



Études et Travaux
en ligne n° 46



Léa Barbier, Mathieu Le Corre

Institutions, acteurs locaux et régulations d'une action publique « réussie »

Étude de cas du programme Méddea d'accès à l'eau à Madagascar

LES ÉDITIONS DU GRET



Référence du document

Barbier Léa, Le Corre Mathieu, *Institutions, acteurs locaux et régulations d'une action publique « réussie »*. Étude de cas du programme Méddea d'accès à l'eau à Madagascar, Éditions du Gret, Coll. Études et Travaux en ligne n° 46, 2016, 96 p.

Auteurs

Léa Barbier a rédigé cette étude à l'occasion de son stage de Master 2 en « Développement économique et relations internationales », sous la direction de Catherine Baron, à l'Institut d'études politiques de Toulouse. Elle est désormais co-fondatrice d'une entreprise de l'Économie sociale et solidaire, Kelbongoo, qui permet de vendre en circuit-court des produits fermiers locaux de qualité à des prix accessibles à tous, tout en rémunérant équitablement les producteurs.

Mathieu Le Corre anime le programme Eau potable, assainissement et gestion des déchets du Gret depuis 2015. De 2008 à 2010, il a été en charge du projet Méddea à Madagascar et a contribué depuis au montage et au suivi de la deuxième phase de ce projet. Il est aujourd'hui responsable des projets eau et assainissement du Gret au Cambodge, aux Comores, à Madagascar et en République démocratique du Congo.

Réécriture : François Enten.

Relecteurs : Marie Camus, Véronique Beldame, Danièle Ribier.

Cartographe : Olivier Andriamparivonimalala

Domaine (s) : Eau potable, développement rural.

Zones géographiques : Madagascar.

Mots clés : services essentiels, eau potable, bourg ruraux, institutions, Madagascar.

Mise en ligne : avril 2017.

Maquette de couverture : Hélène Gay.

Collection Études et Travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants du Gret (rapports de programme de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne »).

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « Publications »).

www.gret.org

Contact : edition@gret.org

Sommaire

Sigles et acronymes	4
Introduction.....	5
PREMIÈRE PARTIE – Problématisation et contexte institutionnel	
Méddea, pour une action publique locale « réussie ».....	9
Évolution des politiques de décentralisation et du secteur de l'eau	19
DEUXIÈME PARTIE – Réseaux, acteurs et outils	
Réseaux et acteurs institutionnels – Délibérations collectives sur les attributions de rôles.....	37
La planification territoriale	54
TROISIÈME PARTIE – Étude de cas d'Ambohibary	
Un cadre communal de régulation – Le cas d'Ambohibary	65
Ambohibary, six ans après.....	88
Conclusion	93
Bibliographie	95

Sigles et acronymes

AEP	Approvisionnement en eau potable
Andea	Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement
Ar	Ariary – unité monétaire malgache (depuis 2005)
BPOR	Budget programme par objectifs régionaux
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
DDR	Direction du développement régional
DGEA	Direction générale de l'eau et de l'assainissement
DirMineau	Direction régionale du ministère de l'Eau
FMG	Franc malgache – unité monétaire malgache (jusqu'en 2005)
Jirama	Jiro sy Rano Malagasy – Compagnie nationale d'eau et d'électricité de Madagascar
Krafakao	Kaomision'ny rano sy famahadiovana kaomoninaly – Commission communale eau et assainissement
LP2D	Lettre de politique de décentralisation et déconcentration
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
Méddea	Mécanismes durables de développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement
Mineau	Ministère de l'Eau
MPRDAT ou MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire rattaché à la présidence de la République
PCD	Plan communal de développement
PCDEA	Plan communal de développement de l'accès à l'eau et de l'assainissement
PN2D	Programme national de décentralisation et de déconcentration
PPP	Partenariat public-privé
PRD	Plan régional de développement
Sorea	Organisme régulateur du service public de l'eau et assainissement
STD	Service technique déconcentré
WASH	Water, Sanitation and Hygiene – Eau, hygiène et assainissement

Introduction

Une action publique est dite « réussie » lorsque, aménageant les dispositifs existants et facilitant la participation de tous les acteurs concernés, elle s'accompagne d'une bonne insertion institutionnelle. Dans le contexte institutionnel flou et mouvant des politiques malgaches de décentralisation, comment la mise en œuvre d'un programme pour l'accès aux services essentiels, comme action publique « réussie », se traduit-elle concrètement ? Quels sont les apports et les limites rencontrés ? À l'échelle communale, comment les jeux d'acteurs locaux y contribuent-ils, ou non ? Comment les acteurs locaux interagissent-ils avec l'équipe projet, et comment leurs logiques font-elles sens ? Et que reste-t-il du programme quelques années après ?

Nous traiterons de ces questions à partir d'une étude de cas à Madagascar sur le programme Méddea d'approvisionnement en eau et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des acteurs communaux et les compétences privées (phase I : 2008-2012).

À l'époque, l'équipe projet a fait le pari de :

- renforcer la commune comme acteur décentralisé ;
- tester la délégation du service de l'eau à des opérateurs privés locaux ;
- créer des instances de concertation insérées dans le dispositif existant ;
- travailler sur les normes et procédures, par exemple en formalisant des outils de planification communale de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Cette publication interroge le programme au prisme des critères d'une action publique « réussie » et d'une analyse socio-anthropologique plus approfondie des jeux d'acteurs locaux menée sur l'un des terrains d'intervention de Méddea : la commune d'Ambohibary, dans la région du Vakinankaratra. Elle revient sur les résultats du programme observés six ans après.

Elle rassemble un travail d'enquête et rédactionnel conduit dans le cadre d'un master d'anthropologie de Léa Barbier (2010), une analyse des résultats par Mathieu Le Corre, chargé de programme du Gret (2016), et une réécriture du rapport initial par François Enten, en charge de l'animation scientifique.

Dans une première partie, les termes de problématique générale sont présentés autour de l'action publique « réussie » et de ses contradictions apparentes avec les choix opérés par l'équipe Méddea¹. L'évolution historique des politiques malgaches de décentralisation et du secteur eau est ensuite retracée pour souligner les ambiguïtés institutionnelles du contexte d'intervention.

La deuxième partie décline en deux temps les analyses sur les enjeux du programme : à travers les réseaux et la répartition des rôles des acteurs institutionnels d'une part, et l'exercice de planification communale, ses outils et instances de délibération d'autre part.

La troisième partie se consacre à l'étude de cas d'Ambohibary et décrit l'espace de régulation communal et les logiques des notables locaux impliqués dans le programme. Elle aboutit à une analyse de la situation à Ambohibary six ans après la fin du programme.

¹ Dans la suite du document, nous qualifierons indistinctement le programme Méddea et son équipe de « programme » ou d'« équipe ».

PREMIÈRE PARTIE

Problématisation et contexte institutionnel

Méddea

pour une action publique locale « réussie »

Le paysage institutionnel d'une action publique dans lequel s'insère tout programme de développement se caractérise par la diversité des institutions qui le composent – ministères, collectivités territoriales, services techniques déconcentrés, associations, opérateurs privés, etc. –, elles-mêmes régies par une multiplicité de règlements et de normes. L'action publique se caractérise par la nature composite de l'acteur public. Ainsi, « l'État n'est pas le seul acteur des politiques publiques mais, de surcroît, il n'est pas monolithique¹ ». Chaque acteur public, et particulièrement l'État, « est lui-même agi par la complexité et la différenciation de ses organisations, la diversité de ses dispositifs et de ses institutions susceptibles de produire des contradictions internes au champ étatique² ».

Une action publique « polyarchique » et concurrentielle

« Le modèle du jardin à la française des politiques publiques – structuré par des relations institutionnelles centre-périphérie et la notion d'intérêt général – se voit aujourd'hui concurrencé ou complété par celui de la gouvernance, règne de la polyarchie et de la négociation. Dès lors que les acteurs se multiplient et que les pouvoirs se fragmentent, la construction collective de l'action publique, sa problématisation, passent par le partenariat, le contrat, l'intermédiation et la délibération³. » Les processus de définition et de mise en œuvre d'une action publique sont donc portés par une « polyarchie institutionnelle » qui se décline à chaque niveau entre l'État central et ses niveaux décentralisés, et les autres acteurs institutionnels. « Tant au Nord qu'au Sud, [elle] n'est plus seulement l'exercice de l'autorité d'un seul acteur, c'est la capacité à faire agir de concert plusieurs acteurs. C'est une construction continue, visant à rassembler cette diversité autour d'objectifs définis en commun, par la prise en compte de logiques et de contraintes différentes et propres à chaque acteur économique, social ou politique⁴. »

En outre, les rapports entre les institutions sont souvent marqués par la rivalité et la méfiance, par une concurrence ayant pour enjeux légitimité, pouvoir et ressources, elle-même aggravée par le chevauchement des responsabilités dans les textes de loi ainsi que par la rareté des ressources financières. Au sein même de l'administration, les services peuvent entrer en compétition afin d'acquérir de nouvelles compétences, et par là même du pouvoir. Cette logique de concurrence fait partie intégrante des dynamiques d'élaboration des politiques publiques⁵.

¹ DELVAUX B., *L'action publique ou analyser la complexité*, Revue de littérature (partie 4), Knowledge and Policy in education and health sectors, 2007.

² COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique » in Boussaguet L. Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 599-607.

³ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in Développement, action publique et régulation, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France.

⁴ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

⁵ MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003.

S'insérer dans des dynamiques institutionnelles par l'intermédiaire d'un projet, c'est entrer dans un jeu de rapports de force et de compétition entre les institutions en présence, aux niveaux nationaux, régionaux et locaux. C'est aussi comprendre qu'une institution, quelle qu'elle soit, est engagée dans une lutte pour sa survie, qui conditionne certains de ses choix, si bien que ces derniers ne sont pas uniquement issus de la volonté d'atteindre un objectif « technique ». Comprendre la mécanique sociale de production d'une politique publique requiert d'analyser plus finement les relations de rivalité et de collaboration entre les acteurs ou groupes d'acteurs qui y participent. Cette étude passe par un décryptage du statut de chaque acteur ou groupe d'acteurs, et par la compréhension de leurs logiques, pratiques et représentations.

• Qu'est-ce qu'une action publique « réussie » ?

Pour les ONG de développement, participer à une action publique « réussie » dans un contexte « polyarchique » ambigu et concurrentiel implique de faciliter la participation de tous les acteurs institutionnels légitimes dans les prises de décisions, et de faciliter la transparence de ces dernières. Cela nécessite de décloisonner les espaces de décision en les remplaçant par un « espace local public, partagé par tous dans l'intérêt de tous » afin de permettre de « sortir des logiques privées ou étroitement communautaires qui prévalent actuellement⁶ ». En ce sens, les principes d'une action publique « réussie » rejoignent les analyses d'un « espace public » idéal, défini comme « un espace de négociation (les débats doivent être publics), d'accords explicites (sous forme de contrat, serment, promesse, engagement, pacte, décision réglementaire), où les parties s'engagent formellement les unes vis-à-vis des autres à en respecter les clauses (cela implique au préalable la connaissance partagée, publique, donc commune à tous, des enjeux en cause). Ces enjeux, et les accords explicites sur ceux-ci, doivent faire l'objet d'une information publique auprès de toute la population (exigence de transparence)⁷ ». C'est aussi « un espace politique qui excède les relations d'interconnaissance et de face-à-face quasi quotidien, qui ne reconnaît pas les hiérarchies propres à l'espace communautaire » et qui permet « de conduire la négociation dans un espace véritablement public en évitant le phagocytage par les réseaux clientélistes privés ou communautaires qui structurent toujours l'essentiel de la population⁸ ».

Plus spécifiquement, s'engager dans le portage d'une action publique « réussie » passe par une « bonne » insertion institutionnelle du projet, c'est-à-dire que ce dernier doit se conformer au cadre légal et à l'esprit des politiques publiques nationales en vigueur, et en particulier aux prérogatives des institutions étatiques locales et à leur pouvoir de décision. Il s'agit de respecter les institutions au sens d'organisation, mais aussi au sens des lois et règles en vigueur dans les politiques publiques nationales. Cette bonne insertion institutionnelle consiste donc en une mise en réseau des acteurs institutionnels, clarifiant leurs rôles et créant des référentiels communs. Elle repose sur la mise en place d'outils communs de planification et de formalisation des procédures, des appels d'offres, des grilles d'indicateurs ou encore des dossiers de manifestation d'intérêt des communes. Elle cherche également à renforcer les capacités des acteurs communaux par le biais de formations (sur le Code l'eau, les appels d'offres, etc.). Le projet revendique alors une posture d'accompagnement à la négociation entre les acteurs, par la traduction de la diversité des représentations, des logiques et intérêts autour des objectifs communs de l'action.

Pour les ONG, les difficultés rencontrées pour une « bonne » insertion institutionnelle du projet résident d'une part dans l'ambiguïté des lois sur les rôles et attributions des institutions : en jonglant entre respect des lois et respect de l'esprit de la politique publique, les ONG doivent être capables de questionner ces contradictions afin de ne pas les reproduire dans la mise en œuvre de leurs programmes. D'autre part, l'enjeu d'un projet est d'éviter de se retrouver piégé dans des logiques clientélistes, tout en s'assurant que les institutions locales conservent leur pouvoir de décision et leurs prérogatives légales. Pour cela, l'ONG doit faciliter la coordination des acteurs par un fonctionnement en réseau et s'assurer que les actions s'insèrent dans un référentiel commun⁹.

⁶ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, op.cit.

⁷ BOUJOU J., « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Autrepart*, n°14, 2000, p. 143-163.

⁸ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération » in Gemdev, Université du Mali, *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Karthala, 2005.

⁹ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique », op.cit.

L'ancrage local comme gage d'une action publique décentralisée « réussie »

L'une des caractéristiques d'une action publique locale « réussie », dans le contexte de la décentralisation, serait de favoriser le renforcement de la légitimité politique des collectivités locales. En effet, « la légitimité politique des collectivités territoriales est révélée par leur capacité à constituer autour d'elles un espace public de proximité, un espace de délibération où puisse se former un jugement politique dûment informé du point de vue d'autrui¹⁰ ». « Cette légitimité réside précisément dans la capacité à ouvrir et à faire vivre ces espaces de délibération et de concertation entre différents types d'acteurs (économiques, administratifs, professionnels, sociaux, politiques, etc.), c'est-à-dire dans la capacité à permettre que s'articulent des appartenances radicalement différentes (villageoises, économiques, religieuses, politiques, etc.). » Or, dans le contexte des interventions de développement, « chaque action de développement constitue une [...] épreuve où se consolident (ou se défont) les diverses légitimités [...] de la collectivité territoriale ». Ainsi, en fonction de la façon dont elles sont menées, les interventions des ONG « instrumentalisent, renforcent ou contrecarrent le processus de décentralisation ».

• La délégation communale comme choix d'action publique

Enfin, au niveau sectoriel, l'émergence de la délégation des services publics implique une redéfinition du rôle joué par la collectivité dans les politiques de décentralisation : « Ce n'est pas à [la collectivité] de fournir le service, mais elle contrôle l'entreprise et mène une politique lui permettant de s'assurer que l'intérêt général est respecté¹¹. »

Dans le cadre d'une délégation de service public, divers acteurs sont impliqués : institutions, entreprises, associations d'usagers, ONG, etc. Garantir la pérennité de l'action publique de la délégation, et par là même la qualité des services d'eau, suppose de « concilier des objectifs potentiellement contradictoires [...] incarnés par des acteurs aux intérêts divergents¹² ». Elle implique la mise en place d'un « cadre de régulation solide, d'un mécanisme de régulation résistant à d'éventuels aléas politiques » qui garantisse un équilibre entre intérêts divergents. Ainsi, dans ce cadre particulier, « la responsabilité de la puissance publique est de garantir l'intérêt général, de défendre les usagers, les principes d'équité, d'accessibilité, d'égalité de traitement » mais sans fournir elle-même directement le service. Elle doit exercer un rôle de contrôle sur l'entreprise, qui est l'un des mécanismes de régulation de la délégation de service public (avec le contrat ou encore la délibération) permettant de parler d'action publique « réussie ».

Il existe deux modes de régulation des services publics : d'une part, la création d'espaces de concertation, de négociation et de dialogue entre parties prenantes ayant des intérêts divergents au sujet de la construction d'une action publique négociée, et d'autre part, la mise en place de garanties ou garde-fous afin d'éviter que l'intérêt de l'un des acteurs engagés ne prime sur celui des autres. Ces mécanismes de régulation sont caractéristiques d'une action publique « réussie », lorsque celle-ci prend la forme d'une délégation de service public.

¹⁰ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Enjeux du programme Méddea

Les objectifs de Méddea sont d'améliorer l'approvisionnement en eau potable des communes et de renforcer les capacités de la maîtrise d'ouvrage des acteurs communaux, ainsi que les compétences privées. Le programme s'est déroulé dans la région de Vakinankaratra (communes d'Anjoma Ramartina, d'Ambohibary, d'Ambohilasina, d'Ambano puis d'Ambohidranandriana) et dans celle de l'Atsinanana (communes de Foulpointe et de Mahatsara).

En tant que programme pilote, Méddea cherche de façon explicite à influencer la mise en œuvre des politiques publiques du secteur de l'eau tout en respectant la réglementation en vigueur, qu'il s'agisse du Code de l'eau ou des textes de loi sur la décentralisation. Le programme a pour ambition de rendre opérationnel le Code de l'eau, c'est-à-dire de tester sa pertinence pratique et de mettre au point des outils reproductibles en produisant des référentiels et outils issus de l'expérimentation de terrain. Il a aussi pour objectif de développer des méthodes d'appui institutionnel favorisant un renforcement des compétences des institutions étatiques locales en vue de l'actualisation de leur rôle légal. Dans cette logique, l'équipe du programme cherche à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes par la planification, la définition des solutions techniques et organisationnelles et par la mise en place de délégations de service public, en passant des contrats avec des entreprises privées locales. Ces dernières ont une fonction d'investisseurs-gestionnaires, dont le rôle est d'installer les infrastructures, de gérer le système pendant la durée indiquée dans le contrat de délégation et de prendre en charge une partie du coût de la mise en place du réseau.

L'opérationnel, l'institutionnel et l'appui au secteur privé se situent donc au même niveau : réalisation des travaux d'investissement ou de remise à niveau en eau potable, renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes et des compétences privées.

- **Méddea, un programme pilote d'innovations techniques et organisationnelles**

Se déroulant de janvier 2008 à décembre 2012, Méddea a donc duré cinq ans au lieu des quatre initialement prévus. Le programme avait pour ambition de participer à la co-production des politiques publiques du secteur de l'eau à Madagascar ainsi qu'à leur mise en œuvre opérationnelle.

LES RÉSULTATS ATTENDUS

- Les communes cibles connaissent le Code de l'eau.
- Une planification locale du secteur de l'eau et de l'assainissement existe dans au moins six communes. Une trentaine de responsables et d'adjoints communaux sont formés.
- Un mécanisme régional de sélection des demandes est validé.
- 5 000 familles bénéficient d'un système d'alimentation pérenne en eau potable.
- Une amélioration de l'assainissement pour 3 000 familles, dont 2 500 par un accès à des latrines individuelles et 500 par un système collectif.
- Des technologies existantes de distribution d'eau potable et d'assainissement sont améliorées et normalisées, de nouveaux systèmes de traitement de l'eau sont validés.
- Une vingtaine de structures de gestion communale ou privée sont en place. Une centaine de personnes sont formées.
- Au moins 30 000 personnes connaissent les bonnes pratiques d'hygiène.
- Un renforcement des acteurs privés et publics du secteur de l'eau et de l'assainissement est réalisé. Une trentaine de petits entrepreneurs sont concernés.
- Un observatoire de la mise en œuvre du Code de l'eau est fonctionnel et les résultats de Méddea sont capitalisés et vulgarisés.

- **Des objectifs techniques et institutionnels**

Méddea était piloté par le Gret et mis en œuvre avec les ONG Aquassistance (France), Taratra et Frères de Saint-Gabriel (Madagascar). Pour l'essentiel, son financement provenait de l'Union européenne, de l'Agence française de développement, du Fonds Suez Environnement initiatives et, dans une moindre mesure, de l'association Aquassistance, de la région Auvergne, de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et des usagers. Ses objectifs étaient les suivants :

- améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations ;
- développer les compétences des différents intervenants et acteurs concernés (objectif global) ;
- tester et valider les mécanismes d'appui à la professionnalisation des acteurs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans le monde rural, conformément à la réglementation en vigueur et aux critères d'efficacité technico-économique et sociale (objectif spécifique).

Le programme reposait sur les grands principes suivants :

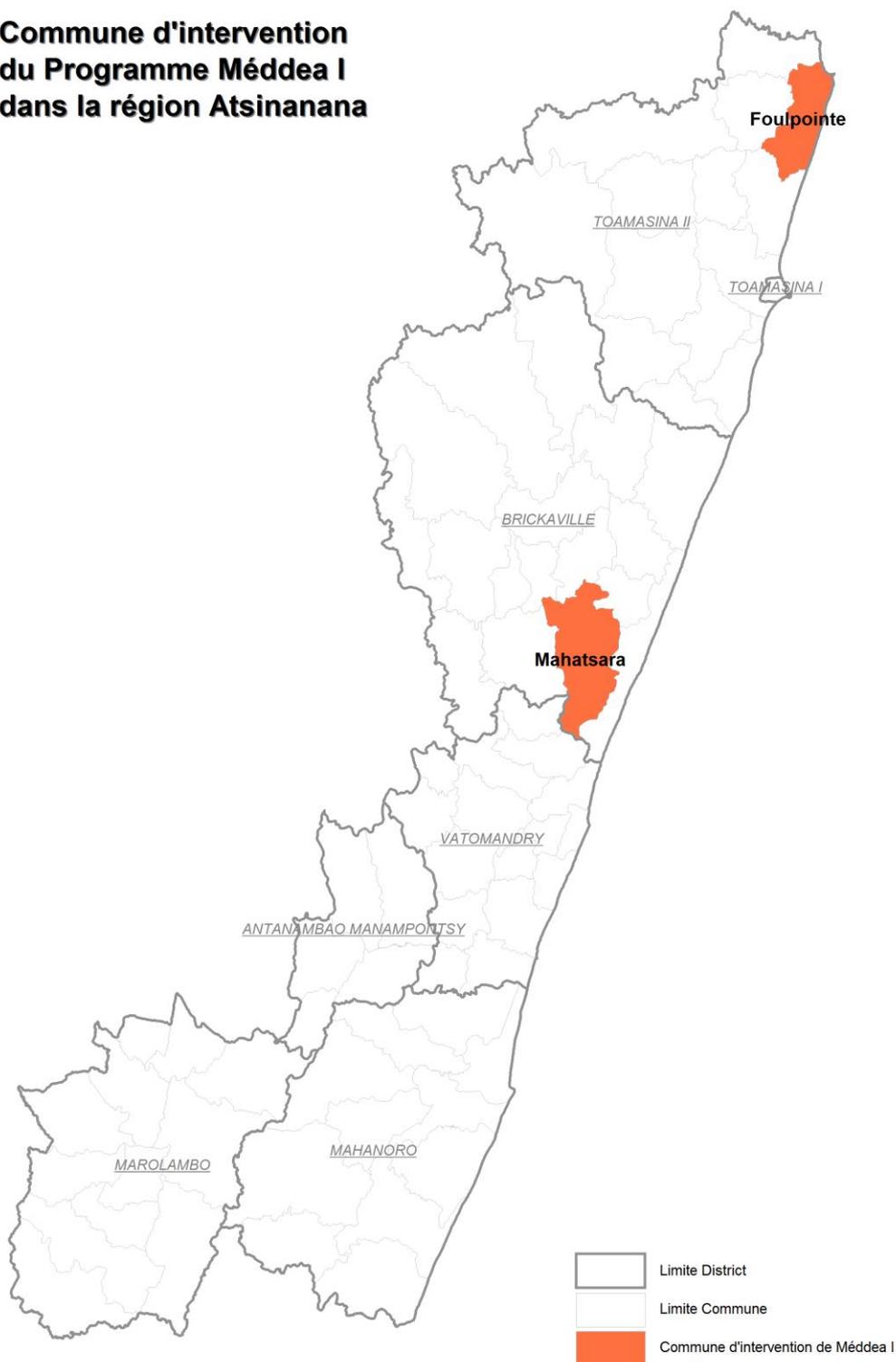
- **Innovation et flexibilité** : plusieurs solutions doivent être proposées, testées et validées par l'expérience. Les solutions et spécifications techniques, les processus de passation des marchés et les contrats de délégation doivent être adaptés au contexte rural.
- **Implication et responsabilisation de usagers** : ces derniers ont la possibilité de « choisir » différents niveaux de service et sont organisés en associations afin de contrôler la qualité du service, assuré par des gestionnaires privés. L'appropriation des systèmes par les usagers doit être facilitée par le recours à de petits entrepreneurs locaux et par l'utilisation de technologies simples et fiables aux faibles coûts de fonctionnement, grâce au captage et à la distribution gravitaire de l'eau.
- **Intégration dans le contexte sectoriel, institutionnel et social** : le programme s'inscrit dans le Code national de l'eau, qui structure les interventions dans ce secteur. Le rôle de maître d'ouvrage des communes est un axe fondamental d'intervention et de développement.

Le programme doit proposer des innovations techniques et organisationnelles afin de concilier efficacité technique, économique et sociale. Les dispositifs mis en œuvre s'appuient sur une séparation des fonctions de définition, de contrôle et de gestion du service, ainsi que sur des partenariats publics-privés. Ils doivent servir de démonstration et de modalités pilotes de l'application du Code de l'eau, et faire office de références réutilisables dans d'autres zones de Madagascar.

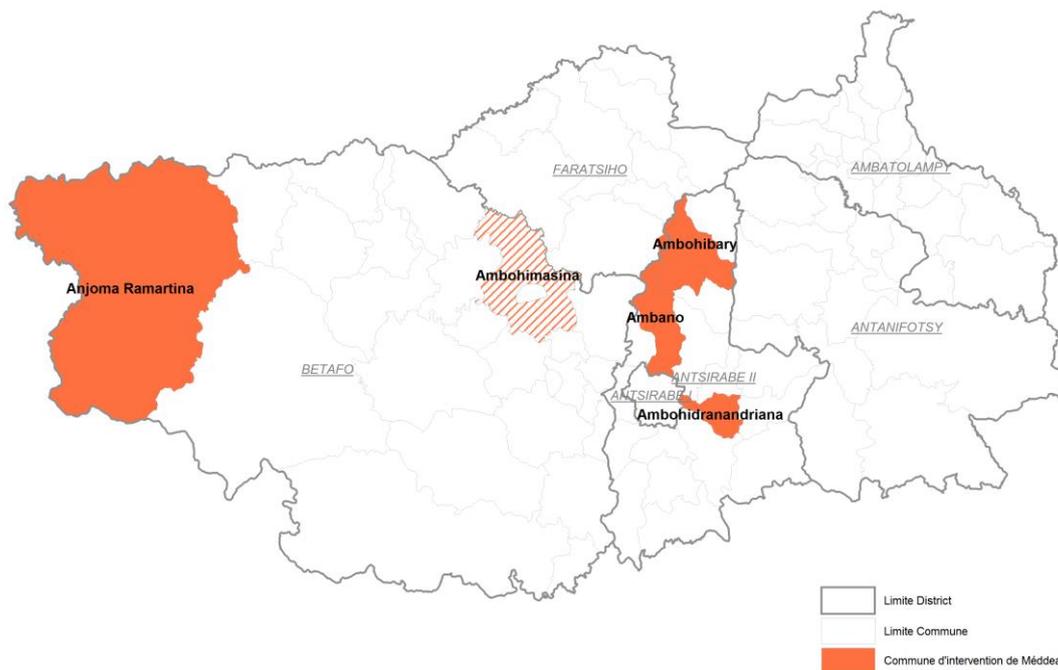
**Zone d'intervention
Programme Méddea I**



**Commune d'intervention
du Programme Méddea I
dans la région Atsinanana**



**Commune d'intervention
du Programme Méddea I dans la région Vakinankaratra**



Le programme a donc privilégié la voie de l'insertion institutionnelle en entretenant des rapports étroits avec les institutions étatiques locales et en s'adaptant aux normes et règles en vigueur. Les différentes entités impliquées dans le programme sont présentées dans le tableau suivant¹³.

Les différentes entités du programme Méddea

	ORGANISME	NATURE ET FONCTION
NIVEAU COMMUNAL	Commune	Maître d'ouvrage des services d'eau selon le cadre légal.
	Krafakao	Commission eau et assainissement communale, comprenant des membres du conseil communal.
	Bureau d'études (PCDEA)	En charge de réaliser la planification communale de développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement.
	Comité de projet	Comité <i>ad hoc</i> de notabilités intéressées par l'amélioration de l'accès à l'eau, interface de l'équipe avec les habitants.

¹³ Les districts n'y sont pas mentionnés. S'ils ont une importante responsabilité dans la validation de la légalité des actes communaux, ils n'ont été impliqués que de façon informelle lors de la phase initiale du programme.

Institutions, acteurs locaux et régulations d'un action publique « réussie »

	Bureau d'études (contrôle)	En charge de contrôler les travaux réalisés par l'investisseur-gestionnaire ou l'entreprise qu'il aura recruté.
	Association des usagers du réseau d'eau potable AUE	Structure de type « association de consommateurs » avec une mission de défense des droits.
NIVEAU RÉGIONAL	Direction régionale de l'Eau et de l'Assainissement (DREA ou DirMineau)	Service déconcentré en région du ministère de l'Eau.
	Comité de pilotage régional	Présidé par le directeur du développement régional, il réunit la direction régionale de l'Eau et de l'Assainissement, les communes participantes et les ONG.
NIVEAU NATIONAL	Direction générale de l'Eau et de l'Assainissement (DGEA)	Direction opérationnelle du ministère de l'Eau (Mineau).
	Agence de bassin	Six agences de bassin devaient être créées, Elles avaient en théorie un rôle dans la gestion de la ressource.

LÉGENDE

Entités ad hoc créées par le programme.

Entités malgaches formelles

Cette approche d'intégration institutionnelle a guidé la démarche du programme dans l'application des procédures, les modalités de prise de décision (choix de la commune, du bourg, de la source, etc.) ainsi que dans la volonté de transparence des informations entre toutes les échelles décisionnelles (nationale, régionale, communale). Elle s'est appuyée à l'échelle communale sur un outil de programmation adapté aux secteurs de l'eau et de l'assainissement : le Plan communal de développement de l'accès à l'eau et de l'assainissement (PCDEA). La démarche de planification du PCDEA consistait en :

- la mise en place et la formation d'une commission communale eau et assainissement (Krafakao), pour alimenter les débats du conseil communal sur ces questions ;
- la conduite d'inventaires des besoins, des équipements et des ressources existantes ;
- l'élaboration des fiches avant-projet très sommaires (APTS) pour chaque sous-projet ;
- la priorisation des projets par le Krafakao ;
- la finalisation d'un document PCDEA récapitulant les projets, accompagné de cartes.

En cela, Méddea a su éviter l'un des écueils classiques pour de nombreux projets de développement, à savoir celui de ne « s'intéresser exclusivement [qu']aux incidences de la décentralisation sur le développement local¹⁴ » et de rester indifférent à la dimension politique du projet, en renonçant par exemple à participer aux processus de délibération publique en assemblées au profit de négociations rapides, discrètes et toujours « dominées par des considérations techniques ».

¹⁴ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », in Gemdev, Université du Mali, Mali-France : regards sur une histoire partagée, Karthala, 2005.

Le choix de privilégier l'insertion institutionnelle du projet est confronté à plusieurs contradictions mettant en tension les intentions de renforcement institutionnel et les exigences d'efficacité opérationnelle. Tout d'abord, en choisissant d'intervenir à l'échelle des collectivités décentralisées, il a fallu, pour des questions d'impératifs de calendrier opérationnel, procéder à des choix unilatéraux en termes de cibles géographiques (choix des régions et districts) et de critères d'intervention, réduisant ainsi les instances de concertation (comité régional de pilotage) à des espaces de validation en contradiction avec la démarche délibérative du projet. Ensuite, le projet a privilégié l'option de délégation du service auprès d'entreprises privées locales. Enfin, en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage, Méddea s'est substitué aux instances gouvernementales de coordination (régions et directions régionales du ministère de l'Eau).

- Quelles marges de manœuvre les choix opérés par l'équipe Méddea en termes de cibles géographiques laissent-ils aux acteurs décisionnels engagés dans une démarche de négociation ?
- Quelles sont les implications du renforcement des communes et de la délégation de service sur le rôle d'intermédiation de l'équipe Méddea entre les parties prenantes, ainsi que sur les outils et instances mis en place dans le cadre du projet ?
- Quels garde-fous techniques et organisationnels le projet met-il en place pour contenir les dérives clientélistes ?
- Comment les acteurs locaux se saisissent-ils du projet ?
- Que reste-t-il du projet aujourd'hui ?

Le but de cette publication est de répondre à ces différentes questions afin de voir si Méddea s'approche ou non de la définition d'une action publique « réussie » dans le cadre du processus de décentralisation. Nous analyserons les modalités de mise en œuvre des dispositifs du programme et de ses mécanismes institutionnels au prisme de leur efficacité et de leur légitimité. Nous proposons de mieux comprendre comment les logiques de concurrence pour la captation de ressources et pour leur légitimation institutionnelle peuvent sous-tendre les actions des institutions et des groupes d'acteurs qui les composent.

Évolution des politiques de décentralisation et du secteur de l'eau

Nous restituerons dans cette partie le processus historique d'élaboration des politiques publiques à Madagascar lors des étapes de leur déconcentration et décentralisation, en nous intéressant plus précisément au secteur de l'eau. Nous verrons que le programme s'inscrit dans une continuité historique d'instabilité des processus de décentralisation des politiques de l'eau, présidée par le flou des normes et le chevauchement des rôles des acteurs institutionnels, en particulier pour les collectivités et la délégation des services publics. En donnant à voir la complexité du contexte d'intervention, cette perspective historique montre comment le programme résulte de rapports plus ou moins structurés et négociés avec les institutions publiques.

Le paysage institutionnel des politiques publiques malgaches est partagé entre les autorités étatiques et les acteurs déconcentrés et décentralisés (services techniques déconcentrés STD, collectivités, etc.). Chaque acteur institutionnel, doté de sa légitimité, peut prétendre participer à la co-production de politiques publiques locales, y compris lorsqu'elles intègrent des projets de développement¹⁵. Encadrée par des législations définies au niveau national, le processus de décentralisation accorde aux collectivités locales des compétences étendues, jusqu'alors réservées à l'État, et crée de nouvelles institutions à l'échelle régionale, comme indiqué dans le tableau suivant.

Organisation théorique actuelle du territoire malgache

ENTITÉ	PERSONNALITÉ JURIDIQUE	DÉLIBÉRATIF	EXÉCUTIF	COMMENTAIRE
Province	oui	Conseil provincial élu (les sénateurs et députés du territoire sont membres de droit)		Les élections sont au suffrage universel non qualifié.
Région « décentralisée »	oui	Conseil régional élu (les sénateurs et députés du territoire sont membres de droit)	Chef	Les élections sont au suffrage universel non qualifié.
Région « déconcentrée »	non		Chef	Il s'agit du chef de région élu.
District	non		Chef nommé	
Commune urbaine ou rurale	oui	Conseil communal élu	Maire élu	Les élections sont au suffrage universel direct.
Fokontany	non		Chef nommé	Vote, cinq noms au maire puis trois noms au chef de district, qui choisit.

¹⁵ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

Le remodelage du paysage institutionnel, lié à la décentralisation, complexifie l'espace d'intervention, dans lequel se joue la redéfinition des rapports entre les citoyens, les collectivités décentralisées (commune, région, province) et l'État. Or, le cadre institutionnel de décentralisation reste flou : un cadre législatif et institutionnel ambigu, des rôles et responsabilités entre collectivités mal définis, des carences en légitimité et moyens, des collectivités plus ou moins anciennes et fragiles, des rapports entre citoyens et collectivités difficiles, etc. Ce flou est propice à engendrer des rapports de méfiance et de rivalité entre les parties prenantes, qui se concurrencent pour accroître leur légitimité et l'accès aux ressources.

Plusieurs indices rendent manifestes les difficultés et les résistances du pouvoir central à rendre effective la décentralisation imposée par les organisations internationales. Si la décentralisation et la déconcentration sont, à l'époque du programme, des objectifs affichés par le gouvernement¹⁶, la mise en place d'un ministère en charge de la décentralisation s'avère chaotique et inachevée. Le ministère change de nom à deux reprises en six mois : du ministère auprès de la présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire (MPRDAT ou MDAT), il devient le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, pour finalement se transformer en ministère auprès de la présidence de la République chargé de la Décentralisation.

Parce que cette tension entre centralisation et décentralisation découle des prises de positions idéologiques des régimes successifs depuis la création de l'État moderne, nous proposons de revenir sur l'historique des rapports de l'État central vis-à-vis des collectivités.

Évolution des politiques de déconcentration et de décentralisation

Le découpage administratif actuel (*fokontany*, commune, district, région et province) découle de la création successive d'entités administratives entre 1960 et aujourd'hui. Comme l'indique le tableau ci-contre, les différentes strates hiérarchiques des entités territoriales n'ont pas été créées chronologiquement. Instaurées sous la Première République, les communes bénéficient ainsi d'une double légitimité par rapport aux régions, mises en place plus tardivement sous la Troisième République : une légitimité d'antériorité ainsi qu'une légitimité électorale, car le conseil municipal est élu là où le chef de la région est désigné par le ministère de l'Intérieur. Les régions apparaissent dans la Constitution de la Troisième République, mais peinent à émerger comme collectivités territoriales décentralisées. Fonctionnant tout d'abord comme des subdivisions administratives, elles évoluent grâce à la nomination des chefs de région et à l'élection des conseils régionaux. Il est intéressant de noter la façon dont les passages successifs des provinces autonomes (comme entités décentralisées) en délégation spéciale (simple subdivisions administratives), qui disparaissent pour réapparaître, révèlent la tension entre un modèle de décentralisation de type fédéral et un modèle de centralisation, prônés chacun leur tour par les différents régimes.

Le schéma de décentralisation en vigueur lors de la mise en œuvre du programme correspond à la situation de 2007.

¹⁶ Le défi 6 de l'engagement 1 du Madagascar Action Plan (MAP), document d'orientation générale de la politique à Madagascar, est de « décentraliser l'administration publique ».

Chronologie du découpage administratif malgache (1960-2014)

	I ^{ère} RÉPUBLIQUE 1960-1972	II ^{ème} RÉPUBLIQUE 1975-1991	III ^{ème} RÉPUBLIQUE 1992-2009					IV ^{ème} RÉPUBLIQUE 2014
			1994	1998	2001	2004	2007	
PROVINCE	<i>Faritany</i>		Délégation spéciale	Province autonome	Délégation spéciale			Province
RÉGION			Non mise en place			Chef nommé		Chef nommé Conseil élu
DISTRICT		<i>Fivondronampkontany</i>	Sous-préfecture					District
COMMUNE	Commune	<i>Firaisampokontany</i>	Commune (conseil municipal élu)					
FOKONTANY			Chef élu au suffrage universel			Chef élu par la commune		Chef nommé par le district

- **Le centralisme des deux premières républiques (1960-1991)**

La mise en place d'une administration locale a débuté sous le régime monarchique. Elle s'est prolongée durant la période coloniale. C'est à partir de la création de l'État indépendant, lors de la proclamation de la Première République en 1960, que s'est amorcée une politique de déconcentration.

La déconcentration « postcoloniale » de la Première République (1960-1972)

Au lendemain de la proclamation de l'Indépendance, la République dirigée par Philibert Tsiranana opte pour une déconcentration fondée sur deux entités territoriales (provinces et communes), qui exécutent les mesures politiques décidées au niveau central. La déconcentration cherche à rendre plus efficace, au niveau local, l'exécution des politiques publiques et la prestation de services publics découlant des décisions centrales. Fortement encadrées par l'État, les initiatives de ces entités sont soumises à un contrôle en amont. La question de la participation citoyenne à la démocratie locale ne se pose pas, bien que les maires soient élus par leurs administrés.

L'enjeu de cette déconcentration est de « communaliser » le territoire, c'est-à-dire de structurer les groupements de villages afin qu'ils soient aisément administrés par l'État central. De nombreuses communes voient le jour. Leur institutionnalisation est inspirée par la recherche d'un cadre territorial cohérent pour l'exécution d'actions d'un programme de développement économique national élaboré par l'État, et non par la recherche d'une dynamique collective locale ayant pour objectif l'autonomisation de ces communes. Dans l'indifférence du nouveau gouvernement à l'égard des structures traditionnelles de pouvoir local, les communes perdurent de façon latente. En 1972, un mouvement de contestation révèle une crise face à un pouvoir central « qui n'a pas su trouver une bonne assise sociale dans la phase d'appropriation de l'administration publique¹⁷ ».

¹⁷ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », *op.cit.*

La tentative de décentralisation « populaire » de la Deuxième République (1975-1991)

La Deuxième République, dirigée par Didier Ratsiraka, s'aligne sur le bloc soviétique pour adhérer au principe de démocratie populaire qui, grâce à « la structuration du monde rural en vue d'une maîtrise populaire du développement », sert les objectifs gouvernementaux de démocratisation du pouvoir. « En 1975, c'est à la lumière du principe de démocratie populaire que la constitution de la Deuxième République a mis en place les quatre échelons de l'administration décentralisée, à savoir le *fokontany*, le *firaisampokontany* (commune, littéralement "accouplement de *fokontany*"), le *fi vondronampokontany* (district, littéralement "concentration de *fokontany*") et le *faritany* (province) qui sont paradoxalement régis par le principe de subordination hiérarchique, conformément à la doctrine véhiculée par le centralisme démocratique qui instaure au sein des collectivités locales une organisation pyramidale et une superposition des structures¹⁸ ». Ces niveaux administratifs chapeautent le *fokonolona*¹⁹, considéré par les décideurs politiques comme la communauté villageoise de base dans la société traditionnelle malgache. « L'institutionnalisation des *fokonolona* en tant que collectivité de base, durant la période de transition de 1972 à 1975, a mis au cœur des réformes la question de la légitimité du pouvoir politique par l'exercice de la participation citoyenne, puisqu'elle promouvait une légitimité issue de la base²⁰. » Toutefois, Françoise Raison-Jourde déconstruit le mythe du *fokonolona* comme « entité démocratique²¹ » en démontrant que cette institution, traditionnelle sur les Hautes Terres malgaches, est imposée sur l'ensemble du territoire sans tenir compte des particularités locales démographiques, économiques et culturelles.

Une nouvelle crise politique survient en 1991, cristallisant l'échec du régime de la Deuxième République.

• La Troisième République (1992-2009) : le début du processus de décentralisation

La première législature (1992-1997) : les communes au cœur de la décentralisation

La Constitution de la Troisième République, véhiculant les nouvelles valeurs de la démocratie parlementaire, est adoptée par voie référendaire le 18 septembre 1992. Albert Zafy dirige l'État durant une courte période marquée par un libéralisme économique et politique sans précédent. Celle-ci se prolonge lorsque Didier Ratsiraka reprend la tête du gouvernement en 1996. Les gouvernements successifs suivent les injonctions à la libéralisation et à la décentralisation des organisations internationales.

Les provinces subsistent et des présidents de délégation spéciale sont nommés à leur tête par l'État central. La Constitution de la première législature révèle une volonté d'accorder une réelle autonomie aux collectivités (régions, départements et communes) qui, avec la libre administration, sont les principes fondamentaux de cette réforme. « L'acquisition d'une personnalité morale confère d'abord aux collectivités locales une vie juridique qui leur est propre (arrêté municipal), mais aussi une autonomie administrative et financière (budget communal) et enfin une vie publique locale animée par des responsables locaux recrutés par la voie de l'élection²². »

L'État central reste responsable de la répartition des compétences des collectivités, qui conditionne le degré d'autonomie de chacune d'entre elles. Depuis 1992, toute la difficulté de cette réforme réside dans la définition de ces compétences par l'État.

¹⁸ ANDRIANIRINA L., *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspective*, mémoire de master, ENA, 2000.

¹⁹ Étymologiquement, on entend par ce terme la communauté d'individus (*olona* : individu, personne) issus de la même famille (*foko* : clan). Par extension, on parle plus volontiers de familles de même parenté et vivant dans une circonscription bien délimitée, comme le village ou le hameau. Cet espace de solidarité et de socialisation consacre la primauté du groupe sur l'individu, devant lequel ce dernier est censé s'effacer. Le *fokonolona* est la communauté villageoise du pays Méridionale.

²⁰ RADERT S., « Économie politique de la décentralisation à Madagascar » in Vaillancourt F. (éd), *L'économie politique de la décentralisation à Madagascar*, actes du colloque organisé par la Banque mondiale et l'Union européenne, 16 avril 2008, p. 8-20.

²¹ RAISON-JOURDE F., « La constitution d'une utopie du *Fokonolona* comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-1973 à Madagascar », *Omaly sy Anio (Hier et aujourd'hui) : revue d'études historiques*, vol. 33-36, 1991-1992, p. 675-712.

²² *Ibid.*

« La reconstruction de l'administration territoriale et l'autorité de l'État lors de la première législature passe par la mise en place des préfets et sous-préfets, et par le renforcement des services techniques déconcentrés au niveau des *fivondronana* (actuel district)²³. » En 1996, 1 392 communes sont mises en place dans un contexte de relative liberté politique (des maires de l'opposition sont élus). Elles se trouvent même « au centre de la stratégie de décentralisation de Madagascar, notamment par un processus de construction de leurs capacités de gestion locale, tandis que les administrations centrales accroissent leur présence sur le terrain au moyen de la déconcentration administrative²⁴ ».

En réalité, durant cette période, les communes ne font pas l'objet d'un véritable transfert de compétences dans la mesure où ces dernières sont exercées par les structures administratives de même échelle déjà en place (*firaisana*, sous-préfectures). Cependant, les communes obtiennent la capacité d'accroître de façon significative leurs ressources par un recouvrement fiscal qui s'exerce sur le plus grand nombre grâce à l'établissement d'une fiscalité facile à recouvrer.

Pour ce qui est des départements et des régions, le transfert de pouvoir par l'État central n'est jamais réalisé, le gouvernement continuant à exercer ses fonctions exécutives. Toutefois, la question de l'adoption de la région comme collectivité territoriale réapparaît lors de la première législature de la Troisième République, qui définit alors son rôle : « La région était considérée comme l'échelle appropriée pour l'élaboration d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de planification, puisqu'elle se devait d'identifier les axes prioritaires, puis d'établir des programmes et des plans de développement régionaux, et enfin gérer et administrer des services d'utilité régionale²⁵. » La première législature montre ses limites en termes de décentralisation jusqu'à ce qu'une nouvelle élection présidentielle, précipitée par la destitution du président de la République, ne soit organisée en 1997.

La deuxième législature (1997-2002) : la tentative d'autonomisation des provinces

L'élection présidentielle de février 1997 instaure un nouveau gouvernement qui maintient les principes de décentralisation au nom de la continuité de l'État. Suite à la révision constitutionnelle de mars 1998, ce gouvernement préconise l'approfondissement de la politique de décentralisation par le processus d'autonomisation des provinces. Dans le cadre d'une conférence interprovinciale qui n'a finalement jamais eu lieu, ce mouvement de démocratisation a pour but de conférer de larges pouvoirs aux provinces autonomes pour s'orienter vers un modèle fédéral. Il s'agit en réalité d'une simple recentralisation des pouvoirs au niveau des provinces. L'expérience se termine avec la crise de 2002. « Durant cette période, bien que menacées par une mise sous tutelle par les provinces dans le cadre des lois statutaires provinciales, et n'ayant pas l'autonomie reconnue par la constitution, les communes ont continué à se renforcer et à démontrer une plus grande efficacité que les services fiscaux ou services déconcentrés dans la collecte des recettes et dans la prestation de services locaux²⁶. »

Contrairement aux secteurs de la santé et de l'éducation, le domaine de l'eau et de l'assainissement connaît une avancée notable dans le transfert de compétences : en effet, la Loi du 20 janvier 1999, portant sur le Code de l'eau, attribue la maîtrise d'ouvrage aux communes.

²³ RAISON-JOURDE F., *op.cit.*

²⁴ *Ibid.*, p. 25 et p. 26. « La Loi n° 94-001, encore appliquée ce jour, portant orientation générale de la politique de la décentralisation, distingue deux types de communes. Les communes urbaines, caractérisées par le degré d'urbanité de l'agglomération, font appel dans leur définition à des critères tels que la démographie (plus de 5 000 habitants) et l'existence d'infrastructures de base constantes (voiries, équipements collectifs, hôtel de ville, etc.). Les communes rurales sont des regroupements de villages ou de hameaux. La distinction entre les deux types de communes a été opérée sur la base des délimitations communales de la Première République, tout en se référant aux institutions territoriales du *firaisana* de la Deuxième République ».

²⁵ *Ibid.* p. 19.

²⁶ RADERT S., « Économie politique de la décentralisation à Madagascar », *op. cit.*

La troisième législature (2002-2009) : état des lieux et évolution de la décentralisation

Le nouveau régime, issu de la crise de 2002 et dont Marc Ravalomanana prend la tête, stoppe le processus d'autonomisation des provinces. À partir de 2004, la mise en place effective des régions, du moins dans leur version déconcentrée, rencontre des difficultés persistantes d'articulation et d'ajustement avec les compétences des régions, des communes et des STD. La définition des rôles de chacun au niveau local reste l'un des grands enjeux de la décentralisation²⁷.

La crise politique qui démarre en janvier 2009 provoque le renversement du président Ravalomanana et la nomination de l'ancien maire d'Antananarivo, Andry Rajoelina, à la tête de la Haute Autorité de transition, en attendant la tenue d'élections présidentielles qui n'auront lieu qu'en 2013.

Les effets de la crise sur les collectivités décentralisées et les STD, ainsi que sur leurs moyens de fonctionnement et d'action, se font rapidement sentir : du fait d'une perte de légitimité des autorités, les taux des recouvrements fiscaux baissent et la plupart des bailleurs interrompent leurs financements à tous les niveaux de l'État. Les collectivités décentralisées ne bénéficient plus de financements extérieurs, tandis que les caisses de l'État central sont vides. Les collectivités et STD, quant à eux, ne bénéficient pas de transferts de fonds.

• Limites et ambiguïtés de la décentralisation

Des régions sous tutelle gouvernementale

Dès leur mise en place, les 22 régions élaborent leur programme régional de développement. Créées par une impulsion gouvernementale, elles sont à la fois collectivités décentralisées et circonscriptions administratives. Selon Serge Radert, « on a en parallèle pu constater un mouvement de déconcentration de l'administration avec la mise sous l'autorité du chef de région des services techniques déconcentrés et la création dans plusieurs ministères de directions régionales (santé, éducation, agriculture, etc.²⁸) ».

Dans la continuité des textes de la première législature, les compétences des régions en tant que collectivités décentralisées sont essentiellement des fonctions de planification régionale, d'aménagement du territoire et de suivi-évaluation. Les régions doivent animer et coordonner l'ensemble des acteurs pour intégrer les actions que les communes ont eu l'initiative de lancer.

Pour Jean-Etienne Bidou²⁹, les régions rencontrent deux handicaps : les textes de 2004 qui les régissent présentent des incohérences, et elles bénéficient de moyens matériels réduits. Les dispositions prévues par les textes au sujet de leurs ressources sont très vagues, et celles qui leur sont effectivement allouées sont maigres et aléatoires. Ne pouvant espérer un autofinancement sur l'économie locale, les régions sont condamnées à rester sous la tutelle du gouvernement.

Par ailleurs, le statut de chef de région est ambigu : « Il cumule les pouvoirs de représentant local de l'État et de chef de l'exécutif régional. » La Loi du 17 juin 2004³⁰ précise que le chef de région est à la fois un élu – qui n'a de comptes à rendre qu'aux électeurs – et un représentant de l'État – qui n'a de comptes à rendre qu'à des supérieurs hiérarchiques de la capitale, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur. Nommé par un décret pris par le Conseil des ministres en 2004, le chef de région doit à terme être élu par le conseil régional. « Il a donc à la fois l'assise territoriale d'une collectivité territoriale et d'une circonscription administrative, c'est-à-dire un cadre d'exercice de deux autorités investies de pouvoirs différents : l'une nommée et déconcentrée, l'autre élue et décentralisée³¹. »

²⁷ Les principaux documents stratégiques de la politique de la décentralisation à cette période sont la LP2D fixant les grandes orientations et axes stratégiques, et la PN2D (Programme national de décentralisation et de déconcentration), cadre de référence pour l'action clarifiant les rôles de l'État et des collectivités.

²⁸ RADERT S., op. cit.

²⁹ BIDOU J.-É., DROY I., FAUROUX E., « Communes et régions à Madagascar, de nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *Mondes en développement*, n° 141, 2008.

³⁰ www.la-constitution-en-Afrique.org ; www.mira.gov.mg

³¹ LP2D, présidence de la République, ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, 15 décembre 2005.

« Le faible taux de participation et le désintérêt de la population lors des [...] élections régionales du 16 mars 2008 ne plaident pas en faveur d'une grande légitimité ou "redevabilité" au niveau des régions, et renforcent leur caractère déconcentré³² ». La plupart des chefs de région étant remplacés par le gouvernement transitoire lors de la crise, les administrés ne les connaissent pas et leur sont généralement indifférents. Les communes et les STD les perçoivent comme des politiciens illégitimes, désœuvrés et corrompus, peu informés des dossiers, ou tout simplement comme des personnes inutiles au lancement d'une démarche de développement, car ne possédant pas de ressources financières.

Les incohérences de l'articulation entre régions, communes et STD : répartition des rôles et définition des compétences

Les STD, essentiellement ceux des ministères en charge de l'intérieur, de l'éducation, de la santé et des finances, sont organisés sur le territoire en circonscriptions administratives (district et arrondissement administratif). Néanmoins, parce qu'« il existe une incohérence de la carte administrative avec les délimitations régionales, les découpages administratifs de ces services ne recoup[ant] pas les découpages régionaux³³ », la coopération entre région et STD est limitée. Les personnels des STD sont sous la double tutelle hiérarchique de leurs ministères respectifs et du chef de région, ce qui inhibe les initiatives et compromet leur efficacité. Plus globalement, les STD sont trop démunis pour pouvoir assurer correctement les prestations de service public et pour appuyer les collectivités territoriales décentralisées (CTD) : leurs obligations sont imprécises et le contrôle n'est pas exhaustif. La coordination exercée par la région s'apparente à un pilotage à vue tandis que ses instructions, transmises au jour le jour, viennent perturber les programmes de travail des directions régionales des STD. Aujourd'hui, la perception que les communes et les STD ont des régions est négative : la relation hiérarchique dans laquelle se place la région vis-à-vis des STD est mal perçue et crée entre elles de fortes tensions.

Concernant les relations entre régions et communes, « au niveau national, le décalage de cinq ans dans la mise en place des communes et des régions a obligé ces dernières à s'insérer dans un paysage institutionnel bipolarisé entre l'État et les communes, devenues interlocuteurs privilégiés des opérateurs du développement³⁴ ». Pour les nouvelles régions, les contraintes d'insertion dans ce paysage institutionnel sont très fortes : leur rôle et leur intérêt sont encore mal définis, tandis que la rapidité de leur mise en place ne leur a pas permis un positionnement clair vis-à-vis des autres acteurs. Les régions ont du mal à mettre en cohérence les axes de leurs stratégies de développement avec les actions communales. Elles tentent d'insérer *a posteriori* les plans communaux de développement (PCD) dans leurs propres exercices de planification (les plans régionaux de développement, PRD), alors même que les contradictions entre priorités régionales et communales sont nombreuses. De leur côté, les communes ont souvent déjà engagé plusieurs actions, parfois avec des opérateurs extérieurs.

Par ailleurs, le rôle théorique des régions, chargées d'harmoniser le développement des communes³⁵, présente des risques de mauvaise interprétation. « Le risque [qui se profile] est celui d'une recentralisation des pouvoirs au niveau des régions et d'une mise sous tutelle déguisée des communes, d'autant plus que les régions sont renforcées par la présence dans les districts des chefs de district et des services techniques déconcentrés qui assurent encore une bonne partie des compétences des communes³⁶. »

Bien que la loi n'en énonce aucune, on observe toutefois une hiérarchisation des relations, conséquence d'une culture administrative autoritaire et des ambiguïtés autour du rôle de la région. La marge entre une coordination effective et une ligne de commandement est étroite et génère des tentatives de contrôle des actions des communes par la région, tentatives qui remettent en cause l'autonomie de ces dernières et suscitent conflits et tensions entre les différents acteurs.

³² RADERT S., « Économie politique de la décentralisation à Madagascar », *op.cit.*

³³ LP2D, présidence de la République, ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, 15 décembre 2005.

³⁴ BIDOU J-É., « Communes et régions à Madagascar, de nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *op.cit.*

³⁵ Énoncé par l'article de 13 de la Loi 2004-001.

³⁶ RADERT S., *op. cit.*

Pour les communes, les difficultés sont similaires à celles rencontrées pendant la première et la deuxième législature. « La prédominance des services déconcentrés au niveau des districts et leur présence au niveau même des *fokontany* peut être considérée comme l'un des principaux blocages de la décentralisation au niveau des communes³⁷ », les présidents de *fokontany* étant en effet nommés par l'État³⁸, quand bien même ils constituent une subdivision de la commune. « Les services déconcentrés n'ont jusqu'ici pas encore joué un rôle de facilitateur, de conseiller et de contrôle *a posteriori* pour l'autonomisation des communes, et les différents visas nécessaires dans les chaînes de dépenses ou de recettes constituent autant d'obstacles pour les initiatives de celles-ci³⁹. »

Par ailleurs, l'un des effets néfastes de la crise sur la décentralisation est la substitution aux centres d'appui aux communes (composés de spécialistes jouant un rôle d'interface entre les communes, l'administration déconcentrée et les partenaires du développement) d'un « dispositif district » (appui des communes par le district) risquant d'institutionnaliser la domination des districts sur les communes.

Les communes : permanence des blocages structurels, renforcement des compétences et nouveau rôle du maire

Sur la base de l'hypothèse qu'une gestion locale et proche des administrés prend mieux en compte leurs besoins, la commune constitue le niveau le plus approprié de prestations de services de proximité⁴⁰ et de gestion des projets de développement. En pratique, les communes peuvent être considérées comme des collectivités territoriales décentralisées aux compétences étendues, réellement opérationnelles et ayant progressivement acquis une certaine légitimité. Depuis la réforme de 1996, il est désormais acquis qu'elles forment un cadre approprié pour la mobilisation des ressources locales, et notamment les ressources financières (impôt foncier par exemple), car elles ont démontré une plus grande efficacité que les services déconcentrés. En outre, la réforme de décentralisation foncière engagée depuis 2003 permet aux communes d'augmenter leurs ressources en rénovant la fiscalité foncière. Une nouvelle compétence est transférée aux communes : la délivrance de certificats fonciers, contribuant ainsi à les établir comme interlocuteurs privilégiés des opérateurs extérieurs, qui voient en elles une échelle adaptée à leurs projets.

Les communes ayant été le pivot du développement local jusqu'en 2004, date d'instauration des 22 régions, elles ont acquis un savoir-faire en matière d'élaboration de PCD définissant des axes prioritaires du développement local. « La qualité du processus participatif à l'élaboration des PCD est variable : elle dépend de la dynamique de l'équipe communale et des rapports de force entre les micro-pouvoirs locaux aux objectifs contradictoires⁴¹ », mais aussi du bailleur et du prestataire. Les autorités communales étant, à l'époque, encore loin d'être aptes à élaborer de façon autonome une véritable planification locale, on ne peut parler d'approche participative et décentralisée. Les instruments de programmation, PCD et PRD, donnent en général des résultats assez décevants, produisant des sortes de « shopping list » aux objectifs non priorités, rarement en adéquation avec les programmes nationaux (plan de travaux annuels des ministères sectoriels).

Par ailleurs, « la gestion communale manque encore de transparence, et les maires et élus ont de faibles capacités techniques⁴² ». Les informations circulent mal entre l'exécutif et le conseil municipal, et les élus communaux rendent rarement compte de leur gestion aux citoyens. Si l'on se réfère à l'analyse de la *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration* (LP2D), la majorité des élus locaux et des maires n'a pas d'idée précise de ce qu'est la gestion administrative et financière d'une commune, ni de celle de la maîtrise d'ouvrage. Parce qu'ils ne connaissent pas les textes, ils ne peuvent assurer

³⁷ RADERT S., *op.cit.*

³⁸ Le choix des présidents de *fokontany* passe par une élection, une sélection et une nomination : sélection d'une liste par les habitants, sélection dans la liste de trois noms par la commune, nomination du président par le chef de district, représentant de l'État.

³⁹ RADERT S., *op.cit.*

⁴⁰ Éducation de base, santé de base, ramassage des ordures et assainissement, accès à l'eau potable, pistes rurales, sécurité, administratif et état-civil, etc.

⁴¹ BIDOU J.-É., *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

efficacement leurs missions. Leurs ressources financières restent faibles, car les dotations et subventions de l'État sont médiocres, irrégulières et rarement disponibles à temps, tandis que leurs ressources propres sont difficilement mobilisables. Pour répondre à ces carences, des programmes de renforcement des capacités des communes, menés par des partenaires techniques et financiers, se développent (élaboration participative des plans communaux de développement, budget participatif, etc.).

En revanche, les nouveaux atouts du maire sont le contrôle des guichets fonciers et l'interface avec les projets et interventions extérieures dans l'élaboration des PCD. Si le maire « est habile et dispose d'un bon réseau social, il peut bénéficier de financements ou d'aides de toutes natures⁴³ ». L'idéal type du maire rural est en train d'évoluer : auparavant élu en raison de son appartenance aux groupes détenteurs du pouvoir traditionnel, la place et le prestige dont il bénéficie aujourd'hui résultent plus de son niveau scolaire ou de son aptitude à comprendre les changements économiques et sociaux. Désormais, il doit être capable de dialoguer en français avec les organisations qui visitent sa commune, faire bonne impression en utilisant à bon escient le langage des projets et occuper une place dans les réseaux d'acteurs régionaux, ce qui suppose un niveau d'instruction bien supérieur à celui d'antan. Le maire incarne donc une forme de « courtage du développement⁴⁴ » et sert d'intermédiaire entre les groupes sociaux locaux et les institutions de l'aide internationale, voire avec les instances administratives supérieures, dans l'optique de drainer les ressources extérieures de l'aide au développement.

Ce constat sur la transformation du rôle du maire est toujours d'actualité : la faiblesse des instances de régulation et de contrôle peut inciter certains maires à devenir de vrais tyrans et à mener des projets qui, sources de discordes, avantagent les plus riches et les plus influents. Le flou institutionnel entretenu par la crise est susceptible de renforcer la liberté de manœuvre des maires, sans pouvoir être contrecarrée par les autorités régionales, encore trop peu légitimes. Le remplacement de certains maires par des présidents de délégation spéciale, nommés par l'État central et mis sous sa tutelle administrative, permet de contrôler quelques grandes villes (Tamatave, Antananarivo, Fianarantsoa). Pour autant, et en dépit des tentatives de la Haute Autorité de transition, peu de maires de l'opposition sont à cette époque destitués.

L'affaiblissement général de l'État entraîne des comportements opportunistes à toutes les échelles (détournements, appropriations de terrains), qui contribuent à la perte de légitimité des représentants des collectivités décentralisées. La nette régression de recouvrement des impôts, ainsi que la diminution des fonds de l'État central, rendent les communes relativement impuissantes et fortement dépendantes des financements extérieurs, eux-mêmes terriblement réduits depuis la crise.

Le retour du *fokontany* : l'unité de base paradoxale

L'échelon du *fokontany*, instrumentalisé pendant la Deuxième République, est un temps oublié par les textes de loi régissant la politique de décentralisation, bien que son importance puisse être perçue dans la revalorisation du niveau local comme premier lieu de concertation et de discussion. La mise à l'écart du *fokontany* sous la Troisième République est calculée : aux *fokontany* sont associées des assemblées villageoises, les *fokonolona*, sur lesquelles s'est appuyé le régime précédent. Elles se révèlent peu adaptées et décevantes, car cette institution ancienne n'a fait preuve de son efficacité que sur les Hautes Terres. Toutefois, la réforme de 2007 réintroduit les chefs de *fokontany*, nommés par l'administration déconcentrée, preuve que l'État central rechigne à se départir du contrôle des administrés au niveau local et, à travers ces unités de base, de celui du maire. Selon un article du Sefafi⁴⁵, les textes de loi sont contradictoires sur le rôle du *fokontany*. Il est difficile de discerner si celui-ci est une subdivision administrative de la commune ou une structure déconcentrée de l'État. « Jusque-là désignés par le maire et pris en charge par le budget de la commune, le chef de *fokontany* et ses adjoints sont désormais désignés par le chef de district, représentant de l'État, et pris en charge par le budget de l'État.

⁴³ BIDOU J.-É., *op. cit.*

⁴⁴ BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Courtiers du développement : les villages africains en quête de projets*, Apad-Karthala, 2000.

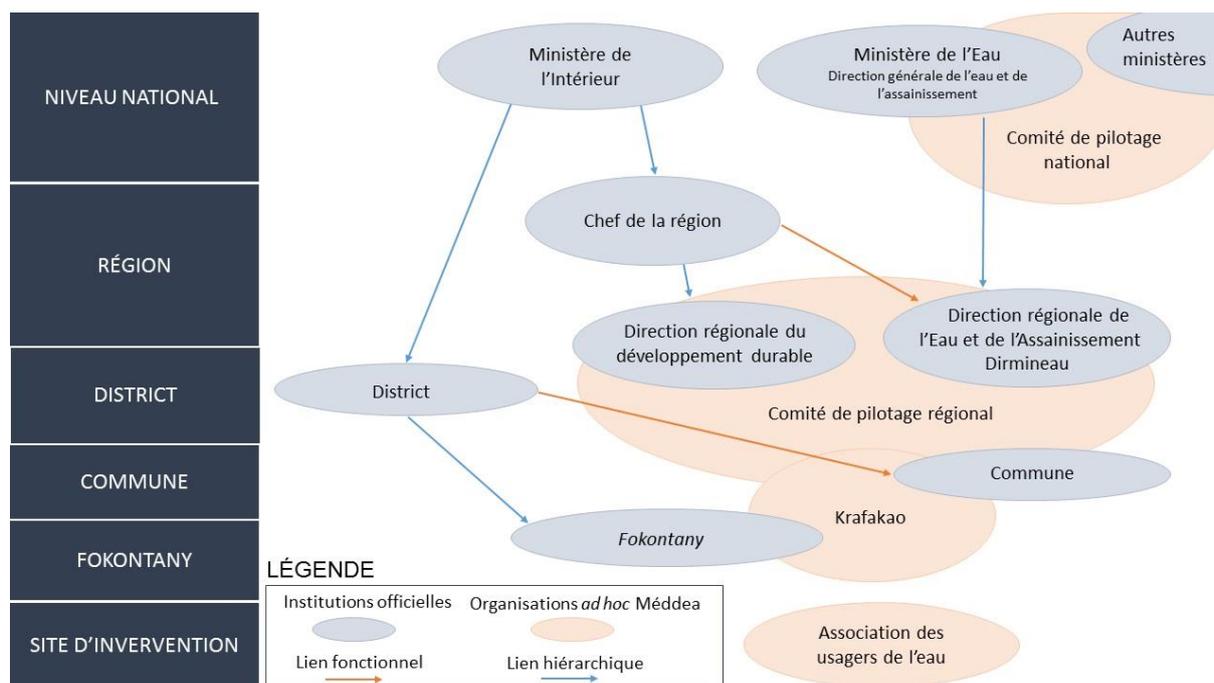
⁴⁵ Observatoire de la vie publique à Madagascar sur la Constitution territoriale, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>

De plus, ils se trouvent investis de pouvoirs démesurés par rapport à leurs capacités réelles en personnel et en ressources financières. » Dépendant financièrement de l'État central, auquel ils sont hiérarchiquement reliés, les *fokontany* ne sont plus sous le contrôle hiérarchique et financier des communes, bien qu'ils soient, d'après la loi, censés suivre les directives du maire. Cette ambiguïté fragilise le gouvernement local des communes, dont les *fokontany* sont censés être les collaborateurs les plus proches et les plus fiables.

Tendances actuelles du secteur eau

Nous allons étudier dans cette partie la spécificité du paysage institutionnel du secteur eau malgache sous l'angle de la co-production des politiques publiques. L'objectif est de comprendre les rapports qu'entretiennent entre eux les différents acteurs⁴⁶, et plus particulièrement ceux du tiers secteur (entreprises, ONG, etc.), du fait de leur forte implication dans la conception de la politique publique de l'eau. Les liens entre les différents acteurs institutionnels et les organisations créées de façon *ad hoc* pour le programme sont présentées dans le schéma suivant :

Dispositif institutionnel pour le secteur eau



• Les évolutions du secteur eau

La généralisation de l'adduction d'eau dans les grandes villes de Madagascar date de la colonisation. La gestion du secteur eau par l'administration coloniale est bien plus centralisée qu'en métropole, où la maîtrise d'ouvrage est communale, car elle concède la distribution d'eau à des opérateurs privés. À

⁴⁶ Nous employons ici le terme d'« acteurs » car nous ne nous intéressons pas uniquement aux institutions étatiques mais à toutes celles qui d'après nous jouent un rôle important au sein du secteur eau malgache, ainsi que dans la construction de sa politique publique.

cette époque, dans le milieu rural, le service chargé de l'Eau, de l'Électricité et de l'Hydrogéologie est sous la tutelle du département des Mines et Géologie. À partir de l'Indépendance et jusqu'en 1972, les activités d'hydrauliques rurales sont effectuées en régie et, en 1973, le Service de l'eau et de l'hydrologie est créé. En milieu urbain, les entreprises concessionnaires issues de la colonisation conservent leurs contrats. En 1975, le secteur connaît un changement notable avec la naissance le 21 décembre de la République démocratique de Madagascar, suite à l'approbation par vote référendaire de la Charte de la révolution socialiste et de la nouvelle Constitution. Le socialisme entraîne la nationalisation des sociétés privées, et notamment celles gérant les secteurs classés stratégiques tels que l'énergie et l'eau. La Jiro sy Rano Malagasy (Jirama), ou Compagnie nationale d'eau et d'électricité de Madagascar, est créée le 17 octobre 1975. Elle résulte de la fusion de deux sociétés : la Société Malagasy des eaux et électricité et la Société des énergies de Madagascar. Vers la fin des années 1980, après une quinzaine d'années d'expérience socialiste, Madagascar, comme tous les pays subsahariens, est soumis aux politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les entreprises et services publics sont alors privatisés. La société Jirama reste étatique, bien que la libéralisation du secteur de l'eau la fasse passer du statut de monopole à celui de simple acteur du secteur, et qu'elle ne connaisse à ce moment-là aucun véritable concurrent. Toujours confrontée à de graves difficultés financières, elle reçoit de 2005 à 2009 l'assistance technique de la société allemande Lahemeyer. L'absence d'une concurrence sérieuse ne signifie pas pour autant que la Jirama parvienne à subvenir à l'ensemble des besoins en eau des ménages malgaches. En effet, les localités qu'elle dessert sont des centres urbains primaires (7) ou secondaires (60), et le taux de desserte en eau potable reste faible en milieu rural et dans les centres urbains autres que la capitale.

Pour combler cette lacune, de nouveaux acteurs, tels que des organismes non gouvernementaux ou des associations à but non lucratif financés par des fonds étrangers, se lancent dans le secteur au début des années 1980. À l'époque, le système mis en place est celui de la gestion communautaire par les comités, dont l'un des pionniers est la Fikrifama, qui passe par la mise en place de structures hors cadre institutionnel, en général dans de petits villages. Ce système promeut une approche souvent participative et possède une apparence démocratique dans le sens où les comités sont élus par les villageois. Les personnes choisies s'engagent pour l'intégralité du projet, de sa préparation à la maintenance des réseaux d'eau. Ce type de projet privilégie, en théorie, l'implantation de nombreuses bornes fontaines afin que le plus grand nombre de personnes bénéficie de l'accès à l'eau. Les villageois cotisent en fonction des tarifs fixés lors des réunions pour en assurer l'entretien et les réparations.

Vers le début des années 1990, certaines associations sont reconnues d'utilité publique et sont alors chargées, avec l'appui financier des bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement), de promouvoir et de réaliser des projets communautaires à caractère économique et social, mais également de renforcer la capacité des acteurs de développement au niveau local dans le cadre de la décentralisation. Après plus d'une dizaine d'années d'intervention, ces projets ont contribué à améliorer le taux d'accès à l'eau, en particulier dans le monde rural et certaines villes secondaires, et ce en dépit de la mauvaise qualité de la plupart des réalisations⁴⁷.

• Réformes du secteur et nouveaux acteurs

La réforme du secteur eau débute par deux études diagnostiques, menées respectivement en 1991 et 1994, qui incitent le gouvernement à publier un premier document de stratégie sectorielle de l'eau et de l'assainissement. La libéralisation du secteur et la mise en place du principe de non-gratuité de l'eau sont officialisées en 1997 avec la politique sectorielle de l'eau et assainissement. Suite aux programmes d'ajustements structurels, le gouvernement malgache, comme tous les pays subsahariens, publie un document stratégique de réduction de la pauvreté, remplacé en 2006 par une feuille de route, plus connue sous le nom générique de *Madagascar Action Plan*, qui définit les engagements et objectifs à atteindre entre 2006 et 2012. Changement de régime oblige, ce document est remplacé en 2014 par un Programme national de développement (2015-2019).

⁴⁷ Le Fonds d'intervention pour le développement (FID) a exécuté, de 1993 à 2001, 186 infrastructures d'adduction d'eau potable, qui se sont rapidement dégradées. www.fid.mg.

Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène, l'État malgache s'engage à accroître sur la période donnée le taux de couverture en eau potable de 35 % à 65 %, projet bien plus ambitieux que les Objectifs du millénaire pour le développement...qui ne sont toujours pas atteints à ce jour. En outre, l'État compte mettre en œuvre le Programme national de l'eau et de l'assainissement, qui cherche à assurer l'accès à l'eau potable pour tous et à sensibiliser les citoyens à l'hygiène et aux infrastructures sanitaires grâce à la mise en œuvre d'une stratégie internationale en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH : Water, Sanitation and Hygiene).

Si auparavant les textes malgaches dans le domaine de la ressource en eau étaient multiples et éparpillés, l'adoption par l'Assemblée nationale de la Loi du 20 janvier 1999, portant sur le Code de l'eau, est une étape importante : l'accès à l'eau est désormais reconnu comme un droit fondamental. En effet, l'eau est considérée comme un patrimoine commun mal réparti sur le territoire national qui soulève des problèmes d'ordre économique, social et sanitaire. Reprenant le concept de gestion intégrée des ressources en eau, déjà véhiculé par les organisations internationales de l'époque, l'exposé des motifs du Code de l'eau rappelle la nécessité d'avoir « une politique de conservation, d'amélioration, d'utilisation durable, de protection et de gestion rationnelle, liée à la nature de ses ressources⁴⁸ ». Le Code de l'eau officialise ainsi le renforcement des mesures de protection des eaux, la mise en place des principes de gestion déléguée des infrastructures, la limitation des actions en régie, le paiement de l'accès à l'eau, le développement du secteur privé, la régulation du service d'approvisionnement et enfin l'amélioration de l'organisation administrative pour une action d'État efficace. Malgré tout, cette loi reste théorique jusqu'à la sortie de ses décrets d'application en 2003, qui fixent l'organisation, les attributions et le fonctionnement des principaux acteurs institutionnels du secteur, traduisant par là même la volonté de l'État malgache de réformer le secteur.

Au sein du ministère de l'Énergie et des Mines, la direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA) est chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau dont les principaux objectifs sont l'augmentation du taux d'accès de la population à l'eau potable, la mise en place d'une politique de gestion participative et la mise en application du Code de l'eau ainsi que de ses textes d'application. En juillet 2008, le ministère de l'Eau (Mineau) est créé, dont la direction technique est de la responsabilité d'un directeur général de l'Eau et de l'Assainissement. Le nouveau ministère reprend le rôle et les attributions de l'ancien (DEA), renforcés par la définition de la Politique et stratégie nationale de l'assainissement (PSNA), adoptée par décret la même année. En termes de services déconcentrés, des directions régionales de l'Eau (DirMineau) sont créées dès 2008 dans certaines régions, et son implantation régionale est consolidée en 2010 par douze directions interrégionales.

Les décrets de 2003 créent l'Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement (Andea), représentée à différentes échelles d'intervention par les agences et comités de bassins. Si, à sa création, l'Andea possède un statut d'établissement public à caractère administratif, doté d'une personnalité morale et bénéficiant d'une autonomie financière, elle est néanmoins étrangement placée à la fois sous la tutelle technique et administrative du cabinet du Premier ministre et sous celle, financière, du ministère chargé de l'économie et des finances. Théoriquement chargée d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau ainsi que le développement rationnel du secteur, l'Andea⁴⁹, coquille vide sans moyens financiers et humains, est incapable d'assumer ses prérogatives.

La Sorea, l'organisme régulateur du service public de l'eau et de l'assainissement, est un établissement public à caractère administratif qui, à la fin du projet, n'est toujours pas mis en place malgré sa création par décret. C'est donc le ministère de l'Eau (Mineau) qui assume en attendant ces responsabilités, car il possède un rôle important dans le développement du secteur. La Sorea est censée assurer le respect des normes de qualité du service de l'eau par les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires, définir la méthodologie d'établissement des tarifs du service public, attribuer aux communes leur fonction de maître d'ouvrage, contrôler l'exécution du contrat de développement et arbitrer les conflits d'usage. Elle a également pour rôle de statuer sur les dossiers d'appel d'offres, sur les demandes de délégation de

⁴⁸ J.O. n° 2557 E.S. du 27.01.99, p. 735.

⁴⁹ Du fait de leur inefficience, Andea et Sorea n'apparaissent pas dans le schéma du dispositif du secteur eau.

maîtrise d'ouvrage de petits systèmes, sur les demandes de groupes de communes de déléguer en commun la gestion de leurs services d'eau, ou encore sur celles provenant des maîtres d'ouvrage qui souhaitent exploiter un service d'eau en régie directe. Elle examine aussi les rapports annuels produits par les exploitants.

La répartition du transfert des compétences entre les différentes collectivités décentralisées est décrite dans le Décret n° 945 de 2003 et concerne :

- **Les préfets et sous-préfets**, chargés de la supervision des actions de l'État dans leurs circonscriptions respectives, de la coordination de la politique sectorielle, de l'exercice d'un pouvoir de police générale relative aux questions de salubrité, de la prise de mesures en cas d'urgence et de la certification des modalités d'intervention des services déconcentrés.
- **Les communes**, représentées par les maires. Bien que disposant d'un pouvoir de police générale en matière d'exploitation de leurs ressources en eau, elles restent néanmoins sous le contrôle administratif du représentant de l'État territorialement compétent.
- **Les communautés villageoises locales**, en particulier les *fokontany*, qui sont chargées du contrôle et de la surveillance du bon usage de l'eau, des installations et du respect des conditions de salubrité. Elles opèrent et sanctionnent par voie de *dina*⁵⁰, applicable après accord du tribunal.

Le Décret 2003-193 précise que la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'eau peut être assurée à trois niveaux :

- au niveau **très local**, les communautés de base peuvent ainsi exercer la maîtrise d'ouvrage déléguée des petits systèmes ruraux d'approvisionnement en eau potable situés sur le territoire ;
- au niveau du **district**, si le réseau de distribution présente un intérêt à cette échelle. Le district peut organiser la distribution de l'eau dans les mêmes conditions que les communes, le transfert de responsabilité des secondes vers le premier pouvant se faire soit par contrat, soit par transfert de compétences ;
- au niveau **central**, pour les systèmes d'eau importants que les communes ne peuvent encore gérer, ou lorsqu'elles ne sont pas encore habilitées à le faire. L'État central, à travers le ministère sectoriel, assure temporairement cette mission.

Le même décret expose les responsabilités du maître d'ouvrage. Ce dernier a l'obligation d'assurer le développement du service universel d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées domestiques. Il est tenu à des obligations de fourniture d'eau en quantité, en qualité et en distance par rapport aux lieux d'habitation. Il est également responsable du lancement des appels d'offres, du contrôle de la gestion du service public, de l'établissement des plans d'investissements, de la gestion du fonds de branchement et de la garantie de l'équilibre financier. L'une des missions les plus importantes du maître d'ouvrage est la responsabilité de délégation de service public : le gestionnaire délégué assure la réalisation et/ou la maintenance des systèmes d'approvisionnement en eau potable d'après un contrat d'affermage, de concession, de gestion en régie ou de gestion mixte. Le même décret explique par ailleurs que les collectivités territoriales peuvent entreprendre l'étude, l'exécution, l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère général ou urgent : aménagement de bassin versant ou d'un cours d'eau non domanial, alimentation en eau potable, eaux pluviales, lutte contre la pollution, etc.

⁵⁰ Une *dina* est une loi locale coutumière.

Ainsi, le Code de l'eau, en attribuant le rôle de maître d'ouvrage aux communes, fait rapidement évoluer, du moins sur le papier, la politique du secteur vers une décentralisation. La nécessité de l'habilitation des communes à assumer leur fonction de maître d'ouvrage conduit le Mineau à prolonger l'exercice de sa mission dans l'attente de cette habilitation. Mais, bien que ce ministère se développe progressivement, acquérant peu à peu ressources humaines et financières, les organismes de régulation et de coordination du secteur (Sorea et Andea) sont, au moment du projet, bien loin d'être en mesure d'assumer leurs responsabilités. Or, tant que ces organismes ne sont pas fonctionnels, qui est habilité à exercer leurs fonctions ? En théorie, c'est le Mineau, mais ses attributions trop larges sont difficiles à assumer et cette accumulation de fonctions soulève la question de sa légitimité.

Le secteur eau a longtemps été dominé par des acteurs non étatiques, rassemblés au sein de la plateforme Diorano WASH, censée contribuer à la mise en œuvre de la stratégie internationale en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH). Au départ espace de réflexion et de concertation entre acteurs du secteur, elle a fini par s'attribuer des compétences de coordination faute d'institutions étatiques pour assurer ces fonctions. Le nouveau ministère de l'Eau doit donc se réapproprié ces compétences et, bien que celles-ci lui soient attribuées par la loi, il se heurte aux résistances des acteurs du tiers-secteur présents depuis de longues années et liés par des relations interpersonnelles et de solides réseaux. Bien que ces derniers aient le droit de contribuer à la construction de la politique sectorielle de l'eau, par l'intermédiaire de la plateforme de concertation et de réflexion, le Mineau tente de limiter l'extension de leurs prérogatives afin que celles relevant normalement de l'État central lui restent attachées. Ce nouvel acteur du secteur qu'est le ministère de l'Eau entretient donc des rapports conflictuels avec les leaders de la plateforme Diorano WASH.

Conclusion

Le Gret s'insère, avec Méddea, dans un contexte confus, aussi bien au niveau du paysage institutionnel de la décentralisation que de celui du secteur eau malgache.

Le programme s'inscrit dans une dynamique ancienne de décentralisation, processus relativement chaotique et toujours en cours au moment de son implantation. Les changements d'institutions à chaque nouvelle république, la superposition des structures, leur apparition puis disparition et l'empilement non coordonné de textes engendrent des confusions, des blocages et des conflits en termes de responsabilité. Ces derniers se caractérisent par la continuité de tensions et de contradictions entre centralisation/déconcentration/décentralisation, de telle sorte que la légitimité politique des institutions décentralisées est loin d'être acquise, certaines étant même menacées de disparition.

On remarque une certaine pérennité du rôle des communes. Jusqu'à la crise de 2009, celles-ci ont pu renforcer et élargir leurs compétences malgré la persistance de blocages structurels. Les maires des communes, quant à eux, émergent de ces dynamiques comme des figures-pivots dans l'articulation des enjeux, des échelles et des logiques mises en concurrence.

Le principal problème reste celui de la clarté de la répartition et de la définition des rôles de chacun des acteurs. Les dysfonctionnements structurels et fonctionnels entre les institutions étatiques locales, ainsi que la persistance de la faiblesse de leurs capacités, réduisent leurs aptitudes à mener à bien leurs missions respectives, et notamment celle de service public de proximité. Il en résulte une méfiance des citoyens envers les autorités, due à la mauvaise qualité des services fournis, à l'opacité de gestion, à l'absence d'information, à la corruption ou encore au caractère arbitraire du pouvoir.

Ce processus de décentralisation de plus en plus accentué exacerbe les rapports de concurrence pour l'acquisition de légitimité politique et la captation des ressources entre collectivités et État, et entre les différentes collectivités, anciennes et récentes. L'ambiguïté des textes de loi de décentralisation successifs (concernant les régions, les *fokontany*, etc.), traduisant parfois une volonté de recentralisation, reflètent bien la réticence de l'État central à se départir de son pouvoir et des ressources financières qui y sont liées. Cette résistance est bien sûr inhérente au contexte international de ces politiques de décentralisation : conditions posées par les bailleurs pour l'allocation de leur aide dans le cadre des politiques internationales de développement, elles sont rarement issues de la volonté des États concernés.

Les jeux d'acteurs, les rapports de force, les compétitions entre les collectivités décentralisées et l'État central conditionnent le déroulement des programmes des ONG, comme Méddea. « En arrivant sur le terrain, ils [les membre de l'équipe du programme] participent à une architecture institutionnelle dynamique en construction continue, et entrent en interaction avec d'autres institutions⁵¹. » En retour, les choix de conception et de mise en œuvre du programme, comme par exemple la sélection des partenaires étatiques, ont eux aussi des effets immédiats sur la dynamique institutionnelle.

En fonction de la façon dont est négociée l'insertion institutionnelle du programme, les choix de l'équipe peuvent ou non contribuer à stabiliser de façon efficace, et cohérente avec le cadre légal, les relations entre institutions étatiques locales, et à aider, ou non, à renforcer la légitimité ainsi que les compétences de ces institutions, de même que le processus de décentralisation lui-même.

⁵¹ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

DEUXIÈME PARTIE

Réseaux, acteurs et outils

Réseaux et acteurs institutionnels

Délibérations collectives

sur les attributions de rôles

La difficile création de réseaux

Étant donné la « polyarchie institutionnelle » caractéristique de Madagascar, la mise en œuvre d'une action publique implique la coordination des acteurs par un fonctionnement en réseaux, si possible contractualisés. Jean-Marc Offner distingue deux types de modes de structuration et de fonctionnement en réseaux : les *policy communities*, communautés de politiques publiques qui caractérisent des ensembles très stabilisés de relations anciennes et durables, et les *issue networks*, réseaux thématiques ou de projets qui s'organisent de façon temporaire autour d'un projet. Pour ces derniers, « les pôles institutionnels des politiques contractuelles sont souvent fragmentés, instables et changeants¹ ». Dans le paysage institutionnel malgache, la confiance interpersonnelle au sein du réseau devient fondamentale. Toutefois, dans les contextes de crise, les représentants des institutions changent rapidement, compromettant la durée des relations de même que le degré de confiance et d'investissement des relations interpersonnelles.

- **Création de réseaux à l'échelle nationale**

Au moment du programme Méddea, l'équipe effectue un important travail de mise en réseau au niveau national, malheureusement ralenti par la crise que traverse le pays. La collaboration entre l'équipe et les institutions étatiques au niveau national, en dehors des comités de pilotage nationaux, peut être décrite de la façon suivante : chaque outil produit par Méddea (plan communal de développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement PCDEA, études de faisabilité, lettres d'information, etc.) est transmis au directeur général de l'Eau et de l'Assainissement (DGEA) et à la direction régionale du ministère de l'Eau (DirMineau) afin d'être validé. Parce qu'ils suscitent peu de commentaires, on ne peut pas vraiment dire que ces outils ont été déterminés collectivement. La difficulté pour le chef de projet est de s'insérer dans un paysage institutionnel marqué par le clivage entre le premier directeur général du ministère, nommé lors de la crise de 2008, et les acteurs du secteur rassemblés dans la plateforme Diorano WASH. Le chef de projet considère que la plateforme est un cercle fermé, un monopole sur le secteur que l'on peut qualifier de *policy community*, dont les relations « s'inscrivent dans des rapports néo-corporatifs et confortent des frontières sectorielles² ». Il affirme militer pour une répartition claire des rôles, Diorano WASH devant rester une plateforme de réflexion et de concertation entre acteurs du secteur et ne pas s'attribuer des compétences de coordination relevant du ministère. Pour Méddea, la difficulté est de parvenir à maintenir de bonnes relations avec le DGEA, tout en s'insérant dans le secteur eau et en se créant un solide réseau parmi les acteurs de la plateforme. Dans cette optique, l'équipe soutient la mise en place d'un comité Diorano WASH régional du Vakinankaratra et participe avec assiduité au comité national. Cette insertion dans les réseaux existants pour promouvoir ses démarches et procédures rend bien visible le programme. Cependant, le caractère instable des institutions complique ce travail : la direction de l'Eau et de l'Assainissement, intégrée au ministère de l'Énergie et des Mines, interlocuteur de Méddea lors

¹ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in *Développement, action publique et régulation*, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France.

² OFFNER J.-M., *op.cit.*

du premier comité d'orientation national organisé en mars 2008, disparaît la même année au profit d'un ministère dédié à l'eau et à l'assainissement, le Mineau, entraînant un changement de personnel. Par ailleurs, la crise de 2008 provoque en janvier 2009 un changement du ministre de l'Eau, bien que le DGEA reste le même. Ces deux bouleversements obligent l'équipe à se réadapter à un nouveau contexte et à de nouveaux acteurs. La période de crise perdurant, la stabilisation du paysage institutionnel du secteur eau n'a, à la fin du projet, toujours pas eu lieu. L'équipe rencontre un problème semblable avec le MPRDAT³. La thématique de la décentralisation quitte rapidement l'Aménagement du territoire pour être rattachée au ministère de l'Intérieur, dans un processus de recentralisation symbolique, puis se rallie à nouveau à l'Aménagement du territoire lors de la crise. La succession de changements de personnel, lors des comités d'orientation nationaux, rend difficile la collaboration avec ce ministère.

Dans ce contexte institutionnel labile, il semble que la conception d'outils de gestion, en enrôlant de nombreux acteurs du secteur, participe à stabiliser des réseaux relationnels tout en rendant visible l'action de l'équipe. En effet, en attendant la création de la Sorea et de l'Andea, qui ont une fonction de réglementation, les règles concernant le contrôle, les spécifications techniques et les normes de qualité de l'eau ne sont pas clairement définies, de même que les procédures d'appel d'offres⁴. Ce manque de clarté ne facilite ni la mise en œuvre de délégations de service public, ni l'investissement privé dans les infrastructures rurales. Méddea s'inspire alors des normes existantes pour définir le cahier de clauses techniques du programme, ensuite débattu et grandement amélioré par un comité élargi comprenant des experts de la DGEA, de l'ONG Protos, de la Jirama ainsi que le président de l'Association des opérateurs privés du secteur eau. L'équipe adopte ainsi des normes techniques correspondant à la diversité de la demande. En adaptant les procédures d'appel d'offres des bailleurs à l'échelle communale, renforçant ainsi le secteur privé local et facilitant les futurs projets de délégation de service public par les communes, l'équipe contribue en quelque sorte à l'opérationnalisation du Code de l'eau malgache.

• Création de réseaux à l'échelle locale

Les relations entre l'équipe et les DirMineau des deux régions d'intervention semblent excellentes. La DirMineau du Vakinankaratra apprécie la bonne collaboration avec l'équipe qui transmet des rapports annuels et semestriels et organise à chaque étape des activités⁵ des comités de pilotage régionaux⁶. Les orientations générales du programme sont clairement expliquées, les informations circulent bien et l'équipe invite la DirMineau sur ses sites pour des missions de suivi et de contrôle ce qui est, selon elle, une méthodologie d'animation très intéressante. La directrice de l'Atsinanana affirme que « Méddea suit à la lettre les directives du ministère. Je suis invitée dès qu'une question décisive se pose⁷ », preuve de la co-construction d'un réseau stable avec cette institution au niveau régional.

Les relations sont moins évidentes entre l'équipe et la région du Vakinankaratra, qui ne se considère pas suffisamment impliquée dans le programme et juge que l'information circule mal. Selon Nirina Ratsimamanga, « Méddea travaille discrètement », ne le tient pas au courant des principales étapes du programme, ni par téléphone ni par mail, contrairement à ce que font les autres ONG de la région⁸. Il pense que les comités de pilotage régionaux ne sont pas assez fréquents et devraient avoir lieu tous les trois mois. En réalité, ce représentant de la région ne semble pas au fait des activités du programme et en attribue la responsabilité à l'équipe. Cela est un autre exemple de problèmes liés au contexte changeant de la décentralisation, aggravé par la crise. Si l'insertion institutionnelle du projet à l'échelle régionale est difficile, c'est notamment parce que les réorganisations de la région depuis la crise ont des répercussions

³ Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire rattaché à la présidence de la République.

⁴ En général, la réflexion du Mineau concernant les normes techniques à appliquer en milieu urbain et rural dans le secteur eau est peu avancée à Madagascar : pour l'instant, en milieu urbain, ce sont les normes Jirama qui prévalent, et il existe pour le rural un manuel de procédures.

⁵ Par exemple lors des appels d'offres, de la signature du contrat de délégation ou encore de la réception des infrastructures.

⁶ Il s'agirait selon lui d'une procédure unique parmi les ONG du secteur.

⁷ Entretien avec Mme la DirMineau de l'Atsinanana, Toamasina, 29/06/2010.

⁸ Entretien avec M. le directeur du développement régional du Vakinankaratra, Antsirabe, 15/04/2010.

sur la qualité du suivi des dossiers⁹. Récemment en charge du dossier, le nouveau représentant de la région tire la sonnette d'alarme : n'ayant assisté à aucun comité de pilotage régional et ne connaissant pas les procédures du programme, il attend de l'équipe qu'elle recommence son processus de création de réseau avec la région depuis le début.

- **Collaboration et clivages entre institutions étatiques locales**

Du fait de l'ambiguïté des textes de loi, les institutions entretiennent un flou sur leurs rôles respectifs, ce qui entraîne des chevauchements de responsabilités. Par exemple, pour le Mineau et ses directions régionales, le rôle de chaque institution n'a pas encore été clarifié au début de Méddea, et la DirMineau ne semble pas comprendre où se situent les limites de ses responsabilités. De plus, entre certaines institutions étatiques locales, les logiques de concurrence prédominent sur les logiques de collaboration. La complexité de ces relations influe sur les actions engagées par Méddea, notamment dans le processus de planification des actions.

Par exemple, dans la région du Vakinankaratra, les relations entre la commune d'Ambohibary et le district d'Antsirabe II semblent bonnes, ainsi qu'entre la DirMineau et la commune. Toutefois, le maire d'Ambohibary regrette que la DirMineau ne soit pas davantage impliquée dans le programme. Les membres de la commune ont régulièrement recours au district pour contrôler la légalité des actes de la commune, comme par exemple les certificats produits par le guichet foncier. Selon Gisèle Ratsimbazafy, première adjointe d'Ambohibary, « le district conseille et guide la commune pour l'application des lois¹⁰ ». Pour autant, un flou persiste sur les attributions des rôles respectifs. La commune perçoit mal le rôle du district dans le programme, rôle qui n'a pas été défini lors des comités de pilotage régionaux. Lors du troisième comité de pilotage de la région du Vakinankaratra, à la question « si la commune trouve un autre bailleur pour l'alimentation en eau, comment va-t-elle procéder ? », le directeur de la DirMineau, M. Mamy Andriamboavonjy, rétorque que « la commune doit passer par la direction interrégionale, qui n'est autre que le coordonnateur de toute activité d'alimentation en eau potable régionale. Et c'est ce dernier qui prendra en charge le choix des sites d'intervention¹¹ ». Or, c'est normalement aux communes que revient la responsabilité de la planification territoriale, et donc de la priorisation des sites d'intervention de son territoire.

Aussi, à cause d'une mauvaise répartition des responsabilités, les relations entre la DirMineau et la région du Vakinankaratra sont complexes, contrairement à ce que l'on observe dans la région de l'Atsinanana. En référence au texte de loi actant leur création, selon lequel les régions « harmonisent et coordonnent le développement des communes au sein de leurs limites territoriales », celles-ci ont traduit cette fonction en mettant en place une base qui centralise les demandes d'assistance des communes et des *fokontany* concernant les projets de développement. Concernant ceux ayant trait à l'eau, dans l'Atsinanana, la DirMineau reçoit les demandes des communes en fonction d'un ordre de priorité établi par la région. Elle met les communes en relation avec des partenaires techniques et financiers ou finance elle-même les projets grâce aux fonds des ministères concernés. Mais, dans le Vakinankaratra, la région s'est attribuée ce rôle et l'on observe un chevauchement des responsabilités ainsi qu'une mauvaise circulation de l'information entre les deux institutions. Cette région se perçoit comme « coordinatrice des acteurs sur son territoire » et s'attribue un rôle central dans le secteur eau. Elle court-circuite ainsi la DirMineau, sans toutefois jamais vraiment l'évoquer.

⁹ La personne en charge du dossier Méddea avant la crise a été évincée, et le nouveau représentant de la région ne reprend le dossier qu'en août 2009, à l'arrivée du nouveau chef de région. L'ancien responsable affirme d'ailleurs que ce dernier ne connaît rien aux dossiers en cours.

¹⁰ Entretien avec Mme l'adjointe au maire d'Ambohibary, 20/03/2010.

¹¹ Troisième comité de pilotage régional du Vakinankaratra, 7/12/2010.

Les DirMineau jouent également un rôle de coordination : « Les rôles et attributions de la direction consistent à coordonner les actions en matière d'adduction d'eau potable et d'assainissement¹². » Elles doivent créer une base de données centralisée sur le secteur eau grâce à une méthode de programmation, appelée Budget programme par objectifs régionaux (BPOR). Cet exercice permet de définir les zones prioritaires, d'orienter les partenaires et de mener des projets sur le terrain avec leurs propres ressources ou en demandant des fonds à leur ministère. Toutefois, même si la DirMineau dispose, grâce au BPOR, d'informations l'aidant à orienter les ONG du secteur vers les communes prioritaires, la région continue de centraliser les demandes des communes, sans les lui transférer. Ces relations concurrentielles, associées au manque de coordination, ralentissent ainsi l'avancement du programme. Par ailleurs, le partage des responsabilités effectué par l'équipe entre la région et la DirMineau était nécessairement évolutif, puisque les DirMineau n'ont été créées que courant de 2009. Ces choix ont contribué à renforcer les régions, en dépit des attributions officielles des Dirmineau

Les relations entre la région du Vakinankaratra et la commune d'Ambohibary restent tendues, car la première tente de hiérarchiser ses rapports avec la seconde, n'évoquant jamais le rôle de cette dernière comme maître d'ouvrage dans le secteur eau. La région s'estime légitime à trancher entre les intérêts des différentes communes lors de la procédure de sélection¹³ et à juger de la pertinence des projets mis en place par ces dernières : « Si on la sollicite, la région prend parfois en charge la totalité des frais de projets de la commune, parfois une partie seulement, selon la pertinence du projet¹⁴ ». Or, la pertinence d'un investissement communal ne peut pas être jugée par une instance externe, car cela fait partie des prérogatives propres à la commune. Craignant une mise sous tutelle hiérarchique, le maire d'Ambohibary pense que la région ne devrait pas participer au projet¹⁵, de même que l'adjointe qui affirme que « la région n'a joué aucun rôle dans le programme, n'a jamais contacté de partenaires pour Ambohibary. En cas de litige avec l'entreprise, le Mineau ou le district interviendront mais certainement pas la région, car elle ne sert à rien¹⁶ ». À cela s'ajoute un différend politique, l'adjointe affirmant que « la mairie ne coopère pas avec la région sur le plan politique ». Cette divergence s'explique par le fait que le chef de région a été installé par la Haute Autorité de transition, tandis que le maire d'Ambohibary a été élu sous l'étiquette *Tiako i Madagasikara* (TIM), le parti du précédent président, Marc Ravalomanana¹⁷. Or, ces mauvaises relations ont eu des répercussions sur le projet. Ainsi, bien que la région ait apporté son aide pour la construction du lycée d'Ambohibary¹⁸, passant semble-t-il par un autre circuit de relations que celui du maire, la commune d'Ambohibary, malgré ses difficultés à rassembler l'argent, n'a fait pour Méddea aucune demande de financement auprès de la région. Cela a eu pour conséquence de retarder l'avancée du projet.

La répartition des responsabilités entre la commune, la DirMineau et la région, telle qu'elle a été effectuée par Méddea, interfère dans le rapport de force entre les institutions en plus d'avoir des conséquences politiques. Malgré ce contexte délicat, l'équipe ne crée pas d'espaces de négociation collective qui pourrait faciliter l'élaboration d'une définition claire et admise par tous du rôle et des responsabilités de la DirMineau, de la région, du district ou de la commune. La confusion entre les rôles et responsabilités de chacun se prolonge donc.

¹² Les DirMineau ont une mission de surveillance et de contrôle des projets menés dans leur circonscription administrative : suivi et réception des travaux, respect des directives du Code de l'eau, etc. Entretien avec la DirMineau de l'Atsinanana, Toamasina, le 29/06/2010.

¹³ « Il faut la région pour trancher entre les intérêts des différentes communes », premier comité de pilotage régional du Vakinankaratra, le 25/07/2008.

¹⁴ Entretien avec M. le directeur du développement régional du Vakinankaratra, Antsirabe, 15/04/2010.

¹⁵ « Auquel elle ne connaît rien, à part peut-être dans une optique de transparence lors de la sélection des communes », entretien avec le maire d'Ambohibary, 17/03/2008.

¹⁶ Entretien avec Mme l'adjointe au maire d'Ambohibary, 20/03/2010.

¹⁷ Les chefs de région ont presque tous été remplacés lors de la crise, à la différence des maires dont seuls quelques-uns ont dû quitter leur poste.

¹⁸ Don de matériaux de construction et organisation d'un spectacle membrasta dont les recettes (600 000 Ar) sont reversées à la commune.

• **La nécessité de l'intermédiation**

Construire une action publique négociée consiste à mettre d'accord une diversité d'acteurs aux intérêts contradictoires, à les faire travailler ensemble et à les fédérer au sein d'une action collective. Dépendante des jeux d'acteurs, une action publique doit permettre de surmonter les divergences pour contribuer à la définition d'orientations et à la prise de décisions collectives. Il s'agit de « créer et/ou de renforcer des relations entre une pluralité d'institutions de différentes échelles, de différentes natures, aux missions et aux légitimités diverses, voire concurrentes¹⁹ ». Les membres d'une équipe cherchant à construire une action publique négociée doivent être des « passeurs », c'est-à-dire être capables de construire des ponts entre des institutions n'ayant pas la même culture. Ils doivent posséder « des aptitudes à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés. Leurs ressources reposent sur leur capacité à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis²⁰ ». Les échanges entre ces institutions doivent faciliter « un arbitrage entre les buts de l'action collective et les intérêts matériels immédiats des membres du groupe²¹ ».

En analysant le discours de représentants d'institutions en mauvais termes ou en concurrence, on s'aperçoit qu'ils s'opposent souvent sur un registre normatif. Ils se réfèrent aux normes établies par l'État de droit pour décrédibiliser leur concurrent, accusé de s'inscrire dans des logiques « politiques » clientélistes. La DirMineau de l'Atsinanana définit le terme de « politique » de la façon suivante : « Il s'agit des intérêts privés, ça signifie que tu voles, que tu es sale²². » Elle ne veut d'ailleurs pas travailler en collaboration avec le chef de région, qui selon elle ne fait rien, si bien qu'« en attendant la Quatrième République, [elle] travaille avec d'autres partenaires ». Elle affirme avoir peur de la région, qu'elle accuse de corruption : « La région a beaucoup d'argent, elle fait beaucoup de cadeaux. Les responsables reçoivent des ristournes, café, girofle, porc. Ils doivent reverser l'argent collecté à l'État mais ils ont des comptes privés : c'est ça leur secret ? » En ce qui concerne la maire de Mahatsara, la DirMineau explique qu'« elle est déçue car on n'a pas choisi son village. Même si c'est une femme²³, elle n'est pas intéressée et pas dynamique. S'il n'y pas d'intérêt pour eux, la maire et l'adjoint ne font rien. Or, le maire doit faire ce que veut la population. Il faut changer de maire ». D'autres, comme le directeur de l'ONG Frères de Saint-Gabriel, décrit la maire en des termes plus flatteurs : « Elle a la volonté de réussir, elle sait négocier, elle est caméléon. D'abord pro Ratsiraka, puis TIM, puis TGV²⁴. » On remarque ainsi l'existence d'un conflit entre les normes « politiciennes », qui impliquent des relations clientélistes, et les principes de l'État de droit selon lesquels les membres des institutions doivent rechercher l'intérêt général et non satisfaire leur intérêt privé.

De son côté, le chef de service des Affaires économiques de l'Atsinanana explique, au sujet de la maire d'Antsampanana, qu'« elle vient souvent à la région mais pas dans mon bureau, elle va dans le bureau politique [le bureau du chef de région]. Elle est trop "politique", trop attachée aux opérateurs économiques²⁵ ». La DirMineau du Vakinankaratra, quant à elle, considère les membres de la région comme des « politiciens alcooliques ». Le maire d'Ambohibary, très méfiant vis-à-vis de la région, la décrit comme trop « politique » et trop passive : « Pour Méddea, ils ont signé la convention et maintenant ils ne font qu'attendre l'inauguration²⁶. » Considéré dans une certaine mesure comme normal pour les membres d'une institution, être « politique » c'est rechercher dans l'exercice de ses fonctions un intérêt

¹⁹ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Entretien avec Mme la DirMineau de l'Atsinanana, Toamasina, 29/06/2010.

²³ Dans le domaine développementiste, les femmes sont considérées comme étant plus honnêtes et dynamiques que les hommes. On trouve ici l'écho du poncif selon lequel « le salut de l'Afrique passe par les femmes ».

²⁴ TIM (Tiako I Madagasikara) et TGV (Tanora malaGasy Vonona) sont les deux partis gouvernementaux respectifs des présidents Ravalomanana et de Andry Rajoelina. Entretien avec M. le directeur de l'ONG Frères Saint Gabriel, le 29/06/2010, Toamasina.

²⁵ Entretien avec M. le chef de service des affaires économiques et projet, Toamasina, 29/06/2010.

²⁶ Entretien avec M. le maire d'Ambohibary, 17/03/2010. Cela impliquerait même que le maire soupçonne la région de faire avec le projet de la récupération politique.

personnel (prestige, clientèle ou avantage matériel). Mais, dès lors que l'un d'eux devient *trop* « politique », c'est-à-dire qu'il rompt l'équilibre entre satisfaction personnelle et intérêt général, des tensions apparaissent. C'est ce que veut dire le maire d'Ambohibary lorsqu'il affirme que la région est incapable de réaliser les objectifs qu'elle s'est donnée, à savoir la mise en relation des communes et des partenaires financiers et techniques : « Ce sont les projets qui ont déjà des financements qui viennent les voir, car la région n'est pas capable de négocier et de contractualiser avec des partenaires, ou bien elle n'en a tout simplement pas la volonté²⁷. »

Ainsi, comme on le voit, les personnes interrogées passent d'un registre à l'autre, se réfèrent à des normes différentes et mixent des perceptions divergentes concernant le sens de leurs missions respectives. La construction d'une action publique négociée nécessite que le « passeur » comprenne ces normes et perceptions différenciées, car c'est cette compréhension qui va permettre de réaliser le travail d'intermédiation nécessaire à une action publique négociée. Cela nécessite *a minima* de comprendre les perceptions que chaque acteur a de son rôle légal, de même que ses attentes vis-à-vis du programme. Si ces dernières constituent un blocage, il convient de les faire évoluer vers un meilleur arbitrage entre les buts de l'action collective et les intérêts de chacun, tout en rappelant aux acteurs les devoirs de chaque institution. Pour cela, il faut « placer la gestion des relations au cœur de la démarche : la conduite d'un programme est une affaire humaine avant d'être une affaire technique. Ceci exige un mélange de proximité et de distance, de confiance et d'exigence, de patience-passivité et d'intervention-appui²⁸ ». Les membres de l'équipe chargés de l'intermédiation doivent à la fois maîtriser le registre des logiques locales, mais également les normes de l'État de droit et des ONG (procédures, techniques, etc.), tout en étant capables de procéder à une traduction de ces normes, registres et logiques, en un registre construit autour des intérêts et valeurs du projet.

Un gros travail est à l'époque réalisé dans ce sens par le chef de programme et son assistant : techniciens de formation, ils sont poussés à travailler en collaboration avec des institutions étatiques locales aux cultures et logiques différentes pour lesquelles ils doivent opérer la traduction des normes techniques afin de faciliter la prise de décisions. Leur rôle correspond à celui du « projeteur », c'est-à-dire qu'ils s'investissent dans « le travail de négociation politique et de formulation technique du projet²⁹ ». Les supports utilisés par l'équipe pour les présentations ou les formations destinées à des acteurs aussi divers que les membres des comités de pilotage, les entreprises, les bureaux d'études, les communes et les membres des Krafakao, sont particulièrement bien conçus car ils simplifient au maximum les questions techniques et législatives, parfois complexes pour les profanes. La formation des maires au Code de l'eau, par exemple, est très claire et fort bien comprise par les participants. Cependant, malgré la qualité pédagogique des présentations, peu de commentaires sont émis par les participants et un petit nombre de débats seulement sont amorcés au sein des instances de concertation.

²⁷ Entretien avec M. le maire d'Ambohibary, 17/03/2010.

²⁸ Restitution du programme Acords par M. Jorge Rodriguez, Antananarivo, 27/10/2010.

²⁹ *Idem*.

Négociation et délibération collectives

La construction d'un référentiel commun et les modalités de prise de décision au sein du programme, notamment concernant les choix de conception et de mise en œuvre, sont le fruit d'une délibération et d'une négociation collectives.

- **La construction de référentiels communs**

L'une des caractéristiques de l'action publique consiste à élaborer un référentiel commun à tous les acteurs autour des objectifs et des actions du projet. « Vision commune du monde pour le champ d'intervention considéré, [ce] référentiel est constitué de valeurs, de normes définissant des principes d'action³⁰ » partagés par les acteurs d'un même secteur. Ainsi, c'est en référence à « cette image cognitive » que les acteurs « vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action³¹ ». Dans le cas de Méddea, cela implique que les participants³² puissent débattre et se mettre d'accord sur un état des lieux de la situation du secteur eau – le programme répondrait aux problèmes identifiés – mais également sur les principes des actions à mettre en place³³. « Les normes collectivement construites ont à voir avec la définition du projet, les buts de l'action, mais aussi les règles du jeu aptes à organiser les relations entre acteurs aux logiques différentes³⁴. » Or, à aucun moment ces débats n'ont lieu, si bien que le référentiel du programme n'est pas le fruit d'une négociation et d'une construction collectives, garantes d'une action publique locale.

Les méthodes employées par l'équipe du projet ne laissent en effet pas vraiment la possibilité d'une telle construction. Lors des comités de pilotage regroupant les acteurs du secteur eau et de la décentralisation au niveau national et régional (institutions étatiques et experts du secteur), les processus décisionnels ne s'apparentent souvent qu'à la validation de propositions données par l'équipe d'emblée comme acquises. De ce fait, les participants continuent de véhiculer une multitude de référentiels vis-à-vis des problèmes du secteur eau et des solutions à apporter. Parfois, leur analyse rejoint celle de l'équipe : la DirMineau du Vakinankaratra pense que la plupart des ONG « donnent des projets aux populations sans les responsabiliser pour la gestion³⁵ », et considère que la gestion des services d'eau par un opérateur privé est un procédé très intéressant. Le représentant de la région Vakinankaratra fait la même observation lorsqu'il note que les infrastructures du secteur se dégradent très vite. Cependant, la solution qu'il propose est « le renforcement des capacités des comités de gestion montés lors des projets des ONG » car ceux-ci ne sont, selon lui, pas bien formés, de même que les bénéficiaires « qui ne respectent pas les infrastructures ». À aucun moment il n'est fait référence à la délégation à un opérateur privé comme une possible solution. La représentante de la DirMineau de l'Atsinanana fait un constat similaire : « Dans le passé, on a dépensé des milliards dans des réseaux non fonctionnels, c'est pourquoi il faut être strict sur la gestion et la construction. Les réseaux ne seront pas durables si on ne paye pas³⁶. » Cependant, s'il est acquis pour elle que l'eau doit être payante, il n'est en revanche pas sûr du tout qu'elle adhère à l'idée de la délégation à un privé, à l'égard de laquelle elle semble d'ailleurs très méfiante, préférant plutôt qu'un État fort se charge du service public. Le directeur de l'ONG Frères Saint Gabriel considère même que cette DirMineau est en compétition avec les opérateurs privés car elle souhaite avoir des responsabilités opérationnelles et mener elle-même des projets d'accès à l'eau sur le terrain. Il en est de même pour le directeur du service des Affaires économiques de l'Atsinanana, qui ne voit pas dans Méddea une

³⁰ Cette approche se situe dans la lignée des analyses cognitives des politiques publiques, qui considèrent le processus de fabrication des politiques publiques comme le résultat de représentations, valeurs et croyances partagées par le secteur d'une société.

³¹ MULLER P., SUREL Y., *L'Analyse des politiques publiques*, Éditions Montchrestien, 1998.

³² Membres des comités de pilotage nationaux et régionaux, communes choisies, ONG partenaires, etc.

³³ Dans le cas idéal, on co-construirait un arbre à problèmes, un arbre à objectifs, un cadre logique, etc. avec les acteurs du secteur. En pratique, les contraintes des bailleurs laissent rarement le temps pour cet exercice.

³⁴ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in *Développement, action publique et régulation*, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France.

³⁵ Entretien avec Mme la DirMineau, Antsirabe, 15/04/2010.

³⁶ Entretien avec Mme la DirMineau, Toamasin, 29/06/2010.

activité désintéressée ou un projet altruiste : « Méddea utilise le concept de potabilité de l'eau pour convaincre les gens de l'acheter³⁷. » D'après lui, l'eau devrait être gratuite pour les Malgaches, et le concept d'eau potable n'est « véhiculé [que] pour pouvoir faire du business » car « les Malgaches sont immunisés, ils ont des anticorps résistants ». Le directeur est clairement défavorable à la délégation du service de l'eau à un opérateur privé qui en tirerait des bénéfices.

L'on peut constater une divergence des points de vue politiques et idéologiques entre l'équipe et les participants au programme, beaucoup n'adhérant pas à l'idée d'une gestion du service de l'eau par un opérateur privé. Si la loi encourage fortement la délégation de service, elle ne l'oblige toutefois pas, et le service peut être délégué à une association. En revanche, elle décourage la gestion en régie directe. Pour les communes, la délégation du service public de l'eau à une entreprise est un choix politique, une option à laquelle elles peuvent décider d'avoir ou non recours. Il s'agit bien d'un débat idéologique, faisant référence à différentes conceptions du service public, qui se joue en trame de fond. Ce choix politique relève des communes seules. Elles restent libres de refuser de participer au programme, comme l'a fait Brickaville.

Cependant, la pénurie des moyens financiers des communes malgaches laisse penser que ce genre de choix n'en est pas vraiment un : si un maire veut bénéficier de l'aide technique et financière d'une ONG, il n'a pas d'autres solutions que de se plier à ses exigences³⁸. Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale proposée par Méddea, les communes ne peuvent pas choisir de déléguer ou non le service de l'eau ainsi que la gestion des équipements à un opérateur professionnel, ce qui pose un problème de fond concernant l'exercice de leurs prérogatives légales et de la possible relation de réciprocité entre ONG et communes. Il est alors difficile de parler d'action publique si ces questionnements ne font pas l'objet d'un vrai débat et si la commune, en optant pour une gestion en régie directe de son service d'eau, risque de perdre l'aide de l'ONG. En effet, l'on peut penser que la délégation sauvegarde la qualité technique mais « comporte un risque d'effacement de la collectivité³⁹ » au profit du délégataire, « les autorités communales [pouvant] être tentées de passer des conventions les plus larges possibles, confinant à la délégation intégrale », se défaussant ainsi de leurs responsabilités. Or, « cette substitution s'avère contre-productive au regard des principes et des objectifs de la décentralisation. Juridiquement, elle se ramène à un quasi-dessaisissement, intempestif dans une démarche de responsabilisation. » De plus, le risque est que « déresponsabilisée dans la réalisation, elle [la commune] se retrouve responsable quant aux conséquences » vis-à-vis de la population si les résultats s'avèrent décevants. Cette question nécessite une vraie réflexion ainsi qu'un débat autour de ces enjeux.

• **Négociation collective ou simple validation des choix de l'équipe ?**

Le suivi du projet, se référant aux choix opérés lors de son déroulement, évalue le degré de légitimité des décisions prises par les comités de pilotage selon que ces dernières sont ou non le fruit d'une négociation collective. Il évalue également si le programme se rapproche ou non d'une action publique locale négociée. Les comités de pilotage doivent recueillir l'expression des participants et leurs suggestions sur la conception et les procédures du programme. Ils doivent « assurer un suivi régulier des projets mis en œuvre, débattre des succès, des obstacles et des difficultés rencontrés, proposer des orientations pour la mise en œuvre des opérations⁴⁰ ».

Les choix de Méddea sont censés être mis en débat et négociés de façon publique, ce qui participe à la construction de l'espace public. Néanmoins, il semble que ces débats soient peu fructueux, portant finalement peu sur le fond du sujet, ce qui soulève la question des raisons d'un tel insuccès. Le manque d'investissement et de participation des membres des comités de pilotage semble lié au fait que les enjeux du débat sont pour beaucoup inexistantes, car il ne s'agit en réalité que de valider une réflexion

³⁷ Entretien avec M. le chef de service des Affaires économiques et projet, Toamasina, 29/06/2010.

³⁸ Les dés sont effectivement pipés : Méddea étant un projet thématique (eau et assainissement) avec un certain nombre d'hypothèses et de règles explicitées dès le départ.

³⁹ Communes et exercice de la maîtrise d'ouvrage public, MDAT, Assises de la Coopération décentralisée.

⁴⁰ Documents du programme Méddea.

effectuée en amont par l'équipe, puisque le choix des régions s'est opéré avant le démarrage du programme, avant même la mise en place du comité d'orientation national, sans que les institutions étatiques soient consultées et sans qu'il y ait consultation publique. En revanche, le choix des districts a été opéré en interne.

Le choix des régions

Le choix des régions prioritaires dans le secteur eau doit, dans l'idéal, être fait en lien avec le Mineau, documents de planification nationale à l'appui. La prise de décision devant être transparente, cela implique qu'un débat ait lieu sur ce choix. Or, bon nombre de participants relèvent le caractère unilatéral de cette décision : le représentant de la Banque africaine de développement, après avoir félicité l'équipe d'avoir choisi les régions de Vakinankaratra et d'Atsinanana, suggère de tester ces procédures dans des régions plus difficiles. Le DGEA interroge le représentant du Gret à Madagascar sur les raisons ayant motivé son choix, poussant ainsi ce dernier à se justifier : « On voulait des sites facilement accessibles pour démontrer que l'investissement privé dans le service public de l'eau est possible à Madagascar⁴¹. » Parce qu'en 2003 les régions n'existent pas encore, on choisit pour Méddea les zones d'intervention d'un autre programme du Gret, Nutrimad, dans l'espoir de créer des synergies⁴². Les choix opérés répondent avant tout aux préoccupations du Gret, et non à une éventuelle planification sectorielle nationale ou aux priorités définies par l'État central.

Le choix du district

Dans le cadre du programme, il est prévu que « les districts d'intervention soient choisis sur la base de critères explicites ». Or, d'après le guide de procédure du Gret, les districts ont été choisis en fonction des critères suivants :

- existence sur le territoire de communes priorisant dans leur plan communal de développement l'accès à l'eau et à l'assainissement ;
- existence de centres ruraux (entre 2 000 et 10 000 habitants) sans réseau de distribution d'eau ou avec un réseau défaillant ;
- possibilité d'intervenir dans le district sur l'électrification rurale ;
- possibilité de nouer des relations de complémentarité avec d'autres organisations travaillant dans le secteur eau et assainissement.

Les critères d'éligibilité des districts sont uniquement définis par l'équipe, sans qu'il y ait concertation avec les acteurs étatiques et sans qu'ils soient rendus publics. Pour la région Vakinankaratra, Méddea ne fait que consulter de façon informelle la Direction du développement régional (DDR), le chef de région et les deux chefs de district. Dans un souci de transparence, on peut s'étonner que seulement deux d'entre eux soient consultés, et il est donc légitime de penser que ce choix néglige partiellement l'aspect institutionnel.

La sélection des communes

Le rôle des participants au comité de pilotage régional, à l'occasion duquel ces derniers découvrent simultanément les critères définis par l'équipe ainsi que le nom des communes retenues, est de « valider les choix des communes de Méddea⁴³ ». Cette sélection donne lieu, lors des comités de pilotage régionaux, à des discussions très animées, un comité extraordinaire étant même organisé dans le Vakinankaratra afin d'accorder aux communes du district de Faratsiho plus de temps pour envoyer leur manifesta-

⁴¹ Premier comité de pilotage régional du Vakinankaratra, 25/07/2008.

⁴² Entretien avec M. le représentant du Gret, Madagascar, 10/08/2010.

⁴³ Premier comité de pilotage régional du Vakinankaratra, 25/07/2008.

tion d'intérêt. On peut néanmoins s'étonner qu'aucune institution étatique ne soit impliquée dans l'élaboration des critères de sélection. La sélection des communes possède ainsi un caractère artificiel, en plus d'être une décision finalement peu légitime, chose qui ne manque pas d'être remarquée par le chef de service des Affaires économiques de l'Atsinanana, absent lors du choix des communes car nommé après la crise de 2009 : « Tout est déjà guidé, ce n'était pas utile de rassembler les maires ni le comité de pilotage, tout ça c'était pour la forme. Ce n'est pas transparent, on connaît le résultat à l'avance, on ne peut rien faire : c'est leur choix⁴⁴. » Le DGEA de l'époque, lui, juge inutile la réunion du comité : « Au sujet de la sélection des deux communes suivantes, je propose d'alléger le processus de validation : pas de deuxième réunion du comité, mais seulement une validation par quelques-uns des décideurs, le chef de région et moi-même⁴⁵. » La liste définitive est quand même validée par un comité extraordinaire. Les participants aux comités de pilotage n'ont que peu de moyens de pression pour contester les choix opérés, puisque Méddea est le principal pourvoyeur de fonds. On retrouve ici la problématique de la relation de non-réciprocité évoquée par Michèle Leclerc-Olive comme l'un des paradoxes de la décentralisation. Clément Repussard explique la tendance des équipes à accélérer les procédures, au détriment de l'aspect institutionnel. Les indicateurs d'évaluation du programme étant quantitatifs (nombre de personnes touchées, nombre de réseaux réalisés, etc.), et s'inscrivant dans le cadre d'une durée limitée des programmes, il est tentant de précipiter les procédures jugées secondaires pour être plus efficace sur le plan opérationnel. Cela est d'autant plus vrai que l'équipe du projet a la possibilité d'obtenir très rapidement, par divers moyens informels, les informations lui permettant de sélectionner les régions, districts et communes correspondant aux critères du programme.

La procédure de sélection des communes n'est pourtant pas verrouillée pour tout le monde, et si les membres du comité de pilotage n'ont que peu d'emprise sur la question, il en va autrement pour les communes. En effet, parmi celles que l'équipe envisageait de sélectionner pour une intervention, deux n'ont jamais envoyé leurs manifestations d'intérêt⁴⁶, les maires de ces dernières ayant arbitré entre différents besoins pour conclure que l'eau n'était pas une thématique prioritaire, ou que le projet proposé ne leur convenait pas. Les critères de sélection, explicités tardivement et ne faisant l'objet d'aucune négociation, donnent ainsi lieu à des interrogations et autres contestations quant au choix des communes⁴⁷.

« Pourquoi Ambohibary est en tête de liste, alors qu'elle dispose déjà d'un réseau d'approvisionnement en eau potable (AEP) ? Pourquoi ne pas prioriser les communes ne disposant d'aucun réseau d'AEP ? »

Alain Randrianaherisoa, DGEA.

« Ce sont les autres critères de notation qui font passer Ambohibary en tête : mauvais état du réseau d'AEP et commune de taille importante, par exemple. Le choix d'Ambohibary peut également se justifier en raison de sa complémentarité avec le second choix, Anjoma Ramartina, car cette dernière est très pauvre, assez petite et sans AEP, contrairement à Ambohibary qui est relativement riche et grande, et avec AEP. On rentre dans le cadre de Méddea, qui vise la création de projets pilotes sur des terrains d'intervention variés⁴⁸. »

Mathieu Le Corre, chef de programme Méddea.

« Méddea a deux contraintes : le financement et l'atteinte des objectifs fixés dans le contrat qui nous lie à nos bailleurs. Notre programme n'est pas conçu pour les communes enclavées mais plutôt pour les communes pour lesquelles il y a une concentration de population et une activité économique. »

Mathieu Le Corre, chef de programme Méddea.

⁴⁴ Entretien avec M. le chef de service des affaires économiques et des projets de l'Atsinanana, Toamasina, 02/07/2010.

⁴⁵ Compte rendu du premier comité de pilotage régional du Vakinankaratra, 25/07/2008.

⁴⁶ Ambatofosty et Brickaville.

⁴⁷ Témoignages issus du compte rendu du premier comité de pilotage régional de l'Atsinanana, 18/06/2009.

⁴⁸ *Idem*.

Les répercussions des choix opérés sur la légitimité et la crédibilité des acteurs étatiques locaux sont immédiates et violemment ressenties. De fait, parmi les localités jugées prioritaires par certains membres du comité de pilotage régional Atsinanana (Masomeloka, Marolambo et Ambinanirano), aucune n'est retenue par l'équipe.

Toute l'ambiguïté des comités de pilotage réside dans ce constat : censés être des lieux de débats, ils ne sont en réalité que des espaces d'information et de validation des choix du programme. Aucune distinction n'est clairement établie entre les espaces d'information et de recueil d'avis, et les lieux de négociation et de concertation, qui n'ont pas la même fonction. Il n'y a pas de véritable échange entre les acteurs, ni de dialogue qui s'appuierait sur la reconnaissance du savoir-faire et de l'expérience de chacun, pouvant être utiles pour la réflexion sur le programme. Selon Jean-Marc Offner, les processus délibératifs tentent de « faire en sorte que les temps du recueil de l'information et de la confrontation des arguments précèdent celui de la décision, dans la transparence du processus d'information⁴⁹ ». L'enjeu est celui de la légitimité délibérative, c'est-à-dire de l'introduction de procédures de consultation des citoyens non spécialistes et de leur participation à la définition des termes mêmes du problème, leur permettant ainsi de s'en saisir⁵⁰. La démocratie délibérative, nouvelle tendance de l'action publique, a ainsi le mérite d'accorder une grande importance aux modes de délibération qui confèrent à la décision finale une grande légitimité. D'ailleurs, « un véritable impératif délibératif semble aujourd'hui présider à la mise en place de dispositifs diversifiés de comités ou de commissions⁵¹ ». Or, la stratégie d'animation au sein des comités de pilotage régionaux ne laisse pas aux participants de réelle liberté dans la prise de décision.

Les séances organisées avec les comités de pilotage pour valider les démarches et procédures du programme⁵² n'ont pas donné lieu aux débats de fond attendus. En partie à cause des méthodes inappropriées d'animation (diaporama simplifié, recueil de commentaires et de questions) et/ou de l'asymétrie entre le savoir expert des équipes de capitale ou expatriées et celui des participants locaux, ces séances se sont plutôt soldées par la passivité des participants. Le diaporama ne leur a pas permis d'intervenir, les problèmes n'étant probablement pas formulés avec des termes familiers ou ne faisant pas écho à leurs modalités de réflexion. Quant au constat de l'asymétrie de l'expertise, il rejoint l'analyse de Jean-Marc Offner selon laquelle une caractéristique actuelle de l'action publique est la place centrale occupée par les experts dans les processus décisionnels. Structurant les diagnostics, la mise en œuvre des projets et leur évaluation, leurs expertises sont susceptibles de représenter « un pouvoir discrétionnaire, participant à la dissolution en problèmes techniques d'enjeux sociaux et politiques⁵³ ». « On tendrait à énoncer les problèmes selon une forme qui implique déjà une solution technique et qui clôt le débat avant qu'il ne soit ouvert⁵⁴ », imposant ainsi aux non experts les termes de la problématisation, de même que la vision du monde qu'elle implique. Le risque qui se profile est le retrait du politique, qui s'effacerait devant des « médiations professionnalisées qui mettent en cause la légitimité démocratique de la négociation explicite⁵⁵ ».

• Les critères de sélection des communes

Si certains des critères de sélection des communes ne répondent qu'à des contraintes internes à l'ONG (accessibilité pour que les réalisations de Méddea soient aisément visitables par d'autres acteurs, présence de chutes d'eau assurant des synergies avec le programme d'électricité Rhyvière du Gret, etc.), d'autres sont plus en adéquation avec les objectifs fixés par les institutions du secteur eau. Par exemple, l'absence de partenaires, la présence de problèmes liés à l'eau (infrastructures peu ou pas fonctionnelles) ou encore la densité de population sont des critères correspondant à ceux des budgets

⁴⁹ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique », *op.cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Exemples : validation du guide de procédure, de la sélection des communes, du PCDEA, de l'avant-projet détaillé.

⁵³ OFFNER J.-M., *op.cit.*

⁵⁴ FRITSCH P., RAVON B., « Du problème en tant qu'il est à résoudre, du problème en tant qu'il est à débattre », in *Cresal, Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993.

⁵⁵ OFFNER J.-M., *op.cit.*

programme par objectifs régionaux (BPOR) des DirMineau. D'autres en revanche, comme l'enclavement, la faisabilité technique et la présence de maladies hydriques, ne sont pas pris en compte par l'équipe. Ainsi, même si certains critères de Méddea correspondent à ceux définis par les institutions étatiques dans la priorisation des communes, ils ne sont cependant pas définis en collaboration avec elles, ce qui rentre en contradiction avec les objectifs affichés du programme.

Pour opérer sa sélection, l'équipe a opté pour une approche par la demande, les communes partenaires étant choisies en fonction de leur intérêt pour le projet et les questions d'accès à l'eau potable. Cependant, cette approche rencontre vite des limites : pour ces communes, comment s'assurer que l'eau est bien une priorité *antérieure* à la venue de l'ONG, et non pas un choix opportuniste ? Méddea a mis en place plusieurs mécanismes pour tester la motivation réelle des communes. Ainsi, la qualité et la précision du dossier de manifestation d'intérêt permettent d'évaluer la motivation des maires à participer au projet. Par son caractère officiel et contractuel, la signature des maires s'engageant à respecter le Code de l'eau et à participer financièrement au programme manifeste le degré d'investissement envisagé par la commune, tout en engageant sa personnalité juridique en tant qu'institution. Les modalités de partenariat entre la commune et Méddea sont ainsi rendues publiques et contribuent à la construction d'un espace public.

L'exigence d'un apport financier permet de s'assurer de l'implication de la commune dans le projet et de sa capacité à mobiliser des fonds auprès de sa population, garantissant ainsi l'intérêt de cette dernière pour le projet et prouvant la capacité d'enrôlement⁵⁶ du maire, ou tout du moins sa bonne gouvernance (récolte des impôts). Cela permet également d'évaluer la cohésion sociale et politique de la commune, de même que le degré de légitimité des élus.

Toutefois, la commune d'Ambohibary se trouve, le moment venu, dans l'incapacité d'apporter le financement prévu. Du fait de la crise politique, les caisses sont vides et la commune ne peut recevoir aucun soutien financier de l'État central, ni de la région – à cause de leurs mauvaises relations. Le maire a recours à l'un de ses partenaires extérieurs, l'Intercoopération suisse⁵⁷, pour apporter la somme demandée par Méddea. Si cette anecdote est révélatrice de la motivation du maire à participer au projet, elle ne démontre en rien sa capacité à mobiliser des ressources locales au travers, par exemple, de taxes communales ou de collectes auprès de ses administrés. De même, elle ne garantit en rien la capacité de la commune à travailler en collaboration avec d'autres institutions étatiques, comme par exemple la région. À l'inverse, la construction du lycée d'Ambohibary a été le résultat d'une collaboration entre la région et les notables locaux, qui ont mobilisé leurs réseaux, nationaux et internationaux, et fait appel aux migrants originaires du bourg.

Faiblesses d'une instance d'intermédiation L'Association des usagers de l'eau

La création de l'Association des usagers de l'eau (AUE) est censée garantir la réalité de l'intégration des usagers du service à la gouvernance de ce partenariat. Elle doit jouer un rôle de régulation, non pas au sens d'arbitrage mais comme un contre-pouvoir de l'entreprise, susceptible d'équilibrer le rapport de force en faveur des usagers et de contrôler le travail effectué par celle-ci.

Le rôle de l'AUE peut se décrire ainsi : « Elle représente les différents usagers du service, contrôle sa qualité et informe le délégataire des problèmes rencontrés, participe à la négociation du contrat et le vise, participe au rendu de comptes fait par le délégataire, conseille la commune sur les investissements complémentaires à réaliser, facilite la circulation de l'information entre les différents acteurs, informe les

⁵⁶ Une action d'enrôlement consiste à ce que des acteurs parviennent à intéresser d'autres acteurs à leurs activités, discours et objectifs, afin de transmettre les enjeux de leur propre secteur d'activité, in Repussard C., *Insertion institutionnelle et intervention technique*, op. cit., p. 70.

⁵⁷ Dans le cadre de Saha, un programme de développement rural financé par la coopération suisse et sous régie de la Fondation Intercoopération.

ménages sur leurs droits et leurs obligations (incite les usagers à payer correctement les prix fixés d'accord parties), rapporte leurs requêtes auprès du délégataire et de la commune et enfin assure la médiation en cas de conflits ou problèmes locaux liés au service d'eau. »

À Ambohibary, le maire a ajouté une autre fonction à l'AUE, à savoir incarner la mémoire du projet. Son rôle serait de garantir la continuité du projet avec les prochains élus et d'en défendre les principes initiaux. Par exemple, en cas d'une renégociation du contrat entre l'entreprise et de nouveaux élus en défaveur des usagers, elle se doit de rappeler l'accord initial à l'origine du projet et le défendre en conséquence. En effet, les délégations de service public sont la plupart du temps renégociées dans les deux premières années, et « cette renégociation, processus relativement normal lié à l'incomplétude des contrats, a pu, dans des pays africains à faible maîtrise d'ouvrage, tourner à l'avantage des opérateurs ». Ainsi, « les bénéfices apportés par la gestion privée, en l'absence de concurrence réelle et de régulation efficace, peuvent être capturés par les entreprises et ne pas se traduire par les gains attendus pour les consommateurs et l'État ». C'est ici que l'AUE peut jouer un rôle important, en soutenant la maîtrise d'ouvrage et en exigeant de la commune qu'elle assume son rôle de garante du service public.

À Ambohibary, lors de sa création, l'AUE ne parvient à imposer son point de vue au sein du partenariat. Elle fait face à plusieurs faiblesses : « Une participation assez faible lors des assemblées générales par quartier, les membres du comité directeur [étant] peu motivés après l'annulation des indemnités, certains membres ne [connaissant] pas bien leurs responsabilités, la coordination [étant] difficile entre l'association et le gestionnaire. » Or, si les réunions de l'AUE ont peu de succès, cela est, semble-t-il, lié au fait que de nombreux habitants ne voient pas quel pourrait être son intérêt tant que le réseau d'eau n'est pas fonctionnel. Ainsi, le maire pense que « l'AUE a été créée trop tôt, si bien que ses membres discutaient dans le vide ». Sans rôle à jouer, elle est selon lui rapidement paralysée, se concentrant essentiellement sur la façon de gérer son propre financement et menant peu d'activités en relation directe avec le réseau. Il affirme également que « si l'association est mise en place avant le réseau, les membres du comité directeur pensent à leurs avantages. Par contre, si elle est mise en place après le réseau, les membres peuvent penser à l'avantage du réseau ». C'est aussi l'analyse que fait Samuel Andrianjakanavalona, de l'association Taratra : « Il y avait une insuffisance d'informations à Ambohibary, puisque l'association a été mise en place trop tôt [...]. Il s'agit d'une association de consommateurs mais pas d'une association qui va gérer un réseau. Le réseau est géré par un privé. »

Le manque de clarté concernant l'utilisation de l'argent récolté lors des événements organisés par l'AUE provoque son implosion, révélée lors du pot de nouvel an organisé par l'association. Peu d'invités sont présents, la moitié des membres absents, et à la fin du loto organisé par l'AUE certains veulent se partager l'argent récolté, d'autres simplement payer des indemnités aux membres présents ou encore mettre l'argent en caisse dans l'attente de décider de son utilisation. De façon générale, les membres de l'AUE semblent se porter volontaires de façon intéressée, pensant en tirer des avantages : être employé par l'entreprise, avoir des branchements gratuits, etc. Il semble que le principe d'indemnisation n'attire pas les bonnes personnes. La démotivation de leurs membres suite à l'arrêt du versement des indemnités par Méddea, de même que les conflits internes ayant eu lieu lors du partage de l'argent, sont révélateurs de leur manque d'implication personnelle. Le premier président de l'AUE, quant à lui, est absent à plusieurs réunions.

En plus de ces difficultés internes, il semble que de nombreux malentendus existent quant au rôle de l'AUE. Tout d'abord, au moment de cette étude, les habitants du bourg semblent ignorer l'existence de l'association. Peu de personnes en ont entendu parler ou ont participé aux réunions, et la perception de son rôle reste globalement très floue. Cela est accentué par le fait que les usagers rencontrant des problèmes avec les devis s'adressent à la commune au lieu de se tourner vers l'entreprise ou l'AUE. Cette dernière manque cruellement de visibilité et de légitimité auprès des usagers qu'elle est pourtant censée représenter.

Contrairement à ce que prévoit Méddea, l'AUE s'apparente à un comité de gestion de l'eau traditionnel avec des membres fixes et une adhésion non élargie à l'ensemble des usagers. Ses membres possèdent par ailleurs des velléités d'épargne et de cotisations, comme c'est souvent le cas pour les comités de gestion devant effectuer à terme des réparations sur les infrastructures. Cette confusion, liée aux habitudes développées lors des précédents projets, induit les membres en erreur quant au rôle de

l'association et à sa structuration. Cela n'est toutefois pas étonnant compte tenu du fait que la plupart des associations existantes dans la commune d'Ambohibary prennent la forme de comités de gestion traditionnels dont les membres sont responsables de la gestion et de l'entretien du réseau, et dans lesquels les participations se font sous forme de cotisations. Samuel Andrianjakanavalona, de l'association Taratra, affirme à ce propos : « L'explication de la mise en place de l'association n'est pas claire, on sait déjà que nous n'allons pas mettre en place une gestion communautaire. Le rôle de cette association est de défendre l'intérêt des consommateurs. »

Un autre malentendu se révèle quant au rôle de l'AUE : « C'est le délégataire qui doit choisir les membres de cette association puisque c'est lui qui est responsable de la gestion et de l'entretien du réseau. » Le fait que l'AUE soit chargée de sensibiliser les usagers à payer l'eau la met, pour certains, indirectement au service de l'entreprise et crée un flou autour des intérêts qu'elle doit défendre : celui de l'entreprise, ou des usagers ? Certaines des fonctions attribuées à l'AUE dans le schéma imaginé par Méddea sont contradictoires, en plus d'être à l'origine de ce type de confusion. Selon ce schéma, les membres de l'AUE doivent ainsi défendre les intérêts des usagers, faire valoir leurs requêtes auprès du délégataire, contrôler la qualité du service et participer aux rendus de compte faits par le délégataire. Dans cette optique, elle doit défendre les intérêts des usagers et des personnes exclues du service. La société civile communique sur ses besoins par l'intermédiaire de l'AUE. En cela, celle-ci assume une fonction de régulation, au sens de contrôle, sur le service fourni par l'entreprise. Toutefois, elle est en parallèle chargée d'une fonction d'arbitrage entre l'entreprise et les usagers qu'elle représente : elle doit rappeler aux ménages leurs obligations, inciter les usagers à payer le prix défini et assurer la médiation en cas de conflits liés à l'eau.

L'AUE est donc conçue comme une instance neutre d'arbitrage extérieur susceptible de réguler les conflits entre usagers et entreprise, mais également comme une partie prenante devant défendre les usagers en cas de problème avec l'entreprise et faire pencher la balance en leur faveur. Cette double position semble difficile à tenir : par exemple, en cas de conflit grave entre usagers et entreprise, l'AUE peut se retrouver d'un côté dans l'obligation d'inciter les gens à se désabonner ou à ne pas payer leur facture afin de faire céder l'entreprise, tout en étant de l'autre côté garante du respect des obligations de paiement des usagers. Le risque étant que le rapport de force conduise à la faillite de l'entreprise et à la fin de la distribution de l'eau dans le bourg.

Conclusion et pistes d'amélioration

- **Persévérer dans la création de réseaux**

La mise en œuvre d'une action publique implique la coordination des acteurs par un fonctionnement en réseaux : lors de son implantation, le programme acquiert rapidement une bonne visibilité dans le secteur de l'eau, l'équipe s'insérant avec succès dans les réseaux existants. Par la production d'outils (PCDEA) qui rendent opérationnel le Code de l'eau, l'équipe a contribué à la construction de réseaux d'acteurs stables, tout en rendant son action visible et participative. En ce sens, Méddea participe à la mise en œuvre d'un cadre légal. Cependant, le caractère instable et changeant des institutions rend ce travail difficile et affecte les relations de l'équipe avec les ministères et la région.

- **Négociation collective de la répartition des rôles**

À l'époque, le contexte relationnel des institutions du Vakinankaratra et de l'Atsinanana (DirMineau, commune, district et région) est celui d'un chevauchement de responsabilités. Il est marqué par un problème de mauvaise circulation de l'information, à l'origine d'un manque de coordination entre acteurs et de relations concurrentielles. Pour pallier ce problème, l'équipe aurait dû créer un espace de négociation dans lequel les rôles et responsabilités de chacun puissent être discutés afin d'en donner une définition claire admise par tous. Par exemple, il est possible d'imaginer qu'au sein des comités de pilotage régionaux, les différents participants collaborent sur la base d'une convention écrite, définissant à

la fois leur rôle au sein des comités mais aussi tout au long du programme. De même, il est important de conduire une réflexion pour savoir qui, parmi les participants aux comités, est légitime à endosser un rôle décisionnel et qui, du fait de son statut et de ses attributions légales, ne peut bénéficier que d'un droit de regard ou être observateur.

Une réflexion doit être menée quant à l'institution responsable de l'organisation future de ces comités, une fois l'équipe partie. *A priori*, cette tâche doit échoir à la DirMineau puisqu'elle est responsable, avec l'outil BPOR, de la coordination des actions de développement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des communes.

- **Construire des référentiels communs**

La stratégie d'animation des comités de pilotage régionaux n'ayant pas permis de débats, ces réunions s'apparentent plus à une simple validation des constats et propositions de l'équipe qu'à une négociation collective. Il en va de même pour la procédure de sélection des communes, qui à aucun moment ne fait l'objet d'une négociation collective. Si l'approche par la demande mise en place par le programme a pour objectif initial de permettre une sélection des communes cohérente et transparente, elle montre toutefois ses limites avec la création d'un phénomène d'opportunisme, les communes n'étant parfois poussées à se manifester que dans la perspective de bénéficier de nouveaux fonds.

Pour éviter cette dérive, l'équipe a mis en place des mécanismes intéressants permettant de tester la motivation des communes : envoi d'un dossier de manifestation d'intérêt, signature de l'engagement de respect du Code de l'eau et de l'engagement financier de la commune. Cependant, l'engagement financier de la commune présente des limites, comme le montre l'exemple d'Ambohibary où le maire fait appel à l'aide financière d'un partenaire extérieur. Or, en théorie, la fonction attendue de cette exigence d'apport financier est de s'assurer de l'implication de la commune et de sa capacité à mobiliser des fonds auprès de sa population.

Comment modifier la stratégie d'animation au sein des comités de pilotage régionaux afin de laisser aux participants une réelle liberté dans la prise de décision ? Concernant les critères de sélection des communes, plutôt que de présenter une solution « clé en main » et d'attendre les éventuels commentaires, laisser aux participants le choix entre plusieurs options peut être une stratégie intéressante. Par ailleurs, il pourrait appartenir au comité de décider de la pondération des critères, afin que ces derniers reflètent les priorités locales.

Il est préférable de choisir les régions d'intervention dans le cadre du comité d'orientation national, suite à une concertation publique des institutions étatiques responsables. Il est aussi envisageable que la sélection des districts ait lieu dans le cadre d'un comité de pilotage régional, en s'appuyant sur les exercices de planification dans le secteur eau des zones d'intervention prioritaires à l'échelle régionale (BPOR). La DirMineau deviendrait alors un interlocuteur indispensable pour la prise de ce type de décision,

D'autre part, afin de contourner l'effet d'opportunisme lors de la sélection des communes, il est possible de consulter le réservoir de demandes de celles-ci, centralisé au niveau des régions, ainsi que les demandes directement envoyées au Mineau. Un programme non thématique à grande échelle présente l'avantage de proposer aux communes de dresser la liste de leurs priorités et de les appuyer financièrement dans la réalisation du projet, qu'il concerne l'éducation, la santé ou l'eau. Cela garantirait que les communes portent un réel intérêt à la thématique choisie et permettrait de plus d'éviter qu'elles n'adaptent leurs besoins aux propositions des ONG, simplement dans l'optique de bénéficier des ressources financières associées.

En ce qui concerne les limites de l'engagement financier des communes, une solution potentielle est d'encourager le recours aux habitants (entrepreneurs économiques, notables des bourgs) ou aux natifs, comme ce fut le cas pour le financement de la construction du lycée d'Ambohibary. Toutefois, il faut veiller à ce qu'à l'engagement financier pris par la commune ne se substitue pas à la capacité de l'équipe communale à mobiliser ses administrés autour du projet.

- **Évaluer l'intérêt des administrés pour le projet**

Comment s'assurer de l'intérêt des administrés pour le projet ? Un programme de plus grande envergure pourrait tester une approche par la demande issue d'une délibération publique, qui garantirait que la mise en œuvre du programme soit bien issue de la volonté des habitants de la commune. À défaut, les communes doivent au moins mentionner l'eau dans leur PCD. Dans l'immédiat, il est intéressant d'affiner ce critère, dans la mesure où les thèmes mentionnés dans les PCD des communes sont hiérarchisés par ordre de priorité : si l'eau figure en tête de liste, cela garantit le caractère prioritaire de ce sujet pour la commune.

S'il est difficile d'évaluer le degré de participation des habitants aux PCD, il est en revanche possible de jauger la cohérence politique de la commune. En l'occurrence, pour les deux bourgs qui nous concernent, s'il est clair que le maire d'Ambohibary jouit, malgré la crise, d'une légitimité aux yeux de la population, les conflits opposant la maire de Mahatsara et le bourg d'Antsampanana risquent de compromettre le fonctionnement du projet. En travaillant avec la commune à Ambohibary, où sont implantés les bureaux de celle-ci et où vit le maire, la corrélation entre l'institution de la commune et l'espace du bourg, regroupant plusieurs *fokontany*, est fonctionnelle et cohérente d'un point de vue socio-politique, tandis que la gestion du bourg par la commune est perçue comme légitime. À l'inverse, pour Antsampanana, qui n'est pas le chef-lieu de la commune, dont les bureaux sont implantés ailleurs et où le maire ne vit pas, l'institution légitime pour la gestion du bourg est, aux yeux des habitants, le *fokontany*, sérieusement opposé au maire. « L'étude de la cohésion sociale est très importante avant l'implantation d'une infrastructure dans un village », et « un travail de connaissance des relations sociales au sein du village est essentielle. Il n'est pas toujours nécessaire de rechercher les causes profondes des conflits. Quelques investigations, privilégiant des discussions informelles, peuvent permettre d'estimer si la cohésion sociale est forte ou si elle semble au contraire fragile : dans ce cas, il sera essentiel de comprendre plus avant quels sont les enjeux cachés et en quoi ils peuvent influencer sur le bon fonctionnement de l'infrastructure⁵⁸. » Afin d'adapter cette recommandation au programme, il faut intégrer parmi les critères de sélection des communes et des bourgs l'évaluation du degré de cohésion politique de la commune, en s'appuyant pour ce faire sur la qualité des relations que celle-ci entretient avec ses administrés, et en particulier les habitants des bourgs concernés par le projet.

- **Respecter les attributions légales des institutions**

Dans une optique de pérennisation du programme, il est intéressant que l'équipe soit à terme impliquée dans le moins d'activités possible et qu'elle les délègue aux institutions locales, notamment pour la formation des communes. Si Méddea joue le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, il serait bien que le district s'occupe de l'aspect institutionnel et la DirMineau de l'aspect technique, en leur permettant d'endosser le rôle de formateurs. Le district pourrait ainsi, après le départ de l'équipe, former d'autres communes à la passation de marché tandis que la DirMineau enseignerait le Code de l'eau en réutilisant les outils conçus et employés par le projet.

On peut encore imaginer que Méddea aide la DirMineau à assumer son rôle d'assistance aux communes, par exemple en lui proposant des formations, objectif clairement mentionné dans la LP2D qui propose de « renforcer les capacités et moyens d'appui (technique, gestion, contrôle de légalité) des STD aux CTD ». Dans une optique de renforcement du processus de décentralisation et de stabilisation des relations entre acteurs cohérente avec le cadre légal, une plus grande implication de la DirMineau dans l'appui technique aux communes dans le cadre du programme est en effet nécessaire.

Plus généralement, enfin, le programme doit favoriser la construction de relations de travail communes-STD-district et tester divers mécanismes de relations entre ces institutions.

⁵⁸ MORLAT L., *La gestion des impluviums en Androy (Madagascar) : un levier pour le changement social ?* Éditions du Gret, coll. Études et travaux en ligne, n° 24, 2009.

- **Réformer la conception et les fonctions de l'AUE**

L'AUE possède une fonction de régulation du rapport de force qui existe entre l'entreprise et les usagers. Cependant, en démarrage du programme, elle est peu efficace, tandis que ses rapports avec l'entreprise sont fortement déséquilibrés. Le problème vient du fait que l'AUE ne prend part à aucune décision lors de la conception du projet. Elle souffre d'un déficit de légitimité auprès des usagers comme de l'entreprise, tandis que ses membres n'ont pas de but précis et sont divisés au sujet de la façon d'organiser leurs projets.

Sa création intervient de plus à un moment intermédiaire : à la fois trop tôt pour que son utilité soit clairement identifiée pour les usagers, puisqu'ils n'ont pas encore d'accès à l'eau, mais également trop tard pour que l'entreprise la considère comme un acteur à part entière. Les fonctions qui lui sont attribuées peuvent paraître contradictoires, notamment parce qu'elle doit relayer autant les droits des usagers que leurs devoirs, tout en s'érigeant en défenseur de leurs intérêts.

Il est fondamental que l'AUE soit impliquée bien plus en amont du projet et ait davantage de responsabilités. Afin d'éviter la confusion précédemment analysée entre l'AUE et le comité de gestion traditionnel, et pour familiariser les usagers avec cette nouvelle structure, il est intéressant d'identifier cette dernière, lors de sa présentation aux habitants, comme un référentiel local commun.

Les attributions contradictoires de l'AUE laissent à penser qu'elle doit avant tout posséder une fonction de représentation et de défense des intérêts des usagers. Assurer la promotion du réseau et faire payer les usagers doit rester le rôle de l'entreprise, qui doit pouvoir interpeller les autres acteurs si besoin. Concernant le rôle de médiation entre usagers et entreprise, c'est-à-dire la régulation par arbitrage de leurs intérêts, seule la commune est en mesure de l'assurer. Il faut donc modifier les fonctions attribuées à l'AUE dans le guide de procédure du projet.

Enfin, une AUE fonctionnelle doit avoir une mission précise et des activités concrètes, clairement définies (porte-à-porte pour diffuser aux usagers des informations relatives à leurs droits, réfléchir à un moyen de recueillir leurs doléances, définir un endroit de permanence auquel ces derniers peuvent s'adresser, etc.). L'équipe peut, quant à elle, aider les membres de l'AUE à définir ces activités.

La planification territoriale

Le Plan communal de développement Eau et Assainissement et le Krafakao

Nous avons vu qu'au niveau local, Méddea s'insère dans un contexte marqué par la confusion et l'instabilité entre les différentes institutions (commune, pouvoirs traditionnels, partis politiques, etc.), dont les enjeux de pouvoir influent sur le déroulement du programme. De la même façon, le choix du programme de respecter les prérogatives de la commune et de lui permettre d'assumer son rôle influence les rapports de force entre les pouvoirs locaux et la commune. En fonction de la façon dont elle est négociée, l'insertion au niveau local contribue à renforcer la légitimité de la commune face à la population et aux pouvoirs locaux. Lors de la mise en place de ses procédures, tout en s'assurant que la commune assume bien son rôle à chacune des étapes clés du projet, l'équipe doit éviter les dérives clientélistes. Pour illustrer ces enjeux, nous avons choisi d'étudier les choix et modalités de partenariats, les critères de sélection du territoire d'intervention des projets, l'étape de planification et enfin la démarche contractuelle du programme.

Choisir l'institutionnel ou l'opérationnel

- **Le choix de travailler à l'échelle communale**

L'équipe a choisi de travailler avec les communes. Ce choix apparaît comme le plus pertinent du point de vue opérationnel et institutionnel, car il encourage le processus de décentralisation⁵⁹. Considérant qu'à Madagascar la commune constitue l'acteur institutionnel le plus efficace et le plus pertinent pour la mise en œuvre des projets de développement, elle apparaît comme le partenaire idéal dans la mesure où elle permet la « bonne » insertion institutionnelle du programme, étant en effet la collectivité la plus proche des populations et bénéficiant du plus grand degré d'autonomie vis-à-vis de l'État central. L'antériorité historique des communes leur confère un degré supplémentaire pour asseoir leur légitimité plus aisément que d'autres institutions étatiques locales. Ce choix est éminemment politique. Il va à l'encontre des tentatives de mise sous tutelle des communes par les régions et du blocage du transfert de compétences des STD aux communes : il oblige le Mineau à avancer vers l'habilitation de ces dernières à la maîtrise d'ouvrage, et à ne plus s'y substituer.

- **Le territoire comme critère d'intervention**

Habituellement, le choix du territoire d'intervention des ONG est plutôt lié à des critères d'efficacité du développement qu'à la cohérence politique du territoire⁶⁰. On observe toutefois une tendance qui privilégie dans les choix de programme des approches par les territoires : « Le territoire devient une catégorie

⁵⁹ À noter que si l'équipe Méddea avait choisi d'établir un partenariat privilégié avec une institution étatique déconcentrée ou même avec la région, au caractère plus décentralisé que décentralisé, c'est la déconcentration qu'elle aurait encouragée.

⁶⁰ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération » in Gemdev, Université du Mali, Mali-France : regards sur une histoire partagée, Karthala, 2005.

a priori de l'action publique, en lieu et place des références sectorielles ou catégorielles », c'est-à-dire que « les politiques s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier des cibles en termes de domaine d'intervention ou de groupes sociaux.⁶¹ » Contre les interventions sectorielles et les découpages techniques, « le territoire relie concrètement ce que la sectorialisation sépare abstraitement ». Mais comment définir la notion de territoire ? Le territoire peut se définir comme un « espace géographique défini par la relation qu'entretiennent ses habitants avec lui. On parle de territoire quand cette relation est un élément déterminant de l'identité collective des populations qui y vivent ou qui en sont originaires. Cet espace est une référence importante dans leur histoire. Il structure leurs activités économiques, leurs pratiques sociales, leurs joutes politiques⁶² ». Ainsi, un projet de développement cherchant à gérer son insertion institutionnelle doit faire prévaloir « des critères d'ordre historique ou politique pour identifier les populations liées entre elles par une histoire partagée et par un capital de confiance ». Ces deux préoccupations évoquées – à savoir l'efficacité économique et la cohérence politique – ne s'adaptent pas forcément au même maillage territorial. L'équipe a ainsi choisi un territoire d'intervention qui possède certes une cohérence politique, mais peut-être au détriment de l'efficacité économique du projet.

Un projet de développement local doit fonctionner à partir d'un sentiment identitaire propre au territoire, un sentiment d'appartenance susceptible de générer des dynamiques collectives, de produire des consensus ou des compromis et d'entretenir des solidarités entre des habitants et des « institutions » locales ayant des intérêts divergents, voire concurrents⁶³. Les membres d'une collectivité ancienne, telle que les communes de Madagascar, possèdent bien une histoire partagée qui les réunit dans une dynamique endogène, certes non exempte de conflits mais possiblement génératrice de réciprocité. Ainsi, le choix d'intervenir à l'échelle du territoire d'une collectivité décentralisée apparaît comme pertinent du point de vue de l'insertion institutionnelle du projet.

Légitimité instrumentale et légitimité politique des communes

Les interventions du développement « s'inscrivent, instrumentalisent, renforcent ou contrecarrent le processus de décentralisation⁶⁴ ». Ainsi, la mise en œuvre du partenariat par Méddea renforce la légitimité instrumentale et politique des communes. La mise en place et la gestion (en l'occurrence indirecte) d'un service d'eau potable, permise par Méddea, renforce aux yeux des habitants la légitimité instrumentale de la commune, de même que sa crédibilité. Elle renvoie la commune à « un rôle d'acteur du développement local », dont « l'activité consiste à gérer des services (santé, éducation, etc.)⁶⁵ ». En fonction des modalités de mise en place (caractère public de l'accès au service, qualité des équipements, etc.), la légitimité instrumentale est plus ou moins consolidée. Tout dépend de la commune, de sa volonté à jouer son rôle de défense de l'intérêt général et de son affirmation comme acteur spécifique du développement local, mais également de la façon dont l'équipe la soutient et l'encourage à assumer son rôle. En rendant effective la passation de marché public au niveau de la collectivité et en permettant à la commune d'exercer l'une de ses compétences, Méddea renforce ainsi sa légitimité aux yeux des habitants, ainsi que la décentralisation administrative. Cependant, en fonction des procédures choisies par le projet, comme par exemple le degré d'autonomie accordé à la commune dans la prise de décision, ce renforcement est plus ou moins effectif.

Méddea a des incidences sur la légitimité politique de la commune et le renforcement de la démocratie locale. « Les pratiques de la collectivité, telles qu'assurer le fonctionnement du bureau et du conseil municipal, communiquer avec les villages, les quartiers, les minorités, développer une citoyenneté active, articuler les manières traditionnelles de décider et celles de la collectivité, réunir des assemblées, produire de l'accord (maintenir l'ordre social), organiser l'action (agir ensemble), ouvrir le champ de ce que l'on

⁶¹ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in *Développement, action publique et régulation*, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France.

⁶² NEU D., *note interne non publiée*, Gret.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ LECLERC-OLIVE M., *op. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5.

considère comme des « affaires locales », c'est-à-dire toutes les pratiques relatives à l'activité de gouvernance d'une population sur un territoire⁶⁶ », sont mobilisées lors de la mise en place du projet. En reconnaissant à la commune son rôle d'animateur de la démocratie locale dans ses procédures, et en lui permettant de créer des espaces de concertation, l'équipe consolide ainsi sa légitimité politique.

- **L'étape de planification territoriale des PCDEA**

Une procédure intéressante à analyser est l'étape de planification territoriale qu'est l'élaboration du PCDEA. Le risque inhérent à ce type d'exercice, du fait de la technicité des PCDEA, est que ces derniers soient rédigés par des ingénieurs qui définiraient les besoins, priorités et problèmes des communes à la place des élus locaux. C'est typiquement ce que tente d'éviter l'équipe. Pour ce faire, l'un des volets de l'appui institutionnel aux communes consiste à permettre à ces dernières de réaliser, avec l'aide de prestataires assurant l'aspect technique, un PCDEA permettant un transfert de compétences et un renforcement de leurs capacités de planification⁶⁷. Méddea cherche à outiller les communes pour qu'elles puissent énoncer les besoins de leurs administrés et travailler à la formulation d'une politique locale le plus objectivement possible. Les communes sont de véritables centres décisionnels : leur fonction représentative est mise en avant et leur rôle légal, à savoir définir et mener des politiques locales, est actualisé. Le simple fait d'exercer leur compétence de planification renforce leur légitimité.

Afin d'éviter les dérives technicistes, des procédures sont mises en place. Tout d'abord, la convention de partenariat pour le PCDEA, signée entre la commune et Méddea, instaure une formalisation des rôles et des responsabilités de chacun dans une logique de réciprocité entre les exigences de la commune et celles de l'équipe. Par ailleurs, à travers la commission d'appel d'offres communale, la commune est chargée de sélectionner les prestataires qui seront chargés de la réalisation du PCDEA. Méddea n'impose pas ses techniciens, ou ceux d'un bureau d'études qu'elle aurait choisi, et la commune continue de son côté de choisir le personnel qu'elle souhaite engager. Toutefois, afin de garantir le professionnalisme des bureaux d'études et éviter les ententes, elle doit choisir parmi une liste de bureaux présélectionnés et déjà validés par l'équipe.

Lors de l'exercice de planification, la définition de territoire peut faire l'objet d'un débat. Par exemple, le territoire pensé d'un point de vue géographique ou technique ne recoupe pas forcément le territoire pensé du point de vue des enjeux politiques, tout comme le découpage administratif ne coïncide pas forcément avec le territoire perçu par ses habitants. Cet exercice nécessite de subtils compromis : « L'activité planificatrice peut dès lors se comprendre comme la gestion des décalages entre dynamiques spatiales, dynamiques politiques et dynamiques organisationnelles⁶⁸. » Ainsi, les propositions émises par les PCDEA, bien que cohérentes d'un point de vue technique ou géographique, doivent impérativement être évaluées d'un point de vue politique et social par des acteurs légitimes à participer à la prise de décision et détenteurs des informations utiles à cette évaluation : « La planification spatiale se définirait alors comme une opération de reconstruction cognitive des territoires. Il reste à préciser les réseaux d'acteurs et les dispositifs délibératifs à même de légitimer une telle démarche⁶⁹. » Qui sont les acteurs légitimes à opérer cette reconstruction des territoires ? Les élus ? Des représentants de la société civile ? Les techniciens engagés par la commune ? Les dispositifs mis en place par l'équipe pour garantir la légitimité du PCDEA sont participatifs et délibératifs : la commune décide, mais la société civile a également voix au chapitre, et notamment à travers le Krafakao, la commission eau et assainissement composée de représentants de la société civile ainsi que de membres du conseil communal. L'équipe fournit, à chaque étape du PCDEA, des outils permettant aux décideurs (les membres du Krafakao) de participer activement à sa réalisation et à son suivi, tout en prenant garde à ce que ces outils puissent à tout moment être négociés et révisés. Ainsi, une réunion est organisée à l'occasion de la planification de l'inventaire, permettant à l'équipe de partager ses objectifs et méthodes de réalisation, de définir les itinéraires et d'affiner la planification générale de l'inventaire par le biais d'un travail de cartographie participative.

⁶⁶ LECLERC-OLIVE M., *op. cit.*

⁶⁷ « Ce moment d'échange privilégié devra également permettre d'asseoir la légitimité des communes comme maîtres d'ouvrage du secteur eau et assainissement », documents du programme Méddea.

⁶⁸ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique », *op.cit.*

⁶⁹ *Ibid.*

À l'étape suivante, les différents avant-projets très sommaires (APTS) constituant le PCDEA sont présentés au Krafakao afin de bénéficier de ses appréciations en vue de les améliorer ou de les rectifier. Des solutions réalisables doivent être ébauchées. Cette étape peut rapidement s'apparenter à une simple validation des avant-projets proposés, les membres du Krafakao n'ayant pas l'occasion, vu le nombre, de choisir entre plusieurs ébauches de solutions techniques.

Le Krafakao est ensuite censé donner à ces projets un ordre de priorité d'après une grille de notation qui, préparée en amont, doit lui permettre de sélectionner la localité d'intervention de Méddea tout en organisant la discussion autour des critères à appliquer, sur lesquels les participants doivent se mettre d'accord. Ce débat porte souvent sur la pondération de ces critères, même si de nouveaux éléments ont quelques fois été proposés par les membres de ces commissions.

Ainsi, lors de l'élaboration du PCDEA, un réel pouvoir de décision est accordé à la commune et à la société civile quant à l'orientation des investissements sur le territoire, chose à même de renforcer la légitimité administrative de la commune. Toutefois, le risque de tomber dans une simple validation mécanique d'une procédure linéaire aux résultats attendus n'est pas négligeable lorsque, malgré ces outils, les décisions des Krafakao sont parfois trop guidées et encadrées par l'équipe.

● Rôles du Krafakao et de la commune dans la planification

Afin de s'assurer que le choix de la commune représente bien l'intérêt général, plusieurs garde-fous doivent être mis en place par l'équipe. En effet, toute planification active une certaine forme de compétition entre les potentielles localités d'intervention d'un programme : les représentants des localités cherchent à attirer financements et projets sur leur territoire, et ce au détriment des critères de priorité, d'équité ou de cohérence d'ensemble à l'échelle communale (densité de population, difficulté d'accès à l'eau, prise en compte des infrastructures existantes, etc.⁷⁰). Le choix de la localité d'intervention du programme, par exemple, comporte de gros enjeux pour le maire de la commune : il est tentant de choisir le bourg dans lequel il habite, celui où sont hébergés les bureaux de la commune ou encore ceux plus importants qui rassemblent le plus grand nombre d'électeurs potentiels. Tout l'enjeu consiste à respecter à la fois les prérogatives de la commune, en lui laissant la possibilité d'être décideur sur son territoire, mais également à baliser ses choix afin de permettre la construction d'un espace transparent et public de prise de décision, et d'éviter les dérives clientélistes ou politiciennes.

Parmi les bourgs où intervient Méddea, trois sont des chefs-lieux de commune et trois n'en sont pas, chose qui apparaît comme relativement équilibrée. Le fait que des outils, comme par exemple la grille de notation déjà préparée, soient proposés au Krafakao pour le guider dans ses choix permet d'éviter les dérives clientélistes tout en laissant à ce dernier une certaine liberté, ainsi qu'un pouvoir de décision. Les outils mis en place par l'équipe contribuent ainsi à la construction d'un espace public dans lequel les normes sont connues de tous. La marge de manœuvre du Krafakao réside dans le fait que la grille proposée par l'équipe peut être débattue et modifiée. Ainsi, à Ambohimasina, la sélection du site d'intervention est déterminée après une longue discussion lors de la réunion de planification, suite à laquelle un critère concernant la difficulté d'accès à l'eau est ajouté.

Un autre risque est que le maire convie à la réunion de structuration du Krafakao des personnes acquises à ses intérêts, qui orienteraient le choix vers un bourg choisi d'avance que le conseil communal n'aurait ensuite qu'à valider. Les garde-fous mis en place par l'équipe semblent avoir fonctionné. En effet, s'il est obligatoire que le maire lance des invitations afin de respecter les prérogatives légales de la commune, il doit respecter une composition du Krafakao représentative de la diversité géographique et organisationnelle de la commune⁷¹. Lors des premières réunions, le programme est présenté en détail (Méddea, Code de l'eau, PCDEA et rôle du futur Krafakao) afin que tous les participants bénéficient des

⁷⁰ REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

⁷¹ Devaient être invités tous les conseillers communaux, les chefs de *fokontany*, les représentants des services déconcentrés de l'État impliqués dans la thématique (responsables de centres de santé, agents du développement rural, etc.), les associations gérant des réseaux ou des points d'eau sur le territoire communal ainsi que les associations de femmes, d'agriculteurs et de notables considérées par la commune comme incontournables.

mêmes informations. Le fait que la commune puisse choisir elle-même les membres du Krafakao, allié à la garantie que ce choix soit guidé par l'intérêt général, participe ainsi à la construction d'un espace public local et contribue à renforcer la légitimité politique des communes. Les espaces publics de proximité apparaissent comme de possibles lieux d'action, de critique et de contrôle – c'est-à-dire de participation et de « réciprocité » – de nature à former et à consolider la légitimité politique des pouvoirs publics locaux qui en constituent le noyau institutionnel⁷². En ouvrant ces espaces de délibération, la commune permet que s'articulent des appartenances radicalement différentes (villageoises, économiques, religieuses, politiques, etc.)⁷³. C'est précisément ce que permet le Krafakao, espace de délibération et de concertation entre différents types d'acteurs ouvert par le maire, qui a choisi puis convoqué chacun des membres et qui le fait vivre avec l'appui de Méddea. Il semble évident que la constitution du Krafakao et le rôle qu'il joue à différentes étapes du programme renforce la légitimité politique de la commune.

La mise en place d'un espace de concertation ainsi que leur implication dans la planification puis dans les études sont perçues de façon très positive par les membres du Krafakao, la commune et les divers habitants interrogés, ce qui confirme leur réel succès. Le vétérinaire d'Ambohibary, M. Rakotomanga, considère Méddea comme novateur : « Le projet d'adduction d'eau actuel est intéressant, parce qu'il a été précédé par la mise en place de différentes structures avant le démarrage des travaux : comité de l'eau et de l'assainissement (Krafakao), l'Association des usagers... Je pense que la population locale est mieux préparée⁷⁴. » L'implication du Krafakao dans les choix financiers et techniques importants permet aux membres de s'approprier le projet, dont ils se sentent responsables et dans lequel ils sont clairement engagés. Investis de responsabilités importantes, ils ne réclament pas d'indemnités. M. Ramady, gros propriétaire terrien et président du Krafakao, a même insisté sur le fait que ses membres travaillaient en tant que bénévoles, ne gagnant ni indemnités, ni salaire.

L'existence et l'action du Krafakao contribuent également à la construction de l'espace public local par la diffusion, auprès de la population, d'informations concernant le projet et les décisions, garantissant ainsi la transparence de ces dernières. Les membres de cette structure sont des notables choisis par le maire pour diffuser l'information sur le projet et convaincre les habitants de son intérêt. La légitimité dont ils jouissent dans le bourg, ainsi que leur influence matérielle et symbolique sur les administrés, leur permettent d'accomplir un travail efficace. À ce propos, M. Ramanandraibe, opérateur privé, notable du bourg et membre du Krafakao, affirme que « la commune est astucieuse : elle a choisi des notables influents éparpillés dans la région. Leur image et ce qu'ils font comptent pour les autres habitants de la commune, qui ressentent de la curiosité pour eux⁷⁵ ». M. Ramady confirme : « Les membres du Krafakao sont des notables issus des différents *fokontany* de la commune d'Ambohibary, ils ont été choisis grâce à leur réputation d'hommes ou de femmes intègres et ont fait beaucoup pour le développement de leur localité, et surtout pour leurs capacités de *leadership*⁷⁶. » Au sujet des membres du Krafakao, M. Ramanandraibe pense qu'« ils jouent le rôle de facilitateurs pour convaincre la population de l'utilité de la mise en place d'un réseau d'adduction d'eau potable. Ils encouragent les gens à participer aux réunions ». Lui-même « provoque souvent des discussions dans les réunions sur l'eau. Je suis un grand orateur, j'engage les discussions, lance les débats. Grâce à moi, des gens qui étaient contre le projet font des branchements aujourd'hui ».

• Laisser une marge de manœuvre à la commune

Une nuance doit être apportée au constat positif de l'action du Krafakao. Si le terrain fut bien balisé par l'équipe, toutes les dérives n'ont cependant pu être évitées. Par exemple, à Ambohibary, le choix de la source captée fait l'objet d'une lutte d'influence entre les notables du bourg. Il semblerait que Joseph Ramady, doyen et notable influent du bourg d'Antsampsandrano sur la commune d'Ambohibary soit, selon M. Rabevahoaka, un *Raramilandrano*, c'est-à-dire un gardien de *Douany* (lieu sacré) rattaché à

⁷² LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », *op. cit.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Entretien avec M. Jérôme Rakotomanga, vétérinaire, Ambohibary, 17/05/2010.

⁷⁵ Entretien avec M. Richard Ramanandraibe, opérateur privé et membre du Krafakao, Ambohibary, mai 2010.

⁷⁶ Entretien avec M. Joseph Ramady, transporteur et gros propriétaire terrien, président du Krafakao, doyen d'Antsampsandrano, Ambohibary, 10 mai 2010.

une source. Ce dernier est lié à « l'esprit » de la source sacrée d'Antsampandrano. Dans un premier temps, celle-ci est cachée à Méddea lors de l'inventaire des différents sites possibles, puis M. Ramady la montre finalement à l'équipe en insistant pour qu'elle soit choisie. Les habitants d'Antsampandrano affirment à ce sujet que « c'est Ra-Jozefa (Joseph Ramady) de Kianjasoa qui a montré la source pour le projet d'adduction d'eau, et les travaux ont été précédés d'un sacrifice de mouton⁷⁷ ». M. Ramady, choisi par le maire pour faire partie du Krafakao et farouche opposant à l'ancien maire, M. Jean Désiré Razafimanantsoa, dit Radezi⁷⁸, est un homme très influent et compte, semble-t-il, sur le réseau issu de sa source pour augmenter son influence dans le bourg. Il aurait même fait chanter le Krafakao pour que sa source soit choisie : « Il a fait du chantage, il a dit qu'autrement il quitterait le Krafakao si on ne choisissait pas cette source, car il aurait honte auprès des gens⁷⁹ » explique M. Ramanandraibe. M. Ramady a ainsi convaincu les autres membres du Krafakao que les autres sources n'étaient pas consommables et avaient un débit trop faible.

Cette forme d'appropriation et de contrôle symbolique de la source fait ainsi du réseau un enjeu de pouvoir entre M. Ramady et ses rivaux : « C'est aussi un défi pour Ramady, car l'ancien maire n'est pas de son clan, c'est un conflit politique. Il veut soutenir le maire actuel car il vaut plus que les deux précédents. L'ancien maire est un cousin de Ramady, mais ils sont fâchés » confie M. Ramanandraibe. Il semble que le maire précédent, M. Radezi, ait déjà tenté d'utiliser une source en amont pour la mise en place de son réseau d'adduction d'eau, mais se soit heurté au refus catégorique de M. Ramady, son opposant politique, sur les terres duquel les tuyaux devaient passer.

Bien que le projet soit manipulé par un notable cherchant à accroître son influence, il n'est pas évident d'évaluer si cette appropriation lui est néfaste ou si elle peut, au contraire, contribuer à son succès. Le maire mise d'ailleurs sur l'implication des notables locaux pour le succès de ses projets, même s'ils agissent par intérêt personnel. Cette stratégie s'avère être un compromis efficace permettant l'appropriation du projet par les habitants tout en respectant les hiérarchies et modes de fonctionnement locaux, raison pour laquelle le maire travaille à l'enrôlement des notables influents de la commune dans ses projets. C'est de cette manière qu'il évite la confrontation et réalise ses projets, misant sur la conscientisation des notables pour assurer l'intérêt général. En ce qui concerne l'insertion à l'échelle locale des projets de développement, Antoine Deligne et Jérémie Mahareste plaident « en faveur d'une prise en compte réaliste des dynamiques institutionnelles locales sans s'y soumettre et avec la volonté de mettre en place des modes de gestion appropriables. Ces systèmes ne doivent pas être nécessairement calqués sur des systèmes traditionnels mais prendre en compte l'espace des possibles dans une société qui n'est jamais totalement figée⁸⁰ ». En revanche, « ce travail ne peut se faire que si le projet définit de manière claire ses objectifs réformistes, ou non, et son approche des structures sociales locales ». En l'occurrence, l'équipe, en soutenant les communes et le processus de décentralisation, affiche une volonté de réforme des structures sociales locales : la commune doit gagner en autorité et en légitimité, et ce très probablement au détriment des pouvoirs locaux et des structures sociales traditionnelles. Toutefois, en laissant au maire la possibilité de désigner les membres du Krafakao, qui restent libres de choisir la source, et d'après la façon dont est géré le programme, l'équipe fait le bon choix, à savoir celui d'un arbitrage entre adaptation et réformes.

⁷⁷ Entretien avec différents habitants d'Antsampandrano (MM. Rakotovahoaka, Fidy, Ernest, Ravao et Pélagie), Antsampandrano, 13/05/210.

⁷⁸ Surnom construit sur le malgache de Monsieur Désiré (Ra-Désiré, Radezi).

⁷⁹ Entretien avec M. Richard Ramanandraibe, opérateur privé et membre du Krafakao, Ambohibary, mai 2010.

⁸⁰ DELIGNE A., MAHARESTE J., *Méfiance, rivalités et enjeux de pouvoir autour d'un projet de développement*, Éditions du Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 65, 2009.

Conclusions et pistes d'amélioration

- **Partenaires et territoires**

Intervenir à l'échelle du territoire d'une collectivité décentralisée, ici la commune, possédant une ancienneté, une légitimité ainsi qu'une cohérence politique suffisantes, est là aussi un choix pertinent du point de vue de la bonne insertion institutionnelle du programme. Grâce à ce partenariat, les légitimités instrumentales et politiques de la commune sont renforcées de façon encourageante pour le processus de décentralisation.

- **Préserver le pouvoir de décision de la commune, éviter les dérives technicistes et clientélistes**

Lors de l'élaboration du PCDEA, un réel pouvoir de décision est accordé à la commune et à la société civile quant à l'orientation des investissements sur le territoire. En proposant au Krafakao, pour chaque étape du projet, un certain nombre d'outils, Méddea lui permet d'assumer son rôle de décideur, allant dans le sens de la construction d'une action publique négociée. Ces outils font office de garde-fous pour éviter les dérives clientélistes lors de la sélection de la localité d'intervention et garantir que la décision soit prise en fonction de l'intérêt général. Si Méddea contribue bien à la construction d'un espace transparent et public de prise de décision, il semble toutefois que certaines décisions soient parfois trop guidées et encadrées par l'équipe.

Afin de laisser aux acteurs une réelle marge de manœuvre, et permettre réflexion et débats, il est judicieux de proposer systématiquement plusieurs possibilités. Par exemple, concernant la grille de notation permettant de prioriser les projets, il aurait été intéressant de proposer plusieurs critères qui auraient permis à tous de saisir convenablement les enjeux de cette priorisation.

- **Limiter la non-réciprocité des rapports**

L'équipe accorde une importance à l'officialisation des rapports entre acteurs ainsi qu'à la transparence de la négociation de l'action publique. En cela, le programme participe à la construction de l'espace public de la décentralisation, et la médiatisation du contrat de délégation ainsi que la participation de l'Association des usagers de l'eau renforcent cette démarche. Il est toutefois légitime de penser que ce mécanisme n'est pas suffisant pour permettre de parler d'action publique locale négociée, car les communes travaillent avec une ONG dont les logiques d'action, et notamment en matière budgétaire, sont toujours décidées ailleurs. La convention sur le PCDEA peut apparaître insuffisante à limiter la non-réciprocité des relations entre commune et ONG. De plus, ces engagements sont moins juridiques que moraux ou politiques, du fait de la quasi-inexistence de sanction.

En cherchant à inscrire au budget communal les fonds dédiés au projet, l'équipe veut accroître l'autonomie des communes et réduire leur dépendance aux financements extérieurs. Néanmoins, la procédure nécessiterait d'être améliorée, la commune, comme nous l'avons vu, n'étant en effet pas entièrement autonome d'un point de vue financier.

Enfin, la légalité des contrats signés dans le cadre du programme n'a, à l'heure de ce bilan, toujours pas été contrôlée par le district concerné. Or, le non-respect des procédures légales en matière foncière va à l'encontre des critères de construction d'une action publique locale, la gestion de l'insertion institutionnelle impliquant que le projet permette à chaque acteur institutionnel de jouer son rôle, et ce à chaque étape du projet.

On pourrait ainsi imaginer la création d'une convention s'appliquant à l'ensemble des étapes des procédures concernant la commune, et non pas seulement celles du PCDEA. Comme l'écrit Jean-Marc Offner, celle-ci permettrait « un accord négocié sur les objectifs de l'action, sur le calendrier des opérations, des contributions conjointes des partenaires », c'est-à-dire sur les choix de conception du projet, et plus particulièrement sur la répartition des rôles et responsabilités de chacun. Dans un souci de transparence, cette convention pourrait faire l'objet d'une information publique auprès de la population du bourg.

Afin de permettre à la commune d'assumer son rôle de payeur on pourrait, à condition que le bailleur l'accepte, s'inspirer de la procédure mise en place par le programme Acords, dans laquelle la commune gère directement les fonds, ensuite inscrits au budget communal. Cette méthode a le mérite de garantir une transparence dans l'utilisation de l'argent alloué. Enfin, pour contourner la difficulté de l'unicité de caisse des communes, il serait possible de créer au sein du budget communal un sous-compte « Méddea », clairement identifié, afin que la communauté puisse utiliser l'argent de l'équipe pour d'autres projets.

• **Recommandations générales**

Du point de vue de l'organisation interne de l'équipe du programme, on remarque que les tâches concernant l'appui institutionnel (formation des maires au Code de l'eau, création et formation du Krafakao, animation des comités de pilotage régionaux, participation au dépouillement d'appel d'offres, signature des contrats et conventions, etc.) ne sont pas dévolues à une personne en particulier qui posséderait les compétences adéquates. Ainsi, même si la construction de mécanismes institutionnels semble importante pour l'équipe, personne au sein du programme n'est spécifiquement chargé du transfert de compétences. Ces tâches sont considérées comme pouvant être accomplies par l'équipe technique du projet, en supplément de leurs tâches initiales, car elles ne nécessitent pas de compétences spécifiques. Comparé à l'aspect technique, l'aspect institutionnel du projet est ainsi relégué à un niveau secondaire. Or, gérer la complexité institutionnelle de la collaboration avec les pouvoirs locaux, ainsi que les aspects de gouvernance, nécessite pourtant que quelqu'un s'y consacre spécifiquement.

En termes de recommandations, on peut ainsi suggérer que ce soit l'équipe socio-économique, dont le travail se limite aux enquêtes de faisabilité et satisfaction, qui se charge de cette gestion. Un regard sociologique sur les mécanismes institutionnels du projet peut permettre l'évaluation régulière de leur pertinence en fonction du contexte, ainsi que leur amélioration ou réadaptation. L'ambition globale de faire de Méddea une action publique négociée, de même que la volonté d'assurer au mieux son insertion institutionnelle, nécessite d'une part que quelqu'un s'y attèle à temps plein (travail d'enquête, de suivi, d'analyse, d'intermédiation, de construction de référentiels communs, etc.), et d'autre part que cette personne possède les compétences nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

TROISIÈME PARTIE

Étude de cas d'Ambohibary

Un cadre communal de régulation

Le cas d'Ambohibary

L'enjeu d'une insertion institutionnelle réussie du projet passe par la capacité de la commune à jouer son rôle de garant de l'intérêt général dans le cadre d'une délégation de service public. Méddea met en relation des acteurs n'ayant jamais travaillé ensemble et devant créer des réseaux et relations viables : une ONG, un bureau d'études, une entreprise, une commune et une association d'usagers – notamment ces trois derniers. La commune doit jouer son rôle d'animateur de la démocratie locale, à la fois en constituant, pendant le déroulement du projet, des espaces de délibération et de concertation transparents, mais également en diffusant auprès des habitants l'information concernant les projets. Plus elle joue son rôle, plus elle gagne en légitimité, et inversement.

Le programme cherche à mettre en place un cadre solide de régulation permettant d'équilibrer les intérêts des divers acteurs en présence. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, garantir la pérennité d'une délégation de service suppose de concilier des objectifs potentiellement contradictoires d'efficacité technico-économique, d'accessibilité et d'équité de ce service, et ce sur la base d'un partenariat entre des acteurs aux intérêts divergents (entreprise, collectivité, usagers). « Les élus locaux veulent la satisfaction des usagers pour se faire réélire, les usagers veulent bénéficier d'un service de qualité à moindre coût et les opérateurs veulent rentabiliser leur activité et acquérir du prestige¹. » La régulation de ces intérêts étant assurée par différents acteurs, la question est ici de savoir si ces derniers sont ou non capables de remplir leur rôle.

On peut considérer qu'il existe deux types d'enjeux susceptibles d'assurer le succès d'un processus de régulation d'une délégation de service public. Le premier consiste à concilier, créer du lien et éviter les malentendus entre acteurs aux intérêts divergents, par exemple en créant des espaces de concertation. Le second est de réguler, c'est-à-dire mettre en œuvre des mécanismes, outils ou garanties, afin que chaque acteur soit en confiance, que l'intérêt de chacun soit préservé et qu'aucun ne prenne le dessus sur celui des autres. La mise en place d'un solide cadre de régulation pour le programme est donc un enjeu crucial pour sa réussite, de même que l'une des caractéristiques d'une action publique locale réussie.

Procédant d'un processus continu d'ajustements entre des objectifs et des intérêts contradictoires, la régulation doit être flexible et permettre l'évolution du cadre contractuel en fonction de l'environnement institutionnel. Dans le cas de Méddea, plusieurs modalités de régulation sont mises en œuvre :

- **La réglementation** (élaboration des normes de qualité d'eau) : en l'absence d'un cadre normatif clair, c'est l'équipe qui propose des normes techniques à un comité *ad hoc* comprenant le directeur général du ministère de l'Eau et un ingénieur en chef de la Jirama.
- **Le suivi/contrôle** (suivi de l'application des standards de qualité d'eau) : c'est la commune qui doit exercer ce suivi et vérifier la qualité du service fourni. Elle s'appuie sur un bureau d'études et peut, pendant l'exploitation, faire appel à des cabinets de conseil durant la construction du service.
- **L'arbitrage** (application des sanctions pour non-respect des normes) : c'est la commune qui est chargée de gérer les litiges entre les usagers et le délégataire, et éventuellement de retirer la délégation en cas de non-respect des règles. Elle peut être soutenue dans cet exercice par le Mineau, qui vise le contrat de délégation, ou, le cas échéant, par l'équipe du projet si celle-ci est encore mobilisable.

¹ Gret, *Appuyer la régulation des services d'eau potable*, document de travail, mai 2010.

Plus précisément, faire d'une délégation de service public une action publique réussie nécessite qu'un équilibre se crée entre l'intérêt des usagers et celui de l'entreprise. Pour cela, cette dernière doit s'assurer que le service mis en place respecte bien les objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés en concertation avec la commune. Cela passe par une bonne communication et des débats. « Loin d'être stérile, [le] débat doit être complètement assumé lors d'un quadrilogue : il va exorciser des tabous et des non-dits, évacuer les procès d'intention pour finalement permettre de faire progresser la compréhension collective des services essentiels. Il est primordial que les opérateurs jouent le jeu de ce dialogue, même s'il peut se révéler au départ inconfortable : sans leur participation et leur coopération, aucune perspective crédible d'amélioration ne peut voir le jour. » La communication est un enjeu majeur pour la réussite d'un projet en tant qu'action publique locale. Ainsi, il est dans l'intérêt de tous, et en particulier de l'entreprise, de privilégier une approche participative, seule garante de l'appropriation des choix de gestion par les bénéficiaires. L'entreprise doit inventer de nouveaux modes d'intervention plus participatifs, plus flexibles. Elle doit développer des mécanismes de communication, de dialogue et de gestion des différends dans le but d'appuyer les relations avec les autorités locales et la société civile. L'eau étant ici un secteur d'activité très spécifique, dans le sens où il s'agit d'une activité d'intérêt général assurée par un acteur privé, se pose dès lors la question de la responsabilité sociale. L'entreprise se doit de proposer des solutions pour trouver un point d'équilibre entre les intérêts commerciaux et ceux des acteurs locaux (population et institution).

Il est intéressant d'analyser les relations entre les différentes parties prenantes de la délégation de service public à Ambohibary, où les acteurs sociaux n'avaient encore jamais travaillé ensemble. Dans cette partie, nous brosserons brièvement les liens entre jeux de pouvoirs lignagers et élections communales, en soulignant les termes de légitimité du maire. Nous reviendrons ensuite sur l'état du rapport de force entre usagers et entreprise, par la vérification de l'existence d'un équilibre entre leurs intérêts respectifs et par l'étude de l'efficacité des mécanismes de régulation mis en place par l'équipe. Enfin, nous vérifierons dans quelle mesure la commune joue son rôle de régulation et de défense de l'intérêt général, pour conclure sur les enjeux de la construction de l'espace public et de la diffusion d'informations pour un programme comme Méddea.

Construire un espace public transparent sur un échiquier de jeux de pouvoir

De façon à affiner la compréhension de l'interdépendance entre les choix de conception/mise en œuvre du programme et les rapports entre les pouvoirs locaux, nous proposons d'approfondir les caractéristiques de l'arène locale d'Ambohibary, les lignages en présence et leurs rivalités, ainsi que la façon dont ces dernières s'expriment lors des élections communales. Nous essaierons ensuite d'évaluer la place qu'occupe le maire actuel au sein de ces rivalités, ainsi que la légitimité dont il dispose à la fois auprès des notables influents du bourg et des habitants d'Ambohibary, mais également en comparaison des maires précédents. Enfin, nous expliquerons en quoi la construction d'un espace public local, fondée sur la diffusion d'informations et la transparence des décisions, est cruciale dans un contexte d'opposition politique, susceptible d'utiliser la rumeur et la désinformation.

● **Ambohibary : une histoire ancienne à l'origine d'une situation complexe**

L'histoire du bourg d'Ambohibary permet de comprendre la configuration actuelle des pouvoirs locaux. À la fin du XVIII^e siècle, le roi Andrianampoinimerina s'allie dans sa dynamique de conquête avec les pouvoirs locaux et conquiert le Vakinankaratra, qui devient alors la sixième province de l'Imerina. Des familles *andrianas* (c'est-à-dire nobles) sont envoyées pour administrer le bourg d'Ambohibary, dont le mythe fondateur tourne autour de la personnalité de Randriatsisakanana, dit « Ravorona » ou l'Oiseau, coursier royal (*tsimandoha*) d'origine roturière marié à la fille d'un seigneur local.

Vers la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e a lieu une migration des Zafimbazaha à Ambohibary, aujourd'hui l'un des lignages prédominants du bourg qui connaît à leur arrivée un développement rapide. Plus tard, de nouvelles vagues de migrations constituées de nouveaux riches (*Mpiavy*, « immigrant » ou « nouveau venu »), issus des localités périphériques d'Ambohibary, s'installent dans la capitale, dont le clan dit « *Finaritra Ve* », très influent aujourd'hui.

Vue satellite d'Ambohibary



(Source : Google Map)

Cette histoire donne naissance à une arène locale complexe, faite de différents groupes, de rivalités et d'enjeux de pouvoir. À Ambohibary, les habitants sont très attachés à leurs lignages (*Ravorona*, *Zafimbahaza*, *Mpiavy*). Il existe une véritable méfiance ainsi qu'une concurrence quotidienne vis-à-vis de la richesse : nombre de terrains, de maisons, de voitures, le faste du *Famadihana* (cérémonie traditionnelle dite de « retournement des morts »), etc.

À Ambohibary habitent environ un quart de *Ravorona*, un quart de migrants *Mpiavy*, un cinquième ou un sixième de *Zafimbahaza* et un cinquième d'*Andriana*. Pour certains, les *Zafimbahaza* et les *Ravorona* représentent à eux seuls 40 % de la population du bourg. Les autochtones, à savoir les *Ravorona*, les *Zafimbahaza* et les *Andrianas*, sont en général en concurrence avec les migrants les plus récents, les *Mpiavy* (*Tialong* et *Finaritra Ve*). Au sein même du groupe des autochtones, les *Ravorona* et les *Zafimbahaza* sont en rivalité, de même que les *Tialong* et les *Finaritra Ve* pour celui des migrants.

Commune Ambohibary
District Antsirabe II
Région Vakinankaratra



Les Ravorona sont les descendants du fondateur d'Ambohibary et ont une présence politique ancienne. Rivaux des Zafimbahaza, traditionnellement commerçants et bouchers, ils possèdent dans le bourg leur propre quartier, clairement identifié. La rivalité qui oppose les deux camps se manifeste durant les élections municipales, le poste de maire étant successivement occupé par des élites locales issues d'un des deux clans. Lors de l'enquête, ces deux lignages sont cependant en perte d'influence : faisant peu d'études, ils ont été supplantés aux avant-dernières élections par un émigré, Jean Ranaivonirina, le maire de la période 2007-2015 revenu d'Antananarivo et ayant étudié à l'extérieur du bourg. Comme l'affirme Jean-Michel Bidou, « l'idéal-type du maire rural à Madagascar est en effet en train de changer : avant, il était élu en raison de son appartenance aux groupes lignagers détenant le pouvoir traditionnel, son rôle et son prestige dans ces groupes comptaient plus que son niveau scolaire et son aptitude à comprendre les changements économiques et sociaux en cours ». Toutefois, on remarque la prégnance du concept d'autochtonie, Jean Ranaivonirina devant se défendre d'être un émigré et rappeler, pour être élu, son enfance à Ambohibary.

Les Mpiavy sont des migrants récents, très riches, propriétaires de camions et de scieries. Les plus nombreux à Ambohibary, ils ne se mélangent pas aux autres lignages. L'habitude veut qu'ils ne se présentent pas aux élections et ne s'exposent pas en public car le pouvoir politique ne les intéresse pas, venus, pour certains, dans l'unique but de s'enrichir. Ils conseillent toutefois les maires et s'appuient sur eux pour protéger leurs intérêts économiques. Au moment des élections, on les dit opportunistes et favorables au plus fort. Cependant, leur pouvoir s'accroissant en même temps que leur fortune, il semble qu'ils s'imposent petit à petit en politique, incarnant la richesse et la modernité, valeurs nouvelles partagées par certaines personnes du bourg en opposition aux valeurs paysannes traditionnelles des autochtones.

D'après les enquêtes, les familles les plus influentes d'Ambohibary, issues des principaux lignages, ont une grande marge de contrôle sur les élections. En effet, les habitants de la commune sont pour l'essentiel des agriculteurs et des éleveurs. Or, les familles influentes possèdent de grandes superficies de rizières, et la collecte des légumes se fait dans toute la région grâce à leurs camions. Les collecteurs ont une influence politique notable sur les paysans qui dépendent d'eux : aux élections communales, ils leur dictent pour qui voter, et on les écoute. Ainsi, pour être élu, il faut, d'après certains, s'allier aux riches. De plus, en finançant les campagnes des maires, ces familles instaurent un lien de dépendance et forcent ces derniers à satisfaire leurs exigences durant leur mandat, ayant, du fait de leur fortune, le pouvoir de lancer des rumeurs dans les *fokontany* et autres villages.

Compte tenu du peu de pouvoir qu'ont les partis politiques à Ambohibary, l'appartenance politique influe peu sur les élections. Les partis politiques locaux et nationaux, désignés comme « politiciens », sont mal perçus, la politique étant associée aux pratiques de détournement et de clientélisme. Peu de personnes sont donc réellement politisées, et les habitants votent plutôt pour la personnalité du candidat que pour son programme politique. Si l'ancien maire est le premier à se présenter et à être élu au nom d'un parti politique, le TIM, il ne joue que peu sur cette appartenance pour remporter l'élection, exhortant même les membres du parti à « être discrets ».

L'élection du maire, de même que le bon déroulement de ses projets, dépend fortement du lignage dont il est issu et de la qualité des relations qu'il entretient avec les familles influentes. Face à ce constat se pose la question de la nature des relations que le maire entretient avec les grandes familles, de même que celle de sa légitimité, dont dépend en partie la réussite du programme.

- **Quelle légitimité pour le maire ?**

Afin d'avoir un aperçu de la légitimité du maire et comprendre les enjeux politiques du bourg, il est nécessaire d'évoquer le parcours des derniers maires élus à Ambohibary. Radezi, par exemple, est un maire apprécié, auteur de multiples infrastructures : *Tranpokolona* (maison du peuple), barrages, pont, pistes, réhabilitation du Centre de santé de base, du marché, etc. Bien que réélu, ses pratiques restent néanmoins considérées comme douteuses : il aurait utilisé sa propre entreprise de BTP pour les travaux menés par la commune, mêlant ainsi intérêts publics et privés. Toutefois, dans la mesure où les infrastructures fleurissent, cela ne semble pas, à l'époque, déranger les villageois. En 2003, Mparany (2003-2007),

la personne élue après Radezi, était à la fois l'ancien adjoint de celui-ci et un ancien militant MFM (*Mpi-tonona ho amin'ny Fandrosoan'i Madagasikara* ou Mouvement pour le développement de Madagascar), auteur de diverses réalisations (un réseau d'eau Sambaina, un EPP à Ambohibary, etc.). Il est surtout le premier à professionnaliser les scieries du bourg en les regroupant au sein de coopératives, en partenariat avec Cotona. Mparany est cependant à l'origine d'un important conflit entre la commune et ses administrés, lié à la concrétisation à Ambohibary du projet de Ravalomanana lors de la Révolution verte. Ce dernier veut entreprendre le remembrement des parcelles rizicoles de la plaine d'Ambohibary en enlevant les diguettes qui, symbolisant pourtant le travail des ancêtres, revêtent une extrême importance pour les habitants du lieu. Mparany ne sachant pas, selon certains, expliquer correctement ce programme à la population locale, il se retrouve alors confronté à une forte résistance de la part des propriétaires terriens, et est même agressé à son domicile.

Les entretiens menés avec Mparany permettent de constater que celui-ci est très critique vis-à-vis de la politique du maire actuel, et est particulièrement opposé au programme. Cependant, il semble avoir peu d'influence dans le bourg et ne cherche pas, à l'époque, à revenir en politique du fait de son agression. À l'inverse, Radezi et ses partisans sont les opposants les plus actifs, ce dernier semblant à terme vouloir redevenir maire.

Le maire de l'époque, M. Ranaivonirina (2007-2015) semble faire consensus. Durant sa campagne électorale, il est largement soutenu par les divers lignages, les notables locaux, les familles riches, en particulier le clan Fianaritra Ve issu des Mpiavy et opposés à l'ancien maire Radezi, ainsi que par d'autres personnes très influentes qui lui donnent les moyens de mener sa campagne (argent à distribuer aux églises, camions, groupes d'humoristes, chanteurs, etc.). Avant même son élection, il est capable de créer de nombreux réseaux d'influence. Malgré tout, les rumeurs disent qu'il est un candidat parachuté « d'en haut », issu du pouvoir central car appartenant au parti TIM. Il est néanmoins le maire le plus protégé de la région lors de la crise politique, et ce malgré le renversement du pouvoir central et son appartenance au TIM.

Depuis le début de son mandat, Ranaivonirina collabore à la mise en œuvre de nombreux projets de développement : aménagement d'un périmètre irrigué de 878 ha (PPI) financé par la Banque mondiale, introduction et développement de l'élevage de vaches laitières avec Fifamanor et Tico, vulgarisation des cultures de contre-saison de produits maraîchers (avec l'aide du ministère de l'Agriculture) et collaboration avec Saha (travail sur la gouvernance, formation du guichet foncier, de la commission d'appel d'offres, etc.). À cela s'ajoute le fait que les habitants semblent avoir de l'ambition pour leur bourg, souhaitant en faire un chef-lieu de district. Or, doté de nombreux contacts parmi le gouvernement et les bailleurs, et capable de mobiliser son carnet d'adresses pour développer Ambohibary, le maire semble avoir le profil idéal pour atteindre cet objectif. Il répond aux attentes des habitants d'Ambohibary en matière de développement, la création de nouvelles infrastructures dans le bourg apparaissant comme l'un des critères d'appréciation de la qualité d'un maire. Ce dernier possède d'ailleurs des qualités reconnues par les habitants en matière de diplomatie, de consensus et de communication. Il est capable d'enrôler dans ses projets, en tant que conseillers, les personnes influentes de la commune, et évite la confrontation, comme par exemple lors de son projet de déplacement du marché aux bétails et des stations de taxis brousse, qui se déroule sans heurts grâce à la relation privilégiée qu'il entretient avec les notables. Il mise d'ailleurs sur la conscientisation de ces derniers pour assurer l'intérêt public.

Ranaivonirina présente un rapport financier et moral à chaque groupe important : leaders religieux du bourg, « vieux » de chaque *fokontany*, jeunes, institutions, etc. L'objectif est de partager régulièrement des idées afin de permettre une bonne gouvernance. Le rôle de la commune étant pour les habitants, d'opérer le consensus entre les différents pouvoirs (lignagers, politiques, religieux), ces derniers considèrent que le maire remplit correctement ses fonctions. Le fait qu'il conserve l'ancienne équipe communale joue en sa faveur et permet d'assurer la continuité de la gestion communale.

La stratégie politique du maire, de même que sa légitimité, ont toutefois leurs limites. Il est ainsi considéré comme personnellement responsable des projets qu'il « amène » et du règlement des conflits que ces derniers pourraient provoquer au sein de la commune : « Il l'a fait venir, donc il est responsable de la coordination entre acteurs » explique M. Rakotondrandria, médecin à la retraite. On remarque qu'un projet est considéré comme un potentiel facteur de troubles que le maire a la responsabilité de gérer

(troubles entre voisins et entre membres de la famille pour la gestion de l'eau, conflits avec le village d'Atsampandrano ou entre les habitants et l'entreprise Sandrandrano², etc.). Or, malgré ses efforts, celui-ci ne parvient pas toujours à établir le consensus entre les lignages, expliquant par exemple rencontrer de grandes difficultés à faire en sorte que les plus riches paient des impôts. Il ne parvient pas non plus à neutraliser l'opposition politique, qui utilise sabotages et rumeurs. Enfin, certaines personnes, dont d'anciens partisans, frustrées de ne pas voir leurs intérêts personnels satisfaits, lui en veulent.

La proximité de Ranaivonirina et des notables suscite des soupçons de corruption, certains pensant que parce que il a été dépendant des « riches » pour son élection, il les favorise et ne représente pas l'intérêt public. Malgré sa bonne entente avec les notables, on peut se demander si le maire dispose d'une réelle assise populaire. De nombreux habitants se plaignent de son « invisibilité », ce dernier passant la moitié de la semaine à la capitale dans laquelle vit sa famille et où il exerce une activité professionnelle complémentaire. La communication avec le reste de la population, en dehors des notables, demeure faible et, pour beaucoup, la commune est gérée par ses deux adjoints, présents et visibles. Cette situation influe sur la perception qu'ont les habitants de la commune et des projets qu'elle propose, perception marquée par un problème de circulation de l'information : exceptées les personnes en contact avec la commune, comme les notables, peu d'habitants sont au courant des projets et des réalisations menées par celle-ci. Nombreux sont ceux à ressentir la traditionnelle méfiance des ruraux envers le « *Fanjankana* », l'État. La stratégie de la commune est perçue comme opportuniste et clientéliste, avec pour but d'enrichir et de favoriser les partisans du maire. Ce manque de circulation d'information favorise l'apparition de rumeurs et donne ainsi prise à l'opposition, qui considère que « la commune gaspille l'argent, n'aide que ses partisans TIM à se brancher », faisant le jeu de la désinformation.

Ainsi, bien que le maire bénéficie d'une importante légitimité aux yeux de nombreux notables qui lui apportent leur appui, il lui manque cependant le soutien populaire des habitants d'Ambohibary avec lesquels il a peu de contacts.

Comme nous allons le voir, la diffusion d'informations et la transparence des décisions prises sont, dans un contexte d'opposition politique, cruciales pour le succès du projet et la réussite de l'action publique locale.

Créer un cadre de régulation communale

Nous proposons dans un premier temps à la fois d'analyser les jeux de pouvoir, en nous interrogeant sur la façon dont chacune des parties considère son rôle et sa vision du projet, et d'estimer dans quelle mesure les intérêts personnels peuvent entrer en contradiction. Dans un second temps, nous reviendrons sur le rôle des acteurs en charge de la régulation de façon à estimer l'efficacité du cadre de régulation mis en place par Méddea.

• Une entreprise partie prenante

Les entretiens menés révèlent que l'entreprise Sandrandrano pâtit d'une mauvaise image auprès de certains habitants, qui critiquent ce qu'ils estiment être « la logique de rentabilité » de l'entreprise : les bornes fontaines seraient installées en nombre insuffisant, le réseau sous-dimensionné, les fouilles de faible profondeur, les économies sur le réseau ralentiraient les branchements et les devis comporteraient de nombreuses erreurs. « Je n'ai pas confiance en Sandrandrano : comment font-ils leur calcul ? Sont-ils sérieux ? Il faut vérifier le devis point par point³ » affirme ainsi M. Rakotondrandria, médecin retraité. Il semble que de nombreuses erreurs aient été commises sur les devis, dégradant la confiance des habitants dans l'entreprise : « J'ai constaté des défaillances techniques dans la réalisation des travaux, notamment la faible profondeur des fouilles⁴ » explique à son tour M. Rakotomanga, vétérinaire.

² Nom de l'entreprise délégataire de service.

³ Entretien avec M. René Rakotondrandria, médecin retraité, Ambohibary, mai 2010.

⁴ Entretien avec M. Jérôme Rakotomanga, vétérinaire, Ambohibary, 17/05/2010.

La critique la plus virulente est la négligence de Sandrandrano à l'égard des plus pauvres. Pour beaucoup, l'entreprise a fait la promotion des branchements individuels au détriment des bornes fontaines, bien qu'elle respecte en cela les clauses de son contrat. Or, le Décret d'application 2003-193, portant fonctionnement et organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées domestiques, spécifie à son article 9 que « tout maître d'ouvrage d'un service public de l'eau a l'obligation d'assurer le développement du service universel de l'approvisionnement en eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées domestiques ». Le service universel est défini comme la mise à disposition d'une dotation de trente litres par personne et par jour, de bonne qualité, à un tarif spécifique et à moins de cinq cents mètres de toute habitation. Une employée de Sandrandrano explique que « l'entreprise ne voulait pas mettre de bornes fontaines au début, mais c'était le souhait du maire...donc la décision a été prise avec lui ». Or, les habitants enquêtés d'Ambohibary se disent sensibles à la question de l'accès pour tous à l'eau du réseau.

Le manque de transparence concernant le recrutement des employés et leur paiement est une autre source de problèmes entre les habitants et l'entreprise, bien que celle-ci soit libre de recruter qui elle le souhaite. Par exemple, lorsque le directeur de l'entreprise, Gérald Razafinjato, recrute un membre de sa famille comme chef de chantier, celui-ci se révèle être alcoolique et à l'origine de conflits avec les habitants. « Il a terni l'image de l'entreprise et insulté les habitants du bourg lors d'une réunion explicative sur les devis⁵ », rappelle M. Martino. M. Rakotolabe, agent local du Développement rural, ajoute que « M. Doner, le chef de chantier, ne faisait que boire : il commençait tôt le matin. Il y en a toujours qui boivent dans les entreprises, mais d'habitude ils n'ont pas de si grandes responsabilités. Lui était chef de chantier et ne descendait jamais au chantier⁶ ».

Concernant les enquêtes et la distribution des devis, la fille de la propriétaire hébergeant les employés de Sandrandrano est recrutée selon une procédure qui fait elle aussi débat : « Les gens à Ambohibary sont habitués à la transparence [de recrutement] : affichage et tests. Les meilleurs sont pris. Là, ils ont recruté les enfants de la propriétaire de leur maison. Les gens n'ont pas aimé ça ! » explique l'adjointe au maire⁷. Enfin, il a été convenu entre la commune, l'équipe et l'entreprise Sandrandrano, que le recrutement des ouvriers pour la construction des infrastructures de conduite se ferait sur place, dans les hameaux ou villages où elles devaient être édifiées. Cette méthode est appliquée à Antsampandrano et à Anosy, jusqu'à ce que M. Rabenjy, habitant du bourg d'Ambohibary et membre du Krafakao, convainc M. Razafinjato, le directeur de l'entreprise, de lui laisser gérer le recrutement. Or, « celui-ci a décidé de n'embaucher que des habitants d'Ambohibary, tout en changeant les modalités de paiement des salaires : au lieu de payer les ouvriers 3 000 Ar par jour, il leur a proposé un paiement par mètre de fouilles réalisés⁸ » confie l'adjointe au maire. Les ouvriers perdent beaucoup d'argent, la moitié démissionne et l'affaire, remontée jusqu'à la mairie, se conclue par le renvoi de M. Rabenjy. Ce scandale supplémentaire contribue à ternir l'image de l'entreprise.

L'entreprise semble privilégier son intérêt au détriment des habitants d'Ambohibary, et sa façon de communiquer avec ses futurs usagers est très problématique. Sandrandrano ne possède apparemment pas de stratégie de communication claire. Les informations transmises aux habitants donnent lieu à des malentendus, sa communication est maladroite : lorsqu'elle propose, afin d'inciter les autres habitants à se raccorder au réseau, la gratuité des compteurs pour les cinquante premiers branchés⁹, ces derniers en concluent qu'il ne s'agit là que d'une façon de privilégier les proches du maire¹⁰. De plus, les personnes qui parviennent à rassembler dans les plus brefs délais l'argent nécessaire pour les branchements étant les plus riches du bourg, cette initiative est perçue comme injuste pour le reste des habitants. « Il y a eu en général un manque de communication, une incompréhension de la population » se remémore l'adjointe au maire, et en particulier sur les factures, pour lesquelles l'entreprise n'a semble-t-il fait aucun effort pour les rendre compréhensibles aux futurs usagers : « Sandrandrano a envoyé des factures, mais il

⁵ Entretien avec M. Martino, employé du bureau d'études Hay Rano, Ambohibary, mai 2010.

⁶ Entretien avec M. Mirsaella Rakotolabe, représentant local du ministère de l'Agriculture, Ambohibary, mai 2010.

⁷ Entretien avec Mme l'adjointe au maire, Ambohibary, mai 2010.

⁸ *Idem*.

⁹ Alors que le projet prévoit en réalité pour Ambohibary un nombre illimité de compteurs gratuits jusqu'à extinction de la demande...

¹⁰ Entretien avec M. le maire d'Ambohibary, Ambohibary, mai 2010.

y a eu un manque de communication sur leur montant. Ils les ont distribuées, et c'est tout¹¹. » À cela s'ajoute le fait que l'entreprise n'ayant initialement pas de bureau clairement identifié au sein du bourg, les habitants, en cas de besoin ou de difficulté, s'adressent uniquement à la commune pour obtenir des informations : « On ne sait pas où est leur bureau, on ne peut pas les contacter¹² » témoigne le médecin du Centre de santé de base d'Ambohibary. Seules les enquêtes pour fournir les devis, réalisées par une équipe embauchée par Sandrandrano, permettent une véritable diffusion d'information et répondent aux questions individuelles des ménages. L'entreprise ne cherche ni à comprendre les attentes des habitants d'Ambohibary, ni à communiquer avec eux sur le déroulement du projet. Sandrandrano s'appuie sur une expertise menée dans des bourgs similaires à Ambohibary, comme Ambohimanjaka, et ne semble pas chercher à développer une politique commerciale spécifique au bourg d'Ambohibary qui tiendrait compte des particularités locales. L'entreprise considérant qu'il existe dès le départ une demande pour le service proposé, elle ne cherche pas à convaincre les usagers par des campagnes de communication et semble finalement avoir une connaissance réduite de leurs besoins. Or, à Ambohibary, compte tenu de la multiplicité des sources d'approvisionnement en eau, contrairement au milieu urbain, la demande est loin d'être acquise : pour y répondre correctement, il faut communiquer davantage sur les branchements collectifs et les bornes fontaines publiques.

Enfin, les difficultés et le manque de légitimité de l'Association des usagers de l'eau n'ont pas permis de rétablir les carences de l'entreprise. Tout d'abord, les employés de Sandrandrano n'ont aucun respect pour l'AUE, la considérant comme une structure vide et artificielle, un instrument créé par Méddea dans le simple objectif d'obtenir des fonds des bailleurs. M. Razafinjato, directeur de Sandrandrano, refuse initialement que l'AUE signe le contrat, mais il doit finalement se résoudre à ce qu'elle le vise. La visite des membres de l'AUE à Ambohijanaka est significative : lorsque l'un des membres de l'association demande à M. Razafinjato quel sera le rôle de l'AUE une fois le réseau installé, celui-ci rétorque que l'on n'aura, à ce moment-là, plus besoin de l'association. L'entreprise se considère comme totalement indépendante, maître du réseau, libre dans son travail et en aucun cas redevable à l'AUE. Or, selon le schéma prévu par l'équipe, l'entreprise et l'AUE sont censées collaborer et se transmettre des informations. Cette dernière doit contrôler la qualité du service et informer l'entreprise des problèmes rencontrés, faciliter la circulation de l'information entre les différents acteurs, informer les ménages sur leurs droits et obligations, inciter les usagers à payer correctement les prix fixés, rapporter leurs requêtes auprès de l'entreprise et prévenir de l'existence de dégradation sur le réseau. Or, pour assurer ses fonctions, l'AUE doit obtenir des informations de l'entreprise, et le déséquilibre des relations entre ces acteurs empêche ce partenariat. Ne parvenant pas à s'affirmer, ni à imposer ses exigences en termes d'information, l'AUE se trouve ainsi dans l'incapacité de remplir ses fonctions.

On constate donc qu'un souci d'économie, confinant à un manque de professionnalisme, pousse l'entreprise à opérer des choix techniques et managériaux aux conséquences néfastes pour son image. Celle-ci privilégiant de plus son intérêt au détriment de l'intérêt collectif, le processus de régulation est inefficace. L'entreprise ne joue pas son rôle de transmission d'informations transparentes, ne comprenant tout simplement pas que communiquer sur son propre travail fait partie de ses attributions. L'AUE est mise sur la touche, aggravant son manque de légitimité aux yeux des usagers. Cette situation problématique, est susceptible de mettre en péril l'action publique que Méddea tente de mettre en œuvre.

¹¹ Entretien avec Mme l'adjointe au maire, Ambohibary, mai 2010.

¹² Entretien avec M. le médecin du CSB d'Ambohibary, Ambohibary, mai 2010.

- **Les mécanismes de régulation du programme**

Si, « en théorie, la subjectivité et le caractère potentiellement affectif des relations contractuelles nécessitent un contrôle des contrats de délégation de service par une tierce partie neutre et indépendante¹³ », une telle autorité de régulation n'existe pas à Madagascar : la Sorea, ou l'organisme régulateur du service public de l'eau et assainissement, n'est toujours pas mis en place à la fin du programme. À l'échelle locale, il est alors possible de réguler la délégation de service public par le biais d'un simple contrat ou par la mise en place de procédures spécifiques. Nous proposons d'analyser ces mécanismes (appel d'offres, contrats, fonctions attribuées à certains acteurs) afin d'évaluer leur efficacité.

L'officialisation de la démarche contractuelle

Le contrat doit se comprendre comme une négociation explicite de l'action publique. Les politiques contractuelles sont des démarches qui, « sous des intitulés divers, chartes, conventions, contrats, pactes, mettent en forme, par la négociation d'objectifs ponctuels et de moyens ciblés, des coopérations entre des monde multiples ». Les procédures du programme illustrent cette modalité de l'action publique, dans laquelle la négociation contractuelle fait l'objet d'une étape entière dans le guide de procédure du programme. L'équipe accorde une grande importance à l'officialisation des rapports entre acteurs afin de rendre publique et explicite la négociation de l'action publique, participant ainsi à la construction d'un espace public décentralisé.

Dans le cadre de Méddea, certains contrats possèdent une valeur juridique contraignante (contrat entre entreprise et commune), tandis que d'autres font plutôt office de support pour définir les rôles de chacun. C'est le cas de la convention signée entre l'équipe et la commune.

Globalement, si la démarche contractuelle de Méddea est un succès, il faut toutefois en mesurer les limites. Nous avons pu constater que « les démarches contractuelles [...] favorisent l'établissement de lieux de coordination, fournissent les "tables" autour desquelles des concertations pourront se dérouler ». Le programme a tenté d'officialiser ses rapports avec la commune par la signature d'une convention au sujet du PCDEA, déterminant les responsabilités de chacun lors de la réalisation de la planification territoriale. Cette convention doit permettre, du moins en théorie, de concrétiser la négociation effective des rôles de chacun dans le projet afin d'éviter une prise de décision unilatérale de la part de l'équipe. Elle a le mérite d'engager la responsabilité de la commune ainsi que celle de l'équipe, et officialise la création d'une relation de réciprocité, la commune pouvant avoir recours à cette convention si elle estime que l'équipe ne remplit pas son rôle. Toutefois, on peut penser que ce mécanisme n'est pas suffisant pour parler d'action publique locale négociée, l'un des paradoxes de la décentralisation étant qu'« au moment où on invite les populations à plus d'initiative, plus d'autonomie par rapport à l'État, ces initiatives se trouvent en fait conditionnées par des financements extérieurs, octroyés par des acteurs à l'endroit desquels les acteurs locaux n'ont ni recours, ni sanction possibles : disons qu'il n'y a aucun élément de "réciprocité" dans ces relations "sans retour", à la différence de celles entretenues avec l'État, fut-il le pire d'entre eux ». Dans notre cas, les communes sont bien ici en contact avec une ONG dont les logiques d'action, notamment en matière budgétaire, sont décidées ailleurs.

Afin d'accroître l'autonomie des communes et réduire leur dépendance aux financements extérieurs, Méddea souhaite inscrire au budget communal les fonds dédiés au projet. L'objectif est de responsabiliser les communes dans leur gestion de l'argent et de les professionnaliser grâce à une démarche d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage, fondée sur l'exercice quotidien des compétences transférées. La procédure initialement choisie est d'ouvrir, pour chaque commune, un compte en banque à double signature dont la gestion est partagée avec l'équipe du programme afin de verser les subventions à l'investisseur-gestionnaire en fonction des résultats. Sur ce compte doivent normalement être versées la moitié de la subvention maximale de Méddea ainsi que la part de la commune. Toutefois, à cause des règles gouvernant les comptes communaux qui empêchent la création d'un tel compte, ce dernier est créé au nom de Méddea seul. La procédure actuelle est la suivante : à chaque étape des travaux, si leur réception par le bureau d'études donne lieu au versement de la subvention, la commune envoie à

¹³ BLANC A., *Énergie du Mali (EDM)*, document de synthèse interne, 2005.

l'équipe un ordre de décaissement qui verse alors l'argent à l'investisseur-gestionnaire. Ainsi, si la commune est bien donneuse d'ordres, ce n'est toutefois pas elle qui rémunère directement l'investisseur-gestionnaire et paie le bureau d'études, bien qu'elle l'ait embauché.

Dans le cadre de la démarche contractuelle, l'équipe propose un contrat de délégation signé à la fois par la commune, l'investisseur-gestionnaire, l'Association des usagers de l'eau et le ministère de l'Eau. La contractualisation, avec ses aspects symboliques et financiers, a l'avantage de rappeler aux acteurs étatiques leurs responsabilités dans la délivrance des services publics et à l'entreprise qu'elle est redevable à l'État et à la commune, dont elle est le délégataire. Elle explicite et officialise les termes de la négociation entre les acteurs de l'action publique.

L'appel d'offres et le contrat de délégation

« La distribution de l'eau est un monopole naturel : il n'est pas efficace que des réseaux parallèles et concurrents coexistent sur le même marché. En revanche, une compétition pour le marché, via un appel d'offres pour la gestion déléguée du service, est censée apporter aux consommateurs et à l'État le maximum de gains puisque l'entreprise qui remporte le marché est celle qui s'est engagée à offrir la meilleure performance et aux prix les plus bas¹⁴. »

L'appel d'offres est censé permettre de choisir un délégataire du service d'eau qui investirait dans les travaux. Les membres d'une commission d'appel d'offres communale, formés au préalable, doivent ainsi dépouiller plusieurs offres afin de voir laquelle est la plus avantageuse. Bien que les petits opérateurs œuvrant dans le domaine de l'eau soient encore peu nombreux à Madagascar, la commune d'Ambohibary en attire quatre à elle seule, parmi lesquels un est sélectionné par la commission de façon à privilégier les intérêts de la commune et de ses habitants et éviter ainsi les ententes entre maire et entreprise. Malgré les complexités de leur mise en œuvre concrète, la mise en concurrence des appels d'offres permet de proposer une offre de meilleure qualité que ne le permettrait un processus de gré à gré.

Un autre mécanisme de régulation proposé par l'équipe consiste en un contrat de délégation, signé par la commune et l'entreprise et visé par le ministère de l'Eau ainsi que par l'Association des usagers de l'eau. Il est élaboré dans l'optique de pérenniser les relations que suscite la mise en œuvre du projet après le départ de l'équipe. Il fait office de garantie, pour chacune des parties prenantes, que leur intérêt est respecté lors de la mise en œuvre du projet.

Il est légitime de s'interroger sur la véritable portée de cette officialisation : dans quelle mesure ce contrat est-il engageant pour les signataires compte tenu que, dans le contexte politique malgache, les engagements pris sont moins juridiques que moraux et politiques, et qu'il n'existe presque pas de mesures de sanction ? Une des réponses apportées par l'équipe est que le Mineau, visant le contrat, doit intervenir en cas de manquement d'une des parties prenantes.

On peut se demander si « la visibilité de la négociation l'ouvre à toutes les parties prenantes, à savoir tous les acteurs concernés¹⁵ ». Un autre but de la régulation est de permettre l'existence de contre-pouvoirs et de réduire l'asymétrie d'information. En faisant de l'Association des usagers de l'eau l'un des signataires du contrat, Méddea répond à la question de l'implication dans le projet des administrés, des citoyens et de la « société civile ». Cette participation de l'association, initialement refusée par l'entreprise à Ambohibary, a finalement lieu sous la forme d'un visa du contrat.

Un autre problème apparaît à cette étape du projet : le contrôle de légalité des contrats signés dans le cadre du programme¹⁶ n'est pas effectué par les districts concernés, et ce malgré le fait que cela soit prévu dans le guide de procédure. Se pose également la question de l'obtention des droits fonciers pour l'implantation des ouvrages de génie civil et du droit d'usage sur les sites de passage des conduites, les documents de transfert de propriété n'ayant ni été envoyés au district, ni exigés par Méddea. On peut

¹⁴ BLANC A., « Les PPP dans le secteur de l'eau en Afrique : des attentes à l'épreuve des réalités », *PCM (Ponts et Chaussées Magazine)*, n° 10, 2006, p. 5.

¹⁵ OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in *Développement, action publique et régulation*, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France.

¹⁶ Un contrat de financement est également signé entre la commune et l'équipe Méddea, avec visa du Mineau.

ainsi douter du caractère officiel de ces documents, ainsi que de leur légitimité juridique. On constate que les papiers signés dans la commune d'Ambohibary sont sans valeur juridique, puisqu'il ne s'agit pas de certificats fonciers officiels, alors même que la commune est munie d'un guichet foncier. La pérennisation des infrastructures du projet, et donc la durabilité du projet lui-même, sont susceptibles d'être compromises à plus ou moins long terme en cas de conflit sur la propriété de terrains. De plus, le district ne peut à aucun moment participer à la négociation au sujet de son rôle au sein du programme, si bien que ce dernier reste très limité, eut égard aux attributions que lui confère la loi comme par exemple le contrôle de légalité, censé être fait de manière systématique et exhaustive pour tous les documents officiels : il faut « rendre effectif les contrôles de légalité dans le but d'assurer le respect de la loi sur tout le territoire et améliorer la gestion en vue d'une meilleure crédibilité des CTD¹⁷. » Gérer son insertion institutionnelle implique ainsi que le projet incite chaque acteur à jouer son rôle légal, et ce à n'importe quelle étape.

Le respect du cadre légal et des attributions des institutions étatiques

L'un des objectifs de la LP2D est de « renforcer et améliorer les capacités des collectivités territoriales décentralisées en tant que maîtres d'ouvrage responsables de la programmation à travers la mise en œuvre de formations systématiques des employés et des élus au niveau local ». En s'inscrivant dans ce cadre, le programme propose aux communes des formations sur le Code de l'eau et sur les procédures d'appel d'offres, ainsi qu'un appui de la part des bureaux d'études et de la DirMineau. Il est prévu que l'équipe et la DirMineau, avec la participation de la commune, assurent à terme un suivi-évaluation technique régulier de l'exploitation et de la maintenance du site. À dater de la mise en service du réseau, la DirMineau doit ainsi apporter une assistance périodique aux autorités communales lors des réunions de suivi de contrat entre commune, association d'usagers de l'eau et délégataire. Si elle le souhaite, la commune peut recruter un cabinet de conseil, agréé par la DirMineau ou le Mineau et formé par l'équipe, afin d'assurer les missions de suivi technique ou financier et de gestion des opérateurs de l'eau sur le territoire des communes. Ce faisant, l'équipe s'assure donc que le transfert de compétences ne passe pas seulement par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage ou par la délégation de service public, mais également par le biais d'activités spécifiques dont la mise en œuvre prouve son intérêt pour l'aspect institutionnel de l'intervention. Si ce transfert de compétences garantit la pérennisation du programme, l'équipe joue toutefois un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui relève des prérogatives légales du district (pour l'aspect institutionnel) et de la DirMineau (pour l'aspect technique).

Le guide de procédure Méddea précise qu'à la phase de réalisation, les travaux sont mis en œuvre par l'investisseur-gestionnaire sous contrôle de qualité du maître d'ouvrage, de la commune et de son assistant à maîtrise d'ouvrage, le bureau d'études. Le fait qu'un bureau d'études soit engagé pour assister la commune dans le suivi des travaux soulève des interrogations, car la DirMineau possède elle-même un rôle d'appui et de conseil aux communes, qu'elle interprète comme étant précisément celui du suivi et de la réception des travaux. La DirMineau de l'Atsinanana précise ainsi que « notre direction a un rôle consultatif pour les différents acteurs du secteur, elle fait le suivi et la réception des travaux ». Le réel problème tient au fait que les DirMineau sont en sous-effectif dans leur zone d'intervention, même si cette situation s'améliore rapidement. Mais, plus que le manque de personnel, c'est avant tout le manque de moyens, de compétences, de confiance et de motivation qui expliquent la déficience de nombreux services. Aussi, la DirMineau du Vakinankaratra explique que, censée donner des formations sur le Code de l'eau aux communes, elle n'a malheureusement pas encore pris ses fonctions au moment où les premières formations sur le sujet ont lieu. La difficulté à organiser des formations pousse l'équipe à se reporter sur un bureau d'études plutôt qu'à aider la DirMineau à assumer ses responsabilités.

Le même constat de manque d'implication peut être fait pour le district : bien qu'ayant participé à un PCD, il n'est impliqué ni dans l'inventaire du PCDEA, ni dans le suivi et contrôle des travaux, ni dans les réceptions provisoires. Son rôle n'est pas d'effectuer un contrôle technique mais de faire respecter les procédures prévues, comme par exemple les délais d'exécution. De même, bien qu'il soit formé à la passation de marchés publics, aux finances publiques et au droit, aucun rôle d'appui à la commission

¹⁷ LP2D, présidence de la République, ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, 15 décembre 2005.

d'appel d'offres de la commune ne lui est attribué. Le projet ne permet donc pas de lancer un processus de construction des relations de travail communes-STD-district, alors qu'il devrait pouvoir favoriser ce genre de collaborations dans le cadre de la construction d'une action publique négociée. Ainsi, l'équipe attribuée à la DirMineau et au district des rôles et prérogatives bien moins importants que ceux qu'ils sont censés assumer. En cela, le programme ne contribue pas à actualiser le rôle légal de ces institutions, ni à renforcer leur légitimité.

Le contrôle des travaux

Le bureau d'études embauché par la commune dans le cadre du projet assume une fonction de contrôle des travaux. Sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres, le bureau d'études a pour rôle de vérifier la qualité des infrastructures, propriétés de la commune. Il produit des rapports sur les travaux et émet des recommandations devant être suivies par l'entreprise.

À Ambohibary, le bureau d'études est chargé de suivre les travaux de l'entreprise Sandrandrano. Son représentant, M. Martino affirme : « J'ai signalé des fuites d'eau au fond du réservoir qui ont été réparées » ou encore que « des employés de Sandrandrano sont descendus dans le réservoir pour vérifier les problèmes de fuite. » Si certaines des recommandations du bureau d'études semblent être correctement suivies par l'entreprise, il en va différemment pour beaucoup d'autres : « Ils n'ont pas suivi mes recommandations pour le micro-barrage et le captage. Les conduites ne sont pas assez enfoncées, il y a des tuyaux découverts. Il n'y a pas encore eu de nettoyage du réservoir. Or, avant la mise en eau, il doit être nettoyé. » M. Martino se plaint que les délais ne soient pas respectés par l'entreprise et que les réunions de chantier avec la commune et l'entreprise n'aient pas lieu aussi souvent que prévu : « Elles devaient être faites toutes les fins de semaine, mais elles n'ont été faites que deux fois seulement. J'ai fait une lettre demandant une réunion de chantier. Je l'ai donnée au maire, qui devait inviter l'entreprise et le reste (AUE, présidents de *fokontany*), mais l'entreprise ne voulait plus faire de réunions. »

L'entreprise refuse l'intervention du bureau d'études, et bien que celui-ci soit très réservé sur la réception technique, elle néglige ses recommandations, ne lui accordant qu'une très faible légitimité. Selon M. Mirsaella Rakotolabe, « il y a beaucoup de réserves concernant la réception technique. Il y a encore des fuites sur le château d'eau et un problème de ferrailage. Le réseau de distribution n'est pas aux normes. L'entreprise ne veut pas entendre les recommandations du bureau d'études car elle se considère comme propriétaire. Le bureau a vraiment des difficultés, son rôle est d'appuyer la commune mais il n'y parvient pas très bien. Si on demande à l'entreprise les notes de calcul, elle ne veut pas les donner car ils disent qu'eux seuls ont l'expérience, étant les seuls à faire un réservoir en ferrociment. Ce type de réservoir est la propriété de l'entreprise, ils pensent que cette technique est la leur et que le bureau d'études ne maîtrise pas la question ».

L'adjointe au maire propose au bureau d'études qu'à chaque contrôle des travaux, celui-ci emmène avec lui les techniciens de la commune pour rédiger ensemble le procès-verbal. Elle remarque que « Gérald [le directeur de l'entreprise] a tout de suite cherché à impressionner le bureau d'études par une démonstration technique, pour montrer qu'il maîtrise tout. Gérald est venu ici trois fois en tout : à la signature du contrat (il avait quarante-cinq minutes de retard alors que le Directeur général du ministère était là), la deuxième fois pour parler à Rabenjy et la troisième pour contrôler les travaux », soulignant ainsi le manque d'implication du directeur de l'entreprise, de même que son manque de respect vis-à-vis du bureau d'études.

Globalement, le bureau d'études ne se sent pas soutenu par la commune et n'est pas sûr que cette dernière transmette correctement ses recommandations et rapports à l'entreprise. Il semble d'ailleurs espérer une intervention de l'équipe Méddea pour imposer ses recommandations à l'entreprise. De son côté, l'adjoint au maire ajoute que « les recommandations ont été traitées par l'entreprise à 50 %. Les recommandations non suivies n'étaient pas importantes, ni graves ». Le maire, lui, est satisfait du travail du bureau d'études : « Les relations avec M. Martino se sont très bien passées, il fut très coopératif, les rapports hebdomadaires étaient très détaillés. »

Pour le maire, le bureau d'études entretient avec l'entreprise une relation de contrôleur de chantier dans un marché de travaux classique : il est pointilleux et exigeant, car « dans le cadre de marchés publics traditionnels, le paiement est conditionné par l'avis du bureau et le rapport de force est tendu. Le bureau d'études est le maître et a le dernier mot ». Cette attitude est selon lui inadaptée dans la mesure où Méddea est un projet atypique. « Les bureau d'études ont l'habitude de taquiner les entreprises dans les rapports habituels, or ici ce bureau d'études n'a pas compris la différence. Là, c'est un cas spécifique avec un investisseur futur gestionnaire. L'entreprise a l'impression d'être propriétaire. » Le maire ajoute avoir, sur le plan technique, les mêmes exigences que pour un marché public classique, bien que les questions de présence, de calendrier et de gestion du personnel soient à ses yeux secondaires. Il ne soutient d'ailleurs pas le bureau d'études sur ces questions : « Si l'entreprise a deux jours de retard, elle n'est quand même pas tenue de fournir des excuses ! »

Par ailleurs, toujours d'après le maire, si le rôle du bureau d'études est de faire des recommandations, il n'est en revanche pas chargé de s'assurer de leur application. Pour le chef du programme, le déséquilibre du rapport de force entre l'entreprise et le bureau d'études peut également être lié au fait que la première est une grande entreprise (dans le contexte malgache), reconnue dans le secteur et possédant une longue expérience, tandis que le second est relativement récent et a moins de poids. Il semblerait de plus que la commune ne veuille pas faire pression sur l'entreprise, avec laquelle elle souhaite conserver de bonnes relations.

L'une des conditions d'une action publique locale réussie de délégation de service public étant, comme nous l'avons vu, de trouver un point d'équilibre entre les intérêts de l'entreprise et celui des usagers, cela implique la mise en place d'un cadre de régulation solide et de faire travailler ensemble des acteurs aux intérêts potentiellement contradictoires. À ce titre, les mécanismes de régulation mis en place par Méddea afin de faciliter la concertation, à savoir l'appel d'offres et le contrat, se révèlent efficaces. À l'inverse, malgré le cadre contractuel qui les lie, le bureau d'études assume difficilement sa fonction de régulation de l'entreprise, ayant des difficultés à s'imposer – tout comme l'AUE, comme nous l'avons vu précédemment. Il en résulte un réel déséquilibre entre l'intérêt de l'entreprise et celui des usagers, fait problématique pour le succès de Méddea en tant qu'action publique locale.

La commune comme régulateur de l'intérêt général ?

La commune possède un rôle de régulation au sens de suivi-contrôle, puisqu'elle embauche le bureau d'études, mais aussi au sens d'arbitrage, c'est-à-dire chargée de gérer les litiges entre usagers et délégataires, et éventuellement de retirer la délégation en cas de non-respect des règles. La commune est responsable de la régulation des intérêts entre usagers et entreprise. Pour ce faire, il convient de faire travailler ensemble entreprise, bureau d'études et AUE, et de se faire le médiateur en cas de conflit. En cas de litige entre l'entreprise et l'AUE, elle doit intervenir pour rétablir l'intérêt réciproque et la satisfaction des parties prenantes. De cette satisfaction dépendent la réélection des membres de la commune, sa légitimité instrumentale et politique ainsi que sa crédibilité auprès de ses administrés. En fonction de la façon dont la commune assume son rôle de régulation, d'arbitrage et de médiation, sa légitimité politique s'en trouve ainsi plus ou moins renforcée.

Si la commune possède un rôle d'arbitre, elle n'est toutefois pas un acteur comme les autres. En tant que collectivité, elle garantit le respect des principes de service public (équité, égalité de traitement et qualité du service) ou, autrement dit, l'intérêt général. Lors de la mise en œuvre d'une délégation de service public, force est de constater une évolution du rôle de l'État ainsi que l'émergence d'une nouvelle réflexion sur les biens publics et leur accessibilité au plus grand nombre. « L'État (ou la municipalité dans le cas de services décentralisés) doit rester responsable des politiques d'accès aux services essentiels dans le cadre d'une délégation de service public, même si l'action publique dans les pays en développement s'articule aussi autour d'autres acteurs (ONG, entreprise, association) que l'analyse ne doit

pas oublier de prendre en compte¹⁸. » Ainsi, au sein d'une délégation de service public comme Méddea, on observe une redéfinition du rôle de la commune : si ce n'est pas à elle de fournir le service, elle contrôle l'entreprise et mène une politique lui permettant de s'assurer que l'intérêt général est respecté. Elle est garante du caractère public de l'accès au service et de la qualité des équipements. La commune doit « définir une nouvelle politique (préoccupation fiscale, équité et efficacité) et prendre de nouveaux engagements (financement de l'extension du réseau, subventions aux branchements) [car] la prise en compte des plus pauvres, par exemple, reste la responsabilité des autorités publiques et doit faire l'objet d'incitations spécifiques du contrat, sans quoi l'opérateur est tenté de ne desservir que les plus aisés ». La commune doit également conserver une volonté politique et, en fonction de la façon dont elle assume son rôle, contribue plus ou moins à apparaître comme légitime aux yeux des habitants et, par là même, à renforcer l'État ainsi que le cadre institutionnel de la politique de décentralisation.

Lorsqu'elle mène un projet de développement sur son territoire, la commune voit sa légitimité se renforcer à condition que la mise en œuvre de ce projet contribue à la construction de l'espace public local. Un projet comme Méddea peut ainsi prendre les caractéristiques d'une action publique locale réussie à condition que la commune s'en saisisse comme cadre pour construire l'espace public. De quelle façon la commune d'Ambohibary joue-t-elle le rôle qui lui est dévolu en termes de régulation, de défense de l'intérêt général et de construction de l'espace public local ?

- **Régulation et défense de l'intérêt général**

La dé-responsabilisation de la commune

La commune d'Ambohibary semble ne jouer que partiellement son rôle de régulation et de défense de l'intérêt général, et avec plus ou moins de succès. Concernant l'arbitrage des conflits entre l'entreprise et les habitants d'Ambohibary, le maire n'intervient qu'une fois, mais avec succès. Ainsi, lorsque le chef de chantier employé par Sandrandrano, M. Doner, fait scandale en insultant des habitants pendant une réunion d'information sur les devis, l'intervention du maire auprès du directeur de l'entreprise débouche sur le renvoi du fauteur de troubles, et donc à la résolution du conflit. À cette occasion, le maire joue correctement son rôle de régulateur.

On peut néanmoins penser que, à plusieurs égards, la commune ne remplit pas suffisamment son rôle. Ses membres se dé-responsabilisent volontairement sur certains aspects tandis qu'ils tentent, sur d'autres, de remplir leurs prérogatives à l'égard de l'entreprise, sans toutefois y parvenir. Par exemple, souhaitant promouvoir l'égalité de traitement entre usagers – en permettant au plus grand nombre d'avoir accès aux branchements individuels –, le maire tente de négocier avec l'entreprise le prix des devis. Il propose un paiement par tranches pour les branchements, révélateur d'une volonté d'équité et de préservation de l'intérêt général. Toutefois, l'entreprise refuse et le maire est très mécontent : « Il y a 200 demandeurs, il faut tout faire pour les garder, c'est essentiel. Il faut les convaincre et créer une ambiance familiale avec l'entreprise, car ce sont eux qui vont convaincre les autres. Les gens pourraient payer un tiers d'abord, puis deux tiers ensuite, répartis sur plusieurs mois. J'ai fait une proposition à Méddea et Sandrandrano, qui l'ont sous-estimée. Sandrandrano ne m'écoute pas, mais quand ils ont un problème ils viennent me voir. Ils sont trop confiants, trop optimistes¹⁹. » On constate que la commune tente d'assumer, sans succès, son rôle de promotion des principes de service public. En revanche, une autre négociation, menée par la commune, permet l'installation de deux autres points de distribution d'eau (une borne fontaine et un bloc multi-usages).

Le village d'Antsampandrano est un exemple intéressant du rôle de régulation que doit jouer la commune. Les rivalités entre localités sur les questions d'accès à l'eau y sont importantes : les habitants d'Antsampandrano, le village où se trouve la source utilisée par le programme, considèrent cette dernière comme la propriété de leur village, selon eux prioritaire par rapport à Ambohibary concernant l'accès à l'eau potable. La saison sèche est source de grande angoisse pour les habitants d'Antsampandrano,

¹⁸ BLANC A., « Une approche sociologique et politique des contrats de Partenariat public-privé », 2008.

¹⁹ Entretien avec M. le maire d'Ambohibary, mai 2010.

persuadés qu'ils ne vont pas avoir assez d'eau à cause de la mise en place du projet, et ces derniers réclament en compensation la réhabilitation de la borne fontaine ainsi que la création de deux autres qui n'ont toujours pas été construites par l'entreprise. Si les bornes fontaines ne voient pas le jour ou si la quantité d'eau est insuffisante, il y a un important risque qu'éclate un conflit entre les villageois et l'entreprise. Or, la commune ne mène qu'un faible travail de médiation auprès des habitants d'Antsampandrano afin de les rassurer au sujet de la saison sèche, ou pour leur prouver qu'ils partagent un intérêt commun avec le bourg à ce que le programme se concrétise. Si le maire de la commune et certains membres du programme viennent discuter avec les villageois et leur donnent des garanties lors de la mise en place du projet, la commune, en revanche, n'insiste pas suffisamment auprès de l'entreprise pour qu'elle construise les infrastructures demandées.

Le fait que l'entreprise refuse d'appliquer certaines des recommandations du bureau d'études peut là encore laisser penser que la commune n'assume pas suffisamment son rôle, et son soutien au bureau est finalement très faible. Le maire délaisse ses recommandations, considérées comme secondaires, et préfère entretenir de bonnes relations avec l'entreprise. S'agit-il d'un arbitrage pertinent entre intérêt des usagers et intérêt de l'entreprise, ou bien d'une défense insuffisante de l'intérêt général ? Selon M. Rakotolabe, « la commune ne s'intéresse pas au côté technique. Elle est intervenue pour faire une réunion de chantier, y a participé mais n'a rien fait, restant seulement observatrice²⁰ ». Dans la mesure où les recommandations du bureau d'études concernent l'intérêt général des usagers, la commune doit davantage le soutenir lorsqu'il exige de les voir appliquées.

Il semble que la commune se déresponsabilise de son rôle d'arbitre concernant les problèmes que rencontrent les habitants d'Ambohibary avec l'entreprise : « Des ouvriers sont venus se plaindre, je leur ai répondu qu'ils devaient négocier eux-mêmes avec l'entreprise s'ils voulaient être mieux payés », explique le maire, qui estime qu'il n'est pas de son devoir de défendre les ouvriers. Il souhaite également « laisser Sandrandrano indépendante dans sa gestion du réseau pour éviter de politiser le réseau ».

Au sujet des plaintes des usagers envers Sandrandrano, le maire se contente de constater que « pour l'instant, les branchements traînent, il n'y a que les branchements sociaux qui fonctionnent. Il y a eu de graves erreurs sur les devis : une femme dont le tuyau passait à un mètre de la maison a dû payer 120 000 Ar ». Pour pallier le problème, une réunion avec l'entreprise et le chef de programme est organisée, durant laquelle les premiers branchés font part de leurs difficultés. Concernant le traitement des doléances, le maire considère que l'AUE et l'entreprise sont les premières responsables des problèmes rencontrés. Dans ce cas précis, on peut alors se demander si l'existence de l'AUE n'incite pas la commune à se déresponsabiliser des difficultés concernant les usagers. À ce sujet, Aymeric Blanc affirme qu'« il faut veiller à ne pas affaiblir les responsabilités publiques en multipliant des systèmes communautaires locaux qui ne seraient pas coordonnés²¹ ». Pour le maire, les usagers doivent, en cas de problème, se plaindre d'abord à l'entreprise, puis à la commune si la première ne réagit pas. Le projet démontre que le problème est plutôt lié au fait que l'AUE ainsi que son rôle restent majoritairement méconnus : « Il est important de signaler que la plupart des gens pense encore que c'est la commune qui est l'acteur principal, en même temps que la société productrice et propriétaire du réseau d'eau potable. Beaucoup ignorent ce qu'est Sandrandrano, et ce que fait l'AUE. D'ailleurs, il existe encore aujourd'hui des personnes qui déposent leur demande de branchements directement au bureau du maire ou à celui de ses adjoints » avoue le maire. La commune doit-elle simplement renvoyer les usagers vers l'entreprise et l'AUE ? Ou bien assumer sa responsabilité en traitant elle-même, de façon transitoire, les doléances ? Le maire s'explique à ce sujet : « Quand les gens viennent se plaindre à la mairie, je regarde : si c'est normal, on convainc les gens, s'il y a une erreur on les envoie à Sandrandrano. »

Le fait que les usagers doivent s'adresser en premier lieu à l'entreprise soulève la question de la possible dé-responsabilisation de la commune dans un cadre de délégation de service public. En effet, si la délégation sauvegarde la qualité technique, elle comporte un risque de retrait de la collectivité au profit du délégataire. Se défaussant de ses responsabilités, la commune peut être tentée de passer des conventions de plus en plus larges, confinant à la délégation intégrale. Si la commune d'Ambohibary ne

²⁰ Entretien avec M. Mirsaella Rakotolabe, représentant local du ministère de l'Agriculture (DDR), Ambohibary, mai 2010.

²¹ BLANC A. *Une approche sociologique et politique des contrats de Partenariat public-privé*, 2008.

semble pas être dans un réel processus de dé-responsabilisation vis-à-vis du projet, il faut tout de même garder à l'esprit le risque que comporte la délégation de service public concernant l'abandon de responsabilités. Compte tenu des nombreux problèmes qui existent entre les habitants et l'entreprise, et entre cette dernière et le bureau d'études, la commune doit plus que jamais jouer son rôle d'arbitre entre ces différents acteurs. En évitant au maximum d'endosser ses responsabilités, elle engage sa légitimité et sa crédibilité auprès des habitants d'Ambohibary.

L'absence de soutien de Méddea

À l'image du bureau d'études, de l'AUE et de la commune qui se renvoient la balle au sujet des problèmes rencontrés avec l'entreprise, l'équipe n'assume pas non plus ses responsabilités. Le maire se plaint que l'entreprise soit trop confiante et ne l'écoute pas suffisamment. S'il souhaite que le comité de pilotage régional et la DirMineau jouent un rôle de régulation, il a également sollicité l'équipe pour qu'elle lui apporte son appui face à l'entreprise, considérant qu'il est de son devoir d'assurer en partie ce travail : « Mathieu et moi avons un rôle d'arbitre à jouer entre entreprise et bureau d'études. » L'adjointe confirme cette idée : « Le maire a signalé à Méddea qu'ils devaient faire pression sur l'entreprise²². » Selon Alexandre Brailowsky, « les institutions internationales (ONG) appuient le renforcement des compétences des autorités locales et doivent rester associées à la vie du contrat, pour favoriser le maintien de la confiance entre autorités publiques et opérateur ». Cela signifie que l'équipe a, en cas de nécessité, un rôle à jouer dans le processus de régulation, soit en intervenant directement face à l'entreprise, soit en mobilisant le comité de pilotage régional ou la DirMineau.

Le manque d'espaces de concertation et de négociation

Comment expliquer cette inefficience des mécanismes de régulation et ces divergences de points de vue entre l'entreprise, le bureau d'études, l'AUE et la commune ? Comment expliquer cette résistance à assumer leurs responsabilités au sein de la gestion du réseau ?

« L'approche sociologique et culturelle remet donc en cause les présupposés implicites d'un sens universel des concepts et outils sur lesquels reposent les partenariats public-privé. Qu'est-ce qu'un contrat ? Quelles institutions formelles et informelles garantissent son exécution ? Quelle est la véritable signification d'un horizon temporel de 10 ans ? Comment s'opposent ou se superposent les notions de public et de privé ? etc.²³ » Ce sont ces décalages qui créent des difficultés dans l'exécution des contrats de délégation de service public, en particulier lorsqu'ils opposent « une logique formelle, sur laquelle reposent la gestion contractuelle et les partenariats public-privé, et une logique informelle qui prévaut le plus souvent dans les pays en développement ». Dans ce contexte, le temps pris pour la négociation collective entre différents acteurs, l'équipe de l'ONG y compris, est fondamental pour garantir le succès du projet.

L'un des risques de la délégation de service public, analysé par de nombreux auteurs, est que « la priorité donnée au respect de délais courts [conduise] à un manque de concertation organisée et à une appropriation insuffisante de la démarche par les autorités locales²⁴ ». Ainsi, le manque de dialogue peut être à l'origine d'incompréhensions et de conflits entre collectivité, entreprise et habitants. « Même dans le cas de contrats clairs, la différence de sens accordée par les parties à la nature de ses obligations peut mener à l'impasse dès que cette confiance est perdue et qu'il y a soupçon qu'une partie privilégie ses intérêts propres²⁵ ». Par ailleurs, concernant les relations entre entreprise, collectivité et société civile, un problème récurrent est l'« insuffisance de dialogue entre d'une part des réseaux prescripteurs qui centrent le débat sur des questions technico-institutionnelles et, d'autre part, la société civile qui met en avant les aspects socio-culturels de l'approvisionnement en eau potable²⁶ ». Le multi-partenariat n'est

²² Entretien avec Mme l'adjointe au maire, Ambohibary, mai 2010.

²³ BLANC A., *Une approche sociologique et politique des contrats de Partenariat public-privé*, 2008.

²⁴ BLANC A., *Énergie du Mali (EDM)*, document de synthèse interne, 2005.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ AFD, *Le rôle du secteur privé en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement*, note de synthèse Atelier 3 « Les entreprises et les services essentiels : l'exemple de l'accès à l'eau et à l'assainissement », 2008.

pas facile à mettre en place et les processus de concertation doivent être institutionnalisés dès le démarrage des projets dans les pays en développement. Pour garantir le succès de ce type de projet, il est fondamental que « les différents acteurs s'emploient à faire un diagnostic commun de la situation, exprimant leurs attentes, besoins et contraintes respectifs pour parvenir à une vision partagée des enjeux et des opportunités ». Le dialogue offre ainsi l'opportunité de confronter des rationalités différentes (politiques, sociales, économiques, environnementales), permettant de trouver un compromis acceptable par tous, puisqu'explicité, validé et compris dans le cadre d'un processus d'intelligence (on retrouve ici le concept de « référentiel commun » développé par Jean-Marc Offner). Ces processus de concertation sont cruciaux pour que les différents acteurs s'approprient la démarche du projet, d'autant plus que la régulation est un processus permanent : l'ajustement des règles et des procédures est continue, de même que la gestion des objectifs et des intérêts contradictoires, raison pour laquelle il faut régulièrement faire un point sur les avancées, les problèmes et les attentes de chacun. Le cadre contractuel lui-même peut être amené à évoluer en fonction du contexte. L'équilibre des rapports de force entre parties prenantes doit se créer dès le début du projet afin que chaque acteur continue à jouer son rôle et se sente investi sur la durée même une fois l'équipe partie, et en particulier la commune vis-à-vis de sa fonction de régulateur.

Ces lieux de négociation sont aussi l'occasion pour les différentes parties d'interpeller l'entreprise et les autres acteurs sur leurs responsabilités : usagers aisés qui ne paient pas, promesses de subventions non tenues, etc. Ce débat est nécessaire pour présenter une vision globale de la gouvernance en termes économiques, sociaux, politiques environnementaux. Dans ce contexte, le rôle de la commune et de l'équipe doit être celui de « passeur » entre diverses cultures, chargé d'effectuer un véritable travail de traduction entre les différents univers de sens des parties prenantes. Malheureusement, il n'y a que très peu d'espaces de concertation lors du projet, les réunions entre la commune, l'AUE, l'équipe, le Krafakao et l'entreprise, hormis lors de la signature du contrat et de la réception des travaux, étant finalement très rares. Les « revues du contrat », qui consistent en des réunions de rendu de comptes tenues devant les habitants et organisées par la commune, auxquelles sont invités la direction interrégionale de l'Eau, le district, le délégataire de gestion, le Krafakao et l'AUE, sont intéressantes car le délégataire y présente l'exploitation du réseau sur l'année passée et l'AUE ses doléances. Malheureusement, ces dernières n'ont lieu qu'une fois par an et sont insuffisantes, surtout dans les premières années du projet.

L'enjeu de la défense de l'intérêt général

Dans un projet comme Méddea, la légitimité et la crédibilité acquises par la commune auprès de sa population se mesure avant tout au caractère public de l'accès au service, question à laquelle les habitants d'Ambohibary semblent très attentifs, et notamment concernant l'accessibilité du service. Ce qui se joue à cette occasion est la légitimité instrumentale de la commune, et plus particulièrement sa reconnaissance par la population en tant qu'acteur spécifique du développement local, comme l'explique Michèle Lerclerc-Olive. L'auteur rappelle que « les logiques internes des collectivités territoriales ne sont pas celles qui prévalent chez les acteurs associatifs de la société civile. Rendre des comptes à ses seuls mandants, être le porte-parole de catégories sociales dominées, ne relève pas de la même logique que celle qui doit prévaloir chez un élu d'une collectivité territoriale. Exercer une fonction électorale au niveau d'une institution publique, fut-elle décentralisée, ne se confond pas avec une mission de représentation catégorielle, fut-elle d'intérêt collectif²⁷ ». Ainsi, en tant que garante de l'intérêt général, la collectivité territoriale est un acteur spécifique et, en ce sens, ne doit pas se faire uniquement représentante des catégories aisées de la population ou, à l'inverse, des plus pauvres.

Les enjeux de l'accès à l'eau pour tous

Lors des entretiens, il ressort qu'une partie des habitants ne pourra jamais se permettre le branchement : « 20 % des personnes très pauvres ne pourront pas se brancher au réseau²⁸ » confie M. Ramanandraibe.

²⁷ LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération » in Gemdev, Université du Mali, Mali-France : regards sur une histoire partagée, Karthala, 2005.

²⁸ Entretien avec M. Richard Ramanandraibe, opérateur privé et membre du Krafakao, Ambohibary, mai 2010.

Plusieurs personnes interrogées, parmi les plus influentes du bourg, font preuve d'une vigoureuse opposition au projet, et en particulier sur les questions d'équité et d'accès au plus grand nombre. Pour M. Razafindrabe, Méddea n'est bénéfique qu'aux riches, car il privilégie les branchements privés au détriment des bornes fontaines publiques permettant de desservir les plus démunis, pointant ici ce qu'il juge être les défaillances du projet en termes d'égalité des citoyens face au service public. Selon lui, l'approche Sandrandrano, partant du principe que tous les usagers sont propriétaires, néglige la situation des personnes locataires qui ne peuvent décider seules de faire des branchements privés : « Il existe beaucoup de grandes maisons à Ambohibary, mais beaucoup sont louées, et les locataires ne peuvent installer de branchements privés. » M. Mparany pense que le projet pose un problème en matière de discrimination économique, car la pauvreté qui caractérise les habitants de Madagascar devrait les affranchir du paiement de l'eau : « C'est une première nécessité, la base de la vie. On ne peut pas coincer les gens en ne proposant que de l'eau payante, ou attendre qu'ils aient les moyens. » Toutefois, son questionnement ne prend pas en compte les échecs successifs des projets d'eau précédemment menés à Ambohibary. M. Mparany estime de plus que le paiement de l'eau pourrait se faire au sacrifice d'autres nécessités, comme par exemple l'éducation des enfants. Il redoute même l'apparition de troubles sociaux et familiaux liés au rationnement de l'eau, chose non avérée dans les cinq années qui suivent le projet : « Tout ça va causer des troubles sociaux, même pour les enfants dans les familles. On va donner une moitié d'eau par personne ? On va devoir dire aux enfants qu'ils ne peuvent pas prendre plus d'eau que ça ? » Pour lui, le maire est tout simplement allié aux riches : « C'est une solution pour les riches. Il ne faut pas sous-estimer un élément de la société en tant que tel [les pauvres]. »

De façon moins personnalisée que M. Mparany, pour qui la question d'accès à l'eau devient un vecteur de critique à l'encontre du maire, un grand nombre de personnes interrogées semble sensible à la nécessité d'implanter des bornes fontaines pour garantir une égalité des habitants face au service : le réseau doit être accessible à tous et la commune, en tant que garante de l'intérêt général, doit y veiller. Le caractère public de l'accès au service est perçu comme un véritable enjeu pour le renforcement ou l'affaiblissement de la légitimité instrumentale de la commune, qui augmente ou diminue en fonction des pressions qu'elle est en mesure d'exercer sur l'entreprise au sujet des questions d'accès à l'eau.

La résistance à payer

De nombreux habitants du bourg ont de fortes réticences à l'idée de payer l'eau. Cela les rend méfiants vis-à-vis du projet et de la commune. Ils semblent douter de la réelle volonté de celle-ci à agir en faveur de l'intérêt général. L'hostilité des habitants est plus compréhensible vue sous l'angle de l'histoire de l'adduction d'eau à Ambohibary. En 1958, le responsable communal Edmond Rakotomalala fait construire, grâce au financement de l'État colonial, un réseau comportant une dizaine de bornes fontaines et quelques branchements privés. Les bénéficiaires paient alors 2 000 FMG/ménage/an pour les branchements privés, et 500 FMG/ménage/an pour les bornes fontaines. Plus tard, l'ancien maire, M. Radezi, opérateur en BTP, fait financer par le Fonds d'intervention pour le développement (FID) un nouveau réseau réalisé par son entreprise, au nom de sa femme. Un canal à ciel ouvert est construit, six nouvelles bornes fontaines sont installées, concentrées dans la partie nord du bourg, et les anciennes sont réhabilitées. Le réseau utilise la source d'Antanetilava. L'eau est gratuite, le réseau est rapidement laissé sans entretien. Détourné pour les rizières, le canal draine beaucoup de déchets, voire des cadavres d'animaux. Les habitants d'Ambohibary sont habitués à ce que la mairie gère le réseau d'adduction, ou tout du moins en soit responsable, ce qui facilite grandement la mise en place du schéma de maîtrise d'ouvrage communale proposée par Méddea.

Du fait de l'ancienneté de l'implantation du réseau d'adduction d'eau dans le bourg, les habitants d'Ambohibary ont pris certaines habitudes, dont celle de bénéficier d'un service gratuit, ou très peu coûteux, et d'un abonnement annuel : « Les habitants du bourg sont habitués à avoir de l'eau gratuite, et il est très difficile de les convaincre de payer pour des branchements individuels et de régler les factures d'eau » explique M. Ramady. On observe ainsi une grande résistance à payer, et surtout pour les classes les plus pauvres. Selon M. Radezi « les gens ne sont pas contents, car avant c'était gratuit. Par exemple, quand j'étais maire, le prix oscillait entre 500 et 2 000 FMG par maison et par an. Cet argent était employé pour acheter les robinets, réparer et payer le fontainier. Les gens ne sont pas contents car le maire veut

supprimer les bornes fontaines et demander aux gens de payer. Ils veulent revenir à l'ancien système ». Une transition doit se faire : « Pour la question de l'eau, ça va changer lentement car les gens ne sont pas habitués à payer. Il y a beaucoup de sources à Ambohibary, et les gens préfèrent y aller directement, comme ça ils ne paient pas²⁹. »

L'une des interrogations des habitants vis-à-vis de Méddea vient du fait que le réseau FID, qu'ils ont utilisé jusqu'au démarrage du projet, n'est pas réhabilité. Cette décision du maire est source d'incompréhensions, et des mécontentements s'élèvent contre la suppression des anciennes bornes fontaines FID, qui permettent d'avoir de l'eau gratuite. D'après les rumeurs, le maire ne favorise pas la continuité de la gestion communale des ressources parce qu'il souhaite se démarquer du maire précédent, M. Radezi, et a des intérêts financiers personnels dans l'affaire. Certains vont jusqu'à dire que le maire a volontairement dégradé les bornes fontaines : « Les gens disent que c'est du gaspillage car il y avait déjà un réseau FID. Il aurait dû être réhabilité, mais l'argent du projet sert à couvrir les dépenses personnelles du maire. » Le maire, quant à lui, pense qu'« il ne valait mieux pas réutiliser la source FID afin de mieux distinguer l'ancien réseau du nouveau, séparer leur image. Autrement, les gens n'auraient pas voulu payer, car ils n'étaient pas habitués à le faire pour l'eau du réseau FID ». Toutefois, malgré la résistance initiale constatée chez les habitants d'Ambohibary à l'idée de payer l'eau, cette dernière finit par disparaître.

Proposer une eau payante et ne pas réhabiliter l'ancien réseau FID donne aux habitants l'impression que la commune ne poursuit pas, avec Méddea, un but d'intérêt général. Vu sous cet angle, le projet ne contribue pas à renforcer la légitimité de la commune.

Ce constat peut être nuancé par le fait que de nombreuses personnes pensent malgré tout que le projet reste viable, que les habitants d'Ambohibary ont les moyens de se brancher au réseau et que la plupart finiront par le faire. M. Ramanandraibe, notable du bourg et membre du Krafakao, pronostique que « si on se réfère à la répartition des richesses dans le bourg, il y a 5 à 10 % de très riches qui se brancheront tous au réseau, 30 % de moyennement riches qui se brancheront au réseau, 30 % de pauvres dont peut être 15 % se brancheront au réseau et 20 % de très pauvres qui ne se brancheront pas ». Il reste optimiste sur le projet d'adduction d'eau : « Les gargotiers n'ont pas de robinets dans leurs gargotes. Quand certains iront faire de l'adduction d'eau, c'est ça que les consommateurs regarderont. Les natifs de la diaspora vont convaincre leurs parents de se brancher. Après un peu de temps, il y aura des réclamations à la périphérie, il y a déjà une extension à deux *fokontany*. » Selon Mme Bi, employée de Sandrandrano, « il faut attendre le début de la saison sèche : les puits s'assècheront et alors les gens accepteront de se brancher. Comme d'habitude, les gens râlent beaucoup mais finalement ils acceptent ». Malgré leur réticence à payer le coût du branchement, une partie des personnes interrogées croit réellement au projet ainsi qu'à une évolution des mentalités. Si la majorité des habitants finit par être raccordée au réseau, cela signifie que Méddea a finalement le succès espéré. La légitimité de la commune ne peut alors qu'en être renforcée.

• La commune a-t-elle suffisamment communiqué à propos du projet ?

Nous avons vu que la mise en place à Ambohibary du Krafakao permet un contrôle du programme et augmente sa visibilité, ses membres relayant les informations au sein de la population. Méddea joue aussi sur la médiatisation de la signature du contrat entre la commune et l'entreprise, contribuant à la redevabilité des signataires envers les habitants du bourg, qui peuvent savoir ce qu'ils sont en droit d'exiger. Cette médiatisation implique que la commune s'engage officiellement auprès de tous les habitants et se responsabilise vis-à-vis du projet. Ces procédures ont-elles été suffisantes en termes de diffusion de l'information et de construction de l'espace public ? Quel est le degré d'information des habitants d'Ambohibary sur le programme ?

Un projet comme Méddea, mené de front par une ONG, une commune et une entreprise, est entièrement nouveau pour les habitants, habitués à ce que ce genre de programme soit mené soit par l'une, soit par l'autre. En fonction de leur perception de la situation, les habitants interrogés attribuent le projet soit aux membres de l'équipe, soit à l'entreprise, soit à la commune. D'aucuns avancent que « c'est

²⁹ Entretien avec M. le médecin du CSB d'Ambohibary, mai 2010.

Méddea qui met en œuvre le projet. Je n'ai pas entendu parler de l'entreprise, et la commune n'a aucun mérite dans la venue de ce projet ». L'ancien maire, M. Mparany admet qu'il « ne sait pas qui est propriétaire des infrastructures : l'entreprise ou la commune ? ».

Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer le gain de légitimité de cette dernière, car les habitants ne connaissent ni son degré de participation, ni la nature de ses responsabilités. Il semble que le programme soit perçu par beaucoup comme directement issu des relations privilégiées que la maire entretient avec le monde d'Antananarivo et du développement. Méddea est, dans l'esprit des gens, fortement associé à la personnalité du maire : « C'est le maire qui a fait venir le projet, donc il en est responsable³⁰. »

Les opposants politiques du maire, influents à Ambohibary, usent bien mieux du pouvoir de la désinformation : sabotages et rumeurs autour du projet sont leurs armes principales. Cette lutte politique a des conséquences directes sur le projet. Les opposants au maire lancent des rumeurs pour le dénigrer et n'hésitent pas à influencer directement les personnes concernées par les projets de la commune en vue de les faire échouer. Par exemple, lorsque le maire cherche à déplacer le stationnement des taxis brousse, Radezi et ses partisans mènent une large propagande contre le projet, rencontrant les propriétaires de taxis brousse un à un : « J'ai voulu déplacer le stationnement des taxis brousse, et mes opposants ont commencé une propagande, une opposition nette et offensive » confirme le maire à ce sujet. D'après d'autres sources, Radezi a lancé une rumeur selon laquelle le maire, expert en fiscalité, inventerait des impôts inexistantes.

Concernant Méddea, Rakotonabe affirme que Radezi « a cherché à influencer les gens, surtout dans le bourg et à Antsampandrano et Kianjasoa, rencontrant chaque leader du *fokonolona* en tête-à-tête pour lutter contre le projet ». L'ancien maire aurait tenté d'influencer les habitants du bourg d'Antsampandrano, où se situe la source utilisée par Méddea, afin que ces derniers s'opposent au projet. Une rumeur est lancée, expliquant que le maire refuse d'utiliser la source d'Antanetibe par pompage, solution certes moins chère mais plus complexe, car il préfère un projet plus coûteux – en réalité plus simple à gérer – afin de couvrir ses dépenses personnelles : « Le réseau FID aurait dû être réhabilité, mais l'argent du projet sert à couvrir les dépenses personnelles du maire. On choisit le gros projet d'Antsampandrano car [il coûte] dans le milliard, et c'est plus facile de couvrir les dépenses avec une grosse somme. Le projet motopompe [ne coûtait que] dans le million, ce réseau aurait pu suffire », précise le médecin du CSB. Ce dernier ajoute même que « les gens ont quand même préféré Antsampandrano car ils ont eu peur que le maire s'en aille avec la motopompe s'il n'était pas réélu ». En réalité, le maire défendait la solution technique la moins chère, en minorité devant le choix du Krafakao. Le manque de transparence et de communication autour de la façon dont le Krafakao prend la décision est hautement néfaste pour la légitimité du projet et de la commune. Des sabotages ont même eu lieu sur le réseau, révélateurs d'une réelle opposition au projet : « Au début les membres du conseil communal et le maire ont pensé que Radezi avait commandité les sabotages. Mais ils ne sont pas sûrs, car il pourrait aussi s'agir de voleurs de bois à Antsampandrano, qui auraient détruit les tuyaux pour obtenir de l'eau pendant la nuit³¹. » Le médecin du CSB, lui, est catégorique : « Le réseau a été abimé pour des raisons politiques. »

Ainsi, la propagation de rumeurs et la désinformation menées par les opposants politiques du maire ont un véritable écho auprès des habitants d'Ambohibary, du fait du manque flagrant d'informations au sujet de Méddea. Parce que la commune ne se saisit pas du projet comme d'une opportunité pour construire un espace public local, on ne peut pas parler d'action publique réussie. L'équipe et le maire font le même constat lors du troisième comité de pilotage : « On doit continuer à informer la population sur le projet. Pour qu'elle continue à payer l'eau, la commune doit continuer la vulgarisation des textes pour sensibiliser la population », affirme ainsi le maire d'Ambohibary³².

³⁰ Entretien avec M. René Rakotondrandria, mai 2010.

³¹ Entretien avec M. Rakotonabe, mai 2010.

³² Extrait du troisième comité de pilotage régional du Vakinankaratra, 24 septembre 2010.

Conclusion et pistes d'amélioration

- **Proposer des formations à l'entreprise**

Faire d'une délégation de service public une action publique négociée requiert un équilibre entre l'intérêt de l'entreprise et celui des usagers. Pour cela, l'entreprise doit jouer le jeu de la transparence et de la diffusion d'informations auprès des usagers.

Or, la démarche participative, de même que la communication, ne sont ici pas véritablement respectées, les employés comme le directeur de l'entreprise ne semblant pas avoir conscience de son importance. Par souci d'économie mal compris, l'entreprise néglige par moments la qualité technique de ses infrastructures, ce qui risque de nuire aux usagers et, à long terme, à l'entreprise elle-même.

Au démarrage du programme, l'image de l'entreprise auprès des habitants du bourg est particulièrement dégradée, et parce que celle-ci ne considère pas qu'il est de ses attributions de communiquer aux habitants des informations sur son travail, l'acceptation reste délicate.

Concernant le dialogue avec les usagers, Méddea peut aider à développer une ingénierie sociale professionnelle au sein de l'entreprise et proposer son appui ainsi que ses conseils pour instaurer une véritable professionnalisation de l'équipe locale (mécanismes de dialogue, de gestion des différends, etc.).

En termes de communication, l'entreprise se doit à la fois d'avoir une communication interne structurée (autrement dit, ses employés doivent être sensibilisés au contexte spécifique dans lequel ils interviennent) mais également une communication externe vis-à-vis de ses clients pour garantir la transparence de ses activités. Dans le cadre de son objectif de renforcement des capacités des petits opérateurs privés, l'équipe peut ainsi mettre en place un appui-conseil aux entreprises en matière de communication : sensibiliser sur la nécessité de mieux informer la population sur le détail des devis, éviter des promotions mal pensées et donc mal comprises, telles que la soi-disant gratuité des cinquante premiers branchements, mettre en place un bureau affilié à l'entreprise clairement identifiable, avec des permanences d'employés et un numéro de téléphone facilement accessible pour joindre rapidement le responsable, montrer l'importance de recruter les employés locaux de façon transparente, etc.

- **Appel d'offres et contrat**

L'appel d'offres mise en place par Méddea permet aux futurs usagers d'Ambohibary de bénéficier des services de l'entreprise ayant fait la proposition la plus avantageuse. Le contrat de délégation tripartite doit rappeler que la relation contractuelle inclut l'État, qui doit s'en saisir. Il garantit en outre à chacune des parties prenantes que son intérêt est respecté : c'est donc un mécanisme de régulation efficace. Toutefois, le rôle légal du district dans le contrôle des actes n'est pas activé par Méddea, chose pourtant essentielle pour s'assurer de leur caractère officiel.

Afin de s'assurer que le district remplit correctement ses attributions et que le contrat de délégation est engageant pour les différentes parties, l'équipe doit inciter la commune à faire les contrôles de légalité en l'aidant à prendre conscience des enjeux sous-jacents.

- **Inciter la commune à jouer son rôle de régulation et de défense de l'intérêt général**

Un autre critère du succès d'une action publique locale est que la commune joue véritablement son rôle de régulateur et de défenseur de l'intérêt général. Or, à l'heure de cette étude, cela n'est pas le cas. Une possible explication aux problèmes rencontrés par chaque acteur dans la gestion des différends avec l'entreprise est le manque d'espaces de concertation et de négociation grâce auxquels ces derniers pourraient confronter leurs points de vue, leurs difficultés ainsi que leurs attentes.

Il faut que l'équipe rappelle plus régulièrement à la commune ses devoirs de régulateur et de protecteur de l'intérêt général, et d'autre part qu'elle la mette en garde contre les difficultés susceptibles d'apparaître si les relations entre entreprise et habitants continuent de s'envenimer.

Concernant le village d'Antsampandrano en particulier, la question du manque d'eau à la saison sèche doit être prise au sérieux par l'entreprise et la commune. Il faut qu'un membre de la commune, ou le représentant de la DRDR à Ambohibary, soit officiellement chargé de surveiller le débit dont bénéficient les agriculteurs d'Antsampandrano durant cette période. Il ne faut en effet pas sous-estimer la capacité de nuisance des habitants (sabotages, rumeurs, etc.) si le projet vient à les gêner, de même qu'il est nécessaire de respecter leur sentiment de propriété vis-à-vis de la source. L'équipe doit continuer à responsabiliser l'entreprise et la commune, cette dernière devant s'assurer que les bornes fontaines prévues pour ce village soient réellement construites.

Plus généralement, Méddea doit davantage apporter son soutien à la commune face à l'entreprise et intervenir lorsque celle-ci requiert son aide. Dans cette optique, l'équipe peut tenter d'impliquer de façon plus poussée le comité de pilotage régional et la DirMineau dans le rôle de régulation, permettant ainsi de rappeler à l'entreprise qu'elle est sous contrôle de l'État, et par là même de la faire céder aux exigences de la commune.

Enfin, Méddea doit inciter la commune à mettre plus régulièrement en place des espaces de concertation entre la commune, l'AUE, l'entreprise et le bureau d'études, et insister sur l'obligation d'inscrire ces réunions comme une procédure obligatoire du projet. Ces dernières permettraient de faire le point sur l'activité de l'entreprise, son fonctionnement, son organisation, sur ses résultats chiffrés ainsi que sur la situation exacte des services fournis, offrant ainsi une meilleure circulation de l'information du côté de l'entreprise et donnant aux usagers la possibilité de s'informer sur le déroulement du projet et de faire part de leurs doléances concernant le service fourni. Ces réunions permettraient à la commune de jouer davantage son rôle de régulateur et de répondre elle-même des engagements qu'elle a pris face aux usagers et à l'entreprise.

Ambohibary, six ans après

Ou comment le service a vécu...

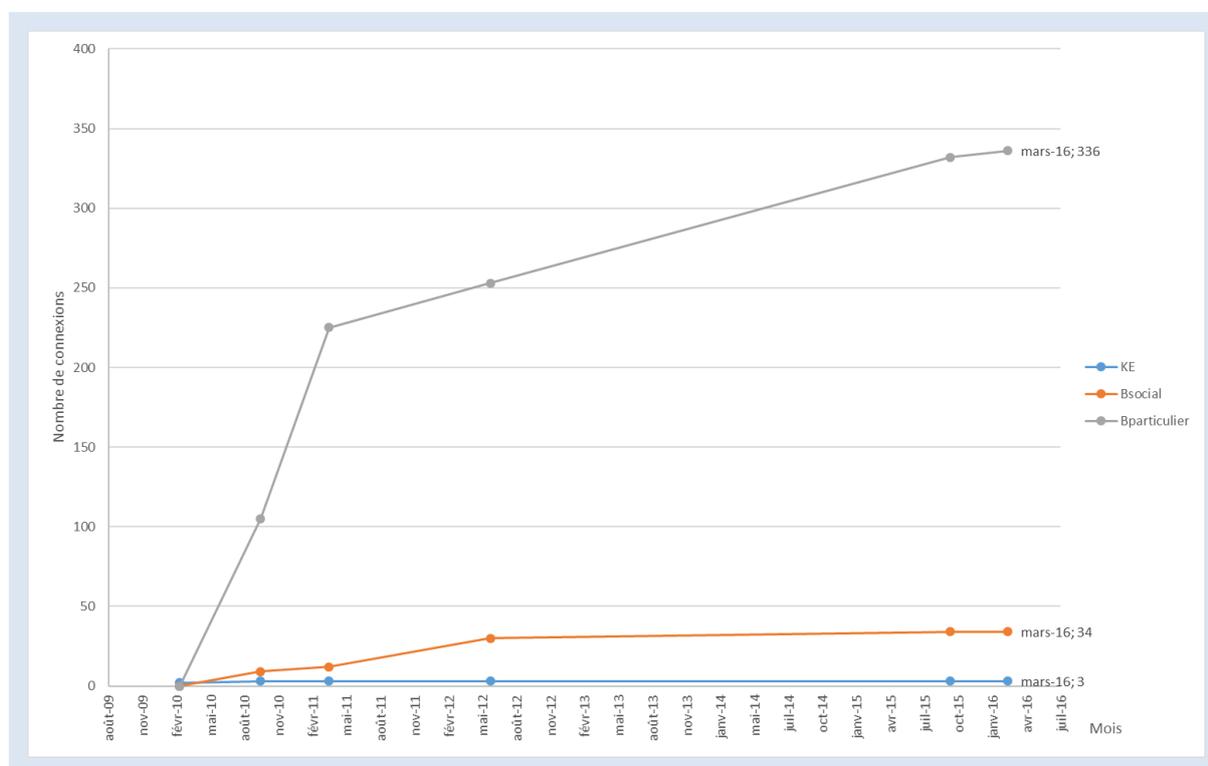
- **Le temps qui passe à Ambohibary**

Les pages qui précèdent présentent une analyse de la mise en place d'un service d'eau en gestion déléguée dans le chef-lieu de la commune d'Ambohibary. Il s'agissait du premier des six réseaux installés à Madagascar par le programme, qui s'est terminé au début de l'année 2013 après une demande d'avenant de un an.

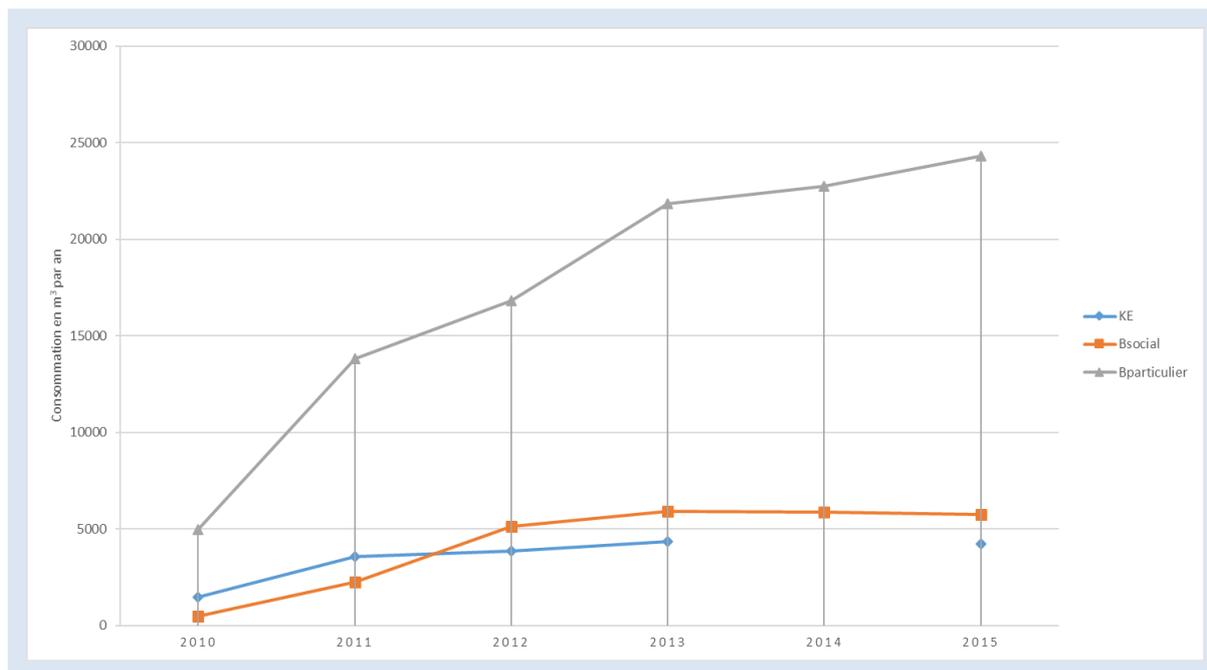
Le réseau, mis en service en mars 2010, est aujourd'hui toujours fonctionnel et géré en délégation par l'entreprise Sandandrano. Il est source de fierté et, pour les femmes utilisant les kiosques à eau, il « reflète le développement de la commune, même les visiteurs peuvent en profiter et s'en réjouissent ». Pour le maire actuel, M. Rakotondrasoa, ainsi que pour son adjoint, M. Randriamampionona, les services d'eau et d'électricité sont des facteurs qui rendent la commune attractive aux yeux des migrants.

Entre octobre 2010 et mars 2016, date de la dernière enquête de satisfaction réalisée par l'équipe, le nombre de ménages connectés au réseau a triplé. Cette augmentation s'est accompagnée d'un accroissement de la quantité d'eau distribuée et, plus intéressant encore, d'une modeste augmentation du volume distribué annuellement par branchement (passant, entre 2011 et 2015, de 61 m³ à 73 m³).

Évolution du nombre de connexions à Ambohibary (d'après les chiffres de l'entreprise)



Évolution de la consommation totale à Ambohibary (d'après les chiffres de l'entreprise)



Si le nombre de branchements continue de progresser, certes plus lentement aujourd'hui, il n'a pas encore atteint le nombre de branchements du service d'électricité géré par l'entreprise publique nationale d'électricité (la Jirama qui, en 2008, en possédait environ 500). Le branchement est cependant devenu une forme de norme sociale, à tel point que lors d'un groupe de discussion entre ménages connectés, certains participants ont mentionné que l'un des candidats à l'élection municipale de décembre 2015 avait promis l'eau gratuite et un branchement pour chaque maison.

Le réseau est en effet devenu un sujet politique. Le candidat dont il est ici question, élu d'après M. Ramady³³ avec une courte majorité de voix puis destitué, n'est autre que Radezy, l'ancien maire avec lequel Léa Barbier s'est entretenue et qui entretenait à l'époque une position critique vis-à-vis du projet. Si les habitants interrogés se souviennent d'une campagne menée sur le thème de la gratuité de l'eau et des branchements pour tous Radezy, plus nuancé, soutient avoir proposé une reprise en main de la gestion de l'eau ainsi qu'une baisse des tarifs à la fin du contrat de Sandandrano. D'après plusieurs personnes, cette promesse aurait convaincu les gens de voter pour lui. Paradoxalement, le maire se présente comme l'un des premiers abonnés du service.

Aimé Rakotondrasoa, qui a remplacé Radezy suite à sa destitution, est un instituteur retraité et le candidat du parti au pouvoir (le *Hery Vaovao ho an'i Madagasikara*, la Force nouvelle pour Madagascar, HVM, parti du Président³⁴). Il aurait fait en partie financer sa campagne par le délégataire (si la source de cette information, vraie ou fautive, n'est pas identifiée, elle reste néanmoins intéressante car elle met en avant le lien imaginé entre mairie, entreprise et le service comme sujet politique).

La campagne sur la gratuité de l'eau suscite d'intéressants commentaires lors des groupes de discussions et les entretiens semi-structurés. Ainsi, les ménages utilisant les kiosques à eau remarquaient que, si le candidat avait fait campagne sur la gratuité de l'eau, « les gens [étaient] conscients que ce n'[était] pas réalisable ». Le groupe de discussion des femmes connectées explique à ce sujet que la gestion communale impliquerait une hausse des impôts « en échange de la gratuité de l'eau », et que cela n'est pas souhaitable. M. Ramady avoue, en utilisant une forme passive, qu'il pensait que l'eau deviendrait gratuite au bout de trois ou quatre ans, mais qu'après la « constatation de nombreuses cassures sur la conduite d'amenée, on a conclu qu'il fallait de l'argent pour l'entretien et la réparation ». Le paiement

³³ Joseph Ramady est un transporteur influent, membre du Krafakao, et un ancien député, lié à la source d'Ankadibe.

³⁴ Le nom du parti comprend un jeu de mots sur le prénom du président, Hery.

de l'eau semble ne pas poser de problèmes, le prix est « raisonnable », « abordable », « incite les gens à prendre soin des infrastructures », permet d'assurer la réparation et « le remboursement de l'investissement effectué par Sandandrano ». D'après les usagers des kiosques à eau, le paiement de l'eau permet également de développer la commune en contribuant à accroître son budget.

La question des actes de sabotage sur le réseau, déjà présente lors des entretiens réalisés par Léa Barbier, continue d'être évoquée. Les coupures du réseau, plus fréquentes dernièrement, sont attribuées par certains aux partisans du maire destitué ou encore à des « personnes mal intentionnées ». Pour Jean-Étienne Bidou, « la culture malgache ne favorise pas l'expression publique des frustrations nées d'un sentiment d'injustice. Les "perdants" procéderont donc plutôt à des vengeances discrètes ou à des sabotages³⁵ ». Les actes de sabotage, voire plus simplement les rumeurs sur ces actes, sont donc à interpréter d'un point de vue politique comme étant symptomatiques d'une tension qui ne peut s'exprimer publiquement.

Les deux acteurs centraux du contrat, la commune et l'entreprise Sandandrano, le délégataire, sont identifiés comme étant parties prenantes, bien que leur rôle précis ne soit pas clairement connu de tous. Ainsi, pour certains, le réseau est un « projet » réalisé à « l'initiative du maire sortant » pour les usagers des kiosques à eau, tandis que « Sandandrano est l'ONG qui gère le réseau ».

Si ces acteurs centraux sont mentionnés d'une manière ou d'une autre dans tous les entretiens, les deux acteurs directement issus du projet – la commission communale eau et assainissement (le Krafakao) et l'Association des usagers du réseau d'eau potable (l'AUE) – ne sont évoqués que par des personnes en ayant été membres. Les femmes utilisant les kiosques à eau déplorent ainsi, par exemple, qu'aucune association n'ait été mise en place et « qu'il n'y a jamais eu de sensibilisation, même au début des travaux ».

M. Ramady présente le Krafakao dont il est membre comme une association qui aurait cessé d'exister par « manque de sensibilisation ». Il estime que ce dernier est à l'origine du projet d'alimentation en eau du chef-lieu, le seul à avoir été mis en œuvre parmi les huit projets soumis dans l'optique d'améliorer l'accès à l'eau de tout le territoire. Il se souvient d'ailleurs de l'exercice de planification communale dans lequel le Krafakao était la structure de concertation. Cette image d'un Krafakao associatif à l'origine du projet est également celle que garde en tête le Dr Randriamasinoro, président de l'AUE

Ce dernier estime que l'AUE continue de fonctionner mais admet toutefois qu'elle le fait de manière peu active (la dernière réunion des membres a eu lieu en 2015). Le manque de fonds propres est une des raisons avancées pour expliquer le faible dynamisme de l'association, la nature volontaire de l'engagement une autre : « Constatant que les avantages des membres [...] sont les mêmes que ceux de la population en général, certains membres se sont désintéressés de leurs missions. » Le principal rôle de l'AUE est, d'après son président, la sensibilisation de la population, chose que certains membres encore actifs continuent de faire. Le suivi de la qualité de l'eau semble également tenir à cœur du président de l'AUE, l'association demandant que des analyses d'eau soient effectuées deux fois par an. La mission de défense des droits des usagers de l'AUE semble quant à elle s'être érodée, bien que certaines plaintes lui soient encore adressées.

Il est intéressant de voir que la mémoire collective se souvient du projet comme étant issu d'une initiative locale (du maire ou encore du Krafakao). Les mécanismes imaginés par l'équipe Méddea pour générer de la régulation locale par contrat semblent cependant avoir échoué. En effet, la commission communale eau et assainissement ne se réunit plus. L'AUE vitote, réalisant grâce à ses membres encore actifs quelques activités de sensibilisation. Si le maire nouvellement élu perçoit une redevance en liquide et a quelques idées d'améliorations qu'il serait possible de faire, il ne mentionne ni les rapports financiers et techniques que Sandandrano est censé lui transmettre, ni les réunions de revue contractuelle qu'il devrait organiser annuellement.

³⁵ BIDOU J.-É., DROY I., FAUROUX E., « Communes et régions à Madagascar, de nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *Mondes en développement*, n° 141, 2008.

Les relations entre Sandandrano et la commune existent pourtant. Ainsi, le paiement de la redevance en liquide aurait été une exigence communale, et un accord a été trouvé sur son calcul, différent de celui stipulé dans le contrat (2 % des recettes contre les 4 % prévus initialement). Par ailleurs, la commune aurait négocié avec Sandandrano pour que la mairie et le centre de santé ne paient pas l'eau en échange de la prise en charge de la facture d'électricité de l'entreprise³⁶.

● L'appropriation/mutation d'outils – Méddea au niveau national

Certains concepts portés et expérimentés par le programme ont été repris par d'autres acteurs du secteur, y compris par le ministère. Ce dernier recommande ainsi la réalisation de PCDEAH (ajoutant à la planification communale de l'eau et de l'assainissement celle de l'amélioration des conditions d'hygiène). La délégation de service a des opérateurs privés, balbutiante au début du projet, s'est généralisée, les outils conçus par le Gret pour organiser cette délégation ayant d'abord été repris puis modifiés par des programmes comme RanoHP (financé par USAID), puis par le ministère lui-même³⁷.

Cette appropriation de l'outillage s'accompagne cependant au niveau national d'un rejet de l'idée centrale du programme : la place majeure que les acteurs locaux doivent avoir dans le schéma de maîtrise d'ouvrage. Une certaine fenêtre d'opportunité s'est ainsi fermée.

Les premières années de Méddea sont aussi les premières années du ministère de l'Eau et d'une stabilité de la direction générale de ce ministère, malgré les nombreux changements ministériels qu'a connu le secteur. Le directeur général de l'époque – Alain Randrianaherisoa – était favorable à l'approche mise en place par Méddea et engagé dans sa réussite. Son limogeage en 2012 coïncide avec une crispation du ministère sur la place des communes dans la gestion des services³⁸. S'appuyant sur l'ambiguïté des textes, le ministère revient sur le pilotage des mises en délégation par les communes et sur les contrats tripartites (délégataire, commune, ministère) établis. Le ministère prétend piloter en direct les mises en délégation et souhaite que les communes ne soient plus signataires des contrats de délégation.

Un bras de fer entre le ministère, d'une part, et les communes, ONG et bailleurs (en particulier l'Union européenne) d'autre part, se cristallise alors autour de cette question de la place des communes dans la gestion du service. La négociation est complexifiée par l'évolution dans le ministère du lieu où se situe réellement le pouvoir de décision sur cet enjeu : initialement exercé par la Direction générale, il remonte au secrétariat général puis, suite à une intervention du ministre, finit dans une direction technique, la Direction de la gestion des ressources en eau (la DGRE). Après trois ans de discussions sur le symbole qu'était devenu la signature de la commune sur les contrats de délégation, le ministère a fini par accepter que, si ces dernières devaient avoir des responsabilités, elles devaient pouvoir signer les contrats concernant leurs territoires.

³⁶ Cela veut dire que le branchement électrique de l'agence Sandandrano est compris dans le lot de branchements que la Jirama considère comme étant payés par la taxe et la surtaxe sur l'électricité. La commune ne paye donc rien mais se défausse d'une partie des fonds qui lui sont dus par la Jirama, que celle-ci collecte pour elle par la facture d'électricité.

³⁷ Les outils permettant d'organiser la mise en concurrence des opérateurs pour la délégation d'un site, après avoir subi diverses mutations, se retrouvent jusqu'aux Comores, arrivés dans les bagages d'une experte malgache indépendante du Gret.

³⁸ Il est difficile d'identifier les causes de son limogeage. Il semblerait qu'il soit dû à des luttes internes au ministère et, peut-être indirectement, à la trop forte mise en valeur du DG par les acteurs français de coopération au détriment d'autres membres de la délégation malgache lors du Forum de l'eau à Marseille.

Conclusion

Prise dans le système de contraintes de l'aide avec ses temporalités, l'équipe avait, à la lecture du cadre juridique malgache, décidé de centrer ses efforts sur l'échelle communale, celle de la maîtrise d'ouvrage dans le secteur de l'eau. Mobilisant divers outils d'animation conduisant progressivement de la planification à cette échelle à la définition puis à la mise en œuvre de services à l'échelle de bourgs, Méddea avait pu s'approcher d'une « bonne » insertion institutionnelle locale.

Cependant, les structures *ad hoc* créées par le projet – Krafakao et AUE – n'ont pas fait long feu. Le Krafakao avait pourtant activement tenu son rôle lors des processus de planification. Sa disparition s'explique sans doute par le fait que ce processus ne s'est pas renouvelé et qu'un rôle plus « routinier » n'a pas pu être trouvé pour cette commission communale élargie. L'AUE, quant à elle, souffrait d'emblée d'un manque de légitimité flagrant pour jouer son rôle et a été évincée par l'entreprise et la commune. L'échec de l'émergence de l'AUE comme lieu de régulation participative laisse la place aux acteurs majeurs que sont le maire et l'entreprise. Éclatée en individualités, la participation des usagers est réduite à celle de citoyens dont le seul levier de régulation serait celui du vote lors des élections communales, au cours desquelles l'accès et le coût de l'eau deviennent des arguments politiques.

À l'échelon national, Méddea a permis de positionner le Gret comme ONG de référence. Les outils et méthodes produits pendant ce pilote ont inspiré le secteur. Le PCDEA devient un modèle de planification communale, sans pour autant que soit pensée la manière de faire vivre ses itérations ultérieures. Les dossiers d'appel d'offres pour identifier certains prestataires ont été repris et modifiés, ainsi que de nombreux éléments des contrats types de délégation de service – alors même que le ministère, dans un mouvement de recentralisation, conteste la place des communes sur ces documents.

À Ambohibary le dispositif technique est entièrement intégré. Preuve en est de l'augmentation du nombre d'abonnés, de la continuité du service – malgré les pannes –, ainsi que de l'apparition du coût de l'eau comme argument électoral, de l'abonnement au réseau comme critère de d'appartenance et d'engagement dans un tissu social local, ou encore de l'association du délégataire aux processus électoraux, ne serait-ce que par rumeurs interposées.

Enfin, l'entité « commune » s'effacerait derrière les figures du maire et de quelques adjoints avec leurs réseaux de clientèles, leurs filiations locales et appartenances politiques, elles-mêmes branchées sur les enjeux nationaux de pouvoir. Au point de nous demander si, à l'échelle communale, la réussite du projet est déterminée par les implications de ces figures sociales et politiques qui incarnent la dimension « publique » d'un programme, dont les logiques et intérêts les conduisent à faciliter sa mise en œuvre et son adoption de façon pérenne... Reste encore à explorer comment faire en sorte que l'eau devienne un véritable gage de légitimité politique locale, un enjeu électoral fort se déclinant d'un parti, de candidats et d'une élection à l'autre, contribuant ainsi – et contre toute attente compte tenu des intentions initiales du programme – à la « réussite » du projet.

Bibliographie

- AFD, *Le rôle du secteur privé en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement*, note de synthèse Atelier 3, « Les entreprises et les services essentiels : l'exemple de l'accès à l'eau et à l'assainissement », 2008. <http://www.afd.fr/home/recherche/auteurs-recherche-afd/experts-recherche-a-e/aymeric-blanc>
- ANDRIANIRINA L., *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspective*, mémoire de master, ENA, 2000. <http://www.infotheque.info/ressource/2701.html>
- BIDOU J.-É., DROY I., FAUROUX E., « Communes et régions à Madagascar, de nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *Mondes en développement*, n° 141, 2008.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Courtiers du développement : les villages africains en quête de projets*, Apad-Karthala, 2000.
- BLANC A., *Énergie du Mali (EDM)*, document de synthèse interne, 2005.
- BLANC A., « Les PPP dans le secteur de l'eau en Afrique : des attentes à l'épreuve des réalités », *PCM (Ponts et Chaussées Magazine)*, n° 10, 2006.
- BLANC A., « Une approche sociologique et politique des contrats de Partenariat public-privé », 2008.
- BOUJOU J., « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Autrepart*, n°14, 2000.
- COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique » in Boussaguet L. Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010.
- DELIGNE A., MAHARESTE J., *Méfiance, rivalités et enjeux de pouvoir autour d'un projet de développement*, Éditions du Gret, coll. Coopérer aujourd'hui, n° 65, 2009.
- DELVAUX B., *L'action publique ou analyser la complexité*, *Revue de littérature (partie 4), Knowledge and Policy in education and health sectors*, 2007. <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.delvaux1.fr.pdf>
- FRITSCH P., RAVON B., « Du problème en tant qu'il est à résoudre, du problème en tant qu'il est à débattre », in *Cresal, Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993.
- Gret, *Appuyer la régulation des services d'eau potable*, document de travail, 2010.
- LECLERC-OLIVE M., « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération » in Gemdev, Université du Mali, *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Karthala, 2005.
- MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003.
- MORLAT L., *La gestion des impluviums en Androy (Madagascar) : un levier pour le changement social ?* Éditions du Gret, coll. Études et travaux en ligne, n° 24, 2009.
- MULLER P., SUREL Y., *L'Analyse des politiques publiques*, Éditions Montchrestien, 1998
- OFFNER J.-M., « Les nouvelles modalités de l'action publique » in *Développement, action publique et régulation*, Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région d'Île-de-France. http://www.iau-rif.org/fr/savoirfaire/etudesenligne/recherche_urbaine/Livre_5_Developpement_action_publicque_regulation.pdf

RADERT S., « Économie politique de la décentralisation à Madagascar » in Vaillancourt F. (éd), *L'économie politique de la décentralisation à Madagascar*, actes du colloque organisé par la Banque mondiale et l'Union européenne, 16 avril 2008.

http://siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCARINFRENCH/Resources/ecopol_dec.pdf

RAISON-JOURDE F., « La constitution d'une utopie du *Fokonolona* comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-1973 à Madagascar », *Omaly sy Anio (Hier et aujourd'hui) : revue d'études historiques*, vol. 33-36, 1991-1992.

REPUSSARD C., *Insertion professionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Éditions du Gret, coll. Études et Travaux en ligne, n° 9, 2007.

Institutions, acteurs locaux et régulations d'une action publique « réussie »

Étude de cas du programme Méddea d'accès à l'eau à Madagascar

Une action publique est dite « réussie » lorsque, aménageant les dispositifs existants et facilitant la participation de tous les acteurs concernés, elle s'accompagne d'une bonne insertion institutionnelle. Ce document donne corps à ces enjeux à partir d'une étude de cas à Madagascar sur le programme Méddea d'approvisionnement en eau et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des acteurs communaux et des compétences privées.

Dans le contexte institutionnel flou et mouvant des politiques malgaches de décentralisation, dans quelles mesures la mise en œuvre d'un programme pour l'accès aux services essentiels a-t-elle pu respecter les critères d'une action publique « réussie » ? Quels en ont été les apports et les limites ? À l'échelle communale, comment les acteurs locaux y ont-ils contribué ? Comment ont-ils interagi avec l'équipe projet, et comment leurs logiques ont-elles fait sens ? Et que reste-t-il du programme quelques années après ?

Le programme Méddea est analysé au prisme des critères d'une action publique « réussie » et d'une analyse socio-anthropologique plus approfondie des jeux d'acteurs locaux menée sur l'un des terrains d'intervention : la commune d'Ambohibary, dans la région de Vakinankaratra. En conclusion, l'étude revient sur les résultats du programme observés six ans après.

La collection
Études et Travaux en ligne
accueille des textes publiés
sous forme électronique,
téléchargeables gratuitement
sur le site du Gret : www.gret.org
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée
par François Enten et Danièle Ribier.