

Bilan

SUR LA MISE EN ŒUVRE DU CODE DE L'EAU À MADAGASCAR



Lovy RASOLOFOMANANA
Ancien Directeur Pays de WaterAid Madagascar

Bilan

SUR LA MISE EN ŒUVRE DU CODE DE L'EAU À MADAGASCAR

Accès universel à l'Eau, à l'Assainissement et à l'Hygiène

*Ce document était rédigé afin de donner
des points de vue personnels sur le secteur de l'Eau,
de l'Assainissement et de l'Hygiène à Madagascar
au cours des vingt dernières années*

Lovy RASOLOFOMANANA
Ancien Directeur Pays de WaterAid Madagascar



Remerciements

Je tiens à adresser mes vifs remerciements à :

- tous les collègues à tous les niveaux des Ministères en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de la population et de l'agriculture,
- à toutes les parties prenantes, avec qui j'avais une collaboration étroite, entre autres :
 - tous mes collègues de WaterAid Madagascar, en Afrique Australe et WaterAid International pour leurs appuis sans faille au cours des deux dernières décennies,
 - l'UNICEF,
 - le WSSCC,
 - l'Union Européenne,
 - l'USAID
 - la Banque Mondiale,
 - la BAD,
 - l'OMS (notamment le JMP),
 - l'UNDP
 - l'AFD
 - la JICA
 - WSUP
 - les Organisations Non Gouvernementales Internationales (ONGI) et
 - Organisation Non Gouvernementale Nationales (ONGN) du secteur EAH, de la santé, de l'éducation et la nutrition.

Ce document est juste une compilation de toutes les interactions que j'ai eues avec eux lors de **20** dernières années.

Je dédie ce document à tous les jeunes qui ont l'intention d'investir dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène à Madagascar.
« Pour vous, j'ai laissé ma trace, suit-la et dépasse ».

Avertissement

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

Table des matières

1. Chapitre

Un Bref rappel sur le Code de l'Eau 14

1.1. Réformes institutionnelles et structurelles 15

1.2. Code de l'Eau 16

2. Chapitre

Les valeurs ajoutées du Code de l'Eau pour le secteur .. 18

2.1. Développement des documents cadres de politiques, stratégiques et programmatiques 19

2.2. Mise en place des arrangements institutionnels / Ministère en charge de l'EAH 21

2.3. Efforts concernant la mise en place de la maîtrise d'ouvrage 24

2.4. Mise en place des normes et qualités et nomenclatures 25

2.5. Mise en place des STEAH 26

2.6. Initiatives très positives pour le partenariat public et privé .. 27

2.7. Mise en place d'un mécanisme de suivi pour le secteur .. 29

2.8. Concept Institutions Amies de WASH 30

2.9. Mobilisation des acteurs dans le secteur	31
2.10. Passation des marchés	33
2.11. Schéma Directeur en Assainissement Urbain	34

3. Chapitre

Les contraintes et les défis pour la mise en œuvre du Code de l'Eau	36
--	-----------

3.1. Structures censées être piliers de la mise en œuvre du Code de l'Eau ne sont pas mises en place	37
3.2. Non-respect des hiérarchies des textes et un problème de légitimité	39
3.3. Chevauchements des rôles et responsabilités	40
3.4. Insuffisance des financements pour le secteur	41
3.5. Défis en termes d'équité	42
3.6. Problématiques de la pérennisation	44

4. Chapitre

Les pistes de solutions	46
Conclusions	52
Bibliographie	54

Acronymes

ACORDS	Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud
AEP	Adduction d'Eau Potable
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
APIPA	Autorité pour la Protection contre l'Inondation de la plaine d'Antananarivo
BAD	Banque Africaine de Développement
BDEA	Base de Données de l'Eau et de l'Assainissement
BPON	Budget et Programme par Objectif au niveau National
BPOR	Budget et Programme par Objectifs par Région
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CITE	Centre d'Information Technique et Economique
CNEAGR	Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural
CT	Court Terme
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
EAH	Eau, Assainissement et Hygiène
EPM	Enquête Périodique auprès des Ménages
FDL	Fonds Local de Développement
FNRE	Fond National pour les Ressources en Eau
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GLAAS	Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water
JICA	Agence Japonaise de Coopération
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy ou Compagnie Nationale de l'Eau et de l'Electricité
JMP	Joint Monitoring Programme
LT	Long Terme
MT	Moyen Terme
OAES	Opération pour l'Alimentation en Eau dans le Sud
OBA	Outputs Based Approach
ODD	Objectifs pour le Développement Durable
ODD6	Objectifs pour le Développement Durable n° 6

OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisations Non Gouvernementale
ONGI	Organisations Non Gouvernementales Internationales
ONGN	Organisations Non Gouvernementales Nationales
OREA	Organisme de Régulation de l'Eau et de l'Assainissement
PAEAR	Programme d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement en milieu Rural
PAEPAR	Programme d'Adduction d'Eau Potable et Assainissement en milieu Rural
PCD	Plan Communal de Développement
PNAEPA	Programme National d'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement
PND2	Plan d'Action National pour la Décentralisation et la Déconcentration
PRD	Plan Régional de Développement
PSEAH	Programme Sectoriel pour l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène
PSEau	Programme Solidarité Eau
PSNA	Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SADC	Southern Africa Development Community
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SE&AM	Suivi Eau et Assainissement à Madagascar
SOREA	Société de Régulation de l'Eau et de l'Assainissement
STD	Services Territoriaux Déconcentrés
STEAH	Service Technique de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
SWAp	Sector Wide Approach
UNDP	United Nation for Development Programme
UNICEF	United Nation Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
WALIS	Water for Africa through Leadership and Institutional Support
WASH	Water Sanitation and Hygiene
WSSCC	Water Supply and Sanitation Collaborative Council



Introduction





© Crédit Photo : Lovy RASOLOFOMANANA

Le Code de l'Eau (Loi N° 98 – 029) a été voté par l'Assemblée Nationale le 19 décembre 1998 et a été publié dans le Journal Officiel le 27 janvier 1999. Il fête, donc, ses deux décennies cette année, un moment idéal pour faire un bilan de ses apports pour le secteur eau, assainissement et hygiène. Le Code constitue à la fois un cadrage juridique et politique pour ce secteur. Il servait aussi d'outil de référence sur le plan stratégique et programmatique. Des études ont été réalisées par différents acteurs pour analyser et diagnostiquer sa mise en application et sa cohérence avec les autres textes juridiques en vigueur. Certaines de ces études se sont focalisées sur des thèmes bien spécifiques tels que la gestion des ressources en eau, la maîtrise d'ouvrage, la tarification, la fiscalité, le partenariat public privé et bien d'autres.

Dans le cadre de ce document, afin d'éviter les répétitions avec les autres documents antérieurs, nous allons nous focaliser sur les valeurs ajoutées du Code de l'Eau, les contraintes majeures dans sa mise en application et quelques pistes de réflexion pour le secteur eau, assainissement et l'hygiène.

Ce document est en quelque sorte un prolongement d'un document que nous avons rédigé en 2013 intitulé « **Un regard critique sur la gouvernance du secteur eau, assainissement et hygiène à Madagascar** ». Nous avons bâti sur ce document tout en l'enrichissant par une recherche documentaire et l'alimentant par des archives personnelles.

Les limites de cette étude résident au niveau d'un manque de confrontations des idées avec les autres professionnels du secteur. Néanmoins, il compile les résultats des débats et des tendances globales des discussions.

Cette étude produira (i) une analyse des apports du Code de l'Eau pour le secteur eau, assainissement et hygiène, les trois éléments pris au sens le plus large du terme, (ii) un diagnostic sur les facteurs bloquants quant à sa mise en application et (iii) des réflexions personnelles sur le comment peut-on améliorer la situation du secteur et être à la hauteur de la vision de l'accès universel à l'eau, l'assainissement et l'hygiène d'ici 2030.

1. Chapitre :

Un bref rappel sur le Code de l'Eau

Ce chapitre comporte une brève description de la genèse du Code de l'eau ainsi que sa teneur.



1.1. Réformes institutionnelles et structurelles

En 1995, le secteur eau, assainissement et hygiène a procédé à sa première réforme sectorielle qui aboutissait à la sortie officielle de la Stratégie Sectorielle et le Plan d'Action. Cette stratégie visait à définir les objectifs globaux et opérationnels du secteur. Il s'agit de la contribution du secteur pour l'amélioration de la santé publique et le renforcement de son rôle dans le processus de développement économique et social^{1]}. La Déclaration de Politique Sectorielle de l'Eau et de l'Assainissement était effectuée en 1997 et par le gouvernement malgache à travers le Ministère de l'Énergie et des Mines. En termes de grandes lignes, cette Déclaration comportait les points suivants :

- protection, conservation et utilisation rationnelle et intégrée des ressources en eau du pays ;
- mise en place d'un organisme de régulation pour assurer la satisfaction du principe fondamental du service public ;
- désengagement de l'Etat sur les activités d'exploitation pour se concentrer dans son rôle de promoteur et de responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique sectorielle de l'eau et de l'assainissement ;
- répartition claire des rôles et responsabilités de tous les intervenants permettant une synergie efficace des actions ;
- exécution par l'intermédiaire de structures d'interventions adéquates des prestations d'intérêt public ne pouvant être assurées par le secteur privé ;
- appui technique de l'Etat aux Communes, à travers ses services déconcentrés, pour l'établissement, le suivi et le contrôle des contrats passés entre les communes et les privés (bureaux d'études, entreprises, ONG et exploitants privés) ;
- implication du secteur privé et des ONG dans les actions d'aménagement, d'exploitation et de gestion des installations des infrastructures d'assainissement ;
- application des principes de libéralisation de l'économie pour assurer la promotion des investissements privés.

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

Les principes suivants sous-entendent cette Déclaration :

- le principe de non gratuité pour tous les usagers ;
- l'accès à l'eau aux bornes fontaines est payant ;
- la tarification de l'eau doit traduire le coût réel de l'eau, en tenant compte de la capacité de payer des bénéficiaires ;
- en cas de conflits d'usages, l'utilisation de l'eau pour l'alimentation en eau potable allant de paire avec l'assainissement, prime sur les autres utilisations.

1.2. Code de l'Eau

Le Code de l'eau a été développé sur la base de la Déclaration de politique. Le Code de l'eau (Loi **98-029** du **19 Décembre 1998**) promulguée le **27 janvier 1999** qui définit les contours des orientations stratégiques du secteur, a été bâti sur cette stratégie sectorielle. Le Code de l'eau régit en effet (i) la domanialité publique de l'eau (ii) la gestion, la conservation, et la mise en valeur des ressources en eaux, l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectifs des eaux usées domestiques ; (iii) la police des eaux; le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement ; (iv) l'organisation du secteur de l'eau et de l'Assainissement.

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

Les **13** décrets d'application du Code de l'eau étaient validés en Conseil du gouvernement en **2003**. Ci-après les objets de ces décrets :

- 1) le décret N° **2003-191** du **4 mars 2003**, portant création des Agences de bassin, organisation, attributions et fonctionnement ;
- 2) le décret N° **2003-192** du **4 mars 2003**, fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement de l'ANDEA ;
- 3) le décret N° **2003-193** du **4 mars 2003**, portant fonctionnement et organisation du service de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées domestiques ;
- 4) le décret N° **2003-791** du **15 juillet 2003**, portant réglementation tarifaire du service public de l'eau et de l'assainissement ;
- 5) le décret N° **2003-792** du **15 juillet 2003**, relatif aux redevances de prélèvements et de déversements ;
- 6) le décret N° **2003-793** du **15 juillet 2003**, fixant la procédure d'octroi des autorisations de prélèvements d'eau ;
- 7) le décret N° **2003-939**, portant organisation, attribution, fonctionnement et financement de l'Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement (SOREA) ;
- 8) le décret N° **2003-940** du **9 septembre 2003**, relatifs aux périmètres de protection,
- 9) le décret N° **2003-941** du **9 septembre 2003**, relatif à la surveillance de l'eau, au contrôle des eaux destinées à la consommation humaine et aux priorités d'accès à la ressource en eau ;
- 10) le décret N° **2003-942** du **9 septembre 2003**, relatif à l'utilisation hydroélectrique de l'eau;
- 11) le décret N° **2003-943** du **9 septembre 2003**, aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects dans les eaux superficielles ou souterraines ;
- 12) le décret N° **2003-944** du **9 septembre 2003**, au déclassement des cours d'eau, d'une section de cours d'eau ou d'un lac du domaine public ;
- 13) le décret N° **2003-945** du **9 septembre 2003**, relatif à l'organisation administrative de l'eau et au transfert de compétences entre les différentes collectivités décentralisées.

2. Chapitre :

Les valeurs ajoutées du Code de l'Eau pour le secteur

Ce chapitre traite les retombées et les apports de la mise en application du Code de l'Eau. en se focalisant sur les points clés et impact sur la gouvernance du secteur eau, assainissement et hygiène.



2.1. Développement des documents cadres de politiques, stratégiques et programmatiques

2.1.1 Politiques et stratégies

En termes de politiques et stratégies, le gouvernement a plutôt développé des notes sectorielles et un document de stratégie. Sous l'impulsion de la Banque Mondiale, un document appelé Eau et Assainissement pour Tous a été développé en **2004**. Le document axé sur le développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement en milieu rural a été aligné sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). C'était le premier document qui a esquissé les besoins d'investissement dans le secteur. La première version du Programme National d'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement (PNAEPA) a été conçue sur la base de ce document.

En **2008**, une Note de Politique Sectorielle de l'Eau et de l'Assainissement a été formulée pour recadrer la politique du gouvernement dans le secteur. Il est à noter que cette année a été une année charnière pour le secteur car c'était le moment où un ministère dédié à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène a été créé suite à l'engagement pris par le Président de la République après le Sommet de l'Union Africaine tenu à Sharm El Shek en Egypte et à la Déclaration de e-Thekwini (AFRICASAN) centrée sur l'assainissement au mois de juillet **2008**. Il était, en effet, question de développer l'accès à l'assainissement adéquat et le développement du partenariat public-privé.

Une autre note appelée Note d'Orientation Stratégique du Secteur de l'Eau Potable, de l'Assainissement et de l'Hygiène a été publiée par le Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène **2012**. Cette Note affirmait la vision du secteur et décrivait ses objectifs fondamentaux :

- asseoir le leadership, la coordination et la bonne gouvernance du secteur de l'Eau Potable, Assainissement et Hygiène ;
- mettre à disposition les ressources financières suffisantes pour ses activités ;
- mettre en œuvre les approches, principes et concepts appropriés pour la pérennisation du Service Public de l'Eau Potable, Assainissement et Hygiène.

La stratégie Nationale de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène **2013-19** a été bâtie sur cette note d'orientation de **2012**. Ce document appuyé spécifiquement par Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) comportait **5** axes stratégiques qui sont :

- Développement de l'accès à l'eau potable ;
- Développement de l'accès à des infrastructures d'assainissement sain ;
- Développement de la Gestion Intégrée des ressources en eaux ;
- Développement du Partenariat Public Privé ;
- Développement du Secteur

2.1.2 Mise en place d'un système de programmation pour le secteur

Outils de programmation

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

Le processus « Budget et Programme par Objectifs par Région a été développé par le Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel financé par la Banque Mondiale en 2007. Le processus était affiné par le Ministère de l'eau en collaboration avec WaterAid de 2008 à 2011. En 2015-17, UNICEF et USAID à travers le projet Water for Africa through Leadership and Institutional Support (WALIS) appuyaient aussi les BPOR dans 17 régions.

Ce processus vise à inventorier avec précision l'existant, les besoins, les intervenants en eau et en assainissement de chaque commune dans chaque région afin de définir avec les maires les priorités de réponse aux besoins et estimer les solutions de mise en œuvre les plus adaptées. Le document BPOR est aussi un outil de mobilisation des partenaires techniques et financiers entre les mains de la commune. Le processus BPOR fût mené dans un cadre participatif et inclusif (présence effective des maires dans les ateliers BPOR au niveau des chefs-lieux de Districts), les informations fournies par les maires ne sont pas à 100% fiables. Etant un processus itératif, le BPOR doit alimenter des priorités communales inscrites dans le Plan Communal de Développement (PCD) et régionales dans le Plan Régional de Développement (PRD).

En 2018, tous les BPOR des 22 régions ont été consolidés dans un seul document appelé Budget et Programme par Objectif au niveau National (BPON). Le BPON est un outil de planification financière du secteur eau, assainissement et hygiène qui tient compte des flux financiers, des différents niveaux des cibles Objectifs du pour le Développement Durable n° 6 (ODD6) au niveau national et des différentes options technologiques adaptées à travers différentes rubriques du secteur. La modélisation d'un Plan National d'Investissement constituait la finalité de ce processus. Pour l'instant, la fiabilité des données et la non disponibilité de certaines données ne permettent pas d'y parvenir.

Le BPOR a des avantages comparatifs à savoir :

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

2.2. Mise en place des arrangements institutionnels / Ministère en charge de l'EAH

Ministère en charge de l'eau, l'assainissement et l'hygiène

Avant le 25 juillet 2008, le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène était sous la responsabilité du ministère de l'énergie et des mines. De 1990 à 2008, le secteur était confié progressivement à un service et à une direction avant d'être mis sous une direction générale, le troisième niveau d'hierarchie

au sein d'un ministère après le Secrétariat Général et le Cabinet du Ministre. Eu égard à l'importance des secteurs électricité et mines dans l'économie du pays, le secteur eau, assainissement et hygiène n'était pas en quelque sorte suffisamment mis en valeur. Un long et difficile plaidoyer mené par les partenaires techniques et financiers du secteur aboutissait à la création du Ministère de l'eau au mois de juillet **2008** par le décret n°**2008-829**. Après une parenthèse où le Ministère a été fusionné momentanément avec le Ministère en charge de l'environnement au mois de février **2009**, le maintien du ministère de l'eau (de l'assainissement et de l'hygiène) était confirmé par les n°**2011-155** et n°**2012-633** jusqu'au mois d'avril **2017**. Par les décrets n° **2017- 148** et **2017- 262** du **20 Avril 2017**, le Ministère était de nouveau fusionné avec celui de l'énergie et des hydrocarbures avant de redevenir un ministère indépendant de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène par le décret n° **2018- 548** du **14 juin 2018**. Pour finalement retourner à la case de départ, c'est-à-dire de nouveau rattaché au ministère de l'énergie et des hydrocarbures au mois de février **2019** par le décret n° **2019-026** du **24 janvier 2019**.

Le Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'Hygiène assure la conception, la gestion, la coordination, l'harmonisation et de la Politique Générale du Gouvernement dans le secteur de l'eau, de l'assainissement, et de l'hygiène. Il a pour mission de :

- mobiliser les citoyens et les partenaires financiers pour une meilleure gestion des ressources en eau;
- renforcer l'efficacité de l'Administration et des partenaires notamment en matière d'alimentation en eau potable et en énergie ;
- effectuer des sensibilisations pour le changement des mentalités, des comportements et des habitudes en matière d'assainissement;
- développer la synergie avec les autres Ministères et secteurs concernés, pour une meilleure santé de la population en vue d'atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD)^{2]}.

En **2008**, le Ministère en charge de l'eau avait déjà les organismes suivants rattachés à lui :

- l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) ;
- la Société de Régulation de l'Eau et de l'Assainissement (SOREA) ;
- l'Opération pour l'Alimentation en Eau dans le Sud (OAES) ;
- la Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA) section Eau ;

2] <http://www.mineau.gov.mg/historiques-du-ministere-et-son-ministre/>

- l'Autorité pour la Protection contre l'inondation de la plaine d'Antananarivo APIPA) ;
- le Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA) ;
- le Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural (CNEAGR) ;
- et Diorano WASH par le décret n° **2011-155** du **12** avril **2011**

Le champ d'action du Ministère évoluait dans le temps. Si au départ, il s'était juste focalisé sur l'eau potable et la gestion des ressources en eau (à travers l'ANDEA), sa mission était explicitement étendue à l'assainissement par le décret n° **2012-633** du **13** juin **2012** instituant une nouvelle direction « Direction de l'Assainissement et de l'Hygiène ». La réforme était même allée plus loin car une Direction de l'hygiène était instituée par le décret n° **2017-084** du **02** février **2017**.

ANDEA

La mise en place de l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) en **2004** a été le premier « chantier » dans le cadre de la mise en œuvre du Code de l'eau par le gouvernement malgache avec le concours de l'United Nation for Development Programme (UNDP) et la Banque Africaine de Développement. Même si son appellation ne l'indique explicitement, il incombe à l'ANDEA de mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources en eau et d'assurer le développement rationnel du secteur de l'eau et de l'assainissement. L'ANDEA qui était mise en veilleuse depuis **2011**, butait sur des problèmes de pérennisation de son financement, de tutorat et de confusion avec les rôles et responsabilités assignés au Comité Interministériel en charge de l'assainissement. Les trois agences de bassins et les **22** comités régionaux de bassin mis sur pied par l'ANDEA n'ont pas duré longtemps.

En fait, le Code de l'eau a prévu la mise en place du Fond National pour les Ressources en Eau (FNRE) qui devait être alimenté par les redevances sur le prélèvement des ressources en eau et le déversement des eaux usées. Il n'a pas pu être mis en place à cause des réticences des opérateurs industriels, agricoles, touristiques, des secteurs de l'électricité et de l'eau potable à se conformer au décret d'application du Code de l'Eau. Ils ont même attaqué en justice l'Arrêté n° **18230/2008** du **08** octobre **2008** or les redevances prélevées par le Fonds National pour les Ressources en Eau (FNRE) constituent à terme les principales ressources de l'ANDEA.

2.3. Efforts concernant la mise en place de la maîtrise d'ouvrage

Le décret n°2003-193 définit dans son article 26 les critères à remplir par les Communes pour assumer pleinement ses responsabilités en tant que maître d'ouvrage. Il s'agit de :

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

Il est clair que le fait que la Société de Patrimoine n'a pu jamais voir le jour et que sa création ne figure pas dans les priorités des gouvernements successifs depuis la mise en vigueur du Code de l'Eau, cela constitue un blocage certain pour l'habilitation des communes. Néanmoins, les ministères en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène qui se sont succédés depuis 2008, ont chacun sa manière de donner une version plus pratique de l'habilitation des communes en étroite collaboration avec ses partenaires. A titre d'illustration, le point n°3 des critères d'habilitation a été interprété comme étant la mise en place du Plan Communal de Développement de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (PCDEAH) dont la première version a été conçue par l'ONG GRET. Cette version a été reprise et réadaptée plus tard par d'autres acteurs tels que les partenaires de USAID. La conception et la vulgarisation du Service Technique de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (STEAH) ont été nées de cette volonté de simplifier la mise en application de l'habilitation des communes. Des ONG telles que InterAide a été le premier à expérimenter et à réadapter le STEAH sur le terrain.

Autrement, le Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud (ACORDS) financé par l'Union Européenne^{3]} (entre 2004 et 2010) a élaboré un Guide d'appui à la maîtrise d'ouvrage de la Commune et un Guide de passation de marché au niveau communal^{4]}. Le document donne une orientation très pratique aux autorités et techniciens communaux concernant les processus de planification d'activités, de formalisation de budget, la mise en œuvre des actions programmées ainsi que le suivi et évaluation.

Le Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et le ministère en charge de la décentralisation ont aussi tenté de mettre en place un protocole d'entente pour la mise en place de la maîtrise d'ouvrage communal dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène en 2013-2016^{5]}

3]. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/acords_guide_aep_madagascar_fr.pdf

4]. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/programme_acords_guide_de_passation_de_marches_a_l_usage_des_communes_rurales_2010.pdf

5]. <https://docplayer.fr/48887785-Maitrise-d-ouvrage-communale-des-services-techniques-eau-et-assainissement-madagascar.html>

2.4. Mise en place des normes et qualités et nomenclatures

Avec l'appui financier de la Banque Mondiale et l'expertise de l'ONG Taratra, le secteur s'était doté d'un Manuel de procédures en 2005. Le Manuel de procédures avait pour principal objectif de mettre en place et d'assurer une gestion durable des sous projets eau et assainissement à Madagascar. L'intention était de donner à l'ensemble des intervenants dans le secteur de l'eau et de l'assainissement un instrument de référence pour la mise en œuvre de projets eau et assainissement de qualité technique répondant aux normes nationales et de faire en sorte que ces équipements soient durables et aient un impact sur la santé et le développement local, dans le respect des principes directeurs de la politique nationale de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural. Dans la pratique, le Manuel était plutôt utilisé pour harmoniser les interventions en eau, assainissement et hygiène en milieu rural. Il a joué un rôle précurseur dans le concept tel que le partenariat public et privé.

Une initiative du ministère en charge de l'eau et de l'assainissement soutenue par WaterAid et le Joint Monitoring Programme (JMP) UNICEF-OMS a permis au secteur de disposer d'un document descriptif sur les normes en matière des sources d'approvisionnement en eau et latrines améliorées selon les définitions de JMP^{6]} ^{7]}

Le ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène a officiellement publié les nouvelles nomenclatures du secteur en 2018.

6]. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/mineau_livret_aep_madagascar.pdf

7]. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/mineau_livret_latrine_madagascar.pdf

Ce document comporte des indicateurs de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement, de l'hygiène, de la gestion intégrée des ressources en eau, du budget, des partenariats publics privés. Les normes sur la qualité de l'eau, le suivi financier, la tarification, les infrastructures normalisées sont aussi les points clés dans ce document.

Des normes spécifiques ont été produites telles que les infrastructures amies de WASH au niveau des écoles. WaterAid a aussi développé des normes (WaterAid in Madagascar. 2010. Accessibilité des Infrastructures communautaires d'adduction d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène. Technical Briefing Paper ed. Madagascar: WaterAid.) pour les infrastructures en eau, assainissement et hygiène accessibles aux personnes en situation de handicap en collaboration avec la Plateforme des Personnes Handicapées de Madagascar et l'ONG Humanité et Inclusion, mais ces normes n'ont pas encore été adoptées par le gouvernement^{8]}.

8] http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&ved=2ahUKEwje_bvOj5vhAhWUDGMBHdC8C9w4ChAWMAB6BAgAEAI&url=http%3A%2F%2Fwww.inclusivewash.org.au%2FLiteratureRetrieve.aspx%3FID%3D105141&usg=AOvWaw0v5YfsTnVJ-Q4Ns8wJE_Sr

2.5. Mise en place des STEAH

Dans le cadre de l'habilitation des communes, le secteur a développé le concept de STEAH en 2005. En référence au projet de nouveau code de l'EAH, le Service Technique de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène est responsable de :

- la gestion du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement au niveau de la commune dont notamment le suivi des Délégations de Gestion ou des Régies Directes ;
- la planification du développement communal liée aux services de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau et de l'Assainissement et d'assurer la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans le Secteur ;
- la soumission du maire des Dinan'asa et/ou des règlements d'hygiène en matière de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène afin de lui permettre, le cas échéant, de les faire adopter, diffuser et appliquer conformément à la réglementation en vigueur ;
- la recherche des partenariats techniques et financiers auprès des acteurs du secteur concerné pour le développement du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement communal;
- la préservation du domaine public liée à la ressource en eau, ainsi que des infrastructures/installations/systèmes en matière d'Eau, d'Assainissement et d'Hygiène placés sous sa dépendance ;

- la mission de constatation, de contrôle et de surveillance du secteur de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène au niveau communal ;
- la mise en place d'un service adapté dans un souci d'économies d'échelle ; le cas échéant, complété par des services de proximité intervenant à l'échelle des Fokontany pour renforcer et améliorer la qualité des prestations notamment celles relatives à la collecte des Déchets au porte-à porte vers les bacs collectifs, l'entretien de caniveaux tertiaires;
- le renforcement de la formation des généralistes de l'Assainissement (à la fois techniciens et ingénieurs sanitaires, hydrauliciens et hygiénistes).

Voir en encadré comment InterAide dans le cadre de son projet financé par UE, SEDIF, AESN met en pratique le concept STEAH

2.6. Initiatives pour le partenariat public et privé

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

Le STEAH est

- Un service de la commune pour garantir durablement l'accès à l'eau ainsi qu'aux bonnes conditions d'hygiène et d'assainissement.
- Une équipe technique communale pour suivre les gestionnaires et avoir une vue d'ensemble de la situation en termes d'EAH, contrôler que l'argent de la commune est correctement utilisé, informer et sensibiliser les usagers, conserver l'historique des dossiers concernant l'EAH.

Mise en place du STEAH :

- Validation par les conseillers communaux de la mise en place du STEAH (publication par Arrêté)
- Recrutement d'un ACEAH (Agent communal EAH) par voie de concours ouvert (Un contrat de travail est établi entre CR et ACEAH)
- Mise en place d'un budget STEAH
- Mise en place d'un bureau de STEAH pour l'ACEAH
- Mise en place CCEAH (commission communale EAH)

Mission du STEAH :

- Suivre et assurer l'entretien des ouvrages : vérifier et appuyer les gestionnaires des ouvrages (comité Eau ou entreprise) dans leur rôle et le respect de leurs engagements pour maintenir les ouvrages en bon état.
- Contrôler et appuyer la gestion financière : contrôle des coûts de la gestion et de l'entretien.
- Engagements pour maintenir les ouvrages en bon état.
- Établir et valider les budgets annuels.

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

Pourtant, les modes de délégation de gestion prévus par le cadre légal offrent suffisamment de choix. Des ONG telles que GRET dans son Programme MEDDEA financé par l'Union Européenne, l'AFD, Aquassistance et la fondation Suez Environnement Eau pour tous, ont commencé à explorer ces modes de délégation de gestion en **2008**. Cette première expérience l'a mené à un système de délégation hybride appelé « affermage concessif » Avec l'appui du Programme MEDDEA les Communes procédaient à un appel d'offre ouvert pour le recrutement des investisseurs-gestionnaires qui étaient en charge des avant-projets détaillés, de la maîtrise d'œuvre des travaux, de la gestion des ouvrages pendant la durée de leur contrat. Le programme a appliqué les principes de l'Outputs Based Approach (OBA) en co-signant avec la commune concernée un contrat avec le gestionnaire investisseur. Ce dernier signe aussi un contrat avec la commune en tant que maître d'ouvrage. Le défi étant de mettre en place des mesures incitatives au délégataire pour avoir une politique incitative de branchements et de permettre rapidement au réseau de devenir viable économiquement, donc durable. Le Programme reconnaît que le modèle exploré n'est pas un modèle applicable à toutes les situations à Madagascar. Il est conseillé de s'appuyer sur d'autres formes contractuelles pouvant aider à mettre en place une gestion professionnelle des services d'eau.

La statistique émanant de l'Association des Opérateurs Privés et Distributeurs d'Eau de Madagascar (AOPDEM) nous indique qu'il y a actuellement plus de **50** opérateurs à travers l'île.

2.7. Mise en place d'un mécanisme de suivi pour le secteur

En **2003**, Le ministère en charge de l'eau disposait du Service Base de Données de l'Eau et de l'Assainissement (BDEA) qui constitue la source d'information officielle du secteur. La BDEA gère des fiches d'inventaires et des répertoires, contenant les informations détaillées sur les caractéristiques physiques,

géologiques, hydrauliques, hydrogéologiques, chimiques et organiques, et les localisations géo-référencées en Coordonnées Laborde sur carte topographique au **1/100 000**) des ressources en eaux (ruisseaux, lacs, marais, marécages, sources) et les points d'eau (puits et forages)^{9]}.

Ceci étant, le gouvernement éprouvait beaucoup de difficultés à suivre le progrès du secteur. Plusieurs méthodes et systèmes de suivi coexistent, qu'il s'agisse du suivi des infrastructures et du service que du suivi de l'utilisation des infrastructures à travers les enquêtes ménages et recensements^{10]}. Pour assurer leur complémentarité et harmonisation, les acteurs intervenant dans le suivi de l'accès à l'eau et à l'assainissement, en l'occurrence le ministère en charge de l'eau, le ministère en charge de la santé, l'INSTAT, WaterAid et la coalition Diorano-WASH, ont procédé à un travail de réconciliation des données et ont revu et adopté une nouvelle nomenclature harmonisée des infrastructures d'eau et d'assainissement, fondée sur les politiques et stratégies nationales en place en **2009-2011**. Cet exercice, conduit en collaboration avec le Programme Commun OMS/UNICEF de Suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (JMP), a également permis d'établir des correspondances entre cette nouvelle nomenclature et celle utilisée par le JMP pour le suivi au niveau international. Le secteur de l'eau à Madagascar a aussi fait l'objet du Global Annual Assessment for Sanitation and Drinking Water (GLAAS) commandité par l'OMS-UNICEF.

Le Ministère en charge de l'Eau de l'Assainissement et Hygiène a conçu, en **2013**, un autre système informatique de suivi de la performance du secteur EAH dénommé « Suivi Eau et Assainissement à Madagascar » (SE&AM). L'objectif de SE&AM était d'avoir un système unique de planification, de suivi des indicateurs et activités clés du secteur et ainsi de disposer d'une seule référence sur les informations indispensables à la prise de décision dans le secteur. Le SE&AM s'est basé sur des dispositifs existants à l'époque comme la Base de Données Eau et Assainissement (BDEA), Le Budget Programme par Objectifs Régionaux (BPOR) et comporte également des innovations comme la visualisation et analyse de données cartographiques. C'est un outil informatique développé sur des technologies web ainsi que des bases de données en ligne en utilisant des logiciels et licences libres de manière à faciliter l'accès et l'utilisation de l'outil par les communes ainsi que les acteurs du secteur.

Le Système SE&AM est géré par le ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène par le biais de la Direction du Système d'Information et du Suivi Evaluation. Cette direction assure aussi la validation finale des données et la publication des données et rapports du secteur, en ligne. Les directions régionales assurent la validation préliminaire des

9] Note de M. Herivelo RAKOTONDRAINIBE, Hydrogéologue.

10] Livret AEP-Latrine, Ministère de l'eau & al, 2011.

données et la vérification de conformité par rapport aux projets ou activités réceptionnées conjointement avec les acteurs. Les partenaires ou acteurs du secteur peuvent intégrer leurs réalisations dans SE&AM à partir de canevas sur Microsoft Excel ou en effectuant de saisies directes.

En février **2015**, le Ministère en charge de l'Eau de l'Assainissement et Hygiène a décidé de revoir le système SE&AM sur la base des premières leçons tirées de cette expérience ainsi que les feedbacks des acteurs EAH. La révision courante du SE&AM concerne alors l'intégration des données hydrogéologiques de l'ancienne BDEA, l'optimisation des composantes de base de données, les outils de cartographie et les interfaces utilisateurs afin de répondre aux différentes requêtes du gouvernement et des acteurs.

En termes d'appui et d'extension, il est proposé que le Ministère en charge de l'Eau de l'Assainissement et Hygiène renforce la structure de la base de données en assurant l'effectivité de liaison avec d'autres systèmes ou processus dans le secteur EAH (Trackfin, BPOR, bibliothèque numérique, entrée de données par mobile). Il serait aussi pertinent de renforcer les capacités du Ministère à maintenir et faire évoluer ce système, sur le long terme, dans le respect de la protection de propriétés intellectuelles des consultants concepteurs. De même, il est opportun d'organiser des activités de renforcement de capacités au bénéfice des directions régionales du Ministère, des communes et des acteurs du secteur pour que ces derniers puissent s'approprier de l'outil. Il est recommandé également au Ministère de l'EAH et ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de prévoir les budgets nécessaires aux maintiens, déploiement et évolution de cet outil sur le long terme.

2.8. Concept Institutions Amies de WASH^{11]}

11] <https://www.wsscc.org/wp-content/uploads/2016/05/WASH-Case-Studies-Series-Madagascar-2008.pdf>

Dans sa première stratégie la Coalition Diorano-WASH introduisait dans le secteur le concept Institutions Amies de WASH en **2003**. Ce concept était en premier lieu appliqué en milieu scolaire et dans les Centres de Santé de Base (CSB). L'objectif était de travailler d'une manière plus structurée au niveau des Institutions et de faire émerger des « personnes relais » en matière d'hygiène.

Le Guide Ecoles Amies de WASH a été donc validé en **2007**. Des Comités Ecoles amies de WASH ont été, en effet, mis sur pied, au niveau des écoles primaires publiques et (quelques écoles privées) pilotes avec une représentation des autorités locales, des parents d'élèves, des enseignants, des Directeurs d'école, des élèves, des notables et la société civile. Les Comités Ecoles Amies de WASH

sont en charge de la promotion des trois messages clés de WASH, d'appuyer les écoles pour l'obtention des infrastructures d'eau et d'assainissement et d'assurer une gestion efficace des infrastructures et de maintenir la relation entre le Comité WASH et les autorités locales. La création d'une Ecole Amie de WASH est régie par une réglementation locale et seulement les écoles qui ont passé toutes les étapes requises peuvent être certifiées Ecoles Amies de WASH.

Compte tenu du succès des Ecoles Amies de WASH, Diorano-WASH a mis en place un programme similaire dans les Centres de Santé de Base. Un Centre de Santé de Base est appelé amis de WASH du moment où il mène une promotion de trois messages clés de l'hygiène. Cela concerne les pratiques clés en hygiène du corps médical, et aussi les visiteurs et patients et les communautés au sens large. Le Centre constitue un endroit de référence pour la démonstration des pratiques et la promotion de messages de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Les Centres de Santé de Base ont un rôle de promoteurs d'hygiène pour la communauté au sens plus large, ils incitent un réel changement en matière des comportements d'hygiène pour les communautés aux alentours. En 2016, le Concept était élargi au niveau des Formations Sanitaires et désormais appelé Formations Sanitaires Amies de WASH. Les succès du programme dépendaient beaucoup de la disponibilité des infrastructures d'assainissement et d'eau potable dans les Centres de Santé de Base et les supports de communication appropriés.

2.9. Mobilisation des acteurs dans le secteur

La Coalition Diorano-WASH

En 2002, au moment où le secteur eau, assainissement et hygiène était en train de mobiliser toutes les personnes de bonne volonté, Diorano-WASH a vu le jour sous l'impulsion de WSSCC. La fondation de Diorano-WASH a eu l'adhésion des dirigeants au plus haut niveau à Madagascar. La Coalition avait comme présidence d'honneur les trois ministères en charge de l'eau, de la santé et de l'éducation. De 2002 à 2017, Diorano-WASH qui avait des démembrements dans les 22 régions et certains districts et communes regroupait plus de 200 entités issues de l'administration publique à tous les niveaux, des collectivités territoriales décentralisées, de la société civile, des entités religieuses, du secteur privé et des communautés de base. Diorano-WASH s'était différenciée des autres entités en fédérant presque toutes les entités œuvrant pour le domaine de l'hygiène, l'assainissement et l'eau potable ainsi que leurs activités connexes. Elle doit être parmi les rares coalitions, dédiées à un secteur particulier, ayant couvert toute l'étendue du territoire national et survécu quinze ans. La réputation de Diorano-WASH dépasse largement la frontière malgache car qu'elle a servi de modèle pour plusieurs coalitions de WSSCC : Diorano-

WASH a dépassé et accompagné tous les grands changements qui s'étaient produits dans le secteur au cours de la dernière quinzaine d'années. On peut citer pêle-mêle et sans être exhaustif la validation de la PSNA, la création du Ministère de l'eau, la Campagne Nationale d'Education à l'Hygiène (Initiée par le Ministère de la santé et le Hygiene Improvement Project ou HIP financé par USAID en 2007), toutes les célébrations des Journées mondiales liées à l'eau et à l'assainissement, les échanges d'informations et expériences dans le secteur et la mise en place du Fond d'Appui pour l'Assainissement. Depuis la création du Ministère de l'eau en 2008, Diorano-WASH était devenu une plateforme d'échange et de concertation. La Coalition a été dissoute par le Décret n°2017-696 du 16 août 2017.

Plateforme pour la Promotion de l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène

Le Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène a par la suite créé la Plateforme pour la Promotion de l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène (PNP-EAH) par l'arrêté n° 2474/2018 du 07 février 2018. La PNP-EAH n'est pas encore opérationnelle mais elle a pour ambition de contribuer à l'atteinte des ODD et de la vision de l'Etat Malagasy sur le bien-être de base de la population par l'accès universel à l'eau potable et l'utilisation d'infrastructures d'assainissement adéquates et grâce à une bonne hygiène, à travers une harmonisation des actions en communication du secteur et au renforcement du partenariat avec et entre les acteurs du secteur EAH.

Groupe de Partenaires Techniques et Financiers

Conformément à la Déclaration de Paris et de l'Accord de Busan, le Groupe des Partenaires Techniques et Financiers était toujours présent pour la mise en application des politiques d'orientation adoptée par le gouvernement. Ces partenaires sont motivés par les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation promus par le gouvernement au milieu des années 2000. Il fut un moment où le Groupe était géré par la Banque Africaine de Développement étant le plus grand pourvoyeur de financement pour le secteur. Concrètement, UNICEF animait toujours ce groupe dont la composition a changé au fil du temps. Les acteurs suivants figuraient parmi ses membres : La Banque Africaine de Développement, La Banque Mondiale, l'Union Européenne, la JICA, l'AFD, l'USAID, le PNUD et l'UNICEF.

Ran'Eau

Le Réseau Ran'Eau a été créé par le Programme Solidarité Eau (PSEau) et le Centre d'Information Technique et Economique (CITE) en 2009. Les acteurs et actions non gouvernementales du secteur forment les membres du Réseau. Le Réseau Ran'Eau organise des rencontres et des échanges, met à disposition de l'information et propose un appui aux porteurs de projet. Toutes les

discussions thématiques clés (maîtrise d'ouvrage, qualité de l'eau, pompe à eau fonctionnant avec l'énergie solaire, STEAH, gestion des boues de vidanges, tarification de l'eau, gestion des déchets solides, ...) du secteur au cours de 10 dernières années ont été facilitées par Ran'Eau. Ran'Eau s'était transformé en ONG au mois de janvier 2019 mais il a gardé sa mission originelle à savoir :

- faire connaître et valoriser les acteurs et les actions dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène à Madagascar ;
- organiser un espace d'échanges et favoriser le partage d'expériences entre les acteurs du secteur ;
- élaborer et mettre à disposition des ressources utiles aux acteurs du secteur ;
- appuyer les porteurs de projets dans leur démarche en les conseillant et les orientant à l'aide d'informations et d'outils spécifiques.

2.10. Passation des marchés

Les passations des marchés gérées par le ministère de l'eau concernent principalement les travaux appliqués aux secteurs eau et assainissement, notamment l'adduction d'eau potable à système gravitaire (AEPG), la construction d'un bâtiment à usage bureau et la construction d'un lot de puits. Le ministère de l'eau dispose d'une Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics (UGPMP) sous la supervision de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) qui assure la conception des Dossiers d'Appel d'Offres jusqu'à l'attribution voire l'exécution des marchés. La PRMP détermine les besoins en réalisation des travaux, en fournitures, la réalisation de prestations de service, les prestations intellectuelles incluant les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération et les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique du ministère. Elle fait référence aux différents suivis et bilans des travaux réalisés pour concevoir les nouvelles offres de marchés attribuées aux collectivités publiques et / ou aux personnes publiques ou privées intéressées, d'une manière contractuelle. Les avis d'appel d'offres nationales, suivant le type de marchés, couvrent tout le territoire national. « Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur public, une planification rigoureuse des opérations de mise à la concurrence,

le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre évaluée la moins disante ou de la proposition évaluée la plus avantageuse. Ces principes généraux sont mis en œuvre conformément aux règles fixées par le présent Code ».

2.11. Schéma Directeur en Assainissement Urbain^{12]}

12] Article n°4 de la Loi n° 2004 – 009 du 24 juin 2004 portant Code des marchés publics

En **2014**, l'UN Habitat a appuyé le gouvernement pour initier le processus de Schéma Directeur en Assainissement Urbain (SDAU) pour Antananarivo et ses agglomérations en confiant la conduite de ce processus à ARTELIA. Dans le cadre de ce processus, le SDAU est un outil permettant de se projeter dans l'avenir avec des objectifs réalistes et atteignables et des choix stratégiques et techniques fixant les orientations sur l'horizon de planification. Il a notamment défini les modes de relation entre les communes comme maîtres d'ouvrage et les différents acteurs et a servi de cadre de référence pour le développement du secteur assainissement, en prolongement du Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) qui est le cadre de référence pour le développement et la planification territoriale. Au sortir du processus :

- les axes stratégiques et les activités en assainissement du Grand Tana ont été élaborés;
- le phasage des interventions nécessaires à la mise en œuvre du SDAU était établi;
- les interventions prioritaires, à court terme, ont été identifiées ;
- les attributions des parties prenantes, en particulier celles des communes en tant que Maîtres d'ouvrage ont été clarifiées ;
- le principe d'intercommunalité a été développé.

Ce processus a inspiré le gouvernement en collaboration avec la Banque Africaine de Développement et la Facilité Africaine de l'Eau pour l'élaboration des SDAU des huit grandes Villes de Madagascar (Toliara, Taolagnaro, Fianarantsoa, Antsirabe, Antsiranana, Nosy Be, Mahajanga, et Toamasina). Ce processus a pour objectif la proposition de solutions pour répondre d'une manière durable aux besoins en assainissement liquide (eaux usées et boues de vidange), au drainage des eaux pluviales et en gestion des déchets solides, en vue d'améliorer les conditions sanitaires

et socio-économiques des populations des villes concernées par le projet. Ce processus vise à :

- Equiper le secteur de l'eau, de l'assainissement et de hygiène d'un document d'orientation et de planification des investissements en assainissement à moyen et long terme pour les villes concernées ;
- Réaliser une étude prospective de l'évolution du système d'assainissement ;
- Disposer d'un outil de gestion technique et économique des systèmes d'assainissement proposés.

Ce processus spécifique inclut des Études d'Impacts Environnementaux et Sociaux (EIES) ainsi que des Avant Projets Détaillés (APD).



3. Chapitre :

Les contraintes et les défis pour la mise en œuvre du Code de l'Eau

Ce chapitre met l'accent sur les facteurs bloquants qui ont empêché la bonne mise en œuvre du Code de l'Eau. La Banque Mondiale par le biais de son Projet Pôle Intégré de Croissance avait commandité le Cabinet Tontolo Maharitra en 2013 pour mener un diagnostic sur le plan juridique du Code de l'Eau. Une grande partie de ses analyses sont reprises dans ce document mais elles ont été traitées sous l'angle de la gouvernance.



3.1. Les structures censées être piliers de la mise en œuvre du Code de l'Eau ne sont pas mises en place

Le décret n°2003-193 dans son article n°26 énonce l'établissement par les communes avec la Société de patrimoine^{13]} d'un inventaire de ses biens ainsi que les dettes contractées et leur épuration comme étant une condition essentielle de l'habilitation d'une commune. Cette Société de patrimoine n'a jamais été créée. De même, l'Organisme Régulateur ou OREA est aussi tenu de dresser un autre inventaire pour la commune et la Société de patrimoine alors que ce dernier malgré un projet pour sa mise en place financé par l'Union Européenne en 2016 n'a pas encore été mis sur pied. Il est tout à fait normal si aucune commune n'a eu son habilitation depuis la mise en œuvre du Code de l'Eau. Les Articles 14, 15 et 16 du Décret cadre quant à la maîtrise d'ouvrage délégué par le Ministère en charge de l'eau sont toujours d'actualité.

Cette absence de l'OREA^{14]} constitue une entrave au bon fonctionnement du secteur étant donné qu'elle doit :

- assurer le respect, par les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires de systèmes d'eau des normes de qualité du service de l'eau
- habiliter les communes à exercer pleinement leur fonction de maître d'ouvrage des systèmes d'eau.
- définir la méthodologie d'établissement des tarifs du service public de l'eau potable et de l'assainissement et approuve les tarifs à partir des propositions faites par le gestionnaire, convenues avec le maître d'ouvrage.
- constituer et actualiser un système d'information contenant les données techniques et financières caractérisant les systèmes d'approvisionnement en eau potable, et leurs performances de gestion.
- contrôler l'exécution par la Société de Patrimoine du Contrat de développement qu'elle a conclu avec l'Etat pendant la période transitoire visée à l'article 41 du Code de l'Eau.
- arbitrer les conflits dont il est saisi, entre les acteurs intervenant dans le Service Public de l'Eau, notamment entre les usagers et les gestionnaires de système d'eau. A cet effet, elle reçoit les recours des usagers.

13] Décret 2003-193 article 19 : « Le Ministre chargé de l'Eau potable confie, par un contrat, la gestion des patrimoines des Services Publics de l'Eau, à une Société de Patrimoine qui est une Association de commune ou syndicat national des communes ».

14] L'OREA un organisme autonome garant de la qualité du Service Public de l'Eau qui agit dans la plus grande indépendance par rapport aux intérêts particuliers des différents acteurs que sont les pouvoirs publics, les collectivités territoriales décentralisées, les gestionnaires de systèmes d'eau et les usagers.

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

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

- statuer sur le dossier d'appel d'offres d'une Délégation de gestion et sur le contrat de Délégation de gestion négocié par le Maître d'ouvrage soumis à son approbation.
- statuer sur les demandes de plusieurs Communes de déléguer, en commun, la gestion d'un Système d'eau à un même gestionnaire.
- examiner les rapports annuels publiés par les Maîtres d'ouvrage et par les Gestionnaires délégués et s'assurer du contrôle des Gestionnaires délégués par les Maîtres d'ouvrage.
- saisir par le Maître d'ouvrage d'une procédure engagée pour prononcer la déchéance d'un Gestionnaire délégué.
- émettre son avis sur les demandes de cession, d'un Gestionnaire délégué à un tiers, d'un contrat de Gestion déléguée ou de cession de droits attachés à un tel contrat.
- statuer sur les demandes des Maîtres d'ouvrage d'exploiter un service d'eau en Régie directe et définit un cahier des charges type pour l'exploitation des Systèmes d'eau en Régie directe.
- définir les critères d'attribution des branchements sociaux.
- S'enquérir des informations sur des contrats de sous-traitance et des conventions de gestion de bornes fontaines conclus par les gestionnaires délégués.

En absence de l'OREA, le ministère en charge de l'eau est censé assurer tous ces rôles et responsabilités qui lui sont confiés. Ne serait-ce que par manque de moyens financiers et humains, l'on voit mal comment le Ministère en charge de l'eau pourrait assumer toutes ces responsabilités. En assurant tous ces rôles, le Ministère en charge de l'eau risque fort d'être juges et parties.

L'absence du Fonds National des Ressources en Eau (FNRE), qui a été institué par le Code l'Eau dans son article 73, constitue aussi un handicap majeur pour le secteur. Il est supposé financer la conservation, la mobilisation et la protection de la qualité des ressources en eau, ainsi qu'aux ouvrages correspondant. Selon l'article 69, le FNRE est alimenté par les redevances de prélèvement sur les ressources, de détérioration de la qualité de ces ressources et de modification du régime des eaux. Selon l'article 4 du décret 2003-792, le FNRE finance également la gestion des ressources en eau et le développement du secteur de l'eau et de l'assainissement pour l'intérêt général. L'article 4 stipule que la redevance de prélèvement d'eau est constituée de 3 parts, à savoir la redevance domaniale, la redevance proportionnelle et la redevance de participation. Ces redevances sont fixées (art 5, 6, 7) sur proposition de l'ANDEA par arrêté conjoint du ministre chargé de l'eau.

3.2. Non-respect des hiérarchies des textes et un problème de légitimité

L'article 77 du Code de l'Eau (qui est une Loi) est très explicite sur la tutelle technique et administrative de l'ANDEA par la primature et le ministère des finances et du budget. Le décret n°2008-427 du 30 avril 2008 qui a mis l'ANDEA sous tutelle du Cabinet du Premier Ministre respectait d'abord cet esprit du Code de l'Eau., par l'arrêté n°18230/2008 du 08 octobre 2008. Contre toute attente, une simple disposition relevant du domaine réglementaire l'arrêté n°18230/2008 du 09 octobre 2008 a modifié la Loi en déléguant le rôle de tutelle technique au ministère en charge de l'eau. Au-delà de cette entorse juridique, cette situation pose un problème de légitimité. Techniquement, la gestion des ressources en eau, qui est la mission principale de l'ANDEA, implique plusieurs acteurs de l'eau potable, l'hydroélectricité, les mines, l'industrie, l'agriculture, la pêche, l'élevage et l'aménagement du territoire. Comme, c'est le cas partout dans le monde, le secteur agriculture demeure le plus grand secteur utilisateur de l'eau à Madagascar. Le prélèvement en eau renouvelable était estimé en 2 000 à 14,970 km³ dont 14,313 km³ pour l'agriculture (95,6%), 0,423 km³ pour la consommation domestique (2,8%) et 0,234 km³ pour l'industrie (1,6%)^{15]}. La conception de départ de la tutelle technique de l'ANDEA était, en effet, basée sur des évidences. Le secteur agriculture, nonobstant ce rattachement de l'ANDEA au ministère en charge de l'eau a contesté déjà les articles 29, 30, 31, qui stipulent que « tout projet d'irrigation initié par une personne morale ou physique de droit privé requiert l'avis de l'ANDEA en ce qui concerne l'utilisation des ressources en eaux aussi bien de surface que souterraines ». Les responsables du secteur énergie refusaient aussi de se soumettre aux redevances sur le prélèvement et le déversement en argumentant que l'utilisation hydroélectrique a priori restitue la quantité d'eau utilisée et normalement sans la polluer. Ces contestations s'étaient amplifiées quand la Primature a décidé de rattacher l'ANDEA au ministère en charge de l'eau. Même les opérateurs privés ont intenté une action auprès du Tribunal Administratif contre l'arrêté No 16284/08 du 11 août 2008 fixant les taux de redevances de prélèvement et de déversement d'eau qu'ils ont jugé illégal. Cette démarche judiciaire masquait un refus de reconnaître l'essence même des redevances sur le déversement et le prélèvement et aussi pour contester l'autorité de l'ANDEA. Tout cela a mis en péril la mise en place du Fonds National des Ressources en Eau (FNRE) selon l'article 73 du Code de l'Eau. Il est à noter que le FNRE est alimenté par les redevances (art 69) de prélèvement sur les ressources. Comme la viabilité financière de l'ANDEA dépend aussi des redevances sur le prélèvement et le déversement.

15] https://www.pseau.org/outils/ouvrages/wateraid_vitalite_et_vulnerabilite_des_ressources_en_eau_a_madagascar_2016.pdf

3.3. Chevauchements des rôles et responsabilités

L'Assainissement constitue une illustration parfaite du chevauchement dans le secteur eau, assainissement et hygiène qui n'a pas été résolu jusqu'ici. Dans la version de la PSNA selon le Décret **2008-319** du **28 février 2008** le Ministère chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire est responsable de la mise en œuvre de la politique d'assainissement collectif et notamment :

- la réalisation des schémas directeurs d'assainissement ;
- la programmation et le pilotage des travaux d'infrastructures collectives d'assainissement ;
- la mise en place des services collectifs d'assainissement.

Dans l'autre version de la PSNA selon le décret **2008-1058** du **10 novembre 2008**, le Ministère chargé de l'Eau Potable est responsable de la mise en œuvre de la politique d'assainissement de base, en particulier lorsque ces programmes sont liés aux projets d'alimentation en eau, dont la mise en place des services collectifs d'assainissement. La responsabilité du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire est devenue plus réduite en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique d'assainissement collectif :

- la réalisation des schémas directeurs d'assainissement ;
- la programmation et le pilotage des travaux d'infrastructures collectives d'assainissement ;

La réalité sur le terrain contredit ce qui est prescrit par la PSNA car le Ministère en charge de l'eau a réalisé des projets d'élaboration des Schémas Directeurs en Assainissement Urbain tandis que le Ministère en charge de l'aménagement du territoire continue à gérer des projets des services d'assainissements collectifs que ce soit pour la gestion des déchets solides ou de la gestion des eaux usées et eaux pluviales.

Il n'y a pas des règles précises entre les deux ministères : qui doit gérer quoi en ce qui concerne les quatre composantes de l'assainissement (évacuation d'excréta, l'évacuation des déchets solides, l'évacuation des eaux usées, et l'évacuation des eaux pluviales).

On retrouve les mêmes défis quant à la promotion de l'hygiène. La PSNA selon le décret **2008-1058** du **10 novembre 2008** stipule que les actions de sensibilisation à l'hygiène relèvent du Ministère en charge de l'eau tandis

que les actions de prévention face aux risques sanitaires et la coordination des actions d'éducation sanitaire sont attribuées au Ministère en charge de la santé. Les contradictions sont dans la PSNA elle-même car la campagne de promotion de l'hygiène revient au Ministère en charge de l'eau, la coordination des actions d'éducation sanitaire par le Ministère de la santé est ambiguë. Pareillement, les préventions des risques sanitaires incluent les actions de sensibilisation à l'hygiène. Il n'y a pas de délimitation des rôles et responsabilités claires entre les différents acteurs.

Etant donné que la PSNA présente des incohérences et certaines de ses dispositions ne sont plus en phase avec le contexte actuel, une partie de la PSNA devient par conséquent obsolète ou caduque.

3.4. Insuffisance des financements pour le secteur

Les ressources financières allouées au secteur eau potable et assainissement étaient en évolution constante pour la période de 2000 à 2018 pour passer de 3.6 millions USD à 26.91 USD, avec un pic de 43.42 millions de USD en 2010. Le niveau de financement a accusé une baisse respectivement en 2003, en 2007, 2009, 2011 et 2014 due à la clôture d'un certain nombre de projets et à une réduction conséquente du financement interne et à cause des crises politiques. Les hausses enregistrées en 2003, 2008 et 2010 résultaient de la sur-programmation des activités sur financement extérieur qui a conduit à une certaine hausse du budget et de la programmation des deux projets sous financement BAD et Banque Européenne d'Investissement. Le budget affecté selon la Loi de finances reste très théorique

Tableau récapitulatif de l'évolution des ressources allouées au secteur eau et assainissement à Madagascar de 2000 à 2012 en millions de US \$

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budgets alloués	3,60	9,02	5,63	11,59	10,91	15,91	19,73	14,94	37,20	0,00	43,42	34,04	17,57
Budgets domestiques	1,14	3,44	1,96	1,52	4,28	6,91	7,73	5,17	16,80	0,00	10,30	26,03	3,88
Extérieur	2,50	5,58	3,67	10,07	6,63	9,00	12,00	9,77	20,40	0,00	33,13	8,01	13,69

Source Loi de Finances

Tableau récapitulatif de l'évolution des ressources allouées au secteur eau et assainissement à Madagascar de 2013 à 2018 en millions de US \$

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Budgets alloués	14,13	4,44	8,64	24,00	24,75	26,91
Budgets domestiques	2,60	2,54	5,77	7,20	10,06	16,92
Extérieur	11,53	1,90	2,88	16,80	14,68	9,99

Source Loi de Finances

Le financement pour atteindre les objectifs nationaux pour l'assainissement et l'eau potable, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain, est largement insuffisant. Selon le calcul réalisé par le Cabinet MITI Consulting dans le cadre de l'élaboration du Plan d'Investissement du secteur en **2018**, le secteur aurait besoin de **3.3** milliards de USD soit **231** millions de USD par an pour atteindre l'Objectif de Développement Durable n°6. Il faudra presque décupler les financements prévus en **2018** pour atteindre cet objectif. La situation de financement de **2008** nous indique qu'il ne suffit pas non plus de mobiliser les financements, il est aussi indispensable d'améliorer l'efficacité de la gestion financière^{16]}. Le financement disponible en **2008** était de **37,2** millions USD. Sur ce financement obtenu, le ministère n'a pu décaisser que **11** millions USD, ce qui correspond à un taux de décaissement très faible de **30%**.

Les résultats de Global Annual Assessment for Sanitation and Drinking Water (GLAAS) en **2017** indique que seul **30%** du financement du secteur sont pris en charge par le Gouvernement, le reste vient du financement extérieur.

^{16]} Country Status Overview, Water and Sanitation Programme, 2010.

3.5. Défis en termes d'équité

Il est à noter que Madagascar est toujours classé le quatrième dernier pays en termes d'indicateurs d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Selon la dernière version de JMP OMS UNICEF en **2017**, **52%** de la population de Madagascar ont accès à l'eau potable. Les disparités entre les milieux urbain et rural sont très significatives. **82%** de la population urbaine dispose de l'eau potable tandis que **35%** seulement en dispose en milieu rural. Seulement **12%** de la population utilise des toilettes améliorées et plus de **40%** continuent à déféquer à l'air libre, pour un total de **9,9** millions de personnes alors que la moyenne en Afrique Subsaharienne est de **23%**. Le nombre de population pratiquant la défécation à l'air libre dans les milieux à forte densité est de **20%** et ce nombre était augmenté de **1.5** millions ce qui présente un risque majeur pour la santé publique. La défécation à l'air libre combinée avec un manque d'eau potable et des bonnes pratiques tel que le lavage des mains avec du savon pourrait causer **90%** des cas de diarrhées et a une influence directe sur la malnutrition à Madagascar. Le niveau d'hygiène est très bas dans le pays, contribuant à un niveau très élevé des diarrhées. Malgré le niveau très élevé de sensibilisation concernant les risques d'un assainissement inadéquat et l'absence d'hygiène, moins de **25%** de ménages pratiquent le lavage des mains avec du savon^{17]}.

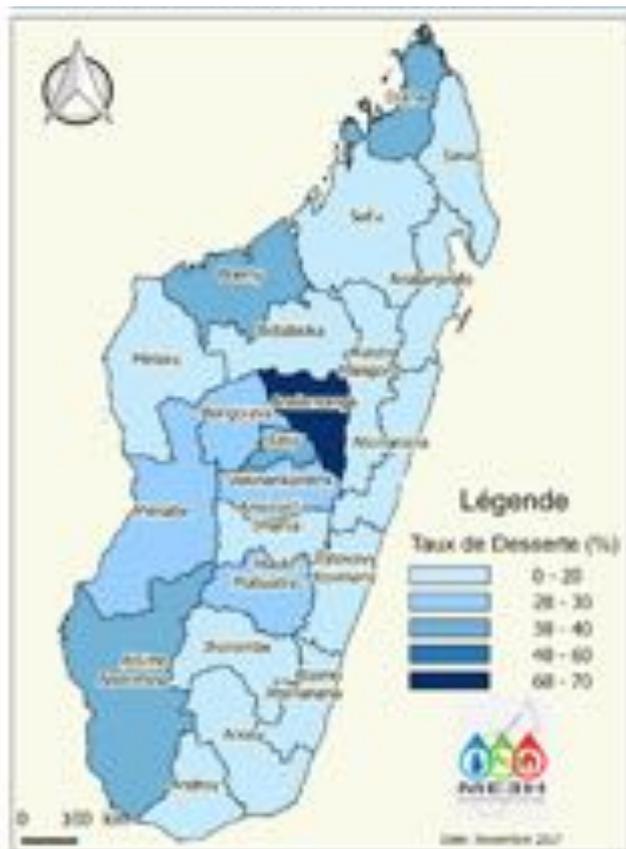
Selon le JMP, le taux d'accès à l'eau du moins pour le niveau basique est passé de **37** à **51** %, celui de l'assainissement est passé de **5** à **10%** entre **2000** et **2015**.

^{17]} Madagascar key result framework, MEEH - 2017

Des disparités existent également entre le milieu rural et le milieu urbain, mais également entre les régions, tel que présenté sur la carte suivante :

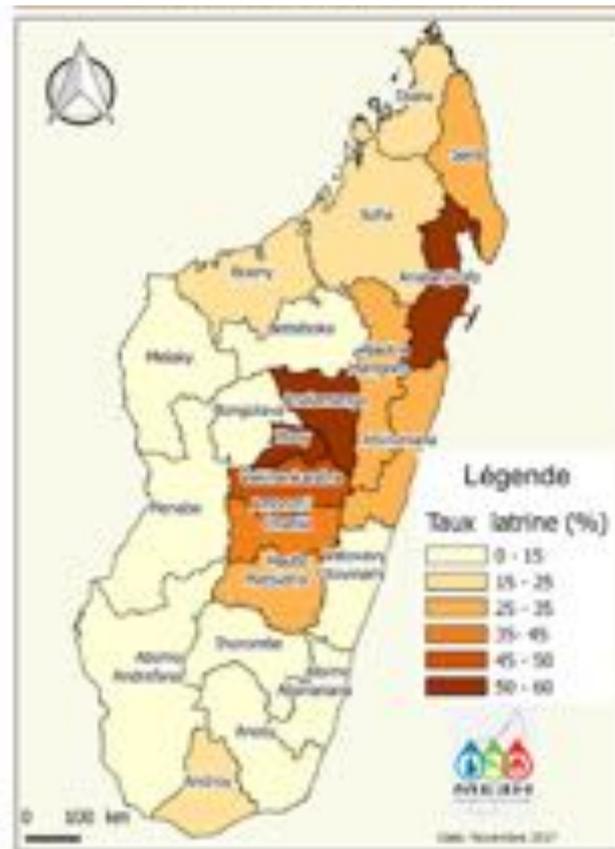
- Le taux de desserte le plus élevé (entre **60-70%**) se retrouve uniquement dans la région Analamanga. Les taux les plus faibles se retrouvent dans les régions d'Androy, Atsimo Atsinanana et Alaotra Mangoro (inférieurs à **10%**).
- De plus, le pays doit faire face à des problèmes liés à la maintenance des infrastructures d'eau, ce qui a des effets jusque dans les services sociaux, comme les écoles ou formations sanitaires.

Figure 1 : Taux de desserte national en eau potable



Selon la carte ci-dessus, le meilleur taux concerne les régions d'Analamanga, Itasy, Analanjirifo (taux d'utilisation compris entre **50 et 60%**).

Figure 2 : Taux d'utilisation de latrine



Les taux d'utilisation les plus faibles se retrouvent dans les régions d'Ihorombe, Melaky, Vatovavy Fitovinany, où il est inférieur à **5%**.

Pour ce qui est du sous-secteur de l'assainissement liquide, il est encore en plein développement dans le pays. En effet, la majorité des interventions sont axées sur l'utilisation des latrines dans le domaine de l'assainissement^{18]}.

A Madagascar comme dans d'autres pays, les populations pauvres et vulnérables constituent en grande partie les laissés-pour-compte en termes de d'accès à l'eau et à l'assainissement. Johnny Ramanandraibe souligne dans son étude (Janvier 2019) sur « Les facteurs explicatifs de l'accès des ménages à l'eau potable à Madagascar que l'influence positive du niveau de vie sur l'accès des ménages à l'eau potable est confirmée. Autrement dit, l'enclin des ménages à l'accès à cette ressource augmente avec l'amélioration du niveau de vie. En effet, 5,3% de ménages très pauvres s'approvisionnent en eau potable tandis que, cette proportion passe de 19% chez les ménages très riches. Par ailleurs, parmi les ménages de niveau de vie moyen, 10,7% ont accès à l'eau potable. Cela pourrait se justifier dans le contexte malgache par le fait que le service d'eau potable est payant et souvent très cher. De plus, le coût de raccordement au branchement privé, la mise en place des puits ou forages avec pompe sont élevés. De ce fait, ils sont inaccessibles pour les ménages pauvres.

A part les efforts déployés par WaterAid pour rendre les infrastructures d'eau potable et d'assainissement accessibles, les normes d'accessibilité de personnes en situation de handicap ne sont pas encore entérinées par le gouvernement. A titre de rappel les personnes en situation de handicaps tous types confondus (aveugles/malvoyant, sourds-muets, physique et mental) constituent presque 15% de la population malgache selon la statistique. A noter que l'accessibilité concerne aussi les personnes âgées, malades, atteintes des maladies spécifiques telles que le VIH/SIDA, les personnes en surcharge pondérales et aussi les personnes ayant des difficultés passagères comme les femmes enceintes.

18] Initiative TrackFin – Suivi financier EAH à Madagascar – OMS Mai 2018

3.6. Problématiques de la pérennisation

Selon le Sustainability Check commandité par le Ministère en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène appuyé par UNICEF en 2016, 63% des systèmes d'adduction d'eau potable visités sont fonctionnels au moment de la visite. Cette donnée contraste avec les résultats du Sustainability Check mené en 2014 qui indiquait que 73% des systèmes ont été encore fonctionnels. Même s'il est difficile d'avoir des chiffres exacts sur la pérennisation des villages sans défécation à l'air libre (SDAL) sur toute l'étendue du territoire national, le Sustainability Check conduit en 2016 révèle que sur les 662 visités, 62% ont été déclarés villages sans

défécation à l'air libre. Les observations indiquent qu'entre **39%** et **57%** villages déclarés SDAL le sont réellement. En effet, **43%** des villages indiqués par le Comité EAH comme étant SDAL avait des preuves claires de défécation à l'air libre tandis **61%** avait des preuves claires ou des anecdotes. En termes de lavage des mains avec du savon, **12,5%** des communautés observées, presque tous les ménages ont des dispositifs de lavage des mains, tandis que **39,8 %** des communautés, peu des ménages en disposent.

Ces chiffres démontrent à quel point la durabilité constitue un défi dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Pour l'eau potable, les facteurs suivants sont à considérer comme étant un blocage pour la pérennisation : (i) un nombre trop important d'utilisateurs utilisent le même système, (ii) il n'y a pas d'accord clair pour la tarification et les cotisations se limitent aux maintenances légères sans planifier les grosses réparations, (iii) il n'y a pas des vendeurs de pièces de rechange aux alentours du village, (iv) seulement **12** des communautés ont des arrangements pour un appui externe de la part des communes ou des services déconcentrés. Quant à l'assainissement et à l'hygiène, le Project Implementation Monitoring Survey conduit par WaterAid en **2016** a observé que les communautés et les individus éprouvent des difficultés pour adopter les bonnes pratiques d'hygiène. En général, quand les promoteurs sont partis, la population oublie facilement l'utilisation des dispositifs d'hygiène et les pratiques qui vont avec.





4. Chapitre :

Les pistes de solutions

Ce chapitre tient compte d'une analyse succincte du secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et d'une proposition des solutions potentielles et des options. Le tableau suivant résume les solutions qui peuvent être explorées pour redresser la situation du secteur.

Éléments constitutifs	Goulots d'étranglement du secteur	Options pour le futur	A court, à moyen et à long terme
1. Réformes institutionnelles et politiques	1.1 Incohérences et lacunes au niveau du cadre légal et réglementaire	<p>1.1.1 Un nouveau débat sur la version actuelle du Code de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, révision du Code et soumission pour approbation de l'Assemblée Nationale. Il faut s'assurer qu'il y ait une adhésion de toutes les parties prenantes des divers secteurs connexes à l'EAH</p> <p>1.1.2 Développer le cadre juridique sur l'hygiène en délimitant son champ d'action</p> <p>1.1.3 Proposer des Décrets et Arrêtés pour la mise en application du nouveau Code de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène</p>	<p>CT</p> <p>MT</p> <p>LT</p>
	1.2 Le retard dans la mise en place des structures du secteur	<p>1.2.1 Finaliser le Mode Opératoire et le cahier des charges incluant un Business Plan de l'OREA</p> <p>1.2.2 Mise en place d'une structure légère de l'OREA un phasage de l'évolution de leur taille quant aux besoins</p> <p>1.2.3 Redynamisation de l'ANDEA et mise en place des Agences de bassins et des Comités de bassin basées sur la délimitation des bassins hydrographiques</p>	<p>MT</p> <p>MT</p> <p>MT</p>
	1.3 Le manque d'un cadrage politique et programmatique clair pour le secteur	<p>1.3.1 Finaliser le Programme Sectoriel pour l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène (PSEAH) et son Plan Opérationnel</p> <p>1.3.2 Elaboration d'une Politique Nationale de l'EAH</p> <p>1.3.3 Finaliser le Plan d'investissement de l'EAH</p> <p>1.3.4 Elaborer un document portant sur les normes et standards dans le secteur et s'assurer qu'il ait une force exécutoire</p>	<p>CT</p> <p>LT</p> <p>MT</p>
	1.4 La non habilitation des communes dans son rôle de maître d'ouvrage	<p>1.4.1 Mise en place au niveau national d'une commission thématique sur la maîtrise d'ouvrage</p> <p>1.4.2 Mise en place d'un pool de compétences, dissémination et harmonisation des outils pour accompagner le processus de maîtrise d'ouvrage dans tous les programmes et projets en cours</p> <p>1.4.3 Accompagnement du processus d'amélioration de la fiscalité locale</p> <p>1.4.4 Renforcements de capacités et du processus spécifique tel que Fonds Local de Développement (FDL)</p> <p>1.4.5 Développement des différentes formes de la délégation de gestion</p> <p>1.4.6 Mise en place des STEAH</p>	<p>CT</p> <p>MT</p> <p>MT</p> <p>LT</p> <p>MT</p> <p>CT</p>

Éléments constitutifs	Goulots d'étranglement du secteur	Options pour le futur	A court, à moyen et à long terme
<p>1. Réformes institutionnelles et politiques</p>	<p>1.5 La clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes dont la redéfinition de la mission de l'Etat qui est présent dans tous les domaines (politique et réglementation, étude et planification, opérationnalisation et exploitation, contrôle et régulation et financement)</p>	<p>1.5.1 Finalisation et validation de la charte des responsabilités du secteur EAH avec les secteurs connexes</p> <p>1.5.2 Mise à jour de la stratégie du secteur incluant un mode opératoire aux niveaux central et décentralisé</p>	<p>MT</p> <p>MT</p>
	<p>1.6 L'insuffisance des capacités du secteur privé, des usagers pour opérationnaliser les services d'eau et d'assainissement.</p>	<p>1.6.1 Mise en œuvre de la Stratégie de développement du secteur privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement</p> <p>1.6.2 Intégration de la micro-finance dans le secteur et mise en place des fonds de garantie</p> <p>1.6.3 Mise en œuvre de l'Objectif Based Aid (Build Own Operate ou Build Operate Transfer)</p>	<p>MT</p> <p>L.T</p> <p>LT</p>
	<p>1.7 La programmation et budgétisation ne tient pas compte de la dimension pauvreté et vulnérabilité.</p>	<p>1.7.1 Définition des critères de pauvreté et vulnérabilité</p> <p>1.7.2 Intégration de ces critères dans la programmation et budgétisation au niveau central et décentralisé</p> <p>1.7.3 Suivi de la prise en compte de ces critères dans la mise en œuvre</p>	<p>MT</p> <p>MT</p> <p>LT</p>

Éléments constitutifs	Goulots d'étranglement du secteur	Options pour le futur	A court, à moyen et à long terme
<p>2. Coordination sectorielle : approche sectorielle dans la planification du développement, harmonisation des bailleurs, cadres réunissant de multiples acteurs pour permettre une grande participation des acteurs non étatiques à différents niveaux</p>	<p>2.1 La lenteur dans la mise en œuvre de décentralisation et la déconcentration en termes de programmation, budgétisation et suivi</p>	<p>2.1.1 Opérationnaliser la Plateforme Nationale pour la Promotion de l'EAH et le processus Sector Wide Approach (SWAp)</p> <p>2.1.2 Renforcement des capacités des directions régionales et interrégionales</p> <p>2.1.3 Mise en œuvre de la PND2 (Plan d'Action National pour la Décentralisation et la Déconcentration)</p> <p>2.1.4 Une bonne gouvernance incluant une redevabilité des autorités vis-à-vis des administrés, un contrôle rigoureux de la légalité et une transparence totale dans la gestion communale par le biais d'un équilibre des pouvoirs entre l'organe exécutif et délibérant</p> <p>2.1.5 Une augmentation plus conséquente des transferts de l'Etat (dotations et subventions) en faveur des communes</p> <p>2.1.6 Une mise à jour permanente du BPOB</p>	<p>MT</p> <p>LT</p> <p>L.T</p> <p>MT</p> <p>LT</p> <p>MT</p>
<p>2.2 Le système de suivi ne dispose pas des moyens appropriés pour la collecte, le traitement et la diffusion des informations.</p>		<p>2.2.1 Mise en œuvre du mode opératoire de SE&AM pour la collecte et le traitement des données</p> <p>2.2.2 Renforcement et amélioration des outils existants</p> <p>2.2.3 Diffusion des données SE&AM .</p>	<p>M.T</p> <p>M.T</p> <p>LT</p>
<p>3. Financement du secteur :</p>	<p>3.1 Insuffisance de financement (niveau de financement actuel à multiplier par 4 pour atteindre les OMD) et retard dans la mise en place ou déblocages des nouveaux fonds</p>	<p>3.1.1 Elaboration d'une stratégie à moyen terme en matière mobilisation de financement</p> <p>3.1.2 Création d'une Unité de mobilisation de fonds au sein du Ministère en charge de l'eau</p> <p>3.1.3 Faciliter l'Unité de coordination du secteur et les tables rondes de bailleurs de fonds</p> <p>3.1.4 Renforcement des capacités du ministère de l'eau en termes de processus budgétaire.</p> <p>3.1.5 Mise en place d'un cadre d'exploitation des infrastructures d'AEPA permettant le recouvrement des coûts afin d'assurer l'équilibre financier de la gestion des systèmes, tout en prenant en compte la volonté et la capacité de payer des usagers.</p> <p>3.1.6 Mise en place d'une bonne circulation des informations concernant les financements du secteur</p>	<p>M.T</p> <p>M.T</p> <p>M.T</p> <p>M.T</p> <p>CT</p> <p>MT</p>

Éléments constitutifs	Goulots d'étranglement du secteur	Options pour le futur	A court, à moyen et à long terme
3. Financement du secteur :	3.2 Non fiabilité des données concernant le financement	3.2.1 Renforcer le processus TrackFin et GLAAS 3.2.2 Mettre en place un processus permanent de suivi budgétaire par la Société Civile 3.2.3 Conduite d'une Revue des Dépenses Publiques	LT LT LT
	3.3 Problème en termes de capacités d'absorption du ministère de l'eau et performance du secteur	3.3.1 Mise en application du mode opératoire 3.3.2 Accompagnement du processus de passation de marché au niveau du gouvernement	L.T M.T
	4. Capacités et dispositions institutionnelles :	4.1 L'insuffisance des capacités du secteur privé, de la société civile et des usagers pour opérationnaliser les services d'eau et d'assainissement et plaider pour le secteur	4.1.1 Amélioration du climat des affaires du secteur pour que celui-ci soit plus non favorable au secteur privé 4.1.2 Elaboration d'une stratégie pour la professionnalisation du métier de l'eau 4.1.3 Opérationnalisation d'un Centre de gestion des connaissances du secteur 4.1.4 Renforcer la structuration de la société civile au niveau communal et plaider mené par la Société Civile
5 Pérennisation et mise à l'échelle	5.1 L'inexistence d'une stratégie sectorielle claire pour la durabilité et la mise à l'échelle	5.1.1 Elaboration d'une stratégie de durabilité spécifique pour les trois sous-secteurs : eau, assainissement et hygiène 5.1.2 Développement d'une stratégie de mise à l'échelle pour les trois sous-secteurs : eau, assainissement et hygiène 5.1.3 Adoption et mise en œuvre des stratégies par toutes les parties prenantes	MT MT LT

Conclusions



Cette recherche a permis de tirer quelques enseignements sur les progrès réalisés sur la base de la mise en œuvre du Code de l'Eau. En fait, le bilan de 20 années du Code de l'Eau est très positif notamment en termes de développement des instruments de planification et de budgétisation si l'on ne cite que les cas du BPOR et du SE&AM. Au travers de la mise en application du Code de l'eau, le ministère en charge de l'eau et de l'assainissement au fil des ans a pu aussi mobiliser divers acteurs des différents horizons. Ces acteurs ont chacun apporté leurs expertises et innovations pour le bon développement du secteur. L'on a aussi constaté des avancées notables pour la promotion de la trilogie eau, assainissement et hygiène qui est adoptée par presque tous les acteurs. La mise en place des Institutions Amies de WASH illustre l'intégration de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Même si la situation est loin d'être satisfaisante, le secteur a pu mobiliser le secteur privé qui apporte à la fois ses expertises et aussi les investissements dans le secteur. Quant aux ressources humaines, le ministère en charge de l'eau parvenait à mettre en place 22 directions régionales ayant au moins dix personnes en son sein. Des documents stratégiques et programmatiques ont été produits et mis en œuvre au cours de 20 dernières années.

En termes de défis, le secteur n'arrivait pas à mettre en place toutes les structures prévues par le Code l'Eau. Cela a indéniablement ralenti sa mise en application et créait parfois des incohérences dans le secteur. L'ANDEA, la Société de patrimoine et l'OREA constituent des exemples les plus flagrants qui ont empêché l'habilitation des communes en termes de maîtrise d'ouvrage. Malgré, une évolution positive pour le financement du secteur au cours de 20 dernières années, la tendance du financement ne correspondait pas aux besoins réels en eau, assainissement et hygiène. En 2018, le secteur arrivait à peine à mobiliser un dixième de son besoin financier. Du coup, les taux d'accès actuel à l'eau et à l'assainissement a mis

le pays au quatrième rang des pays à travers le monde ayant la pire situation dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Les conséquences sont désastreuses au niveau de la santé et la nutrition. Les populations en milieu rural, les pauvres et les vulnérables sont les laissés-pour-compte pour l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène.

Le secteur de l'eau, de l'assainissement et à l'hygiène se doit d'améliorer sa gouvernance à 11 ans de l'horizon 2030 où nous ambitionnons d'assurer un accès universel à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Cela passerait par un cadrage politique claire, une mobilisation de tous les acteurs y compris le secteur privé, la mise en œuvre d'une politique de durabilité et de mise à l'échelle. L'expérience au cours de ces 20 ans a montré que nous aurons besoin d'un leadership fort de la part du gouvernement pour permettre une meilleure coordination du secteur. L'instauration d'un environnement favorable est aussi une condition sine qua non pour l'atteinte de la vision « eau, assainissement et hygiène pour tous avant 2030 ». Cela suppose une forte implication de la société civile et du secteur privé aux côtés du gouvernement. Les acteurs doivent songer à accélérer les résultats étant donné les déficits à combler. Si tous les ingrédients, c'est-à-dire tous les facteurs de changement^{19]}, les vecteurs de changements^{20]} et les effets multiplicateurs^{21]} sont réunis, il est tout à fait possible d'atteindre cet objectif.

19] Cadre juridique et réglementaire clairs, pragmatiques, cohérents et exhaustifs par rapport aux divers domaines - Une coordination sectorielle bien instaurée, crédible et fondée sur un leadership axé sur les résultats (planification, budgétisation, régulation, passation de marché, mise en œuvre, suivi et évaluation, gestion de connaissance, ...) - Un mécanisme de financement centré sur les besoins réels et des financements viables

20] Politique sur le capital humain axée sur l'adéquation entre besoins et expertises, multi-niveau, multidisciplinaire et ouverte aux différents secteurs et à la globalisation - Structures diverses permettant un équilibre de pouvoir, une culture de redevabilité, d'équité et de justice sociale - Moyens à la hauteur des ambitions fixées

21] Instruments de travail conçus dès le départ pour la mise à l'échelle - Un mécanisme de capitalisation et de gestion de connaissance visant une plus grande couverture et un impact optimal incluant les dimensions équité et durabilité. - Modèles assurant un bon équilibre entre croissance économique et redressement des inégalités

Bibliographie

- 1) *Diagnostic institutionnel et juridique du domaine de l'eau et de l'assainissement*, Tontolo Maharitra, Projet PIC de la Banque Mondiale, Décembre 2013.
- 2) *Résumé SE&AM*, Ridjanirainy Randrianarisoa, Senior Manager for Advocacy and Research, 16 octobre 2016
- 3) Compte-rendu Atelier technique et visite collective sur terrain « *Le service technique Eau Assainissement Hygiène dans les communes* » Jeudi 15 juin et Vendredi 16 juin 2017 dans la Commune Rurale de Sadabe
- 4) *Loi n°99-023 réglementant la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre privée pour des travaux d'intérêt général*
- 5) *Retour d'expériences sur les modes de gestion de services d'eau potable à Madagascar*, Ran'Eau Cahier Technique, Décembre 2011 https://www.pseau.org/ouils/ouvrages/cite_ps_eau_retour_d_experiences_sur_les_modes_de_gestion_de_services_d_eau_potable_a_madagascar_2011.pdf
- 6) <http://www.mineau.gov.mg/historiques-du-ministere-et-son-ministre/>
- 7) http://www.interaide.org/pratiques/sites/default/files/1_doc_descriptif_de_la_dir_eau_ver_3.pdf
- 8) « *Manuel de procédures pour la mise en place des projets eau et assainissement* » - Contrat N° 05 04/MEM/PAEPAR/BP/AEPG
- 9) *Madagascar WASH Case studies series*, WSSCC, 2007
- 10) « *Vulnérabilité et vitalité des ressources en eau* », Lovy Rasolofomanana, Juin 2015.
- 11) *Initiative TrackFin* : Suivi financier du secteur EAH à Madagascar, Mai 2018
- 12) *Progress on drinking water, sanitation and hygiene* – JMP UNICEF-OMS, 2017.

-
- 13) *Madagascar WASH Sector Sustainability Check*, Peter Ryan, UNICEF, January 2014.
 - 14) *WASH Service Provision in Rural Madagascar: Sustainability Check 2 A Report for the Ministry of Water, Sanitation and Hygiene, Government of Madagascar* Peter Ryan and Richard Carter, April 2016
 - 15) *RAPPORT No.: 38687 – MG, Madagascar, Revue de Dépenses Publiques, Réalisation du Madagascar Action Plan: Analyse pour des Résultats, Partie IV: eau et assainissement*, Banque Mondiale, mai 2007.
 - 16) *Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement*, Gouvernement Malgache Novembre 2008.
 - 17) *Pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement*, Lovy Rasolofomanana, 2007.
 - 18) *Madagascar : vers un agenda de relance économique*, Banque Mondiale, Auteur Patrice Rakotoniaina, juin 2010.
 - 19) <http://www.mineau.gov.mg>
 - 20) *Loi n° 2004 – 009 du 24 juin 2004* portant Code des marchés publics
 - 21) *Note de M. Herivelo RAKOTONDRAINIBE*, Coordonateur National Diorano-WASH, Septembre 2010
 - 22) *Livret AEP-Latrine*, Ministère de l'eau & al, 2011.
 - 23) *Rapport de démarrage – Elaboration des Schémas Directeurs en Assainissement Urbain des huites Grandes Villes de Madagascar – MEAH – BAD*, Juin 2018
 - 24) *Elaboration du Schéma Directeur en Assainissement Urbain du Grand Tana – UN HABITAT*, Mars 2014



© Crédit Photo : Lovy RASOLOFOMANANA

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