



## Groupe de Travail Suivi Technique et Financier (STEFI)

Mercredi 7 Octobre 2015  
Hôtel La Vanille – Manakara



## CONTEXTE

La gestion post-investissement est une des préoccupations majeures des acteurs pour la pérennisation des services d'eau, tant à Madagascar que dans d'autres pays en développement. La notion de performance du service est donc importante, et comprend divers éléments.

Ainsi, afin de s'assurer d'une bonne gestion des services, un suivi rigoureux d'indicateurs doit être effectué, il s'agit alors du suivi technique et financier. Divisés en trois activités principales distinctes (collecte – analyse – restitution/recommandations), le suivi technique et financier (STEFI) est encore peu généralisé sur le territoire malgache, malgré son incontestable utilité. Des acteurs se sont donc engagés dans cette démarche depuis plus ou moins longtemps et sont donc aujourd'hui en mesure de présenter leurs avancées sur le sujet.

Le réseau Ran'Eau a organisé une réunion d'un groupe de travail technique sur la question du STEFI, afin de prendre connaissance des initiatives existantes et réfléchir sur la mise en œuvre de cette démarche au sein des communes. Notons qu'une première réunion sur cette thématique a été organisée par le réseau en septembre 2011 au Centre National de l'Eau et de l'Assainissement et du Génie Rural (CNEAGR) à Antananarivo, le compte-rendu est disponible [sur www.raneau.org](http://www.raneau.org).

## OBJECTIFS DE LA REUNION

La réunion du groupe de travail a pour objectifs :

- 1- De prendre connaissance de quelques démarches de STEFI mises en œuvre à Madagascar et leurs premières conclusions.
- 2- Echanger sur les pré-requis à la mise en place d'un STEFI.
- 3- Discuter des actions possibles pour favoriser la systématisation du STEFI au sein des communes malgaches.

Deux témoignages ont été exposés pour lancer les échanges/débats sur l'importance et l'utilité et la démarche du dispositif STEFI.

## 1 – EXPERIENCES DE LA DIRECTION REGIONALE DE L'EAU DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE ATSIMO ANDREFANA (DREAH)

La Direction Régionale de l'EAH Atsimo Andrefana a commencé la démarche de STEFI (Juillet-Août 2015), avec l'appui d'Experts-Solidaires et le soutien financier du SEDIF. L'équipe est donc encore actuellement en phase de test.

### Contexte

Dans la région Atsimo Andrefana, la particularité réside dans le fait que les systèmes d'eau sont gérés en affermage et ont été mis en place par différents partenaires à différentes périodes (JICA, UNICEF, Experts-solidaires, ACF,...).

Il a été constaté une dégradation voire un arrêt de fonctionnement particulièrement rapide des services EP dans la Région. Face à cela, la DREAH s'est interrogé sur les moyens/dispositifs pouvant être envisagés afin d'accompagner efficacement les gestionnaires pour pérenniser ce service.

### Démarche

Afin d'initier la démarche STEFI dans la région, un expert international mandaté par Experts-Solidaires est venu sur place afin de former la DREAH aux principes de base, puis un consultant local a été recruté. Celui-ci est donc actuellement présent en permanence à Atsimo Andrefana et dispose d'un contrat signé avec la DREAH.

Pour financer le dispositif STEFI, 5% du CA collectés par le gestionnaire sont dédiés spécifiquement au financement de l'opérateur en charge du STEFI. Ce pourcentage est formalisé dans les contrats de délégation de gestion. Actuellement, 6 contrats de gestion sont concernés par le dispositif STEFI dans la région, mais concrètement, 2 dispositifs ne sont pas encore opérationnels car les systèmes rencontrent des problèmes de fonctionnement. Par contre, un 7<sup>ème</sup> système est impliqué dans cette démarche, même si cela n'est pas spécifié dans le contrat.

Initialement, il avait été prévu de lancer le dispositif sur uniquement 5 réseaux, mais la question de la rentabilité s'est rapidement posée car pas assez de marge sur peu de réseaux à gérer. Effectivement, en Afrique continentale, la démarche est déjà bien avancée, car dans certains cas, cela peut concerner une centaine de réseaux pour un seul dispositif.

Les indicateurs STEFI sont divisés en 3 catégories : technique – financière – clientèle. La liste exhaustive des indicateurs peut être retrouvée dans le support de présentation.

### Premières conclusions

Actuellement, les 5% collectés auprès des gestionnaires ne permettent manifestement pas de couvrir les charges du STEFI (cf. document de présentation : 220 000Ar de recettes pour 800 000Ar de charges). De plus, le dispositif rencontre actuellement quelques blocages au niveau de la collecte et de la fiabilité des données. En effet, le STEFI est pour le moment perçu par les délégataires comme un « gendarme », ce qui engendre de la rétention d'informations voire un refus de coopération. On constate donc un problème manifeste d'adhésion à la démarche de la part des délégataires.

### Perspectives

3 priorités ont été identifiées pour les prochains mois, dont deux concernent l'aspect financier :

- Ouvrir un compte bancaire dédié spécifiquement au STEFI, sur lequel les 5% collectés auprès des délégataires seront reversés ;
- Assurer l'autonomisation financière du dispositif, afin de se préparer le plus tôt possible au retrait du soutien financier du SEDIF ;
- Formaliser le dispositif STEFI dans le contrat de Befandriana Sud (7ème contrat bénéficiant du dispositif).

### En savoir plus

Le support de présentation est [disponible en ligne](#).

### Échanges

*Sur quels textes de loi et articles la démarche de la DREAH s'appuie-t-elle ? Pour la question de la « redevance », comment cela se manifeste dans le tarif ?*

Un des principes fondamentaux du Code de l'EAH concernant la définition du tarif de l'eau précise que celui-ci doit pouvoir couvrir les charges mais aussi prendre en compte la capacité à payer des usagers. Dans le cas présent, la capacité à payer est particulièrement faible, donc si toutes les charges devraient être prises en compte, le tarif serait beaucoup trop élevé.

Concernant la répartition des taxes et surtaxes dans le tarif, celles-ci se décomposent comme suit : 5% STEFI, 3% pour extension, 2% taxes communales. Cette décomposition fait référence à l'article 55 stipulant que les taxes et surtaxes ne peuvent excéder 10% du CA. Cette répartition a été soumise au ministère central pour approbation, puis validée.

*Comment les délégataires ont été informés de la démarche ?*

Pour l'implication des délégataires, des réunions ont été organisées en amont de la démarche afin de leur présenter le dispositif et discuter de leurs missions et obligations. Il a été précisé que ce dispositif STEFI devait être envisagé comme une démarche favorisant un équilibre entre conseil et contrôle.

*A quel niveau se localise le STEFI : s'agit-il d'un service de la DREAH, d'un indépendant ? S'il est situé au niveau régional, les déplacements semblent représenter un poste de dépense important, donc peut-être faudrait-il envisager des points focaux dans les communes (STEAH ?) ?*

Pour le moment le STEFI est piloté au niveau de la direction régionale de l'EAH, mais est mené par un prestataire privé qui émet des rapports mensuels à la DREAH. Avec la parution prochaine du Code de l'EAH révisé, le rôle du STEAH sera effectivement à prendre en compte dans la démarche de STEFI,

cependant, actuellement, ces services ne sont pas encore fonctionnels, pas en place ou ne jouent pas pleinement leur rôle, ce qui ne permet pas de s'appuyer sur eux.

Il faut préciser également, que le choix d'avoir recours à un prestataire indépendant facilite dans une certaine mesure la mise en œuvre de la mission de « contrôle », qui peut être mieux perçue par les délégataires car externe à la DREAH.

#### *Quel est le rôle des communes dans ce dispositif ?*

Comme stipulé dans le Code de l'Eau, la commune est Maître d'ouvrage une fois que celle-ci est habilitée. Le STEFI a spécifiquement été mis en place afin d'appuyer les communes à jouer leur rôle de maîtres d'ouvrage. Il est vrai que le STEAH et la commune peuvent paraître effacés, mais le STEFI est en réalité une « mesure d'urgence » qui s'imposait afin de renforcer les compétences de ces deux entités. A terme, l'objectif est de renforcer les communes via le transfert de compétences.

#### *Quel est l'intérêt du rapport sur STEFI mensuel ?*

Aujourd'hui, le besoin d'informations est tel qu'il est nécessaire de suivre mensuellement les indicateurs puisque les réseaux ne sont pour le moment pas rentables. Ces différents choix sont spécifiquement adaptés au contexte de la Région.

## 2 – EXPERIENCES DU PROJET CAP'EAU (COOPERATION DECENTRALISEE GRAND LYON/HAUTE MATSIATRA)

### Contexte

Le dispositif STEFI a été mis en place en 2014, en lien avec les communes partenaires du projet CAP'Eau et sur les infrastructures financées dans le cadre de la coopération décentralisée.

Les outils utilisés ont été déterminés par le contexte spécifique du projet et en fonction du cadre légal et réglementaire. Le projet est mené en milieu rural, les systèmes exploités sont gravitaires et gérés par des bénévoles.

Dans la démarche STEFI, un inventaire a été mené sur la Région Haute-Matsiatra : 231 systèmes d'AEP ont été dénombrés, 98 entièrement fonctionnels, 35 partiellement fonctionnels (ex : 1 seul BF fonctionne sur tout le réseau), 95 non fonctionnels. Les principales raisons de dysfonctionnement identifiées sont les suivantes : mauvaise conception, mauvaise gestion, faiblesse en matière de maîtrise d'ouvrage communale, absence ou mauvaise gestion post-investissement.

Dans le cadre du projet, il a été constaté une bonne exploitation des systèmes la 1<sup>ère</sup> année, mais un déclin systématique a été observé la 2<sup>ème</sup> année malgré la présence d'un appui. L'objectif du STEFI est donc d'aider les différents acteurs à connaître la situation du système et prendre des décisions appropriées pour un service public efficace et pérenne.

### Démarche

Dans le contrat entre le gestionnaire et le maître d'ouvrage, il est stipulé que le gestionnaire doit fournir un rapport d'activités, qui constitue la matière première de la démarche STEFI. Des enquêtes ménages sont menées, réalisées par les responsables communaux (ACEAH et autres agents). Le projet Cap'Eau se charge de la compilation et de la formulation des données.

### **En savoir plus**

Les étapes précises de cette démarche peuvent être retrouvées en ligne dans le [support de présentation](#).

### **Bilans et perspectives**

De nombreux obstacles ont été rencontrés lors de l'exercice :

- Les gestionnaires et les ACEAH éprouvent des difficultés à élaborer le rapport mensuel,
- La perception des usagers vis-à-vis du service est difficile à cerner à travers les enquêtes ménages,
- On constate que certaines communes ont tendance à tricher sur leurs résultats (modifier les rapports à leur avantage), notamment pour s'assurer de prendre part au prochain projet,
- Enfin, les équipes du projet se sont aperçu que le rapport annuel est insuffisant. Il a donc été envisagé de produire un rapport semestriel, constitué de fiches de renseignements qui sont également un « bon point » pour intégrer le projet les années suivantes.

Concernant la démarche de restitution régionale, c'est dans un sens un bon moyen de créer des émulations grâce aux exposés des résultats de chacun, que ce soit positif ou négatif. Cela favorise alors des échanges entre les acteurs sur les méthodes adoptées et permet également l'implication effective de la DREAH.

A noter qu'actuellement, c'est le projet qui se charge des missions de restitution. Le financement se fait en plus des 10% de taxes prévues par le Code de l'Eau. Consciente du fait que ce dispositif n'est pour le moment pas en conformité avec la loi, l'équipe du projet est en pleine réflexion sur la redéfinition de ce tarif. La question de la pérennisation du STEFI à long-terme est également une interrogation forte en interne, et le projet envisage différentes alternatives viables, notamment l'externalisation de la mission de STEFI.

### **Échanges**

*Dans l'élaboration des rapports, les canevas fournis par le Ministère de l'EAH ont-ils été pris en compte afin d'intégrer les informations dans la base SESAM ?*

La DREAH Haute Matsiatra a été associée dans la démarche d'élaboration des rapports, elle a fourni le canevas de base et le rapport a été fait en prenant en compte le contexte local.

*Comment ont été appréciés les différents rapports par les différents acteurs ?*

Les usagers apprécient particulièrement la démarche STEFI. En effet, ils sont satisfaits de pouvoir donner leur avis sur le service public. Dans le cas de la Région, ils souhaiteraient intégrer tous les systèmes de la Région. Ils mesurent bien l'intérêt de la démarche et souhaiteraient y intégrer des systèmes n'appartenant pas forcément au projet Cap'Eau.

*Les communes ont-elles pris en compte les recommandations formulées dans le cadre de la démarche STEFI ?*

Des changements positifs ont déjà été constatés lors de la production du 1<sup>er</sup> rapport semestriel. Et les communes ont demandé des séances de formations pour améliorer leur performance, notamment en termes d'outils et d'accompagnement sur le dispositif.

### 3 - PISTES DE REFLEXION, ELEMENTS A APPROFONDIR ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs points ont été soulevés afin de faciliter une compréhension commune du dispositif de STEFI, mais également afin de faire évoluer les réflexions du groupe de travail.

- La question du financement du dispositif du STEFI est centrale. 2 pistes ont été évoquées : collecter les taxes au niveau communal et mandaté un agent communal chargé de la récolter et/ou collecter au niveau de la DREAH. A noter cependant que, selon des retours d'expériences, le lien entre les porteurs de projet et les DREAH n'est pas toujours aussi « fort » dans toutes les régions du territoire malgache. Ainsi, le choix de passer par un ACEAH (agent communal EAH) peut être une bonne solution.
- Concernant le choix d'avoir recours à un prestataire privé, il peut effectivement être judicieux dans les cas de gestion en affermage, car les gestionnaires pourraient être plus à l'aise et honnête avec une personne externe à la DREAH.
- Pour le choix du « nombre de communes », la question se pose s'il est pertinent de réfléchir en nombre de communes. En effet, certains acteurs, comme InterAide qui intervient dans la commune de Sadabe, préfèrent réfléchir en termes de systèmes/ouvrages, en fonction du potentiel de redevances.
- En ce qui concerne la sensibilisation des acteurs à la démarche de STEFI, il est important de définir clairement quel est le rôle de chaque acteur, plus particulièrement du Ministère. Et plus précisément, le rôle de l'OREAH, l'organisme régulateur qui est en cours de mise en place. Le danger serait que le consultant STEFI se substitue à l'OREAH dans sa mission de régulation. Cependant, aujourd'hui l'OREAH est encore envisagé comme un organisme au niveau central, mais quid de l'application en régions, dans les communes ? Le STEFI pourrait alors être un outil exploitable en régions, au service des acteurs locaux mais également de l'OREAH.
- Un des moyens efficaces de diffuser la démarche de STEFI à Madagascar peut être le suivant :
  - Diffuser les fiches de collecte déjà utilisées par les différents projets pour que quiconque souhaite s'engager dans cette démarche, dispose déjà d'une base existante et n'a pas à produire à nouveau un document qui a déjà été réfléchi → harmonisation de la démarche. De plus, cela permettrait une reconnaissance officielle de la part du Ministère → officialisation de la démarche.

Ainsi, il est important d'élaborer un outil harmonisé et validé par le Ministère et prenant bien en compte les contextes locaux qui sont différents d'une région à une autre. En effet, selon les systèmes, les problématiques ne seront pas les mêmes : créer une fiche trop « standard » peut donc être dangereux.