



Investisseur gestionnaire : une approche pour un service durable de l'eau potable à Madagascar

BONNE
PRATIQUE

Auteurs:

Heritiana AlainRakotamalala, Lucien Blaser,
Julia Randimbisoa, Agnès Montangero
HELVETAS Swiss Intercooperation Madagascar
November 2016 | Madagascar

CONTENTS

1	RÉSUMÉ	1
2	INTRODUCTION	1
3	CONTEXTE, OBJECTIFS ET ACTIVITÉS.....	2
4	RÉSULTATS PRINCIPAUX ET LEÇONS TIRÉES	5
5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	6
6	MENTIONS.....	6

Contact:

Heritiana Alain Rakotomalala, Responsable du Programme EAH, HELVETAS Swiss Intercooperation
Madagascar, Heritiana.Rakotomalala@helvetas.org

November 2016

1 RÉSUMÉ

Le service d'approvisionnement en eau potable est en pleine mutation depuis plus d'une décade dans les pays en développement. A Madagascar par exemple, les réformes sectorielles donnent plus de place au secteur privé pour le financement des infrastructures et la gestion des réseaux d'eau potable.

L'entrepreneur évolue vers le statut d'investisseur-gestionnaire au lieu de simple prestataire de service. Au-delà de l'aspect investir pour bâtir, l'entrepreneur exploite aussi les ouvrages construits par lui-même. Il assure les maintenances du réseau et fournit de l'eau potable aux ménages suivant un contrat précis avec la commune et le représentant des usagers. Si le service est de qualité et fonctionne de façon continue, il pourra, grâce au paiement des usagers, récupérer le capital investi après quelques années de gestion.

Ce modèle sera pérenne avec la bonne gouvernance locale, l'adhésion au service payant et le respect du seuil minimum de rentabilité.

2 INTRODUCTION

A Madagascar, le taux d'accès au service d'eau potable demeure bas : 43% en 2015 (Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, 2016). Comme ailleurs, le système de gestion communautaire montre ses limites et les infrastructures installées peinent à rester fonctionnelles après le départ des projets. Différents éléments, qui ne sont pas l'objet de cet article, dont le financement basé sur la cotisation forfaitaire par ménage bénéficiaire ne prenant pas en compte le recouvrement des coûts d'exploitation, le renouvellement des ouvrages et l'extension des mini réseaux d'adduction peuvent expliquer cette situation.

En 1999, le gouvernement de Madagascar a promulgué son premier code de l'eau. Accompagné des décrets d'application subséquents, il donne les grandes lignes directrices du secteur de l'eau et de l'assainissement du pays : les communes sont les maîtres d'ouvrage (art. 39, 40, 41 et 42), l'accès au service public de l'eau est payant (art. 54), et la gestion des systèmes est déléguée par affermage, gérance ou concession à des gestionnaires privés sélectionnés sur appel d'offre public (art. 46). Bien que le projet accompagne les communes pour jouer leur rôle de maîtres d'ouvrage, ces communes n'ont que peu de moyens à disposition pour investir dans les infrastructures d'adduction d'eau potable (AEP).

Cette situation est propice à l'émergence de partenariats publics-privés (PPP) dans lesquels une entité privée, physique ou morale, reçoit par affermage la responsabilité commerciale et technique de l'exploitation d'un réseau. Elle contribue financièrement à la construction ou à la réhabilitation des infrastructures et devient ainsi à la fois investisseur et gestionnaire.

A l'aide de l'exemple de la mise en place d'un système d'AEP dans la commune d'Anosimena à Madagascar, cet article vise à expliciter les aspects institutionnels et financiers de ce type de PPP, ainsi qu'à donner un aperçu de ses forces et faiblesses.

3 CONTEXTE, OBJECTIFS ET ACTIVITÉS

Le village de Masiakampy, dans la région du Menabe, est le chef-lieu de la commune rurale d'Anosimena. Il est subdivisé en six hameaux et se situe à 35 km du centre urbain de Miandrivazo. Masiakampy subit une pression démographique issue d'une migration liée à l'insécurité grandissante dans les localités environnantes. Le nombre de ménages est passé de 160 en 2011 à 791 en 2016.

L'économie dynamique de ce fokontany est basée sur les cultures vivrières (riz et tubercules) et de rente (haricot, maïs et arachide). Le village abrite un port sur les rives du Mahajilo, navigable toute l'année et utilisé pour le transport de marchandises et de touristes, ainsi que pour la pêche.

Avant l'intervention du projet, la commune ne disposait pas de système d'AEP. Les habitants s'approvisionnaient en eau dans des puits ainsi que dans la rivière avoisinante. Certains ménages déléguaient la collecte de l'eau et payaient ainsi jusqu'à 600 Ariary (0,2 USD)

le bidon de 20 litres.

Afin d'assurer la pérennité de la gestion du système et de mobiliser des fonds supplémentaires, il a été décidé de faire appel à un investisseur-gestionnaire privé opérant sous un contrat d'affermage.

En 2015, sous l'impulsion du projet et en concertation avec la commune, un appel à manifestation d'intérêt a été fait, suivi de séance d'information pour les potentiels soumissionnaires portant tant sur les défis de la gestion d'un réseau d'adduction d'eau potable que sur les aspects techniques. Un appel d'offre public a ensuite été passé pour engager un investisseur-gestionnaire. Le marché proposé aux privés est inscrit dans le plan communal de développement du secteur dont la préparation a été préalablement soutenue par le projet. C'est un plan quinquennal qui consigne les priorités villageoises en termes d'investissement et de bénéficiaires de l'action.

Le marché est attribué sur la base de critères techniques et financiers. Les critères financiers sont l'apport en capital propre, le montant total de la subvention demandé, ainsi que le prix du service de l'eau que l'opérateur se propose de pratiquer. Les entreprises soumissionnaires sont en général expérimentées dans la construction d'infrastructure d'eau potable et gèrent ce type d'infrastructures dans d'autres communes. Pour le cas de Masiakampy, l'offre la plus

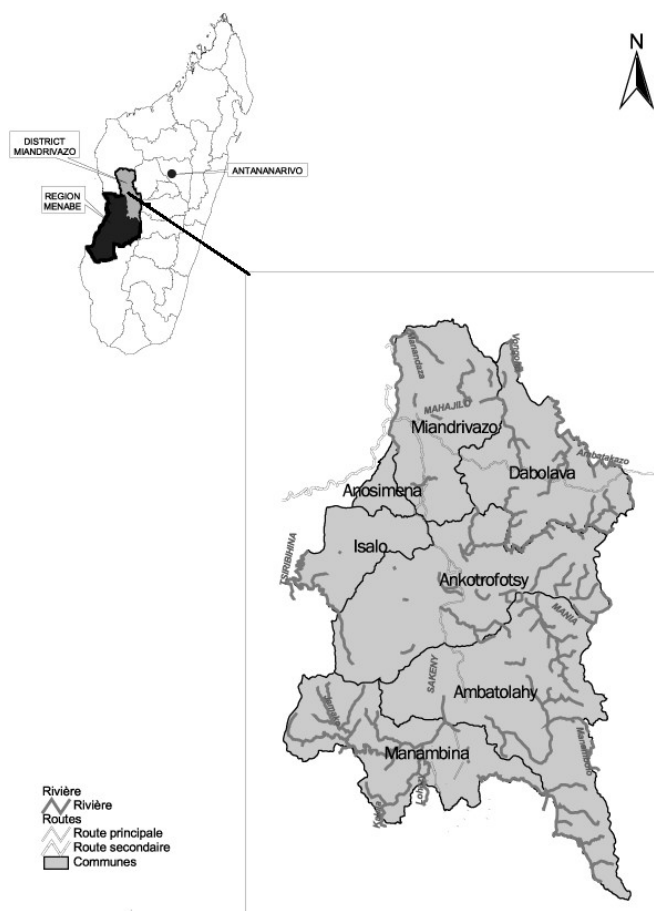


Figure 1: Carte du district de Miandrivazo

concurrentielle a été soumise par une entreprise active dans tout Madagascar, et déjà en charge de la gestion du réseau d'adduction d'eau de la ville de Miandrivazo. Cette proximité permet d'effectuer des économies d'échelles (les techniciens et le gestionnaire principal peuvent s'occuper des deux réseaux à la fois) et de réduire les frais de déplacement sur le terrain.

Suite à la passation du marché, le contrat de subvention a été signé. Ce contrat fixe les modalités de financement de la construction du réseau. Le gestionnaire a investi 10%, la commune 5% et le projet 85% du coût total de la construction du réseau. L'argent est versé dans un compte commun et la subvention reversée par tranche au gestionnaire, la dernière 1 an après la mise en eau du système. Le gestionnaire est responsable de l'exécution des travaux qu'il effectue par lui-même ou qu'il délègue en partie à une entreprise tierce.

Avant la mise en eau du système, le contrat de délégation, qui se base sur la réponse à l'appel d'offre gagnante est signé. Ce contrat porte sur 15 ans et définit entre autres le nombre de branchements à atteindre, le prix du service de l'eau, ainsi que le détail des responsabilités de chaque partie signataire : la commune, le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, l'investisseur-gestionnaire et le représentant des consommateurs.

Le gestionnaire est en charge d'assurer le fonctionnement du réseau. Il couvre entièrement les frais d'opération et de maintenance du réseau pendant sa période d'affermage. Il est tenu d'assurer un approvisionnement continu d'une eau de qualité satisfaisante et en quantité suffisante. Il offre trois types de branchements :

- Les **branchements particuliers** : chaque ménage qui a les moyens de payer un branchement avec un robinet sur sa propriété. Le tarif pour ce type de branchement est de 3 Ariary/litre (0.001 USD). Ce prix est relativement élevé, le prix dans d'autres projets variant de 1 à 2.5 Ariary/litre (0.0004 à 0.0008). Il est à expliquer par des facteurs techniques (forage et pompage), ainsi que la taille relativement faible du réseau.

Le prix d'un branchement particulier est d'environ 200'000 Ariary (65 USD). Afin de faciliter l'accès, un subventionnement a été mis en place : le projet prend en charge la moitié du coût de branchement et le gestionnaire offre la possibilité de payer le compteur de manière échelonnée (2'000 Ariary (0.65 USD) par mois pendant 4 ans). Le prix du service de l'eau pratiqué ne semble quant à lui pas être un blocage : certains ménages possédant un branchement revendent leur eau à 5 Ariary/litre (0.0016 USD) à leurs voisins.

- Les **branchements partagés** : jusqu'à une dizaine de foyers sont regroupés autour d'un seul point d'eau. Les ménages s'organisent entre eux pour l'utilisation et le paiement de la facture. Le prix de l'eau est inférieur à celui au branchement particulier, soit de 2.5 Ariary/litre.
- Un **kiosque à eau** : il est destiné aux ménages n'ayant pas la capacité financière de se brancher et permet au gestionnaire de répondre à son obligation de fournir du service public (impliquant un accès universel au service). Il sert aussi pour les clients de passage. Comme dans la plupart des cas rencontrés à Madagascar, le prix du service de l'eau y est égal à celui du branchement partagé. Le gestionnaire est en charge du bon fonctionnement du kiosque. Il en assure l'entretien et engage un fontainier. Celui-ci est en charge de la vente d'eau aux heures d'ouverture du kiosque et reverse l'argent collecté au gestionnaire. Il est payé de manière forfaitaire. Les investisseurs-



gestionnaires tendent de manière générale à minimiser la présence de ces kiosques car ils représentent des charges fixes importantes (salaire du fontainier) et le volume d'eau vendu n'est pas significatif (environ 15 litres par personne et par jour) par rapport au minimum de 25 litres pour un branchement particulier.

La gestion du réseau permet à l'investisseur-gestionnaire de récupérer son investissement dans un délai prévu de 8 ans (5 à 8 ans en général pour d'autres projets à Madagascar) et dégage un bénéfice après 5 ans. L'analyse de la répartition des coûts d'investissement, d'exploitation et de réhabilitation donne un coût total de 5.4 USD par personne et par année pour ce système. Il est important de noter que ces chiffres se basent sur les valeurs théoriques telles que proposées par le plan commercial de l'investisseur-gestionnaire et n'incluent pas les coûts d'appui directs et indirects. De même, le coût d'investissement ne comprend pas les travaux et études réalisés antérieurs à la construction du système. La durée de vie des installations a été estimée à 20 ans et la population considérée est celle du dernier recensement exact fait par le projet (soit 2'358 personnes réparties en 536 ménages).

Les salaires représentent la charge la plus importante avec près de 60% du coût total. Les coûts d'investissement représentent 19% et les coûts de réhabilitation 8%. Les recettes théoriques permettent de couvrir l'ensemble des coûts théoriques pris en compte par le gestionnaire. Cependant, au-delà des coûts non considérés dans cette analyse, les coûts de réhabilitation paraissent peu élevés et devraient être financés par un réinvestissement des bénéfices de l'investisseur-gestionnaire ou une augmentation des taxes communales.

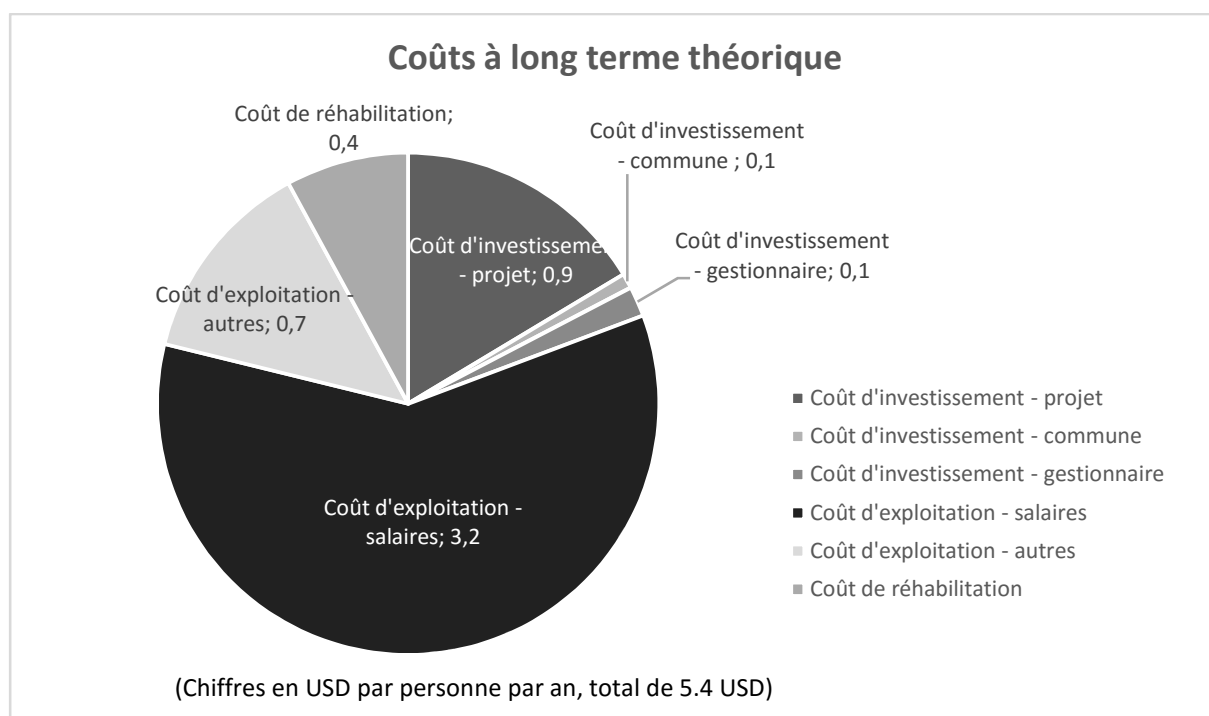


Figure 2: Coûts théoriques à long terme

La commune est le maître d'ouvrage et le premier responsable de l'accès de ses administrés aux services sociaux de base dont l'eau fait partie. Elle définit les sous-projets, prévoit le budget y afférent, mobilise les ressources existantes et exécute les plans d'actions au bénéfice des ménages vulnérables. Elle fixe les taxes et les redevances que le gestionnaire doit payer selon

les recettes enregistrées. Dans le cas de Masiakampy, 5% de taxes sont prélevées sur le volume de la vente d'eau. Elles sont destinées à des activités qui doivent être liées au service du même secteur tel que l'extension du réseau, le subventionnement de certains branchements (pour les établissements publics par exemple) ou assurer le fonctionnement d'un Service technique eau assainissement et hygiène (STEAH).

Le rôle du STEAH est d'élaborer, de renseigner et d'exploiter le tableau de bord du secteur au niveau de la commune pour informer sur l'évolution de la consommation en eau potable et la régularité du versement des taxes et redevances communales. Il est un interlocuteur clé faisant le lien entre la commune, l'investisseur-gestionnaire et les usagers de l'eau.

La structuration des usagers en une organisation de la société civile va influencer sur la continuité et la qualité du service offert par des rappels et/ou des dénonciations sur la non-allocation du budget au secteur, ainsi que par des animations pour le paiement des consommations. Cette société civile constitue une force de proposition et plaide en faveur de toute la population pour l'exercice du droit fondamental qu'est boire de l'eau potable pour vivre en bonne santé.

Le projet, en collaboration avec la Direction régionale de l'eau, renforce les capacités de la commune et des usagers et veille au respect des textes et normes en vigueur du secteur.

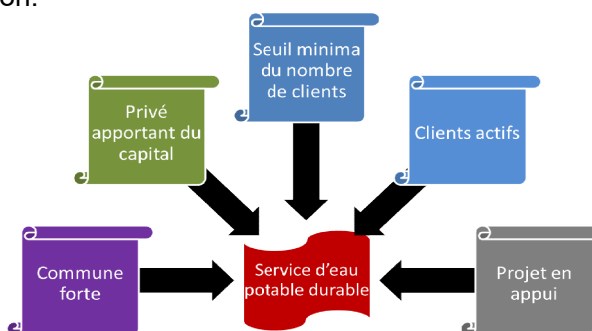
4 RÉSULTATS PRINCIPAUX ET LEÇONS TIRÉES

Cette approche représente un mécanisme local de financement. Le schéma permet d'impliquer à la fois le public et le privé pour le développement du secteur et un dispositif de redevabilité réciproque s'instaure. Dans le contexte de Madagascar, le secteur privé apporte en général de 10 à 20% des financements, tandis que la commune contribue à hauteur d'environ 5%.

Comme le montre ce cas, l'apport en capital du privé permet d'augmenter l'accès au service et l'amélioration de sa qualité dans un périmètre donné, ainsi que d'assurer une bonne gestion à long terme du réseau d'adduction mis en place. Dans d'autres expériences d'HELVETAS Swiss Intercooperation, cette pérennisation du service a pu être démontrée. La gestion des kiosques à eau et lavoirs (46 au total) d'une petite ville d'environ 40'000 habitants (Tsiroanomandidy) a par exemple été déléguée à un gestionnaire privé qui assure depuis 2006 leur exploitation et entretien.

L'adhésion des ménages au service payant est motivée en plus des raisons économiques et/ou sanitaires par des arguments touchant les émotions sociales. Il semblerait que même pour les ménages les plus vulnérables, les prix pratiqués aux kiosques sont abordables pour assurer au moins un approvisionnement d'eau pour la consommation.

Au niveau institutionnel, il paraît important de s'assurer que la commune soit dotée d'un STEAH et dispose des moyens pour le maintenir. Ce service est clé dans les relations entre les différentes parties prenantes et il assure le bon fonctionnement de la redevabilité entre le gestionnaire, la commune et les clients. Le modèle sera pérenne avec l'application par la commune de mesures adéquates pour la gestion du contrat de délégation, le paiement des consommations et la mise



à disposition d'un service de qualité de la part de l'investisseur-gestionnaire.

Finalement, les expériences acquises à Madagascar montrent que, même dans un contexte peu favorable, ce type de partenariat peut intéresser des investisseurs privés sous certaines conditions : périmètres de délégation de plus de 2'000 habitants permettant à l'investisseur-gestionnaire d'effectuer des économies d'échelle (réduction des charges fixes - tels que les salaires, véhicules et locaux – et variables – économies d'échelle sur les pièces de rechange par exemple), un certain dynamisme économique permettant aux usagers d'avoir un revenu monétaire régulier pour pouvoir s'offrir un branchement particulier et un système nécessitant un minimum de ressources énergétiques additionnelles. Les projets peuvent influencer ces facteurs en essayant de regrouper dans un même appel d'offre un système dans un centre rural dense (et profitable pour le investisseur-gestionnaire) et des systèmes moins profitables dans les villages avoisinant. Les projets peuvent également contribuer à soutenir le potentiel économique d'une région en couplant l'intervention dans le domaine de l'eau potable avec des activités génératrices de revenus.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le modèle investisseur-gestionnaire permet donc de mobiliser des investissements locaux supplémentaires pour la construction ou la réhabilitation de réseaux d'adduction d'eau potable et d'assurer une pérennisation du service sur le long terme. Les aspects du contexte socio-économique (dynamisme économique) et politiques (soutien du gouvernement aux PPP et à la tarification du système de l'eau) et les spécificités techniques (type de système d'AEP) jouent un rôle important dans la potentielle viabilité du service. De plus il est primordial que le système puisse être rentable. Il est important que la commune, soutenue par les projets, mettent en place des périmètres de délégation avec des systèmes permettant un retour sur investissement dans les 5 à 7 ans, tout en maintenant un prix abordable pour toutes les catégories de population. Il est aussi capital de bien comprendre les aspects contextuels, techniques et commerciaux avant de mettre en œuvre un tel projet. Des variantes du modèle d'investisseur-gestionnaire doivent être expérimentées pour les petits systèmes isolés pour lesquels la rentabilité du service ne peut pas être assurée.

6 MENTIONS

Les contenus de l'article sont issus des expériences de deux programmes à Madagascar :

- Le Programme MUNSINGEN se réalise dans le cadre d'une coopération décentralisée de la commune de Münsingen en Suisse dont la mise en œuvre est confiée à HELVETAS Swiss Intercooperation Madagascar

- Le Programme RATSANTANANA cofinancé par la DDC¹ entre dans le Swiss Water and Sanitation Consortium Phase II est exécuté par HELNETAS Swiss Intercooperation Madagascar en partenariat avec l'ONG malgache TARATRA

¹Direction du Développement et de la Coopération Suisse