

Mémento à l'usage des équipes des communes rurales de Madagascar

« Comment assurer la gestion des infrastructures d'accès à l'eau potable ? »



Mise en pratique de la maîtrise d'ouvrage communale en zone rurale à Madagascar dans le secteur Eau-Assainissement- Hygiène (EAH)

Document réalisé à partir de la synthèse de l'atelier « Gestion et suivi des infrastructures dans le cadre de la Maîtrise d'Ouvrage en zone rurale » organisé par Inter Aide à Mahambo, les 10 et 11 novembre 2015 dans le cadre du programme AREA cofinancé par l'Union Européenne, et en collaboration avec le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène et les Directions Régionales concernées ainsi que les ONG Fikrifama, Gret, Inter Aide, Medair et Protos



Projet cofinancé par
L'UNION EUROPÉENNE



Pourquoi faire un mémento sur la gestion des infrastructures en eau potable ?



Les ouvrages sont construits suivant des normes **techniques** pour pouvoir durer.



Mais cela ne suffit pas. Les ouvrages ont besoin d'entretien et de maintenance.

Pour cela, des **gestionnaires délégués** sont mis en place.



Mais cela ne suffit toujours pas. Les gestionnaires ne sont pas efficaces si personne ne les encadre.

Il faut que la **Commune** contrôle et évalue le travail des gestionnaires.

La défaillance d'un seul de ces éléments entraîne tôt ou tard la dégradation de l'ouvrage et le retour aux points d'eau traditionnels

CONSTRUIRE DES POINTS D'EAU C'EST BIEN ! LES ENTRETENIR C'EST MIEUX !



Selon la loi n°98-029 du 20 Janvier 1999 portant Code de l'Eau, les communes sont les maîtres d'ouvrages des systèmes d'approvisionnement en eau potable.

Ce guide a pour vocation d'expliquer aux équipes communales et aux maires quels sont leurs rôles dans le Suivi-Contrôle des ouvrages et comment mettre en place des services techniques (STEAH) à même de faciliter le suivi et la bonne gestion des infrastructures hydrauliques et d'assainissement.

Sans caractère officiel et ne prétendant pas être exhaustif, il s'agit avant tout d'un recueil de bonnes pratiques et de retours d'expériences. Organisé sous la forme de fiches pratiques, il décrit les enjeux et tâches qui sont dévolues aux membres responsables de ces services et recense les outils possibles pour effectuer ces tâches.

SOMMAIRE

La Maîtrise d'Ouvrage Communale en zone rurale à Madagascar

Quelles sont les tâches d'un maître d'ouvrage ? Fiche 1

Le Service Technique de l'Eau de l'Assainissement et de l'Hygiène (STEAH) Fiche 2

Les acteurs communaux impliqués dans la gestion et le suivi des ouvrages Fiche 3

L'intégration des acteurs communaux à l'ensemble du système de suivi-contrôle Fiche 4

Suivi Technique des ouvrages et de leurs gestionnaires Fiche 5

Suivi Financier des ouvrages et de leurs gestionnaires Fiche 6

Information, Redevabilité et Transparence Fiche 7

Archivage et historique Fiche 8

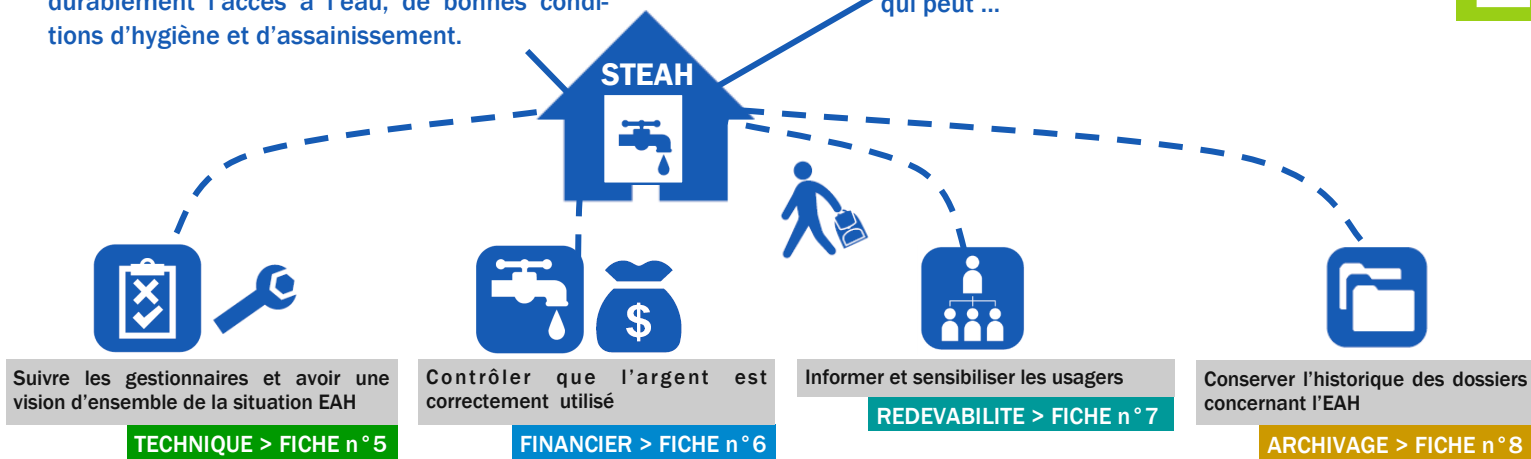
Devenir habilité en tant que maître d'ouvrage Fiche 9

Le Service Technique de l'Eau de l'Assainissement et de l'Hygiène (STEAH)

Missions du Service Technique de l'Eau de l'Assainissement et de l'Hygiène

= un service de la commune pour garantir durablement l'accès à l'eau, de bonnes conditions d'hygiène et d'assainissement.

= une équipe technique communale permanente qui peut ...



Comment mettre en place un STEAH ?

La mise en place du STEAH, comme tout autre service communal, suit le cadre fixé par la loi n° 2014 - 020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées (création du service par délibération du Conseil puis exécution par le Maire par voie d'arrêté). Une fois créé, il convient de recruter un **agent technique** pour faire fonctionner le STEAH. Pour les communes rurales, qui ont généralement peu de ressources financières, il peut s'agir :



Soit d'un agent technique recruté spécifiquement pour ces missions sur la base d'une fiche de poste et d'un contrat clairs et dont la rémunération est prise en charge par le budget EAH.

Il est aussi possible de mutualiser les moyens en s'organisant en **OPCI** - **Organisme Public de Coopération Intercommunale** - où le **STEAH** est **partagé entre communes** et où le technicien supervise l'ensemble des ouvrages du regroupement de communes et son financement est pris en charge de manière proportionnelle par les communes.



Soit d'agents techniques déjà en place qui cumuleraient plusieurs fonctions : leurs compétences devraient alors être renforcées concernant le secteur EAH et l'organisation d'un tel service.

Il implique alors d'être vigilant que la charge de travail ne devienne pas trop conséquente et que la personne reste en mesure d'exercer l'ensemble de ses fonctions.

Comment financer un STEAH ?

L'accès au service public de l'eau est payant (article 54 du code de l'eau de 1999).

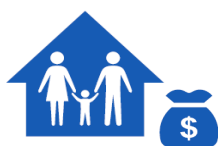
L'article 34 de la loi 2014-020 place le Maire en tant que chef du service, il est donc chargé d'organiser le financement du STEAH par la Commune.

Plusieurs fonds et redevances peuvent être mobilisés :

- **Redevances sur prélèvement d'eau** (article 69 du code de l'eau de 1999)
- **Taxes sur facturation des services** : les recettes provenant de la gestion privée ne peuvent dépasser 10% du montant hors taxe (article 55 du code de l'eau de 1999)

Que dit la Loi ?

Gestion communautaire



Une partie de la cotisation des usagers dont le montant est voté par le Conseil

+



Redevances de la part des éventuels branchements privés

+

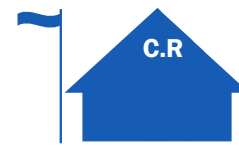
Gestion privée



Redevance sur les facturations de l'entreprise (10% max.)

+

Fonds propres



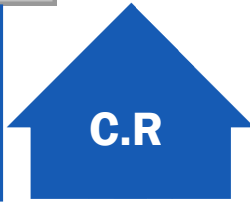
Investissement de la Commune

Quelque soit la taille de commune, son nombre d'habitants, sa couverture en eau, disposer d'un STEAH est une avancée significative pour être habilité en tant que maître d'ouvrage. Et surtout ces missions sont essentielles pour assurer la bonne gestion des ouvrages.

Les acteurs communaux impliqués dans la gestion et le suivi des ouvrages

Commune

ou
O.P.C.I



- Définit et met à jour une politique EAH
- Définit un budget EAH
- Évalue les gestionnaires en s'appuyant sur le travail du STEAH
- Coordonne les acteurs et les actions avec l'appui du STEAH
- Fait appliquer les règlements et sanctionne si nécessaire
- Communique avec les usagers (informer, sensibiliser...)
- Communique avec les autorités (districts, DREAH)

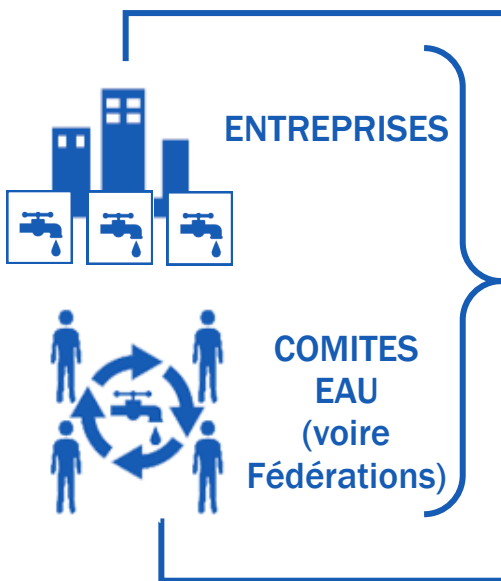
Suivi-Contrôle

STEAH



- Organise des suivis techniques des ouvrages et de l'implication de leurs gestionnaires, puis apporte recommandations et conseils
- S'assure du respect des contrats par les gestionnaires (comités eau ou opérateurs privés)
- S'assure que les finances dédiées à la maintenance sont utilisées correctement et en toute transparence
- Informe, communique sur son travail et fait le lien entre l'équipe communale, les gestionnaires et les usagers
- Conserve l'historique des informations relatives aux infrastructures et aux gestionnaires délégués

Gestionnaires



- Gère et maintient les ouvrages en fonctionnement
- Établit des budgets d'entretien
- Collecte les fonds auprès des usagers
- Remet les redevances au Maître d'Ouvrage
- Respecte le contrat de délégation
- Communique au Maître d'Ouvrage
- Communique aux usagers

*Relève des compteurs-facturation
Rapports technique et financier
au MO
Assure un service clientèle*

*Réunions de gestion
Collecte des cotisations des
usagers*

Usagers



- Respectent les règlements, Dina
- Paient les cotisations, redevances
- Interpellent quant à la qualité du service

L'intégration des acteurs communaux à l'ensemble du système de suivi-contrôle



Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

- Participe à l'habilitation des communes
- Renforce les capacités

District

- Contrôle de légalité
- (Utilisation des fonds collectés)



MinEAH

- Habilité et évalue les communes
- Renforce les capacités
- Fournit assistance technique et administrative
- Suivi du respect des termes des contrats

OREAH

DREAH

C.R

Commune

Renforcent les capacités

ONG

ENTREPRISES



COMITES EAU (voire Fédérations)



Gestionnaires

SUIVI

INFORMATION

STEAH

STEAH

INFORMATION

- Joue le porte-parole des usagers et remonte les réclamations
- Planifie des réunions, des enquêtes de satisfaction, un budget de fonctionnement

Association de consommateurs

Usagers

- Respectent les règlements, Dina
- Paient les cotisations, redevances

Suivi Technique des ouvrages et de leurs gestionnaires

Rôles et responsabilités



Rôles du STEAH

- 19**  • Planifie et organise des visites de terrain pour réaliser des diagnostics techniques des ouvrages, de l'implication des gestionnaires et de la bonne utilisation des fonds.

Les missions de terrain sont aussi l'occasion de faire un bilan de l'équipement en latrines des villages, des conditions sanitaires et de l'hygiène en général et donner des recommandations.

-  • Fait part de ses observations lors de réunions-bilans avec les gestionnaires et leur apporte conseils et recommandations ; définit avec les gestionnaires un plan d'action pour améliorer et corriger.

-  • Organise des contre-visites pour vérifier et suivre les évolutions.

-  • Eventuellement, joue un rôle d'arbitrage pour dénouer les problèmes entre les parties prenantes (doit mesurer comment le gestionnaire considère les réclamations des usagers).

-  • Applique des sanctions si nécessaires (en accord avec l'équipe communale) lorsque les termes des contrats ou les articles des règlements ne sont pas respectés.

Gestion communautaire

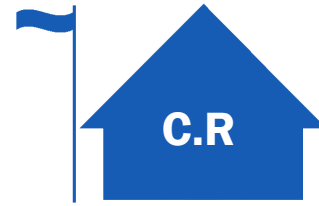


- L'agent du STEAH peut guider les comités pour l'élaboration de plans d'actions,
- Il peut les orienter vers des opérateurs (maçons, fournisseurs de pièces détachées...)

Gestion privée



- Le contrôle de la prestation d'une entreprise gestionnaire passe par l'analyse des rapports techniques et financiers qu'elle doit émettre.
- Le STEAH peut mandater des auditeurs externes pour mener des évaluations ponctuelles.



Rôles de l'équipe communale

- Suit le planning de l'agent du STEAH 

- Assiste le STEAH lors des réunions avec les gestionnaires (en particulier privés) 

- Se tient informé du respect des contrat de gestion et de la qualité du service des usagers 

- Assiste le STEAH lors de prises de sanctions : s'assure de leurs légitimités 

- Recueille les doléances, revendications ou avis des usagers concernant la qualité du service fourni 

- Sensibilise et participe à l'information des usagers, des gestionnaires, leur rappelle leurs prérogatives et informe des réglementations et sanctions encourues, les applique. 

- S'assurer du respect des clauses du contrat, le faire évoluer si nécessaire
- Participer au contrôle des rapports techniques et financiers
- Mandater et suivre des missions d'audits externes

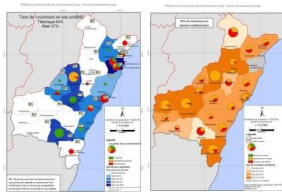
Cela implique de :

- Connaître l'ensemble des ouvrages (inventaire)
- Connaître les clauses des contrats de délégation de gestion liant les gestionnaires et la commune
- Se souvenir des recommandations laissées d'une visite à l'autre, notamment en rédigeant des comptes rendus de visites et en classant les recommandations prioritaires,
- Organiser ses visites en fonction de ces priorités...

Exemples d'indicateurs de suivi technique

- Ratio d'ouvrages fonctionnels
- Progression du taux de fonctionnalité
- Fréquence de visites préventives
- Continuité du service
- Nombre de pannes
- Rapidité à traiter les pannes
- Qualité des interventions
- Qualité de l'eau
- Quantité d'eau distribuée

Exemples d'outils et d'indicateurs pour le suivi technique

Plan Communal de Développement—
Chapitre EAH

C'est le tableau de bord général du STEAH :

- Les infrastructures y sont inventoriées, un état des lieux des besoins y est dressé

- C'est le document qui priorise et dresse un plan d'actions,

Ces informations doivent être mises à jour au moins tous les 2 ans

Contrat de délégation de gestion



Le contrat ou la convention de délégation de gestion liste les engagements de chaque partie. Ce document est une feuille de route auquel on doit se référer lors de bilans de la gestion.

N.B : en tant que co-signataire, le MINEAH et ses représentants DREAH peuvent être sollicités pour contribuer à la vérification du respect du contrat (voire pour auditer les prestataires).

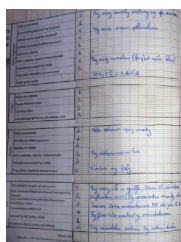
•Règlement intérieur ,
RCEA et DINA

- Cadre légal de la maîtrise d'ouvrage (code de l'eau et décrets)



Ces éléments doivent être connus par l'équipe communale et le STEAH pour pouvoir les appliquer et s'y référer, appliquer des sanctions lorsque nécessaire, s'assurer que l'on est dans son bon droit.

Trame pour le suivi technique & financier



Par exemple, un cahier pour chaque système peut permettre de lister les questions et points à surveiller de manière récurrente à chaque visite.

On peut ainsi se référer aux constats et recommandations des visites passées.

Plan de travail annuel pour les gestionnaires

	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Village 1	A	BA1	EDLOG1					BA2	EDLOG2			
Village 2		BA1	EDLOG1			B	C		BA2	EDLOG2	B	C
Village 3	t		BA1	EDLOG1								
Village 4		BA1	EDLOG1					BA2	EDLOG2			
Village 5	e		BA1	EDLOG1		I	C		BA2	EDLOG2	I	C
Village 6				BA1	EDLOG1					BA2		
...					BA1							
	i					A	E				A	E
	e					N	A				N	A
	r											

Afin de mieux organiser le travail et se donner les moyens de se préparer, que ce soit gestionnaires ou STEAH, chacun peut planifier ses tâches et ses missions dans le temps. On a ainsi une meilleure vision d'ensemble des objectifs et des différentes actions à mettre en œuvre.

Plan de travail annuel pour le STEAH

Bilan des visites

AXE	Village	TECHNIQUE				GESTION				
		Etat Réseau	Etat Robinet	Vérif consignes	Consignes	Gestion CE (financ/taux)	Taux BA	Versement	Vérif consignes	Consignes
		0/1	X/Y	X/Y	...	0/1	%	0/1	X/Y	...

Un tableau récapitulatif permet de voir les informations essentielles de l'ensemble des visites et facilite l'organisation du travail.

Guide d'assistance technique



Afin de mener à bien les audits techniques, le STEAH peut se doter de documentation technique et méthodologique.

Suivi Financier des ouvrages et de leurs gestionnaires

Rôles et responsabilités



Rôles du STEAH



- Contrôle lors des visites le respect des prévisionnels budgétaires : vérifie la justification des écarts, constate et valide l'utilisation de l'argent dépensé par rapport aux investissements:



- S'assure du recouvrement des cotisations des usagers (gestion communautaire) ou de la redevance communale (gestion privée) au STEAH



- Vérifie que les gestionnaires communiquent de façon transparente aux usagers quant à la définition des budgets, les montants des rentrées d'argent et la justification des dépenses



- Communique de façon transparente aux usagers et gestionnaires sur l'utilisation de l'argent du STEAH

Gestion communautaire

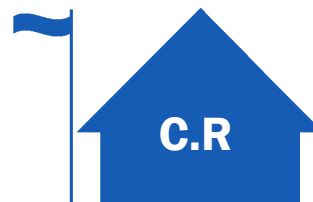


Le technicien du STEAH joue un rôle d'appui et de suivi aux comités pour l'élaboration de budget et le contrôle de l'utilisation des fonds.

Gestion privée



Le STEAH peut mandater des auditeurs externes pour mener des évaluations ponctuelles et analyser ses rapports techniques et financiers.



Rôles de l'équipe communale

- S'assure que des ressources (trésorier du STEAH ou de la mairie) sont disponibles et en mesure de suivre le budget du STEAH et de contrôler les comptes – les faire valider par les autorités compétentes (district)



- Contrôle le budget EAH : suit le montant des recettes dont les redevances, planifie et justifie les dépenses, en informe en toute transparence les usagers



- S'assure de la rémunération du personnel du STEAH



- Explique aux usagers pourquoi il est nécessaire de payer pour le service de l'eau, les sensibilise.



Exemples d'indicateurs de Suivi Financier

Gestion Communautaire

- Coût pour les usagers
- Nombre d'usagers
- Montant des budgets
- Taux de recouvrement au budget des comités
- Taux de recouvrement au budget STEAH

Gestion Privée

- Volume d'eau facturé
- Nombre d'abonnés
- Montant cumulé des recettes / des dépenses
- Evolution du nombre de branchements privés
- Remise de rapports financiers dans les délais impartis
- Contribution au service communal

Exemples d'outils et d'indicateurs pour le suivi financier

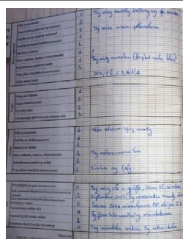
Contrat de délégation de gestion



Le contrat ou la convention de délégation de gestion liste les engagements de chaque partie. Ce document est une feuille de route auquel on doit se référer lors de bilans de la gestion

Suivant les cas, il peut se justifier de réactualiser le contrat en signant des avenants entre l'ensemble des parties pour tenir compte des évolutions ou nouvelles prérogatives.

Trame pour le suivi technique & financier



Comme pour le suivi des ouvrages, un cahier pour chaque système peut permettre de lister les questions et points à surveiller de manière récurrente à chaque visite.

On peut ainsi se référer aux constats et recommandations des visites passées.

Devis type

Liste de prix des fournisseurs et prestataires



Documents de référence pouvant servir à estimer les coûts d'une intervention, réparation et ainsi pouvoir :

- 1/ appuyer les gestionnaires (comités) à faire leurs prévisions
- 2/ vérifier les bilans des comptes des gestionnaires

Bilan des visites

AXE	Village	TECHNIQUE				GESTION				
		Etat Réseau	Etat Robinet	Vérif consignes	Consignes	Gestion CE (financ/	Taux BA	Versement	Vérif consig	Consignes
		0/1	X/Y	X/Y	...	0/1	%	0/1	X/Y	...

Permet de voir les informations essentielles liées au suivi financier

Bilan des comptes

Tout comme les gestionnaires doivent faire leur bilan des comptes, le STEAH doit aussi faire cet exercice et le communiquer de façon transparente aux habitants de la commune (exemple fictif).

Nature	Dépenses	Recettes
Missions / diagnostics	150 000	
Frais de fonctionnement (bureau, fournitures...)	120 000	
Salaires	110 000	
Redevances		300 000
Ateliers, déplacements	50 000	
Budget EAH commune		200 000
Total	430 000	500 000
Bilan		70 000 Ar

Information, Redevabilité et Transparence

Rôles et responsabilités



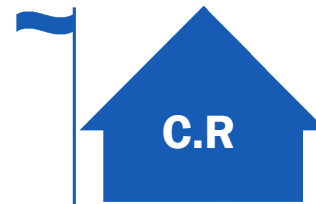
Rôles du STEAH

• L'agent du STEAH rédige des rapports pour l'équipe communale et leur fait part oralement des informations et constats importants,

• Il met à jour des dossiers pour chaque système AEP concernant leur suivi technique et financier (met à jour le Plan Communal de Développement)

• Communique auprès de chacun et fait passer les messages entre les gestionnaires, la commune et les usagers

• Appui l'équipe communale pour la relation avec la DREAH, les autorités du district et autres acteurs de l'eau



Rôles de l'équipe communale

• Prend en compte les informations transmises par le STEAH

• Demande les rapports d'activités

• Communique avec la DREAH, autorités du district (pour informer des résultats, pour des besoins en renforcement de capacités...)

Exemples d'indicateurs de Redevabilité /Transparence

- Remise de rapports d'activités dans les délais impartis
- Organisation d'Assemblées Générales
- Nombre de réclamations
- Traitement des réclamations

Exemples d'outils

• Réunion/ Rapports



L'agent du STEAH doit fournir des rapports à l'équipe communale pour l'informer de ses observations et avoir leur avis.

• Affichage

Par ailleurs, le STEAH et la commune doivent informer les usagers ou les autorités concernées et assurer ainsi de la transparence, une adhésion au service et une continuité de la cotisation.

Les Dina et règlements doivent être connus de tous.



Supports de sensibilisation



Outils permettant d'expliquer aux usagers l'importance de payer pour le service de l'eau ou comment s'organiser pour cotiser et définir un budget de maintenance

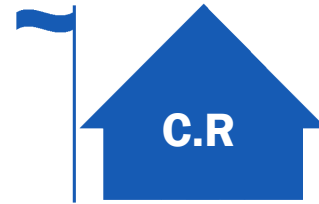
Archivage et Historique

Rôles et responsabilités



Rôles du STEAH

- Dispose de synthèses des observations et des priorités
- Archive les informations liées aux données techniques des ouvrages, les documents administratifs (contrats, règlements liés à la gestion des ouvrages et au STEAH) et classe ces dossiers



Rôles de l'équipe communale

- S'assure que les dossiers sont organisés



Comment se situer par rapport à ce que les précédentes équipes communales ont voulu faire ?

La politique de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène doit être indépendante des élus et sert avant tout la population. Il est donc important que les informations et dossiers se transmettent d'une équipe à l'autre.

Exemples d'outils

Rapports / Affichage

Les tableaux synthétisant les résultats et les conclusions des visites doivent permettre de suivre les évolutions et de garder une trace.

L'archivage des comptes rendus doit être fait de manière à ce que l'on puisse retrouver facilement les décisions qui ont été prises.

Une représentation cartographique permet d'avoir une vision d'ensemble.

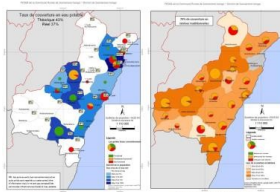


Classement des dossiers

L'organisation dans des étagères et classeurs doit permettre de retrouver facilement :

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> -Les contrats de délégation des délégataires -Les contrats des techniciens villageois -Les procès-verbaux des réunions -Les budgets annuels et informations financières -Les délibérations -Les arrêtés | <ul style="list-style-type: none"> -Les cartes générales de localisation des villages et des ouvrages -Les informations sur les caractéristiques techniques des ouvrages -Les procès-verbaux de réception -Les comptes rendus des diagnostics et leurs synthèses et bilans -Les outils de travail (guides, supports, posters...) |
|--|---|

Plan Communal de Développement



La mise à jour du plan d'action du volet EAH du PCD (ou PCDEAH) permet de mesurer les avancées de la commune en matière d'EAH.

La mise à jour des cartes grâce à la compilation annuelle des informations des visites de diagnostics permet d'actualiser la situation concernant la couverture en eau et en assainissement.

Devenir officiellement habilité en tant que maître d'ouvrage

Les communes rurales sont les maîtres d'ouvrages – *article 41 du code de l'eau de 1999* - mais pour pouvoir exercer ces attributions elles doivent satisfaire à certains critères :

- mettre en place un **STEAH** fonctionnel – Service Technique de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène.
- présenter un plan de développement communal et communautaire, sur une période d'au moins de deux ans, du service public d'eau, d'assainissement et d'hygiène – **volet EAH du PCD** (ou PCDEAH),
- Respecter l'ensemble des obligations administratives, financières, budgétaires et comptables inscrites dans les lois et règlements organisant les Collectivités Territoriales Décentralisées :
 - définir un **Plan de Travail Annuel** (PTA) pour le secteur EAH,
 - disposer d'un **budget dédié au secteur EAH** (incluant le financement du STEAH et la rémunération de son agent technique)
 - l'équipe communale doit suivre ce budget (dépenses, recettes) et faire des rapports financier au niveau du district pour contrôle de légalité.
- mettre en place des moyens nécessaires pour le *développement* de nouveaux systèmes:
 - l'accueil des Systèmes d'Eau et/ou d'Assainissement = disposer d'un **inventaire des ouvrages** et de la situation des villages concernant la couverture en eau et assainissement = **volet EAH du PCD** (ou PCDEAH)
 - le lancement d'appels d'offres aux fins de sélectionner un Délégué de Gestion privé : dont notamment l'instauration d'une **Commission d'Appel d'Offre**.

Ce guide a été réalisé dans le cadre du projet « [Amélioration de l'accès à l'eau potable et l'assainissement](#) » mis en oeuvre par Inter Aide qui vise à :

- Renforcer les dispositifs d'accès à l'eau potable dans les communes et les villages ruraux de Madagascar,
- Améliorer l'assainissement des villages et les aptitudes des usagers en matière d'hygiène et de consommation d'eau potable.
- Etablir des dispositifs de suivi, de gestion et d'entretien des ouvrages nouvellement aménagés ou pré-existants.

D'autres articles détaillant l'approche du projet Inter Aide ainsi que des informations complémentaires sur la Maitrise d'Ouvrage Communale sont disponibles:

- sur la plateforme d'échange d'expériences « Pratiques »: www.interaide.org/pratiques/

Et

- sur le blog Inter Aide EAH Madagascar: www.interaide.org/watsan/mada

Les actions d'Inter Aide dans le domaine EHA à Madagascar sont réalisées avec le soutien des partenaires techniques et financiers suivants :



Projet cofinancé par
L'UNION EUROPEENNE



AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT



SYNDICAT
DES EAUX
D'ILE DE
FRANCE



AGENCE DE L'EAU
ARTOIS - PICARDIE



Agence de l'eau
eau
seine
NORMANDIE

GRANDLYON
la métropole

Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité d'Inter Aide et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des partenaires financiers.



Lancement et suivi de programmes concrets de développement

Lot II H 21 ter, Nanisana, Tana 101, Madagascar
44 rue de la Paroisse, 78000 Versailles, France

interaide@interaide.org