

Un regard critique sur la gouvernance du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar

Eau et Assainissement pour Tous

Ce document était rédigé dans le cadre du concours organisé par l'Institute of Development Policy and Management (IOB) de l'Université d'Anvers, Belgique pour ses ancien(e)s étudiant(e)s.



Lovy Rasolofomanana

Ancien étudiant de l'IOB

Mai 2012

Remerciements :

Je tiens à adresser mes vifs remerciements à

- John Garret, Senior Policy Analyst Finance, WaterAid UK
- Herivelo Rakotondrainibe, Coordonnateur National de Diorano-WASH
- Michèle Rasamison, Président du Mécanisme de Coordination du Programme, Fonds d'Appui pour l'Assainissement à Madagascar
- Lindlyn Moma, Regional Advocacy Manager, WaterAid in Southern Africa
- Didier Allély, Technical Officer Water, Sanitation, Hygiene & Health (WSH) Department for Public Health and Environment World Health Organization
- Amélie Hollebecque, Senior Programme Funding Officer, WaterAid UK d'avoir accepté de relire ce document.

Avertissement

Le contenu de cet ouvrage n'est en aucune manière l'expression de la position de WaterAid. Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son auteur.

Table des matières

Introduction	4
I. Contexte historique	5
- Reformes institutionnelles et structurelles	5
- Acteurs du secteur	6
II. Environnements politico-juridiques du secteur	8
- Textes légaux et réglementaires	8
- Décentralisation et déconcentration	10
III. Gouvernance du secteur eau et assainissement	12
- Etude et planification	12
- Passation des marchés	13
- Investissements	14
- Mise en œuvre	16
- Suivi et reporting	16
IV. Mécanisme de financement	17
- Evolution du financement du secteur	18
- Différents blocs de financement du secteur	19
V. Suivi des progrès et défis	21
- Evolution de l'accès aux services	21
- Goulots d'étranglements	23
- Pistes de solution	24
Conclusions	29
Bibliographie	30

Acronymes

AEP	Adduction d'Eau Potable
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
BAD	Banque Africaine de Développement
BDEA	Base de Données de l'Eau et de l'Assainissement
BPOR.	Budget Programme par Objectifs par Région
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CT	Court Terme
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
EPM	Enquête Périodique auprès des Ménages
FNRE	Fond National pour les Ressources en Eau
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GLAAS	Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water
JICA	l'Agence Japonaise de Coopération
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy ou Compagnie Nationale de l'Eau et de l'Electricité
JMP	Joint Monitoring Programme
LT	Long Terme
MT	Moyen Terme
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PAEAR	Programme d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement en milieu Rural
PAEPAR	Programme d'Adduction d'Eau Potable et Assainissement en milieu Rural
PCD	Plan Communal de Développement
PNAEPA	Programme National d'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement
PRD	Plan Régional de Développement
PSNA	Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement
SADC	Southern Africa Development Community
SOREA	Société de Régulation de l'Eau et de l'Assainissement
STD	Services Territoriaux Déconcentrés
TIG	Transferts intergouvernementaux
UNDP	United Nation for Development Programme
UNICEF	United Nation Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
WSSCC	Water Supply and Sanitation Collaborative Council

Introduction

D'ici à 2015, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) 7, cible 7c du Système des Nations Unies visent à réduire de moitié, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ou à des services d'assainissement de base. Les progrès réalisés dans le secteur de l'eau de l'assainissement et l'hygiène vont contribuer énormément dans l'atteinte des OMD 2, 4 et 5 relatifs à l'éducation, à la mortalité des enfants et à la santé maternelle.

A Madagascar, les gouvernements qui se sont succédés au cours de dix dernières années ont reconnu l'importance du secteur eau potable, assainissement et hygiène en vue de réduire la pauvreté. Cette étude s'était basée sur le constat qu'il y a un écart significatif entre les objectifs de développement et de gouvernance liés au secteur eau, assainissement et hygiène, et les réalités sur le terrain. Tous les chiffres disponibles sur le secteur indiquent que la dimension gouvernance dans le secteur est à revoir sérieusement. Les acquis et les goulots d'étranglements méritent d'être identifiés et/ou documentés.

Des pistes de solution seront proposées après une analyse approfondie des éléments clefs de la gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar. En effet, la présente étude a pour objectif de :

- Cartographier la situation de la gouvernance du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar
- Analyser l'efficacité et l'efficience, la redevabilité, la proactivité et la primauté de droit dans le secteur
- Déterminer des recommandations permettant de redresser la situation actuelle.

Cette étude sur «la gouvernance du secteur eau potable, assainissement et hygiène à Madagascar» s'inscrit dans la dynamique de son développement et la logique de la mise en place d'un saut qualitatif pour ce secteur. La finalité est de mettre en place un processus adéquat de redevabilité (accountability), de transparence et de réactivité de toutes les parties prenantes à tous les niveaux.

Sur le plan méthodologique, cette étude est en quelque sorte une recherche documentaire sur les littératures disponibles dans le secteur enrichie par une documentation des archives personnelles.

Cette étude présente des limites au niveau de certains détails notamment sur les financements du secteur au niveau des démembrements locaux du ministère de l'eau. Cela est dû à la non disponibilité ou la difficulté d'accès à certaines données et information.

Cette étude produira (i) un diagnostic du contexte historique et des environnements politico-juridiques du secteur, (ii) une analyse sur la gouvernance, le mécanisme de financement et les progrès et défis du secteur, (iii) des recommandations spécifiques.

I. Chapitre : Contexte historique

Ce chapitre comporte une description de l'évolution historique du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar en mettant l'accent sur les événements clés de ce secteur.

Reformes institutionnelles et structurelles

En 1995, le secteur eau, assainissement et hygiène a procédé à sa première réforme sectorielle qui aboutissait à la sortie officielle de la Stratégie Sectorielle et Plan Action. Cette stratégie visait à définir les objectifs globaux et opérationnels du secteur. Il s'agit de la contribution du secteur pour l'amélioration de la santé publique et de renforcement son rôle dans le processus de développement économique et social¹. Le Code de l'eau (Loi 98-029 du 19 Décembre 1998) promulguée le 27 janvier 1999 qui définit les contours des orientations stratégiques du secteur, a été bâti sur cette stratégie sectorielle. Le Code de l'eau régit en effet (i) la domanialité publique de l'eau (ii) la gestion, la conservation, et la mise en valeur des ressources en eaux, l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectifs des eaux usées domestiques ; (iii) la police des eaux; le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement ;(iv) l'organisation du secteur de l'eau et de l'Assainissement.

Bien que le Code de l'eau traite les questions ayant trait à l'eau et à l'assainissement, ce dernier y était axé sur les rejets liquides. Le Code de l'eau faisait l'impasse sur tout ce qui concerne les déchets solides, l'évacuation d'excréta et la promotion de l'hygiène. La Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement ou PSNA (décret N°2008 - 319) a vu le jour le 28 Février 2008 afin de combler ce vide juridique. La PSNA vise à la fois la préservation de la santé de la population et la réduction de l'impact de la pollution sur le milieu naturel. Elle porte sur le partage des responsabilités et l'organisation institutionnelle, la performance, le mode de financement, les technologies, la sensibilisation à l'hygiène, la veille sanitaire, la prévention et d'assistance en cas de crise et le contrôle environnemental. Le Code de l'eau et la PSNA constituent le socle juridique du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar et tous les textes réglementaires et juridiques découlent de ces deux documents.

Les 13 décrets d'application du Code de l'eau étaient validés en Conseil du gouvernement en 2003. La mise en place de l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) en 2004 a été le premier " chantier " dans le cadre de la mise en œuvre du Code de l'eau par le gouvernement malgache avec le concours de l'United Nation for Development Programme (UNDP) et la Banque Africaine de Développement. Même si son appellation ne l'indique explicitement, il incombe à l'ANDEA est de mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources en eau et d'assurer le développement rationnel du secteur de l'eau et de l'assainissement.

¹ RAPPORT No.: 38687 - MG, Madagascar, Revue de Dépenses Publiques, Réalisation du Madagascar Action Plan: Analyse pour des Résultats, Partie IV: eau et assainissement, Banque Mondiale, mai 2007.

L'ANDEA qui était mise en veilleuse depuis 2008, butait sur des problèmes de pérennisation de son financement, de tutorat et de confusion avec les rôles et responsabilités assignés au Comité Interministériel en charge de l'assainissement. Les trois agences de bassins et les 22 comités régionaux de bassin mis sur pied par l'ANDEA n'ont pas duré longtemps. En fait, le Code de l'eau a prévu la mise en place du Fond National pour les Ressources en Eau (FNRE) qui devra être alimenté par les redevances sur le prélèvement des ressources en eau et le déversement des eaux usées. Il n'a pas pu être mis en place à cause des réticences des opérateurs industriels, agricoles, touristiques, des secteurs de l'électricité et de l'eau potable de se conformer au décret d'application du Code de l'Eau. Or les redevances levées par le FNRE constituent à terme les principales ressources de l'ANDEA.

Avant le 25 juillet 2008, le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène était sous la responsabilité du ministère de l'énergie et des mines. De 1990 à 2008, le secteur était confié progressivement à un service et à une direction avant d'être mis sous une direction générale, le troisième niveau d'hierarchie au sein d'un ministère après le Secrétariat Général et le Cabinet du Ministre. Eu égard à l'importance des secteurs électricité et mines dans l'économie du pays, le secteur eau, assainissement et hygiène n'était pas en quelque sorte suffisamment mis en valeur. Un long et difficile plaidoyer mené par les partenaires techniques et financiers du secteur aboutissait à la création du Ministère de l'eau en 2008. Le Ministère de l'eau assure la conception et de la mise en œuvre de la politique sectorielle, et planifie, programme et coordonne l'ensemble des activités du secteur. Etant la tutelle du secteur, ce ministère est en charge de la coordination, de la programmation et budgétisation et du suivi et évaluation du secteur. Qu'à cela ne tienne, le Code de l'eau a envisagé la mise en place d'un Organisme de régulation appelé SOREA pour assurer la régulation du secteur. Cet organe n'existe pas encore et le ministère assure cette fonction par défaut. Pareillement, le ministère de l'eau assure le maître d'ouvrage délégué des services d'eau et d'assainissement au niveau communal jusqu'à l'habilitation de la commune en question.

Le Comité interministériel PSNA est le dernier né du secteur en termes de structure car il a été mis en place au mois de septembre 2011 par l'arrêté interministériel N°26538/2011 du 05 septembre 2011. Ce comité a pour principal objectif de coordonner la mise en œuvre de la PSNA afin que cette mise en œuvre soit à la fois efficace et rapide ⁱⁱ.

Acteurs clés du secteur

Historiquement, l'alimentation en eau potable à Madagascar était l'apanage de la JIRAMA (Jiro sy Rano Malagasy) ou la Compagnie Nationale de l'Eau et de l'Electricité qui avait changé de nom trois fois depuis la colonisation. La compagnie ciblait exclusivement le milieu urbain. La participation de Madagascar à la décennie mondiale de l'eau au cours des années 1980 avait changé cette donne. Le Réseau Eau composé de quatre organisations à savoir FIKRIFAMA, Taratra, SAF/FJKM et Caritas appuyé financièrement et techniquement par l'Inter Coopération Suisse

ⁱⁱ Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement, Gouvernement Malgache Novembre 2008.

bouleversait les pratiques dans le secteur et entamait des interventions en milieu rural. Si la JIRAMA avait favorisé le traitement de l'eau de surface et le réseautage de l'eau traitée desservie au niveau des branchements particuliers et des bornes fontaines, les quatre membres du Réseau Eau avaient promu le système d'adduction d'eau potable par gravitation, les forages et puits équipés d'une pompe manuelle. Depuis les années 1980, en effet, on assiste à une division tacite du travail en alimentation en eau potable entre la JIRAMA, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et le secteur privé. La JIRAMA ayant actuellement de 69 centres urbains s'occupe du milieu urbain tandis que les autres acteurs interviennent en milieu rural. Les zones périurbaines constituent une exception qui confirme la règle concernant cette division de travail.

Le Système des Nations Unies par le biais de l'United Nation Children's Fund (UNICEF) et du Programme des Nations Unies sur le Développement (PNUD) investissait aussi dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène en réponse aux appels concernant la décennie mondiale de l'eau. Au milieu des années 1990, l'UNICEF mettait en place un Programme appelé Assainissement Eau Potable et Soins Primaire de l'Environnement en coopération avec le gouvernement malgache. Même si ce programme était plus connu à travers la mise en place des 150 forages dans la région semi-aride du Sud de Madagascar, le mot "soins primaires de l'environnement" sous-entendait "assainissement" et "hygiène". Ce programme mettait aussi le paquet en milieu scolaire si d'habitude, les acteurs du secteur intervenaient beaucoup plus au niveau des communautés. Parallèlement, la JICA (l'Agence Japonaise de Coopération) menait son programme d'adduction d'eau potable dans le Sud de Madagascar et renforçait ce programme en l'étendant dans la région du Menabe au début des années 2000.

L'arrivée de WaterAid à Madagascar à la fin des années 1990 apportait une nouvelle dimension pour ce secteur car cette organisation plaidait pour l'intégration systématique de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Depuis, ces trois éléments sont devenus indissociables dans toute intervention dans le secteur.

Le PNUD de son côté mettait l'accent sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) pendant les années 1990 en utilisant le bassin versant du Sud comme un laboratoire. Cette expérience du PNUD dans le Sud allait alimenter et informer toutes les politiques en GIRE de Madagascar au cours des années 2000 et au-delà.

La Banque Mondiale n'était pas en reste et a mis en place son Programme d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement en milieu Rural pour la période 2004 à 2007 dont la réalisation des 500 forages était le point culminant. Autrement, la Banque Mondiale continuait à appuyer par la suite l'instauration et le renforcement de la bonne gouvernance dans le secteur. La Banque Africaine de Développement (BAD) s'inspirait de cette expérience de la Banque Mondiale pour concevoir son Programme d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement en milieu Rural qui s'étale pour la période de 2008 à 2012 et couvre les huit régions de Madagascar. Il est à noter que la BAD offre la majorité des financements du secteur à Madagascar.

Les années 2000 ont été marquées par le début des interventions des acteurs tels l'United States Agency for International Development (USAID), l'Union Européenne et Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) qui sont l'un des plus grands pourvoyeurs des financements du secteur. Par ailleurs WSSCC est le seul financeur présent à Madagascar qui a un financement dédié exclusivement à l'assainissement.

Autrement, la Coalition Diorano-WASH mise en place au mois de septembre 2002 est la seule entité du secteur qui a réussi à fédérer dans une seule plateforme toutes les parties prenantes (gouvernement, bailleurs de fonds, collectivités territoriales décentralisées, services territoriaux déconcentrés, société civile, secteur privé, médias, communautés de base). Les différents partenariats dans le cadre de cette plateforme sont basés sur l'interaction synergique, la coopération créative et l'engagement mutuel dont la finalité consiste répondre aux besoins et aux défis du secteur eau potable, assainissement et hygiène. Diorano-WASH était l'un des artisans de tous les grands changements que le secteur a vécu.

II. Chapitre : Environnements politico-juridiques du secteur

Ce chapitre traite le cadrage juridique et réglementaire du secteur et le contexte de la décentralisation et de déconcentration à Madagascar en se focalisant sur leur impact sur la gouvernance du secteur eau, assainissement et hygiène.

Textes légaux et réglementaires

Malgré les efforts du gouvernement pour mettre en place un cadre légal et réglementaire, celui-ci reste à parfaire. Le Code de l'eau présente des incohérences et certaines de ses dispositions ne sont plus en phase avec le contexte actuel. Une partie du Code devient par conséquent obsolète ou caduque. Le Code de l'eau était élaboré quand le secteur était sous la responsabilité d'une direction au sein du ministère de l'énergie et des mines. La création du ministère de l'eau devant chapeauter tout ce qui concerne l'alimentation en eau potable, l'assainissement de base et une partie de l'assainissement collectif et la gestion des ressources en eau, créait des chevauchements dans la gouvernance du secteur. A titre d'illustration, l'ANDEA et le ministère de l'eau sont censés s'occuper de la gestion des ressources en eau et donc par ricochet du FNRE. Alors que la gestion holistique de l'eau par l'ANDEA embrasse les secteurs agriculture, électricité, industriel, touristique et eau domestique, elle est actuellement un organisme rattaché du ministère de l'eau au lieu d'être sous tutelle de la primature. C'est pour cela que ces secteurs refusent de se conformer au décret d'application relatif à la mise en place de redevances sur le déversement et le prélèvement des ressources en eau.

Des arrêtés ministériels stipulant les détails de la mise en œuvre des 13 décrets-cadres du Code de l'Eau ne sont pas encore élaborés et cela handicape la mise en application de ce code. Il s'agit des :

iii L'urbanisation ou le nouveau défi malgache, Banque Mondiale, Mars 2011.

- principes de calcul de la tarification de l'eau,
- critères d'habilitation des communes urbaines visant une capacité efficace et suffisante pour le contrôle des gestionnaires délégués des systèmes d'eau et d'assainissement et pour la planification et le suivi des investissements à pérenniser,
- le FNRE ou Fonds National de Ressources en Eau.
- la société de Patrimoine et la restructuration de la JIRAMA ⁱⁱⁱ.

Selon le Code de l'eau dans son article 41, les communes sont chargées de la prise de décisions liées aux investissements concernant les systèmes d'approvisionnement en eau potable sur leur territoire et de la consultation sur les programmes de développement des services publics d'eau potable et d'assainissement les concernant. En sa qualité de maître d'ouvrage d'un service public d'eau, une commune a l'obligation d'assurer le développement d'un service d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées sur son territoire. Sur le plan pratique, une commune peut procéder à une délégation de service public par système d'affermage, de contrat de gestion ou de gérance ^{iv}. Néanmoins, peu des communes sont habilitées à assurer le rôle de maître d'ouvrage et auquel cas selon le Code de l'Eau, ce rôle est exercé par le ministère en charge de l'eau. Pour l'instant le secteur n'a pas de dispositions claires pour le transfert des compétences aux communes. Cette situation a une répercussion sur l'instauration d'une gouvernance locale.

Les **critères de capacités** auxquels devront répondre les communes (Article 26 du Décret Cadre) sont les suivants :

1. Respecter l'ensemble des obligations administratives, financières, budgétaires et comptables inscrites dans les lois et règlements organisant les communes,
2. Disposer des services appropriés pour exercer l'ensemble des responsabilités de Maître d'ouvrage,
3. Avoir établi un plan de développement du Service de l'Eau, comportant le programme d'investissement à réaliser sur cinq ans au moins, ainsi que son mode de financement,
4. Avoir établi avec l'Etat, représenté par la Société de Patrimoine, un inventaire des biens du Système d'Eau et des dettes contractées pour le financer. A défaut d'accord entre la Société de Patrimoine et la commune sur le contenu de cet inventaire, un autre inventaire est dressé d'office par l'Organisme Régulateur qui s'impose aux parties.
5. S'engager, par une convention signée avec la Société de Patrimoine, à solder ses dettes vis à vis de ladite Société de Patrimoine et démontrer sa capacité à assurer l'équilibre financier du Service Public de l'Eau, compte tenu de cet engagement.

L'autre défi concerne le retard dans la mise en place des structures prévues par le Code de l'eau. « Les deux principaux organismes au rôle prépondérant dans le développement du secteur ne sont pas encore opérationnels ; il s'agit, d'une part, de l'Organisme Régulateur (SOREA), dont l'absence soulève le problème de la sécurité de l'investissement du Secteur Privé et la question de la politique tarifaire, et notamment du réajustement du tarif en fonction du coût de la vie, d'autre part de la Société de Patrimoine qui devrait constituer l'autorité contractante pour les futurs exploitants dans le secteur » ^v. En principe, la Société de Patrimoine est composée,

ⁱⁱⁱ L'urbanisation ou le nouveau défi malgache, Banque Mondiale, Mars 2011.

^{iv} Pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement, Lovy Rasolofomanana, 2007.

^v Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, Auteur Patrice Rakotoniaina, juin 2010.

au démarrage, de toutes les communes qui disposent d'un système d'eau potable exploité par la JIRAMA, et de tous les chefs lieux de District qui disposent d'un Système d'eau potable. Mais la Société du patrimoine et la SOREA n'étant jamais mis en place, il y a une confusion des rôles et responsabilités entre le ministère de l'eau, la JIRAMA, les opérateurs et les communes. L'on ne sait plus qui doit assurer la régulation, le contrôle des normes et qualité, l'exploitation des ressources en eau et la fixation des redevances à payer.

Pour l'assainissement, bien que la PSNA stipule un partage clair des rôles et responsabilités entre toutes les institutions en charge de ce secteur, la situation sur le terrain montre des chevauchements et des duplications. Les différents départements ministériels à savoir l'eau, l'aménagement du territoire, la santé, et l'environnement continuent à s'occuper des différentes composantes de l'assainissement (évacuation d'excrétas, promotion de l'hygiène, gestion des ordures ménagères, gestion des déchets hospitaliers et industriels, gestion des eaux pluviales et usées, veilles sanitaire et environnemental) sans qu'une charte de responsabilité soit établie entre eux. La PSNA a prévu l'élaboration d'un Code de l'assainissement qui constitue une compilation des textes en vigueur ayant trait à l'assainissement. L'absence de ce Code constitue un frein pour une meilleure coordination et l'investissement dans ce secteur.

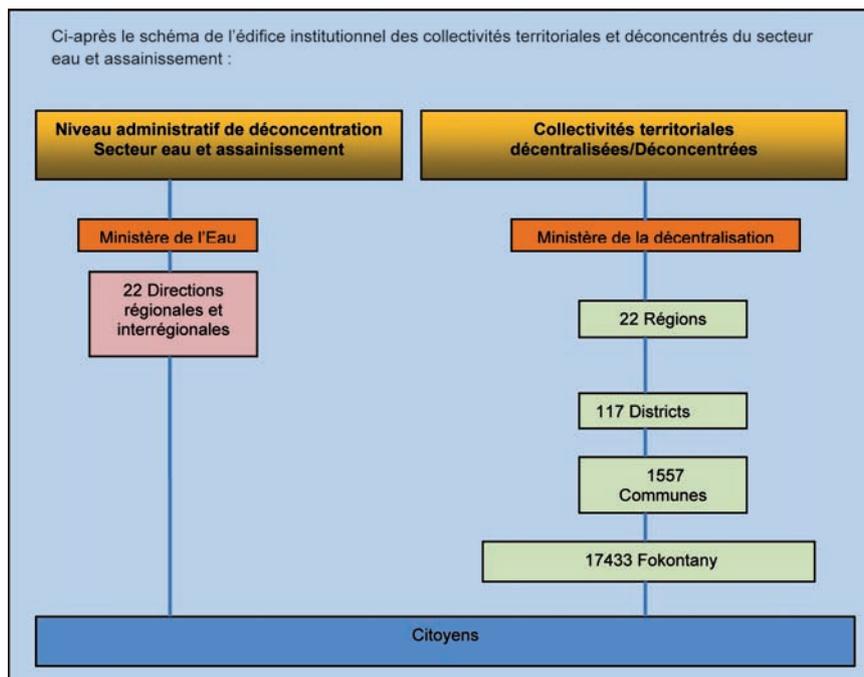
Décentralisation et déconcentration

Etant une ancienne colonie française, Madagascar a adopté un système qui allie décentralisation et déconcentration. Depuis son indépendance en 1960, plusieurs modèles ont été appliqués sans que la gouvernance locale soit effectivement instaurée. " le manque de décentralisation administrative et budgétaire à Madagascar tranche avec le découpage politique relativement morcelé qui existe dans le pays " ^{vi}. Alors que le pays dispose de 6 provinces, de 22 régions, de 117 districts, de 1557 communes et 17443 fokontany. 95 % des dépenses publiques sont encore contrôlées par l'administration centrale. Le taux de décentralisation budgétaire au niveau communal est moins de 1,5% du budget national. En ce qui concerne l'eau et l'assainissement, " les dépenses dépassent tout juste 6 US dollars par habitant et quelques pays - Madagascar et Bangladesh ne dépensent pas plus de 50 cents par habitant et par an (pour l'eau et l'assainissement) au niveau décentralisé ^{vii}. Les moyens à la disposition de Communes sont très limités alors qu'une Commune couvre une superficie moyenne de l'ordre de 250 Km², et gère des villages situés parfois à 20 ou 30 Km du Chef lieu. Les ressources propres des communes rurales étant très limitées, ces budgets sont essentiellement alimentés par des subventions de l'Etat ^{viii} .

^{vi} Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, Auteur Jacques Moriset, juin 2010

^{vii} Penser local, agir local, WaterAid, mars 2008.

^{viii} Renforcement des capacités décentralisées et déconcentrées dans le secteur alimentation en eau potable et assainissement, ICEA-SOMEAH, Décembre 2004



Concernant la déconcentration, le Ministère de l'eau dispose actuellement de 19 directions régionales sur toute l'étendue du territoire national qui compte au total 22 régions. Le gouvernement a déployé beaucoup d'efforts en termes de ressources humaines car l'effectif du ministère de l'eau était passé de 120 à plus de 400 entre 2008 et 2012. La moitié de ce personnel est affectée au niveau déconcentré à raison d'une dizaine de personnes en moyenne par direction. En absence de l'habilitation des communes en maîtrise d'ouvrage, les directions régionales assurent en principe le rôle de maître d'ouvrage délégué. En d'autres termes, il assure le suivi des activités du secteur et apporte l'appui nécessaire aux communes. L'ampleur de leur mission est énorme car une région compte en moyenne 70 communes. Comme la plupart de ces directions sont privées de moyen de locomotion, l'accomplissement de cette mission est quasiment impossible. Les frais de fonctionnement mis à la disposition de ces directions sont très limités et ceux des investissements sont quasiment nuls.

Les responsabilités du maître d'ouvrage délégué que le Décret Cadre (Articles 14, 15 et 16), définit ainsi :

1. L'organisation et la continuité du service public et, en particulier, du service universel de l'eau.
2. La préservation du domaine public placé sous sa dépendance.
3. Le lancement d'appels d'offres pour la Délégation de gestion du service public, la négociation et la conclusion de tous les contrats de Délégation de gestion ainsi que de leurs avenants, y compris ceux passés de gré à gré.
4. Le contrôle de la gestion du service public dans le cadre du contrat de Délégation de gestion.
5. L'établissement des plans d'investissement, la recherche et la mise en place des financements octroyés par l'État pour exécuter les investissements qui sont à la charge du Maître d'ouvrage, le lancement des procédures de dévolutions des marchés d'études et de travaux, l'engagement des marchés correspondants et l'ordonnancement des paiements de ces marchés.
6. L'approbation des plans d'investissements des Systèmes d'eau, dont le financement et la réalisation sont à la charge des Gestionnaires délégués.
7. La gestion du " fonds de branchement ".
8. La garantie de l'équilibre financier.

III. Chapitre Gouvernance du secteur eau et assainissement

Ce chapitre met l'accent sur la programmation, la mise en œuvre et les investissements et le suivi et reporting dans le secteur afin d'identifier ses facteurs bloquants.

Etude et planification

Le gouvernement s'était doté de quelques outils et instruments de programmation et de budgétisation. Il s'agit du Programme National d'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement (PNAEPA), de la Politique Générale du Gouvernement et du Budget Programme par Objectifs par Région (BPOR). La première version de PNAEPA qui date de 2005, était conçue selon l'approche Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) de la Banque Mondiale. Le ministère de l'énergie et des mines en collaboration avec les acteurs clés avait diagnostiqué les aspects institutionnels et structurels du secteur et l'évolution de son allocation des ressources. Le PNAEPA 2005-2008 et celui de 2008-2012 comportaient le cadre politique et de développement, les indicateurs de résultats, une évaluation estimative des besoins, un tableau récapitulatif du suivi. La mise à jour du PNAEPA effectué en 2008 reprenait à quelques exceptions près la même approche que celle de 2005-2008. La seule différence est que celle de 2005 s'était basée sur le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté tandis que celle de 2008 découlait du Madagascar Action Plan, le document cadre de réduction de pauvreté et de croissance économique de l'époque. Ces deux versions du PNAEPA ne disposaient pas d'un véritable tableau de bord renfermant un cadre de suivi des dépenses, des indicateurs sur la répartition géographique des crédits et le ciblage des groupes vulnérables, des recommandations sur le renforcement des capacités nationales en gestion des ressources publiques. Le but étant d'assurer la cohérence entre la répartition budgétaire et les objectifs du secteur.

Le processus " Budget et Programme par Objectifs par Région a été développé par le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel financé par la Banque Mondiale en 2007. Le processus était affiné par le Ministère de l'eau en collaboration avec WaterAid de 2008 à 2011.

Ce processus vise à inventorier avec précision l'existant, les besoins, les intervenants en eau et en assainissement de chaque commune dans chaque région

Le BPOR a des avantages comparatifs à savoir :

- ◆ L'allègement de la structure au niveau central et une responsabilisation des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), des Services Territoriaux Déconcentrés (STD) et des acteurs à la base.
- ◆ La promotion d'un véritable leadership du secteur au niveau national
- ◆ Plus de fiabilité et de précision de la base des données utilisées dans la programmation
- ◆ Une appropriation du programme par les acteurs locaux
- ◆ L'opérationnalisation d'un système de suivi impliquant les acteurs locaux, un préalable à l'instauration de la redevabilité du gouvernement aux niveaux central et décentralisé
- ◆ L'assurance de l'égalité de chance entre les 22 régions en terme de programmation tout en maintenant les objectifs du MAP
- ◆ La promotion des réponses techniques les plus adaptées à chaque contexte

afin de définir avec les maires les priorités de réponse aux besoins et estimer les solutions de mise en œuvre les plus adaptées. Un document BPOR est aussi un outil de mobilisation des partenaires techniques et financiers entre les mains de la commune. Pour l'instant, le BPOR ne peut pas encore être utilisé comme une programmation nationale car elle a été réalisée dans les 5 sur 22. Bien que le processus BPOR fût mené dans un cadre participatif et inclusif (présence effective des maires dans les ateliers BPOR au niveau des chefs lieux de Districts), les informations fournies par les maires ne sont pas à 100% fiables. Etant un processus itératif, le BPOR doit alimenter des priorités communales inscrites dans le Plan Communal de Développement (PCD) et régionales dans le Plan Régional de Développement (PRD).

Les calculs des besoins dans le PNAEPA et le BPOR sont basés sur les coûts unitaires mis à jour du document " Eau pour tous ". Le ministère de l'eau dispose aussi de la Politique Générale de l'Etat qui fait office de Plan de Travail et Budget Annuel. Il s'agit d'une déclinaison annuelle du PNAEPA. Le ministère s'appuie sur la PGE pour défendre sa cause lors de la conférence budgétaire de tous les secteurs et gérée par le ministère des finances et du budget. La PGE mérite d'être étoffée notamment en ce qui concerne les programmes ou projets faisant partie de l'appui budgétaire tels que le PAEAR financé par la BAD.

La revue sectorielle constitue aussi un des outils de programmation et de suivi entre les mains du secteur. La revue sectorielle est un forum permettant de présenter la situation du secteur, d'exposer les réformes prioritaires et de planifier les mesures prioritaires à prendre, de mobiliser des ressources pour soutenir les activités et réformes et d'attirer des nouveaux partenaires. La revue du secteur, organisée annuellement depuis 2005 par le Ministère en charge de l'eau et ses partenaires clés (La Banque Mondiale, la BAD, l'UNICEF et WaterAid), a un triple objectif à savoir: (i) évaluer l'état d'avancement des interventions dans le secteur, (ii) effectuer une programmation rationnelle des interventions et (iii) formuler les recommandations cruciales au développement du secteur.

Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) constitue aussi un instrument de planification dans les villes et les sept grandes villes de Madagascar dispose de ce plan. Il fixe les orientations stratégiques d'une agglomération dont le développement doit faire l'objet d'une étude globale comprenant l'interdépendance de ses différentes composantes spatiales sur les plans économique, social et environnemental. Le plan d'urbanisme est un outil de gestion de la croissance urbaine et d'aménagement des espaces urbains. Le secteur eau, assainissement et hygiène étant un secteur transversal aura besoin d'être intégré dans ce schéma d'aménagement pour maximiser son impact dans l'amélioration des conditions de vie de la population.

Passation des marchés ^{ix}

Les passations des marchés gérées par le ministère de l'eau concernent principalement les travaux appliqués aux secteurs eau et assainissement, notamment l'adduction d'eau potable à système gravitaire (AEGP), la construction

^{ix} <http://www.mineau.gov.mg/index2.php?p=index-4.html>

d'un bâtiment à usage bureau et la construction d'un lot de puits. Le ministère de l'eau dispose d'une Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics (UGPMP) sous la supervision de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) qui assure la conception des Dossiers d'Appel d'Offres jusqu'à l'attribution voire l'exécution des marchés. La PRMP détermine les besoins en réalisation des travaux, en fournitures, la réalisation de prestations de service, les prestations intellectuelles incluant les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération et les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique du ministère. Elle fait référence aux différents suivis et bilans des travaux réalisés pour concevoir les nouvelles offres de marchés attribuées aux collectivités publiques et / ou aux personnes publiques ou privées intéressées, d'une manière contractuelle. Les avis d'appel d'offres nationales, suivant le type de marchés, couvrent tout le territoire national. " Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur public, une planification rigoureuse des opérations de mise à la concurrence, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre évaluée la moins disante ou de la proposition évaluée la plus avantageuse. Ces principes généraux sont mis en œuvre conformément aux règles fixées par le présent Code " X .

Investissements

La liste des principaux bailleurs et programmes qui appuient les efforts d'assainissement et d'eau potable selon Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012.

Nom du bailleur extérieur	Nom du projet ou programme	Type d'aide (subvention, aide publique au développement, prêt sans conditions préférentielles)	Montant total du budget en milliers de Dollars	Montant des décaissements (2010) en milliers de Dollars
FAD	PAEAR	prêt	78 000	16 400
ETAT	APIPA	RPI	122	122
ETAT	SAMVA	RPI	195	195
FAD	AEPAFAD	prêt	12 130	12 130
UNICEF	UNICEF	Subvention	2 859	112
FAD	ANDEA	subvention	614	122
FONDEM		prêt	4 413	53
BADEA	AEP Ambalavao Manjakandriana	prêt	156	0

^X Article n°4 de la Loi n° 2004 - 009 du 24 juin 2004 portant Code des marchés publics

BEI	Extension du système d'AEP de l'agglomération d'Antananarivo	prêt subvention	2 011	69
JAPON	JAPON	prêt	6 416	7
BIT/NORVEGE	Construction Latrine	subvention		302
Banque Mondiale	Construction Latrine	subvention	27	19
GSF/WSCC	FAA	subvention	5 000	190
WATER AID		subvention	2 560	2 560
UNION EUROPEENE	Projet PROTOS et ses partenaires	subvention	88	92
GOUVERNEMENT BELGE	Projet PROTOS et ses partenaires	subvention	205	210
GOUVERNEMENT FLAMAND	Projet PROTOS et ses partenaires	subvention	59	63
AFD		subvention	161	161
AESN		subvention	109	109
AEAP		subvention	40	40
Gordon Moore and Betty Foundation		subvention	6	6
USAID	Projet RANO HP Projet RANON'ALA Projet WSUP, Projet SANTENET/WASH Projet PSI Sur'eau Projet 3 Projets PHE Projet MAHEFA Projet WASHplus	subvention subvention subvention subvention subvention subvention subvention subvention	7 980 6 820 750 750 300 700 2 000 700 Soit 20 000	5 000
PNUD	Programme moyens de subsistance durables et lutte contre la pauvreté – volet eau	subvention	1 458	335

Mise en œuvre

Le Manuel de procédure contient toutes les démarches relatives à la conception et de l'exécution du projet, et précise les rôles des différentes parties prenantes (pouvoirs publics, collectivités territoriales décentralisées, ONG et associations, bénéficiaires du projet,...). Selon la loi en vigueur, les communes sont chargées de la prise de décisions liées aux investissements concernant les systèmes d'approvisionnement en eau potable sur leur territoire et de la consultation sur les programmes de développement des services publics d'eau potable et d'assainissement les concernant. En sa qualité de maître d'ouvrage d'un service public d'eau, une commune a l'obligation d'assurer le développement d'un service d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées sur son territoire. Sur le plan pratique, une commune peut procéder à une délégation de service public par système d'affermage, de contrat de gestion ou de gérance. En milieu rural, les systèmes d'alimentation en eau sont pratiquement à gestion communautaire. La délégation des systèmes d'adduction d'eau potable en milieu rural à un tiers, généralement une entreprise privée ou une association à but non lucratif se heurte à l'inexistence des opérateurs intéressés. D'ailleurs, les études de faisabilité, la mise en place des infrastructures et les entretiens des systèmes d'adduction d'eau potable en milieu rural sont souvent assurés par des ONG.

Même si le système de gestion en régie directe est prohibé par le Code de l'eau, il continue d'être pratiqué par certaines communes urbaines de deuxième catégorie ou communes rurales de première catégorie où la JIRAMA (Jiro Sy Rano Malagasy - Compagnie malgache d'eau et d'électricité) n'assure aucun service. Le système de gestion en régie directe suppose la réalisation et/ou la gestion et la maintenance d'un service d'eau directement par la commune ou par l'intermédiaire d'une unité administrative de celle-ci. En d'autres termes, la commune pratiquant la régie directe a besoin de plus de moyens humains, matériels et financiers pour prendre en charge les coûts d'investissement, les dépenses courantes de fonctionnement ainsi que les frais de remise en état et d'élargissement des réseaux d'alimentation en eau potable.

Suivi et reporting

Le ministère de l'eau dispose du Service Base de Données de l'Eau et de l'Assainissement (BDEA) qui constitue la source d'information officielle du secteur. La BDEA gère des fiches d'inventaires et des répertoires, contenant les informations détaillées sur les caractéristiques physiques, géologiques, hydrauliques, hydrogéologiques, chimiques et organiques, et les localisations géo-référencées en Coordonnées Laborde sur carte topographique au 1/100 000) des ressources en eaux (ruisseaux, lacs, marais, marécages, sources) et les points d'eau (puits et forages) ^{xi}. Pour un système d'adduction d'eau potable la BDEA fournit les informations suivantes :

- ♦ Localisation géographique des provinces, régions, districts, communes, localités, coordonnées X, Y, Z ;
- ♦ Type et nature des sources d'approvisionnement ;

^{xi} Note de M. Herivelo RAKOTONDRAINIBE, Coordonateur National Diorano-WASH, Septembre 2010.

- ◆ Caractéristiques physiques, ouvrages et équipements, coupe lithologique,
- ◆ Contexte hydrogéologique, débits, profondeur totale, niveau statique, transmissivité, perméabilité, coefficient d'emmagasinement
- ◆ Caractéristiques Physico-chimique,
- ◆ Pour le cas des latrines, les informations suivantes sont données :
- ◆ Localisation géographique, idem au système d'eau,
- ◆ Technologie, mode de gestion et tarification.

La BDEA consultable directement avec les bases géologiques 1/500 000è et les bases topographiques 1/100 000è. Les nappes aquatiques sont placées par zones hydrogéologiques. La base des données disposent les descriptions des points d'eau et latrines. Elle est liée aux données de l'Institut National de la Statistique (INSTAT) notamment celles de l'Enquête Périodique auprès des Ménages (EPM) et utilise les nomenclatures du secteur.

Ceci étant, le gouvernement éprouve beaucoup de difficultés à suivre le progrès du secteur. Plusieurs méthodes et systèmes de suivi coexistent, qu'il s'agisse du suivi des infrastructures et du service ou du suivi de l'utilisation des infrastructures à travers les enquêtes ménages et recensements^{xii}. Pour assurer leur complémentarité et harmonisation, les acteurs intervenant dans le suivi de l'accès à l'eau et à l'assainissement, en l'occurrence le ministère en charge de l'eau, le ministère en charge de la santé, l'INSTAT, WaterAid et la coalition Diorano-WASH, ont procédé à un travail de réconciliation des données et revu et adopté une nouvelle nomenclature harmonisée des infrastructures d'eau et d'assainissement, fondée sur les politiques et stratégies nationales en place. Cet exercice, conduit en collaboration avec le Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (JMP), a également permis d'établir des correspondance entre cette nouvelle nomenclature et celle utilisée par le JMP pour le suivi au niveau international. Le secteur de l'eau à Madagascar est aussi fait aussi l'objet du GLAAS commandité par l'OMS-UNICEF.

Un état des lieux du système de suivi du secteur réalisé en 2011 a permis de conclure que :

- Les circuits d'informations actuels sont trop complexes et n'assurent pas l'exhaustivité des données
- La collecte des données, le traitement et le reporting national n'est ni centralisé ni harmonisé, engendrant un manque de visibilité du secteur.
- Le retour d'information aux utilisateurs fait défaut.

IV. Chapitre Mécanisme de financement

Ce chapitre est focalisé sur les tenants et les aboutissants du financement du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar.

^{xii} Livret AEP-Latrine, Ministère de l'eau & al, 2011.

Evolution du financement du secteur

Tableau récapitulatif de l'évolution des ressources allouées au secteur eau et assainissement à Madagascar de 2000 à 2012 en millions de US \$													
Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budgets alloués	3,60	9,02	5,63	11,59	10,91	15,91	19,73	14,94	37,20	0,00	43,42	34,04	17,57
Budgets domestiques	1,14	3,44	1,96	1,52	4,28	6,91	7,73	5,17	16,80	0,00	10,30	26,03	3,88
Extérieur	2,50	5,58	3,67	10,07	6,63	9,00	12,00	9,77	20,40	0,00	33,13	8,01	13,69

Les ressources financières allouées au secteur eau potable et assainissement n'a pas cessé de s'accroître de 2000 à 2012. En moyenne, 60% de ce budget proviennent des financements extérieurs. Selon les Lois de finances, le budget affecté au ministère chargé de l'eau est passé de 3.6 à 17.57 millions de US \$ au cours de cette période. Le niveau de financement a accusé une baisse respectivement en 2003, en 2007, 2009 et 2011 due à la clôture d'un certain nombre de projets et à une réduction conséquente du financement interne et à cause de la crise politique. Les hausses enregistrées en 2003 et 2008 résultaient de la sur-programmation des activités sur financement extérieur a conduit à une certaine hausse du budget et de la programmation des deux projets sous financement BAD et Banque Européenne d'Investissement^{xiii}. Le budget affecté selon la Loi de finances reste très théorique.

Madagascar aurait besoin en moyenne 198 millions USD par an pour atteindre les OMD, il faudrait quadrupler le financement disponible en 2008 qui était de 37,2 millions USD. D'autant plus que sur ce financement obtenu, le ministère n'a pu décaisser que 11 millions USD, ce qui correspond à un taux de décaissement très faible de 30%. Il est donc indispensable d'améliorer l'efficacité de la gestion financière, c'est-à-dire augmenter la capacité de mobilisation des financements et assurer une utilisation effective du financement mobilisé^{xiv}.

Tableau 4 : Budgets alloués et décaissés (millions USD)

Désignation	2006	2007	2008
Budgets alloués	19,7	12,8	37,2
Budgets décaissés	12,1	6,5	11,1

Source : Tableau financier Ministère de l'eau/Ministère des finances

^{xiii} Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, Auteur Patrice Rakotoniaina, juin 2010.

^{xiv} Country Status Overview, Water and Sanitation Programme, 2010.

Différents blocs de financement du secteur

A Madagascar, il y a quatre possibilités de financement pour le secteur à savoir les fonds de projets d'eau et d'assainissement, les transferts intergouvernementaux, les financements hors budget ainsi que les fonds propres de la commune et la contribution des usagers.

Fonds de projet du secteur

Les fonds de projet du secteur de l'eau et l'assainissement fournissent la grande partie du financement du secteur. Ils sont alloués par le ministère des finances et du budget au ministère de l'eau annuellement au travers la Loi de finances. Le crédit alloué au ministère de l'eau au titre d'une année fiscale se répartit en solde (masse salariale), fonctionnement (indemnités, biens et services et transferts), en investissement sur financements interne et externe. Le ministère de l'eau au niveau central gère directement la quasi-totalité des budgets d'investissement du secteur et la déconcentration budgétaire s'applique à une partie du solde et du budget de fonctionnement au niveau des régions.

Budget alloué au ministère de l'eau									En US \$
Année	Solde	Fonctionnement				Investissement			Total
		Indemnités	Biens et services	Transferts	S/total	Externe	Interne	S/total	
2011	741 023	195 448	456 396	337 250	989 094	26 028 290	6 278 777	32 307 066	34 037 182
2012	833 366	173 98	235 690	337 250	746 920	13 686 090	2 301 835	15 987 925	17 568 211

Même si le budget du ministère de l'eau est en évolution constante, force est de constater que le poids du secteur de l'eau et l'assainissement dans le budget national n'a cessé de régresser 2,77% du budget national en 2010 à 1,33% en 2012. Au titre de l'exercice 2008, l'assainissement n'a reçu que 5 % des fonds publics accordés au secteur des approvisionnements en eau et de l'assainissement ^{XV}.

Financement hors budget

Le financement hors budget arrive en deuxième position en termes de volume en ce qui concerne le budget alloué pour le secteur. Les ressources hors budget étaient de 80 milliards Ariary (ou environ US\$ 40 millions) pour la période 2005-2009, selon les données recueillies auprès de onze partenaires ^{XVI} du secteur ^{XVII}. Cela constitue plus de 20% du financement total du secteur. À quelques exceptions près, les financements émanant des organisations non gouvernementales ne sont pas comptabilisés dans le budget de l'État. Les fonds hors budget sont investis directement au niveau des sites, villages et communes d'intervention pour la construction d'installations d'eau potable et d'assainissement de base et le financement d'actions de renforcement des capacités des intervenants, notamment au niveau des collectivités et du secteur privé, l'exécution d'études et la réalisation d'infrastructures d'eau potable et d'assainissement.

^{XV} Gros plan sur l'Assainissement -Madagascar, Manifeste à l'intention du Ministère chargé de l'Eau et de l'Assainissement, WaterAid Janvier 2009.

^{XVI} Il s'agit d'ACORDS, GRET, USAID/HIP, JIRAMA, WATERAID, MEDAIR, FAMOMJENA, SANDANDRANO, PIC, FID ET TARATRA

^{XVII} Etude sur le suivi budgétaire dans la Région Atsinanana, WaterAid, Décembre 2010.

Transferts intergouvernementaux (TIG) :

Actuellement sous la responsabilité de la Vice Primature chargée de l'Aménagement du Territoire et du Ministère chargé de la Décentralisation, les transferts intergouvernementaux en faveur des communes ne constituent que moins de 5 % des dépenses générales de l'État si l'on se réfère à la Loi de finances 2012. Bien que les TIG peuvent composer à terme une des sources de financement les plus importantes du secteur, sa contribution est pour le moment insignifiant.

Ces transferts intergouvernementaux sont subdivisés en quatre catégories, à savoir la subvention de fonctionnement, les subventions complémentaires, les subventions spécifiques et les subventions exceptionnelles. Au départ, chacune des communes existantes à Madagascar bénéficie d'une subvention de fonctionnement de l'ordre de 6.000.000 ariary (3.000 \$) par an. Si la commune compte plus de 7 000 habitants, elle bénéficie d'une subvention complémentaire de 62,80 Ar. par habitant au titre des centres sanitaires de base ou CSB, de 68,60 Ar. par habitant pour les subventions liées aux écoles primaires publiques et de 80,40 Ar. pour les subventions liées à l'état civil. Il est à noter que le nombre d'habitants d'une commune peut varier entre moins de 2 000 et plus d'un million à Madagascar.

La Vice Primature chargée de l'Aménagement du Territoire dispose du Fonds de Développement Local qui alloue annuellement 9 millions Ariary à des communes. Cette allocation est basée sur des critères bien précis. Etant donné que l'allocation de cette subvention répond aux priorités des communes, le secteur eau et assainissement ne bénéficie que de très rarement de ce fonds.

L'instauration de nouvelles redevances sur l'eau et l'assainissement, autorisée par la loi, mais méconnue par les responsables communaux peut améliorer la situation des ressources financières pour l'eau et l'assainissement au niveau décentralisé.

Contribution des usagers

Le recouvrement des coûts implique aussi la contribution d'une manière ou d'une autre des usagers. En milieu rural, cette contribution prend la forme des apports en matériaux ou en main d'œuvre pour la mise en place des infrastructures d'eau et d'assainissement. Le système d'eau potable à gestion communautaire met généralement en place une caisse villageoise alimentée par des cotisations ménagères pour assurer les entretiens et les maintenances du système.

Dans les grands centres urbains où la JIRAMA est présente, les clients payent des factures mensuelles qui couvrent les charges relatives à l'opérationnalisation du service, aux entretiens et aux éventuelles réhabilitations. Le prix de l'eau est déterminé par JIRAMA sur la base des niveaux de consommation et des divers coûts de production, distribution et marketing. En principe, la grille tarifaire est arrêtée par le ministère chargé de l'eau. Sa structure comprend une partie fixe et une partie variable proportionnelle à la consommation de l'eau. Le prix de l'eau comprend une tranche sociale dont le seuil est fixé par l'organisme régulateur (mais celui-ci n'existe pas encore et ce rôle est tenu par le ministère chargé de l'eau). Le tarif est ajusté en fonction de l'environnement économique.

^{xviii} "Prix de l'eau" ou "prix" est utilisé ici pour décrire le prix payé soit à la commune soit à JIRAMA, pour les services de l'eau. La "taxe" de l'eau est la taxe prélevée par la commune sur le prix de ces services.

Taxes communales sur l'eau et l'assainissement

Le niveau de la taxe sur l'eau et l'assainissement est déterminé par chaque commune individuellement et la taxe est ensuite appliquée comme un pourcentage du prix de l'eau. Les taxes communales sur l'eau et l'assainissement est en principe réinvesti dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le taux de cette taxe est déterminé par le conseil communal, mais ne peut excéder 10%. Elle est collectée par JIRAMA ou la commune, en fonction du système d'approvisionnement en eau en place dans chaque commune. Tous les revenus vont au budget de la commune ^{XIX}.

Elles constituent une source de financement durable si elles sont bien appliquées. Cela est loin d'être le cas sur le terrain.

V. Chapitre Suivi des progrès et défis

Ce chapitre tient compte des progrès enregistrés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement avant d'énoncer les défis auxquels il fait face et les solutions potentielles.

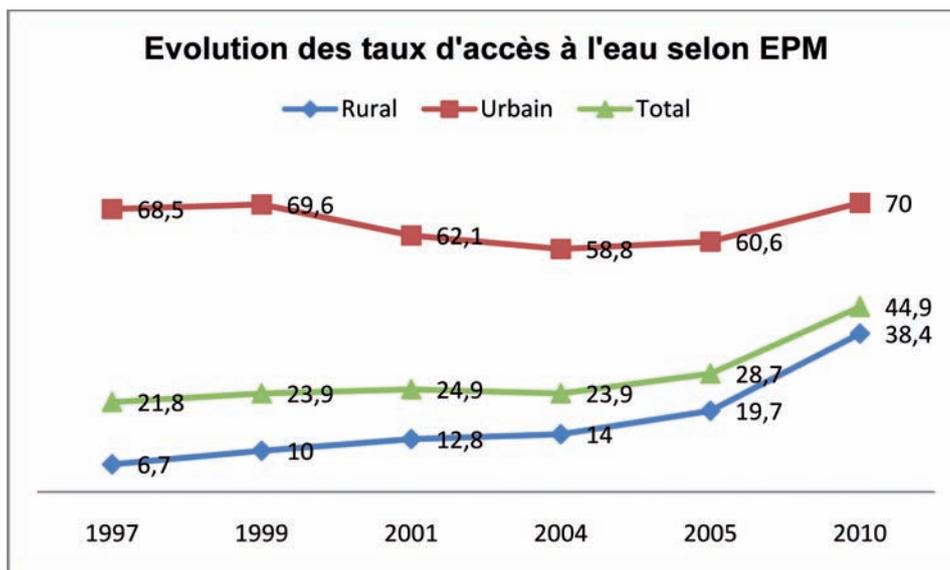
Evolution de l'accès aux services d'eau et d'assainissement

Au même titre que tous les autres pays membres du Système des Nations Unies Madagascar s'était souscrit à la Déclaration du Millénaire qui tient lieu de feuille de route internationale pour la réduction de la pauvreté. Concernant l'eau et l'assainissement et d'après les chiffres du Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), cible 7c à atteindre en 2015 sont respectivement 68% pour l'eau potable et 54% pour l'assainissement pour l'ensemble du pays ^{XX}.

Le taux d'accès à l'eau potable à Madagascar est en évolution constante selon l'Enquête Périodique auprès des Ménages avec un rythme de croissance moyenne de 1,77% de 1997 à 2010. Eu égard au taux d'accès à l'eau qui était de 44,9% en 2010 selon l'Enquête Périodique auprès des Ménages (EPM), Madagascar n'atteindra pas les OMD en eau si le rythme actuel est maintenu.

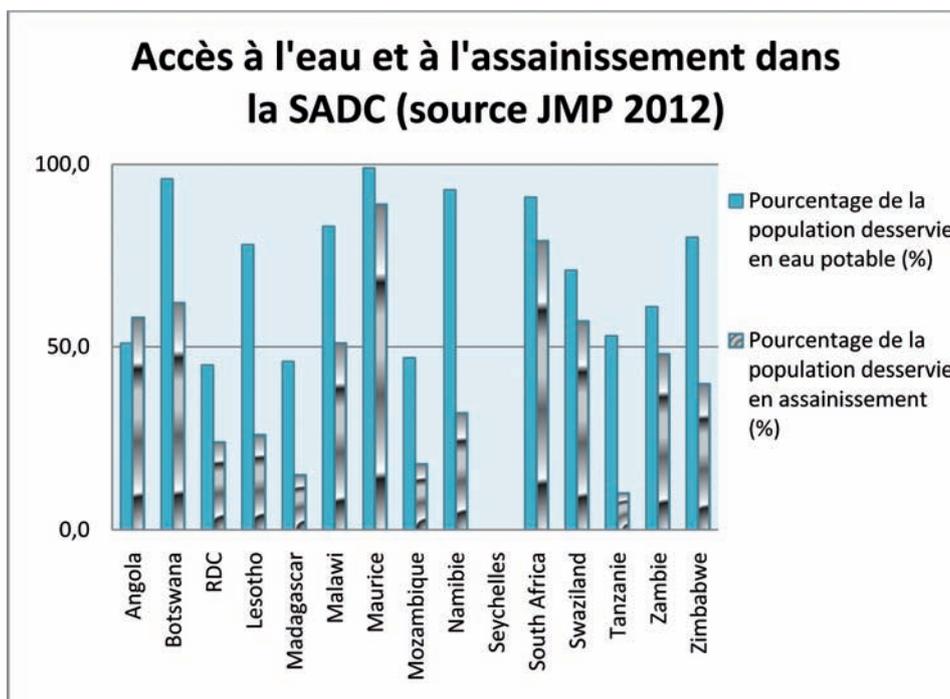
^{XIX} "Prix de l'eau" ou "prix" est utilisé ici pour décrire le prix payé soit à la commune soit à JIRAMA, pour les services de l'eau. La "taxe" de l'eau est la taxe prélevée par la commune sur le prix de ces services.

^{XX} Country Status Overview (CSO2) commissionné par Conseil des Ministres Africains en charge de l'Eau (AMCOW) et réalisé par le Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque Mondiale, en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque Mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2010.



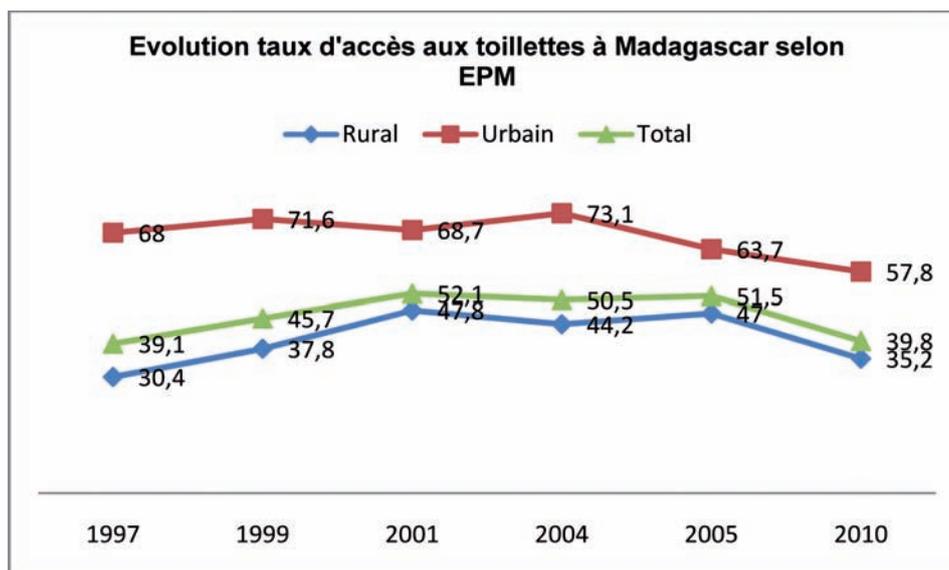
Les inégalités persistent entre les régions à Madagascar : le taux d'accès à l'eau potable varie de 11,9% dans la région d'Atsimo Atsinanana (une des régions la plus pauvre) à 83,4% dans la région de DIANA (la région la plus riche) ^{xxi}.

Selon le rapport du Joint Monitoring Programme OMS-UNICEF 2012, Madagascar comparé à ses voisins de la Southern Africa Development Community (SADC) se trouve à la traîne en termes d'accès à l'eau potable. Madagascar et la République Démocratique du Congo se trouvent en bas du tableau avec un taux d'accès respectivement de 46% et 45% alors que l'île Maurice caracole en tête avec un taux d'accès de 99%. En moyenne, le taux d'accès en eau est de 66,26% dans la région.



^{xxi} Rapport National de suivi des OMD-2010

En ce qui concerne l'assainissement, les enquêtes EPM révèlent une détérioration de la situation de l'accès aux toilettes à Madagascar. Le pourcentage de la population malgache qui défèque à l'air libre était passé de 48,9 % en 2001 à 51,2 % en 2010. Néanmoins, le nombre des personnes qui ont accès aux latrines améliorées, a sensiblement augmenté de 2005 à 2010.



Selon le rapport de JMP 2012 qui évoque un taux d'accès aux latrines améliorées de 15% à Madagascar, la situation de l'assainissement n'y est pas reluisant. Madagascar partage avec le Mozambique les deux derniers rangs en Afrique Australe en termes d'accès à l'assainissement.

Goulots d'étranglements

Le secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar fait face à des facteurs bloquants qui lui empêche d'assurer l'efficacité, l'efficience et la transparence. Ci-après une liste non exhaustive de ces facteurs bloquants :

- Le cadre légal et réglementaire présente des incohérences et des lacunes et est trop complexe pour être mis en œuvre.
- Le retard dans la mise en place des structures du secteur telles que la SOREA, la Société du patrimoine et le FNRE constitue un frein pour la bonne marche du secteur et crée une confusion et des empiètements des rôles et responsabilités.
- Le déséquilibre entre eau, assainissement et hygiène notamment en termes de programmation et budgétisation
- La clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes dont la redéfinition de la mission de l'Etat qui est présent dans tous les domaines (politique et réglementation, étude et planification, opérationnalisation et exploitation, contrôle et régulation et financement)
- L'ajournement de la décentralisation et de la déconcentration ne permet pas de doter les Collectivités Territoriales Décentralisées et de Services Territoriaux Déconcentrés d'accéder aux moyens requis la mise en place et l'opérationnalisation des services d'eau et d'assainissement.

- Le manque d'une stratégie claire et d'une volonté politique pour l'habilitation des communes en termes de maîtrise d'ouvrage
- L'insuffisance des capacités du secteur privé, de la société civile et des usagers pour opérationnaliser les services d'eau et d'assainissement. et plaider pour le secteur
- La programmation et budgétisation ne tient pas compte de la dimension pauvreté et vulnérabilité.
- Le système de suivi ne dispose pas des moyens appropriés pour la collecte, le traitement et la diffusion des informations.
- L'insuffisance de financement constitue un handicap majeur atteindre les OMD en eau et assainissement
- Le secteur ne dispose pas des argumentaires solides pour défendre sa cause au cours des conférences budgétaires
- L'inexistence d'un inventaire des financements hors budget fausse la visibilité dans le secteur.
- Le secteur a un problème en termes de capacités d'absorption et cela a un impact sur la performance du secteur

Pistes de solutions

Le tableau suivant résume les solutions qui peuvent être explorées pour redresser la situation du secteur.

Éléments constitutifs	Goulots d'étranglement du secteur	Options pour le futur	A court, à moyen et à long terme
1. Réformes institutionnelles et politiques	1.1 Incohérences et lacunes au niveau du cadre légal et réglementaire	1.1.1 Analyse critique et état des lieux du Code de l'eau et de la PSNA	CT
		1.1.2 Inventaire des modifications et amendements à faire au niveau de ces deux textes	MT
		1.1.3 Proposition d'une version amendée du Code de l'eau	LT
		1.1.4 Proposition de projet de Code d'Assainissement	LT
	1.2 Le retard dans la mise en place des structures du secteur	1.2.1 Mise en place d'une structure SOREA légère	C.T
		1.2.2 Elaboration d'un cahier des charges de la SOREA et de la Société du patrimoine incluant un Business Plan et un phasage de l'évolution de leur taille quant aux besoins	MT
	1.3 Le déséquilibre entre eau, assainissement et hygiène notamment en termes de programmation et budgétisation	1.3.1 Opérationnalisation du Comité interministériel PSNA composé des départements clés de l'assainissement et des partenaires techniques et financiers	C.T
		1.3.2 Elaboration d'un Plan d'action Assainissement incluant ses trois composantes	C.T
		1.3.3 Plaider pour une ligne budgétaire spécifique assainissement dans la PGE et Loi des finances	M.T et L.T
	1.4 La non habilitation des communes dans son rôle de maître d'ouvrage	1.4.1 Mise en place au niveau national d'une commission thématique sur la maîtrise d'ouvrage	CT
		1.4.2 Mise en place d'un pool de compétences, dissémination et harmonisation des outils pour accompagner le processus de maîtrise d'ouvrage dans tous les programmes et projets en cours	M.T
		1.4.3 Accompagnement du processus d'amélioration de la fiscalité locale	L.T
		1.4.4 Renforcements de capacités et du processus spécifique tel que FDL	M.T
		1.4.5 Développement des différentes formes de la délégation de gestion	L.T
1.4.6 Formulation des Plans d'urbanisme Directeurs pour les grandes villes			

	<p>1.5 La clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes dont la redéfinition de la mission de l'Etat qui est présent dans tous les domaines (politique et réglementation, étude et planification, opérationnalisation et exploitation, contrôle et régulation et financement)</p>	<p>1.5.1 Finalisation et validation de la charte des responsabilités du secteur 1.5.2 Mise à jour de la stratégie du secteur incluant un mode opératoire aux niveaux central et décentralisé</p>	<p>CT MT</p>
<p>2.Coordination sectorielle : approche sectorielle dans la planification du développement, harmonisation des bailleurs, cadres réunissant de multiples acteurs pour permettre une grande participation des acteurs non étatiques à différents niveaux</p>	<p>1.6 L'insuffisance des capacités du secteur privé, des usagers pour opérationnaliser les services d'eau et d'assainissement.</p> <p>1.7 La programmation et budgétisation ne tient pas compte de la dimension pauvreté et vulnérabilité.</p> <p>2.1 La lenteur dans la mise en œuvre de décentralisation et la déconcentration en termes de programmation, budgétisation et suivi</p>	<p>1.6.1 Mise en œuvre de la Stratégie de développement du secteur privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement 1.6.2 Intégration de la micro-finance dans le secteur et mise en place des fonds de garantie 1.6.3 Mise en œuvre de l'Objectif Based Aid</p> <p>1.7.1 Définition des critères de pauvreté et vulnérabilité 1.7.2 Intégration de ces critères dans la programmation et budgétisation au niveau central et décentralisé 1.7.3 Suivi de la prise en compte de ces critères dans la mise en œuvre</p> <p>2.1.1 Renforcement des capacités des directions régionales et interrégionales 2.1.2 Mise en œuvre de la PND2 (Plan d'Action National pour la Décentralisation et la Déconcentration) 2.1.3 Une bonne gouvernance incluant une redevabilité des autorités vis-à-vis des administrés, un contrôle rigoureux de la légalité et une transparence totale dans la gestion communale par le biais d'un équilibre des pouvoirs entre l'organe exécutif et délibérant 2.1.1 Une augmentation plus conséquente des transferts de l'État (dotations et subventions) en faveur des communes 2.1.2 L'élaboration et la mise à jour des plans d'urbanisme qui constituent un préalable au développement local en milieu urbain 2.1.3 Accompagnement du processus BPOR dans les 17 régions 2.1.4 Mise en œuvre du mode opératoire du secteur</p>	<p>M.T L.T L.T L.T L.T L.T MT MT</p>

	2.2 Le système de suivi ne dispose pas des moyens appropriés pour la collecte, le traitement et la diffusion des informations.	2.2.1 Etablissement d'un nouveau mode opératoire du suivi incluant un circuit d'information impliquant le niveau décentralisé 2.2.2 Renforcement et amélioration des outils existants 2.2.3 Mise en place d'un comité mode opératoire du suivi.	M.T M.T LT
3. Financement du secteur :	3.1 Insuffisance de financement (niveau de financement actuel à multiplier par 4 pour atteindre les OMD) et retard dans la mise en place ou déblocages des nouveaux fonds	3.1.1 Elaboration d'une stratégie à moyen terme en matière mobilisation de financement 3.1.2 Création d'une Unité de mobilisation de fonds au sein du Ministère en charge de l'eau 3.1.3 Faciliter l'Unité de coordination du secteur et les tables rondes de bailleurs de fonds 3.1.4 Renforcement des capacités du ministère de l'eau en termes de processus budgétaire. 3.1.5 Mise en place d'un cadre d'exploitation des infrastructures d'AEPA permettant le recouvrement des coûts afin d'assurer l'équilibre financier de la gestion des systèmes, tout en prenant en compte la volonté et la capacité de payer des usagers. 3.1.6 Mise en place d'une bonne circulation des informations concernant les financements du secteur	M.T M.T M.T M.T CT MT
	3.2 Inexistence du mapping du financement hors budget	3.2.1 Conduite d'une étude pour inventorier tous les financements hors budget (qui pourrait être incluse dans la Revue des Dépenses Publiques)	LT
	3.3 Problème en termes de capacités d'absorption du ministère de l'eau et performance du secteur	3.3.1 Mise en application du mode opératoire 3.3.2 Accompagnement du processus de passation de marché au niveau du gouvernement	L.T M.T
4. Capacités et dispositions institutionnelles :	4.1 L'insuffisance des capacités du secteur privé, de la société civile et des usagers pour opérationnaliser les services d'eau et d'assainissement et plaider pour le secteur	4.1.1 Amélioration du climat des affaires du secteur pour que celui-ci soit plus non favorable au secteur privé 4.1.2 Elaboration d'une stratégie pour la professionnalisation du métier de l'eau 4.1.3 Opérationnalisation du Centre des Ressources Humaines et Technique du secteur 4.1.4 Structuration de la société civile au niveau communal	L.T MT MT LT

Conclusions

Les résultats de cette étude sur le regard critique sur le secteur eau potable, assainissement et hygiène à Madagascar ont permis de tirer quelques enseignements sur le contexte, les potentialités, les facteurs de blocages et les dispositions que le secteur pourrait prendre.

Opportunités et/ou potentialités

a. **Le secteur dispose d'un socle juridique très solide fondé sur le Code de l'eau et la PSNA.** L'avènement de ces deux textes juridiques et réglementaires a permis d'asseoir toutes les dispositions et restrictions relatives au secteur eau et assainissement. Ces textes sont aussi déclinés en décrets et arrêtés d'application.

b. **Des outils de planifications, de budgétisations, de suivi et évaluation et d'opérationnalisation sont disponibles dans le secteur.** Ces outils sont utilisés par toutes les parties prenantes pour instaurer la bonne gouvernance dans le secteur.

c. **Le découpage territorial est très poussé à Madagascar.** Il s'agit d'un jalon important pour la mise en œuvre de la gouvernance locale et la politique de développement de proximité.

d. **La loi régissant la passation des marchés est bien élaborée à Madagascar et le Ministère de l'eau est bien avancé dans le cadre de la mise en place des dispositifs recommandés par les textes légaux et réglementaires.**

Contraintes et obstacles

a. L'insuffisance de financement constitue un très sérieux problème pour le secteur et lui empêche d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

b. L'inexistence des structures de régulation (SOREA) et de coordination des services d'eau potable en milieu urbain (Société du patrimoine) crée une confusion et une situation où des acteurs sont obligés de marcher sur les plates-bandes des autres.

c. La négligence de l'assainissement ne permet pas d'optimiser la réduction des maladies liées à l'eau.

d. Les couches défavorisées et vulnérables sont les laissés-pour-compte de la programmation et de la budgétisation.

e. Les acteurs du secteur notamment les opérateurs privés et la société civile ne disposent pas de toutes les compétences requises pour la bonne marche du secteur.

f. Le manque d'une vision claire sur les transferts de compétences aux communes ralentit leur habilitation en tant que maître d'ouvrage.

Recommandations

Le secteur eau, assainissement se doit de prendre toutes les dispositions relatives à la bonne gouvernance à savoir l'efficacité, la transparence, la redevabilité, l'équité et la durabilité afin de redresser les obstacles susmentionnés.

Bibliographie

1. RAPPORT No.: 38687 - MG, Madagascar, Revue de Dépenses Publiques, Réalisation du Madagascar Action Plan: Analyse pour des Résultats, Partie IV: eau et assainissement, Banque Mondiale, mai 2007.
2. Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement, Gouvernement Malgache Novembre 2008.
3. L'urbanisation ou le nouveau défi malgache, Banque Mondiale, Mars 2011.
4. Pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement, Lovy Rasolofomanana, 2007.
5. Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, Auteur Patrice Rakotoniaina, juin 2010.
6. Madagascar : vers un agenda de relance économique, Banque Mondiale, Auteur Jacques Moriset, juin 2010
7. Penser local, agir local, WaterAid, mars 2008.
8. Renforcement des capacités décentralisées et déconcentrées dans le secteur alimentation en eau potable et assainissement, ICEA-SOMEAH, Décembre 2004
9. <http://www.mineau.gov.mg>
10. Loi n° 2004 - 009 du 24 juin 2004 portant Code des marchés publics
11. Note de M. Herivelo RAKOTONDRAINIBE, Coordonateur National Diorano-WASH, Septembre 2010
12. Livret AEP-Latrine, Ministère de l'eau & al, 2011.
13. Country Status Overview (CSO2) commissionné par Conseil des Ministres Africains en charge de l'Eau (AMCOW) et réalisé par le Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque Mondiale, en collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Banque Mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2010.
14. Gros plan sur l'Assainissement -Madagascar, Manifeste à l'intention du Ministère chargé de l'Eau et de l'Assainissement, WaterAid Janvier 2009.
15. Etude sur le suivi budgétaire dans la Région Atsinanana, WaterAid, Décembre 2010.
16. Etude politique et fiscale pour l'accès à l'eau et l'assainissement, Aaron Dibner-Dunlap Nadia Hussaini, Dahlia Morched Neda Sobhani Hyungjoo Son et Victor Vazquez de School of International and Public Affairs de Columbia University
17. Rapport national de suivi des OMD - 2010, Gouvernement malgache et Système des Nations Unies, 2012.



**Pour de plus amples informations,
veuillez contacter Lovy Rasolofomanana
à d'adresse e-mail suivante : ralovy@yahoo.fr**