

# **Accès au service de l'eau dans les quartiers précaires d'Antananarivo: entre modèle social inappropriée et politique urbaine déficitaire.**

Les villes du sud comme Antananarivo connaissent après la décolonisation un rythme d'urbanisation rapide : des populations nombreuses et démunies qui affluent dans les zones moins contrôlées ou délaissées par l'administration publique. Devenus des quartiers "irréguliers" et précaires, ces sites posent des problèmes aigus et spécifiques en matière d'équipements urbains comme les réseaux de distribution et d'approvisionnement en eau potable.

Dans la capitale malgache, les habitants des quartiers défavorisés entreprennent certes un mode de vie qui fait handicap à l'épanouissement de leurs quartiers, mais à côté de cela, la mauvaise politique urbaine de l'administration publique explique aussi l'insuffisance notoire de services de réseaux dans les zones précaires. Depuis un demi-siècle, l'équipement urbain dans la ville Antananarivo reste encore rudimentaire. L'eau potable et l'électricité s'avèrent insuffisantes ; certains secteurs ne sont quasiment pas desservis, notamment dans les quartiers défavorisés, et beaucoup de maisons demeurent sans eau courante.

Par ailleurs, après l'adoption du nouveau code de l'eau, des séries de changements sont mises en œuvre en 1998, afin d'améliorer l'accès à l'eau de qualité. Le recouvrement généralisé des coûts est l'un des principes de base du nouveau code de l'eau. La société de production et de distribution de l'eau, la JIRAMA (Eau et Electricité de Madagascar), a avancé sur la voie de la privatisation. Cette situation devient préoccupante pour beaucoup de ménages à faible revenus du fait que cette société est à la croisée de deux objectifs contradictoires : la réalisation de profits et la généralisation d'accès à l'eau potable par toute la population.

Nous proposons donc d'explorer dans cette étude la problématique de l'alimentation en eau dans les quartiers défavorisés d'Antananarivo dans la première décennie du présent millénaire. Mais, cherchant à mieux cerner les fonds du problème en termes d'accès en eau, nous devons d'abord voir l'évolution des infrastructures urbaines dans cette zone précaire, appelée « bas quartiers » de la capitale.

## **1. L'extension d'un espace urbain: les bas quartiers d' Antananarivo**

A Antananarivo, les bas-quartiers désignent les habitations à l'ouest du centre ville, dans les zones de remblai et de colmatage. Quartiers peuplés, ils s'agglutinent selon la description de Jeanine Ramamonjisoa, soit le long du canal d'Andriantany, terrain d'élection de la plèbe misérable où la densification de la trame urbaine continue avec le croît naturel élevé et l'indigence des revenus, soit

à proximité des « super concentrations » traditionnelles de Manarintsoa et d'Isotry. Vivant dans le cloaque et l'insalubrité, c'est l'habitat de rizière.<sup>1</sup>

Les citadins ou les migrants ruraux trouvent dans les bas quartiers des conditions qui favorisent leur insertion dans la capitale. Isotry apparaît comme un quartier privilégié pour les migrants en quête de travail. Les loyers beaucoup moins élevés que dans le reste de la ville font d'Isotry un des rares lieux de résidence accessibles aux gagnés petits.<sup>2</sup> Comme l'explique Faranirina Esoavelomandroso-Rajaonah, étant première étape d'une stratégie d'insertion en ville pour certaines familles, l'aboutissement pour d'autres d'un itinéraire de mobilité sociale descendante dans un espace urbain hiérarchisé, Isotry peut-être encore le seul point d'ancrage que les citadins n'aient jamais connu.<sup>3</sup>

Le développement des infrastructures urbaines ne suit pas le rythme de la croissance démographique. Les constructions précaires poussent donc comme des champignons sur les terrains publics abandonnés et loin des regards des responsables. Ce qui explique la difficulté ultérieure de l'installation de grands réseaux collectifs dans un tissu urbain complexe. Par conséquent, les habitants de ces quartiers spontanés ne bénéficient pas des mêmes services publics urbains de base (eau, électricité, égouts...) et sont exclus d'un accès décent à l'eau potable des réseaux publics. D'ailleurs, le secteur d'approvisionnement en eau occupe toujours une place de choix dans la politique urbaine dans les villes du sud.

Le problème de gestion s'aperçoit mal dans les projets urbains. Il est courant dans l'administration publique de privilégier les investissements rapides, décidés sans les principaux acteurs concernés et sans réelle transparence. En plus, en absence d'une politique urbaine claire, l'Etat n'intervient qu'en cas d'incident majeur. Après le passage d'un cyclone, ou après une inondation qui faisait de nombreuses victimes dans des zones basses, un budget relativement important est consacré à titre de filet de sécurité.

Les quartiers défavorisés sont des zones dangereuses, souvent exposées aux catastrophes naturelles, qui n'attirent, ni encouragent l'installation humaine. Ces zones à risques, milieu répulsif, sont souvent délaissées par les pouvoirs publics au profit des projets de développement dans les quartiers périphériques.

---

<sup>1</sup> RAMAMONJISOA, J. ; « L'extension urbaine de Tananarive : nouveaux visages », in Madagascar revue de Géographie, Juillet-Décembre 1983, n°43, p65-104

<sup>2</sup> ESOAVELOMANDROSO F. R. ; « Des rizières à la ville : les plaines de l'Ouest d'Antananarivo dans la première moitié du XX e siècle » ; in Omalysy Anio - Hier et Aujourd'hui; Unité de Recherche et d'Enseignement d' Histoire, Université d' Antananarivo, 1989-1990 ; p321-336 ; N°29-32.

<sup>3</sup> ESOAVELOMANDROSO F. R. ; *Ibid.* ; 1989-1990

En établissant généralement une priorité plus ou moins claire dans leur programme urbain, les pouvoirs publics ont explicitement favorisé les quartiers voisins dans les zones périphériques et du centre ville. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple de la ville d'Antananarivo où les nouvelles infrastructures urbaines sont installées aux alentours de la capitale: à l'Est, il y a l'université, le campus et les cités d'habitations, au nord du centre ville, le lycée technique, les cités des civils destinés aux cadres moyens, au Sud-Ouest, Itaosy et ses cités. Ces constructions sont accompagnées de différentes installations d'infrastructures urbaines (routes, réseaux d'égouts, de distribution d'eau et d'électricité).

En revanche, parallèlement à ces efforts d'urbanisme par les autorités publiques, les familles défavorisées construisent leurs maisons dans les zones délaissées par les autorités locales. C'est-à-dire dans des zones non aménagées, et non ouvertes à l'urbanisation.

Enfin, une des entraves à une distribution plus correcte de l'eau tient probablement au type de bâti: les maisons construites sur des parcelles de quelques centaines de mètres carrés disposées côte à côte, donnent ainsi une grande extension aux quartiers et un périmètre urbanisé comprenant souvent plusieurs espaces non bâtis.

## **2. Une réalité préoccupante de consommation d'eau.**

Le bureau des affaires municipales a été créé par arrêté du 31 mai 1930. Plusieurs communes peuvent recourir à l'emprunt pour financer un vaste programme d'assainissement et d'urbanisme. Tananarive (l'appellation de la capitale avant la malgachisation à partir des années 80) était autorisée par décret du 16 août 1930 à contracter un emprunt de 20 millions. A la fin de l'année 1931 donc, l'électricité thermique de la municipalité a vendu son matériel et la société Eau et Electricité de Madagascar a commencé à éclairer la ville et à installer l'eau potable.<sup>4</sup>

En fait, il s'agit d'une action d'urbanisme principalement conçue pour satisfaire les besoins en eau potable des habitants du centre ville, et des quartiers où se trouvent les européens et les classes aisées. C'est la caractéristique de la ville coloniale avec ses réseaux construits et gérés sur la base des normes, compétences et techniques disponibles dans les métropoles ; sans cohérence. Ces réseaux sont, selon Sylvie Jaglin, mis au service des intérêts d'une élite puissante et peu nombreuse.

Dans les années 1960, les tananariviens utilisent plus de 11 milliards de litres d'eau par an. La société Eau et Electricité de Madagascar enregistre 13.950 abonnés. 85 litres par jour par habitant sont la consommation moyenne dans la capitale pour 300.000 personnes, tandis que la ville de

---

<sup>4</sup> Archives Nationales Malagasy ; Série F9 ; Voirie-Urbanisme, Affaires municipales, œuvre municipale de 1930 à 1935

Paris consomme 250 litres par habitant.<sup>5</sup> 50% des familles, consomment au maximum 13 litres d'eau par personne et par jour. 35%: 13 à 55 litres par personne par jours. 15% plus de 55 litres par jours par personne.

Afin de diminuer cet écart, l'Organisation Mondiale de la Santé propose à l'Etat malgache de créer un office national de l'eau et de l'assainissement dont l'attribution technique est la construction et le contrôle de l'exploitation de réseaux d'alimentation en eau et éventuellement d'assainissement.<sup>6</sup>

En 2004, à Madagascar, 17,3% des ménages utilisent le robinet public comme principale source d'eau à boire, seulement 3,2% des ménages boivent de l'eau saine et la grande majorité s'approvisionne en eau auprès de rivières, lacs et mares (26,5%), de sources impropres (22,8%) et de puits sans pompe non recouverts (16,2%). Une grande majorité des citoyens n'ont pas de branchement individuel chez eux. 56,1% des consommateurs d'eau en milieu urbain utilisent le robinet public dans l'ensemble de l'Ile. 20,5% de ménages en ville possèdent le robinet (à l'intérieur ou dans la cours).<sup>7</sup>

Jusqu'à maintenant, l'approvisionnement en eau potable par le réseau public, dans les principaux centres urbains de Madagascar est encore assuré par la société d'Etat, JIRAMA qui détient le monopole de la production et la distribution d'eau. En 2006, avec 69 centres urbains ou périurbains desservis par la société JIRAMA à travers le pays, plus de 60% de sa production en eau sont destinés à la consommation des Tananariviens.<sup>8</sup>

D'après le résultat de recherche sur l'eau d'une équipe d'économistes, les plus pauvres accèdent à l'eau potable en 1999 qu'en 1993. La chute de 11 à 8% au sein de ce quintile de ménages représente une baisse de 270.000 à 23.000 du nombre absolu d'individus ayant accès à l'eau potable.<sup>9</sup>

### **3. L'alimentation en eau : un service public en pleine mutation**

A Madagascar, des grands changements politiques sont entrepris pour améliorer l'accès à l'eau de qualité et amender à la suite de l'adoption d'un « Code de l'Eau » par le Gouvernement en Décembre 1998. Le changement notable avec la politique antérieure est que désormais l'eau n'est

---

<sup>5</sup> *Les courriers de Madagascar*, N°1145, 28mars 1966

<sup>6</sup> Organisation Mondiale de la Santé; *L'alimentation en eau potable en République Malgache et l'assainissement de Tananarive*; mai 1961, Tananarive

<sup>7</sup> Institut National de la Statistique ; Enquête périodique auprès des ménages (EPM) ; Antananarivo : 2004; INSTAT/DSM/EPM/2004

<sup>8</sup> *L'Express de Madagascar*, 20-04-2006

<sup>9</sup> Cahiers d'Etudes et de recherches en économie et sciences sociales ; « Tarification de l'eau, le nouveau code et les pauvres : Une situation des demandes en services d'eau améliorés à Madagascar » ; Numéro 05, octobre 2005

plus considérée comme un bien gratuit et que le recouvrement de coût devient une part essentielle de la politique de l'eau.

La société parapublique JIRAMA gère jusqu'à présent toute alimentation urbaine en eau ainsi que l'électricité à Madagascar. Par le nouveau Code de l'eau, la JIRAMA devra évoluer d'une société d'Etat à une entreprise à fonds privés. Le nouveau Code de l'Eau permet également à des entreprises privées d'avoir le droit d'approvisionnement en eau. L'un des objectifs de cette nouvelle politique de l'eau est d'atteindre une couverture presque nationale en 2015.

Le recouvrement généralisé des coûts s'inscrit parmi les principes du nouveau Code de l'Eau, incluant les dépenses en investissements, maintenance et gestion. Ce recouvrement des coûts sera également exigé des bornes publiques que les municipalités en général n'ont pas payées. Le code de l'eau prévoit que cette réglementation est appliquée à partir d'une gestion décentralisée, c'est-à-dire que les municipalités doivent assurer la gestion de leurs propres approvisionnements en eau.

Par ailleurs, le code spécifie également que, si les tarifs appliqués pour l'eau devraient refléter les coûts réels, la fixation des prix devrait prendre en considération la capacité des bénéficiaires à payer les services. En 2001, les prix d'eau appliqués par la JIRAMA sont de 975fmg/m<sup>3</sup> pour les petits consommateurs (usagers privés de moins de 1.000 m<sup>3</sup>) et bornes fontaines publiques, et de 2.305 Fmg/m<sup>3</sup> pour les grands consommateurs (usagers privés de plus de 1.000 m<sup>3</sup> et l'administration).<sup>10</sup>

A noter que les consommateurs ont à payer en dessus de ce prix, une taxe d'hygiène de 10%, une taxe sur la valeur ajoutée de 20% pour une consommation supérieure à 10m<sup>3</sup>, et une petite redevance de timbres.

De cette nouvelle politique d'eau visant l'objectif 100% de couverture urbaine et 80% de couverture rurale en 2015, sollicitée par le Document pour la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2001, un Fond National de l'eau et de l'Assainissement » est envisagé par le pouvoir public. Cet instrument de collecte de fonds vise surtout à garantir l'accès à l'eau des ménages pauvres.

#### ***a. Vers le principe de l'usager-payeur***

Depuis la période du régime socialiste, la société publique JIRAMA est confrontée certes aux difficultés financières qui l'obligent de suivre une cure de redressement financière, recommandé par les bailleurs de fonds. Mais, il faut aussi signaler le contexte de nouvelle conception de

---

<sup>10</sup> Cahiers d'Etudes et de Recherches en Economie et Sciences Sociales ; *Op. cit.*

l'exploitation et de gestion de ressource en eau par le désengagement de l'Etat et la participation du secteur privé.

Dans la dynamique de changement qui affecte les services d'eau, une impulsion majeure est venue de la diffusion d'une nouvelle conception de la ressource, dont la valeur économique doit être mieux prise en compte. Pourquoi? La raison c'est les difficultés rencontrées par les organes de services publics. Auparavant, l'eau est tout simplement considérée comme un bien social, en effet, son exploitation se fait en fonction de priorités sociopolitiques plutôt qu'économiques. Cette optique fait l'objet des vives critiques du courant de pensée économique contemporaine. Selon la doctrine néolibérale, la gestion économique de l'eau doit permettre de responsabiliser tous les acteurs les usagers aussi que les opérateurs afin d'éviter les gaspillages et de promouvoir des usages plus efficaces<sup>11</sup> et citoyens de l'eau.

Cette logique conduit ainsi à privilégier le principe de l'usager-payeur en faisant supporter par l'usage final, dont la capacité/volonté de payer a été au préalable évaluée, le cout complet de l'eau.

#### ***b. Le recouvrement des dépenses.***

L'idée de recouvrement des coûts accordés par l'Etat à l'entreprise de production et de distribution d'eau vient de la doctrine libérale dominante. Laquelle s'inspire d'après Sylvie Jaglin d'un traitement de la pauvreté reposant sur quatre principes : les aides doivent être neutres pour les entreprises de service ; elles doivent être explicites et transparentes ; elles doivent être supportées par les pouvoirs publics plutôt que les tarifs et être utilisées pour solvabiliser les ménages les plus pauvres ou pour compenser les pertes commerciales des entreprises qui les desservent. Cependant, l'idée est bonne et fascinante, mais les pratiques restent souvent au stage de bonnes intentions.

Quel dispositif choisir pour la subvention des couts chez les ménages pauvres ? Deux dispositifs contrastés de subventions sont souvent cités en exemple dans la littérature internationale (Gomez-Lobo, Contreras, 2003 ; Foster 1993) afin de faciliter l'accès des personnes défavorisées à l'eau potable. Le premier est l'expérience chilienne en 1990. Il s'agit d'une des subventions directes administrées par les municipalités et visant à compenser les pertes des entreprises de réseaux en fonction du nombre d'usagers insolubles. Le second, appliqué en Colombie depuis 1994, comprend des subventions croisées. Ce système consiste à figurer sur la facture d'eau l'élément de subvention (50% au maximum) ou de surtaxe (20% au maximum) en fonction de l'appartenance à l'une des zones évaluées selon leur degré de richesse patrimoniale.

---

<sup>11</sup> JAGLIN, S. ; *Op.cit*, Paris 2005

Cependant, avec le premier modèle, les vrais bénéficiaires ne sont pas identifiés clairement. Dans la ville d'Antananarivo, les nécessiteux ne possèdent pas de branchements individuels et ils servent les bornes-fontaines pour s'approvisionner en eau. Donc, l'entreprise de distribution d'eau ne peut pas facturer directement les usagers à revenus faibles. Les collectivités publiques se chargent l'installation des bornes-fontaines dans les quartiers ainsi que le paiement des coûts d'eau. Cependant, fautes de budgets, elles ne sont pas aussi solvables. Le second modèle semble irréaliste du fait que la solidarité systématique est loin d'être acquise entre les strates sociales de la population dans la ville d'Antananarivo.

#### **4. Vers la gestion déléguée de l'eau.**

Avec la Décennie internationale de l'eau (1980), la priorité s'intéresse à l'accès à l'eau et à l'assainissement et, face à la menace de stress hydrique, beaucoup de villes du Sud se tournent vers une révision de leur législation visant à assurer la pérennité des ressources en eau ou la meilleure répartition et la bonne gestion de l'eau.

Pourtant, faute de moyens financiers, les autorités publiques font massivement appel au secteur privé depuis le début des années 90, pour tenter de réguler le problème de l'eau qui s'avère de plus en plus patente. Les solutions adoptées, avec plus ou moins de succès, sont divers allant du modèle anglais de privatisation au modèle français de délégation de service public, et qui mettent le plus en œuvre l'initiative privée.

L'histoire des services en réseaux telle que l'approvisionnement en eau est jalonnée par des épisodes de débats et de redéfinition des missions de service public. Ces dernières années, la privatisation a beaucoup fait parler d'elle suscitant de vifs débats et de grandes polémiques, non sans amalgames entre privatisation des ressources en eau et privatisation de la gestion des services d'eau.

A Madagascar, après quelques années d'hésitations et de débats houleux dans toutes les instances (locale, nationale et internationale), sur la privation de services d'approvisionnement, cette idée fait son chemin très lentement malgré les différentes embuscades. Car le changement apporté au mode d'approvisionnement en eau est complexe et sensible, car il est traversé par des objectifs de lutte contre la pauvreté et de péréquation sociale, de soutenabilité environnementale et de recouvrement des coûts.

La réalisation d'un profit, sur la base de la vente d'un bien nécessaire à la vie et la santé publique, constitue le principal enjeu de la privatisation. Ce profit est non pas réservé à la collectivité qui consomme ce bien mais plutôt à quelques puissants privilégiés, personnes morales ou physiques,

faisant fructifier leurs avoirs. Voilà donc l'objet d'inquiétude à la privatisation ; or l'eau est une ressource qui juridiquement n'appartient à personne, pas même à l'État, et qui par ailleurs est appropriable.

Pourtant, ce sont les infrastructures de production et de distribution d'eau qui constituent les principaux déterminants du coût de l'eau potable. Donc, avant tout dans le contrôle, la propriété et les modalités de gestion de ces infrastructures que se développe la « privatisation de l'eau ».

#### ***a. Différentes vagues de protestations...***

Aux déséquilibres et aux défaillances de la régulation publique s'ajoute enfin le fait que les consommateurs africains demeurent mal ou pas organisés pour défendre leurs intérêts, d'ailleurs mal pris en compte par les réformes puis les dispositifs de régulation. On commence, certes à observer, ici ou là, des mouvements de protestation.<sup>12</sup> A côté des usagers, les agents de services de l'eau manifestent aussi leurs mécontentements. Même lutte, contre les réformes de gestion de la société publique, mais chacun agit différemment.

Un front de résistance à la privatisation de l'eau a forgé un lobby anti Partenariat Public-Privé (3P) et lancé un appel à la mobilisation contre la privatisation du service public de l'eau. Mais ces résistances menées par les syndicalistes de la société parapublique s'expriment surtout contre la privatisation en tant que vecteur des réformes administratives au sein de la JIRAMA (suppressions de certains avantages, réduction du nombre d'employés etc). Les protestations sont particulièrement véhémentes avant ou pendant l'épisode de négociation ou de signature du contrat de gestion.

C'est vrai que, jusqu'à présent il y a peu de preuves tangibles que ces mouvements aient vraiment été à l'origine d'infléchissements politiques ni qu'ils s'apparentent aux violentes manifestations « anti-privation » d'Amérique latine. Mais en occurrence de la ville d'Antananarivo, certaines mesures adoptées font au moins une attention particulière du pouvoir public pour certains contextes

Le syndicat de personnels de la JIRAMA fait pression, pour garder le statut d'une entreprise public. Surtout par rapport au sort de leurs carrières qu'ils se préoccupent de cette nouvelle disposition de la JIRAMA.

Cependant, pour le cas de la ville d'Antananarivo, la réforme au paiement de l'eau en vue entraîne certaines tensions sociales dans la ville plus particulièrement chez les habitants de quartiers populaire défavorisés. Après deux tentatives avortées depuis décembre 2004, la municipalité d'Antananarivo n'a pu appliquer la nouvelle réglementation prévue de l'usage des bornes fontaines que tout récemment.

---

<sup>12</sup> JAGLIN, S. ; *Op.cit*, 2005



Dans la capitale malgache, l'application de nouveau règlement de service public de l'eau entraîne de vives protestations. En février 2005, les habitants de bas quartiers de la capitale se soulèvent contre le paiement de l'eau aux bornes-fontaines. Tout ceci souligne la difficulté d'améliorer la gestion de l'eau dans les pays en développement et de fournir de l'eau à une majorité des habitants, en particulier aux plus défavorisés.

### ***b. ... au vent de reformes des services publics.***

A Madagascar, la privatisation de la société d'Etat JIRAMA s'inscrit dans la logique du modèle de gestion déléguée du service public. Mais il reste encore du chemin à faire par rapport au processus de régulation de services d'eau de la dite société d'Etat.

D'ailleurs, sous l'influence des mots d'ordre internationaux néo-libéraux, explique Janique Etienne, les modes de gestion urbaine et de gouvernance locale dans les pays en développement évoluent vers l'adoption de nouveaux modèles venant de l'extérieur.<sup>13</sup> Par ailleurs, en déléguant ces secteurs, les pouvoirs publics montrent leur volonté de garantir la fourniture de prestation et services de base dans des agglomérations en croissance rapide et socialement différenciées<sup>14</sup>. En tout cas, quel que soit leur mode de gestion, l'exploitation de ces services doit être soumise aux trois principes généraux du service public : la continuité, l'égalité devant les usagers (par rapport à l'accès et aux charges) et la mutabilité (ou adaptation constante), ainsi qu'à la règle de l'équilibre financier<sup>15</sup>.

Il nous faut préciser que, la gestion déléguée répond à un triple objectif : tout d'abord, satisfaire les acteurs économiques et les investisseurs étrangers avec des réseaux performants, ensuite, répondre aux besoins croissants des particuliers, enfin participer à la lutte contre la pauvreté par un accès généralisé aux services de base. Mais, en attendant d'autres systèmes suffisamment bénéfiques dans le secteur eau, le Gouvernement propose une autre issue afin de sortir de la situation actuelle.

### ***c. Le redressement d'une société d'Etat, la JIRAMA.***

Dans de nombreux pays, d'Afrique de l'Ouest et du centre notamment, le service d'eau urbain était assuré par un monopole national intégrant la production, le transport et la distribution de l'eau dans les principales villes. Une application des récentes avancées de la théorie économique sur le rôle de la concurrence dans les infrastructures en réseau a conduit à une désintégration verticale des

---

<sup>13</sup> JANIQUE E.; Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des « milieux semi-urbains »; Thèse de doctorat, ENPC, Décembre 1998; 294p

<sup>14</sup> Ce thème est développé ultérieurement.

<sup>15</sup> VARGAS, Marcelo Coutinho; Gestion municipale vs gestion étatique des services d'eau et d'assainissement dans la région métropolitaine de Sao Paulo : acteurs, territoires et régulation, LATTIS, ENPC, juin 1996 ; 646 pages

anciens monopoles publics, séparant le propriétaire-gestionnaire des infrastructures de l'opérateur-exploitant des services (privé).<sup>16</sup>

Des avancées récentes, autour de la notion de multipartenariat, contribuent enfin à tempérer l'hégémonie des grands contrats en Afrique. Elles procèdent du constat que les grandes firmes peinent à embrasser l'ensemble des enjeux à l'échelle d'espaces urbains hétérogènes. Dans les quartiers pauvres en particulier, l'ampleur des investissements mais aussi la méconnaissance des comportements citadins et la difficulté d'établir une relation commerciale « simple », subsumant l'ensemble des règles du jeu et des valeurs implicites, conduisent les firmes à rechercher des partenariats mobilisant le secteur privé et les usagers. Sylvie Jaglin cite les expériences à Casablanca, La Paz et Manaus pour illustrer ce propos. Elles visent à améliorer les services d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres en articulant un cadre d'incitations, réglant la question du financement, et une approche participative, permettant d'atteindre des performances sociales d'accessibilité et de pérennité.

Quant à l'expérience malgache, nous n'avons pas remarqué des cas précis par rapport aux services urbains d'approvisionnement en eau auprès des ménages pauvres. Pourtant, nous constatons quelques initiatives dans certains établissements scolaires publics de la capitale en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement.

Devant la détérioration croissante des services publics en matière d'approvisionnement en électricité et en eau, des mesures de redressement ont été dictées à la société JIRAMA. Rappelons que cette société remplaçait la compagnie des Eau et Electricité de Madagascar. Elle en hérite les infrastructures d'exploitation d'eau et d'électricité et des réseaux de distribution qui sont désuets actuellement mais parviennent encore à fournir des eaux potables, principalement en milieu urbain.

Pourtant, la société a aussi été obligée de restructurer sa production d'eau, vu les difficultés financières dont elle souffre actuellement à cause de l'utilisation élevée des sources d'énergie thermique aussi bien dans la production d'électricité que dans la production et la distribution d'eau potable. Il s'agit d'une erreur stratégique d'après certains journalistes :

*« La Jirama a pris de mauvaises décisions d'investissements et a commis des erreurs dans les choix technologiques de production d'électricité, notamment en choisissant d'investir dans des centrales thermiques diesels plutôt que dans l'hydro-électricité. Le même document relate, également, que la décision a été prise sur la base d'un coût initial d'investissement plus faible pour les centrales*

---

<sup>16</sup> JAGLIN, S. ; Services d'eau en Afrique subsaharienne, Paris 2005, CNRS Edition ; 242p

*thermiques que pour les centrales hydro-électriques. Or, le coût de revient variable des centrales thermiques fluctue en fonction du prix du pétrole sur le marché mondial.»*<sup>17</sup>

En fait, le vrai problème de fond du service d'approvisionnement en eau de la JIRAMA ne se réduit pas uniquement à cette question de production et d'assainissement. La situation financière de JIRAMA s'est aussi détériorée à cause de son incapacité à mettre en place un système de gestion saine. L'Etat a sa part de responsabilité dans cette faillite. Il est d'abord souvent mauvais payeur et, faute de régler les factures des administrations déconcentrées, principales consommatrices et principales débitrices dans les villes moyennes. Il contribue à déstabiliser les comptes d'exploitation de services d'eau.

L'endettement de la JIRAMA auprès de ses partenaires résulte surtout des impayés de l'Etat et de ses démembrements. Les factures impayées de l'Etat envers la JIRAMA est de 400 Milliards de Fmg. Les dettes de la JIRAMA envers l'Etat au titre du financement des infrastructures étant de 130 Milliards. L'Etat doit actuellement ainsi 270 Milliards de Fmg à la JIRAMA.

Même à l'échelle de la collectivité locale, en l'occurrence les communes, la JIRAMA estime la valeur des factures impayées à 16 millions \$ en 1999. Suite à un nouveau cadre légal de l'eau en 1998, l'eau consommée aux bornes-fontaines publiques est facturée aux municipalités. Cependant, la majorité de ces municipalités n'ont que peu de ressources financières et ont peur de demander le paiement d'eau à leurs pauvres électeurs.<sup>18</sup>

En fait, les problèmes de la JIRAMA sont d'ordre structurel. Les dépenses sont plus importantes que les recettes. La situation financière, très précaire, se caractérise par le paiement en souffrance des fournisseurs, l'état déficitaire de la trésorerie, les dettes importantes, l'organisation opérationnelle décentralisée hors contrôle, la centralisation des "pouvoirs", l'état des dossiers-clients hors contrôle, les factures en retard de l'administration, évaluées à plusieurs milliards d'Ariary<sup>19</sup>, et l'ingérence des dirigeants politiques dans la gestion courante de l'entreprise.

Des solutions sont identifiées et mises en applications afin, d'une part, de réduire les dépenses, et, d'autre part, renforcer les recettes. D'abord il s'agit de contrats de gestion de 24 mois, qui consiste à redresser l'état financier et de tout mettre en œuvre dans ce sens pour se reprendre après trois ou quatre années "d'hémorragie" selon l'expression d'un quotidien tananarivien.<sup>20</sup> Pour atteindre les

---

<sup>17</sup> *La Gazette de la grande ile*, 22 juin 2006

<sup>18</sup> Cahiers d'Etudes et de Recherches en Economie et Sciences Sociales; *Ibid.* ; N° 05, Octobre 2005

<sup>19</sup> La valeur monétaire malgache change en Ariary à la place de Franc malgache depuis 2004. Un ariary vaut 5 francs malgache.

<sup>20</sup> *Les nouvelles*, 1 avril 2005

objectifs de redressement, la stratégie est de mettre en place une structure opérationnelle et transparente.

Au niveau des consommateurs, les mesures de suivi et de contrôle sont mises en place avec une tolérance “zéro” pour les malversations depuis l’année 2005. Désormais, la société d’Etat<sup>21</sup> applique des sanctions plus strictes à l’égard des mauvais payeurs. En ce qui concerne l’amélioration des recettes, la JIRAMA lutte contre les trafics en tout genre : branchements illicites, clients fantômes, trafics de compteurs...<sup>22</sup> Cette opération s’effectue notamment dans les quartiers défavorisés de la capitale. En tout cas, cette mesure consiste à relever le défi de sa réhabilitation dans les plus brefs délais.

## **5. Les problématiques d’accès à l’eau dans les quartiers défavorisés.**

Pour avoir accès à l’eau potable du réseau officiel, plusieurs conditions entrent en ligne de compte. Par divers aléas socio -économiques, les gens n’arrivent pas à accepter facilement les règles du jeu et les normes pour avoir l’eau de la JIRAMA chez eux.

### ***a. Les usagers solvables et la facturation de la consommation de l’eau.***

Dans le secteur eau, l’élasticité et la capacité d’absorption de la demande sont des facteurs déterminants. Si sur d’autres marchés (en général fortement concurrentiels: automobile, habillement, loisirs, téléphonie, etc.) il est possible de créer des besoins artificiels et d’ouvrir de nouveaux segments de marché et donc de nouveaux gisements de recettes, sur le marché de l’eau, les stratégies commerciales paraissent différentes. La nature du produit, les limites du périmètre géographique, les contraintes de prix, les habitudes culturelles et le niveau de vie obligent une entreprise à maximiser sous contrainte sa profitabilité.

Outre les bornes-fontaines publiques, comme dans les pays en développement, Madagascar ne connaît pas dans ce genre d’opération de branchements sociaux d’une envergure significative. A Antananarivo, voire dans toute l’île, la question des « opérations de branchements sociaux » dans les quartiers spontanés reste toujours en évolution et sa mise en application est en redéfinition. Par ailleurs, le secteur eau est en pleine restructuration jusqu’à nos jours.

Si nous faisons un petit détour au sujet de la tarification de l’eau dans les villes du Sud, des études de cas effectuées par Morel à l’Huissier au Congo et au Togo, Whittington au Ghana et le GREA (Groupe Régional de l’Eau et de l’Assainissement) à Abidjan, ont mis en évidence dans ces différents pays les effets pervers d’une tarification progressive :<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Signalons que le processus de la privatisation de la JIRAMA n’est pas encore au bout de son chemin actuellement.

<sup>22</sup> *Les nouvelles, op.cit.*

<sup>23</sup> JANIQUE E.; *Op.cit.* ; 1998

- les ménages les plus pauvres ont des difficultés à épargner et à payer leurs factures. Ces dernières représentent, malgré les subventions, une somme importante pour des revenus faibles et irréguliers, et ce d'autant plus qu'elles ne sont émises que tous les deux ou trois mois.

- les branchements « sociaux » ne sont généralement accordés qu'aux propriétaires ou locataires officiels, or les ménages les plus pauvres n'ont généralement pas de statut légal d'occupation (occupants à titre gratuit, propriétaires coutumiers, constructions illégales...) En outre, les bénéficiaires sont les habitants des voies desservies, ce qui exclut les occupants des quartiers non raccordés au réseau.

Dans les quartiers pauvres, plusieurs foyers partagent une même parcelle et ne possèdent qu'un seul branchement. La facture est alors divisée entre l'ensemble des foyers. Il est clair que cette organisation interne, au niveau des habitants de la même parcelle, propose certaines solutions d'accès à l'eau, moins de déplacement effectué et moins de temps perdus. Par ailleurs, la densification des bornes-fontaines ou la réalisation de postes d'eau autonomes payants est considérée comme une alternative, transitoire ou non, aux branchements individuels (et à la revente de voisinage), répondant aux nécessités du moment et des circonstances<sup>24</sup>.

De ce fait, les ménages pauvres possèdent un modèle d'accès à l'eau qui leur est propre à eux, lequel permet au moins de satisfaire leurs besoins collectifs. Pour certaines familles le modèle d'accès à l'eau potable proposé par les administrations publiques ne correspond pas forcément à leurs aspirations. On peut dire donc que les questions techniques et financières ne sont pas nécessairement les principales causes de la domestication de points d'eau chez les habitants des quartiers précaires.

#### ***b. Frais de raccordement, une discussion entre les locataires et les propriétaires.***

Pour comprendre la dynamique urbaine de branchement individuel en eau potable dans les zones défavorisées, il faut d'abord analyser la question du raccordement dans un habitat compliqué où la charge suscite de discussion entre le(s) locataire (s) et le propriétaire de maison. D'ailleurs, la décision pour chaque acte émane de l'accord de chaque côté, et non pas de ce que dit la loi à ce sujet. Tout dépend de la sympathie de l'un ou de l'autre. En fait, dans les quartiers spontanés, les sanitaires ne sont pas des priorités pour les nouvelles constructions. D'ailleurs, les propriétaires ne raccorderont pas tout de suite un logement qu'ils louent à des tiers.

Souvent, les locataires acceptent bien de régler leurs consommations d'eau, mais n'entendent pas participer aux frais de raccordement. Inversement, les rares locataires qui souhaitent faire installer un compteur à leurs frais se voient souvent refuser l'autorisation d'équiper le logement par le

---

<sup>24</sup> JANIQUE E.; *Op.cit.*, 1998

propriétaire ; or, cette autorisation est indispensable pour procéder au raccordement d'un logement loué.

Le coût d'installation d'un compteur d'eau reste un investissement important pour des familles pauvres aux revenus fluctuants. L'étude effectuée par Claude de Miras et Jean Le Tellier dans les villes de Casablanca et Tanger-Tétouan illustre bien ce propos. Selon eux, les foyers aux revenus faibles et irréguliers sont ainsi privés d'eau au robinet et ne veulent pas du branchement individuel et de son coût d'installation.<sup>25</sup> Ces derniers déclarent préférer s'alimenter aux bornes-fontaines parce que l'eau y coule gratuitement.

Dans la capitale malgache, une nouvelle disposition communale de distribution d'eau est appliquée depuis le début de l'année 2006 à propos de l'utilisation des points d'eau collectifs. L'eau gratuite n'existe plus dans la commune urbaine d'Antananarivo. La municipalité exige aux usagers des bornes-fontaines de payer 20 ariary par seau de 15 litre.

Il importe de souligner que la contrainte du prix, notamment celle du raccordement individuel, constitue une barrière à la généralisation de l'accès domiciliaire à l'eau potable. L'alternative entre l'amélioration du niveau de confort et la charge monétaire qu'elle implique est un dilemme non résolu.

En outre, les branchements individuels à partir d'un réseau public JIRAMA doivent strictement suivre une certaine procédure à la fois administrative et technique. Le demandeur doit être en possession de : un titre foncier de propriété, un permis de construire, et une ou des quittances de paiement des impôts sur ladite propriété. Par la suite, la JIRAMA établit un croquis et un devis valable pour trois mois. L'installation s'effectue entre deux et trois mois après paiement du devis.

Le coût du branchement individuel est assez onéreux et croit en fonction de la distance entre le domicile et le point de raccordement du réseau d'une part et du calibre des tuyaux d'amenée d'autre part. A titre d'exemple, en 2000, une famille témoigne que six intéressés par de nouveaux branchements ont dû payer quatre millions Fmg<sup>26</sup> chacun pour environ 150 mètres de distance. Ce qui est revenu à 160 000 Fmg (environ 12 euros) le mètre linéaire dans ce cas. De ce fait, le branchement individuel n'est pas accessible à l'ensemble de la population.

### ***c. Les résistances culturelles chez les habitants.***

Un dicton malagasy nous affirme que « l'eau ne s'achète pas » pour marquer qu'on peut en user et en abuser. Pour les personnes habituées aux grandes eaux dans la nature, le débit des robinets est

---

<sup>25</sup> MIRAS de C., TELLIER Le J.; Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc, Partenariat Public-Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan ; ISTED, L'Harmattan villes et Entreprises, 2005

<sup>26</sup> environ 330 euros, en 2006

ridicule. Il leur faut des masses d'eau, elles préfèrent faire leur toilette quotidiennement à la rivière voisine. Sinon, elles ouvrent au maximum le robinet sans aucune mesure de précaution d'abîmer l'appareil. Faute d'entretien et manque de budget supplémentaire pour le dépannage, beaucoup de bornes fontaines dans les quartiers populaires ne marchent plus. La réparation de ces points d'eau alourdit les dépenses de la collectivité municipale.

En outre, majoritairement des migrants ruraux, les habitants des quartiers défavorisés se caractérisent aussi par une mentalité typique à Madagascar de s'intéresser moins à l'investissement d'un terrain n'appartenant pas à leurs ancêtres.

Jeanine Ramamojisoa, traitant des bidonvilles tananariviennes, fait remarquer qu'ils pratiquent un mode de vie mixte, ce sont des « rurbains », population plus ou moins flottante, dont la fixation définitive n'est pas encore acquise.<sup>27</sup> Cette indécision est visible dans le statut d'occupation de l'espace qui accentue beaucoup le mode traditionnel.

En transférant de l'argent dans le village d'origine, ils s'investissent pour la préparation de leur retour à la terre natale, à partir de l'achat et l'entretien d'un terrain de culture ou d'une maison. En fait, il s'agit d'un geste louable aux yeux des parents permettant de nouer le lien avec ses racines.

Par ailleurs, le mal loti est issu en partie important de l'irrationalité économique des familles immigrées préférant construire une maison au village d'origine plutôt que d'investir dans l'amélioration de son habitat. Fort attachée à la tradition et non intégrée encore dans le circuit économique moderne (Gerald Donque, 1968), la participation active à chaque événement familial est un devoir incontournable afin de maintenir la cohésion entre le groupe familial et obtenir la grâce des ancêtres. Et voilà une maison précaire, en quelque sorte un abri de nuit de la famille. D'ailleurs, elle se trouve généralement proche de ses activités quotidiennes.

Certaines fiertés sont constatées chez les familles traditionalistes. Les efforts réalisés par l'épargne comptent beaucoup aux yeux des autres et donnent des joies à la famille. Donc, pour les personnes habituées à une distance de plusieurs mètres, voire des kilomètres, pour chercher de l'eau, hésitent à dépenser pour l'introduction de l'eau au foyer alors qu'il existe d'autres systèmes d'approvisionnement en eau moins compliqués vis-à-vis de l'administration et à bon marché.

Si certains décideurs avancent que la fermeture des bornes-fontaines inciterait les usagers à se raccorder au réseau, cette affirmation n'est pas forcément vraie. En effet dans l'hypothèse de branchements à bon marché, on peut remettre en cause le consentement de certaines franges de la population à demander leur raccordement, préférant aller à la fontaine libre d'accès plutôt que d'avoir une nouvelle dépense qui pèserait sur leur budget familial. Bien que des ménages disposent de revenus permettant d'avoir l'eau à domicile, ils continuent de s'approvisionner à la borne-

---

<sup>27</sup> RAMAMONJISOA J., RAFIRINGA G., RAKOTOARISOA P., Op.cit. ; sténotypé.

fontaine car l'eau y est fournie gratuitement.

Ainsi pour Sylvie Jaglin, « La résistance des sociétés locales au changement venu « d'en haut » constitue à l'évidence un élément important de compréhension des échecs des politiques publiques africaines. Mais le local n'est pas un simple rôle de résistance au changement dont l'impulsion, en partie libérée par le desserrement des carcans étatiques, vient aussi du « bas », où elle se nourrit des effets de proximité, s'appuie sur des communautés d'acteurs, des savoirs partagés (cultures techniques locales) et des processus d'apprentissage.<sup>28</sup>

## BIBLIOGRAPHIE

AMOUGOU T., « L'eau, bien public, bien privé : l'Etat, les communautés locales et les multinationales » ; in L'eau, patrimoine de l'humanité ; Centre Tricontinental Lovain-la-Neuve, L'Harmattan, 2002; p147-170

ASINOME E. ; *S'approvisionner en eau potable dans les villes du Sud, le cas des quartiers défavorisés d'Antananarivo* ; Master 2 « Modes de vie, services et espaces » ; Ecole nationale des ponts et des chaussées- Université de Marne la vallée ; 2006

BARON C., ISLA A, « La marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles sub-sahariennes », in *Colloque conventions et institutions*, Paris, la Défense, 2003

BRAHIMI M. ; « La gestion déléguée des services publics urbains » ; In : L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?, Actes du Colloque international, Trentenaire de l'Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp 23-57.

Cahiers d'Etudes et de recherches en économie et sciences sociales ; « Tarification de l'eau, le nouveau code et les pauvres : Une situation des demandes en services d'eau améliorés à Madagascar » ; Numéro 05, octobre 2005

DELER, J.P.; « Les équipements urbains entre culture de la pénurie et hypermodernité » ; in Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire; Paris : 1998, IRD-Karthala ; Sous dir. Jean-Paul Deler, Emile Le Bris, Graciela Schneier; p 145-148

ESOAVELOMANDROSO F. R. ; « Des rizières à la ville : les plaines de l'Ouest d'Antananarivo dans la première moitié du XX e siècle » ; in Omalysy Anio - Hier et Aujourd'hui; Unité de Recherche et d'Enseignement d' Histoire, Université d' Antananarivo, 1989-1990 ; p321-336 ; N°29-32.

JAGLIN, S. ; *Services d'eau en Afrique subsaharienne*, Paris 2005, CNRS Edition; 242p

JANIQUE E.; *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des « milieux semi-urbains*; Thèse de doctorat, ENPC, Décembre 1998; 294p

---

<sup>28</sup> JAGLIN, S. ; Op.cit.; 2005



HUISSIER (à l'), A.; Collignon B.; Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau pour les populations à faibles revenus des quartiers périurbains et des petits centres en Afrique. Programme solidarité eau, 1998

HUISSIER (à l'), A.; *Economie de la distribution d'eau aux populations urbaines à faible revenu dans les pays en développement* ; ENPC : Thèse de doctorat, ENPC; Décembre 1990 ; 380pages

GOUVELLO B. ; *La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale* ; Lecture au travers du phénomène coopératif ; These ; ENPC ; avril 1999 ;

MIRAS de C., TELLIER Le J.;Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc, Partenariat Public-Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan ; ISTED, L'Harmattan villes et Entreprises, 2005

MWANZA M. ; L'accès à l'eau dans les villes africaines ; in L'eau, patrimoine de l'humanité ; Centre Tricontinental Lovain-la-Neuve, L'Harmattan, 2002; p105-109

NAVEZ - BOUCHANINE F. ; « Espace public, équipements et services urbains : du modèle de référence à la réalité » ; in Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire ; Paris : 1998, IRD-Karthala; Sous dir. Jean-Paul Dealer, Emile Le Bris, Graciela Schneier; p 271-284

RAMAMONJISOA, J.; *Etude géographique d'un espace urbain, Les hommes et leurs activités*, Thèse de 3e cycle, Tome II, Université d'Antananarivo, 1985.

VARGAS, M. C.; *Gestion municipale vs gestion étatique des services d'eau et d'assainissement dans la région métropolitaine de Sao Paulo : acteurs, territoires et régulation* ; Thèse de doctorat, LATS, ENPC, juin 1996 ; 646 pages