



P N
U D

Évaluation sectorielle de pays UNDP GoAL WaSH Programme

Gouvernance, Promotion et Leadership en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène

Volume 1 | Madagascar



GoAL WaSH

Réaliser les OMDs

Programme Gouvernance de l'eau du PNUD – Gestion adaptative de l'eau

Mis en œuvre dans plus de 150 pays, le programme Gouvernance de l'eau du PNUD (UNDP-WGP) dispense des services de soutien aux politiques, de renforcement des capacités et de conseil dans trois grands domaines stratégiques :

- Alimentation en eau et hygiène (170 millions de dollars, 34 %)
- Gestion intégrée des ressources en eau (111 millions de dollars, 22 %)
- Coopération régionale et internationale (216 millions, 44 %)

La thématique élargie du programme Gouvernance de l'eau intègre également quatre domaines « intersectoriels » :

- Changement climatique et eau
- Approches fondées sur les droits de l'homme
- Intégration des questions de genre au secteur de l'eau
- Gestion des savoirs et des connaissances

Copyright © Juillet 2009

Programme des Nations Unies pour le développement

One United Nations Plaza, New York, New York, 10017, États-Unis

Tous droits réservés. La reproduction, la conservation dans un système autorisant la récupération et la transmission, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) de tout ou partie de la présente publication sans autorisation préalable sont formellement interdites.

ISBN 978-0-615-31175-3

Impression : Printech®, Connecticut

Couverture et mise en page : Rizco Design, New Jersey

Cartes et graphiques : ONU

Gestion de la révision des textes techniques, de la mise en page et de la production : Rizco Design, New Jersey

Traduction : Strategic Agenda, LLP

Rédacteurs : Piers Cross, Alastair Morrison, Jane Fulton, Andrew Hudson

Photographies : Morag Baird, Annika Börje, Boban Jolovic, Manfred Matz, Alastair Morrison, Wim Verdouw

Les éventuelles erreurs ou omissions découvertes après l'impression seront répertoriées sur notre site Internet : www.undp.org/water.



La crise mondiale de l'eau et de l'assainissement

Près d'un milliard d'habitants de la planète n'ont pas accès à de l'eau potable propre. 2,4 milliards n'ont pas accès à des installations d'assainissement hygiéniques. 1,2 milliard sont privés de toute forme d'assainissement. Chaque jour, 5 000 enfants en moyenne meurent victimes de maladies évitables liées à l'eau et à l'assainissement. En 2000, dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la communauté internationale s'est engagée à diviser par deux d'ici 2015 la proportion de personnes privées d'accès à l'eau propre et à des conditions d'assainissement élémentaires. Globalement, la réalisation de l'OMD lié à l'approvisionnement en eau est en bonne voie, mais des écarts très importants demeurent dans de nombreuses régions et de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne. Les tendances actuelles laissent à penser que l'objectif d'assainissement ne sera pas atteint pour le chiffre énorme de 700 millions de personnes.

La réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement n'est pas qu'une simple question de santé et de dignité. Les faits montrent qu'elle provoquerait un bond en avant majeur du développement humain :

- L'eau et l'assainissement sont essentiels pour réaliser tous les OMD.
- Les investissements dans l'approvisionnement en eau assurent un rendement économique moyen de 4,4 dollars par dollar investi.
- Les investissements dans l'assainissement assurent un rendement économique moyen de 9,1 dollars par dollar investi.
- Le développement humain est plus étroitement lié à l'accès à l'eau et à l'assainissement qu'à n'importe quel autre facteur de développement, dépenses de santé et d'éducation et accès aux services énergétiques compris.

La crise de l'eau et de l'assainissement touche majoritairement les pauvres. Certes, la disponibilité de l'eau constitue une préoccupation indéniable dans certains pays. Mais c'est principalement à la pauvreté, au pouvoir et à l'inégalité, et non à la disponibilité physique, qu'elle doit son émergence. Il s'agit avant tout d'une crise de la gouvernance et une réforme de la gouvernance doit donc constituer un pilier essentiel de toute approche stratégique visant à y mettre un terme.

Action du PNUD

Le PNUD promeut et facilite l'accès équitable aux services d'eau et d'assainissement, qu'il juge fondamental pour renforcer le développement humain.

En collaboration avec les gouvernements, la société civile, le secteur privé et d'autres partenaires du développement, il œuvre à apporter à la gouvernance de l'eau les améliorations nécessaires qui permettront aux pauvres de bénéficier de services d'eau et d'assainissement de meilleure qualité.

Le PNUD appuie :

- la coordination de l'aide dispensée aux pays par l'ONU et d'autres partenaires du développement ;
- l'intégration de l'eau et de l'assainissement à la planification du développement dans les pays ;
- une réforme de la gouvernance et des politiques visant à améliorer l'approvisionnement en eau et l'accès à l'assainissement ;
- le renforcement des capacités des institutions et des praticiens ;
- les états fragiles confrontés aux difficultés les plus grandes en matière d'eau et d'assainissement, auxquels il prête une attention particulière.

Programme GoAL WaSH

GoAL WaSH est un programme novateur du PNUD visant à accélérer la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement grâce à des interventions stratégiques ciblées renforçant la gouvernance des secteurs de l'eau et de l'assainissement aux niveaux adéquats. Ses domaines d'intervention privilégiés sont les suivants :

- pays à faible couverture des services d'eau et d'assainissement dont les projections indiquent qu'ils seront l'impossibilité d'atteindre les OMD relatifs à l'eau ou à l'assainissement ou aux deux ;
- identification des lacunes, des besoins, des contraintes et des opportunités des plans, des stratégies et des capacités des pays en matière d'eau et d'assainissement ;
- réforme de la gouvernance, leadership et promotion des politiques ;
- intégration de l'eau et de l'assainissement aux OMD nationaux et aux stratégies de réduction de la pauvreté associées ;
- coordination étroite avec les gouvernements et les principaux partenaires du développement actifs dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au niveau des pays.

Le présent volume est le premier d'une série d'évaluations de la gouvernance des secteurs de l'eau et de l'assainissement dans les pays cibles de GoAL WaSH. Ces évaluations sectorielles nourriront ensuite la conception et la mise en œuvre d'une série de projets de renforcement des capacités et d'aide technique du PNUD visant à renforcer la gouvernance de l'eau et à rapprocher les pays de la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement.

Sincères salutations,

Andrew Hudson

Chef de groupe

Programme Gouvernance de l'eau

Groupe énergie et environnement

www.undp.org/water



Évaluation sectorielle de pays : Volume 1
Programme GoAL-WaSH du PNUD :

Gouvernance, Promotion et Leadership en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène

Madagascar

Évaluation sectorielle de pays

Perspectives des OMD

- Madagascar est-elle en bonne voie d'atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement ?
- Principaux points à traiter

Présentation de l'état du secteur

- Stratégies nationales
- Coordination de l'aide
- Arrangements institutionnels
- Financement sectoriel
- Suivi et évaluation sectoriels
- Capacités sectorielles

Identification d'un processus de soutien national

- Options d'intervention du PNUD

Perspectives des OMD

Madagascar est-elle en bonne voie d'atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement ?

Lors de la semaine mondiale de l'eau de Stockholm (août 2008), le Président de la République de Madagascar a déclaré que 12 millions (63,2 %) des 19 millions de Malgaches n'ont pas accès à l'eau potable et que 14 millions (73,7 %) sont privés d'assainissement. Pour atteindre les OMD en 2015, il faudrait donc que 6 millions de personnes supplémentaires soient approvisionnées en eau saine et que 7 millions bénéficient de l'assainissement. Mais même dans ce cas, 13 millions de personnes seraient toujours privées d'eau saine et 12 millions d'un assainissement adéquat.

Les statistiques relatives à la réalisation des OMD dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (AEA) malgache sont loin de livrer une image claire. En 2006, seuls 31 % des 17,9 millions d'habitants avaient accès à l'eau potable et moins de 50 % à l'assainissement¹.

Les objectifs du Plan d'action malgache (PAM) 2007-2012 sont encore plus ambitieux, puisqu'ils visent la fourniture d'eau potable à 65 % de la population et un assainissement salubre pour 71 % de la population d'ici 2012 (voir le tableau 2). En supposant que les chiffres de couverture de l'assainissement soient corrects, la projection de ces objectifs à 2015 suppose, au minimum, de sextupler la capacité d'approvisionnement en eau. Il est important de noter que ce secteur manque cruellement de données d'efficacité et qu'aucun consensus n'existe quant à la définition précise du mot « accès »². Tous les observateurs conviennent que les objectifs du PAM sous-estiment l'ampleur du problème, surtout en matière d'assainissement. Ainsi, un représentant de l'UNICEF affirme que le PAM devrait viser plutôt 140 000 latrines au lieu des 27 000 prévues. Les estimations actuelles de l'accès à l'eau varient de 47 à 34 % et de 26 à 12 % concernant l'assainissement. Il convient d'en tenir compte pour lire les tableaux 1, 2 et 3.

Tableau 1 : Accès à l'assainissement rural à Madagascar

Pourcentage de couverture	Nombre de régions
> 75	3
75 - 50	4
50 - 25	3
25 - 10	10
< 10	2
Moyenne, toutes régions confondues : 45 %	22

La situation du secteur AEA se caractérise par de graves inégalités régionales, en particulier en matière d'assainissement : l'une des analyses effectuées³ révèle en effet que, si la couverture globale des 22 régions est de 45 % environ, elle est inférieure à 25 % dans douze d'entre elles.

¹ WSP, 16 African States MDG Overview

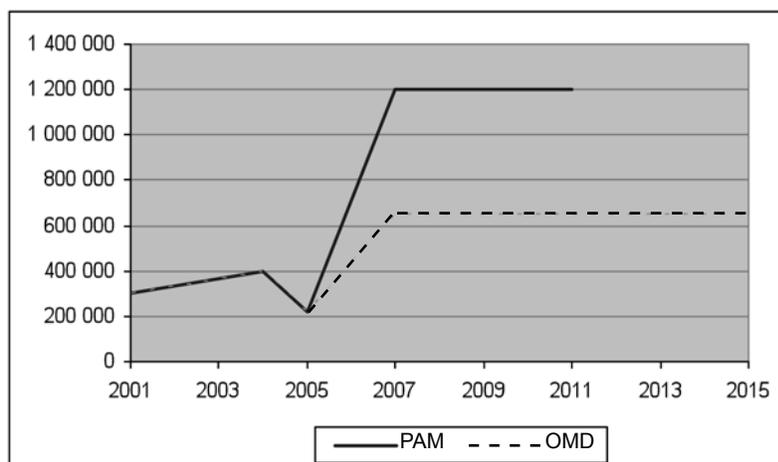
² Diorano WASH (2008) révèle les importantes divergences dans les statistiques des agences multilatérales sur l'eau et l'assainissement à Madagascar. Voir aussi : UN Water (2008), Banque mondiale (2007), pp 18-19.

³ Diorano WASH (2006).

Cependant, la situation générale a considérablement progressé, comme en témoigne la baisse d'un indicateur essentiel, celui de la défécation en plein air, passé de 63 % des foyers en 2000 à 36 % en 2008. Au vu des nouvelles institutions et des investissements promis (voir ci-dessous), Madagascar pourrait raisonnablement espérer atteindre les OMD, à condition que certains goulots d'étranglement majeurs soient résolus. Avec la convergence des nouveaux développements institutionnels et du profil politique de haut niveau voulu par les dirigeants du pays, le moment est très propice à une vaste offensive dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Tableau 2 : Comparaison des objectifs annuels en matière d'eau et d'assainissement du PAM et des OMD

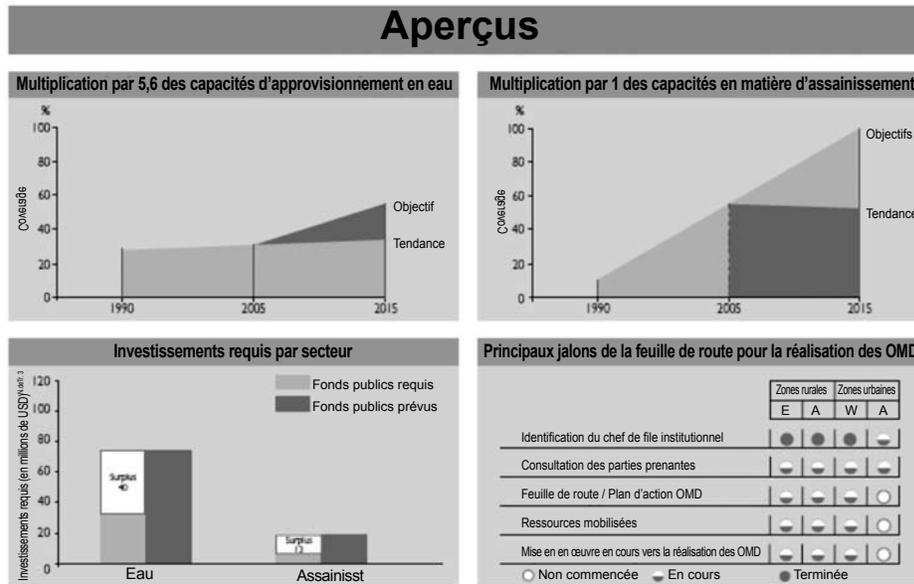
Source : Banque Mondiale (mai 2007)



Principaux points à traiter

La stratégie, le cadre réglementaire et juridique et le programme national dont bénéficie le secteur de l'eau et de l'assainissement malgache sont tous alignés sur les OMD. Actuellement en pleine adaptation à des changements institutionnels majeurs, ce secteur doit relever plusieurs défis, tels que :

- Définir et mettre en place un plan-cadre de gestion de l'eau unique, cohérent et exhaustif, qui tienne compte des multiples usages de l'eau au niveau national et régional et offre une ligne directrice générale pour la réalisation des OMD
- Le manque de capacités en termes d'ingénieurs et de techniciens, mais aussi de responsables de projet et de gestionnaires financiers capables de combler l'écart entre disponibilité des investissements et mise en œuvre constitue le plus grave des goulots d'étranglement. La faiblesse des liens entre les politiques, les budgets et le cadre de suivi et d'évaluation bloque le flux des investissements. Il faut procéder à l'inventaire des actifs du secteur de l'eau et de l'assainissement à l'aide d'une méthodologie claire convenue par toutes les parties prenantes et mettre en place un programme clair visant à créer une base de données exhaustive pouvant servir d'appui à une planification efficace.
- Beaucoup reste à faire pour parvenir à une coordination efficace dans ce secteur, même si une première étape a été franchie en juillet 2008 avec la création d'un ministère de l'Eau. Les capacités commerciales et financières de JIRAMA, la compagnie nationale de l'eau, sont limitées du fait de sa transformation actuelle en société ouverte autonome.
- Les liens entre le gouvernement et les autres acteurs du secteur sont ténus. Les ONG et le secteur privé domestique possèdent les capacités nécessaires pour soutenir les réformes en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement et font partie intégrante de la solution. La transparence des achats et de l'attribution des marchés doit être améliorée.

Tableau 3⁴


Objectifs de couverture et investissements requis¹

		1990	2005	2015 (Target)	Pop. suppl. à couvrir (m/an)	Investissement total requis			Invest. public requis	Invest. public prévu	Surplus (écart de fonds)
		Accès (%)	Accès (%)	Accès (%)		Nouv.	Réhab.	Total			
		millions USD par an									
Eau	Rural	9	16	55	0,7	24	7	31	26	52	26
	Urbain	73	67	87	0,2	14	9	23	7	21	14
	Total	28	31	55	0,8	38	16	54	33	73	40
Assainisst	Rural	8	49	54	0,3	18	41	59	6	4	(2)
	Urbain	25	75	63	0,0	2	4	6	1	15	14
	Total	13	56	54	0,3	20	44	65	6	19	13

⁴ Les tableaux 3 et 4 sont tirés de : « WSP, 16 African States MDG Overview ». Voir aussi B4 ci-dessous.

Présentation de l'état du secteur

Stratégies nationales

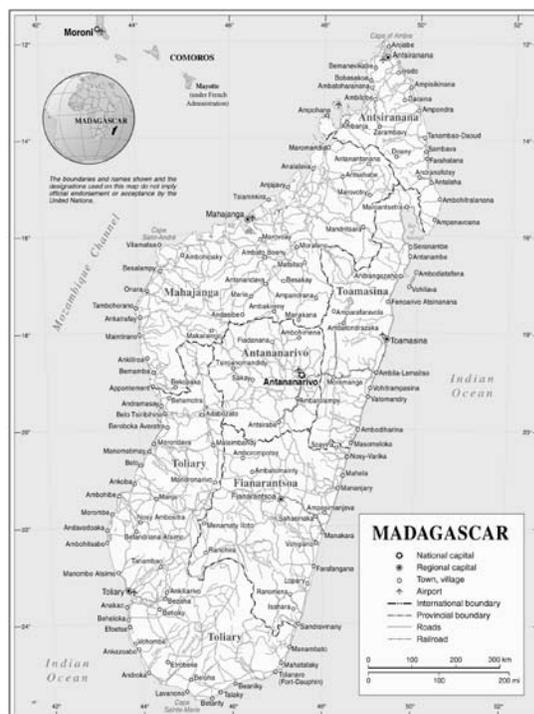
Le document de base en matière de politique nationale de l'eau et de l'assainissement à Madagascar est le Plan d'action malgache (PAM) 2007-2012, qui remplace le DSRP. Le septième défi du PAM (environnement) définit des objectifs précis et ambitieux pour l'eau et l'assainissement, nécessitant des investissements importants et des opérations logistiques de grande envergure.

Le PAM est l'aboutissement d'une longue série d'initiatives, à commencer par le Plan d'action stratégique pour le secteur de l'eau et de l'assainissement (1991), la Déclaration d'une politique sectorielle de l'eau et de l'assainissement (1997) et le Code de l'eau (1998), suivi des décrets de mise en application de 2003. En 1999 est créée l'*Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement* (ANDEA), un organisme national qui n'est jamais parvenu à remplir son mandat initial de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). En 2005, le Programme national d'approvisionnement en eau saine et d'assainissement (PNAEPA) est inclus dans la politique générale de l'État (PGE). Le budget et le plan de travail du PNAEPA prôtaient une attention détaillée aux ressources financières et humaines et aux systèmes de suivi et d'évaluation. En 2006, la conférence annuelle d'examen de la situation de l'eau et de l'assainissement réunissant le gouvernement et les donateurs marque un tournant et pose les bases d'une approche sectorielle, dont la création d'une agence de régulation de l'eau, la SOREA. L'année 2007 voit la naissance de la *Direction de l'eau potable et de l'assainissement* (DEPA). En 2008, la formulation de la *Politique et stratégie nationales de l'assainissement* (PSNA) constitue un nouveau pas en avant vers l'élaboration d'une stratégie nationale de l'eau et de l'assainissement. Ce document répartissait les tâches entre les différents ministères concernés par l'assainissement. Ces structures sont maintenant remplacées par le nouveau ministère de l'Eau. Il reste encore à réévaluer le PSNA à la lumière de la nouvelle structure de gouvernance.

Il convient également de tenir compte de la centralisation marquée du secteur public et des inégalités considérables entre les régions, tant en termes de développement économique que de disponibilité des ressources en eau. Pour être efficace, toute stratégie nationale devra prendre en compte ces différences régionales.

LÉGENDE

- National capital -> Capitale
- Regional capital -> Préfecture de région
- Town, village -> Ville, village
- Major airport -> Aéroport principal
- International boundary -> Frontière internationale
- Regional boundary -> Limite régionale
- Provincial boundary -> Limite provinciale
- Main road -> Route principale
- Other road -> Route auxiliaire
- Track -> Piste
- Roads -> Routes
- Railroad -> Voie ferrée



Coordination de l'aide

L'une des principales faiblesses du secteur identifiée par le gouvernement et les donateurs pendant le processus consultatif du PAM est le manque de coordination entre les services gouvernementaux et les donateurs. L'absence de plan-cadre national pour l'eau et le flou de la vision gouvernementale ont conduit au manque quasi total de consultation ou de coordination des différentes parties prenantes dans la mise en œuvre de la plupart des projets. La coordination des donateurs a récemment été améliorée par la mise en place d'une SCC (Structure de concertation et coordination), groupe de travail informel réunissant les principaux partenaires financiers et techniques (PFT). La plateforme *Diorano WASH* coordonne également des ONG du secteur de l'hygiène et de l'assainissement. Une répartition du travail entre les partenaires multilatéraux a également été convenue dans le cadre du plan d'action du programme pays de l'UNDAF. Un *Plan d'action du programme pays 2008-2011* réunissant le gouvernement de Madagascar et le PNUD est maintenant en place.

La création du nouveau ministère de l'eau a augmenté les chances de parvenir à une coordination efficace. Du point de vue multilatéral, le PNUD joue un rôle prépondérant de par son soutien aux activités du ministère. Issu d'une collaboration entre le PNUD et l'UNDESA (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies), le *Programme d'appui à la gouvernance de l'eau (PAGEAU)* soutient plusieurs objectifs du secteur de l'eau visant à pallier les faiblesses évoquées ci-dessus, dont la nécessité de prêter attention à la gestion intégrée des ressources en eau. La Facilité africaine de l'eau de la BAD (Banque africaine de développement) pourrait apporter un financement supplémentaire. La première étape du soutien institutionnel au ministère de l'eau a consisté à mettre en place l'actuel projet sur quatre mois (septembre-décembre 2008) instituant une unité de coordination du projet, établissant une méthodologie pour le traitement des données et l'inventaire des ressources, remobilisant l'Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement (ANDEA) et actualisant le programme de politique et stratégie nationales de l'assainissement (PSNA).

Mesures clés d'amélioration des stratégies nationales et de la coordination de l'aide :

- Renforcement des capacités du ministère de l'eau à réviser et à actualiser le programme de la PSNA, à s'engager dans une planification à moyen terme et à mettre en œuvre le budget.
- Développement d'un centrage régional efficace, particulièrement en matière de renforcement des capacités.
- Renforcement de la participation des ONG et du secteur privé dans l'assainissement et les ressources en eau des zones urbaines et rurales, ainsi que des capacités de tous les acteurs du secteur.
- Renforcement de la collaboration entre les partenaires de coordination (PC/PFT), ainsi qu'entre les PC et le ministère de l'eau.

Arrangements institutionnels

À ce jour, le plus important progrès institutionnel reste la mise en place en juillet 2008 du nouveau ministère de l'Eau. L'ancien Président de Madagascar s'était personnellement intéressé à la réforme et à la redynamisation de ce secteur. Il faut maintenant donner les moyens à ce ministère de réviser les politiques et les institutions héritées de l'ancienne structure institutionnelle.

Outre le ministère de l'eau, le secrétariat général du PAM est responsable d'objectifs environnementaux comprenant l'eau et l'assainissement. Les commissions « eau » récemment créées au Parlement et au Sénat assureront la promotion du secteur de l'eau en général. Un conseiller spécial en eau et assainissement a également été nommé auprès du Président.

Le département « eau et assainissement » du ministère de l'Énergie et des Mines (MEM) était autrefois responsable de l'élaboration des politiques et des programmes concernant l'eau et l'assainissement, tandis que l'ANDEA se chargeait de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Le Code de l'eau de 1998 définit le rôle respectif de l'État, des communes et de JIRAMA, l'organisme autonome responsable de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité dans 58 centres urbains.

L'ANDEA, JIRAMA et SAMVA (organisme responsable de la collecte des déchets solides à Antananarivo) sont des organismes autonomes, mais relevant du ministère de l'Eau.

Dans les centres urbains dont l'infrastructure n'est pas gérée par JIRAMA, le gouvernement finance les investissements, mais délègue aux communes l'exploitation et l'entretien. Lorsque les communes ne sont pas capables de gérer ces contrats, l'état leur apporte un soutien temporaire. Le Code de l'eau prévoit la participation du secteur privé (par exemple pour les contrats de gestion, de location ou de distribution). Toutefois, la capacité du secteur privé national à mettre en œuvre les contrats de gestion délégués est généralement faible. Conscient de cette contrainte, le gouvernement a mis en place des mesures de renforcement des capacités. Dans les zones rurales, les villages de moins de 1 000 habitants gèrent leurs points d'eau de façon communale, par le biais de comités « points d'eau ». L'entretien est assuré par des artisans qualifiés tandis que les fournisseurs de pièces détachées sont identifiés, avec mise en place d'un système de recouvrement des coûts. Dans les agglomérations de plus de 1 000 habitants, des contrats de location sont parfois en place.

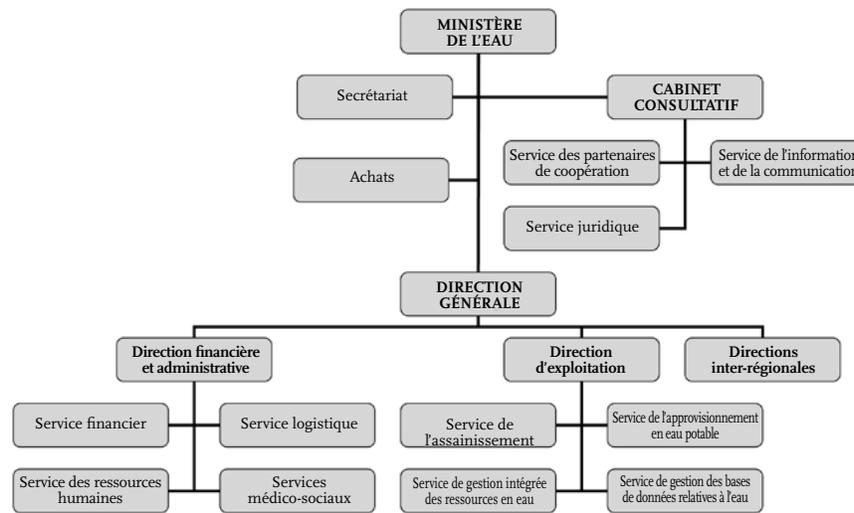
Moins avancé, le secteur de l'assainissement connaît encore de nombreuses difficultés institutionnelles, organisationnelles et d'exploitation. Trois ministères interviennent en ce domaine : Eau, Santé et Aménagement du territoire. En pratique, la responsabilité est déléguée au niveau communal, même si les collectivités locales souffrent d'un manque de ressources humaines et financières. Par conséquent, la coordination sectorielle est extrêmement difficile.

Le comité WASH dispense des formations sanitaires et une assistance qui viennent compléter les prestations d'assainissement. Cette plate-forme multipartenaire s'adresse à tous les acteurs de l'eau et de l'assainissement (financiers, administrateurs, ONG nationales et internationales et secteur privé).

Mesures clés d'amélioration des arrangements institutionnels :

- Aide au renforcement de la régionalisation des activités du ministère de l'Eau.
- Révision de la restructuration de JIRAMA et institutionnalisation des initiatives visant la participation accrue du secteur privé à la mise en place d'infrastructures d'approvisionnement en eau dans les zones non couvertes par cet organisme.
- Rationalisation du secteur de l'assainissement avec identification claire d'un chef de fil sectoriel, des rôles et des responsabilités des autres agences et mise en œuvre de cadres juridiques et de politiques adoptés dans tout le pays.

Organigramme du Ministère de l'Eau



Financement sectoriel

En 2005, le programme pour l'eau et l'assainissement (WSP) estimait à 54 millions d'USD annuels le budget nécessaire à la réalisation des OMD en matière d'approvisionnement en eau, nouveaux investissements et travaux de remise en état compris, dont 23 millions pour les zones urbaines et 31 pour les zones rurales.

Pour l'assainissement, les estimations prévisionnelles s'élèvent à 65 millions d'USD par an, dont 59 pour les campagnes et 6 pour les villes. La Banque Mondiale a récemment estimé à 34 millions d'USD par an (de 2007 à 2011) la somme nécessaire pour atteindre les objectifs du PAM en matière d'eau et à 3,7 millions d'USD par an celle requise pour atteindre le niveau d'assainissement ciblé. Un représentant de l'UNICEF a déclaré dans une interview que la construction de latrines nécessiterait à elle seule un budget très supérieur, de l'ordre de 100 millions d'USD par an.

En mai 2006, la BAD a versé au gouvernement une subvention de 80 millions d'USD pour le secteur de l'assainissement. Cependant, à ce jour, 4,5 % seulement de cette somme ont été utilisés. Un autre prêt à l'investissement de 90 millions d'USD destiné à soutenir le budget gouvernemental a été approuvé pour aider le processus de décentralisation. L'UNICEF prévoit d'investir 3 millions de dollars par an dans d'autres zones géographiques qui ne bénéficient pas d'une aide de la BAD. Le gouvernement malgache s'efforce également de coordonner toutes les sources de financement des secteurs privé et non gouvernementaux. En théorie, il semblerait donc que ce secteur soit plutôt bien doté en fonds d'investissement. Toutefois, la capacité d'absorption reste problématique et les incertitudes d'ordre politique font qu'il n'est pas certain que tout l'argent promis soit réellement débloqué.

Mesures clés d'amélioration du financement sectoriel :

- Augmentation substantielle de la capacité du nouveau ministère de l'Eau à mettre en œuvre de nouveaux flux d'investissements et à lancer les programmes nécessaires à la réalisation des objectifs du PAM en matière d'AEA.
- Création d'une base de données efficace avec définition consensuelle de la couverture et de l'accès, ainsi qu'élaboration d'un programme de recueil des données.
- Fourniture de ressources et de fonds destinés, d'une part à soutenir la remise en état et l'extension de l'infrastructure de JIRAMA et, d'autre part, à renforcer les capacités de gestion commerciale et financière des gestionnaires des systèmes d'eau urbains non gérés par JIRAMA.
- Financement de la promotion de la santé, de l'assainissement et de l'hygiène dans les zones urbaines et rurales.

Suivi et évaluations sectoriels

Le système de suivi et d'évaluation malgache constitue un exemple intéressant des avantages et des inconvénients de la technologie et de leurs impacts sur l'élaboration des rapports et le suivi des progrès. D'un côté, Madagascar se sert des enquêtes Instat et utilise une base de données informatisée pour son inventaire des latrines et des systèmes d'approvisionnement en eau saine, ce qui devrait théoriquement améliorer le suivi et l'évaluation. Cependant, en pratique, ce système ne parvient pas à harmoniser les concepts et les définitions utilisés par les différents outils et études de suivi de l'accès. De ce fait, les données issues de ces enquêtes restent fragmentaires et de peu d'utilité pour les acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Mesures clés d'amélioration du suivi et de l'évaluation sectoriels :

- Accord sur les définitions afin de normaliser les bases de données de suivi et d'évaluation et celles de l'Instat. Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation du ministère de l'Eau

Capacités sectorielles

Si un nouveau plan-cadre pour l'eau et l'assainissement est enfin en train d'émerger, un renforcement des capacités dans tous les domaines s'impose pour soutenir le personnel. Consciente de cette nécessité, la Banque Mondiale recrute actuellement 60 personnes pour le ministère de l'Eau et la BAD fournira 26 personnes aux régions. Ces 86 cadres vont avoir besoin d'une formation technique et managériale considérable.

En dehors du secteur étatique, les ONG, les départements de recherche et les entreprises d'ingénierie possèdent une très vaste expérience en matière d'eau et d'assainissement. Toutefois, les marchés publics, qui pourraient utilement recruter ces capacités, sont extrêmement bureaucratiques et opaques. Après la campagne de sensibilisation du public à la transparence de l'organisation des marchés menée dans toutes les provinces de Madagascar, les communautés urbaines et les maires se sont montrés très intéressés à adopter ce modèle.

Dans les zones rurales, des comités « points d'eau » ont été créés pour s'occuper des questions de gestion, d'entretien et de recouvrement des coûts. En cas de défaillance technique, les réparations sont assurées par les artisans locaux ou par des réparateurs qui couvrent plusieurs villages. Des réseaux de fournisseurs de pièces détachées ont également été mis en place. Des programmes sont en cours pour former les artisans à l'assainissement, mais il faudra fortement les étendre pour répondre à l'énormité des besoins. La responsabilité de la formation et de l'éducation sanitaire est de plus en plus souvent confiée aux ONG.

Mesures clés d'amélioration des capacités sectorielles :

- Soutien technique et financier de la gestion des points d'eau dans les zones rurales et du nouveau personnel du ministère de l'Eau.
- Soutien technique des exploitants privés qui gèrent l'approvisionnement en eau des petites villes.

Identification d'un processus de soutien national

Options d'intervention du PNUD

Contexte

Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement malgache a atteint un stade crucial. Le pays connaît depuis longtemps une gouvernance de l'eau fragmentée et non coordonnée et présente de fortes différences d'approvisionnement qui n'ont pas été mesurées avec précision. De plus, les disparités sont énormes d'une région à l'autre et les capacités de gouvernance font défaut. La création d'un nouveau ministère dédié et l'élaboration d'un plan d'action ambitieux témoignent de la détermination et de la vision du gouvernement malgache. Dans le secteur multilatéral, le PNUD a endossé le rôle de chef de file du soutien au ministère de l'Eau. Il mène actuellement deux projets : l'un, au niveau central, vise la création d'une nouvelle structure de gestion pour le ministère de l'Eau, et l'autre consiste en un programme sur trois ans, beaucoup plus exhaustif, consacré au secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (AEA) et à la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Le ministère recrute actuellement 86 cadres supplémentaires avec le soutien de la Banque Mondiale et de la BAD.

L'inclusion de Madagascar au programme pilote portant sur 12 pays, qui met en avant le rôle international du PNUD en matière de soutien de la gouvernance dans le secteur AEA, est donc pertinente et intervient à point nommé.

Description du projet

Les consultations entre la direction générale du ministère de l'eau, le PNUD/UNDESA Madagascar et d'autres acteurs associés ont fait apparaître clairement le domaine d'intervention du PNUD. Le projet actuel de soutien sur quatre mois devrait être étendu aux régions. Il met l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan-cadre national pour l'eau et en particulier sur le renforcement des capacités techniques et managériales en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Le projet anticipera et absorbera certains éléments du PAGEAU. Le programme des Volontaires des Nations Unies (géré par le PNUD à Madagascar), bien placé pour fournir des ressources humaines et assurer la formation « sur le tas », pourra s'y intégrer facilement. Les principaux volets du projet devraient donc inclure :

- la nomination d'un coordinateur national afin de garantir une coordination efficace entre les différentes initiatives du PNUD, si besoin avec l'aide d'une assistance technique ;
- l'élaboration d'un plan-cadre national des ressources en eau pour servir de base de planification et d'application dans le secteur de l'eau ;
- le recrutement et la formation de Volontaires des Nations unies (VNU) avec renforcement de leurs capacités de gestionnaires, de techniciens et de formateurs dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ;
- l'affectation de VNU, surtout dans des sites régionaux, afin de promouvoir la gestion locale des points d'eau et de l'assainissement ;
- une aide au ministère de l'Eau visant la création d'une base de données exhaustive dans ce secteur ;
- un système adéquat de suivi et d'évaluation afin de lier les principaux indicateurs du projet aux objectifs du PAM ;
- une table ronde des donateurs pour envisager le financement de la phase 2.

La phase 1 du projet devrait durer trois ans, de 2009 à 2012, afin de coïncider avec le cadre du PAM. Le projet soutiendra directement le PAM et œuvrera aux mêmes buts.

Financement du projet

Le projet sera financé conjointement par le PNUD (New York), le PNUD (Madagascar), les VNU et un ou plusieurs partenaires (bilatéraux + BAD).

Étapes suivantes

Le projet pilote proposé pour Madagascar sera étudié par les différentes parties prenantes au niveau du pays. Le but sera de démarrer le projet dès la stabilisation de la situation politique afin de garantir une continuité maximale avec les projets du PNUD en cours à Madagascar.

Acronymes

Madagascar

AEA	Approvisionnement en eau et assainissement
ANDEA	Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement
BAD	Banque africaine de développement
CPAP	Plans d'action des programmes de pays
DEPA	Direction de l'eau potable et de l'assainissement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GM	Gouvernement de Madagascar
INSTAT	Institut statistique national de Madagascar
JIRAMA	Compagnie nationale de l'eau
MEM	Ministère de l'Énergie et des Mines
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
PAGEAU	Programme d'appui à la gouvernance de l'eau
PAM	Plan d'action malgache
PC	Partenaire de coordination
PGE	Politique générale de l'État
PNAEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
PSNA	Politique et stratégie nationales de l'assainissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
SAMVA	Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo
SCC	Structure de concertation et coordination
S&E	Suivi et évaluation
SOREA	Organisme régulateur du service public de l'eau et de l'assainissement
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDESA	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VNU	Volontaires des Nations Unies
WASH	Water, Sanitation and Hygiene for all (Eau, Assainissement et Hygiène pour tous)

Références

Madagascar

Banque africaine de développement

Sylvie Conde, représentant adjoint

Bruno Boedts, conseiller technique

Banque africaine de développement, 2008

Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté, Phase II : Madagascar

Diorano WASH (2005)

Leçons tirées de la coalition Diorano-WASH, Madagascar (Lessons learned from the Diorano-WASH Coalition, Madagascar)

Diorano WASH (2008)

Dossier « Accès eau et assainissement » (2003 - 2007).

Gouvernement de Madagascar, 1991

Plan d'action et stratégie de secteur pour l'eau et l'assainissement (Sectoral Strategy and Action Plan for Water and Sanitation)

Gouvernement de Madagascar, 1998a

La Charte de l'eau

Gouvernement de Madagascar, 1998b

Le Code de l'eau

Gouvernement de Madagascar (ministères de l'Énergie et des Mines, de la Santé et de l'Environnement) 30 juin 2003

La Stratégie WASH

Gouvernement de Madagascar, 2004

De l'eau pour tous (Water For All)

Gouvernement de Madagascar, 2005

Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PNAEPA).

Gouvernement de Madagascar (ministère de l'Économie, des Finances et du Budget), 2006

Enquête périodique auprès des ménages 2005 : rapport principal

Gouvernement de Madagascar, 2008

Plan d'action de Madagascar (PAM) 2007-2012

Gouvernement de Madagascar (ministère de l'Énergie et des Mines), février 2008

Programme national d'accès à l'eau potable et l'assainissement (PNAEPA) 2008 – 2012

Gouvernement de Madagascar (bureau du Président, ministères de la Santé, de l'Environnement, de l'Énergie et des Mines), 2008

Politique et stratégie nationales de l'assainissement (PSNA).

Gouvernement de Madagascar (ministère de l'Eau), septembre 2008

Organigramme

PTF (Partenaires techniques et financiers) Madagascar, 14 août 2008

PNUAD Madagascar, novembre 2007

Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement 2008 – 2011

PNUD Madagascar, octobre 2007

Accès à l'eau potable à Madagascar : constats préliminaires sur les connaissances du secteur de l'eau potable (présentation PowerPoint)

PNUD (Madagascar), 2008

Projet d'appui institutionnel du secteur eau et assainissement

PNUD (Madagascar) avec l'UNDESA et l'ANDEA, mars 2008

Projet d'appui à la mise en place de l'Autorité nationale de l'eau et l'assainissement (ANDEA) et d'une Agence de bassins (Jean Dubus et Henri Rakotobe).

PNUD (Madagascar), avril 2008

Programme de gouvernance de l'eau - Note conceptuelle avril 2008 (PNUD/UNDESA Madagascar)

PNUD (Madagascar), 22 août 2008

Gouvernance de l'Eau : mission d'appui au nouveau ministère de l'Eau (Aide mémoire de Claude Sauveplane)

PNUD (Madagascar), 2008

Projet de descriptif du programme Pays pour le PNUD Madagascar (2008-2011)

PNUD (Madagascar), 2008

Plan d'action du programme Pays entre le gouvernement de Madagascar et le PNUD 2008-2011

PNUD/VNU (Madagascar) août 2008

Volontariat et environnement : l'expérience de Madagascar dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (présentation PowerPoint par Chiara Giamberardini, chargée de programme VNU) (Volunteerism & Environment: The Experience of Madagascar in the Water and Sanitation Sector)

PNUD/VNU (Madagascar) septembre 2008

Demande de subvention pour une aide des VNU dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (Fonds spécial « volontaires » Prodefa (Project Development Facility) Glo/00/V06.

NU Eau 2008

Évaluation globale annuelle de l'assainissement et de l'eau potable : rapport d'avant-projet pilote (Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking Water (GLAAS): Draft Pilot Report

Programme de l'Eau et l'Assainissement 2006

Mettre l'Afrique sur la bonne voie pour qu'elle atteigne les OMD en matière d'eau et d'assainissement : étude de 16 pays africains (Getting Africa on Track to Meet the MDGs on Water Supply and Sanitation: A Study of 16 African Countries)

World Bank (AFTPR Région Afrique, May 2007)

Madagascar: Revue de dépenses publiques : réalisation du Plan d'action Madagascar : Analyse pour des Résultats RAPPORT No.: 38687 – MG, Partie IV: EAU ET ASSAINISSEMENT

Pour en savoir plus sur GoAL WaSH, contactez :

Alastair Morrison

Coordinateur GoAL WaSH
Bureau de la Gouvernance de l'eau du PNUD au SIWI
Stockholm International Water Institute

E-mail : alastair.morrison@siwi.org

Tél. : +46 8 522 139 99

Fax : +46 8 522 139 61

Piers Cross

Consultant principal en développement GoAL WasSH

E-mail : pierscross_2000@yahoo.com

Tél. : +27 8 2796 0051

www.undp.org/water

Le PNUD remercie l'Agence suédoise de coopération au développement international (Swedish International Development Agency) pour le généreux soutien financier apporté à cette publication et à GoAL-WaSH. Ce document a été publié par le PNUD et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Agence suédoise de coopération au développement international.

This document is produced by UNDP and does not necessarily represent the views of Sida.

