Atelier national du réseau Ran'Eau 2013

La place des communes dans les services d'eau et d'assainissement à Madagascar

Compte rendu de l'atelier national Ran'Eau du 3 juillet 2013 à Amiens

En partenariat avec le Conseil régional de la Picardie, le CITE et le pS-Eau, animateurs du réseau Ran'Eau, ont organisé un atelier d'échanges entre acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale intervenant dans le secteur de l'eau et l'assainissement à Madagascar.

En présence d'une délégation malgache composée de :

M. Solphi Hamelo, Directeur du développement des Partenariats, Ministère de l'Eau à Madagascar
M. Jean Ranaivonirina, Maire de la commune d'Ambohibary-Sambaina
Mme Haingo Randrianarivony, Directrice Générale du CITE à Madagascar
Mme Léa Rasolofoson – Rajaonah, Responsable Animation réseaux, CITE.

Plus d'informations sur le réseau Ran'Eau :
www.pseau.org/madagascar et www.cite.mg/raneau

Le réseau Ran'Eau est soutenu par :

Mot d'introduction

Mme Michèle Cahu, Conseillère régionale déléguée à la coopération décentralisée, Région Picardie

Après avoir souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants et plus particulièrement aux membres de la délégation malgache, Mme Cahu a évoqué l'importance que revêtait à ses yeux le réseau Ran'Eau et le souhait de la Région Picardie de s'investir auprès de lui en qualité de partenaire. Si l'eau et l'assainissement ne constituent pas à la base un axe prioritaire d'intervention de la coopération décentralisée picarde, les actions d'appui aux communes et aux intercommunalités partenaires qu'elle conduit l'ont amenée à aborder cette question. C'est à Madagascar, et plus particulièrement autour du pôle urbain d'Ambanja, que l'implication de la Région Picardie sur cette thématique est la plus flagrante.

Mme Cahu a également rappelé les contraintes que faisaient peser la crise politique malgache actuelle sur les initiatives de développement, contraintes rendant d'autant plus nécessaire le travail mené par le CITE et par pS-Eau.

Elle a enfin insisté sur le rôle essentiel que les communes malgaches doivent tenir en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement et sur le soutien qu'elles doivent pouvoir trouver auprès des administrations nationales.

L'actualité du secteur de l'eau et de l'assainissement à Madagascar

La matinée a été consacrée à donner un panorama actualisé du secteur de l'eau et de l'assainissement à Madagascar, de la coopération des collectivités françaises et des actions menées par le Réseau Ran'eau en 2012 et 2013.

L'organisation du secteur de l'eau à Madagascar

M. Solphi Hamelo, directeur du développement des partenariats au Ministère de l'Eau de Madagascar, a présenté rapidement l'organisation du secteur de l'eau à Madagascar. Il a rappelé les missions du Ministère, les différentes directions dont il s'est doté pour assumer cette mission (DGRE, DPSE, DDP, DAH) et décrit les fonctions des différentes organisations dont le ministère a la tutelle.

Avant de pouvoir intervenir à Madagascar dans le secteur de l'eau, les acteurs de la coopération doivent s'adresser :

- **Au Ministère des Affaires Etrangères** si l'ONG souhaite s'établir à Madagascar pour obtenir un « Accord de siège »
- **A la Direction du Développement du Partenariat du Ministère de l'Eau** (nouvellement créée) : avant d'intervenir, une convention d'établissement[1] doit être signée avec le Ministère clarifiant le rôle de chacun des acteurs et les modalités de collaboration (respect du cadre légal et juridique)
- **Aux directions régionales de l'Eau** : il est important de les informer et les impliquer dans les projets. Ces services sont là pour appuyer techniquement les acteurs du secteur et en assurer le suivi.

[1] Le modèle peut être téléchargé sur le portail Madagascar du pS-Eau : http://www.pseau.org/sites/default/files/fichiers/madagascar/ce_et_cc_version_finale.pdf

Dans sa présentation (voir annexe), le directeur du Développement du Partenariat a particulièrement insisté sur la nouveauté du Ministère de l'Eau et la difficulté à mettre en face des politiques décidées les budgets nécessaires à leur application.

La coopération décentralisée à Madagascar

Mme Astrid Frey a ensuite présenté Cités Unies France (CUF), association qui existe depuis 1975, dont le conseil d'administration est composé uniquement de collectivités territoriales françaises, représentées par des élus locaux. CUF anime 32 groupes pays qui rassemblent toute les collectivités engagées dans un même pays, sous l'égide d'un président. Le groupe pays Madagascar est présidé par Alain Huard, conseiller général délégué à la coopération décentralisée au CG de l'Eure.

Sont abordés dans les groupes pays Madagascar des thèmes comme la culture, la formation professionnelle, ou l'actualité et le contexte institutionnel du pays en présence de l'ambassade de Madagascar en France. L'avancée du processus de décentralisation est également une préoccupation récurrente. Le partenariat avec le pS-Eau se traduit notamment par sa participation dans les groupes pays et la présence de CUF dans les réunions Ran'Eau.

La coopération décentralisée dans ce pays se caractérise par une relative jeunesse. C'est en 2006, suite à un "appel" lancé par Alain Rousset président de l'association des régions françaises (ARF) pour le jumelage de 22 régions malgache et avec 22 régions françaises qu'un accord de coopération entre l'association des régions malgaches et l'ARF a été signé lors des premières Assises de la coopération décentralisée à Madagascar. Cette rencontre a donné un coup de projecteur sur cette méthode d'intervention en rassemblant toutes collectivités françaises et suisses travaillant à Madagascar.

Depuis, 12 Régions françaises interviennent à Madagascar et plusieurs accords de coopération ont été signés. Les plus anciennes coopérations sont St Etienne-Tamatave (1967) et la Région Ile-de-France – CU Tananarive (1989). D'autres ont vu le jour à la fin des années 90 / début 2000.

Aujourd'hui, 29 collectivités françaises sont engagées et ont mobilisé 7 millions d'euros en 2012 (tous secteurs confondus). 21 collectivités sur 29 sont impliquées dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement[2]. En 2012, les montants mobilisés par la coopération décentralisée spécifiquement dans ces secteurs s'élevaient à 1 064 336 euros.

Quelques sources de difficultés pour la coopération décentralisée à Madagascar :

- une fragilisation des politiques publiques nationales : par exemple, en matière de décentralisation, la compétence est désormais scindée entre le ministère de la décentralisation et la vice-primature chargée de l'aménagement du territoire, ce qui ne facilite pas la poursuite, l'approfondissement ou la mise en œuvre des politiques engagées ;
- suite au gel de l'aide publique au développement de plusieurs bailleurs, certains transferts de l'Etat vers les communes se sont ralentis, il s'en est suivi un retard dans le paiement des personnels municipaux qui a impacté la bonne gestion des services publics (absentéisme et un manque motivation de la part du personnel) ;
- les conséquences de la situation sécuritaire pour les coopérations décentralisées dans le Sud du pays (exemple avec le CG de l'Eure qui a dû retirer les volontaires présents).

[2] source : décentralisation et coopération décentralisée franco-malgache 2006-2012, coopération franco-malgache

- Pour les collectivités françaises il y a un vrai problème d'interlocuteurs :
  - ✓ au niveau national : deux ministères de tutelles (Décentralisation et vice-primature chargée de l'aménagement du territoire) ;
  - ✓ au niveau local : d'une part, certains maires ont été remplacé par des PDS (présidents à délégation spéciale), nommés par l'Etat central qui doivent gagner la confiance de la population et de la collectivité française partenaires ; d'autre part, les chefs de régions, directement nommé par le président de la HAT font aujourd'hui tous campagne pour un candidat à l'élection présidentielle...

Le réseau Ran'Eau

Mmes Haingonirina Randrianarivony et Léa Rasolofoson-Rajaonah, du CITE ont présenté le réseau Ran'Eau. Ce réseau a été créé afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des projets et assurer leur cohérence avec la stratégie nationale. Pour cela, de nombreuses activités ont été réalisées en 2012-2013 :

- Accueil, orientation, conseil depuis Madagascar : capacités d'accueil au siège et dans les 14 antennes du Cite et diffusion d'information régulière.
- Inventaire des acteurs : 582 contacts, 396 organismes, 123 fiches-actions en ligne permettant la diffusion des pratiques et la mise en valeur des actions réalisées.
- Fonds documentaire : 15 nouveaux titres de documents par antenne CITE et 96 documents techniques et 15 supports pédagogiques disponibles en ligne.
- Valorisation des actions 5 nouveaux projets valorisés en 2012 dans des publications en France et à Madagascar.
- Outils spécifiques : 2 bulletins de liaison aux acteurs malgaches 2 articles sur les actions non gouvernementales - Recensement en ligne des Formations sur les métiers du secteur - Information en ligne sur l'offre et la demande en E&A à Madagascar et à l'étranger
- Capitalisation des savoirs : finalisation du cahier technique sur la Gire
- Démarrage d'un cahier technique sur la maitrise d'ouvrage locale en matière de gestion des services d'eau potable et d'assainissement.
- Émissions radios : 6 émissions conçues et diffusées dans les localités des antennes
- Ateliers thématiques avec visite de projets Assainissement en milieu urbain avec visite collective d'infrastructures avril 2012 ; Maitrise d'ouvrage communale es EAH (Ambanja : octobre 2012, STEAH Foulpointe, mai 2013
- Une réflexion sur la mise en place d'un réseau inter-îles dans l'Océan Indien
- La formation des Directions Régionales de l'Eau
- De nouvelles réunions d'échanges sur le thème de la maîtrise d'ouvrage communale.

Après cette rapide présentation des actions du réseau Ran'Eau un débat s'est ensuite engagé entre les participants

Y a t'il eut une baisse des engagements des collectivités françaises suite à ces difficultés ?

Aucune coopération décentralisée ne s'est désengagée à ce jour. Plusieurs stratégies d'adaptation au contexte de crise ont émergé : travailler au niveau intercommunal ; diversifier les interlocuteurs au niveau local et construire des partenariats avec des organisations de la société civile par secteur de coopération pour que les projets se poursuivent malgré la situation tendue qui perdure. Ces

stratégies d'intervention ne sauraient cependant remplacer les politiques publiques nationales ni la coopération décentralisée elle-même.

A-t-on une idée de la mise à jour du Code de l'eau ?

Le Code de l'eau fixe les rôles, fonctionnement et attributions de chaque entité concernée. Cependant, les institutions prévues dans ce document ne sont pas encore toutes opérationnelles (notamment la SOREA, chargée de la régulation du secteur, et la Société de Patrimoine). La révision du Code de l'eau devait se faire en 2013, afin de l'adapter aux pratiques et contraintes du pays, c'était d'ailleurs l'un des 8 engagements que s'est donné Madagascar lors du « High Level Meeting » à Washington le 20 Avril 2012.3

La rédaction des TDR va être lancée pour recruter les 4 consultants qui seront mandatés par le ministère pour effectuer ce travail. Délai : environ 6 mois pour la rédaction/finalisation des TDR puis 6 mois de travail pour les consultants.

Lors de la réunion institutionnelle à Madagascar, la question de la mise à jour a été abordée. Le ministère avait affirmé publiquement qu'il y aurait tout d'abord une phase de diagnostic au cours de laquelle le ministère organiserait un atelier avec l'ensemble des acteurs pour les associer à la réflexion par rapport à la rédaction des TDR. Il a été souhaité que des ateliers pluri-acteurs se tiennent pour partager les amendements proposés au code de l'eau avant qu'ils soient validés et officialisés.

Dans l'exposé de du CITE/ Ran'Eau, la formation des DRE a été mentionné, quelles sont celles qui ont bénéficié de formation ?

Il reste 6 régions à former à partir de 2014. Pour des questions d'efficience, les formations se sont d'abord tenues dans les régions où il existe des antennes du CITE.

Concernant le rôle de planification du ministère : quelle est la place des régions et des communes dans cet exercice de planification ? Quelles sont les collaborations envisagées par le ministère avec ces acteurs ? Comment inclure les chefs de régions et les maires dans l'établissement des plans et dans le processus de planification ?

La mise en place des STEAH (Service technique Eau assainissement Hygiène) a pour objectif de faciliter le lien entre la commune et le ministère qui souhaite recruter et affecter du personnel au sein des communes (rémunéré par le ministère des finances car le ministère de l'eau n'a pas les moyens de recruter 1114 agents pour 1500 communes, dans les 22 régions). On distingue 3 catégories de communes (urbaines, rurales, semi-urbaines) qui ont chacune des spécificités (agents communaux ou intercommunaux à recruter selon les besoins et la taille de la commune).

Au niveau communal, des agents appuient les communes dans la collecte de l'impôt foncier et la gestion administrative. Seulement 10% de ces agents sont spécialisés dans l'E&A. Le ministère de l'Eau souhaite étendre le recrutement de ce type de poste.

[3] Voir la note récapitulative des engagements pris par Madagascar lors de cette conférence : www.pseau.org/fr/sites/default/files/fichiers/madagascar/madagascar_-_statement_to_2012_hlm_fr.pdf

2 enjeux :

- Permettre au sein de la fonction publique territoriale de garantir la longévité de l'affectation de fonctionnaires au secteur de l'eau.
- Permettre ainsi la planification des services au niveau local.

Quelles collaborations entre les ONG / communes / services déconcentrés

En matière d'appui et de réalisation d'actions dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, un protocole d'accord entre les ONG nationales et le ministère de l'eau a été signé le 14 juin. Suite aux remarques formulées au cours d'ateliers par plusieurs ONG, il a été décidé de reformuler ce protocole.

Le DDP a rappelé l'importance, pour les ONG qui interviennent sur un territoire, de travailler en lien étroit les directions régionales de l'eau pour une bonne circulation de l'information entre la commune, l'ONG et la DRE.

Pour les communes urbaines dont le service est assuré en monopole par la Jirama quels accords et collaboration Ong /Jirama/ sont possibles ?

La JIRAMA société publique, en crise financière, a le monopole de la distribution de l'eau en milieu urbain.

Selon l'IRCOD, dans plusieurs communes urbaines, pour faire fonctionner le service des associations sont prêtes à jouer le rôle d'exploitants dans le cadre de la délégation de gestion, mais rien ne bouge coté Jirama alors qu'il ne manque souvent que la pose d'un compteur. Comment débloquer la situation ?

Toujours dans le cadre de ce monopole, quelle est la possibilité de faire un forage pour alimenter une gare routière sachant que la JIRAMA n'a pas les capacités d'investir ? L'Ircod est prête à financer l'installation, mais est-ce que la Jirama peut accepter cette proposition sur un territoire dont elle a en charge la gestion ?

Le ministère appuie la décentralisation dans les communes urbaines actuellement géré par la JIRAMA et favorise une meilleure intégration des acteurs du terrain dans les schémas de planification au niveau local. Il est donc prêt à accompagner la commune dans son choix de mode de gestion.

Dans de nombreux autres lieux les choses sont moins bloquées. Des acteurs privés, existant dans le périmètre de JIRAMA, peuvent être de bons interlocuteurs.

Une articulation JIRAMA / fondation Veolia a par exemple permis de trouver une ressource supplémentaire dans une commune où il n'y avait pas d'eau dans la journée. Un appui technique a été demandé à Veolia Waterforce pour la réalisation d'un état des lieux et d'un plan local d'assainissement avec l'appuie d'un VIE de la fondation entre 2006 et 2008 qui travaillait avec les techniciens de la commune. Cela n'a cependant pas résolu la question de la décentralisation de la gestion et le recours à un privé ou une association pour assurer le fonctionnement du service.

Des exemples d'accords locaux avec la Jirama seront recherchés par Ran'Eau pour illustrer les pistes de collaborations possibles et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Sur le plan de la formation dans les régions l'IRCOD a souhaité savoir s'il était possible de s'appuyer sur, voir de remettre au gout du jour, des pratiques existantes ?

Au début du partenariat avec l'IRCOD, il y avait un accord de coopération avec le ministère : Chaque année, 2 personnes venaient en formation à Strasbourg (ENGEES) et avaient la possibilité d'effectuer un stage en Alsace et à Madagascar sur les projets de développement (Ircod ou partenaires). L'idée était de créer une formation supérieure de l'eau et de placer pour renforcer les compétences au sein des collectivités au niveau régional. Ce partenariat s'est arrêté il y a 3 ans. Cette question de la formation des techniciens et ingénieurs et des échanges entre la France et Madagascar devrait être approfondie par Ran'Eau dans son futur programme 2014-2016.

La place des communes dans les services d'eau et d'assainissement à Madagascar

Le cadre légal définissant le rôle des communes malgaches

M. Solphi Hamelo, Directeur du développement des Partenariats a rappelé le cadre dans lequel s'exercent les prérogatives des communes malgaches.

Le Ministère de l'Eau oriente et supervise le secteur pour garantir un service public et universel d'Eau Potable.

Les Directions Régionales de l'Eau apportent un appui technique aux communes.

Le Code de l'Eau donne aux Communes les prérogatives liées à la maitrise d'ouvrage, qui nécessite une habilitation.

Le Code de l'eau donne aux Communes les prérogatives liées à la maitrise d'ouvrage. Une telle maitrise d'ouvrage nécessite une habilitation délivrée par l'organisme régulateur (la SOREA, non encore mise en place)[4]. En attendant leur habilitation, le Ministère de l'Eau est le maitre d'ouvrage délégué. Néanmoins, impliquer les Communes dès maintenant dans la gestion du service renforce leur apprentissage de la maitrise d'ouvrage et ainsi participe au processus d'habilitation. Il est à noter qu'aucune commune n'est actuellement habilitée.

Lors de l'atelier « La maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar» organisé à Ambanja du 24 au 26 octobre 2012, par le CITE et le pS-Eau, les recommandations suivantes ont faites : Faire connaitre et expliciter le cadre juridique du secteur aux communes ; Simplifier l'habilitation des communes à la maîtrise d'ouvrage ; Renforcer l'appui aux Communes.

Pour plus de précisions sur le cadre des interventions vous pouvez vous reporter à la présentation de la DDP en annexe.

[4] L'article 26 du décret n°2003-193 définit les 5 critères d'habilitation, parmi lesquels l'existence d'un budget communal spécifique affecté à la gestion du service d'eau potable, d'un document de travail annuel, et du personnel technique compétent.

Expériences en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale à Madagascar.

Mme Léa Rasolofoson – Rajaonah, Responsable Animation du réseau Ran'Eau au CITE a donné un aperçu des réflexions menées par les membres du réseau Ran'Eau au cours des derniers ateliers d'échanges (pour plus de détail se reporter à la présentation faite par le CITE en annexe).

Un premier atelier d'échanges a été organisé à Ambanja en octobre 2012, permettant d'une part de rappeler les dispositions générales prises par l'Etat malgache en ce qui concerne le rôle des communes malgaches dans le développement et la gestion des services d'eau et d'assainissement, et d'autre part de d'échanger entre communes malgaches et leurs partenaires locaux de développement sur leurs expériences, besoins et attentes en matière de renforcement des communes pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale.[5]

L'atelier national Ran'Eau de novembre 2012, organisé en partenariat avec le Ministère de l'Eau, le Ministère de la décentralisation et l'Ambassade de France d'Antananarivo, a permis l'échange entre les deux ministères concernés et les acteurs locaux sur le sujet de la maîtrise d'ouvrage communale Eau et assainissement. Les débats se sont conclus sur la nécessité d'instaurer une meilleure synergie des actions à tous les niveaux et de proposer des solutions consensuelles pour adapter le cadre institutionnel aux réalités des communes afin qu'elles puissent assurer leur rôle de maître d'ouvrage. Dans ce sens, un accord de partenariat a été signé entre les deux ministères concernés.[6]

Enfin, un atelier d'échanges sur la question spécifique des services techniques municipaux a été organisé à Foulpointe en juin 2013, visant à présenter les initiatives prises par certains acteurs locaux dans la création de services communaux chargés de la gestion des systèmes d'eau potable et d'assainissement (quelles fonctions ? quels besoins en termes de compétences, de financements ?).[7]

La réunion s'est poursuivie par des exposés d'expériences diverses en matière d'appui à la maitrise d'ouvrage. La diversité des approches et des expériences (Maire d'une commune rural malgache, ONG Belge, ONG Suisse, Conseil Régional français) a captivé l'attention des participants.

Commune d'Ambohibary : projet Méddea avec le Gret

M. Jean Ranaivonirina, Maire de la commune d'Ambohibary-Sambaina (Commune rurale se trouvant à 137 km au sud d'Antananarivo et à 37 km au nord d'Antsirabe) a présenté l'expérience acquise dans sa commune de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'eau potable assainissement et hygiène.
La commune avec l'appui du Gret et du Direau : Définit la planification communale en eau et assainissement (PCDEA) ; Définit le choix de la technologie et la dimension des projets prioritaires en eau et assainissement ; Procède à la passation des marchés publics en eau et assainissement.

---

[5] Compte-rendu téléchargeable sur : http://www.pseau.org/sites/default/files/0_repertoire_fichiers/1_pages_pays/madagascar/cite_pi_raneau_cr_rencontre_moc_ambanja_24-26-102012.pdf

[6] Compte-rendu téléchargeable sur : http://www.pseau.org/sites/default/files/0_repertoire_fichiers/1_pages_pays/madagascar/cr_raneau_reunion_institutionnelle_21-22nov-2012.pdf

[7] Compte-rendu téléchargeable sur : http://www.pseau.org/sites/default/files/fichiers/madagascar/cite_pi_raneau_cr_rencontre_steah_foulpointe_30-31mai2013.pdf

Elle choisit les modes de gestion des services de l'eau et de l'assainissement, le gestionnaire privé,
Elle contractualise avec les titulaires des marchés publics et définit les tarifs de l'eau et les taxes à appliquer.
Elle assure le contrôle et suivi des titulaires des travaux ou gestionnaire des systèmes d'eau
A cela se rajoute qu'elle :

- Assure la réception des infrastructures,
- Approuve ou assure le paiement des titulaires,
- Joue le rôle de médiation et interface entre les acteurs,
- Assure/négocie tous les doits fonciers nécessaires (passage, installation,…)
- Éduque et sensibilise la population sur les enjeux locaux de l'eau et de l'assainissement

On voit là pour l'instant, que peu de communes rurales sans aide extérieures (comme en bénéficie Ambohibary dans le programme MEDEA) seraient en capacité d'assumer la totalité des ces rôles. Le renforcement des capacités de la commune est bien au cœur de la pérennité du service quelque soit l'opérateur ou le mode de gestion retenu.

Les difficultés rencontrées à Ambohibary montrent bien qu'il faut une solide capacité pour les surmonter :
Au début de son application, certains ménages résistent au paiement des services de l'eau, ils réclament la gratuité de l'eau et la gestion en régie directe ;
La négociation face à une menace de conflits d'usage des sources d'eau n'est pas une chose aisée ;
La sécurisation des équipements (conduite de l'eau et les sources de captage) est un réel problème qui demeure dans le temps ;
La mobilisation des participations locales aux investissements sensée montrer l'adhésion des usagers au système de 'approvisionnement en eau et d'assainissement reste un problème.

L'expérience de Protos à Madagascar

M. Johan Slimbrouck de l'ONG Belge Protos a ensuite exposé la vision de son ONG en matière de maîtrise d'ouvrage locale.

Protos, créée en 1977, est spécialisé dans le secteur de l'AEPH et travaille également sur l'eau à des fins agricoles dans une perspective de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

Pour Protos, la reconnaissance et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale sont particulièrement importants. Elle est très attentive au maintien et au renforcement des liens entre le local et le global, en veillant particulièrement à l'inclusion des populations les plus vulnérables.

Outre ses actions de plaidoyer en Europe, Protos intervient dans 7 pays africains (+ 2 Amérique latine)

A Madagascar, Protos intervient à

- Vallée de l'Andromba avec FIKRIFAMA (+ JIRAMA)
- District Antanifotsy avec FIKRIFAMA
- Toamasina avec JIRAMA (EP) et Saint-Gabriël (HA)

Dans ses principes d'action Protos rejoint la démarche de Maitrise d'Ouvrage Locale (MOL) décrite à Ambohibary. L'appui à la MOL pour Protos s'inscrit dans un cycle qui touche les dimensions politique, territoriale, organisationnelle et technique.

La maitrise d'ouvrage locale ne peut se développer que si l'on a pensé a son lien avec le niveau national voir international. Protos sur chacun de ses terrains d'actions souhaite comme le fait Ran'Eau à Madagascar, capitaliser les expériences de terrain pour les faire connaître au niveau national.

Au Bénin et au Mali le transfert de la gestion du budget aux communes par l'intermédiaire du Trésor Public a été testé. L'intercommunalité est une des voies explorées pour atteindre le niveau de compétences locales nécessaire à la gestion du service. Dans ces deux pays cette vision de heurte parfois aux réalités locales notamment pour l'eau agricole pour laquelle la notion de maître d'ouvrage est peu adaptée.

A Madagascar, Rwanda, Uganda, Haïti, la commune est le groupe cible, les budgets et les fonds restent gérés par PROTOS, l'exécution se fait en partenariat avec des ONG locales qui viennent en appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

La force de la démarche est l'implication réelle des acteurs locaux dans le pilotage. C'est un processus de fédération des usagers, un dialogue « administrateurs » - « administrés ». Ce renforcement par la pratique est souple et s'adapte bien à la demande locale, éminemment variable.

Les faiblesses sont nombreuses, outre le lent renforcement des capacités locales, auxquelles se substituent trop souvent les ONG nationales, la capacité d'expression, de réclamation des usagers reste faible.

L'assistance des services déconcentrés est, quant à elle, trop souvent absente et le rôle de communes peu reconnu, notamment dans le domaine agricole.

Pour Protos, ce qui trop souvent menace ce transfert de compétence peut se résumer de la manière suivante. :

- Bureaucratie, corruption
- Transfert ressources très limité
- Méfiance capacité pouvoirs locaux
- Utilisation infrastructures pour buts politiques
- Faiblesse secteur privé et ONG intermédiation sociale
- Légitimité des OP dans le secteur agricole
- Durée projets ↔ processus lent et imprévisible
- Exigences bailleurs trop élevés

La gestion communautaire bénévole pratiquée sur les terrains ou a travaillé Protos à Madagascar a montré ses limites entraimant une démotivation des usagers et quasi absence de paiement des services. En milieu rural les petites communes ont des capacités limitées et sont généralement dotées de petits systèmes assez simples, d'entretien et maintenance modeste, ayant le savoir-faire disponible pour ce niveau de service. Le secteur privé porte peu d'intérêt à ces petits systèmes.

Le passage à une gestion communautaire professionnalisée et le changement d'échelle (OPCI) nécessitant l'implication forte des communes pour le recensement des besoins, la formulation des demandes, l'attribution des chantiers, et de nombreuses autres tâches de maîtrise d'ouvrage a été explorée.

L'uniformisation des règlements intérieurs, contrats de délégation, politiques tarifaires, la planification sont ainsi assuré par l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI).

Un technicien professionnel de l'eau est employé par l'OPCI, le suivi des services par la commune étant assuré par des conseils de l'eau eux même agrégés en fédération au niveau intercommunal.

Le processus fédérateur des usagers, consensuel et inclusif qui a été testé est un vrai plus il permet d'évoluer vers de véritables politiques sectorielles au-delà du projet. Il a permis un suivi des cotisations, une gestion contrôlée et transparente de l'épargne et un maintien du service en partie par des interventions curative du technicien qui apporte une compétence supplémentaire localement. La flexibilité de l'appui a permis de mobiliser les maires, le ministère de l'eau et d'inclure des activités externe au projet dans le « portefeuille » du technicien.

Si la solution trouvée a été appréciée elle n'est pas officielle et présente le risque d'une démobilisation des communes elles-mêmes. La double casquette du technicien chargé à la fois d'appuyer sans se substituer et de contrôler en donnant un avis sur les retraits d'argent est délicate.

Enfin les contributions financières restent irrégulières et si elles permettent le fonctionnement et le salaire du technicien, elles sont insuffisantes pour étendre le service et équiper le technicien.

L'expérience d'intercommunalité menée avec l'appui du Conseil Régional de Picardie.

Frédéric Marquet a relaté l'expérience d'intercommunalité menée avec l'appui du Conseil Régional de Picardie.

La Région Picardie accompagne la Région Diana et 3 intercommunalités centrées autour de pôles urbains (parmi lesquelles l'Union des Communes de Sambirano, UNICOSA, construite autour de la Commune Urbaine d'Ambanja) dans l'appui à la décentralisation et la promotion du développement local. Au regard des besoins exprimées par les populations et leurs élus, un volet eau & assainissement a été plus particulièrement développé sur le territoire de l'UNICOSA. Ce volet spécifique s'appuie toutefois sur les outils, méthodologies et dispositifs mis en œuvre dans le cadre du programme d'appui institutionnel. Lancé courant 2010, il est mené en partenariat avec le Département de la Somme et bénéficie du soutien du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie.

La promotion de l'intercommunalité constitue un axe fort de la stratégie picarde de coopération décentralisée. Le choix d'intervenir à l'échelle intercommunale sur le volet eau et assainissement se justifie par la nécessité d'une vision stratégique dépassant le cadre communal, par la possible mutualisation des moyens et des compétences, par la force de persuasion et de plaidoyer conférée ainsi aux communes. Ce volet eau et assainissement se structure autour de 4 axes d'intervention :

1- la mise en œuvre d'une gouvernance eau et assainissement à l'échelle infracommunale, communale et intercommunale ;

2- l'élaboration d'un état des lieux puis d'un système d'information géographique (SIG) permettant l'élaboration d'une stratégie intercommunale ;

3- la réalisation d'ouvrages de proximité (AEP, kiosques en milieu urbain, puits, latrines, conduits d'évacuation…) ;

4- la sensibilisation des populations à l'hygiène par la mobilisation des acteurs de la société civile.

Grâce à l'appui du service intercommunal, on observe que le rapport de force qui existait entre les entrepreneurs et les maires s'est inversé, que les Maires sont davantage entendus dans le cadre de projets extérieurs (ex : PAEAR). Bien que l'échelle intercommunale ait été privilégiée, les communes sont cependant renforcées dans leur mission d'animation, de planification, de régulation des conflits et de mobilisation de partenaires.

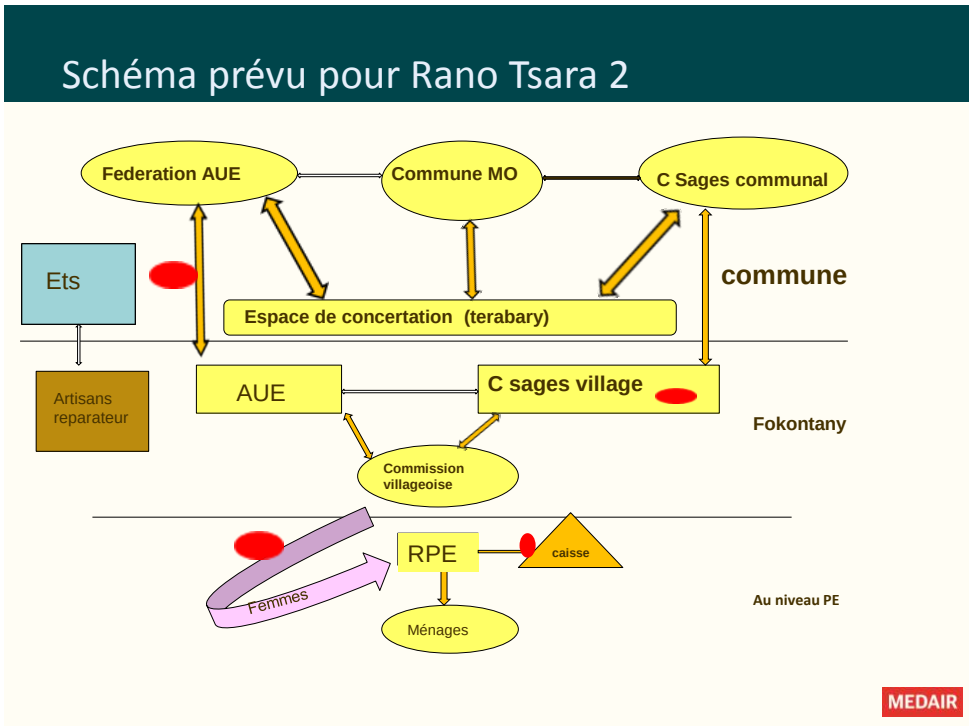
La question de la gestion des ouvrages et de leur durabilité reste toutefois encore problématique et constitue une des priorités pour la suite du volet eau et assainissement. Une nouvelle phase 2014-2016 est en effet en cours d'élaboration.

Les réflexions de Medair sur la place de la commune dans les services d'eau et d'assainissement

M David Sauter, Responsable Programme Madagascar, indique que Medair est présente à Madagascar depuis 2002 et a été active dans 9 communes du district de Maroantsetra depuis 2006. Située dans une zone enclavée, sur les versants d'un important bassin hydrique, la région de Maroantsetra est particulièrement vulnérable aux conséquences des cyclones et des inondations. Le nouveau projet Rano Tsara 2 qui est en phase initiale de démarrage compte soutenir 6 autres communes de ce District dans les prochaines années.

Le projet a permis la réalisation de forages équipés de pompes Canzee (583 pompes depuis 2007) afin de permettre l'accès de 73000 personnes à une eau non contaminée par un équipement d'entretien facile, résistant aux cyclones.

Un accord de partenariat est passé entre Medair et la commune avec pour objectif de lui permettre d'assurer le rôle qui lui est dévolu dans l'article V du code de l'eau .



La commune apprend, renforce ses capacités et s'affirme en pratiquant la maitrise d'ouvrage dans le cadre du processus de passation des marchés pour les nouveaux points d'eau et le suivi des travaux et ensuite de leur réception provisoire et définitive.

La commune joue un rôle important comme autorité qui délègue, qui contrôle, qui supervise et qui arbitre d'éventuels conflits. Elle est garante de la pérennité, de la durabilité des actions entreprises et de la mise en œuvre d'une gestion déléguée efficace des points d'eau

La commune peut faire partie d'une intercommunalité (OPCI). La commune est une partie prenante clé dans ce processus de gestion et de maintenance des Point d'Eau après leur construction. Elle a le rôle, de validateur, de superviseur, de soutien et d'arbitre des différents groupes auto-organisés sur son territoire.

Avec l'accord de la commune des équipes de Medair permettent à de nouveaux groupes auto-organisés de se mettre en place.

L'interaction entre les groupes permet d'encourager une stimulation mutuelle, une redevabilité multidimensionnelle et multidirectionnelle, un renforcement mutuel, une circulation de l'information et une plus grande transparence.

Débat

La relation itérative entre le local et le global a été soulignée, de même que l'importance de faciliter les échanges d'expériences et l'interaction entre les acteurs (ONG, coopération décentralisée => Etat). L'intercommunalité en milieu rural constitue pour les participants un sujet de réflexion commun. Des initiatives se développent sur l'ensemble du territoire Malgache, il est important de les partager car c'est la mise en parallèle des expériences des un et des autres qui contribue à voir comment renforcer les compétences locales.

Aujourd'hui selon l'expérience de Medair, 2 options se dégagent pour gérer un service intercommunal : l'option associative qui sans professionnalisation s'est avérée peu viable dans la durée, et le recours à un opérateur privé qui s'il lève certains freins pose d'autres questions principalement dans l'articulation entre la commune et les usagers. Quelque soit l'option choisie, le ministère aura et a toute sa place dans la réflexion et l'appui à apporter.

- Par rapport à la mise en place de cadre de concertation au niveau local :

Pour un maire malgache, la question reste du comment motiver ces gens pour leur participation (bénévole) à ces cadres de concertation ? Ne va-t-on pas disperser le pouvoir entre plusieurs acteurs ? Risque de dilution des niveaux de décision… ?

Pour les intervenants réunis à Amiens il s'agit d'encourager au dialogue, tout en respectant les rôles et les responsabilités de chacun. Il n'y a pas eu de réponse à ce risque de dispersion des responsabilités, sauf à dire que la communication et la concertation ne peut être que bénéfique pour tous. Quant à la participation bénévole, dans les projets soutenus par Medair, les participants aux concertations reçoivent une petite indemnité. Les limites du bénévolat (même indemnisé) reste à définir.

L'ensemble des participants aux débats de l'après midi a trouvé un grand intérêt à cet échange entre acteurs européens et malgaches. Le regard que peuvent porter des acteurs autres que français sur la maitrise d'ouvrage, la perception de chacun de ces acteurs du rôle des communes est un vrai plus pour le réseau Ran'Eau. Si des pistes se dessinent autour du partage des compétences entre différents niveau de décentralisation et de l'articulation entre les acteurs privés (associatifs ou entrepreneurs) et les pouvoirs publics locaux elles restent à capitaliser, illustrer et partager.

Conclusion

Le Cite et le pS-Eau ont remercié le Conseil Régional de Picardie de son accueil et la délégation malgache de s'être rendu disponible pour ces débats autour de la maîtrise d'ouvrage communale à Madagascar. Les échanges ont montré que les besoins en appui aux communes restent important et que le réseau Ran'Eau a un travail conséquent à accomplir pour diffuser les connaissances et expériences acquise dans ce domaine par ses membres. Le Directeur de Partenariat du MIneau a réaffirmé la volonté du Ministère de développer les échanges avec les partenaires du réseau Ran'Eau et permettre d'avancer sur les questions de décentralisation de la gestion des services en commun accord avec la Primature et le Ministère de la décentralisation de Madagascar. Un document sur la maîtrise d'ouvrage locale des services d'eau et d'assainissement sera prochainement disponible et permettra d'éclairer les acteurs du secteur sur les pratiques existantes en la matière.

Liste des participants

	Nom	Prénom	Organisme	Email
M.	Alexandre	Alain	CODEGAZ NPC	alexandre.alain@libertysurf.fr
M.	Andriamanana	Emile	Amitié Picardie Madagascar	amipm@voila.fr
Mme	Bongesse	Cathy Bompulo	HAMAP	cathy.bongesse@hamap.org
M.	Brossais	Jacques	ESF Haute-Normandie	jacques.brossais@electriciens-sans-frontieres.org
Mme	Cahu	Michèle	Région Picardie	mcahu@cr-picardie.fr
Mle	Charpentier	Sophie	pS-Eau - Lyon - Méditerranée	charpentier@pseau.org
Mle	David	Andrianina	Etudiante	andrianina.david@gmail.com
M.	Descoings	Damien	Région Picardie	ddescoings@cr-picardie.fr
M.	François	Jacques	Consulat de Madagascar	madagascar.consulat.amiens@wanadoo.fr
M.	François	Fabien	Consulat de Madagascar	madagascar.consulat.amiens@wanadoo.fr
Mme	Frey	Astrid	CUF	a.frey@cites-unies-france.org
Mle	Goby	Marine	CARE	goby@carefrance.org
M.	Grondin	Pierre-Marie	pS-Eau	grondin@pseau.org
M.	Hamelo	Solphi Joli	Ministère de l'Eau	ddp@mineau.gov.mg
M.	Ily	Jean-Marie	pS-Eau	ily@pseau.org
Mme	Lattes	Geneviève	EAST	glattes@hotmail.fr
Mme	Laurin	Jeanine	Mitsinjo	mitsinjo93@yahoo.fr
M.	Laurin	Christian	Mitsinjo	laurin.christian@numericable.fr
M.	Le Corre	Mathieu	GRET	lecorre@gret.org
M.	Lenaerts	Paul	Asa Tanana Solidarité	lenaertspaul@yahoo.fr
M.	Marquet	Frédéric	Région Picardie	FMARQUET@cr-picardie.fr
M.	Maurice	Denis	AFDI - Picardie	denis.maurice5@wanadoo.fr
M.	Papay	Philippe	AESN Vallées d'Oise	papay.philippe@aesn.fr
Mme	Peyrot-Begard	Coralie	Région Picardie	cpeyrot@cr-picardie.fr
M.	Picavet	Alexis	CIDR	apicavet@gmail.com
Mme	Radavisa	Anna Soaseheno	VMLF	sademad@malagasy.com
Mme	Rajaobelison	Nirisoa	Tsimoka	nirajo@orange.fr
M.	Rajoharison	Hugues	Tsimoka	hg.rajoharison@gmail.com
Mme	Rajoharison	Razay	SOAMAD	razay25@gmail.com
M.	Rakotoarivelo	Clément	Amandie	c.rakotoa@free.fr
Mme	Rakotoarivelo	Solange	Amandie	amandie76@hotmail.fr
M.	Rakotoniaina	Ange	Amandie	ange.rako@hotmail.fr
M.	Ranaivonirina	Jean	CR Ambohibary Sambaina	jean7nirina@yahoo.fr
Mme	Randrianarivony	Haingonirina	CITE	haingonirina@cite.mg
M.	Rasoamanana	Tsiry	SOAMAD	eliveltsivao@gmail.com
Mme	Ratrimoarivony	Mamy	SOAMAD	mamyratrim@gmail.com
M.	Ratrimoarivony	Randrianasolo	SOAMAD	soamad@free.fr
Mme	Roussel	Denise	Asa Tanana Solidarité	asatanana@gmail.com
M.	Sauter	David	Medair	david.sauter@medair.org
M.	Schultz	Denis	IRCOD Alsace	denis.schultz@ircod.org
M.	Slimbrouck	Johan	PROTOS	johan.slimbrouck@protosh2o.org