose également le problème de la disponibilité de pièces de rechange ainsi que de compétences techniques locales pour assurer des interventions préventives et des réparations de panne. Il est nécessaire que les intervenants du secteur appuient la structuration d'un réseau de maintenance performant qui prenne en compte la capacité et la volonté à payer des usagers.

La gestion d'un parc de pompes manuelles India Mark : l'exemple d'Inter Aide

Pour en savoir plus :
Stéphane Mbarga,
stephane.mbarga@interaide.org

Contexte

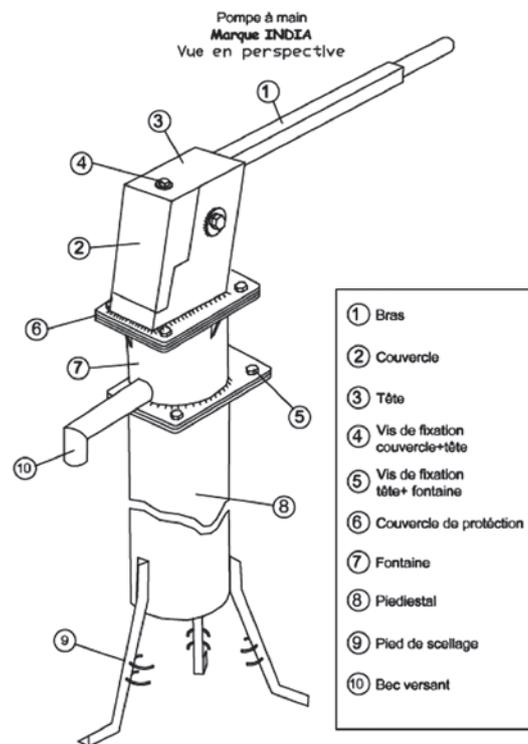
Cette expérience est tirée du projet « Eau et assainissement » intervenant depuis 1994 dans la région Vatovavy Fitovinany¹⁰. Pour les villages implantés sur la zone littorale ou en bordure de rivière, la solution technique retenue est le puits de par son caractère rustique qui le rend durable à condition que les règles de l'art soient scrupuleusement respectées. L'Unicef avait déjà équipé de nombreux puits avec des pompes manuelles India Mark (IM). Pour maintenir une certaine homogénéité, le projet a fait le choix d'en installer sur les nouveaux puits réalisés (plus de 30 unités). De plus, le projet s'est assuré de la robustesse de ces pompes soumises à un usage collectif et sur les dix dernières années, l'équipe technique a réalisé des interventions de réparations à la demande des usagers, faute d'opérateur privé. En effet, malgré les appuis de l'Unicef, leur réseau de réparateurs formés et de pièces de rechange mis en place s'est dissout.

Photo 13 :

Borne fontaine à
Mahavelo Amboanjo
© INTERAIDE

Figure 4

D. R.



Les réparations ponctuelles entreprises par le projet ne résolvant pas la question de la pérennité de fonctionnement de ces pompes, l'appui a été orienté de manière à ce que les communautés d'usagers et les communes se dotent de moyens et de capacités pour assurer les réparations et activités de maintenance nécessaires.

Les diagnostics avant réparation révèlent différents types de pannes nécessitant des interventions de maintenance lourdes.

Les problèmes de fonctionnement se manifestent au bout de 3 à 4 ans après la mise en eau. Ils découlent d'une usure accélérée liée à un manque d'entretien préventif annuel.

L'intervenant a pu identifier les principaux problèmes qui se résument à une hauteur d'eau captée insuffisante à l'étiage. La profondeur de la colonne de buses perforées (profondeur de 2,5 à 3 mètres linéaires) et la pose de l'embout d'aspiration doivent respecter des normes techniques permettant de maintenir une hauteur d'eau captée optimale, surtout en prévision de l'étiage (octobre/novembre/décembre). Le tuyau d'exhaure se casse, usé (frottements de la tige à l'intérieur du tuyau lié au puisage) ou desserré du fait d'une détérioration du filetage du mamelon (élément d'attache entre les tuyaux).

¹⁰ Voir le document « Actions Eau et Assainissement de la coopération décentralisée et non gouvernementale franco-malgache à Madagascar / Fiche n°6 », Ran'Eau décembre 2010.

L'usure des clapets et coupelles, la tige cassée ou desserrée, la chaîne brisée, les éléments du piston desserrés ou le décrochage de colonne d'aspiration dû aux mouvements de pompage qui engendrent des mouvements de tuyaux d'exhaure tournant alors sur eux-mêmes et entraînant le desserrage des mamelons, constituent autant de pannes potentielles.

Ni les communautés d'usagers, ni les communes rurales ne disposent de pièces de rechange et d'outillage pour réaliser les réparations et la maintenance. En revanche, les usagers sont prêts à dépenser ponctuellement des sommes importantes (100.000 Ar) pour une réparation sans garantie de résultat.

L'appui projet consiste à mettre en place un mécanisme de maintenance permettant aux communautés d'acheter à prix coûtant un kit de pièces de rechange de qualité, à faire en sorte que la commune se dote d'une caisse d'outillage nécessaire au démontage du corps de pompe et de la colonne d'exhaure et à former des agents hydrauliques référents par village

Les engagements et activités préparatoires avant l'intervention technique

- Formation d'un comité d'eau (CE) (devenu nécessaire pour encadrer et suivre les entretiens du point d'eau, l'entretien préventif annuel, l'application de la dina¹¹ exploitation) réduit à 4 personnes au maximum : 2 présidents et 2 secrétaires trésorier.
- Animation hygiène assainissement.
- Une collecte obligatoire pour l'achat de pièces de rechange lors de la première année : un tuyau PVC (le PVC est privilégié car l'acier galvanisé finit par rouiller, ce qui change le goût et la couleur de l'eau) et une tige d'exhaure de trois mètres ; une paire de coupelles ; une paire de clapets ; de la colle PVC ; un kit nettoyage (seau, gobelet, eau de Javel, clé 19 et graisse) ; le cadenas et clous pour la clôture ; l'indemnisation de l'agent hydraulique à hauteur de 26.000 Ar l'année (20.000 Ar/entretien préventif annuel + 500 Ar/mois pour le graissage de la chaîne). La somme totale collectée pour couvrir ces charges est de 202.000 Ar.
- Une deuxième collecte facultative est organisée l'année suivante pour permettre aux usagers, s'ils le jugent nécessaire, de sécuriser dans le temps leur disponibilité en pièces de rechange de qualité tant que le projet est présent. Le montant total est de 202.000 Ar et comprend les pièces précédentes, une chaîne et deux roulements pour le bras de pompe.
- Le projet prend en charge la production de gravier (coût en moyenne de 250.000 Ar) tant pour les nouveaux puits, les réhabilitations et mises aux normes, et uniquement si, en contrepartie, les usagers respectent leurs engagements précités et indispensables à la maintenance.

L'enjeu ici est de convaincre les usagers qu'ils ont les ressources financières pour se doter d'un kit de maintenance mobilisable en fonction des besoins. Un tel kit peut assurer la maintenance sur plus de cinq ans s'il y a un entretien préventif réalisé annuellement, calé sur la période d'étiage.

La caisse verte et son acquisition

La caisse verte comprend un outillage spécifique au démontage et à la remontée (hors du puits) du mécanisme d'exhaure : 2 clés à griffe « grand modèle » ; clés à pipe 19 et 17 ; un étai tige ; une filière diam. 12 cm pour un total de 300.000 Ar.

Deux possibilités sont prévues pour son acquisition dans le cadre du projet :

1. soit la commune est motivée et impliquée avec un salarié référent sur le suivi du calendrier annuel des entretiens préventifs et, dans ce cas, elle se dote d'une caisse verte ;
2. soit elle n'est pas impliquée et les comités d'eau (CE) se regroupent en une fédération, l'ensemble des CE se partageant le coût de la caisse verte. Cette fédération pourrait suivre, gérer et mettre à disposition l'outillage de la caisse verte (cette option a déjà été proposée par des CE de la zone d'Ambahive). Certains CE/usagers sont mêmes prêts à acheter cette caisse verte si le montage en fédération n'est pas effectif.

¹¹ Une dina est un règlement communautaire qui peut être avalisé par la commune.

Formation des agents hydrauliques référents et entretiens préventifs

Le principe consiste à former plusieurs agents hydrauliques tout en ne retenant que les deux meilleurs.

Le processus de formation s'articule autour de trois points :

- Une formation en salle de type travaux pratiques avec une séance de démontage et de remontage de tous les éléments de la pompe. Une présentation du type de pannes récurrentes et une formation sur le type d'intervention adéquat.
- Une formation terrain comportant la contribution des agents hydrauliques lors de l'installation de la pompe, sous encadrement technique du projet.
- Une remise d'attestation de formation et l'officialisation des deux agents référents.

Pour l'entretien annuel préventif, le projet propose que ces agents hydrauliques se constituent en une association de prestataires. A la période sèche de l'année, ils planifient de septembre à novembre les entretiens préventifs sur le territoire communal. L'idée serait qu'ils se regroupent à plusieurs pour s'entraider dans la mise en œuvre de ces entretiens préventifs et qu'ils fassent leur tournée (ensembles).

L'intérêt d'un entretien préventif est de maintenir des capacités de démontage et de diagnostic de panne une fois par an, de connaître l'évolution des usures et la situation fonctionnelle de chaque pompe, d'augmenter la longévité des pièces de rechange de chaque puits et ainsi de pouvoir anticiper et réaliser une commande (portée par une commune ou plusieurs) de pièces de rechange pour tous les besoins recensés et connus d'un même territoire communal (ou de plusieurs).

La gestion communautaire de pompes manuelles : l'exemple de la commune d'Ambato Ambarimay (Ircod)

Pour en savoir plus :
Yann ISSARD,
mad@ircod.org

Contexte

L'Ircod et la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile ont signé une convention cadre de partenariat en 2008 avec la commune d'Ambato Ambarimay (région Boeny). Améliorer l'accès de la population à l'eau potable constitue un axe fort de cette coopération.

L'Ircod œuvre au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la commune et contribue à la mise en place d'une véritable gestion communale de l'eau.

Le bourg-centre de la commune, dénommé Ambato Boeny, regroupe trois fokontany pour une population d'environ 22.000 habitants. Il est relié à la RN4 par une piste carrossable d'environ 25 kilomètres, très dégradée en saison des pluies, et nécessitant l'utilisation d'un bac. Entre janvier et mars, Ambato Boeny peut se retrouver cerné par les eaux des fleuves Betsiboka et Kamoro, l'accès se faisant alors uniquement en pirogue.

Un réseau de la Jirama fonctionne mais demeure largement sous-dimensionné par rapport aux besoins d'une population grandissante. La vétusté des installations ne permet qu'une alimentation en eau très aléatoire (quelques heures par jour). Plusieurs puits publics ou privés sont utilisés par la population. Une partie utilise également l'eau des fleuves.

Les 17 autres fokontany faisant partie d'Ambato Ambarimay sont constitués de hameaux enclavés situés de l'autre côté des fleuves, d'accès plus ou moins facile. Ils regroupent une population estimée à 25.000 habitants.

Les habitants puisent l'eau dans des puits ou puisards, mais aussi dans les fleuves ou les mares.

Les réalisations effectuées en 2009 et 2010

La commune a priorisé l'aménagement aux normes de deux puits préexistants, l'un en centre-ville et l'autre dans un fokontany enclavé, afin d'en faire des sites pilotes. Deux comités de gestion ont été constitués et une dina validée par la population. La commune a financé l'aménagement des margelles, clôtures, poses de buses supplémentaires. La population a fourni les matériaux et assuré la main d'œuvre. L'Ircod a financé l'achat et la pose de pompes à motricité humaine.

Après étude technique confiée à une entreprise sociale localisée à Antananarivo, le creusement de trois forages et d'un puits, tous équipés de pompes à motricité humaine, a été réalisé dans trois autres fokontany enclavés.

La mise en place d'une gestion communale des infrastructures

Avant le démarrage des travaux, le Directeur interrégional de l'Eau et un ingénieur hydrogéologue ont été sollicités pour sensibiliser la commune à son rôle de maître d'ouvrage en la matière. Le Code de l'eau a été présenté aux autorités communales et aux chefs fokontany.

L'organigramme de la commune a été modifié pour renforcer le pôle technique. Ainsi, un agent communal a été identifié dès le départ pour assurer le suivi et le contrôle des futures installations.

Le mode de gestion choisi par la commune est une gestion communautaire, sous contrôle communal. Les infrastructures réalisées jusqu'à présent ne comportant que des points d'eau isolés, il ne s'agit pas d'un réseau d'adduction. L'enclavement et le caractère rural de la commune d'intervention ne laissent pas d'alternative quant au mode de gestion. Des comités de gestion ont été créés pour chaque point d'eau, des dina et textes réglementaires ont été élaborés et validés.

Après la phase de travaux, la Direction interrégionale de l'Eau a été sollicitée à nouveau afin de mener un travail de formation auprès de la commune afin qu'elle soit en mesure d'exercer son rôle de maître d'ouvrage, et auprès des comités de gestion. Des outils de gestion simples ont été élaborés à l'usage des comités et de l'agent technique communal. L'ensemble des textes réglementaires a été harmonisé, et une convention de gérance uniformisée a été signée entre la commune et chaque comité. Cette convention précise le montant de la cotisation mensuelle que chaque ménage doit verser au comité, et le pourcentage des recettes que chaque comité doit reverser à la commune. Tout ce travail s'est déroulé de manière participative, chaque étape faisant l'objet de discussions et d'une validation entre les différents acteurs.

Des formations techniques se sont déroulées pour vulgariser l'entretien des pompes manuelles installées, et un stock de pièces détachées a été mis en place à la commune.



Photo 14 :
*Adduction d'eau potable
à Ambato Boeny
© IRCOD*

Points forts et difficultés

L'action de l'Ircod place l'autorité communale au cœur de tout le processus, ce qui constitue indéniablement un point fort pour la pérennité des projets. Les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence la Direction interrégionale de l'Eau, ont été sollicités dès le début, et durant toutes les phases du projet.

Une approche pragmatique et très progressive a été mise en oeuvre, portant dans un premier temps sur un nombre restreint de points d'eau, avec une montée en puissance possible en fonction de la capacité de la commune à assurer un suivi et un contrôle efficaces.

En revanche, un travail de sensibilisation en amont aurait dû être organisé auprès des populations rurales afin de leur expliquer l'intérêt de disposer d'un point d'eau répondant à des normes d'hygiène référentes, mais aussi de mesurer leur consentement à payer.

La constitution des comités de gestion aurait également dû être un préalable aux travaux, ainsi que la validation du règlement communautaire et la fixation du montant de la cotisation mensuelle (le montant des cotisations est à ce stade trop faible par rapport au coût réel de l'eau).

L'enclavement des fokontany concernés rend complexe le suivi des installations et l'organisation de formations.

Perspectives

L'agent technique communal (équipé d'une moto) doit assurer un suivi régulier des points d'eau et en contrôler la gestion financière chaque trimestre. Le système ayant été mis en place tout récemment, nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour évaluer l'efficacité du suivi. L'Ircod prévoit prochainement de nouvelles sessions de formation et de recyclage assurées par les ingénieurs de la Direction interrégionale de l'Eau.

Une nouvelle phase de travaux est programmée courant 2011 pour la mise en place de points d'eau supplémentaires dans des fokontany qui en sont à ce jour dépourvus. Leur gestion sera similaire à ce qui a été adopté jusqu'à présent.

En centre-ville, la Jirama ne voit pas d'objection à ce que la commune développe un réseau d'adduction parallèle afin de répondre aux demandes des habitants. Une étude technique sera lancée afin d'étudier les possibilités de création d'un tel réseau. Un opérateur privé serait alors recherché pour en assurer la gestion.

Photo 15 :

*Signature du contrat de délégation à Morafeno Ouest en présence du Directeur général du Ministère de l'Eau
© GRET MEDDEA*



Conclusion

Les documents qui cadrent les modes de gestion de l'eau à Madagascar, essentiellement le Code de l'eau et les décrets n° 2003/193 et 2003/791, présentent une gamme de solutions de gestion envisageables : gérance, affermage, concession. La gamme est large et le cadre légal apporte une nuance supplémentaire avec la notion de « petit système rural », dont la définition n'est pas formellement explicitée mais pour lequel des solutions communautaires contractualisées sont envisageables.

Par ailleurs, l'esprit du cadre réglementaire vise à professionnaliser la gestion des services d'eau. Le paiement de l'eau offre aux services les moyens de disposer de dotations pour exister et fonctionner. La séparation des fonctions et leur mise en relation par un contrat négocié permettent d'explicitier les responsabilités et d'établir des mécanismes de contrôle de la qualité du service produit. La maîtrise d'ouvrage communale facilite les prises de décisions des usagers, la rendant ainsi plus réceptive à leurs attentes. Ces principes peuvent être appliqués à de petits réseaux gérés par des structures associatives.

Malgré cela, les entreprises malgaches impliquées dans la gestion de réseaux sont très peu nombreuses. Celles qui émergent sont parfois – au départ – des entreprises opportunistes cherchant un nouveau créneau. Il apparaît donc important de promouvoir les métiers de l'eau, de permettre aux opérateurs de prendre conscience de l'existence d'un marché potentiel et de soutenir ceux qui s'y engagent.

La gestion communautaire professionnalisée restera tout de même encore assez longtemps le mode de gestion prédominant des petits réseaux ruraux. Pour bon nombre de réseaux existants, c'est justement cette professionnalisation qui constitue le grand défi : légalisation des organisations, mise en place d'une tarification permettant de couvrir les coûts de fonctionnement, acceptation du rôle de contrôle et de suivi qui doit être celui de la commune...

Usagers, élus, opérateurs privés ou associatifs, services techniques de l'État, tous expérimentent peu à peu la mise en place de modes de gestion adaptés au cadre réglementaire et aux situations locales (géographie, démographie, économie monétaire, etc.). Le rôle de la coopération décentralisée et non-gouvernementale est d'accompagner ces évolutions, de les catalyser, de développer et renforcer si nécessaire les capacités et synergies des acteurs-clés.

Une telle politique passe par l'application de quelques principes généraux qui pourraient être :

- Accepter de consacrer un temps à une phase préparatoire afin de définir dans le détail le partenariat avec les acteurs, en particulier les conditionnalités des investissements et l'importance de la gestion ultérieure des infrastructures.
- Créer des compétences en maîtrise d'ouvrage communale ou les renforcer afin de légitimer le positionnement de l'entité communale en tant que propriétaire des infrastructures.
- Définir avec la commune le contenu de sa politique de l'eau, qui doit passer par :
 - une connaissance des besoins et des ressources en eau dont la commune dispose et l'établissement d'une planification des interventions communales.
 - l'établissement de modes de gestion adaptés à la diversité du territoire communal, puis la définition des documents contractuels maîtrisés par les parties prenantes pour chaque mode de gestion.
 - la définition d'une politique tarifaire équitable et cohérente sur l'ensemble du territoire communal.
 - la mobilisation de ressources humaines spécifiques au sein de son équipe pour contrôler et suivre les contrats mis en place.
 - la mise en place d'un cadre réglementaire communal qui régisse les affaires de l'eau et de l'assainissement et qui tienne compte des règlements établis à l'échelle des systèmes d'accès à l'eau potable.
- Associer les usagers, organisés en conséquence, à la construction de cette

politique communale de l'eau pour garantir leur adhésion aux grands principes de gestion établis.

- Renforcer les capacités du délégataire/maître d'ouvrage et créer des outils de suivi adaptés à la compréhension des parties prenantes engagées dans le contrat de délégation.
- Accompagner les acteurs de la délégation après la mise en œuvre des investissements en encourageant les revues contractuelles périodiques, le rendu de comptes et en proposant des actions de formation continue de proximité afin de renforcer les compétences.

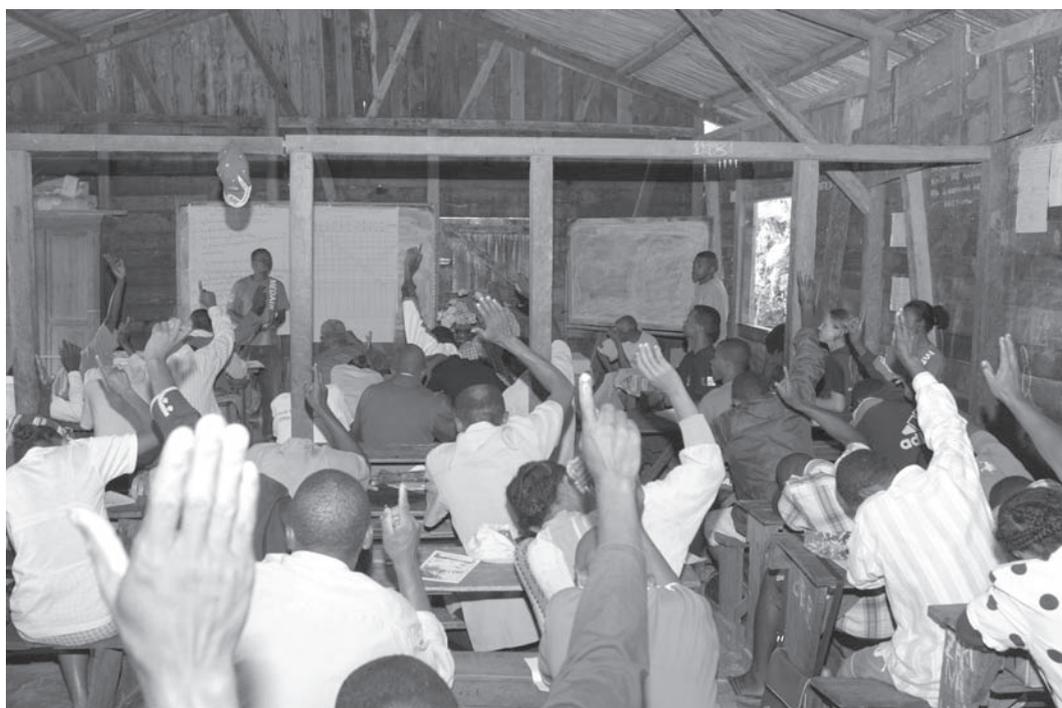
Au-delà de la création d'infrastructures et du choix retenu pour gérer les réseaux et les services de l'eau, leur pérennisation constitue l'enjeu essentiel qui permettra à Madagascar de tendre vers l'atteinte des OMD en matière d'accès à l'eau pour les populations.

Photo 16 :

*Vote communautaire pour
une prise de décision -*

Medair

© Pierrot Men



Imprimé à Antananarivo (Madagascar) par l'imprimerie MADPRINT pour le compte des éditions du Cite

Cite Ambatonakanga,
DLN :

Le Cite, ONG malagasy, est un organisme d'information et d'appui aux opérateurs économiques (artisans, agriculteurs, micro-entrepreneurs, PME) et collectivités territoriales (régions, communes). Il dispose d'un siège à Antananarivo et décentralise ses activités grâce à un réseau de 14 antennes localisées dans tout Madagascar.

Le Cite propose un ensemble intégré de services (information, édition, formation, appui-conseil, animation) dans les secteurs prioritaires de l'économie malgache, notamment l'agro-alimentaire, l'artisanat, l'agriculture et l'élevage, les technologies de l'information et le tourisme rural.



A Madagascar, une des problématiques importante de l'accès à l'eau demeure la pérennisation des investissements réalisés. En effet, beaucoup d'infrastructures de distribution d'eau ne sont plus fonctionnelles, très souvent à cause d'une mauvaise gestion. Plusieurs modalités de gestion des services d'eau potable sont proposées par le Code de l'eau et ses décrets d'application. Pour choisir le mode de gestion à adopter, il est indispensable de tenir compte du contexte local et de s'appuyer sur les expériences des acteurs dans ce domaine.

Ce cahier technique rappelle dans un premier temps les grandes lignes du cadre légal, les textes et les dispositions relatifs au mode de gestion de l'eau :

- Dans tous les cas et selon le code de l'eau, **les maîtres d'ouvrage sont les communes rurales et urbaines**, mais une disposition transitoire positionne le Ministère chargé de l'eau comme maître d'ouvrage délégué en attendant une habilitation délivrée par l'Organisme régulateur du service public de l'eau (Sorea).
- **L'exploitation du service doit être déléguée à un gestionnaire**, à travers un contrat de délégation. Les trois modes courants de délégation de gestion de l'eau y sont décrits : la gérance, l'affermage et la concession.
- **Les usagers paient le service de l'eau**, selon un tarif basé sur le principe du recouvrement complet des coûts, tout en tenant compte de leurs moyens financiers.

Dans un second temps, ce cahier technique propose différents retours d'expériences sur terrain de la coopération décentralisée et non gouvernementale. On constate que si **la gestion déléguée à un opérateur privé** est aujourd'hui encouragée, le nombre d'entreprises malgaches impliquées dans la gestion d'eau en milieu rural est encore faible. **La gestion communautaire** reste largement pratiquée, mais les acteurs de coopération locaux ou internationaux recherchent la professionnalisation de ce type de gestion confiée à des associations d'usagers.

Ce cahier technique permettra aux acteurs de l'eau (porteurs de projets d'eau, usagers, élus, opérateurs privés ou associatifs, services techniques, etc.) de mieux connaître la législation sur la gestion des services d'eau potable. Il apportera des enseignements sur les différents modes de gestion à partir des expériences très variées issues de la coopération décentralisée et non gouvernementale.

Animation du réseau Ran'Eau

CITE
www.cite.mg/raneau
information@cite.mg

pS-Eau
www.pseau.org/madagascar
dussaux@pseau.org

