

19. SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT : POUR UNE APPROCHE INTEGREE ET DIRIGEE VERS LES BESOINS DES USAGERS

Patrice Rakotonaina³²⁹

L'accès à l'eau et à l'assainissement se présente comme l'un des principaux défis pour les ménages malgaches. Non seulement les taux d'accès sont parmi les plus bas du monde mais les progrès sont restés marginaux au cours des dernières années. Les raisons, multiples, se trouvent aussi bien du côté de l'offre, comme la désorganisation du cadre institutionnel et le manque de ressources budgétaires consacrées à ce secteur, que de la demande par le manque d'initiatives des groupes d'usagers. Cette note passe en revue ces principales contraintes pour proposer une série de recommandations, qui visent à orienter les acteurs du secteur vers des actions concrètes tant pour le court que le moyen terme et à mener le pays vers les objectifs ambitieux du Millénaire (ODM) : atteindre un taux d'accès à l'eau potable de 65 % et de l'assainissement de 57,5 % pour l'ensemble du pays à l'horizon 2015.

1. Contexte : Les défis sont multiples

Le secteur de l'eau et de l'assainissement se révèle difficile à cerner. L'eau et son usage constituent en effet l'affaire de tous : à commencer par celle des ménages pour leurs besoins alimentaires et d'hygiène ; l'affaire des agriculteurs pour arroser leurs champs ; ou encore celle de l'Etat et des communes pour la gestion des réserves et de l'environnement. C'est pourquoi il convient d'emblée de préciser que certains aspects ne seront pas abordés comme la problématique des eaux agricoles qui est plus du ressort du Ministère de l'Agriculture (voir aussi la *Note sur l'agriculture*) ou celle de l'assainissement collectif (drainage des eaux pluviales) qui se trouve sous la tutelle de l'Aménagement du Territoire (voir aussi la *Note sur la gestion des risques naturels*).

Même en limitant le contexte, le secteur de l'eau potable et de l'assainissement fait encore aujourd'hui face à d'importants défis à Madagascar. On peut citer principalement :

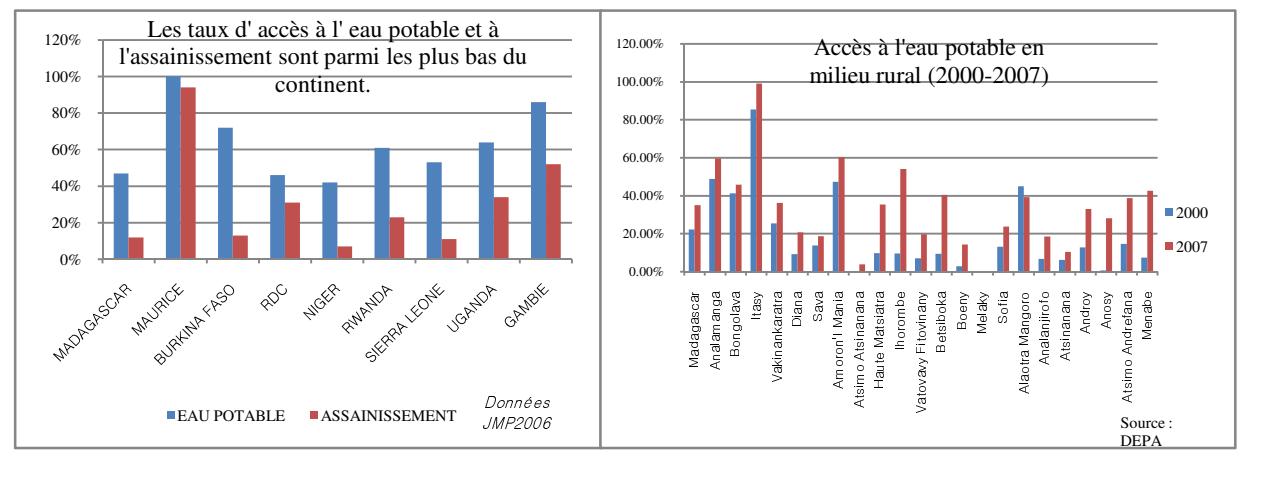
1. *L'accès limité à l'eau potable* : Avec un taux de 41 % en 2008, Madagascar figure parmi les pays les plus en retard d'Afrique subsaharienne, dont la moyenne se situe à 58 % (cf. graphique 1). Ce retard s'explique en milieu rural par l'insuffisance de l'effort pour passer à l'échelle, malgré les progrès constatés au cours de ces dernières

³²⁹ Cette note de la Banque mondiale a été écrite en concertation avec l'Union Européenne, JICA, l'USAID, le PNUD, l'UNICEF et la Banque Africaine de Développement. Elle a été discutée avec le groupe de partenaires techniques et financiers organisé autour du secteur de l'eau sous la direction actuelle de l'UNICEF. Elle a été aussi partagée lors d'une session du *dialogue sur le développement économique* avec la participation de la société civile, du secteur privé, du secteur académique, des représentants techniques de Ministères et des média. Cette version a tenu compte des commentaires reçus lors de ces rencontres. La contribution de Christophe Prévost (Banque mondiale) est à remercier.

années. En milieu urbain, on assiste à une dégradation progressive des services fournis du fait de la lenteur des réformes et du manque de ressources financières pour mener les interventions nécessaires en matière d'extension et de réhabilitation des réseaux.

2. *Les fortes disparités entre Régions, et entre urbain et rural* : elles portent à la fois sur le nombre de personnes encore privées d'accès à l'eau potable (8,8 millions de personnes en milieu rural contre 2,3 millions en milieu urbain en 2008), et sur la disponibilité et la qualité des ressources en eau (eaux souterraines et cours d'eau non permanents pour les régions Nord-ouest, Sud et Sud-ouest ; eaux de surface – rivières, lacs - pour les régions du littoral Est), qui modifient l'enjeu suivant les régions .
3. *L'accès limité à l'assainissement de base* : Le taux demeure plafonné à 31 % pour l'accès à un assainissement amélioré, car le sous-secteur de l'Assainissement et de l'Hygiène a été, depuis toujours, négligé et sous-financé (cf. graphique 1). En 2008, 8,5 millions de personnes n'avaient pas accès aux infrastructures d'assainissement de base en milieu rural contre 3,2 millions en milieu urbain. Les disparités apparaissent beaucoup plus perceptibles en milieu rural entre les régions des Hautes-terres (49 % - 92 %) et des côtes (6 % - 24 %). C'est seulement depuis 2 ou 3 ans que la priorité de l'assainissement a été vraiment reconnue par les autorités, mais les ressources mobilisées restent encore largement insuffisantes.

Graphique 1 : Les déficits de Madagascar en matière de gestion de l'eau et d'assainissement.



A ces défis viennent s'ajouter la faible capacité des départements successifs en charge du secteur (personnel technique qualifié insuffisant, structure organisationnelle fortement centralisée) et l'insuffisance de la programmation et du suivi-évaluation. Il en est résulté principalement une connaissance insuffisante de la situation exacte de l'état des infrastructures existantes, d'où la difficulté à mettre en place un programme cohérent de réhabilitation et/ou d'extension ainsi que de renforcement de capacité.

Les conséquences de ces nombreux déficits en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement se sont fait sentir sur la santé (surtout celle des enfants), l'éducation, la pauvreté mais également sur l'environnement, et on constate qu'elles affectent directement et surtout les pauvres. A Madagascar, les maladies diarrhéiques représentent la 2^{ème} cause de mortalité et affectent 51 % des enfants de moins de 5 ans. Ainsi, 14 000 enfants de moins de 5 ans meurent chaque année, faute d'un bon accès à l'eau et à l'assainissement, alors que la pratique du lavage des mains avec du savon permet de réduire de 44 % les risques de contraction de maladies diarrhéiques, et l'accès aux infrastructures d'assainissement amène une diminution de 32 % de ces mêmes risques. Par ailleurs, on estime à 3,5 millions le nombre de journées d'écoles perdues par an, et à 5 millions les journées de travail perdues par la population par an à cause de ces maladies (source : Unicef). Sur le plan environnemental, la pratique de la défécation à l'air libre ainsi que la proximité des latrines avec des puits augmentent sensiblement les risques de contamination des sources d'approvisionnement en eau (nappes souterraines, rivières, lacs, etc.).

Sans changement majeur, le secteur eau potable et assainissement ne sera pas en mesure d'atteindre les ODM en 2015. En 2008, 41 % de la population malgache avait accès à une eau potable, et 31 % utilisait un système d'assainissement amélioré (cf. graphique 1). L'horizon des ODM impliquerait cependant de fournir de l'eau potable à 65 % de la population d'ici 2015, ce qui correspondrait à 1 million de personnes de population additionnelle à desservir annuellement, alors que la capacité actuelle du secteur est de 300 000 personnes additionnelles desservies par an. En matière d'assainissement, 57,5 % de la population devra avoir accès à un système d'assainissement amélioré d'ici 2015, ce qui correspond à environ 1 million de personnes additionnelles par an (200 000 ménages).

2. Développements récents et contraintes : Les efforts institutionnels n'ont pas encore porté leurs fruits

Le Gouvernement, conscient de l'importance des enjeux, a entrepris, depuis 1998, des actions visant à améliorer l'efficience et la performance du secteur. Ces actions ont commencé avec :

- la rationalisation du cadre institutionnel et légal³³⁰ ;
- la mise en place d'une stratégie globale et cohérente³³¹ ;
- un effort de concertation et de consolidation avec les partenaires³³².
- En vue d'accélérer la mise en œuvre de projets et la planification et la coordination sectorielles, divers outils ont été mis en œuvre, dont principalement le Manuel de

³³⁰ Le Code de l'Eau (Loi No 98-029) a été promulgué en 1999 et ses 13 décrets d'application ont été adoptés en 2003.

³³¹ Le cadre politique et stratégique inclut : le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PNAEPA) pour la période 2008-2012 ; la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA) ; et la Stratégie de Développement du Secteur Privé, en cours de finalisation

³³² Près de 85 % du budget d'investissement (y compris Fonds IPPTE et Appui budgétaire) du Ministère chargé de l'eau au cours de ces 10 dernières années étaient destinés au milieu rural. A cela s'ajoutent les investissements hors budget réalisés par les différents acteurs du secteur (ONG, FID, ACORDS, UNICEF, WATERAID, MEDAIR, etc.).

Procédures, le Budget Programme par Objectifs et par Région (BPOR) et la Base de Données informatisées du secteur Eau et Assainissement (BDEA).

Suite à ces efforts, un début d'amélioration a été observé dans l'approvisionnement en eau potable en milieu rural. En effet, le taux d'accès à l'eau potable y est passé de 22 % en 2000 à 35 % en 2007 (statistiques nationales), soit une progression moyenne de 1,7 % par an (cf. graphique 1). On constate que ces progrès ont été observés dans les régions les plus déficitaires comme les régions Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, Menabe, Betsiboka, Haute Matsiatra et Ihorombe. Toutefois, à ce rythme, il reste à craindre que, pour le milieu rural, les OMD (58 % en 2015) ne soient pas atteints dans au moins une dizaine de régions, et encore moins les objectifs du MAP (55 % en 2012).

En revanche, en milieu urbain, les déficits se sont creusés puisqu'on a assisté à un début de régression du taux d'accès à l'eau potable. En effet, ce taux est redescendu à 57 % en 2007, après avoir progressé de 55 à 63 % entre 2000 et 2005. La croissance de la population urbaine, l'insuffisance historique en termes de gros investissements, le faible rythme d'extension des réseaux existants et la suspension des opérations de branchements particuliers entre 2005 et 2007 par JIRAMA expliquent cette régression. Ceci a conduit notamment à un sous-équipement des zones périphériques, qui sont devenues des zones d'extension urbaine. Au cours de la dernière décennie, l'investissement dans le sous-secteur de l'eau urbaine a été occulté ; seuls cinq projets ont été planifiés dans le Plan d'Investissement Public (PIP), dont deux n'avaient pas encore démarré en 2007³³³. Dans les 34 centres urbains secondaires hors périmètre JIRAMA³³⁴, seule la ville de Hell-Ville à Nosy Be a bénéficié du fonds IPPTE³³⁵ pour des travaux modestes de renforcement de son réseau d'adduction d'eau. Depuis 2008 toutefois, JIRAMA a repris les opérations de branchement en accordant toutefois la priorité aux bornes-fontaines afin de desservir un maximum de personnes.

En parallèle, une série d'actions de promotion de l'Assainissement et de l'Hygiène ont commencé à se développer, surtout en milieu rural, expliquant la hausse du taux d'accès qui est passé de 22 % à 37 % entre 2000 et 2008. Ces résultats ont été obtenus avec l'appui des acteurs traditionnellement engagés dans ce sous-secteur (UNICEF, WaterAid, ONG St-Gabriel, MEDAIR), et le plaidoyer mené sous l'impulsion de la coalition Diorano-Wash³³⁶ qui a abouti au lancement de trois projets totalisant près de 28 millions US\$³³⁷. En 2007, les résultats restaient cependant inégaux puisque seulement 7 régions sur 22 présentaient un taux d'accès supérieur à celui requis pour les OMD en milieu rural (57,5% en 2015). Au-delà des questions de moyens, la prise en compte des aspects socioculturels aurait certainement permis d'améliorer

³³³ Il s'agit du projet Alimentation en eau des villes d'Ambalavao et de Manjakandriana, et des travaux d'extension et de renforcement du système d'eau de l'agglomération d'Antananarivo.

³³⁴ Sur les 103 centres urbains de Madagascar, le périmètre d'exploitation de JIRAMA couvre 69 centres ; le reste est sous gestion communale directe.

³³⁵ Depuis la mise en œuvre des mesures de l'IPPTE, le secteur Eau potable et Assainissement a bénéficié d'un budget d'investissement sur ressources internes – communément appelé Fonds IPPTE - destiné à financer son programme national.

³³⁶ La coalition Diorano-Wash est une plate-forme de concertation regroupant les acteurs (gouvernementaux et non – gouvernementaux, partenaires techniques et financiers) du secteur EAH

³³⁷ Il s'agit : du projet USAID/HIP de 1 million US\$/an sur la période 2005-2010 ; de la composante Assainissement du projet PAEAR estimée à environ 18 millions US\$, et du projet du Fonds Mondial de l'Assainissement, de 5 millions US\$ pour une durée de 5 ans.

encore les résultats obtenus. En milieu urbain, les progrès ont été pratiquement inexistant pendant ces dernières années ; le taux d'accès est passé de 44 % à 46 % entre 2000 et 2006, pour revenir à 43 % en 2008.

Malgré les efforts accomplis au cours de ces dernières années pour améliorer l'environnement du secteur, force est de constater que des contraintes fortes demeurent et entravent l'atteinte des objectifs du secteur. Ces contraintes sont dues principalement à un cadre institutionnel complexe et inachevé, au manque de priorisation des besoins, à l'inadéquation entre besoins d'investissement et ressources financières disponibles (accentuée par la faiblesse de la programmation et de l'exécution budgétaire) et au manque de décentralisation et de déconcentration. Ces contraintes sont passées en revue une à une ci-dessous, mais c'est dans leur coexistence que doivent se comprendre les entraves à la progression du secteur de l'eau au cours du temps.

Cadre institutionnel complexe et inachevé

La mise en place du nouveau cadre institutionnel s'avère loin d'être achevée, plus de dix ans après l'adoption du Code de l'Eau. Les deux principaux organismes au rôle prépondérant dans le développement du secteur ne sont pas encore opérationnels ; il s'agit, d'une part, de l'Organisme Régulateur (SOREA), dont l'absence soulève le problème de la sécurité de l'investissement du Secteur Privé et la question de la politique tarifaire, et notamment du réajustement du tarif en fonction du coût de la vie, d'autre part de la Société de Patrimoine qui devrait constituer l'autorité contractante pour les futurs exploitants dans le secteur. Ainsi, JIRAMA continue aujourd'hui à exercer son rôle de principal pourvoyeur d'eau dans le pays (et encore sa responsabilité est restreinte selon les zones géographiques et les ouvrages) sans cadre contractuel, sans obligation de résultats ni plan de financement clair. L'ANDEA (Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement), créée en 2004, n'a pas été mesure de mettre en œuvre la politique de gestion intégrée des ressources en eau ; puis elle a été mise en veilleuse depuis fin 2008, dans l'attente d'une nouvelle réorganisation. A cause de cette quasi-absence, il existe un flou en ce qui concerne la gestion des conflits d'utilisation des eaux, la police des eaux, l'approbation de toute demande d'exploitation des ressources en eau et la fixation des redevances à payer. Des documents de procédure et des textes réglementaires ont été préparés et validés mais ils n'ont pas été adoptés. D'autres instruments comme le Fonds National des Ressources en Eau (FNRE) n'ont pas non plus été mis en place.

Pour les organismes existants, le manque de communication et de coordination sur les attributions respectives et liens opérationnels entre les différents organismes intervenant dans le secteur ne facilite pas la compréhension du cadre institutionnel et la mise en œuvre d'une politique cohérente. Cette défaillance peut être mesurée à travers l'insuffisance des manuels et guides à l'intention des acteurs du secteur, l'échec dans la vulgarisation des outils du cadre légal et législatif, stratégique et opérationnel et l'absence d'un programme d'encadrement et de renforcement de capacité.

Aujourd'hui, au vu des défaillances mentionnées ci-dessus, les acteurs institutionnels du secteur comprennent le Ministère de l'Eau et ses organismes rattachés, la JIRAMA et les communes. Le Ministère de l'Eau, créé en 2008, assure en principe la tutelle du secteur eau

potable et assainissement. Ainsi, il assume la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre de la politique sectorielle ainsi que de la planification, de la programmation et de la coordination des activités du secteur. De plus, le Ministère assure à la fois le rôle de maître d’ouvrage délégué pour le compte des communes et la fonction de régulateur. Toutefois, il semble encore trop tôt pour juger si le Ministère possède la capacité de jouer correctement ces deux derniers rôles, en raison de sa création récente et de l’intervention de la crise politique, qui a provoqué un ajustement des dépenses publiques. Il paraît cependant légitime de se demander si le Ministère possède les ressources humaines et financières pour assurer ce rôle stratégique.

La JIRAMA – l’entreprise publique également responsable de l’apprivoisement de l’électricité - intervient jusqu’en 2011 comme concessionnaire dans 69 centres urbains (article 80 du code de l’eau). Cette entreprise agit à la fois comme responsable du patrimoine (planification et mise en œuvre des investissements, gestion des immobiliers) et exploitant chargé de la production et de la distribution d’eau. Le budget d’investissement de JIRAMA provient soit de ses ressources propres, soit des subventions et des fonds rétrocédés par l’Etat.

Les Communes constituent les maîtres d’ouvrages des infrastructures d’eau potable dans leur circonscription administrative. Dans les 34 centres urbains hors périmètre JIRAMA, les communes assurent en régie³³⁸ la gestion des systèmes d’adduction d’eau. Dans les communes rurales, la gestion des infrastructures communautaires est assurée en général par des comités villageois sans lien contractuel clair avec les communes. Dans les grands centres ruraux, la gestion en régie constitue le mode de gestion le plus courant mais le recours à la délégation de services à des opérateurs privés commence à se développer (cf. encadré ci-dessous).

Les relations entre les organismes dans le secteur de l’eau.

Relation JIRAMA/Communes: les fonds collectés à partir des taxes de renouvellement et d’extension appliquées sur le tarif de l’eau devraient permettre aux Communes de programmer des travaux d’extension ou de réhabilitation de leurs réseaux. Devant toutefois le manque de ressources propres de JIRAMA, les communes financent elles-mêmes la construction des bornes-fontaines ou lavoirs publics et demandent ensuite à JIRAMA d’effectuer les opérations de branchement. Sinon, dans beaucoup de cas, les montants collectés sont utilisés pour compenser les impayés/arriérés des communes.

Relation Ministère/Communes : les communes contribuent :

- à l’élaboration du Budget-Programme du Ministère à travers l’identification des besoins et priorités dans chaque circonscription ;
- au suivi/évaluation du secteur en transmettant de façon périodique au Ministère les données sur l’état de fonctionnement des ouvrages. De son côté, le Ministère programme et finance à travers ses ressources propres internes la réhabilitation ou la construction des infrastructures d’eau reconnue prioritaire et non-financée par d’autres programmes.

Il convient de souligner que ces trois organismes ne fonctionnent pas de manière indépendante et, en toute logique, ont tissé des relations entre eux (cf. encadré). A ce stade,

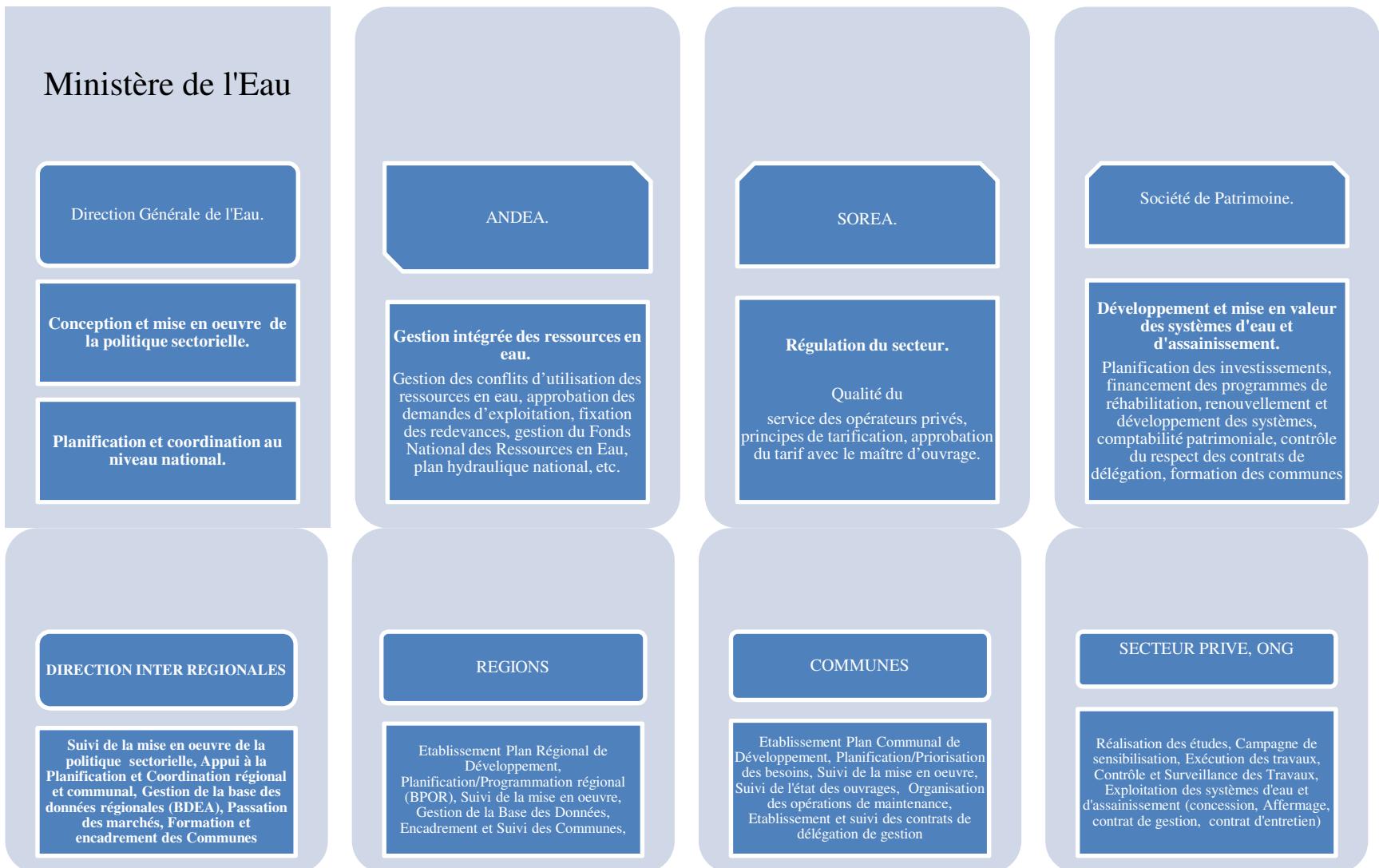
³³⁸ Pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce mode de gestion est interdit par le Code de l’Eau, qui prescrit la délégation de la gestion des services.

la nature incomplète et *ad hoc* de ces relations, ainsi que le manque de clarté sur leurs responsabilités respectives, nuisent à l'efficacité de la gestion du secteur.

Enfin, le cadre institutionnel est complété par une séries de parties prenantes du secteur y compris :

1. *Les Agences d'exécution* : des unités de projet comme FID, ACORDS, HIP, WSUP mais aussi des ONG (MEDAIR, GRET, PROTOS, VOAHHARY SALAMA, etc.), gestionnaires de programmes financés par des organismes bilatéraux ou multilatéraux, interviennent directement au niveau des communes. Leur zone d'intervention peut être nationale ou régionale. La coordination avec le Ministère de l'Eau se fait à travers la concertation au sein de la coalition Diorano-Wash, la revue sectorielle annuelle et l'alimentation de la BDEA.
2. *Les Petits Opérateurs Privés (POP)* : afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des investissements, les services des POP ont été sollicités pour assurer la gestion et l'exploitation des infrastructures, à travers un contrat d'affermage établi avec les communes. Actuellement, la concrétisation de ce type de contrat se fait, soit par entente directe, soit par compétition avec l'appui de l'organisme de financement. Pour le moment, il n'existe pas de programme d'appui au développement de partenariats avec le secteur privé au sein du Ministère de l'Eau, et les manuels et guides produits à l'intention des communes et des POP décidant d'initier un partenariat n'ont pas été vulgarisés ;
3. *Les ONG* qui interviennent, notamment en milieu rural, dans le cadre de prestations de services (études, IEC) ou dans l'exécution de travaux. Dans le cas de construction d'ouvrages communautaires, le dossier technique, visé par la Commune, devra être approuvé par le représentant local du Ministère de l'Eau. A charge pour ce dernier de recueillir l'avis des autres entités concernées, comme ANDEA, pour toute nouvelle demande d'exploitation de ressources en eau. L'autorisation des travaux est délivrée par le Ministère de l'Eau.

CADRE INSTITUTIONNEL DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT.



Manque de priorisation des interventions

Le secteur Eau potable et Assainissement ne dispose pas d'un véritable plan d'action qui établirait les besoins et les interventions prioritaires et définirait les moyens et leviers nécessaires à mettre en place pour les réaliser. Le secteur a bénéficié d'une reconnaissance globale dans l'élaboration du Madagascar Action Plan en 2007 mais depuis, les interventions dans le secteur se sont focalisées sur les besoins d'approvisionnement en eau en milieu rural. Les autres domaines (comme l'eau urbaine et l'assainissement), tout aussi prioritaires, n'ont reçu qu'une attention marginale des autorités. Par ailleurs, il n'existe pas d'approche transversale du problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement, ce qui limite, dans un sens, son appropriation nationale et le développement d'une synergie intersectorielle.

A priori, l'augmentation de l'accès à l'eau potable en zone urbaine représente un des objectifs prioritaires, avec l'ambition de multiplier le nombre de branchements particuliers par 3,5 entre 2006 et 2012, et de doubler en même temps le nombre de bornes-fontaines (source : PNAEPA, période 2008-2012). Pourtant, plusieurs questions restent en suspens : comment le secteur compte t-il procéder pour atteindre ces résultats ? Avec quelles ressources ? Quelles sont les conditions pré requises. En 2007, le BPOR, qui devrait constituer l'outil de programmation et de budgétisation du programme eau et assainissement, en vue de chiffrer les besoins annuels et les déficits de financement par région, avait été mis en place afin de fournir les réponses à ces questions, mais le travail de programmation-budgétisation est resté inachevé en l'absence d'un service stable de programmation, suivi-évaluation au sein du Ministère.

Le manque d'intervention en eau urbaine est en partie lié à la performance insuffisante de la JIRAMA dans 69 centres urbains (cf. tableau). Entre 1998 et 2008, JIRAMA a effectué en tout 40 458 nouveaux branchements particuliers (BP) et installé 1 454 bornes-fontaines (BF). Entre 2005 et 2008, JIRAMA a réalisé seulement 5 626 BP et 211 BF, ce qui demeure très éloigné de l'objectif annoncé initialement dans le PNAEPA. Les autres indicateurs se sont également détériorés au cours de la période 1998-2008. Au prix actuel du m³ (360 MGA), le montant moyen mensuel de consommation en 2008 est de 9,850 MGA (environ 5,5 US\$) pour les BP et de 1060 MGA (environ 0,6 US\$) pour les BF. Le tarif actuel ne permet donc pas de financer les coûts de renouvellement et d'extension et se trouve encore loin du coût moyen à long terme (807 MGA/m³).

Tableau : Indicateurs de performance de JIRAMA.

Abonnés (compteurs)	1998	2005	2008
Total	91 767	128 785	133 567
BP	81 449	116 281	121 907
BF	2 571	3 814	4 025
Autres	7 747	8 690	7 635
Consommation BP	138	116	128
Consommation BF	42	22	19
Rendement réseau	71 %	66 %	64 %

BP = branchements particuliers et BF = bornes fontaines.

Source : JIRAMA.

De même, il n'existe pas de programme d'intervention claire au niveau des centres urbains (hors périmètre JIRAMA), périurbains, ni des grands centres ruraux. La délégation de gestion recommandée par le Code de l'Eau a été seulement mise en œuvre dans une trentaine de chefs-lieux de communes rurales et trois centres urbains secondaires, ce qui fait que la majorité des communes continuent à gérer les systèmes existants en régie directe. Elles font face à des grosses difficultés pour assurer correctement la maintenance de leurs infrastructures et répondre à une demande toujours croissante du fait de l'accroissement de la population et de l'urbanisation. Les tarifs appliqués consistent en des forfaits mensuels pour les branchements individuels (au maximum 3 000 MGA par ménage) tandis que l'eau aux bornes-fontaines est souvent gratuite. Dans les petits centres ruraux, le forfait mensuel appliqué tourne autour de 300 MGA par ménage.

Bien que des objectifs ambitieux aient été affichés pour l'assainissement, les interventions restent limitées dans ce domaine, y compris l'éducation à l'hygiène. Ces activités ont été toujours négligées et sous-financées car elles ont été considérées comme des mesures d'accompagnement de la mise en place des infrastructures d'eau potable. Au cours de ces 7 dernières années, l'enveloppe budgétaire réservée à l'Assainissement et l'Hygiène n'a pas dépassé les 3 % du budget total du département chargé de l'eau. Les autres ministères concernés par les questions d'assainissement (Aménagement du territoire, Santé, Environnement) ne disposent pas de programme clair d'intervention. De plus, faute de moyens, les communes (urbaines et rurales) n'ont pas été en mesure de fournir correctement les services qui leur incombent en matière d'entretien (vidange des excréta, entretien du réseau pluvial, ramassage des ordures). En milieu urbain, l'insuffisance des toilettes publiques et la défaillance des autres services urbains (ramassage des ordures ménagères, curage des canaux), conjugués au manque d'éducation à l'hygiène des populations, ont contribué à aggraver l'insalubrité dans de nombreux lieux publics.

Une inadéquation besoins / ressources disponibles et une gestion budgétaire déficiente

Les ressources financières disponibles restent insuffisantes pour atteindre les ODM dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour la période 2008-2012, le PNAEPA avait estimé les besoins d'investissement totaux à 726 millions US\$, soit 255 millions US\$ pour le milieu rural et 472 millions US\$ pour le milieu urbain. Ces montants reflètent parfaitement les besoins du secteur mais doivent être interprétés comme des ordres de grandeur pour motiver les acteurs et rechercher les financements nécessaires. En effet, la prévisibilité du financement a toujours fait défaut au secteur, qui n'a jamais réussi à mettre en place un plan de financement clair de son programme.

Les ressources financières allouées au secteur eau potable et assainissement se sont considérablement accrues entre 2000 et 2008, mais elles restent insuffisantes par rapport aux besoins. Au cours de cette période, le budget affecté au ministère chargé de l'eau est passé de 7,2 milliards MGA à 74,4 milliards MGA, soit environ l'équivalent de 40 millions US\$ en 2008. En moyenne, 62 % de ce budget est financé sur fonds extérieurs, notamment des interventions de la BAD et de la BEI. En parallèle, les ressources hors budget ont aussi

augmenté pour atteindre, selon les données recueillies auprès de onze partenaires³³⁹ du secteur, 76 milliards MGA (ou environ 40 millions US\$) pour la période 2005-2010. Au total, les ressources allouées au secteur de l'eau et de l'assainissement se situeraient autour de 50 millions US\$ sur une base annuelle, ce qui demeure loin des besoins estimés du secteur qui s'élèvent environ à 150 millions US\$ par an.

Au-delà du manque de ressources, le secteur souffre de déficiences graves en termes de gestion budgétaire, qui contribuent plus encore à nuire à la performance du secteur. Les priorités en matière d'investissement et de dépenses (notamment d'entretien) ne sont pas bien définies lors de la programmation budgétaire et l'exécution des dépenses reste faible en raison de multiples goulots d'étranglement dans la chaîne des dépenses. Bref, le problème ne consiste pas uniquement dans un manque de ressources financières ; en effet, lorsque celles-ci se montrent disponibles, elles ne sont pas toujours bien allouées ni décaissées efficacement.

La programmation budgétaire au sein du secteur souffre d'un certain nombre de faiblesses. Ainsi, la programmation et le chiffrage global ont été toujours effectués au niveau central, sans la contribution des autorités régionales et autres acteurs du secteur. Par ailleurs, les outils de planification/programmation (BPOR, BDEA³⁴⁰) ne sont pas utilisés de façon optimale en raison de l'insuffisance des moyens humains, mais aussi du fait que la nomination et la formation des responsables de programmation et suivi-évaluation n'ont jamais pu être complétées. Concernant la BDEA, le mécanisme de collecte et de transmission des informations n'est pas toujours opérationnel. Ainsi, la programmation des travaux de réhabilitation est basée principalement sur les demandes reçues par le Ministère, et non sur une connaissance globale des besoins et des priorités identifiés par communes et régions. De ce fait se pose la question de la répartition équitable et de l'utilisation optimale des ressources disponibles en fonction des priorités reconnues. Actuellement, le budget de fonctionnement (moins de 3 % du budget total) se révèle largement insuffisant pour pouvoir couvrir les frais liés au suivi et au contrôle des travaux, à l'appui et à l'encadrement des communes. Enfin, le retard dans la mise en œuvre de projets conduit parfois à une sur-programmation des activités, qui ne tient pas toujours compte de la capacité existante.

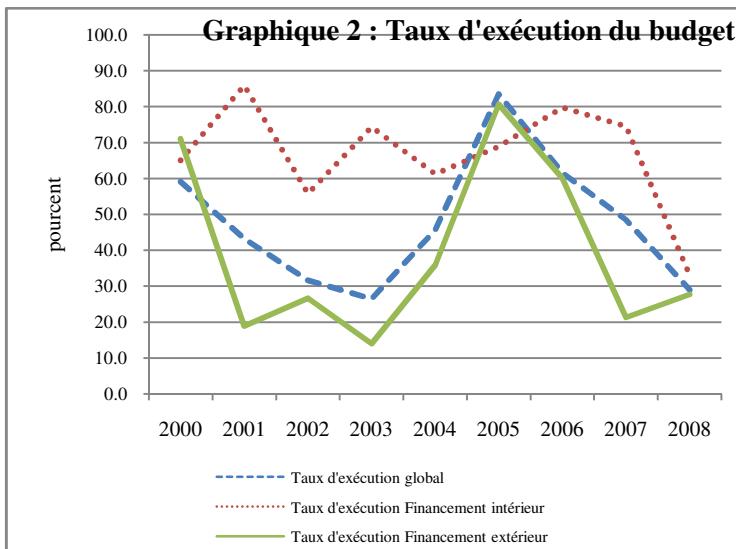
L'irrégularité du taux d'exécution au sein du Ministère tient à la conjonction de plusieurs facteurs liés à la gouvernance et à la capacité du secteur. Entre 2000 et 2008, le taux d'exécution moyen est de 47 %, dont 66 % pour le financement interne et 39 % pour le financement extérieur (cf. graphique). La faible performance constatée entre 2001 et 2004 s'explique par 3 facteurs :

- l'indisponibilité des informations sur l'utilisation des dons gérés directement par les partenaires bilatéraux ;
- le retard de démarrage de deux grands projets ;
- un redémarrage difficile après la crise de 2002 alors qu'il y a eu sur-programmation des activités. Entre 2005 et 2008, le taux a chuté de 83 % à 29 % à cause des

³³⁹ Il s'agit d'ACORDS, GRET, USAID/HIP, JIRAMA, WATERAID, MEDDAIR, FAMOMJENA, SANDANDRANO, PIC, FID ET TARATRA.

³⁴⁰ La BDEA, mise en place en 2005, devrait fournir périodiquement la situation (nombre, mode de gestion, etc.) et l'état des ouvrages.

fréquents changements institutionnels survenus, entre 2006 et 2008, à la tête du secteur (DEPA, DGEA, Ministère de l'Eau³⁴¹), du manque de rigueur et d'anticipation dans la préparation du PTA³⁴² et des amputations budgétaires.³⁴³ La faible performance de deux nouveaux projets sur financement extérieur a aussi fortement influé sur la baisse du taux d'exécution du secteur.



La sous-exécution du budget disponible ne concerne pas uniquement le Ministère de l'Eau mais se manifeste de manière encore plus prononcée dans les autres organismes. A titre d'exemple, le taux d'exécution des projets sur financement extérieur de JIRAMA (BEI, BADEA) était de 2,3 % à la fin 2008. Enfin, l'exécution budgétaire demeure très centralisée, ce qui ne favorise pas la participation des entreprises régionales et limite la capacité d'absorption du secteur dans les communes et agences décentralisées.

Faible capacité des structures centrale, déconcentrée et communale

Le département central et les services déconcentrés du Ministère chargé du secteur eau et assainissement ne disposent pas des ressources (humaines et financières) nécessaires pour pouvoir gérer efficacement le secteur. Cette faiblesse se remarque tant dans le nombre réduit de fonctionnaires actifs dans le secteur que dans leur manque de formation et de capacités.

³⁴¹ La mise en place d'un nouveau département (DGEA, Ministère de l'Eau) survenant au milieu d'une année budgétaire, entraîne toujours des retards provoqués par la nécessité de régularisation des ressources humaines et surtout budgétaires.

³⁴² En 2008, la DGEA a pris du retard dans la finalisation des DAO, des travaux devant être financés sous RPI et à la fin du mois de juin 2008, les procédures de passation des marchés n'avaient pas encore commencé.

³⁴³ Ces mesures touchent les Ressources Propres Internes (RPI). Les amputations de crédits en 2005 (43 %) et 2006 (18 %), ainsi que le blocage de crédit en 2006 ont particulièrement handicapé l'exécution budgétaire. Au mois de juin 2008, une suspension d'engagement a été décidée par le Ministère des Finances et du Budget, alors que le Ministère de l'Eau n'avait pas encore entamé les procédures de passation de marché. Pour 2009, les RPI allouées au Ministère de l'Eau ont été réduites de 30 %, passant de 11 millions US\$ à 7 millions US\$.

Le nombre de fonctionnaires au niveau de l'Administration centrale paraît dérisoire et se trouve concentré à Antananarivo. Avant 2008, Le Ministère/DEPA comptait en tout 25 cadres, dont 13 au niveau central et le reste au niveau déconcentré, et cela pour superviser les 1557 communes de Madagascar. Parmi les 60 cadres qui devaient être recrutés en 2008, seuls 19 sur les 44 prévus pour travailler dans les régions ont rejoint leurs postes. Aujourd'hui, chaque cadre a la responsabilité de 20 communes en moyenne. Sur le plan du budget de fonctionnement, la dotation ne permet pas d'assurer convenablement les missions de suivi des projets et d'encadrement des communes. La déconcentration financière ne représente que 1 % du budget de fonctionnement, et ce n'est que depuis 2006 qu'un transfert de budget vers les Directions Interrégionales (anciennement Directions Provinciales) a été effectué.

Les Communes, tant urbaines que rurales, parviennent difficilement à assumer leur rôle de maîtres d'ouvrage, faute de ressources et d'encadrement suffisant. En termes de financement des travaux d'investissement, les communes ne sont pas habilitées à mobiliser directement les fonds, qui proviennent soit des Transferts Intergouvernementaux (TIG), soit du budget d'investissement, soit des financements hors PIP. En termes de pérennisation des infrastructures existantes, le manque de capacité (technique, financière, humaine) empêche les communes de jouer leur rôle de maître d'ouvrage et de pratiquer une politique de proximité pour appuyer et encourager la mobilisation communautaire et le principe de recouvrement des coûts, afin d'assurer un meilleur entretien des ouvrages. En outre, la plupart des ONG et agences d'exécution n'incluent pas de manière systématique les communes dans l'organisation de l'entretien. En effet, les comités villageois sont organisés et mis en place pour prendre en charge les opérations d'entretien, sans lien contractuel avec les communes, pourtant propriétaires des installations. Des manuels et guides relatifs à la Maîtrise d'Ouvrage Communal existent mais ils doivent être harmonisés (concept, rôles et responsabilités des acteurs, etc.).

3. Recommandations pour une approche intégrée

Sans changement majeur, Madagascar n'atteindra pas les objectifs sectoriels. La section suivante vise à proposer un certain nombre d'actions prioritaires afin d'espérer obtenir de meilleurs résultats et de rattraper les retards accumulés durant ces dernières années. Nos recommandations sont organisées autour de trois axes majeurs qui combinent l'urgence de (re)définir les priorités (*quoi faire ?*), de recentrer les responsabilités et le renforcement de capacité (*qui doit le faire ?*) et d'utiliser de manière optimale les ressources disponibles (*comment le faire ?*).

Redéfinir les priorités d'interventions

La première urgence consisterait à redéfinir les priorités d'intervention dans le secteur. Dans les conditions actuelles, il s'avère nécessaire de revoir la stratégie d'intervention pour chaque sous-secteur et de la rendre plus novatrice afin de bien pérenniser les acquis, d'utiliser au mieux les ressources disponibles et d'obtenir les meilleurs résultats.

L'assainissement, l'éducation à l'hygiène et la mobilisation communautaire doivent se placer au rang de priorités nationales. L'objectif est de provoquer des changements de comportements positifs vis-à-vis de la compréhension de l'importance de l'eau, des freins issus

des tabous et des traditions, de mauvaises habitudes de vie en matière d'assainissement et d'hygiène. Un plan d'actions prioritaires, basé sur les axes stratégiques de la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA), devra être mis en place en vue de promouvoir :

- l'augmentation de l'accès aux infrastructures d'assainissement de base, par la mise en œuvre de l'approche « Assainissement total » pilotée par la communauté couplée avec le marketing social ;
- le passage à l'échelle (milieu rural et urbain, milieux scolaires) des actions de sensibilisation à l'hygiène et le renforcement des initiatives existantes comme Wash ;
- l'amélioration de la performance des services d'assainissement, à travers la promotion de la délégation de gestion des services;
- l'adoption d'un mode de financement assurant efficacité et recouvrement des coûts, dans la limite des capacités de la population à payer;
- l'adaptation des technologies aux problématiques de l'assainissement à Madagascar et la réduction des coûts d'investissement ;
- une forte mobilisation communautaire afin d'encourager la participation des communautés à certains travaux d'entretien courant.

L'amélioration de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain/périurbain et dans les grands centres ruraux devra faire l'objet d'un programme prioritaire basé sur le développement du Partenariat entre le secteur Public et Privé (PPP). Trois grands axes de PPP sont à promouvoir :

- L'investissement direct dans des infrastructures de production ;
- La passation de contrats de délégation de services (affermage, concession) ;
- L'amélioration de la synergie avec les prestataires du secteur à travers une meilleure visibilité sur les objectifs et projets du Ministère. Ainsi, le recours à la participation du secteur privé permettrait de compléter les efforts de l'Etat dans la mise en œuvre de projets structurants et, de plus, de s'appuyer sur des professionnels pour garantir la pérennité et le développement des infrastructures en place. Par ailleurs, ces interventions permettront de toucher le plus grand nombre de catégories sociales, notamment les couches pauvres et vulnérables qui habitent pour la plupart dans les zones périurbaines, et de maximiser ainsi les bénéfices attendus d'un bon accès à l'eau potable.

Au vu des expériences du secteur, le développement du PPP peut se réaliser aussi bien à l'intérieur du périmètre actuel de JIRAMA qu'en dehors et dans les grands centres ruraux. Dans le premier cas, JIRAMA pourrait solliciter des POP pour développer les services de distribution d'eau à l'intérieur d'une zone bien délimitée³⁴⁴, ou encore pour intervenir dans la production en mettant à sa disposition un certain volume d'eau suivant un contrat de vente agréé entre les deux parties³⁴⁵. Dans le second cas (hors périmètre JIRAMA), les communes intéressées, avec un appui fort des DIR, mettent en œuvre tout le processus jusqu'à la signature des contrats de délégation de services. La mise en place d'une politique tarifaire appropriée

³⁴⁴ On peut citer, pour ce premier cas, les expériences de Sandandzano, qui interviennent dans la commune urbaine de Tsiroanomandidy et dans deux communes périphériques (Ankaraobato et Sabotsy Namehana) de l'agglomération d'Antananarivo.

³⁴⁵ C'est le cas de la société minière QMM à Fort-Dauphin, qui vend une partie de sa production à Jirama.

apparaît alors essentielle pour encourager la participation du secteur privé et accompagner le développement du secteur.

En milieu rural, la priorité devra porter également sur la pérennisation des infrastructures nouvellement construites ou réhabilitées et sur la remise aux normes des ouvrages ne répondant pas aux standards requis. La gestion communautaire, améliorée sur une base contractuelle avec la commune, sera priorisée. Dans ce cas, l'entretien des infrastructures se voit pris en charge par les villageois eux-mêmes à travers un système adéquat de recouvrement de coût, mais certains travaux de remise à niveau, de réparation et d'entretien périodique devront être confiés à des ouvriers locaux spécialisés.

Recentrer les rôles et responsabilités et renforcer les capacités

La mise en place du cadre institutionnel doit être achevée et s'accompagner d'une bonne communication, incluant la diffusion et la vulgarisation des différents outils du cadre légal et législatif, stratégique et opérationnel. Ainsi, l'Organisme Régulateur (SOREA) devra être rapidement mis en place afin de rassurer les opérateurs privés, mais aussi pour améliorer la gouvernance du secteur. La Société de Patrimoine devra aussi être mise en place, surtout pour définir le rôle de JIRAMA. En effet, l'expiration du contrat de concession de JIRAMA en 2011 impose de reprendre dès que possible la réflexion sur son devenir et celui de la Société de Patrimoine dans la réorganisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement. Suivant les décisions finales prises, des révisions/modifications des textes légaux et des manuels pourraient s'avérer nécessaires. Enfin, dès que possible, la réorganisation d'ANDEA mérite également un sérieux examen, dans l'optique de rationaliser les procédures administratives au sein du secteur, qui contribuent à sa complexité.

Le Ministère de l'Eau, au niveau central, doit concentrer ses efforts dans la conception et la mise en œuvre de politiques et stratégies sectorielles, la planification et coordination des activités, l'harmonisation des approches et l'amélioration de l'environnement des affaires dans le secteur. Bon nombre des responsabilités des maîtres d'ouvrage délégués devront être transférées progressivement aux Directions déconcentrées, notamment : la planification/programmation des investissements (nouveaux ouvrages, extensions et renforcements) par communes et par régions (BPOR) ; le suivi et le contrôle des travaux, le suivi-évaluation de la situation des ouvrages (BDEA) et le suivi de l'exécution des contrats de délégation de gestion initiés par les communes. Le Ministère de l'Eau devrait accompagner ses actions par une bonne stratégie de communication afin d'en assurer le maximum de visibilité et de transparence, mais aussi de rendre compte aux populations. L'organisation de revues sectorielles nationale et régionale pourrait s'inscrire dans ce cadre.

Les Communes doivent assumer progressivement leur rôle de maîtres d'ouvrage. Dans le cadre de la pérennisation et du développement des infrastructures en place, les interventions de la commune devront s'opérer principalement soit sous forme de délégation de gestion (la commune confie à un opérateur privé local ou à une association partie ou totalité de l'exploitation et du développement du service d'eau et d'assainissement), soit sous forme de gestion communautaire améliorée, dans laquelle l'entretien des infrastructures est pris en charge par les villageois eux-

mêmes à travers le recouvrement des coûts et la mobilisation communautaire pour certaines catégories de travaux d'entretien.

Le renforcement de capacités des acteurs s'avère impératif. *Au niveau du Ministère*, cela inclut :

- la finalisation du processus de recrutement et d'affectation des 60 nouveaux cadres ;
- la mise en place d'une équipe stable de programmation et de suivi-évaluation et leur formation aux principaux outils de planification/ programmation et de Suivi-Evaluation ;
- la mise en place d'un service opérationnel d'appui au PPP ;
- la vulgarisation des textes légaux et des manuels à l'usage des communes (version simplifiée du Manuel de Procédures, Guide de Maîtrise d'Ouvrage Communal, etc.) suivis par la formation du personnel.

Pour les communes, la création de capacité, à travers la mise en place d'agents territoriaux stables, et la mise en œuvre d'un programme soutenu de renforcement de capacité apparaissent nécessaires afin de les former en vue d'un transfert progressif des responsabilités (caractéristiques du secteur et de sa gestion communale, usage des PPP, identification et priorisation des nouveaux ouvrages, des extensions et renforcements, suivi et contrôle des travaux, enregistrement et suivi des ouvrages eau et assainissement, et exécution des contrats d'affermage et de gestion déléguée).

Pour le Secteur Privé, un programme de formation des acteurs privés, notamment les POP, devra être mis en place afin de favoriser l'émergence de structures locales de gestion et de professionnels locaux qui pourront fournir des prestations de qualité dans le domaine du PPP.

Augmenter la capacité d'absorption

Il serait approprié de remobiliser tous les acteurs autour des nouveaux objectifs du secteur, définis sur la base des nouvelles priorités d'intervention pour les 3 ou 5 prochaines années. Dans l'objectif de mettre en place les leviers nécessaires pour l'accélération des rythmes d'activités annuelles du secteur, cela devrait inclure :

- L'établissement d'une nouvelle feuille de route du secteur, basée sur une bonne connaissance des financements disponibles (y compris le financement extérieur et le financement hors PIP) ;
- L'amélioration de la programmation et de la coordination des activités du secteur ;
- Une meilleure estimation de l'écart de financement. Dans la recherche d'une meilleure synergie, il est proposé d'établir un budget-programme qui inclurait non seulement les interventions et financements du Ministère de l'Eau, mais aussi ceux des autres agences gouvernementales et entreprises publiques (JIRAMA), des partenaires privés, des ONG et les actions menées par d'autres ministères mais en lien direct avec la gestion de l'eau.

La programmation budgétaire doit être renforcée. Cela inclut un certain nombre de mesures :

- La préparation du budget doit se réaliser sur le mode participatif et intégrer les acteurs au niveau central et décentralisé. En effet, l'implication des autorités décentralisées et

déconcentrées dans le processus de programmation devrait conduire à une meilleure priorisation des zones et types d'intervention et une bonne rationalisation géographique de la programmation (regroupement rationnel des lots d'études et des travaux et économie d'échelle, ciblage des zones vulnérables) couplant ainsi approche sectorielle et approche territoriale ;

- Une meilleure utilisation des procédures et règles autorisées par la loi, notamment l'autorisation de programme et la délégation de crédit aux services déconcentrés, afin de rationaliser la programmation-budgétisation et d'accélérer les rythmes annuels d'exécution ;
- L'optimisation du budget afin de permettre un suivi et une promotion efficace du secteur.

Dans l'immédiat, les facteurs de blocages de l'exécution budgétaire doivent être réduits.
Les actions concrètes comprennent :

- L'accélération des procédures administratives liées au contrôle de la chaîne de dépenses, y compris la nomination des différents gestionnaires de crédit dans les délais impartis ;
- L'anticipation de la préparation du PTA et du plan de passation des marchés afin de pouvoir démarrer l'exécution budgétaire dès l'ouverture de crédit ;
- L'établissement de critères de priorisation des activités en cas d'amputations budgétaires. Le renforcement technique, par des programmes de formation, doit accompagner ces efforts de rationalisation de procédures.

Les ressources allouées aux services déconcentrés (DIR) demandent à être augmentées car elles apparaissent aujourd'hui minimales. Le budget de fonctionnement des DIR ainsi que leurs moyens et équipements logistiques devront être accrus afin d'optimiser le fonctionnement des nouveaux services et cadres déconcentrés et d'assurer de manière efficace la maîtrise d'ouvrage délégué (programmation régionale, suivi et contrôle des travaux, suivi-évaluation de la situation des ouvrages, encadrement des régions et communes, etc.). De même, la déconcentration du budget d'investissement pourrait également commencer, par une délégation progressive de crédits aux services déconcentrés.

Enfin, progressivement, comme cela est argumenté dans la note sur la décentralisation, une partie des ressources budgétaires devrait être allouée aux communes (ou aux régions). Cette décentralisation permettrait non seulement une meilleure adéquation des responsabilités des communes en matière d'entretien avec leurs propres ressources, mais également la mise en place d'une politique de proximité avec les citoyens. Ce mouvement doit tenir compte des capacités réduites des administrations décentralisées, de manière à éviter les fuites et les gaspillages au niveau local liés à la déconcentration des services de l'administration centrale.

4. Conclusion : « Une marche à suivre... »

De par sa nature, le secteur de l'eau et de l'assainissement se révèle complexe. C'est pourquoi cette note, considérant les enjeux et les contraintes, a cherché à clarifier la marche à suivre, tant pour les décideurs politiques que pour les acteurs opérant dans ce secteur à Madagascar. Les recommandations restent parfois générales et demanderont à être précisées pour devenir véritablement opérationnelles. Elles ne doivent pas non plus passer pour exhaustives car

la complexité du secteur demandera des actions complémentaires tant pour le court que pour le moyen terme. Il s'agissait, à travers cette note, de montrer que l'accès à l'eau potable et à un assainissement décent pour les ménages malgaches impose une démarche séquentielle définissant les priorités non seulement selon les besoins du pays, mais aussi en fonction des responsabilités des acteurs et des ressources disponibles.