

Transparence et société civile

Données

À Madagascar, le dernier recensement de la population remonte à 1993, cette base ayant servi à établir les projections démographiques actuelles. Le prochain recensement aura lieu en 2006. En matière d'eau et d'assainissement, des données pour les années 1999 à 2001 sont disponibles bien que les chiffres relatifs à l'assainissement soient peu fiables. Il est enfin très difficile de dresser un état des lieux complet relatif au financement du secteur.

Audit

Le budget de l'État fait l'objet d'un contrôle budgétaire. Ces informations hautement politiques n'étant pas aisément accessibles, les acteurs non étatiques éprouvent de grandes difficultés à évaluer la procédure d'audit interne en usage à Madagascar. La société civile milite d'ailleurs activement pour la publication des audits des comptes de l'État. Plusieurs mesures destinées à renforcer les contrôles ont néanmoins été proposées dans le cadre du DSRP (Document stratégique de Réduction de la Pauvreté), à la suite d'une évaluation des procédures en vigueur menée en 2001.

Si le parlement joue, en théorie, un rôle prépondérant dans les débats budgétaires, ce principe se vérifie plus ou moins en fonction de la composition de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les régimes présidentiels au pouvoir depuis 1960 ont toujours bénéficié d'une majorité relative ou absolue au sein de ces deux institutions aussi les débats relatifs au budget se résument le plus souvent à de simples formalités caractérisées par une stricte adhésion à la « ligne officielle du parti ». Le parti au pouvoir vote en conséquence les décisions élaborées par les techniciens au niveau gouvernemental.

Société civile

Au fil des ans, diverses organisations se sont réunies en vue de partager des informations et d'unir leurs efforts, le plus souvent sous la forme de collectifs d'ONG. Certains ont rapidement été dissous, pour diverses raisons, tandis que d'autres ont connu plus de réussite, notamment lorsque des objectifs communs étaient fixés dès le départ. Le Réseau Eau en est un exemple marquant. Il regroupe quatre ONG (Caritas, SAF/FJKM, Fikrifama et Taratra) qui possèdent des structures et fonctions équivalentes et partagent la même vision. Ce collectif est largement axé sur le partage de l'information et sur le plaidoyer. Divers acteurs impliqués dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont constitué une autre plate-forme informelle autour de divers enjeux, dont l'élaboration des politiques et le plaidoyer. On y retrouve des représentants de l'État, des organisations onusiennes, de la Banque mondiale, de la coopération américaine (USAid), des ONG nationales et internationales et du secteur privé. Ces divers interlocuteurs ont notamment débattu au sujet de la politique nationale pour l'assainissement et de la définition d'indicateurs dans ce domaine, et plaidé pour que l'eau et l'assainissement tiennent

une place plus importante dans le DSRP de Madagascar.

Le comité national de la campagne WASH représente depuis 1992 une autre plate-forme importante en matière d'eau et d'assainissement dans la mesure où elle réunit de nombreuses parties prenantes : différents ministères (Énergie et Mines, Éducation et Santé), l'UNICEF, des agences bi et multi latérales comme la Banque mondiale et USAid, des ONG nationales et internationales comme WaterAid, CARE International, Voary Salama, et Miarintsoa, et enfin des entreprises privées dont des fabricants de savon.

Le comité national WASH est actuellement implanté dans 5 régions, la prochaine étape visant à établir des antennes au niveau communal. Cette initiative vise à mobiliser la volonté politique et l'intérêt des bailleurs de fonds pour faire en sorte que l'eau et l'assainissement figurent en tête des priorités dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Conclusion

Madagascar devra accroître largement les performances du secteur de l'eau pour atteindre les OMD, particulièrement en matière d'assainissement. La politique de décentralisation ouvre certes la perspective de prendre les décisions là où cela est nécessaire, au niveau des communes, mais elle devra également fournir les moyens financiers requis, en premier lieu pour augmenter les effectifs et développer les compétences puis pour mettre en œuvre des projets adaptés, durables et basés sur la participation des usagers. Une coordination accrue de l'aide extérieure permettrait non seulement de réduire les « coûts de transaction » qui pèsent sur des structures administratives très sollicitées mais aussi de cibler les ressources en direction des besoins prioritaires.

Informations complémentaires

Ce document fait partie d'une série de rapports de synthèse publiés par les programmes nationaux de WaterAid dont l'objectif est d'évaluer la situation de la filière Eau et Assainissement de chaque pays afin d'orienter le plaidoyer national et international de l'organisation pour 2005. Il a été rédigé par Lovy Rasolofomanana, Chargé de recherches à WaterAid Madagascar, sur la base d'entretiens réalisés avec le Ministère de l'Énergie et des Mines, l'Institut national de la Statistique, le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, le Ministère de la Décentralisation, la Banque mondiale et le collectif « Réseau Eau ». Les bilans sectoriels sont disponibles sur le site de WaterAid www.wateraid.org/boilingpoint. Vous pouvez également contacter Jean-Eugene Injerona à waje@wanadoo.mg pour de plus amples informations relatives au présent document et Belinda Calaguas à belindacalaguas@wateraid.org au sujet des actions internationales de plaidoyer.

Références

- 1 Compte rendu de la Journée d'information sur les Objectifs de la Déclaration du Millénaire (PNUD 24 Octobre 2001)
- 2 D'après la Division de la Population des Nations Unies (esa.un.org/unpp), données révisées en 2004, consultées en mai 2005
- 3 Chiffre tiré du tableau publié par la Banque mondiale dans « Country at a Glance, 2003 », www.worldbank.org/cgi-bin
- 4 Assainissement – Le défi: Impact du Manque d'Assainissement et d'Hygiène à Madagascar » (Madagascar, UNICEF, WaterAid et autres 2003)
- 5 L'Ariary est la nouvelle devise de Madagascar. Un Ariary vaut environ 5 francs malgaches
- 6 Le taux de change a fortement fluctué ces dernières années, 3 300 euros correspondent actuellement à 8,1 millions d'Ariary.
- 7 Information communiquée à titre officieux par le Ministère de l'Énergie et des Mines, juin 2004



WaterAid – L'eau pour la vie

L'ONG internationale dédiée exclusivement à l'approvisionnement en eau potable pour les besoins domestiques, à l'assainissement, et à l'éducation sanitaire des populations les plus pauvres du monde.

Madagascar

Où les communes nécessitent de toute urgence les personnels et les ressources supplémentaires nécessaires à l'augmentation de l'accès durable aux services d'eau et d'assainissement



WaterAid appelle les parties prenantes à:

- finaliser, financer et mettre en œuvre la politique nationale en faveur de l'assainissement
- maximiser l'impact des ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, le gouvernement doit privilégier l'eau et l'assainissement comme axes clés de toute stratégie visant à améliorer la santé publique
- coordonner efficacement les différents acteurs (État, bailleurs de fonds, société civile et entreprises privées) par le biais de l'Autorité nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) nouvellement créée

Introduction

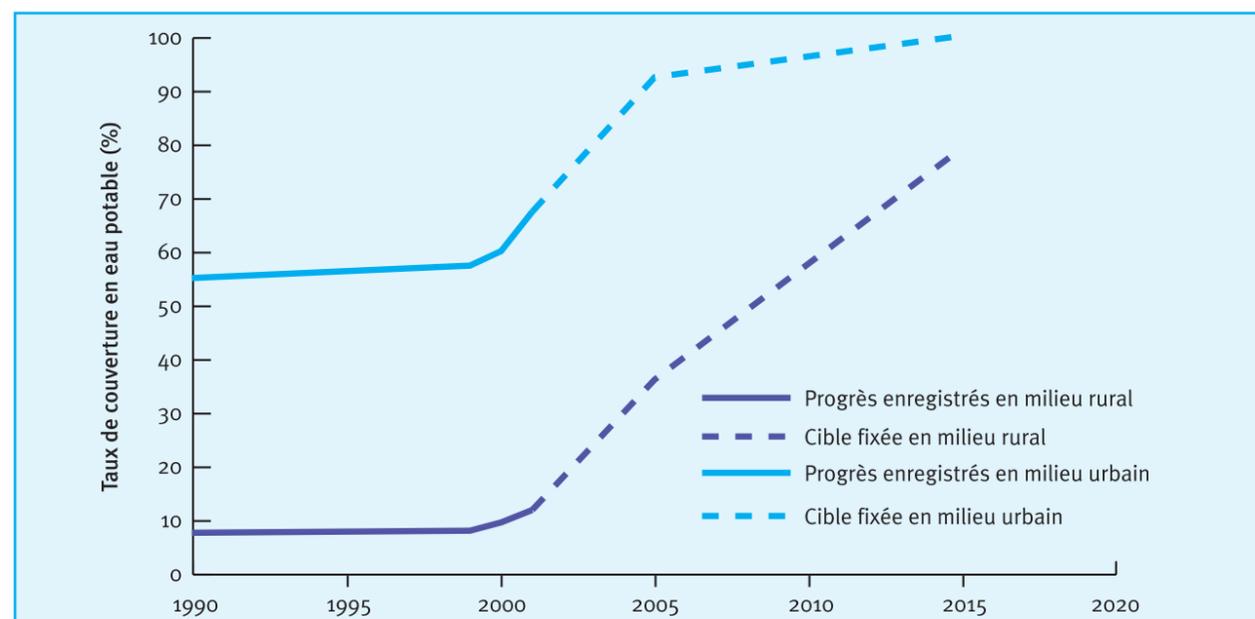
Avec 587 000 km², Madagascar est la quatrième île du monde par sa superficie. Estimée en 2004 à 16 millions d'habitants, dont 75% vit en milieu rural, la population est répartie en 18 groupes ethniques qui parlent tous malgache, bien que coexistent différents dialectes. Ancienne colonie française, Madagascar est indépendante depuis 1960. Le pays est aujourd'hui composé de 6 provinces regroupant 22 régions et 1 500 entités administratives moins importantes, les communes.

Le PIB par habitant était estimé en 2001 à 253 dollars. L'aide – d'un montant équivalent à 22 dollars par habitant – représentait environ 49% des dépenses publiques en 2000. Quant à la dette extérieure, elle est estimée à 4 milliards de dollars. Dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), Madagascar a atteint en décembre 2000 les critères nécessaires à la réduction de moitié de sa dette – soit une économie d'environ 50 millions de dollars par an.

Selon le rapport mondial sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Madagascar se situait en 2002 au 147^{ème} rang mondial sur 173 pays. En 2001, on estimait que 69,7% de la population était pauvre, la très grande majorité – soit 85% – vivant en milieu rural. L'âge moyen de la population est de 21,1 ans, avec une espérance de vie à la naissance estimée à 55 ans en 2002. La population augmentait au rythme de 2,8% en 2001 contre 3,1 en 1998. Le taux de mortalité infantile est passé de 130 pour 1 000 en 1990 à 84 pour 1 000 en 2002.

Le rapport publié par le PNUD¹ relatif aux progrès enregistrés dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) note que Madagascar prend du retard sur le premier objectif (réduire le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition) et n'est pas en bonne voie pour réduire de moitié le nombre de personnes privées d'accès à des services d'eau améliorés. (Le rapport note également que la proportion de la population urbaine privée d'accès à l'eau a augmenté: elle était de 40,5% en 2000 contre 27% en 1997).

Diagramme n°1 : Évolution du taux de couverture en eau potable, zones urbaines et rurales



Statistiques

Population totale en 2000 – total (rurale/urbaine)	16 (12/4) millions
Population prévue en 2015 – total (rurale/urbaine) ²	24 (17/7) millions
Taux de couverture actuel pour l'eau (rural/urbain)	12% / 67%
Taux de couverture actuel pour l'assainissement de base (rural/urbain)	52% / 87%
Taux de mortalité des moins de 5 ans due aux maladies diarrhéiques (2002)	84 pour 1 000
Journées de travail gagnées avec un taux de couverture (eau et assainissement) de 100 %	5 millions
Journées d'écoles manquées par les 5/14 ans à cause des maladies diarrhéiques	3,5 millions
Nombre de foyers devant accéder chaque mois à l'eau potable pour atteindre l'OMD	13 900
– soit une augmentation de (par rapport aux progrès obtenus depuis 1990)	300%
Nombre de foyers devant accéder chaque mois à l'assainissement pour atteindre l'OMD	17 800
– soit une augmentation de (par rapport aux progrès enregistrés depuis 1990)	2 000%
Dépenses actuellement consacrées à l'eau	20 millions de \$
Financement du secteur Eau et Assainissement requis chaque année pour atteindre les OMD	117 millions de \$
Déficit de financement pour atteindre les OMD	97 millions de \$
Montant annuel consacré au service de la dette ³	142 millions de \$

Évènements marquants

19^{ème} siècle	Construction des premières infrastructures hydrauliques	2002	Lancement de la campagne WASH (eau, assainissement et hygiène pour tous)
1974	Nationalisation de l'électricité et des services d'eau urbains	2002	Présentation des 13 décrets relatifs à l'eau au gouvernement pour endossement
Années 1980	Décennie internationale de l'eau – Madagascar met l'accent sur l'hydraulique villageoise	2003	Élaboration de la politique en faveur de l'assainissement
1999	Vote du Code de l'eau à l'Assemblée nationale	2004	Mise en place de l'Autorité nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA)
2000	Introduction du cadre de dépenses à moyen terme (MTEF)	2004	Approche programmatique introduite pour tous les secteurs, y compris l'eau
2001	Réforme du secteur de l'eau menée en concertation avec les Nations Unies		

Spécificités du secteur de l'eau

Administration

À Madagascar, l'approvisionnement et la gestion des ressources en eau relèvent principalement de la Direction de l'Eau sous tutelle du Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM). Elle est à ce titre impliquée dans divers projets dont l'AEPSPE (Alimentation en Eau potable et Soins primaires de l'Environnement), PAEPAR (Projet d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement en milieu Rural) et l'initiative PPTE.

Zones urbaines

L'approvisionnement en eau comme sa distribution ont historiquement été le monopole de l'opérateur SEEM, rebaptisé JIRAMA (Jiro sy Rano Malagasy – Eau et Électricité de Madagascar) après sa nationalisation en 1974. Concentrées dans les zones urbaines, notamment dans les 6 villes principales des 6 provinces du pays, ces infrastructures sont toujours utilisées bien que leur capacité soit limitée par rapport au nombre d'usagers. JIRAMA devrait prochainement signer un contrat de deux ans avec une entreprise privée pour la gestion des services d'eau urbains.

Zones rurales

Dans les années 80, dans le cadre de la Décennie internationale de l'eau, l'arrivée des ONG a permis à de nombreuses zones isolées d'obtenir l'accès à l'eau potable, grâce à l'installation de puits et de systèmes d'alimentation gravitaires. Avec les différents acteurs impliqués, les ONG ont favorisé le développement de nouvelles approches participatives, axées sur la demande. Les usagers ont apporté leur contribution sous diverses formes : main d'œuvre, matériaux locaux ou transport. L'extrême sud de Madagascar est une région très aride qui nécessite des forages voire un approvisionnement par pipeline ou avec des camions-citernes. Les puits et les forages sont principalement équipés de pompes « Vergnet », « India II et III », et à corde. D'autres pompes moins connues sont également en usage.

Si, en matière d'eau potable, le taux de couverture a augmenté entre 1999 et 2003 (de 27% à 31%) la pérennité des systèmes constitue toujours un problème majeur, pour deux raisons: le déficit de capacités au niveau local et la disponibilité des pièces de rechange. Les projets ruraux d'alimentation en eau sont principalement financés par la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF, la coopération japonaise et quelques ONG internationales comme WaterAid, CARE et MEDAIR.

Assainissement

La prise de conscience de l'importance de l'assainissement est très récente. Depuis 5 ans, notamment depuis le lancement de la campagne WASH à Madagascar, les composantes hygiène et

assainissement sont cependant systématiquement intégrées aux programmes d'alimentation en eau potable. La campagne WASH est axée sur la promotion de quelques messages clés comme la nécessité de se laver les mains avec du savon, l'utilisation effective des latrines hygiéniques et la protection de l'eau potable en s'assurant qu'elle ne soit pas contaminée entre le moment où elle est prélevée à la source et celui où elle est utilisée.

L'assainissement relève essentiellement du Service d'Assainissement et de Génie Sanitaire (SAGS) du Ministère de la Santé, mais également en partie du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville (MINATV) et du Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat qui est chargé des questions de pollution industrielle, avec le Ministère de l'Environnement qui traite aussi de la gestion des ressources naturelles.

MINATV assure la planification des infrastructures urbaines pour l'assainissement bien que chaque ville soit dotée de son propre service en la matière. Dans les faits, MEM dirige la politique nationale pour l'assainissement, avec une Direction de l'Eau particulièrement dynamique et volontariste. ANDEA, l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement a vu le jour tout récemment et devrait être chargée de la gestion des ressources en eau et des effluents liquides.

L'impact du manque d'assainissement au niveau national a fait l'objet d'un rapport publié conjointement par le gouvernement, les ONG et les agences onusiennes intitulé « Assainissement – Le défi »⁴. Ce rapport indique notamment que 5 millions de journées de travail et 3,5 millions de journées d'école sont perdues chaque année à cause de maladies dues à un assainissement insuffisant. Cette perte équivaut selon les estimations à 300 fois le montant de ce qui est effectivement dépensé pour l'assainissement.

Face à ce constat, l'assainissement a progressé dans l'échelle des priorités gouvernementales et une politique spécifique à l'assainissement a vu le jour. Ce projet devra néanmoins être révisé avant d'être entériné. Une politique nationale pour l'assainissement doit être finalisée, dotée des moyens financiers nécessaires et mise en œuvre.

Financement

Besoins identifiés

Selon les propres estimations de WaterAid, l'atteinte des OMD pour l'eau et l'assainissement coûtera 117 millions de dollars chaque année – 1 dollar étant équivalent à environ 2 000 Ariary⁵ ou 10 000 francs malgaches. Si le budget actuel est de 32 millions, les dépenses consacrées au secteur sont en fait estimées à 20 millions de dollars, ce qui nécessitera une augmentation de 97 millions de dollars chaque année.

Tableau n°1 : Taux de progression requis pour atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement

Secteur	Milieu	Performance (Foyers à desservir chaque mois)		Augmentation requise pour atteindre les OMD (progrès supplémentaires requis)
		1990-2000	2001-2015	
Eau	Rural	1 092	9 277	740%
	Urbain	2 452	4 693	91%
Assainissement	Rural	485	12 065	2 390%
	Urbain	377	5 728	1 420%

Une augmentation massive des services fournis sera également requise de la part des acteurs de la filière pour atteindre les OMD (Tableau n°1). Le nombre de foyers accédant chaque mois et pour la première fois à l'eau et à l'assainissement doit être multiplié par 2, parfois par 24, par rapport aux progrès enregistrés jusque là.

Financement public des services d'eau

Guidées par le Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) – une initiative destinée à encadrer les dépenses à moyen terme –, les dépenses publiques devraient augmenter de façon significative. Si le montant alloué au secteur de l'eau et de l'assainissement est en augmentation, on peut arguer que ce secteur occupera une place moins importante dans l'ordre des priorités dans la mesure où la part des dépenses publiques qui lui seront consacrées diminuera à l'avenir, comme l'indique le diagramme n°2. **Le gouvernement doit privilégier l'accès à l'eau et à l'assainissement comme instruments clés pour améliorer la santé publique, et garantir de ce fait l'emploi efficace des ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté.**

Bailleurs de fonds

Le Ministère de l'Énergie et des Mines doit actuellement gérer l'essentiel des ressources allouées par les différents bailleurs que sont la Banque mondiale, l'Unicef, la coopération japonaise (JICA) et la Banque africaine de Développement, de

façon séparée. L'objectif est d'adopter une approche programmatique, les fonds étant confiés au Ministère des Finances. Le suivi des dépenses sera en outre facilité par la mise en place du Cadre de dépenses à moyen terme courant 2005. Les fonds destinés aux populations malgaches pauvres sont cependant mal identifiés. Le Tableau n°2 propose une liste des bailleurs qui ont apporté une contribution financière pour l'exercice 2004/2005, en sachant que les différents calendriers et périodes de référence adoptés par chaque organisation rendent difficile toute comparaison.

Coordination du secteur

Le diagramme n°3 illustre la multiplicité des agences gouvernementales impliquées – ce qui affecte tant l'efficacité des systèmes de financement que la communication des résultats. ANDEA, la nouvelle autorité, devra jouer un rôle clé dans la coordination de la filière bien que son rôle en matière d'assainissement reste à définir. Autres parties prenantes de cette réforme, le Ministère de la Décentralisation qui devra veiller au renforcement des capacités des collectivités territoriales et MINATV qui devrait logiquement être sollicité également. Le Ministère de l'Énergie et des Mines, mais aussi le Ministère des Finances et l'Institut national de la Statistique (INSTAT) devront pour leur part développer des systèmes fiables de traitement des données.

Part de l'eau dans les dépenses publiques

Diagramme n° 2 : Part de l'eau dans le budget de l'État 2003-2006

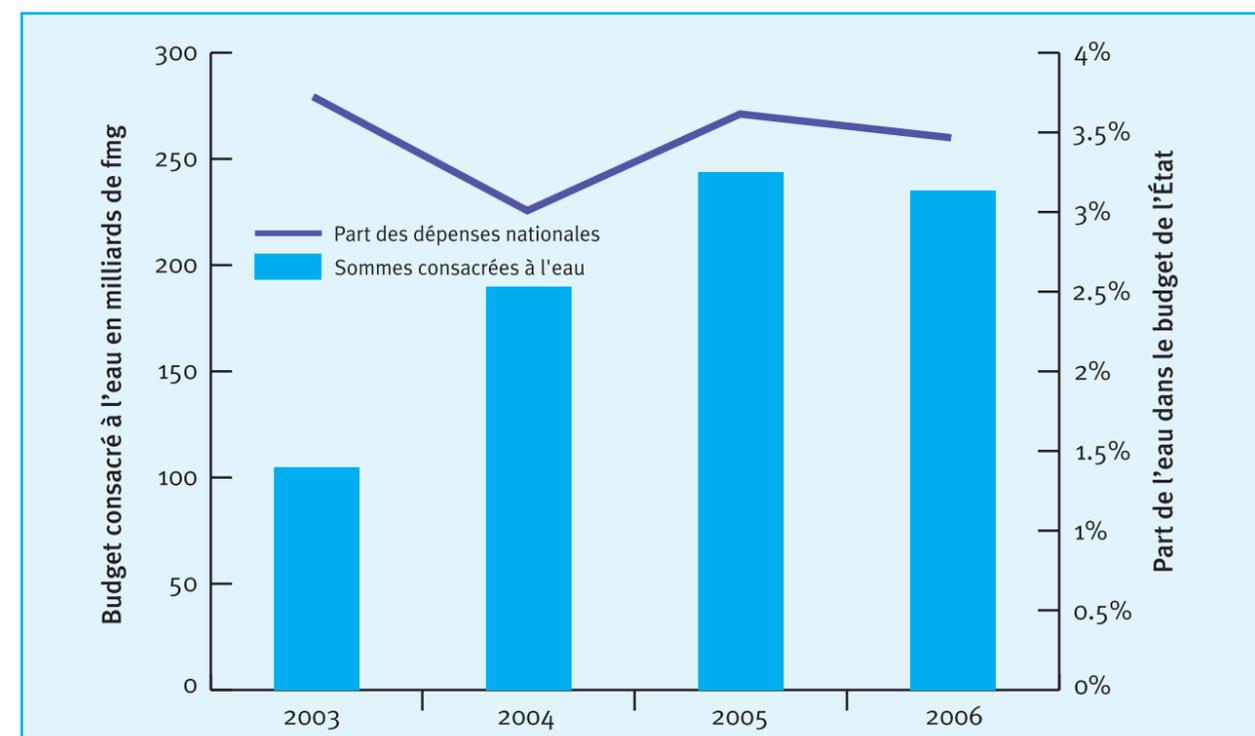


Tableau n°2: Estimation des fonds contribués par les différents bailleurs en 2004/2005

Bailleurs	Projet	Acteurs impliqués	Budget
UNICEF	Programme 2005 – 2009	Ministère de la Santé SAGS	800 000 dollars par an
Union européenne	Accord 2005 – 2008 (Provinces de Fianarantsoa et Toliary)		100 000 euros par commune
Gouvernement japonais	Installation d'un pipeline dans le sud du pays	AES (Alimentation en Eau dans le Sud)	108 milliards de fmg entre 2005 à 2009
	Alimentation en eau potable et deux programmes de forage	JICA	27,4 milliards de fmg en 2004
WaterAid	Accord de projet et de partenariat avec les ONG locales	Taratra, Caritas, Fikrifama, Frères de St Gabriel, Saf FJKM	288 000 livres sterling en 2005/2006
Agence française de Développement	Appui auprès de Jirama	Jirama	7 700 000 euros dont la moitié consacrée à l'eau
BAfD Banque africaine de Développement	700 forages en 2005 – 2006		27,4 milliards en 2005 pour 350 forages
BADEA Banque arabe pour le Développement en Afrique	Alimentation en eau potable		4,4 milliards de fmg en 2004
Banque mondiale	Alimentation par gravité	PAEPAR	14,3 milliards de fmg en 2004
	Forages	PAEPAR	4,9 milliards de fmg en 2004
	Réforme du secteur et cadre réglementaire		11,9 milliards de fmg en 2004
PPTE			
FAD Fonds africain de Développement	Assainissement et divers		2,8 milliards de fmg en 2005
	Appui institutionnel		1,2 milliard de fmg en 2005
	Mobilisation communautaire / formation		1,9 milliard de fmg en 2005
FONDEM Fondation pour l'Énergie dans le Monde	Installation de panneaux solaires: alimentation en eau et électrification des zones rurales	AES	850 millions de fmg par an de 2004 à 2007
État	Six projets différents d'alimentation en eau potable		Montant total pour les 6 projets: 24,2 milliards de fmg en 2004
Banque mondiale / UNICEF	Assainissement		400 millions de fmg en 2004 et 2005
Banque mondiale / UNICEF	Programme d'éducation sanitaire		345 millions de fmg en 2004
	Campagne WASH		800 millions de fmg en 2004
	Approvisionnement en eau		11,5 milliards de fmg en 2004

Ainsi, **l'Autorité nationale pour l'Eau et l'Assainissement nouvellement créée devra assurer une coordination efficace entre l'État, les bailleurs de fonds, la société civile et les entreprises privées** en vue d'assurer l'utilisation optimale des contributions de tous les acteurs précités et des bailleurs inclus dans le Tableau n°2. Pour ce faire, elle devra veiller à la collecte de données précises, au renforcement des capacités locales et au contrôle financier.

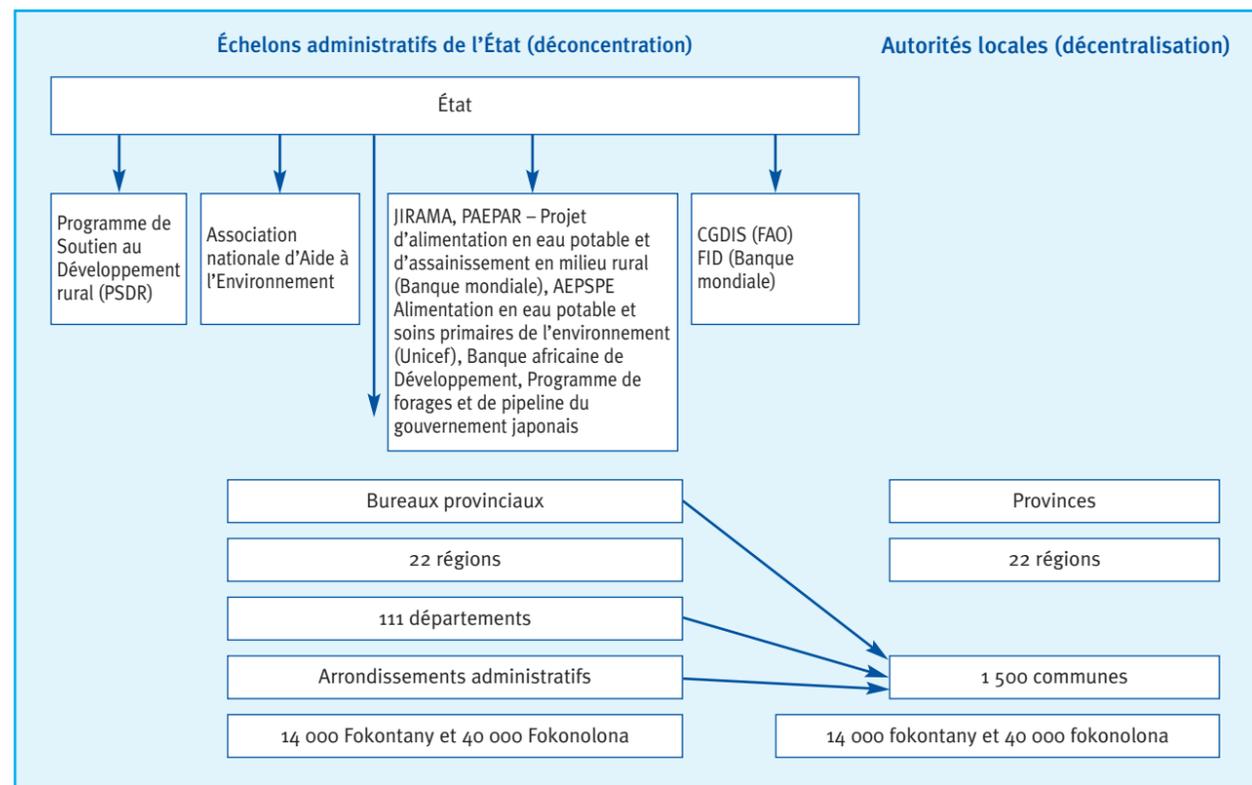
Décentralisation

Ancienne colonie française, Madagascar a adopté un cadre de décentralisation proche du modèle français. Depuis son indépendance en 1960, différents modèles ont été appliqués, issus d'une réflexion plus politique que basée sur la gestion pérenne des services. De 1960 à 1972, Madagascar a compté trois niveaux de collectivités territoriales : l'État, 6 provinces et 24 préfectures regroupant une centaine de sous-préfectures. La seconde république qui a suivi a vu l'introduction d'un niveau supplémentaire pour faire le lien entre les préfectures et les citoyens : le fokontany, qui pouvait être un village, un arrondissement ou un groupement de plusieurs villages. En 1992, la troisième république a conservé ce modèle tout en introduisant la notion de commune pour remplacer les sous-préfectures. En 1998, les provinces sont déclarées autonomes

après une modification de la constitution par voie référendaire. Plus récemment, les planificateurs ont effectué un redécoupage du territoire en 22 nouvelles régions qui sont censées refléter les réalités économiques plutôt que les groupes ethniques. Ces régions représentent l'échelon intermédiaire entre les provinces et les 1 500 communes rurales et urbaines. Si chaque commune doit en théorie formuler son propre Plan de Développement, la plupart ne disposent pour cela ni du financement ni du personnel nécessaires. Jusqu'en 2004, l'État n'a versé que 3 300 euros par an aux 1 500 communes malgaches, une somme insuffisante pour couvrir ne serait-ce que leurs frais de gestion courante. Les communes possèdent donc peu de personnel, celui-ci ayant de surcroît des compétences très limitées qui ne leur permettent pas de répondre aux cibles fixées en termes de développement. L'objectif affiché par le gouvernement étant de mettre les communes au cœur des décisions en la matière, il propose aujourd'hui d'augmenter les budgets mais les dotations seront fonction des performances et du dynamisme des collectivités. Le Ministère de la Décentralisation devra par conséquent satisfaire en premier lieu des besoins aigus associés au développement des capacités locales.

Chaque commune est en théorie responsable des services d'eau et d'assainissement sur son territoire mais la réalité est très différente. Avec la récente mise en place des 22 régions,

Diagramme n° 3 : Organisation administrative à Madagascar



ce schéma sera encore modifié puisque ces nouvelles entités sont censées établir des Plans régionaux de développement. Une enquête menée par INSTAT auprès de 1 392 communes a révélé par ailleurs que l'eau ne représentait pas une priorité absolue à cet échelon territorial. Elle est en effet classée au 6^{ème} rang avec 6%, contre 27% pour l'agriculture, 26% pour le transport, 15% pour la sécurité, 14% pour la santé et 10% pour l'éducation.

À Madagascar, la décentralisation et la déconcentration de certains services centralisés vers les régions concernent essentiellement les aspects administratifs, le transfert des financements se limitant aux frais de fonctionnement des autorités locales. Les budgets relatifs aux dépenses d'investissement ne sont donc pas concernés. Le Programme d'Investissement Public reste en effet du ressort de l'État, comme les appels d'offres qui sont également centralisés, les fonds étant gérés directement par le gouvernement. Il n'existe par conséquent aucune formule standardisée permettant de répartir la majeure partie des fonds consacrés à l'eau entre les différentes collectivités territoriales.

Un taux de couverture inégal

Si les données fiables font défaut, il existe cependant une inégalité flagrante en matière d'accès à l'eau potable entre les zones rurales et les zones urbaines, le taux de couverture étant respectivement estimé à 12 et 67%. Ce constat se vérifie globalement dans toutes les provinces. La province d'Antananarivo bénéficie du taux de couverture le plus élevé (94% en 2001) soit plus du double du taux enregistré à Fianarantsoa et à Toamasina, un écart qui s'explique par le fait que cette province compte les deux villes les plus importantes du pays.

Pourtant, 80% de la population malgache vit en milieu rural où l'on note de fortes disparités dans le taux de couverture. Si l'on considère les provinces rurales de Mahajanga, Fianarantsoa, Antsiranana et Toamasina, aucune ne dépasse

un taux de couverture de 9% alors que celui-ci est de 30% dans la province de Toliary.

Toutes les provinces – et le pays dans son ensemble – montrent néanmoins une même tendance à la hausse du taux de couverture (Diagramme n°4).

Cette tendance devrait être renforcée par le rééquilibrage anticipé du budget de l'eau en faveur des zones rurales, avec une augmentation régulière des fonds qui leur seront alloués.

Les statistiques officielles relatives aux latrines montrent également une forte disparité, le taux de couverture étant de 52% en milieu rural contre 87% en milieu urbain. On observe là encore une forte disparité selon les provinces. Si le taux de couverture est de 87% pour Antananarivo et 82% pour Toamasina, il n'est que de 21% à Toliary et 36% à Mahajanga. Ces deux provinces étant confrontées à des barrières culturelles plus importantes à ce sujet, on court le risque que les communautés et l'administration ne considèrent pas la promotion des latrines comme une haute priorité.

Pérennité des systèmes

Au niveau national, il n'existe pas de données courantes en ce qui concerne la pérennité des systèmes d'alimentation en eau à Madagascar. Le dernier recensement des points d'eau remonte à 1991. Il se présente sous la forme d'un gros classeur à spirales qu'il est prévu de numériser. Des études mandatées en 2003 par le PNUD dans le sud du pays ont révélé que presque deux tiers des points d'eau de la région étaient hors d'usage. Il convient cependant d'éviter de généraliser ces conclusions dans la mesure où cette région rencontre des difficultés majeures résultant de son extrême isolation. En cas de panne, les pièces de rechange et les compétences techniques nécessaires à la réparation font souvent défaut dans le village même. Depuis le milieu des années 80, un comité est censé encadrer la gestion des points d'eau installés dans les zones rurales et en assurer la maintenance. Certains fonctionnent de façon très satisfaisante parce qu'ils se sont dotés d'un fonds de gestion et sont entrés en contact avec l'opérateur (principalement des ONG).

Cependant, cette dépendance vis-à-vis des ONG représente elle-même une menace à la pérennité des installations à long terme. L'État a envisagé la création d'unités villageoises dédiées à l'opération et à la gestion ou VLOM (Village Level Operational Maintenance) pour tous les points d'eau du pays mais un tel programme nécessitera des ressources organisationnelles et financières.

Le problème des pièces détachées a convaincu l'État de la nécessité de standardiser les pompes manuelles en usage à Madagascar, ce qui constituerait un marché rentable pour des revendeurs implantés dans la région. Cette standardisation se fait pourtant attendre à cause des divergences entre les différentes parties impliquées sur le choix des pompes à privilégier. Dans le futur immédiat, les pièces détachées seront importées puisque la quantité de pompes équipant les forages profonds est relativement limitée et ne suffit pas à justifier une fabrication locale.

Le travail des techniciens locaux devrait être axé en priorité sur la maintenance préventive plutôt que sur les réparations qui sont coûteuses et souvent très difficiles à réaliser au niveau communautaire.

Place des femmes

L'expérience de WaterAid montre que la répartition hommes/femmes au sein des structures chargées de la gestion

Tableau n°3: Répartition hommes/femmes au sein des organes de gestion de l'eau

Organisation	Nombre d'employés	Hommes	Femmes
Ministère de l'Énergie et des Mines (Hauts fonctionnaires)	15	80%	20%
MEM (Bureau régional)	60	80%	20%
Comité de gestion du village de Taratra	4	50%	50%

de l'eau constitue un bon indicateur de la pérennité des systèmes. Cela tient au fait que l'approvisionnement en eau est avant tout une responsabilité féminine. À ce titre, les femmes et les filles ont tout intérêt à ce que les systèmes continuent de fonctionner. On constate cependant une distribution largement défavorable aux femmes au niveau des postes à responsabilité (voir Tableau n° 3).

Développement du secteur privé

Depuis le milieu des années 80, ce sont les ONG qui ont assuré la mise en place de la plupart des systèmes d'alimentation en

Diagramme n°4 : Évolution de l'accès à une eau saine, province par province, de 1999 à 2001

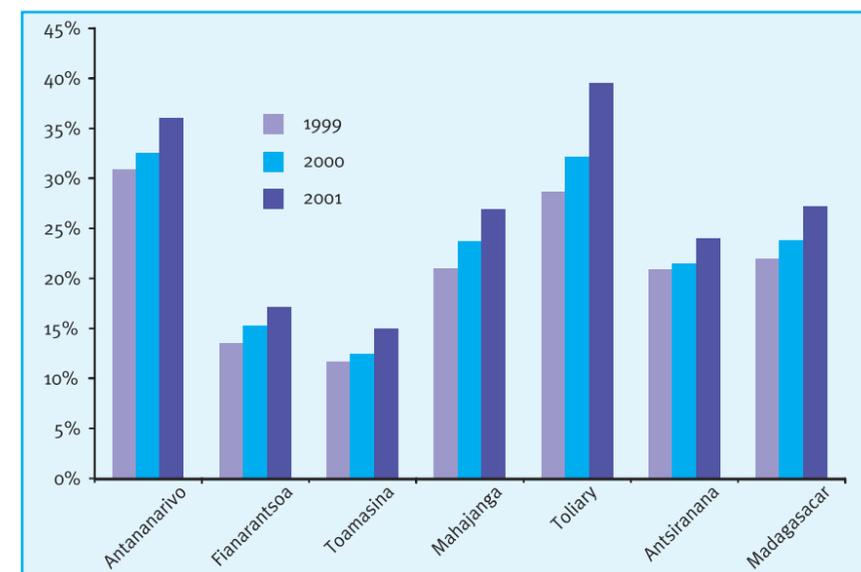
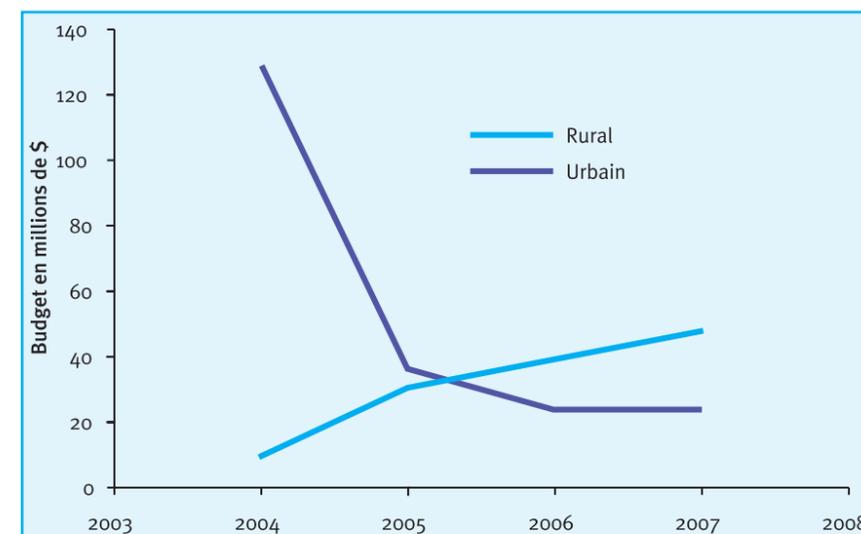


Diagramme n°5 : Répartition du budget consacré à l'eau entre zones urbaines et zones rurales



eau dans les zones rurales de Madagascar. Les entreprises privées locales peuvent cependant être impliquées par le biais des appels d'offres lancés par l'État. C'est ainsi que cinq entreprises et une ONG ont participé à un projet développé dans le cadre de l'initiative PPTE. Globalement, le gouvernement travaille avec 15 entreprises et six ONG.

Dans la commune rurale de Sabotsy Namehana, le service d'eau opère depuis 1998 sous la forme d'un contrat de concession signé entre la commune et l'opérateur, Sandandrano. Située dans la banlieue d'Antananarivo, Sabotsy Namehana compte 25 000 habitants, pauvres et plus aisés. L'opérateur principal, JIRAMA, est chargé de la production et du traitement de l'eau potable. Son réseau de canalisations alimente une série de bornes-fontaines, l'eau étant vendue par des employés de Sandandrano. Le contrat de concession d'une durée de 7 ans est renouvelable en fonction des performances enregistrées.

Sandandrano gère 25 bornes-fontaines et vend 90 à 100m³ d'eau chaque jour à 5 fmg le litre, un prix fixé en accord avec le maire de la commune. L'entreprise emploie 30 personnes dont 25 pour gérer les bornes-fontaines. Il est prévu d'étendre le réseau pour desservir 5 000 personnes supplémentaires. Le concessionnaire a lui-même consacré 150 millions de fmg à l'amélioration des services d'eau. Ainsi, après 4 ans de fonctionnement, les coûts d'entretien ont été ramenés de 5% à 1,5%.