

***Etude qualitative des pratiques et des freins à une gestion pérenne des
petites infrastructures d’adduction en eau potable
dans le Sud de Madagascar***

Pays : Madagascar

Régions : Androy ; Anosy

Districts : Ambovombe-Androy, Tsihombe (région Androy) ; Amboasary-Atsimo (région Anosy)

Communes : Ambovombe, Andalatanosy, Anjaky-Ankilikira, Antanimora Atsimo, Imanombo, Jafaro, Marovato Befeno, Sihanamaro (district d’Ambovombe-Androy) ; Antaritarika, Ankilivalo, Imongy, Nikoly, Tsihombe (district de Tsihombe) ; Ambinany Andoharano, Amboasary, Berano, Ebelo, Ifotaka, Marotsiraka, Ranobe, Tomboarivo (district d’Amboasary-Atsimo)



Anna Panizzoli – Chargée des Etudes Opes

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Cadre réglementaire et institutionnel du secteur EAH	3
2.1. Structuration institutionnelle du secteur EAH	3
2.2. Lignes directrices de la gestion à travers le temps.....	4
2.3. Modes de gestions privilégiés	4
3. Types de gestion.....	5
3.1. Modes de gestion communautaires.....	5
3.2. Modes de gestion privée	7
3.3 Absence de gestion	8
4. Ecueils de la gestion	8
4.1. Facteurs contextuels	8
4.2. Stratégie des acteurs humanitaires.....	10
4.3. Difficultés institutionnelles.....	11
6. Conclusion	13
Fiche Action 1 : Entreprise de réparation de PMH.....	14
Contexte qui justifie la proposition	14
Actions envisagées	14
Conditions pour que la proposition soit gagnante.....	14
Fiche Action 2 : STEAH au niveau communal	15
Contexte qui justifie la proposition	15
Actions envisagées	15
Conditions pour que la proposition soit gagnante.....	15

1. Introduction

Les lacunes de la gestion dans le Sud se manifestent par une proportion importante d'infrastructures non fonctionnelles et/ou abandonnées. Ainsi, fin septembre 2022, les résultats préliminaires de l'enquête de MEDAIR sur l'inventaire de 3000 points d'eau dans 6 districts du Sud montrent qu'environ 40% des points d'eau ciblés sont non fonctionnels (MEDAIR, 2022).



Figure 1 - Carte des communes ciblées par l'étude.

Ce constat entraîne un intérêt croissant des acteurs humanitaires pour la pérennisation des infrastructures qui s'exprime par la mise en œuvre d'un volet *soft* (ateliers de sensibilisation, gestion des ouvrages, création de Comités de Point d'Eau (CPE)) dans leurs stratégies d'intervention opérationnelles.

La présente étude est une analyse quantitative des mécanismes de gestion qui existent sur les pompes à motricités humaines (PMH) et les petits réseaux d'adduction (AEP) principalement dans le district d'Ambovombe-Androy.

Sans prétendre être exhaustif, ce rapport expose les

résultats de l'étude et identifie des pistes de réflexion sur la gestion et la pérennisation des ouvrages.

2. Cadre réglementaire et institutionnel du secteur EAH

2.1. Structuration institutionnelle du secteur EAH

Parmi les documents clés du secteur EAH à Madagascar, figurent :

- le Code de l'Eau et ses décrets d'application qui prévoient que :
 - Les communes sont Maîtres d'Ouvrage (MOA) des systèmes EAH ;
 - Le service public de l'eau est payant et son prix de vente doit concilier la capacité financière des usagers, le coût d'investissement et le coût d'exploitation des ouvrages ;
 - La gestion de la ressource en eau par bassin versant doit être faite de manière intégrée.
- la Politique Nationale de l'EAH qui définit les axes prioritaires du secteur en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement à l'horizon 2030.
- la Loi Organique sur la Décentralisation 2014-018 (pS-Eau, 2021) qui conforte les communes comme collectivités territoriales décentralisées compétentes en matière de gestion EAH.

La hiérarchie du secteur EAH institutionnel s'organise autour :

- du **Ministère de l'eau de l'assainissement et de l'hygiène (MEAH)** qui s'occupe de la coordination générale des activités du secteur EAH ;
- des **Directions Régionales de l'EAH (DREAH)** qui ont pour mission la mise en œuvre de la coordination régionale et l'assistance des communes à la maîtrise d'ouvrage ;

- des **régions** qui ont compétence sur la programmation régionale du développement ;
- des **communes** qui sont responsables de la programmation communale et de la maîtrise d’ouvrage. Elles agissent ainsi en tant qu’autorités publiques responsables vis-à-vis des usagers du service public de l’EAH.

Les acteurs humanitaires et internationaux ont également un rôle majeur dans le développement du secteur EAH. Ils construisent et réhabilitent les points d’eau, mettent en œuvre des dispositifs de gestion, réalisent des ateliers de sensibilisation, financent certains projets, ...

2.2. Lignes directrices de la gestion à travers le temps

Avant 2015, la gestion des infrastructures était confiée aux communautés ou aux instances communales, où l’eau était payée au forfait mensuel ou annuel. Il y avait très peu d’implication de la commune et des usagers dans la réalisation de l’ouvrage et les acteurs humanitaires finançaient l’infrastructure en prenant, avec les DREAH, les décisions. On observait ainsi un manque de compétences techniques et finalement l’incapacité des communes et des instances de gestion à assurer les réparations et le service public de l’eau. Ceci est à la base du constat d’échec de la gestion communautaire et communale et a entraîné la réorientation vers la gestion par un tiers.

En 2015, les autorités EAH commencent à pousser pour une gestion privée des ouvrages à grande échelle (les PMH en sont généralement exclues). Dans le cadre d’appels nationaux à manifestation d’intérêt non-restreints, beaucoup d’associations, d’organisations et de petites entreprises ont été rattachées à une commune, où elles s’occupent de plusieurs réseaux AEP en échange d’un paiement fonction du volume consommé. Les communes restent peu impliquées dans la réalisation des ouvrages et dans les décisions inhérentes à leur gestion, malgré une légère amélioration. L’incapacité des petits fermiers à recouvrir les dépenses, ainsi leur manque d’expérience dans la gestion, les révèlent souvent incapables d’assurer la gestion des systèmes et ils quittent leur poste en cas de panne.

La volonté politique est désormais de faciliter la transition et la réussite de la gestion privée par le biais de 2 stratégies élaborées pour éviter de réitérer l’expérience de 2015 :

- Pour les nouvelles infrastructures de type réseaux AEP il est demandé aux grandes entreprises ou consortium d’entreprises de participer à la construction de l’ouvrage, de contribuer à une partie de l’investissement initial, et de s’occuper de sa gestion. Des consultations industrielles et des appels nationaux à manifestation d’intérêt restreint sont en cours pour attirer des entreprises dans le Sud. Les autorités sont appuyées par des acteurs humanitaires dans cette démarche.
- Pour les anciennes infrastructures, la gestion est déléguée à de plus petites entreprises présentes aujourd’hui dans le Sud.

Afin de favoriser et d’acter la transition vers une gestion privée des ouvrages, une politique de transformation des PMH en systèmes multi-usage (MUS) est en cours dans le Grand Sud dans la cadre du projet MIONJO. Pour assurer la rentabilité des gestionnaires, les autorités prévoient :

- qu’une entreprise s’occupe de la gestion de toutes les infrastructures d’une commune (y compris PMH), sur le territoire d’une commune ;
- que cette entreprise s’occupe de plusieurs communes sur un même axe.

2.3. Modes de gestions privilégiés

Pour les infrastructures de petite échelle, y compris les PMH, la gestion par la communauté des usagers est traditionnellement privilégiée et recommandée par les autorités et textes clés du

secteur EAH. Lorsqu'elles sont formalisées, ces gestions sont confiées à des Comités de gestion de Point d'Eau (CPE) ou à des associations.

La gestion des ouvrages de plus grande échelle, y compris les réseaux AEP et les systèmes MUS, demande une plus grande capacité technique et financière. Le Code de l'Eau définit que l'exploitation des réseaux peut être assurée par le :

- **Contrat de gérance ou gestion en régie directe.** Les communes assurent la maintenance et l'entretien de l'infrastructure.
- **Contrat de concession.** La gestion est confiée à un tiers qui assure l'exploitation, la maintenance et les investissements. Le contrat de concession se fait entre l'Etat et certaines entreprises gestionnaires, comme la JIRAMA et l'AES.
- **Contrat d'affermage.** La plus répandue dans le pays, cette gestion est confiée à un tiers après appel d'offre. Il assure l'exploitation, la maintenance et les investissements de renouvellement. La construction est, elle, assurée par l'Etat ou d'autres acteurs.

La vente de l'eau sur les réseaux AEP se déroule généralement de la façon suivante :

- Les entreprises fixent un prix/m³ en concertation avec toutes les parties prenantes et les particuliers payent, normalement sur une base mensuelle, une facture sur le volume d'eau consommé. Le prix de l'eau oscille, lors de l'étude, entre 100 et 200 ariary le bidon de 20L.
- Sur les bornes fontaines, les fontainiers collectent le paiement des usagers. Les fontainiers ne sont pas en contrat avec l'entreprise qui les sélectionne très souvent sur la base de la localisation de leur maison ou de leur activité (gestion d'un commerce). Les fontainiers définissent les horaires de travail, en fonction de la disponibilité de l'eau sur la borne. Sans être salariés, ils gardent un pourcentage défini avec l'entreprise sur la vente de l'eau.
- Dans un deuxième temps, les techniciens de l'entreprise ou les « responsables du réseau » collectent l'argent auprès des fontainiers après vérification du compteur et généralement sur une base mensuelle. Les techniciens de l'entreprise ou les responsables du réseau gardent une partie de cet argent, établie en accord avec l'entreprise, qui est destinée aux réparations (achat de petites pièces) et au fonctionnement du système (carburant).
- S'il reste de l'argent de la vente de l'eau, ils doivent le remettre à l'entreprise. Parfois, ils ont le droit à prendre de l'eau aux BF.

Dans les contrats d'affermage et de concession, le gestionnaire doit remettre un pourcentage des sommes collectées lors de la vente d'eau à la commune qui l'utilisera pour les dépenses EAH.

3. Types de gestion

3.1. Modes de gestion communautaires

3.1.1. Comités de gestion des points d'eau (CPE)

Depuis la réalisation des premières PMH, et conformément aux directives des autorités, les CPE ont été le dispositif de gestion privilégié. Ce sont des institutions issues des communautés d'usagers qui se composent de 8 à 10 membres (président, trésorier, techniciens, ...). Les CPE sont créés après réception de la PMH via des réunions en invitant les membres de la communauté à participer. La réparation de pannes et la collecte de cotisations est confiée aux CPE.

Le non-fonctionnement des CPE après le départ des organisations est communément admis. Même si des exceptions peuvent exister, il semble que les CPE créés aujourd'hui dans le Sud ne sont pas vraiment actifs puisque les communautés ne se les approprient pas.

En effet, le CPE est un dispositif standard venant de l'extérieur des communautés. Les spécificités des communautés ne sont pas prises en compte lors de la création de CPE, qui perdent de

la légitimité en étant créées de façon expéditive, comme s’il s’agissait d’une tâche parmi d’autres sur le planning humanitaire. Pour autant, les communautés ont intégré le « discours du développement » et « jouent le jeu » en laissant penser que les comités existent afin d’obtenir la confiance des acteurs humanitaires et d’augmenter la probabilité d’être ciblées comme bénéficiaires.

3.1.2. Gestion par des associations

Dans les zones urbanisées, comme les chefs-lieux de commune et de district, la gestion des pompes est souvent déléguée à des associations dont la création est antérieure à la construction de la PMH et dont l’activité ne s’articule pas initialement autour cette gestion. Il peut s’agir d’associations de femmes qui se regroupent autour d’intérêts communs comme la religion ou l’agriculture. L’attribution des PMH aux associations se fait à travers des appels d’offre (AO).

Plusieurs facteurs peuvent entraîner un désengagement des membres de l’association :

- les membres des associations ne sont pas forcément usagers de la PMH qu’ils gèrent ;
- l’intérêt initial de l’association est souvent très éloigné des PMH et de leur gestion ;
- les associations sont souvent trop rapidement formées à la gestion de la pompe (pas les compétences techniques nécessaires pour assurer les réparations) ;
- parfois c’est aussi un manque de moyens financiers, qui découle généralement de l’absence de cotisations, qui les empêche d’assurer les réparations.

Les associations qui réussissent le mieux dans la gestion des PMH ont souvent déjà travaillé avec des acteurs humanitaires. Ce sont des entités de plus grande taille, avec plus de capacités techniques et financières. Elles trouvent de plus un intérêt à la gestion des PMH comme la possibilité de faire du profit ou le fait que davantage de projets les sollicitent dans un but collaboratif.

3.1.3. Gestion informelle

Des mécanismes de gestion informels ont été identifiés et nous amènent à questionner la corrélation faite entre l’existence d’une instance de gestion et la réalisation d’une maintenance curative (réparation de pannes). Parmi ces dispositifs qui se sont développés spontanément, voici quatre modes de gestions informelles qui semblent adaptées au contexte :

- Une **gestion de proximité** de personnes non rémunérées (personne âgée, femme seule, ...), à qui la communauté fait confiance et qui ont du temps pour s’occuper de l’ouvrage. La PMH est généralement accessible à tous et les gérants peuvent collecter des cotisations en plus de veiller à l’hygiène et à la sécurité de la PMH. Les réparations de pannes mineures sont parfois assurées par les gérants de proximité mais les réparations lourdes le sont rarement par manque d’argent, de matériel et de connaissance. Parfois un CPE avait initialement été créé pour cet ouvrage.
- Lorsqu’une PMH est destinée à un groupe exclusif d’usagers (école, centre de santé), elle peut bénéficier d’une **gestion pseudo-institutionnelle** par les individus qui représentent l’institution. Ces gérants sont souvent mieux équipés (connaissances, réseaux, ...) que les gérants de proximité. Les réparations lourdes ne sont pour autant pas toujours effectuées.
- Dans certaines communautés, un individu bénéficiant d’un statut élevé (chef de fokontany, agent communautaire) prend en charge la gestion du point d’eau : **gestion par un notable**. Ils disposent de plus de pouvoir que les gérants institutionnels (relations avec la mairie) et peuvent l’utiliser pour demander de l’aide. En revanche, l’abus de pouvoir de la part du notable est possible. Ici aussi, les difficultés de réparations existent.
- Lorsque la pompe (ou BF) se trouve sur un terrain privé, elle fait souvent l’objet d’une **gestion par propriétaire auto-proclamé**. Bien que l’ouvrage reste propriété de la commune, le propriétaire du terrain s’octroie la responsabilité (sécurité, intégrité, propreté) et les revenus engendrés par la PMH. Du fait de sa position de force, le propriétaire terrien peut abuser de son

pouvoir (favoriser un groupe d’usagers, interdire l’accès, ...). Les propriétaires auto-réclamés ont plus de moyens que les autres gestionnaires. La vente de l’eau leur constitue une source de revenu. Le risque d’abus de cette position vis-à-vis d’autres personnes existe ici aussi.

3.2. Modes de gestion privée

3.2.1. Petites entreprises gestionnaires

Des petites entreprises de la régions, fondées et basées dans le Sud, s’occupent principalement des anciens réseaux AEP dans le cadre de contrat d’affermage. Les acteurs humanitaires peuvent les avoir accompagnées dans leur développement.

Pour ces entreprises, il s’agit généralement de leur première expérience dans la gestion des ouvrages et leur financement est presque uniquement assuré par la vente de l’eau. Elles opèrent en sous-effectif dans des bureaux de fortune. Leurs techniciens ont des compétences et des moyens limités et ont souvent un travail « à côté ». Les petites entreprises sont plus nombreuses dans le Sud qu’en 2015, les acteurs humanitaires ayant travaillé sur le volet « gestionnaires », et que le contexte est plus favorable (augmentation du nombre de réseaux AEP), entraînant des retombées positives (mobilisation de fournisseurs, partage de connaissance, ...).

Bien que certaines petites entreprises gestionnaires assurent leur mandat avec succès, d’autres rencontrent des difficultés qui peuvent aller jusqu’à l’abandon de l’ouvrage.

3.2.2. Grandes entreprises gestionnaires

Les grandes entreprises ou les consortium d’entreprises sont rarement basées dans le Sud où elles ne travaillent pas prioritairement, même si les acteurs humanitaires et les autorités œuvrent pour les attirer. Elles s’occupent prioritairement des nouveaux réseaux AEP en tant qu’entreprise ICG (Investisseurs, Constructeurs et Gestionnaires).

Les grandes entreprises gestionnaires sont liées aux communes via un contrat d’affermage qu’elles honorent généralement grâce à un capital, une expérience et des connaissances techniques importants. Pourtant, être rentable dans le Sud reste un enjeu pour toutes les entreprises, peu importe la taille (faible ressource en eau, difficultés de paiement) et le non-respect des contrats est parfois constaté (non-versement du pourcentage à la commune, pannes non réparées, ...).

Le défi est que pour le moment, la construction permet aux entreprises de réaliser un bénéfice, mais la gestion est déficitaire. Tant que cette gestion sera déficitaire, rien ne pourra forcer les entreprises à assurer un contrat de gestion long terme.

3.2.3. L’AES et la JIRAMA

L’AES est une entité publique attachée au MEAH. Elle travaille uniquement dans le Grand Sud. La JIRAMA est une entreprise privée dont l’Etat est actionnaire. Elle opère sur deux volets principaux : l’eau mais surtout l’électricité. L’AES et la JIRAMA sont affiliées par l’Etat à certaines communes, généralement les plus urbanisées. Elles opèrent dans le cadre des contrats de concession et s’excluent mutuellement. L’AES et la JIRAMA s’occupent de la totalité de la chaîne d’eau potable : de la production à la distribution, en passant par le transport grâce à des ouvrages qui varient d’une ville à l’autre (pompes submersibles, systèmes de désalinisation, camions-citernes, réseau de canalisations).

Elles sont organisées de la façon suivante :

- L’AES fonctionne avec des antennes (Andalatosy, Antanimora, ...) qui, dans l’Androy, dépendent de l’AES d’Ambovombe. En cas de panne trop complexe, l’AES d’Ambovombe peut se tourner vers le MEAH.
- Les JIRAMA de Tsihombe et d’Amboasary constituent des antennes de la Direction Provinciale de la JIRAMA. Elles sont dotées de techniciens et de fonds propres pour gérer

les dysfonctionnements. En cas de pannes plus complexes elles sollicitent la JIRAMA de Tuléar, voir l'Etat pour la recherche de financements.

Le service de l'AES et de la JIRAMA reste irrégulier dans l'espace et dans le temps. L'eau n'est pas disponible en continu (coupures d'électricité, pompe endommagée, réparation d'ouvrages). De plus le service ne couvre généralement que quelques zones, du fait d'un volume d'eau produit insuffisant (baisse du niveau de la rivière, pannes sur le système, pression insuffisante pour distribuer l'eau, ...).

En général les usagers de l'AES et de la JIRAMA, ne sont pas satisfaits du fait de la salinité et des coupures du service. Ainsi, les usagers se tournent vers d'autres systèmes (charretiers à Ambovombe, bidons remplis à la Mandrare, ...). Il est intéressant de noter que les autorités locales des communes où l'AES et la JIRAMA opèrent, bien que peu satisfaites, ne considèrent pas la gestion en régie directe comme des alternatives à la gestion par concession : « il est impossible pour nous d'assurer ce service, c'est bien de le déléguer à des entités spécialisées ».

3.3 Absence de gestion

Sur certaines PMH on observe une absence totale de dispositifs de gestion, y compris informels, surtout dans les zones avec une plus grande disponibilité de points d'eau gratuit (rivières, puits).

Les communautés d'usagers ne semblent pas concernées par le mauvais état de leur pompe, son entretien ou ses pannes. Elles restent parfois passives et s'approvisionnent à un autre point d'eau, même s'il présente des conditions moins favorables (eau plus salée, distance plus grande).

L'absence de gestion est souvent niée par les communautés, qui affirment qu'un dispositif de gestion est actif, s'étant approprié le langage humanitaire. Derrière ce déni, il y a la volonté des usagers de ne pas décevoir les projets pour être ciblés comme bénéficiaires.

Parfois les usagers s'impliquent avec plus ou moins de résultat dans la résolution de problème lors de dysfonctionnements. Leur mobilisation peut prendre les formes suivantes :

- Se tourner vers les autorités locales (maires, ...) ;
- Solliciter l'aide des acteurs humanitaires ;
- Solliciter une entreprise de réparation ou les techniciens de la commune ;
- Mobilisation des usagers comprenant une cotisation extraordinaire et l'appel à ceux qui, dans le village, ont une expérience comme techniciens.

4. Ecueils de la gestion

Différents facteurs semblent pouvoir expliquer les lacunes de la gestion observées aujourd'hui. La somme de ces facteurs impacte la gestion.

4.1. Facteurs contextuels

Le manque d'argent des communautés est aggravé dans le Sud par les faibles revenus agricoles que provoque la sécheresse, rendant difficile l'achat de pièces et outils ou paiement d'un prestataire par les usagers. Par ailleurs les difficultés d'approvisionnement en dehors d'Antananarivo aggravent encore ces lacunes en matériel.

Le manque de compétence technique des usagers n'est pas résolu par les formations dispensées par les acteurs humanitaires (trop courtes, peu de pratique, ne couvrent pas tous les types de pannes).

Lorsqu'ils disposent d'assez d'argent, ils manquent d'entreprises à qui faire appel pour les réparations. Une seule association opère dans le Sud et sa capacité à assurer un service satisfaisant est

faible du fait d'un manque de pièces et de moyen de transport (fin de la donation qu'elle avait reçue, rentabilité ne lui permettant pas de s'approvisionner).

4.1.1. Facteurs socio-anthropologiques

Au sein des communautés, on observe souvent des tensions ou une faible soudure sociale (scission de fokontany, cadenas sur les portes, entraide uniquement à l'occasion de funérailles, ...). Le manque de communication et de confiance nuisent à une gestion communautaire.

De plus, les PMH sont parfois le seul bien communautaire de la zone et sont perçues par les usagers comme biens publics, donc gratuits et à exploiter sans obligations ni règles. Une posture d'« utilisation dérèglementée » se couple ainsi au désengagement des usagers.

En conséquence, la population se sent déresponsabilisée et ne s'implique pas dans la résolution des problèmes et réparations.

4.1.2. Réticence à payer

Les cotisations ne constituent pas des paiements de l'eau mais des participations régulières pour former une caisse de prévoyance mobilisée lors des défaillances des PMH. En plus de l'incapacité réelle à cotiser, une différence culturelle dans l'appréhension du paiement existe.

Contrairement aux usagers des villages, les usagers des zones urbaines ont pris l'habitude de payer l'approvisionnement en eau. Ils ont aussi un mode de vie qui les amène à privilégier les PE payants (comme PMH et BF) à ceux qui ne le sont pas (puits publics, rivières, ...). Ils ont aussi

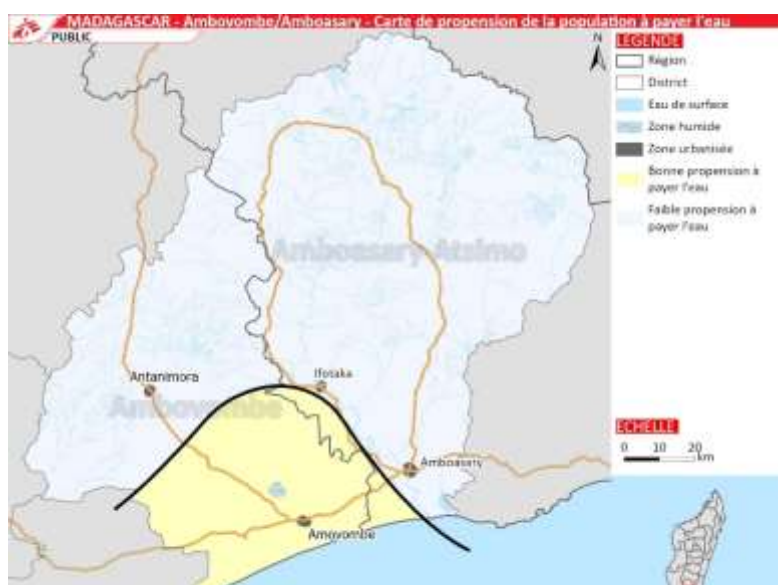


Figure 2 : Carte de la propension de la population à payer l'eau.

généralement plus d'argent que les villageois et moins de temps pour chercher des PE gratuits, souvent plus éloignés.

Dans les zones avec peu de disponibilité de point d'eau non-payants, les usagers sont moins réticents à payer. Les réticents remplacent les points d'eau payants par les gratuits, même quand les conditions associées sont pires (distance, salinité, saleté, ...).

Ainsi, la propension à payer l'eau des usagers du secteur centre-nord du district

d'Ambovombe-Androy et des usagers du district d'Amboasary, zones relativement riches en point d'eau est plus faible que pour les usagers du sud du district d'Ambovombe-Androy.

Enfin le mode de gestion des cotisations est souvent flou (tenue de caisse, entrées et sorties monétaires, usage des fonds sur le long terme, ...).

4.1.3. Dynamiques de pouvoir autour de la vente de l'eau

Certains individus cherchent à faire du profit avec la vente de l'eau grâce au contrôle d'une ressource limitée. Les infrastructures comme les systèmes informels d'approvisionnement en eau reflètent certaines dynamiques de pouvoir se déroulant autour de la vente de l'eau.

Sur les bornes fontaines, les fontainiers profitent parfois de leur position de pouvoir de contrôle de la borne, pour accroître leur revenu au détriment des usagers. Il peut notamment arriver qu'ils fixent un prix plus élevé que le seuil fixé par les gestionnaires ou qu'ils ne remplissent pas entièrement les bidons de 20L.

Les responsables du réseau et les techniciens peuvent aussi chercher à faire du profit en utilisant leur supériorité hiérarchique pour faire une marge sur la vente de l'eau au détriment des fontainiers.

Ces dynamiques sont observées sur des systèmes informels d'approvisionnement (système de charretiers d'Ambovombe, revente de bidons de 20L à Amboasary ville et sur la route entre Amboasary et Ambovombe). Certains acteurs de ces systèmes (propriétaires de puits, charretiers, individus qui collectent l'eau de la Mandrare, ...), profitent du manque d'alternative pour les usagers (pénurie d'eau, interruptions sur le service, eau salée) pour augmenter les prix des bidons de 20L parfois jusqu'à 2000 - 3000 Ariary.

4.2. Stratégie des acteurs humanitaires

4.2.1 Parachutage

Même si les PMH sont parfois la seule forme d'accès à de l'eau de qualité, la mise en œuvre d'un besoin qui n'a pas été exprimé en amont peut empêcher son appropriation par les usagers. Faire une mise en œuvre de façon expéditive et sans impliquer la communauté ciblée aggrave ce constat.

Ainsi, le parachutage massif et inconditionné des PMH auquel on assiste depuis des années a contribué à nourrir l'inclinaison à la déresponsabilisation et à l'utilisation dérèglementée puisque les PMH sont perçues comme des « cadeaux ».

4.2.2. Manque de concertation

En plus de ces constructions non coordonnées, les stratégies humanitaires manquent de concertation et de dialogue avec les communautés. Elles se basent, au mieux, sur une simple information.

Le choix du site de réalisation d'un ouvrage joue un rôle fondamental pour assurer sa durabilité, y compris son intégrité physique et sa pertinence par rapport aux spécificités de la communauté ciblée. Les conflits inter et intracommunautaires et les relations de pouvoir associées s'accompagnent d'une dimension spatialisée. Si le site n'est pas bien choisi, l'infrastructure peut devenir catalyseur de tensions et leur lieu d'expression.

Par ailleurs le choix de l'ouvrage est éminemment politique puisque le Code de l'Eau prévoit que les PMH sont gérées par des instances communautaires alors que les AEP sont gérés par des entreprises. Le choix de construire un réseau AEP à la place d'une PMH s'inscrit donc dans la transition vers la gestion privée des infrastructures. La préférence de certains usagers pour les PMH ne tient pas de l'habitude mais plutôt d'une réticence à payer. Même si ce comportement les pénalise, des communautés ont « boycotté » des ouvrages type réseaux AEP, principalement dans les zones disposant de points d'eau non-payants, parfois avec l'accord de chefs fokontany pouvant même mettre des cadenas sur les bornes fontaines pour empêcher la population de les utiliser.

4.2.3. Manque de transparence

Juridiquement, les communes ont le droit de choisir le mode de gestion. Cette information a parfois sciemment été dissimulé en faveur de la transition privée. Les communes manquent d'informations fiables.

De plus, les autorités locales et les villageois ne connaissent parfois pas le nom du gestionnaire de leur ouvrage. Lors des appels d'offre, les gestionnaires sont sélectionnés par les DREAH et les

partenaires. Ce sont alors les entreprises retenues qui doivent informer les usagers. L'implication des communes en tant que MOA est encore quasi-inexistante.

Enfin, la sensibilisation et la pédagogie sur la nécessité du paiement est expéditive et le caractère payant de la future installation est parfois dissimulé lors de la construction pour éviter les protestations.

4.2.4. « Softwashing » et approche des acteurs humanitaires

Malgré le narratif qui les accompagne, les activités *soft* des acteurs humanitaires se réalisent séparément des activités *hard*, considérées comme prioritaires. Ce phénomène de *softwashing* pousse les acteurs à présenter leurs efforts pour la gestion comme « au cœur » de leurs stratégies opérationnelles alors qu'elles sont déléguées à de petites organisations ou départements à part. Il y a, aujourd'hui, une prolifération de petites organisations (*malagasy* ou non) qui s'occupent uniquement des activités de sensibilisation communautaire ou d'accompagnement dans la création de STEAH. Elles agissent sous financement d'acteurs humanitaires qui présentent les activités de ces organisations comme expression de leur engagement pour la gestion.

La priorisation des activités *hard* résulte de différents facteurs comme l'exigence des bailleurs d'avoir des résultats tangibles ou la réalisation de projets d'« urgence » ne disposant pas du temps pour développer une compréhension des spécificités d'une communauté.

L'implication des communautés ciblées reste superficielle et les solutions proposées sont universelles et toujours *top down*. Les actions de sensibilisation semblent se faire dans le but « d'apprendre aux communautés les bonnes pratiques » et non pas dans une démarche participative. On continue à réaliser des CPE sur les PMH, même sachant qu'ils « ne marchent pas ». Tout cela impacte les résultats des activités *soft* et explique, en partie, la situation actuelle de la gestion.

Nous avons toutefois remarqué que des exceptions existent. Certains acteurs humanitaires, souvent issus du développement, considèrent des horizons plus durables et privilégient les activités *soft*. Ces acteurs étudient les communautés ciblées avant de réaliser de nouveaux points d'eau et cherchent à coconstruire les projets. Bien que confrontés aux mêmes difficultés que les autres acteurs humanitaires (réticence à payer, méfiance envers les *vazaha*, partage d'informations sélectionnées, ...), les *modus operandi* de ces acteurs s'associent à une plus haute probabilité de pouvoir agir sur le long terme.

4.3. Difficultés institutionnelles

4.3.1. Désengagement au sein du secteur EAH

Nous avons constaté un certain désengagement au sein du secteur EAH. Ce désengagement résulte parfois d'un manque de moyens, qui s'accompagne souvent d'une délégalation de responsabilités à d'autres acteurs.

Le ministère de l'EAH recouvre un rôle structurant au sein du secteur, définissant ses orientations et stratégies, et des projets hydrauliques de grande échelle (pipelines, ...). La transition à la gestion privée des ouvrages et la reconversion de PMH en systèmes MUS sont des exemples d'orientations stratégiques du MEAH. Mais le MEAH délègue souvent la mise en œuvre des orientations et stratégies aux acteurs humanitaires. L'effort du MEAH pour s'assurer que toutes les communes soient « couvertes » par la présence d'un acteur humanitaire est parlant. Certains grands projets hydrauliques ne pourraient être mis en œuvre sans les financements d'acteurs internationaux, à l'instar de l'une des trois pipelines.

Les DREAH constituent des antennes des MEAH au niveau régional. Les DREAH s'occupent de la coordination d'acteurs humanitaires et leurs activités dans une région. Les échanges réalisés avec

les DREAH Androy et Anosy ont mis en lumière leur sous-effectif et manque de moyens financier et matériel. Leur capacité d'action est ainsi limitée et les oblige à s'en remettre aux Partenaires Techniques et Financiers. Pour ces raisons, les DREAH sont souvent réduites à un rôle de représentation plutôt que d'action, même lorsque leurs membres sont motivés pour agir.

Les communes sont identifiées comme Maitres d'Ouvrage (MOA) par le Code de l'Eau. Pourtant, la plupart d'entre elles ne reconnaissent pas les activités EAH comme faisant partie de leurs compétences et les délèguent à d'autres acteurs. Elles ne connaissent souvent pas le Code de l'Eau, même quand des ateliers ont été réalisés en leur présence par les DREAH. D'autres connaissent leur rôle de MOA mais ne considèrent pas les activités EAH comme prioritaires dans leur budget. Toutes les communes interrogées ont d'ailleurs dit ne pas avoir de budget dédié à l'EAH ni de personnel EAH (STEAH ou pas). Ces communes ont, de plus, une connaissance très lacunaire des points d'eau de leur territoire. Les communes s'appuient souvent sur d'autres acteurs (CPE, fermiers, ...) et reconnaissent agir principalement comme intermédiaires entre les acteurs humanitaires et les communautés.

4.3.2. Absence de suivi de gestionnaires

Bien que d'extrême importance, presque aucun suivi des entreprises gestionnaires n'est réalisé. Le suivi des entreprises gestionnaires devrait consister à s'assurer qu'elles respectent les contrats.

Le suivi est délégué aux communes via leurs Service Technique de l'EAH (STEAH) et aux DREAH et doit se répartir de la façon suivante :

- contrôle « de niveau 1 » assuré par le STEAH (commune). Il s'agit principalement de la mise en œuvre du contrat du gestionnaire (contrôle du volume vendu, des réparations, calcul et vérification du paiement du pourcentage communal) et de la rupture du contrat en cas de manquement. Or, très peu de communes sont dotées d'un STEAH ;
- contrôle « de niveau 2 » assuré par les DREAH. Il s'agit de surveiller de façon systématique le gestionnaire (évaluation annuelle). Les DREAH interrogées affirment ne pas avoir de moyens suffisants.

Les STEAH constituent le service de la commune en charge d'assurer durablement l'accès à l'eau, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène et d'assainissement à travers des agents permanents, les agents techniques de l'EAH (ATEAH). Ce sont les DREAH qui doivent accompagner les communes dans la création des STEAH (sélection et formation des ATEAH...), mais manquent de moyens pour.

Accompagner les DREAH dans la création des STEAH ne semble pas représenter une priorité pour les acteurs humanitaires même lorsqu'ils appuient les gestionnaires ou créent des points d'eau où il est nécessaire d'avoir un gestionnaire privé. Cela, alors que le STEAH représente une étape préliminaire dans l'implémentation d'une instance de gestion privée sur un ouvrage, et de son suivi.

Certains acteurs humanitaires « ne croient pas » aux STEAH, ou considèrent leur création compliquée puisque les communes ne les appuieront pas financièrement. Les STEAH constituent pourtant une institution fondamentale, prévue par la loi dans le cadre de la transition à la gestion privée des ouvrages, et notamment pour le suivi des gestionnaires. Parmi les enjeux identifiés pour les ATEAH figurent :

- Un manque de légitimité accordée aux ATEAH par la population car c'est une instance nouvelle contrairement à d'autres instances communales (maires, secrétaires généraux, ...);
- Un manque de moyen et d'engagement des communes qui ne financent pas le travail des ATEAH et ne les dotent pas de moyens de transport ;

- Une asymétrie de pouvoir entre ATEAH et gestionnaires en faveur de ces derniers, qui pourrait inhiber les ATEAH dans la réalisation de leurs tâches.

6. Conclusion

Parmi les autorités EAH et les acteurs humanitaires dans le Sud la gestion privée est souvent considérée comme la solution unique aux lacunes de gestion des infrastructures en eau dans le Grand Sud. Ce serait ainsi le passage de la gestion en régie directe ou communautaire à la gestion privée qui assurerait inévitablement la résolution des problèmes tels que « la réticence des usagers à payer, l'appropriation des ouvrages, ... ». Or la gestion privée comme panacée n'est pas un phénomène nouveau dans le Sud : on l'a déjà vu en 2015. Il ne s'agit pas non plus d'un phénomène isolé, la privatisation des services revient cycliquement, dans les pays dits en développement, comme remède universel à tous problèmes.

Pourtant la gestion privée est loin d'être en train de résoudre tous les problèmes de la gestion. Pour rappel, aujourd'hui on met les entreprises ICG sur les nouvelles infrastructures et les petites entreprises aux anciennes. Les gestionnaires de petite taille n'arrivent souvent pas à assurer le bon fonctionnement des infrastructures. Les usagers refusent parfois d'utiliser les nouveaux systèmes MUS construits par les entreprises ICG puisqu'ils sont opposés au paiement de l'eau. Aucun suivi de l'activité des gestionnaires n'est réalisé, ce qui comporte le risque de dérive et d'appropriation financière des bénéficiaires, sans que le bon fonctionnement du système ne soit nécessairement assuré. Les communautés restent très peu impliquées dans la planification et la réalisation des ouvrages ainsi que dans le choix du dispositif de gestion, qu'on leur impose.

Le positionnement de l'étude face à ce discours est le suivant : même si on pense que la gestion privée entraîne parfois une probabilité que l'ouvrage soit bien géré, ce n'est pas automatique. Des institutions spécialisées doivent s'occuper de la gestion, et les communes du suivi de cette gestion. Les petits gestionnaires doivent être accompagnés par de grands gestionnaires. La sensibilisation communautaire, notamment à la cotisation de l'eau, doit se faire dans une démarche participative et impliquer toutes les parties prenantes. Il est crucial d'impliquer les communautés, qui ne peuvent pas se voir tout imposer.

On rappelle enfin que la gestion privée n'est qu'un dispositif de gestion parmi tous ceux prévus par la loi malgache sur l'EAH.

Fiche Action 1 : Entreprise de réparation de PMH

Contexte qui justifie la proposition

- Beaucoup de PMH sont présentes dans le Grand Sud
- Difficulté à assurer les réparations que la gestion se face par un CPE une association ou de façon informelle ;
- Quasi-absence d'entreprises en mesure d'assurer les réparations dans la zone ;
- Réticence des usagers à payer en zone rurale disposant de points d'eau non-payants.

Actions envisagées

1) La **création ou accompagnement d'une entreprise de réparation de PMH** qui serait appuyée sur le plan stratégique, managérial, financier et technique est nécessaire dans le Grand Sud. Cela inclut de la former à la démarche commerciale, à la gestion du matériel, à la gestion financière, aux procédures d'achats et aux aspects techniques. Il est possible d'envisager de fournir à l'entreprise un fonds de démarrage (pièces détachées, outils) pour le début de l'activité. Un engagement sur une période de 5 ans, incluant 1 an de présence sur place semble pertinent.

2) Il est nécessaire de procéder à la **sensibilisation communautaire aux cotisations**, principalement celles réticentes à payer sur les PMH. Les actions de sensibilisation doivent aborder l'utilité de cotisations pour assurer les réparations et le fait que l'argent collecté n'est pas tant pour l'eau que pour les réparations de pannes. Le lien entre qualité de l'eau et maladies peut aussi être abordé. Les sensibilisations peuvent être couplées aux activités de réparation.

3) Il semble important de continuer l'**accompagnement dans l'identification de gérants** des PMH. Cela doit se réaliser sous forme de suivi des gestionnaires informels. Bien que les règles des modèles informels se définissent à l'intérieur des communautés, les acteurs humanitaires pourraient appuyer le gérant qui agirait comme interlocuteur privilégié de l'entreprise de réparation en plus de s'occuper de la gestion quotidienne de la pompe. Il est indispensable que les communautés soient impliquées à tout moment et que les gérants soient bien formés techniquement et responsabilisés à la gestion.

Conditions pour que la proposition soit gagnante

1) Il serait pertinent d'**Arrêter la stratégie de réhabilitation de l'existant** pour ne pas faire concurrence à l'entreprise et ne pas alimenter la propension à la désresponsabilisation.

2) L'entreprise et son activité doivent **Agir « dans le système »** et se soumettre à ses règles (recrutement local, fournisseurs locaux, moyens de livraison adaptés au contexte). En revanche, la présence, dans un premier temps, de quelqu'un venant de l'extérieur du système et qui puisse accompagner le bon déroulement de l'activité semble indispensable.

3) Il faudra **revoir les actions de sensibilisation** de façon à :

- Les réaliser de manière cyclique, avec chaque communauté ciblée ;
- Les organiser comme des débats, et non pas comme des discours unidirectionnels ;
- Être adaptées aux différentes communautés et à leurs spécificités, et non pas être standard ;
- Impliquer les autorités locales.

4) **Apprendre du passé** et impliquer la communauté est la condition sine qua non de la réalisation de tout projet. Il est essentiel d'ouvrir un véritable dialogue avec les communautés et de les impliquer pour cocréer le dispositif de gestion. La formation des techniciens ne devra être ni expéditives ni théoriques, et devront être refaites plusieurs fois.

Fiche Action 2 : STEAH au niveau communal

Les STEAH constituent idéalement une étape préliminaire à l'arrivée d'un gestionnaire sur un ouvrage.

Contexte qui justifie la proposition

- Transition à la gestion privée des infrastructures qui implique la création d'un grand nombre de nouveaux systèmes et l'arrivée de gestionnaires sur tous les ouvrages ;
- Absence de suivi de gestionnaires ;
- Réticence des usagers à payer en zone rurale disposant de points d'eau non-payants.

Actions envisagées

1) Accompagner les DREAH dans l'**appui à la création et à l'accompagnement des STEAH**, surtout là où il y a du potentiel (zones avec beaucoup d'ouvrages à grande échelle). Impliquera :

- Des formations de suivi de gestion, en plus des formations des DREAH ;
- De transmettre les données telles que les localisations et caractéristiques des points d'eau ;
- Des donations de matériel, notamment moyens pour se déplacer.

Avoir un agent extérieur sur place durant un an permettra aux ATEAH d'être suivis de près, par exemple dans la réalisation d'un plan d'action, qu'ils n'ont pas aujourd'hui. Il pourrait être nécessaire d'élaborer un système de rapport et de visites régulières lorsque l'agent ne sera plus sur place.

2) Il est nécessaire de procéder à une **sensibilisation des communes et de la population** pour leur faire connaître les STEAH, les ATEAH et leurs rôles. Cela permettra d'accroître la légitimité des ATEAH auprès de la population. Le versement d'un salaire aux ATEAH leur permettra de ne pas avoir besoin d'un travail à côté et de se consacrer à leur rôle au sein du STEAH.

Conditions pour que la proposition soit gagnante

1) Bien qu'elles soient déjà appuyées, il faudra envisager de **mieux accompagner les petites entreprises gestionnaires**. Celles-ci sont en difficulté dans la gestion des réseaux AEP et ont besoin de d'un accompagnement sur le plan technique (formations moins expéditives, plus pratiques et plus régulières) et sur le business model. Pour les STEAH, il serait complexe de faire le suivi de gestionnaires si ces derniers n'arrivent pas à remplir leur mission. De plus, il pourrait être intéressant de voir s'il est possible d'assurer les panneaux solaires.

2) Il faudra **revoir les actions de sensibilisation** de façon à :

- Les réaliser de manière cyclique, avec chaque communauté ciblée ;
- Les organiser comme des débats, et non pas comme des discours unidirectionnels ;
- Être adaptées aux différentes communautés et à leurs spécificités, et non pas être standard ;
- Impliquer les autorités locales.

3) Un **transfert de moyens aux DREAH et aux MOA** serait nécessaire pour qu'ils disposent de tous les moyens nécessaires à leurs missions. Cela inclut un renforcement de compétences, de personnel et de fonds alloués par les autorités centrales (budget, connaissances, véhicules, ...). Si cette condition n'est pas remplie, le suivi des gestionnaires risque de rester partiel.