

« La Délégation de gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar »

Cinquième rencontre technique avec visites sur terrain du réseau Ran'Eau



Antsirabe 17 – 18 – 19 février 2011

Rencontre organisée par le CITE et le pS-Eau
En collaboration avec Water Aid et le Ministère de l'Eau
Animée par le pS-Eau

1 – Visites sur terrain* : le jeudi 17 février 2011

- 10H00 : Réalisations Programme Méddea avec l'entreprise Sandandrano à Ambohibary Sambaina
- 15h00 : Un point de vente de latrines avec la technologie développée par Méddea à Antsirabe

2 - Réunion d'échanges : le vendredi 18 février 2011

<i>Animation : M. Vincent Dussaux, pS-Eau</i>
8H45 : Accueil des participants
9H00 : Tour de table, présentation des participants
9H30 : Mode de gestion et le métier de l'eau et de l'assainissement (situation du secteur, instruments pour les POP et environnement des affaires) <i>par Dr Alain Randriamaherisoa, DG Ministère de l'Eau</i>
Questions, débat
10H30 : Pause café
10H45 : Affermage : quels sont les termes et conditions entre fermier et maître d'ouvrage. Une analyse situationnelle des textes réglementaires et des cas d'étude sur les pratiques sur le terrain <i>par M. Mamisoa Andriamihaja, Gret / Programme Meddea</i>
11H15 : Tarification de l'eau : quelles sont les actions pratiques et les suggestions pour rendre cet exercice pro-pauvre et respectant les droits à l'eau et à l'assainissement tout en tenant compte du critère rendement <i>par M. Gérald Razafinjato, DG Sandandrano</i>
Questions, débat
12H30 : Déjeuner
14H00 : Durabilité des services d'eau potable <i>par Lovy Rasolofomanana, WaterAid</i>
14H30 : Bilan des systèmes de gestion associatifs <i>par M. Fanjatiana Razafindralambo, Directeur Fikrifama</i>
Questions, débat
15H15 : La délégation de gestion appliquée à l'assainissement <i>par Mme Fanja Rakotoaritera, Chef de service vidanges de la SAMVA</i>
Questions, débat
16H15 : Pause café
16H30 : Synthèse sur les débats sur la délégation des services de l'eau et de l'assainissement <i>par Vincent Dussaux du pS-Eau et Mme Léa Rasolofoson-Rajaonah du Cite</i>

3 – Visites sur terrain : le samedi 19 février 2011

- 09H00 : Les travaux réalisés par Anjou Madagascar en partenariat avec l'Association locale Vovonana Soamiaradia à Manandona

* NB : Un minibus a été affrété pour les visites terrain

A - ATELIER D'ÉCHANGES SUR LA DÉLÉGATION DE GESTION DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT A MADAGASCAR

- I. Introduction**
- II. Enjeux de la délégation de gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar**
- III. Éléments clés de la délégation de gestion dans le secteur Eau et Assainissement**
 - III.1. Cadre officiel
 - III.1.1. Cadre politique et stratégique de la gestion de l'eau et de l'assainissement
 - III.1.2. Cadre juridique : Code de l'Eau et applications (Situation actuelle, environnement des affaires)
Résumé texte Direction Générale Ministère de l'eau en encadré
 - III.2. Les parties prenantes : les acteurs / les métiers
 - III.2.1. Les Ministères – Ministère de l'eau : facilitations fiscales, autorisation pour tout financement
...
 - III.2.2. Le maître d'ouvrage : Communes (délégataires)
 - III.2.3. Les gestionnaires : associations d'usagers
 - III.3. Gestion déléguée à un opérateur privé
 - III.3.1. Importance de la contractualisation : campagne de communication, lobbying pour consultation de fermiers potentiels
Résumé partie contrat MEDDEA en encadré
 - III.3.2. Implication des opérateurs privés
Résumé expériences Sandandrano en encadré
 - III.4. Gestion communautaire
 - III.4.1. Système de gestions associatif
Résumé expériences Fikrifama en encadré
 - III.5. La délégation de gestion dans le secteur assainissement : cas d'Antananarivo
Résumé expériences SAMVA en encadré
 - III.6. Pérennisation du système
 - III.6.1. Incitation des bénéficiaires et protection des ressources
 - III.6.2. Faire vivre le contrat de délégation
 - III.6.3. Durabilité des services
Résumé expériences WaterAid en encadré
 - III.6.4. ConsEau, Sorea, Andea
- IV. Questions/Débats**
- V. Synthèse et perspectives**
 - 1. Politique et une stratégie nationale à finaliser / mettre à jour
 - 2. Stratégie claire à définir, avec des méthodes et outils adaptés aux acteurs dans un cadre légal et réglementaire
 - 3. Comprendre que l'aspect délégation est tout aussi important que l'aspect activité
 - 4. Partages d'expériences indispensables
- VI. Annexe : photos**

B – VISITES SUR TERRAIN

- I. Ambohibary Sambaina : Réalisations Programme Méddea avec l'entreprise Sandandrano
- II. Antsirabe : Diotontolo : sani-marché, un point de vente de latrines avec la technologie développée par Méddea
- III. Manandona : Les travaux réalisés par Anjou Madagascar en partenariat avec l'Association locale Vovonana Soamiaradia

A - ATELIER D'ÉCHANGES SUR LA DÉLÉGATION DE GESTION DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT A MADAGASCAR

I. Introduction

Ran'Eau est un réseau d'appui aux acteurs non-gouvernementaux œuvrant dans le secteur Eau et Assainissement à Madagascar. Initié en 2009 par l'ONG CITE et le réseau pS-Eau, avec l'appui technique du Gret, il est issu du programme « Mise en réseau et appui à la coopération décentralisée et non gouvernementale Eau /Assainissement à Madagascar ».

L'échange et la capitalisation des expériences et problématiques avec l'ensemble des acteurs présents dans le secteur renforcent les projets menés dans ce sens. Ainsi, (i) valoriser les acteurs et actions de la coopération décentralisée et non gouvernementale franco-malgache, (ii) appuyer les porteurs de projets Eau et Assainissement dans leur démarche à l'aide d'outils et d'information spécifique et (iii) organiser un espace d'échanges entre tous les acteurs Eau et Assainissements sont les objectifs que se fixent le réseau Ran'Eau pour garantir des projets plus efficaces et plus cohérents avec la stratégie nationale malgache.

Le réseau Ran'Eau oriente des actions dans : (i) la mise en place d'une plateforme d'informations et service appui-conseil à destination de porteurs de projets et d'ONGs (service d'accueil, site web du Cite et du pS-Eau) ; (ii) l'élaboration des outils spécifiques complémentaires et la diffusion d'informations adaptées aux besoins des porteurs de projet ; (iii) l'organisation de réunions techniques et institutionnelles à l'intention des porteurs de projets eau et assainissement en France et à Madagascar.

Cinq réunions d'échanges ont été organisées depuis la création du réseau. La cinquième, une rencontre technique associant atelier et visites sur terrain dans la région du Vakinankaratra, fait l'objet du présent compte-rendu.

Cette rencontre s'est déroulée du 17 au 19 février 2011 et a été co-organisée par Ran'Eau et Water Aid, le thème porte sur : « **La délégation de services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar** ».

Elle s'est fixée comme objectifs de :

- Identifier et analyser les éléments clés de la délégation de gestion dans le secteur eau et assainissement,
- Tirer des enseignements des stratégies, méthodes et outils expérimentés par les acteurs de coopération sur le sujet de la délégation de gestion.

Et elle a réuni plus de 80 participants issus de la coopération décentralisée, des organisations de la société civile et du secteur privé, des collectivités territoriales décentralisées, des services déconcentrés et des directions régionales du Ministère de l'eau, des partenaires techniques et financiers, des acteurs locaux dans le Vakinankaratra, du pS-Eau et du Cite. (cf en annexe fiche de présence)

Au cours de l'atelier, le guide pratique de 47 pages pour les acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale intitulé « Agir pour l'eau et l'assainissement à Madagascar » ainsi qu'un recueil de 15 fiches « Actions eau et Assainissement de la coopération décentralisées et non-gouvernementale franco-malgache à Madagascar » ont été présentés et distribués aux participants.

Quelques éléments essentiels :

L'article n° 41 du Code de l'eau (Loi 98-029 votée par l'Assemblée Nationale le 19 décembre 1998) stipule que « *...Les communes rurales et urbaines sont les maîtres d'ouvrages des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées domestiques, situés*

sur leur territoire respectif... ». A ce titre, le Ministère de l'Eau accorde un intérêt particulier à l'effectivité de cette maîtrise d'ouvrage communale. Cette effectivité est la résultante de la mise en œuvre du processus de transfert de compétences aux communes axé sur des mesures concrètes, entre autres, les outils pratiques, le développement de l'accès aux financements décentralisés, la passation des marchés, la délégation d'autorités. Ce processus, dans la pratique, prend la forme d'un renforcement des capacités des collectivités décentralisées notamment les communes sur cette maîtrise d'ouvrage qui leur revient de droit.

Le Code de l'eau dans son article 46 prévoit la possibilité de déléguer l'exploitation des systèmes à des gestionnaires, en gérance, affermage ou concession, au moyen d'un contrat. Il stipule que l'exploitation en régie directe ne peut être effectuée qu'à titre exceptionnel. Quelques acteurs ont procédé à l'opérationnalisation de ces formes de délégation de gestion depuis l'avènement du Code de l'eau. L'on peut citer entre autres ACORDS, le FID, MEDDEA, PAEPAR, UNDP, UNICEF, JICA, Fikrifama, SAF/FJKM, WaterAid, Protos, Interaide, PAMOLEA, Transmad, Sandandrano et Famonjena, etc.

II. Enjeux de la délégation de gestion des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar

Avec une population ne disposant pas d'infrastructure d'assainissement de base estimée à 8,5 millions en milieu rural et 3,2 millions en milieu urbain et avec une forte inégalité des taux d'accès au service, l'accès à l'eau et l'assainissement demeure l'un des défis majeurs pour le développement du pays. L'apparition de maladies diarrhéiques, l'absentéisme scolaire, l'augmentation des dépenses de santé, la morbidité infantile et les pertes de journées de travail sont, d'une manière ou d'une autre, liés à ces faibles taux d'accès.

L'un des enjeux majeurs liés à un accès durable à l'eau et à l'assainissement est la mise en place d'une gestion pérenne des ouvrages. A Madagascar, le Code de l'eau et ses décrets d'application préconisent que l'exploitation des systèmes d'eau potable soit déléguée par le maître d'ouvrage, la commune, à une structure compétente, privée ou publique. Ce processus de délégation de service qui se traduit par une séparation des fonctions entre maîtrise d'ouvrage et opérateur du service, doit permettre d'améliorer les performances de gestion technique et financière et donc d'apporter une garantie de durabilité des services, mais il est aussi la possibilité de mobiliser auprès de l'opérateur des financements conséquents pour l'investissement.

Généraliser la gestion « professionnelle » et efficace des ouvrages à Madagascar est un enjeu majeur. Mais la gestion déléguée peut revêtir différentes formes suivant les responsabilités que l'on confie à l'opérateur (affermage, concession, régies intéressées, ...) ou le type d'opérateur (entreprise privée, petit opérateur privé, association d'usagers...). Selon les contextes, un mode de gestion peut mieux convenir qu'un autre.

Autour de la délégation de gestion des services d'eau et d'assainissement, se posent les questions suivantes :

- Comment permettre le passage à l'échelle de la délégation de services dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, et notamment en milieu rural ?
- Comment arriver à professionnaliser l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion, et notamment les communes en tant que maître d'ouvrage ?
- Comment inciter et créer les envies et les volontés d'être gestionnaire pour les différentes catégories ? Comment identifier et encourager les opérateurs compétents ?
- Comment inciter les usagers à participer au processus ?

Aujourd'hui, s'appuyer sur les expériences menées par différents acteurs de coopération en matière de gestion déléguée est l'une des priorités du Ministère de l'eau afin de capitaliser les expériences et orienter les actions dans un objectif de généralisation de la gestion déléguée des services d'eau. Dans ce sens, un atelier sur la professionnalisation de la gestion des services sera prochainement organisé par le Ministère de l'Eau.

III. Eléments clés de la délégation de gestion dans le secteur Eau et Assainissement

III.1. Cadre officiel

III.1.1. Cadre politique et stratégique de la gestion de l'eau et de l'assainissement à Madagascar

Le cadre politique et stratégique du secteur de l'eau potable et de l'assainissement est délimité par :

- la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA),
- la déclaration de politique orientée sur 5 axes stratégiques : Accès l'Alimentation en Eau Potable (AEP), Accès aux infrastructures d'Assainissement et d'Hygiène (AAH), Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), Partenariat Public Public-Privé (PPP), Renforcement des Capacités des Acteurs du Secteur (RCA) ;
- le Programme National d'Accès à l'Eau Potable et l'Assainissement (PNAEPA) établi pour atteindre les OMD.

III.1.2. Cadre juridique : Code de l'Eau et applications

Le Code de l'Eau, défini par la loi n°98-029 du 20 janvier 1999, définit entre autres les principes constituant le fondement des services publics d'approvisionnement en eau potable et assainissement. La gestion du service doit être déléguée, à un opérateur privé ou communautaire (exceptionnellement, elle peut être assurée en régie directe). La gestion déléguée du système peut se faire sous forme de concession, affermage, régie ou de toute variante de ces trois contrats. La gestion par concession est une gestion confiée à un tiers qui assure l'exploitation, la maintenance ainsi que les investissements de construction, de renouvellement et de la maintenance. Elle est notamment pratiquée pour la gestion des infrastructures dans les grandes villes (contrat de concession entre l'Etat et la Jirama). La gestion par affermage est une gestion confiée à un tiers (fermier) qui assure l'exploitation, la maintenance et les investissements de renouvellement ; notons le cas de l'affermage concessif au cours duquel le gestionnaire participe à une partie des investissements. La gestion en régie est effectuée directement par le maître d'ouvrage (à titre exceptionnel).

III.2. Les parties prenantes

Dans le cadre des activités relatives à la gestion des ressources en eau, toute partie prenante doit impérativement prendre en considération 3 éléments fondamentaux : (i) l'eau est un bien de l'Etat et la maîtrise d'ouvrage est donnée à la commune ; (ii) le mode de gestion est défini pour être délégué au secteur privé ; et (iii) le service d'eau potable n'est pas gratuit.

III.2.1. Le Ministère de l'Eau

Les ministères partenaires en général et le ministère de tutelle en particulier accordent l'autorisation pour tout financement tout en convenant de facilitations fiscales si nécessaire.

**Direction Générale du Ministère de l'Eau :
Favoriser le développement d'un métier de gestionnaire des services d'Eau et
d'Assainissement**

Le Ministère de l'eau, ministère de tutelle pour la gestion des ressources en eau, est l'interlocuteur des acteurs et des partenaires techniques et financiers du secteur. Il assure les rôles d'orientation, de coordination et de suivi-évaluation. Il fournit une assistance technique pour renforcer le respect des cadrages et la garantie des normes. Par ailleurs, l'organigramme des Directions Régionales/MinEau a été standardisé pour assurer une certaine pertinence et cohérence entre les fonctions techniques relatives à l'eau potable et l'assainissement, les fonctions d'appui-outils tel que le Suivi-Evaluation, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), la base de données Eau et Assainissement (BDEA), l'Etude d'Impact Environnemental (EIE) et les fonctions managériales se rapportant aux opérations administratives, juridiques et financières. La procédure décentralisation étant engagée, une opérationnalisation à travers les Directions régionales /MinEau est progressivement effectuée (11/22 directions en place actuellement) sous contrainte de postes budgétaires pour les ressources humaines disponibles et des moyens accessibles.

Le non respect des cadrages, l'insuffisance des opérateurs, la réussite spécifique de certains opérateurs, l'existence des opérateurs privés de l'eau et la diffusion et l'échange d'expériences caractérisent la situation actuelle sur la gestion de l'eau et de l'assainissement à Madagascar. Le non respect des cadrages est accentué par des contraintes liées à l'Etat (Marché public, priorisation, décaissement, surveillance, contrôle ...), des contraintes liées aux PTFs (Conditions et procédures des bailleurs, choix et priorisation techniques, méconnaissances des réalités...) et le déséquilibre SOFT/HARD. L'insuffisance du nombre d'opérateurs est dû au fait qu'ils sont regroupés dans un cercle fermé et que le secteur est méconnu. Néanmoins, l'existence de bonnes pratiques témoignent de la vitalité et du dynamisme du secteur. L'encadrement et assistance des Ministères concernés, l'assistance des Projets/Programmes et l'initiative et la contribution du secteur privé (prêt, financement) ont favorisé la réussite spécifique et personnalisée de certains opérateurs. Une association des opérateurs privés de l'eau a été mise en place. La diffusion et l'échange d'expériences par le biais des ateliers, des rencontres internationales, Site web, Média, ... sont appréciés et encouragés. Et les prestations locales, régionales, nationales et internationales (MinEau, ACORDS, Méddea, JICA, WaterAid, PNUD, UNICEF) sont soutenues.

Dr Alain J. RANDRIAMAHERISOA
Directeur Général du Ministère de l'Eau

III.2.2. Le maître d'ouvrage

D'après la législation malgache sur l'eau, les communes sont maître d'ouvrage des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (Code de l'eau, article 41) ; le maître d'ouvrage est l'autorité publique responsable vis-à-vis des usagers, sur une aire géographique donnée ; le maître d'ouvrage peut déléguer la réalisation, la gestion et la maintenance du système à un exploitant (Code de l'eau, article 45 et 46). Le maître d'ouvrage formalise la délégation du réseau, aide le délégataire dans la gestion du réseau et contrôle le bon fonctionnement du réseau. Et la maîtrise d'ouvrage est assurée par le ministère de l'eau en cas d'incapacité de la commune à assumer ce rôle. Il est important de noter que l'exploitant est une structure de droit malgache publique ou privée.

III.2.3. Les gestionnaires

Les gestionnaires participent au contrôle du bon fonctionnement du réseau. Ils fixent les tarifs d'accès à l'eau, définissent les contrats d'abonnement et de résiliation avec les clients et servent également de relais d'information avec les bénéficiaires. Si la gestion est communautaire, elle est assurée par des associations d'usagers gestionnaires-bénéficiaires qui s'accordent sur une cotisation à payer pour l'entretien des pompes à eau. Généralement, les contrats sont traduits en malgache pour faciliter la compréhension.

III.3. Gestion déléguée à un opérateur privé

III.3.1. Importance de la contractualisation

L'identification des acteurs impliqués, la précision des documents de référence, la définition de la limite et de la date de validité du contrat sont autant de dispositions contractuelles qui justifient l'importance de la contractualisation. Par ailleurs, les obligations du délégataire depuis la construction du réseau à la gestion pendant le contrat, les droits et devoirs du maître d'ouvrage, du ministère ainsi que le rôle de l'association d'usagers sont bien définis et précisés dans le contrat. Les dispositions tarifaires et contractuelles définissent la convention au niveau du coût de raccordement et les tarifs de vente de l'eau, mentionnent le contrat d'abonnement et la résiliation et signalent les différentes taxes liées à l'eau. Les dispositions de fin de contrat mentionnent les cas de force majeure et résumement les dispositions de fin, de renouvellement et de résiliation du contrat.

La délégation du service public de l'eau à Madagascar

La délégation du service public de l'eau se fait par contractualisation. Dans le cadre d'un projet en partenariat avec Méddea, des contrats de prestation (entre des bureaux d'étude, les communes et le programme pour la réalisation du Plan Communal d'Accès à l'Eau et à l'Assainissement - PCDEA - et de la surveillance de chantier), des contrats dits de financement (entre les investisseurs-gestionnaires, les communes et le programme pour préciser comment ils seront subventionnés) et des contrats de délégation de service (entre les contrats de investisseurs-gestionnaires, les communes et le ministère pour décrire les modalités de délégation du service de l'eau) sont signés. La double contrainte complétude - simplicité du contrat requiert la mise en place de deux documents : un contrat très simple de deux pages et un cahier de charges plus détaillé précisant les caractéristiques complémentaires.

Notons que Méddea intervient dans la commune d'Ambohibary et y a un signé un contrat de délégation. Et un an après la signature du contrat de délégation, une rencontre réunissant la commune, des représentants des usagers, les responsables de l'association des usagers, les commissions et assainissement communal, la direction interrégionale, le district et le programme a été organisée pour informer la population quant au projet et au service d'eau, mais également pour recueillir les opinions, observations et suggestions de la population sur ledit service.

Mamisoa Andriamihaja

Chargé de programme Méddea, Gret

III.3.2. Implication des opérateurs privés

L'exploitation d'un système de production et de distribution d'eau potable paraît être une opération délicate pour être menée par une Collectivité Décentralisée ou une Association des usagers qui ne dispose ni de moyens humains, ni de moyens techniques, ni de moyens financiers nécessaires. Par ailleurs, les différents textes, documents et autres déclarations telle que la Déclaration des Maires et Elus locaux sur l'Eau (Mexico 2006)¹ ou le DSRP² encouragent l'implication des opérateurs privés dans la gestion des ressources en eau. La réalisation d'études, l'exécution de travaux, la fourniture de matériaux, l'exploitation des services nécessitent l'implication du privé. Ainsi, l'initiative et la contribution du privé dans la gestion des ressources en eau (prêts, financement) sont encouragés et soutenus par le ministère. Les politiques et stratégies sectorielles menées dans ce sens en témoignent. Pour la promotion du Partenariat Public Privé (PPP), le diagnostic de la situation du PPP dans le SEPAH, l'évaluation des menaces, forces-faiblesses du PPP mais également des opportunités et pistes d'actions (ex. accès au microfinance, procédures de recouvrement, tarification, subvention, ...), l'étude de l'environnement des affaires (environnement administratif, financier, comptable, fiscal, douanier, technique, technologique) et l'approche intersectorielle par la facilitation d'accès aux permis et autorisations divers sont renforcées. Notons que les innovations technologiques aboutissant parfois à l'exportation du système sont autant d'enjeux liés à l'implication des opérateurs privés.

¹ Assurer une gestion raisonnée, durable et intégrée de la ressource en eau en luttant contre la pollution des eaux

² "Apporter des changements tangibles dans les conditions de vie et de bien être" - "Economiser le temps mis pour aller chercher de l'eau aux femmes et aux enfants"

Dans la tarification de l'eau : quelles sont les actions pratiques et les suggestions pour rendre cet exercice pro-pauvre et respectant les droits à l'eau et à l'assainissement tout en tenant compte du critère rendement

Se basant sur les articles énoncés dans le code de l'eau attestant que l'eau est un patrimoine commun national, l'eau est un élément naturel indispensable et l'eau pose des problèmes d'ordre économique, social et sanitaire si inégalement répartie, l'entreprise privée SANDANDRANO a définie sa vision comme suit : « Doter les petits centres de services améliorés permet de créer de nouveaux pôles attractifs et ainsi de participer au rééquilibrage de la croissance urbaine d'une part et d'apporter des outils de concrétisation des objectifs du Millénaire pour l'amélioration du taux de desserte en eau et assainissement à Madagascar d'autre part ». Dans cette optique, elle est intervenue dans des communes rurales (Ambohibary, Ambohimahaso, Sabotsy Namehana, Ankarabato, Ambohimahaso, Ambohijanaka...) et a participé à des échanges internationaux (ex : Water Sanitation Program).

Forte de ses expériences dans la création de nouvelles sources d'approvisionnement en eau, dans la gestion de l'adduction d'eau, dans la valorisation de l'eau du trop plein pour l'agriculture, la pisciculture et l'aviculture, dans les investissements pour la pérennisation de l'eau et pour la réduction des coûts de l'eau, Sandandrano s'est fixé comme défi de développer les branchements sociaux comme phase intermédiaire et stratégie d'approche vers le branchement particulier par ménage en comptant sur ses capacités de suivi et d'innovation.

Sous la triple contrainte coût-qualité-temps, Sandandrano a optimisé son système d'adduction d'eau pour réduire les coûts d'exploitation : elle a innové dans la technologie utilisée en remplaçant le réservoir en béton en réservoir en ferrociment de 50 m³ réalisable en 20 jours et 5 à 10 fois moins cher que le réservoir en béton, a produit localement de l'hypochlorite de sodium pour réduire le coût de l'eau et a amélioré les technologies en place pour promouvoir et réduire le coût du branchement social.

Gérald Razafinjatovo
DG Sandandrano

III.4. Gestion communautaire

Les résultats escomptés d'une gestion communautaire sont souvent loin de la réalité.

Théoriquement, la gestion communautaire favorise plus une implication des groupes vulnérables qu'une gestion privée. Malheureusement, l'équité genre n'est généralement pas respectée, la femme étant peu impliquée et les pauvres marginalisés. Par ailleurs, les communes ne sont ni informées, ni impliquées en tant que maître d'ouvrage. Elles ne sont pas sensibilisées dans leurs rôles et n'appuient pas la mise en place du système si elles ne sont pas impliquées dès le commencement du projet. Et si les communes sont engagées dans le processus, leurs champs d'actions sont limités par l'insuffisance voire l'absence de compétences et moyens techniques ainsi que de ressources financières et humaines. En plus d'un modeste budget alloué au secteur et d'une inexistence de service spécifique dédié à l'eau, l'intervention des communes est caractérisée par un manque de demande réelle des usagers, un manque de transparence et un défaut de coordination et d'harmonisation au niveau communal.

Mais toute gestion communautaire n'est pas essentiellement vouée à l'échec. Les problèmes de maintenance du système, de technologie, d'extension et autres devraient être résolus en adaptant le système aux communautés. Car si la gestion passe au niveau des communes, la philosophie pourrait être transposée au plan national sous condition que le système mis en place à petite échelle (200 à 400 personnes par communauté) soit approprié à grande échelle. Et soulignons l'importance du suivi dans toute gestion communautaire. En effet, les communautés sont abandonnées après le lancement du projet, les coûts de réhabilitation ne sont pas pris en compte aboutissant sur des

systèmes hors service ou mi-fonctionnels (le système est présent mais les bornes fontaines sont hors d'usage).

Bilan des systèmes de gestion associatifs

Le Fikrifama est une organisation Malagasy non gouvernementale qui a pour mission de contribuer à la réduction de la pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services sociaux (adduction d'eau, hygiène et assainissement) dans les zones rurales et dans la promotion de la gestion durable des ressources naturelles en eau. Édifier les bases de développement local intégré, renforcer les ressources et les capacités locales et améliorer l'accès de la population aux services sociaux sont ses objectifs. L'approche du Fikrifama en matière d'adduction d'eau potable est essentiellement communautaire. Elle consiste à mettre en place des structures pour les usagers de l'eau afin de les responsabiliser quant à l'implantation et à la maintenance des infrastructures au niveau de chaque village concerné.

La démarche initiée a abouti à une organisation d'usagers assurant la gestion de certaines infrastructures. Des associations d'usagers rassemblées en comités d'eau des villages se sont regroupées au niveau d'une commune ou d'un groupe de communes KPI (Komitim-Paritra lombonana) ou se sont réunies au niveau d'une région sous le regroupement du VRMR (Vondrona Rezionaly ny Mpisotro Rano). Un regroupement national RAFA ou Rano Fampandrosoana définit la coordination des actions régionales, et donne un accompagnement suivant les besoins aux membres. Bien que les associations d'usagers fonctionnent dans la limite des moyens et connaissances mis à leur disposition, le nombre de population desservie a franchi la barre des 500 000 dont 292 828 pour Antananarivo, 47 718 pour Antsiranana, 108 889 pour Fianarantsoa, 38 836 pour Mahajanga, 60 685 pour Toamasina et 19 812 pour Toliary.

Fanjatiana Razafindralambo
Directeur Fikrifama

III.5. La délégation de gestion dans le secteur assainissement : cas d'Antananarivo

Pour le cas d'Antananarivo, la gestion du secteur assainissement est assurée par la Samva (Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo). Cette gestion inclut l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales, l'évacuation des produits de vidange et le contrôle des installations individuelles.

L'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales engage la planification des aménagements des réseaux d'assainissement, la gestion et l'exploitation des installations, le suivi des travaux, la maintenance et l'exploitation de réseaux d'assainissement et l'entretien des ouvrages de génie civil. Le contrôle des installations individuelles exige la mise en place d'un système de contrôle déterminé par une convention passée entre le maître d'ouvrage et le gestionnaire pour la passation de service.

Certains travaux sont sous-jacents à la gestion dans le secteur assainissement tels que le curage et le débouchage des canaux d'évacuation, la création de regard, le remplacement des conduites d'évacuation, la confection de dalle, la maintenance des stations de pompage, la modification armoire de commande, l'aménagement des chambres à sable ... Notons l'existence de travaux exceptionnels tels que les travaux d'urgences pendant la saison de pluie ou les curages des canaux sur demande du fokontany.

La maintenance des canaux dans les quartiers avec prise en charge intégrale par les populations bénéficiaires, le drainage des zones basses de la partie Est de la capitale pendant les crues, l'urbanisation par casier cohérente avec le schéma de drainage, la réduction des charges polluantes émanant des eaux usées dans le fleuve d'Ikopa par l'implantation d'une station d'épuration des eaux usées et un fosse de rejet pour les boues de latrine, la construction d'une station de pompage à Andravoahangy pour surmonter le problème d'inondation des quartiers bas en amont sont les perspectives

définies par la Samva dans le traitement des eaux usées et eaux pluviales dans la ville d'Antananarivo et ses environs.

La délégation des gestions appliquée à l'assainissement Samva et la professionnalisation des services de l'assainissement

SAMVA est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) assurant l'assainissement urbain de la ville d'Antananarivo sur la gestion de la collecte et traitement des ordures ménagères, la gestion des évacuations des eaux usées et eaux pluviales, le contrôle des installations individuelles. L'évacuation des produits de vidange est à sa phase d'essai pour une mise en place effective en 2011.

Doté de 2 locaux situés respectivement à Soavimbahoaka et à l'OMAVET, Samva emploie 479 personnes dont 75 au fonctionnement, 268 au service ordures ménagères, 136 au service assainissement eaux usées et produits de vidanges. Samva tire ses ressources des prestations livrées aux particuliers, de la location de bacs à ordures et enlèvement sur place des bacs à ordures, des redevances de collecte et traitement d'ordures ménagères à titre de recettes affectées perçues à partir de l'Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties, et versées par la CUA au compte du SAMVA et des redevances de rejet d'eaux usées, allouées par la JIRAMA sur les factures des abonnés applicable aux bénéficiaires d'une alimentation en eau individuelle.

Outre la gestion dans le secteur assainissement décrit plus haut, Samva assure également la gestion des collectes, du transport et du traitement des ordures ménagères organisée autour d'une gestion de personnel, une gestion des matériels, une gestion spécifique à la collecte des ordures ménagères et une gestion de la décharge. Samva envisage de mettre en place des poubelles à Ambohitato et Analakely, de mettre en œuvre une pré-collecte au niveau du fokontany d'Avaradoha, d'instaurer un parc de maintenance automobile, d'entretenir une collaboration étroite avec les fokontany optimiser les actions et d'aménager la décharge d'Andralanitra par la mise en place d'une «plate forme de triage» et d'un système de «compostage », par l'installation de « trois incinérateurs » et par la sécurisation de la décharge.

Fanja Rakotoaritera

Chef de service des vidanges et ordures ménagères de la Samva

III.6. Pérennisation du système

Si l'importance de la phase préparatoire et de la contractualisation dans la délégation de gestion dans le secteur eau et assainissement ont été évoqués, l'importance de la pérennisation du système de délégation est tout aussi incontournable pour soutenir un développement durable tel qu'il est défini dans les différents textes.

III.6.1. Incitation des bénéficiaires et protection des ressources

L'implication de toutes les parties prenantes à tous les niveaux (administration, commune, projet et plus particulièrement l'associations d'usagers) et dans les différentes étapes de la mise en œuvre de la politique sectorielle communale en matière d'infrastructure d'adduction d'eau potable et d'assainissement (de la conception à la programmation, planification, la mise en œuvre, suivi et évaluation) est une condition sine qua non pour la pérennisation du système.

La GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) permet une gestion équitable, économiquement soutenable et environnementalement durable des ressources en eau. La GIRE intègre une protection des sources face au tarissement de cette dernière. Par ailleurs, les politiques de gestion de l'eau doivent équilibrer les intérêts de tous ceux qui sont approvisionnés par un même bassin, notamment ceux des minorités, des pauvres et autres groupes désavantagés ou vulnérables.

L'appropriation des services offerts incite les bénéficiaires à apprécier la qualité des services offerts et à mobiliser le savoir faire nécessaire, les moyens adéquats et le leadership approprié pour la pérennisation du système.

III.6.2. Faire vivre le contrat de délégation

Un appui à la commune par la rédaction d'une version malgache du contrat et une formation appuyée par un suivi, un suivi- accompagnement du délégataire par le biais d'une formation en opération et maintenance et par une formation sur la gestion du service avec mise à disposition aussi d'outils de gestion et enfin un rapport d'activité technique et financier semestriel établi par le délégataire favorisent la viabilité du contrat de délégation. Et les stratégies de maintenance et d'extension du système sont également à définir en fonction des situations.

III.6.3. Durabilité des services

L'existence de la technologie ne résout pas entièrement le problème de la durabilité des systèmes. De même une approche projet est limitée du fait qu'une fois le projet implanté, la communauté est laissée face à elle-même d'où la nécessité d'une approche « fourniture des services ».

Approche fourniture des services - Durabilité des services d'eau potable à Madagascar

Water Aid a favorisé l'intégration des volets assainissement et promotion de l'hygiène dans leurs programmes en investissant entre autres dans la formation, l'appui et l'accompagnement des communautés dans la gestion des points d'eau et en promouvant l'approche par la demande. Un inventaire réalisé en 2005 a déterminé que sur les 661 points d'eau installés par Water Aid depuis 2000, 80% sont en état de marche. Bien que les constructions soient importantes, elles restent insuffisantes.

De ses expériences, Water Aid en a conclu que l'approche « fourniture des services » est une des solutions pour résoudre le problème de la durabilité des services. Cette approche se traduit aussi bien par une accentuation sur les compétences, les comportements et l'aspect pratique (approche soft) qu'une prise en compte de la technologie, du financement des investissements et des facteurs institutionnels (approche hard). L'approche fourniture des services intègre les fonctions normatives et la politique au niveau national (planning, apprentissage, innovation), les fonctions d'autorité de service au niveau intermédiaire (gouvernance locale, régulation, suivi) et les fonctions opérationnelles au niveau des prestataires de service (services, entretiens investissements).

Par ailleurs, Water Aid a recensé 13 facteurs de durabilité des services d'eau potable à Madagascar : les facteurs relatifs à la conception et à la mise en œuvre (Demande, Participation, Technologie, Contribution, Haute qualité, Tarification, Environnement, Suivi) et ceux se rapportant à l'appui externe (Gestion et suivi, Appui technique, Partage des coûts récurrents, Appui à la chaîne de production, Appui sur les relations externes).

Lovy Rasolofomanana
Représentant Water Aid

III.6.4. ConSEau, Sorea, Andea

Le ConSEau ou Conseil de l'Eau assiste les acteurs dans la réalisation de leurs ouvrages tout en assurant un certain suivi technique et financier et accompagne également la commune qui est le maître d'ouvrage.

La Sorea ou Société de régulation de l'eau et de l'assainissement n'est pas encore opérationnelle, ses fonctions étant exercées par le Ministère de l'eau. D'après le décret n°2003-939 portant organisation, attribution, fonctionnement et financement de l'Organisme régulateur du Service Public de l'Eau et Assainissement (SOREA), la Sorea a pour mission de contrôler et garantir la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement. La tarification et les règles de jeux en matière d'eau et d'assainissement se baseraient sur le système de régulation de la Sorea.

L'Andea, qui est également sous tutelle du Ministère de l'eau, assure la gestion intégrée des ressources en eau et le développement rationnel du secteur eau et assainissement. Elle perçoit des redevances de prélèvement et de déversement en eaux usées et alimente la FNRE (Fonds National des Ressources en Eau).

IV. Questions/Débats

1. Impliquer la commune dans le processus de la délégation de gestion

Bien que les communes soient désignées maîtres d'ouvrages, cela ne suffit pas à augmenter leur engagement dans le processus de délégation de gestion.

Renforcer les capacités des communes en matière de maîtrise d'ouvrage, les intégrer dans toutes les phases du projet et clarifier le cadre textuel du secteur eau sont essentiels pour favoriser une implication plus responsable de la part des communes concernées.

Un des objectifs du processus de délégation de gestion est que toutes les mairies et communes soient habilitées et accréditées à assurer le rôle de maître d'ouvrage. Dans cette optique, des formations sont prévues ; néanmoins, si les communes concernées ne disposent pas des compétences nécessaires pour exercer ce rôle, le ministère de l'eau assurera la délégation en matière de maîtrise d'ouvrage. Le contrat de délégation, tripartite, mentionne l'existence d'une partie de tutelle. La partie de tutelle accompagne la commune sur les aspects que cette dernière ne maîtrise pas (ex : aspect technique) le temps que la commune soit capable et indépendante. Et de cette habilitation dépend l'accréditation cas par cas des communes.

De la planification à l'évaluation, il est important d'intégrer les communes dans toutes les phases du projet pour les encourager à s'impliquer activement dans leur rôle de maître d'ouvrage. La demande en infrastructures est à créer. Mais une fois créée, il revient à la commune de centraliser ces demandes et d'identifier les priorités de la localité concernée. Mais actuellement, la pratique est contraire à ce qui devrait être. Des propositions ont été émises, comme celle d'accorder un intérêt particulier au Programme d'Investissement Prioritaire de la commune, de monter un PTA (Plan de Travail Annuel).

Au-delà des points relevés ci-dessus, une problématique en amont a été identifiée : le cadrage textuel légal. On pourrait aussi bien parler du non respect du cadrage, du cadrage inapproprié, d'incompréhension des textes existants que de méconnaissance de l'existence de ces textes. Sur le plan politique, le manque d'articulation entre le PCD (Plan communal de développement) et le Plan communal Eau et ressource est ressenti. Par ailleurs, Le plan communal de développement en eau et assainissement n'est pas systématique. Par rapport au PCD classique, l'eau y est une notion « assez

floue » par manque de présence. Le cadrage de l'eau doit donc être défini par rapport aux propositions et exigences du secteur.

L'implication de la commune dans le processus de délégation de gestion exige des actions à tous les niveaux :

- Déconcentration des services de l'eau : bien qu'il existe une collaboration étroite entre les directeurs régionaux et sectoriels pour déterminer les priorités de la région, une déconcentration indirecte de l'eau par rapport au Ministère du Territoire est à mettre en place au niveau des régions. La future mise en place des 22 directions régionales de l'eau pourrait être une solution et ceci même si le staff diffère d'une région à une autre.

- Renforcement du partenariat public-privé : la réussite du partenariat public-privé dépend des compétences et du savoir faire des partenaires publics – en l'occurrence la commune. La réhabilitation des infrastructures est conditionnée par le respect des normes et lois de la commune, la disposition de services appropriés en Eau et Assainissement et l'existence d'un plan de développement en eau et assainissement (incluant un plan d'investissement d'au moins 5 ans).

- Multiplication des actions de communication : les actions des entreprises devraient aboutir à la signature de conventions, d'où l'importance des lobbyings et actions de communication entreprises par la commune elle-même.

2. Gestion des infrastructures

L'importance de la contractualisation

Plusieurs problèmes subsistent au niveau de la gestion des infrastructures. En amont, les attributions des acteurs impliqués ne sont pas clairement définies. En aval, les difficultés se présentent dès qu'il s'agit de « régler les factures ». A ceux-ci s'ajoutent les problèmes de gestion des infrastructures proprement dite, incluant la tarification, le contrôle, la réhabilitation et l'extension des ouvrages.

La plupart des contrats actuels sont imprécis sur certains points tels que :

- la délimitation entre le rôle du fermier et du maître d'ouvrage. Bien qu'il soit précisé dans le Code de l'eau et dans le contrat que la commune est désignée maître d'ouvrage, les attributions de la commune ne sont pas claires.

- les modalités de suivi et contrôle : à qui revient la responsabilité de contrôler les ouvrages ? à quelle fréquence les contrôles devraient-ils être effectués ? quelles capacités sont requises pour être habilités à contrôler les ouvrages ; etc.

- les conditions de réhabilitation et d'extension des ouvrages : qui a le droit de faire les extensions et sous quelles conditions ? Est-ce au fermier de payer les frais d'extension ? Si le fermier paie, à qui appartient l'ouvrage après extension ? Si des réhabilitations sont à faire, qui en sont les responsables ? etc.

Des propositions d'actions ont été émises :

- un projet d'évolution de contrat incluant diverses précisions, délimitant les responsabilités de chaque partie et favorisant l'évolution du réseau est à proposer.

- des outils de suivi sont à mettre en place pour faciliter l'application des procédures en cas d'impayés au niveau des factures d'eau si la gestion privée des infrastructures est adoptée ou la collecte des cotisations si le système de gestion associatif est adopté.

- une commission est à impliquer particulièrement dans le suivi du bon fonctionnement des infrastructures. Cette commission inclurait un comité exécutif dirigé par la commune (en la personne du maire). Un rapport devrait être rédigé et servir de point de départ de discussions.

La contractualisation est indispensable dans tout processus de délégation de gestion. Plusieurs points sont à améliorer, et les contrats types sont à rédiger au cas par cas (ex : Méddea a opté pour une contractualisation en 2 temps : le premier contrat définit les contributions financières et modalités de subventions du promoteur, le deuxième contrat les obligations du concerné.)

La gestion privée

Il est impératif de motiver les opérateurs privés à investir dans le secteur. L'association des opérateurs privés ne compte qu'une quinzaine de membres légaux sachant que l'intégration est conditionnée par 2 critères : faire des profits et être en règle vis-à-vis de la fiscalité (cartes professionnelles à jour). Dans un souci de « professionnalisation » de leur métier, les opérateurs privés et l'ordre des ingénieurs travaillent en étroite collaboration : tandis que le programme des ingénieurs est plutôt axé sur les compétences techniques, celui des opérateurs sur la gestion de réseau et la politique marketing. Cet effort de « professionnalisation » a permis la duplication extérieure d'expériences de certains opérateurs privés malgaches.

Mais pour motiver les opérateurs privés à investir plus dans le secteur, il est nécessaire de mettre en place des balises par l'existence d'association et de contrats, de favoriser la concurrence par des appels à manifestations d'intérêt et d'insister auprès des bailleurs sur l'approche « hard » et non pas uniquement « soft » dans la mise en place de l'ouvrage.

La gestion privée inclut aussi la délégation de gestion des systèmes d'eau de la Jirama dans certaines localités. La Jirama assure un traitement à grande échelle. Et la délégation de gestion est possible :

- si la Jirama se désiste ou se contracte d'où une éventuelle délégation de gestion accompagnée d'un contrat de concession,
- si la capacité de la Jirama à servir la population est limitée,
- si un projet financé par des bailleurs bénéficie d'un tarif préférentiel, bien que la Jirama participe à l'investissement,
- s'il y a initiative de gestion, la sous-traitance est envisageable sur un traitement à moyenne échelle, c'est-à-dire que l'opérateur paie une ligne en gros à la Jirama et cet opérateur redistribue en détail.

La gestion communautaire

La gestion communautaire des infrastructures est motivée par l'insuffisance de la gestion privée et par la nécessité d'impliquer et de responsabiliser la population. Les expériences ont démontré un échec de la gestion communautaire dans plusieurs localités. La question se pose : cette forme de gestion est-elle alors vouée à l'échec quelles que soient les modalités prises ?

L'échec de la gestion communautaire se manifeste sur un système d'eau (ex : transfert, captage, distribution). Et la gestion communautaire présente effectivement des lacunes importantes auxquelles il faut remédier, mais elle constitue néanmoins une des solutions pour la fourniture de service d'eau potable. Que ce soit pour des communautés villageoises, des associations ou autres groupements, la réussite de la délégation de gestion repose en grande partie sur les capacités techniques, humaines et financières des gestionnaires délégués.

« Professionnaliser » la gestion communautaire exige :

- de définir des modules de formation standardisés, adéquats et pertinents pour garantir de bons résultats,
- d'identifier et de capitaliser les outils efficaces (ou ayant faits leur preuve), ce qui se révèle plus intéressant que d'en créer d'autres à chaque étape du processus de délégation de gestion,
- d'assurer la qualité des résultats du triangle techniciens-artisans locaux-pièces détachées.

La capacité en innovation technologique et la capacité de gestion sont tout aussi importantes que le suivi (suivi technique, suivi d'impact social et sanitaire, etc.).

La promotion des auto-constructions a également été évoquée. Des études menées au Vietnam, Bangladesh, Mali attestent d'une mauvaise qualité des auto-constructions. Par contre, des études aux USA attestent que 15 000 personnes sont desservies par des auto-constructions. Il existe donc un marché pour les opérateurs privés intéressés. Mais il est nécessaire de mettre en place un système pour que les normes s'alignent au niveau national. Dans tous les cas, le niveau de motivation de la population devrait être très élevé, surtout si la population est persuadée de la nécessité d'une telle infrastructure (ex : après épidémie de diarrhée).

Si le système d'auto-construction est très coûteux, la participation de la communauté (intégralement) est à exclure. Il faudrait une politique de subvention très claire, de même pour les mécanismes de financement. Il faudrait définir à quel moment demander la contribution de l'Etat, à quel moment inciter le financement par les familles (auto-construction). En tout cas, le code de l'eau ne fixe pas de taux plafond.

Il est important de faire remarquer que la gestion adoptée dépend de la catégorisation de la commune en question et de la sous catégorisation des infrastructures. (Ex : système gravitaire gérable par un fermier, Captage pour un grand système, Fermage concessif (à insérer dans nouveau code de l'eau).

Transformer les installations en opportunité pour les gestionnaires ?

L'organisation de formation sur l'élaboration et sur la passation des marchés, le recrutement d'un technicien en profession de l'eau pour la maintenance et sa prise en charge, le recouvrement des cotisations, le suivi des installations conditionnent la pérennisation des installations, l'intégration des répartitions des tâches aidant.

Un projet de l'Union Européenne (UE) vise au renforcement de capacités de la commune et des usagers. Et il est essentiel de ne pas se focaliser uniquement sur la maîtrise d'ouvrage.

3. Taxe et tarification

Les taxes

Les taxes doivent tendre vers le recouvrement des dépenses engagées. Ainsi, on distingue les taxes sur la redevance des eaux usées, taxes sur l'extension, taxe verte, etc.

On remarquera la volonté de certains districts de participer aux taxes vertes pour soutenir les associations gestionnaires. Malheureusement, ils ne peuvent pas payer cette taxe compte tenu de la législation en vigueur. En effet, dans tout budget administratif, l'Etat ne prend en charge l'eau, l'électricité, le téléphone ... moyennant facture en bonne et due forme. Mais l'Etat ne paie pas de taxes. Par ailleurs, les associations doivent être patentées pour pouvoir jouir du rôle privé, ce qui est rarement le cas dans les milieux ruraux. La solution est donc d'imputer certaines charges sur les budgets de subvention attribuée aux districts et communes.

Les dividendes

Les bases pour calculer les redevances des fermiers sont à clarifier. Une association peut assurer le rôle de fermier sans être assujetti aux taxes car elle ne partage pas ses dividendes.

Les cotisations

Un pourcentage sur les cotisations payées par les bénéficiaires des infrastructures revient à la commune. La difficulté consiste à définir les modalités pour calculer le seuil de ce pourcentage même si la part de la commune est généralement égale aux taxes (maximum 10%, avec taxe 4% et surtaxe 6%).

La part des communes et de la communauté n'est pas définie dans les textes mais par le Conseil communal.

La tarification

La modification des tarifs est fixée par le conseil communal si la commune finance les travaux d'entretien ou d'extension. Les investissements pour remplacer des conduites vétustes après 10-15 ans ou pour réaliser des extensions sont financés par la taxe de 6%. La tarification tient compte des amortissements selon le cas, sachant que les contrats à long terme impliquent un taux d'amortissement. Il est à noter que le droit à l'extension est défini au cas par cas, soit par un engagement du ministère, soit par un engagement de la commune. La question qui se pose est : des clauses sont-elles prévues en cas de modifications dans le contrat ?

4. Cadre légal

Les actions de l'administration

L'administration étatique agit à tous les niveaux, par l'intermédiaire des ministères, communes etc. Au niveau national, outre ses responsabilités en tant que Ministère de tutelle de toutes les actions relatives à l'eau, le Ministère de l'eau participe entre autres aux ateliers et aux négociations avec les bailleurs. Ce dernier point est à insister : l'Etat devrait renforcer ses actions au niveau des bailleurs, là où il n'y a pas d'intervention. Par ailleurs, le BPOR (Budget Programme par Objectif Régional) existe. Et la philosophie du BPOR est d'établir un indicatif par rapport aux projets existants et on constate le taux de desserte région par région. Les objectifs sont de budgétiser les besoins pour chaque région des fonds avec priorisation et pondération là où les taux sont faibles.

Au niveau local, la commune soutient les projets de mise en place d'infrastructure. Il existe actuellement une convention entre le Ministère de l'eau et le Ministère de la décentralisation pour que les maires aient une fonction définie en maîtrise d'ouvrage.

En milieu rural, l'appui est important. Mais il est difficile de définir pratiquement un milieu rural. Les limites administratives entre zones rurales et zones urbaines sont définies par la direction de la décentralisation. Les conditions sanitaires diffèrent énormément d'une communauté rurale à une autre. Par ailleurs, une part de la population urbaine n'arrive pas à se payer les services d'eau. L'intervention de l'administration dans les zones rurales se fait donc au cas par cas.

Les textes

Aucun article du code de l'eau ne parle de la délégation de gestion ; on y parle de concession, d'affermage, mais la délégation de gestion n'est abordée que dans les manuels de procédures. Ces manuels sont révisables tous les 5 ans. Depuis la création du Ministère de l'eau, tous les outils sont révisés (manuels, code de l'eau ...). Le code de l'eau n'est pas caduc, mais la spécificité du Ministère de l'eau est qu'il devrait induire des modifications dans ledit code. La révision du code de l'eau est donc d'actualité mais en attente de financement pour organiser des consultations et des ateliers.

Les services

Le ConSEau ou conseil de l'eau est un service ayant pour mission d'assister les acteurs dans la réalisation de leurs ouvrages et dans le suivi technique et financier. Les bureaux d'études définissent l'année fiscale définissant la période d'intervention pour garantir une efficacité et un rendement technique, une gouvernance administrative et financière.

Les appels à manifestation d'intérêt

Des lois régissent le secteur par les appels d'offres ; ces appels sont distribués aux organismes intéressés pour diffusion à grande échelle. Mais les modèles d'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) ne sont pas adaptés à la délégation de service d'eau. Il ne faut pas travailler sur un AMI type. Une

chaîne particulière est appliquée par quelques uns : solliciter les fermiers potentiels en leur donnant les informations, recueillir leur feed-back, et ce n'est qu'après seulement que l'on définit quelles modalités à inclure dans les AMI. Pour les affermage concessifs, les fermiers sont incités à répondre aux AMI.

Les actions entreprises pour la protection des sources

Les pâturages sont interdits près des sources de captage et la maîtrise de l'eau à la source exige aussi la disparition des cultivateurs dans les bassins versants. L'exécution de ces mesures présente certaines difficultés.

Comment assurer une non-exclusion des pauvres dans le système, sans aller contre la loi de la non-gratuité de l'eau ?

La « water card » est actuellement en phase d'expérimentation dans la capitale. Une certaine de cartes sont distribuées puis créditées d'une certaine somme équivalent aux besoins des pauvres. Si le crédit est épuisé, les cartes sont rechargées. L'eau distribuée n'est pas gratuite mais actuellement, ce système est subventionné par l'UNICEF. Mais il faudrait revoir la stratégie de non-exclusion des pauvres dans la gestion de l'eau. D'autant que le système de la « water card » présente une faille : les bénéficiaires des cartes peuvent revendre leur « quotas » à d'autres.

V. Synthèse et perspectives

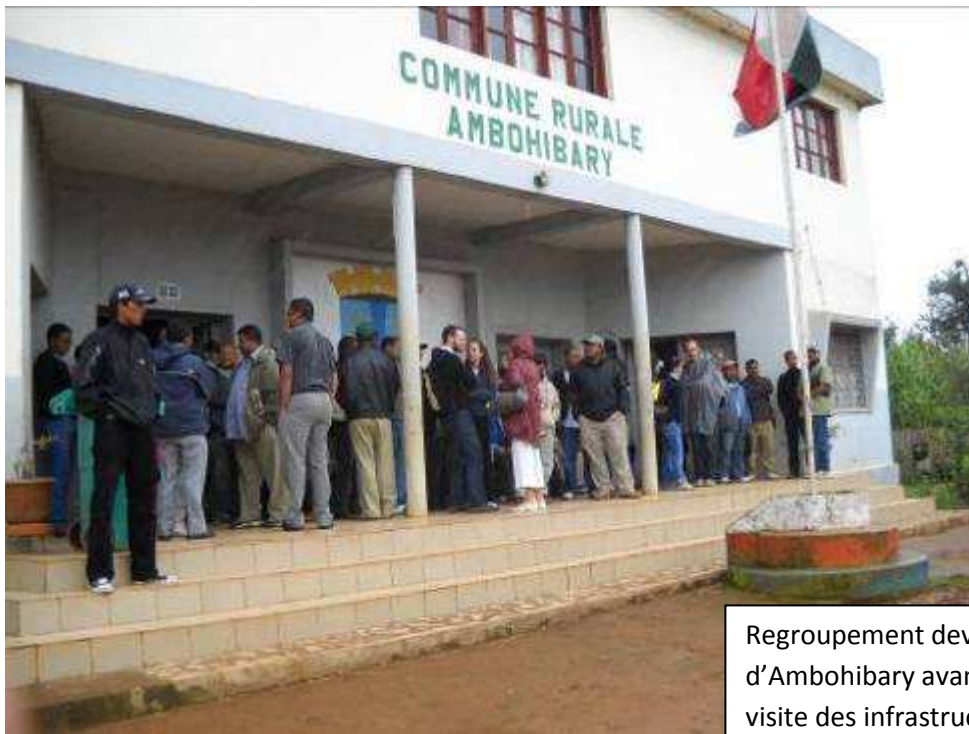
1. Plusieurs facteurs freinent le processus de maturation de la délégation de gestion dans le secteur eau et assainissement. Le défaut de financement du cycle complet de délégation – préparation, exécution, suivi, maintenance, extension - est indéniablement un obstacle majeur à l'optimisation et à la pérennisation du système. Le mode de gestion en milieu rural est parfois très théorique et isolé, parfois inadéquat à la situation, et la définition de zone rurale est parfois confuse. Par ailleurs, sans disqualifier la gestion communautaire, cette dernière a des limites en fonction des ressources naturelles existantes et de l'environnement socio-culturel et économique du site en question.
2. Renforcer les campagnes d'Information-Education-Communication au niveau des communes et des usagers-bénéficiaires du système est indispensable. Les pratiques telles que les défécations à l'air libre ou la mauvaise utilisation des sources d'eau sont parfois tellement ancrées dans la population que la résistance au changement de comportement est d'autant plus importante. Assurer un suivi et un accompagnement sanitaire et social est essentiel pour prévenir les dérives. La vigilance est toutefois de rigueur pour ne pas « imposer » un mode de gestion ou de pensée à une communauté rurale, sous peine d'affronter un rejet total des suggestions, même si celles-ci s'avèrent utiles ; ainsi les échanges d'expériences sont à privilégier pour faire passer les recommandations.
3. Une stratégie claire en matière de délégation de gestion dans le secteur eau et assainissement est à définir mais surtout à vulgariser. Les réflexions sur les stratégies, les méthodes et outils de délégation (pour un manuel ou prototype de délégation de gestion) sont à adapter aux acteurs dans un cadre légal et réglementaire. La répartition des tâches au niveau de toutes les parties prenantes est à clarifier, ainsi que les modalités d'extension et de maintenance du système. , sans toutefois chercher à leur « imposer » un quelconque mode de gestion mais plutôt favoriser les partages d'expériences. La mise à jour de la politique stratégique nationale est d'ailleurs en cours de préparation.
4. Renforcer encore et toujours la communication et la diffusion d'informations est primordiale. La méconnaissance par les acteurs des pratiques, des textes, de la législation en vigueur, des opportunités et des perspectives entrave le « développement durable » du secteur. S'inspirer des outils existants et des expériences est indispensable pour garantir des actions durables et adaptées aux situations. Seuls des échanges et partages d'expériences fertiles peuvent aider à pallier les faiblesses et à faire progresser la « professionnalisation » du secteur. Le Réseau Ran'Eau s'engage ainsi à continuer à mieux faire connaître le cadre sectoriel en appuyant la diffusion des documents et outils de référence auprès des porteurs de projets.



B – VISITES SUR TERRAIN

1. Ambohibary (projet Méddea)

La visite à Ambohibary a vu la participation d'une soixantaine d'acteurs venant d'Antananarivo, d'Antsirabe et de Morondava. Quelques photos prises à Ambohibary Sambaina : réalisations Programme Méddea avec l'entreprise Sandandrano



Regroupement devant la mairie d'Ambohibary avant d'effectuer la visite des infrastructures



Adduction d'eau dans une école privée.



Exemple de branchement privé dans la commune d'Ambohibary (Réalisation Entreprise Sandandrano)



Exemple de branchement social, partagé entre plusieurs foyers (Réalisation Entreprise Sandandrano)



Toilette publique (gestion privée par Sandandrano)



Distribution d'eau potable depuis un kiosque à eau (gestion privée Sandandrano)



2. Antsirabe : Diotontolo sanimarché

1. Quelques photos prises à Antsirabe : Diotontolo sani-marché, un point de vente de latrines avec la technologie développée par Méddea



Le Gret expose les principes du Sanimarché d'Antsirabe



Atelier de fabrication des buses et dalles lavables.



Exposition d'une latrine équipée d'une fosse septique

3. Manandona : projet Anjou Madagascar

La visite à Manandona a également vu la participation d'une soixantaine d'acteurs venant d'Antananarivo, d'Antsirabe et de Morondava. Quelques photos prises à Manandona : les travaux réalisés par Anjou Madagascar en partenariat avec l'Association locale Vovonana Soamiaradia



Bloc latrines avec fosse septique au CEG de Manandona (Vovonana Soamiaradia/Anjou Madagascar)





Adduction d'eau potable au CEG de Manandona
(réalisation Vovonana Soamiaradia/Anjou
Madagascar)

Adduction d'eau potable dans la ville de Manandona (réalisation Fikrifama/FID)



Briefing avec le comité des usagers de l'eau à Manandona