

UNION DES COMORES

LE SECTEUR DE L'EAU EN UNION DES COMORES : ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS

Classification CIS EAA : 1

Présentation des enjeux du secteur :

Les Comores sont des îles volcaniques, basaltiques, émergées d'une chaîne sous-maritime. Les îles d'Anjouan et de Mohéli présentent le même type de structures géologiques et pédologiques, qui se traduit par d'importants volumes de ruissellement alors que l'île de la Grande Comore ne possède aucun écoulement superficiel permanent dû à la jeunesse de son sol volcanique. D'autre part, ces trois îles possèdent des ressources en eau souterraines et superficielles, qui n'ont jamais été évaluées (ou partiellement sur Grande Comore).

Du fait de la forte densité de la population comorienne (La population totale des Comores est de 646 400 habitants - recensement de 2004 - sur les trois îles : 316 hab./km² à Grande Comore, 594 hab./km² à Anjouan et 108 hab./km² à Mohéli) et des fortes consommations d'eau liées au maraîchage et à la distillation des essences de fleurs d'ylang-ylang, les faibles ressources en eau disponibles génèrent des situations de tensions sociales, débouchant fréquemment sur des conflits inter-villageois. Pour pallier le manque d'eau potable ponctuel ou continu selon les régions, les ménages et communautés ont investi dans de nombreuses citernes individuelles et communautaires.

Ce contexte - additionné à la faiblesse du cadre institutionnel, organisationnel, juridique et financier actuellement en place, à l'absence d'une stratégie de développement du secteur de l'eau ainsi qu'à des problèmes de dimensionnement des réseaux, de contrôle lors de la réalisation des travaux, de suivi des marchés et contrats (garanties, etc.), et à l'absence d'investissements publics - est à l'origine d'importantes défaillances dans le fonctionnement des réseaux qui sont aujourd'hui dans un état déplorable.

En outre, l'eau disponible est souvent de mauvaise qualité et dans la plupart des cas impropre à la consommation humaine (déficit de traitement, pénétration des agents polluants par les fuites dans les réseaux d'adduction vétustes, absence d'infrastructures d'assainissement, absence de gestion des déchets ménagers, etc.), avec pour conséquence une vulnérabilité accrue des populations aux risques de maladies et de mortalité. Aucun mécanisme de suivi et de contrôle de la qualité des eaux n'existe (hors capitale de Moroni) bien qu'il existe, depuis avril 2009, un laboratoire équipé au niveau de l'Université des sciences. Ces conditions sanitaires sont à l'origine (entre autres facteurs) de la résurgence ponctuelle des épidémies de choléra (taux d'attaque de 0,004% en 2007) et de typhoïde (taux d'attaque de 0,003% en 2008), de diphtérie, et des maladies infectieuses et parasitaires qui sont encore aujourd'hui la première cause de mortalité aux Comores (taux de mortalité infanto-juvénile de 66‰ en 2009, taux de prévalence des maladies diarrhéiques chez les enfants de moins de 5 ans de 18,3 % en 2009).

Les textes qui constituent la base juridique du service de l'eau sont peu nombreux. Le Code de l'eau actuel, loi n° 94-037 du 21 décembre 1994, est obsolète par ses références mais reste cependant utilisable sur plusieurs points et indique en particulier que l'Etat n'exploite pas

directement le service public. En outre, la Loi Organique, signée le 1^{er} mars 2005, répartit les compétences sectorielles entre l'Union et les îles Autonomes. Son article 10 stipule que « *La politique de l'eau [...] relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale de développement [...] définie par l'Union en concertation avec les îles Autonomes* ». « *L'Union, en concertation avec les exécutifs des îles, concourt à l'équipement et aux services équilibrés des îles en matière [...] d'Eau, dans le respect du plan national* ».

Dans ce contexte, pour assurer son alimentation en eau, la population s'est d'abord organisée de manière informelle, village par village, pour exploiter les quelques réseaux existants. Sur les îles d'Anjouan et de Mohéli, avec l'aide du Projet d'Appui à la GEstion Communautaire de l'eau (« PAGEC ») financé par l'AFD (1 500 000 euros, 2004-2009), cette organisation informelle a été remplacée par des Comités de Gestion de l'Eau élus par les villageois. Sur l'île d'Anjouan, ces comités, au nombre de 90, se sont unis pour créer en 2002 l'Union des Comités d'Eau d'Anjouan (« UCEA », 77 Comités de Gestion de l'Eau adhérents). Sur l'île de Mohéli, la Fédération des Acteurs de Développement Economique et Social de l'Ile de Mohéli (« FADESIM »), qui avait fédéré 21 Comités de Gestion de l'Eau a transféré sa participation au secteur de l'eau en créant l'Union des Comités d'Eau de Mohéli (« UCEM ») en 2007. L'UCEA et l'UCEM, représentatives de la grande majorité des villages, se sont positionnées en qualité de gestionnaire du service public de l'eau. Les résultats obtenus sont globalement positifs car ces Unions sont, depuis mai 2009, reconnues comme des interlocuteurs professionnels par les usagers, les gouvernements des îles d'Anjouan et de Mohéli et par les bailleurs de fonds :

- Les autorités de l'île Autonome d'Anjouan ont reconnu, par l'arrêté ministériel n°09-014/MEEMITPTATUH/IAA du 13 mai 2009, la « *reconfirmation de l'UCEA en qualité de maitrise d'ouvrage déléguée pour la gestion communautaire de l'eau en l'Ile autonome d'Anjouan* » ;
- Les autorités de l'île Autonome de Mohéli ont reconnu, par l'arrêté ministériel n°09-14/MEPPA/CAB du 15 mai 2009, l'UCEM par « *délivrance d'un mandat d'opérateur de la gestion communautaire de l'eau dans l'Ile Autonome de Mwali* ».

Cependant, bien que disposant d'une bonne expérience, les Unions restent des structures fragiles et les derniers bilans financiers ont révélé une situation financière particulièrement précaire, en raison d'une capacité d'autofinancement réduite.

Dans le cadre du PAGEC, le prix de l'eau a été en premier lieu défini en fonction des capacités à payer des populations, l'objectif étant d'instaurer un paiement régulier de l'eau (compte tenu de l'état de délabrement des réseaux, le prix de l'eau ne pouvaient couvrir toutes les charges tout en restant à la portée des communautés) : cotisation (forfait) de 0.5 à 2 euros/foyer/mois sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Le taux de recouvrement des cotisations pour le prix de l'eau a varié selon les villages en fonction de la disponibilité en eau (débit, qualité), du nombre de quartiers desservis, de l'implication du collecteur pour le suivi des versements par foyers et de la confiance des foyers envers le collecteur. Le taux de recouvrement était globalement très faible en raison des coupures d'eau fréquentes (pannes) mais il dépasse 50 % dans les villages les mieux desservis.

Le Projet de REnforcement des Services de l'EAU (« RESEAU ») financé par l'AFD (750 000 euros, 2009-2011) permettra de professionnaliser l'UCEA et l'UCEM et de renforcer leur niveau d'appropriation de leurs rôles et obligations de maitrises d'ouvrage déléguées du service de l'eau.

Les textes de loi relatifs au processus de décentralisation sont en cours d'élaboration (travaux soutenus par l'Union Européenne). Mais, dès à présent, les maires, désignés par l'Etat, sont des acteurs incontournables pour la mise en place d'un système de gestion des infrastructures hydrauliques pérenne. Même si les compétences en matière d'eau ne leur ont pas été transférées, ils jouent actuellement un rôle de premier plan dans la gestion des conflits.

Des réunions du Groupe Technique Sectoriel « eau » regroupant les principaux partenaires techniques et financiers de l'Union se tiennent à l'initiative du Commissariat Général au Plan.

La Banque Africaine de Développement - BAfD - a annoncé fin 2009 l'octroi d'une subvention de près de 10 millions d'euros sur 3 ans à partir de 2010 pour un Programme d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement. Celui-ci aura pour objectif, entre autres, de doter le pays d'une véritable vision stratégique du secteur grâce à l'élaboration d'un Schéma Directeur National de l'Eau et l'Assainissement.

Eau rurale :	Eau urbaine :	Assainissement :
D'après les textes réglementaires, les centres ruraux sont confiés aux Ministères de la Production des îles (devenus « Commissariats » à la suite de la réforme constitutionnelle de mai 2009).	D'après la Loi de 1994, l'Etat n'exploite pas directement le service public. Il délègue l'exploitation à une entreprise d'Etat : l'EEDC, une société d'Etat qui n'existe plus (article 8) mais qui a été remplacé par la société d'état en eau et électricité, la Ma-Mwe.	Il n'y a pas de ministère en charge de l'assainissement ni d'actions dans ce domaine.

Politique du gouvernement :

Les Comores vivent, depuis le milieu des années 1980, une crise économique et une situation politique tourmentée. En 1997, la sécession de l'île d'Anjouan, puis de celle de Mohéli, a provoqué une crise majeure, qui a mobilisé pour son règlement l'intervention de l'Union Africaine. La Constitution de l'Union des Comores, adoptée en 2001, visait à garantir à chaque île une large autonomie au niveau économique tout en préservant l'unité du pays dans un cadre confédéral. Suite à une nouvelle crise séparatiste en juin 2007, le climat politique global, ainsi que l'économie des Comores, ont été fortement perturbés jusqu'au débarquement en mars 2008 de l'Armée Nationale de Développement appuyée par les troupes de l'Union Africaine. Plus récemment, le Président actuel de l'Union des Comores, Mohamed Abdallah SAMBI, s'est lancé dans la réforme des institutions du pays et de leur fonctionnement en aboutissant au changement de la Constitution de 2001 par voie référendaire le 17 mai 2009 (93,8 % de votes en faveur du « oui », pour un taux de participation de 52 %). Les Présidents et Ministres des îles autonomes ont été remplacés par respectivement des Gouverneurs et des Commissaires, dans un souci de rationalisation des dépenses et d'efficacité des administrations.

L'instabilité des contextes politiques et économiques a un impact sur la mise en œuvre des projets de développement, confrontés à une faible capacité des maîtrises d'ouvrages publics.

Bien qu'ayant une capacité de maîtrise d'ouvrage également limitée, les structures

représentatives de la société civile sont souvent plus réactives et dynamiques même si elles éprouvent également des difficultés à s'adapter aux procédures des bailleurs de fonds et à un fonctionnement administratif, financier et comptable conforme aux standards internationaux. Le secteur privé est quant à lui très faible et soumis en permanence à de fortes pressions politiques.

L'Union des Comores a négocié avec le FMI, en décembre 2008, un programme transitoire d'appui aux États fragiles, qui devrait permettre aux Comores de retrouver un certain souffle financier et budgétaire et de faciliter le redémarrage de l'économie, grâce aux aides budgétaires extérieures qui accompagnent sa mise en place. A la suite de ce programme, un autre, plus ambitieux, de trois ans (2009-2012), a été négocié avec le FMI. Ce programme sera appuyé par une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance d'un montant de 21 MUSD, approuvée le 21 septembre 2009.

Le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR), adopté en 2005 et mis en œuvre à travers un plan d'actions 2006-2009, constitue pour le Gouvernement de l'Union le référentiel unique des politiques nationales et des interventions de tous les partenaires au développement pour les programmes dont l'objectif principal est la réduction de la pauvreté. Parmi les actions retenues par le Gouvernement de l'Union, l'« *Accroissement du taux de couverture en eau et d'assurance de la préservation et de la gestion durable de la ressource* » (actualisation du DSCR, juillet 2009) constitue une priorité. L'objectif est d'« *améliorer l'état sanitaire de la population* » et de « *promouvoir un environnement sain et garantir la durabilité du développement* » (axes stratégiques 4 et 6 du DSCR).

Le secteur de l'eau est donc l'une des priorités du DSCR. Le Vice-président en charge du Ministère de l'Agriculture, de la pêche, de l'environnement, de l'énergie, de l'industrie et de l'artisanat a, dans ce sens, adressé à l'AFD une requête de financement pour la réalisation d'adductions en eau potable sur les îles d'Anjouan et de Mohéli en août 2009.

D'autre part, l'Union des Comores a également souscrit aux Objectifs du Millénaire pour le Développement à travers notamment l'objectif n°7 : « *Assurer un environnement durable* » dont « *réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre* » (cible 10).

Enseignements retirés de l'expérience de l'AFD dans le secteur :

L'AFD intervient depuis 1974 aux Comores. L'AFD et le Ministère Français des Affaires Étrangères et Européennes (et autrefois le Ministère de la Coopération) ont une longue tradition de collaboration et de complémentarité dans leurs interventions en faveur de l'Union des Comores.

Depuis 2004, l'AFD a financé deux projets dans le domaine de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli (Projet « PAGEC » - achevé - et « RESEAU » - en cours d'exécution).

Ces expériences montrent que, compte tenu de la vétusté des réseaux d'approvisionnement en eau potable actuels sur les îles d'Anjouan et de Mohéli qui ne permettent pas la fourniture d'eau en quantité et qualité satisfaisante - et donc le paiement régulier de l'eau -, la réalisation d'ouvrages hydrauliques d'envergure est indispensable à l'autonomisation de l'UCEA et de l'UCEM. Cependant, les expériences montrent que la mise en place d'un système de gestion des infrastructures hydrauliques est parfois difficile dans certains contextes, notamment dans

certaines villes, du fait de la gratuité annoncée de l'eau par les autorités de la place.

La stratégie de l'AFD aux Comores et les secteurs de concentration retenus (Cadre d'Intervention Pays 2007-2009) s'intègrent dans les orientations de l'aide française définies dans le Document Cadre de Partenariat (DCP) signé entre la France et l'Union des Comores en novembre 2006 et couvrant la période 2006 à 2010. La stratégie du DCP a pour objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté en retenant comme secteurs de concentration, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la santé et le développement du secteur productif. Compte tenu du fait que les principaux problèmes de santé aux Comores sont liés à l'eau, le secteur de l'eau potable a été retenu comme le principal secteur de l'aide française hors concentration. Le DCP est lui-même en cohérence avec le DSCR et son Plan d'Actions 2006-2009.

**Liste des projets AFD exécutés ou en cours dans le secteur –
Dates de début (convention) – dates de fin**

- Projet d'Appui à la GEstion Communautaire de l'eau, novembre 2004 à février 2009 ;
- Projet de REnforcement des Services de l'EAU, juillet 2009 à mai 2011 ;
- Projet d'Approvisionnement en Eau Potable de la péninsule de Sima sur l'île d'Anjouan, convention en cours signature/décembre 2014.