



 **PPIAF**
FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVEE

DIAGNOSTIC DE LA GESTION DE L'EAU EN MILIEU URBAIN AUX COMORES : FOMBONI ET MUTSAMUDU



28/11/2013

Rapport final

Version

Définitive



Auteurs : Thomas Barbat / Jos Van Gastel / Wardat Monjoin

Contrôle qualité : Martin Buchsenschutz

Sommaire

A. RESUME EXECUTIF.....	8
A.1. DIAGNOSTIC	8
A.2. RECOMMANDATIONS.....	10
B. INTRODUCTION.....	13
B.1. CONTEXTE	13
B.2. OBJECTIFS DE L'ETUDE	13
B.3. APPROCHE.....	14
B.4. REMERCIEMENTS	15
C. GENESE DU PROJET	16
C.1. OBJECTIFS DU PROJET	16
C.2. COMPOSANTE INVESTISSEMENT	17
C.3. COMPOSANTE SENSIBILISATION.....	20
C.4. CADRE INSTITUTIONNEL ET CONTRACTUEL DE L'EXPLOITATION	23
C.5. VOLONTE POLITIQUE.....	32
C.6. ETAT DES INFRASTRUCTURES A GERER & OUTIL COMMERCIAL.....	33
C.7. VIABILITE FINANCIERE / BUSINESS PLAN	36
C.8. DIAGNOSTIC DES CONDITIONS PREALABLES DE MISE EN DELEGATION.....	38
D. DIAGNOSTIC DE L'EXPLOITATION DU SERVICE D'EAU A FOMBONI.....	39
D.1. VIE DU CONTRAT.....	39
D.2. ANALYSE DES PERFORMANCES	42
D.3. PROJETS EN COURS A FOMBONI	52
D.4. ANALYSE SWOT	54
E. DIAGNOSTIC DE L'EXPLOITATION DU SERVICE D'EAU A MUTSAMUDU	55
E.1. VIE DU CONTRAT.....	55
E.2. ANALYSE DES PERFORMANCES	57
E.3. PROJETS EN COURS A MUTSAMUDU	69
E.4. ANALYSE SWOT	70
F. RECOMMANDATIONS.....	72
F.1. RECOMMANDATIONS GENERALES.....	72
F.2. OPTIONS DE PSP/PPP POUR LA GESTION DE L'EAU EN MILIEU URBAIN	75
F.3. RECOMMANDATIONS POUR FOMBONI	82
F.4. RECOMMANDATIONS POUR MUTSAMUDU.....	85
G. ANNEXES.....	87

Accronymes

AEP	Adduction d'eau potable
AEPA	Adduction d'eau potable et assainissement
AEPU	Adduction d'eau potable urbaine
AFD	Agence française de développement
APS	Avant-projet sommaire
AT	Assistant/Assistance technique
AUE	Association des usagers de l'eau
AUEFD	AUE Fomboni-Djoezi
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
BTP	Bâtiments-travaux publics
CA	Chiffre d'affaire
CAP	Connaissances, Attitudes et Pratiques
CGE	Comité de gestion de l'eau
CMOD	Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée
CODEV	Financement SCAC/Ambassade de France
CR	Compte rendu
DAF	Directeur administratif et financier
DAO	Dossier d'appel d'offres
DG	Directeur général
DGEME	Direction Générale de l'Energie, des Mines et de l'Eau
DIGRAP	Diagnostic Global, Rapide et Participatif
DN	Diamètre nominal
DRE	Direction régionale de l'eau
DREE	Direction régionale de l'eau et de l'énergie
DREA	Direction régionale de l'eau et de l'Assainissement
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DSP	Délégation de service public
EDA	Electricité d'Anjouan
EIES	Etude d'impact environnemental et social
EPPAM	Société en charge de la gestion du port autonome de Mutsamudu
FACD	Fonds d'Appui au Développement Communautaire
HSF	Hydraulique Sans Frontière
ID	Initiative Développement
IEC	Information, Education, Communication
KMF	Francs comoriens
MA-MWE	Société nationale comorienne en charge de l'eau et de l'électricité
MEEMITPTATUH	Ministère en charge de l'eau aux Comores
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
MPEEIA	Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat
MS	Microsoft
OBA	Output based aid
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEPA	Projet d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement
PAGEC	Projet d'Appui à la Gestion Communautaire de l'eau
PDG	Président directeur général

PEHD	Polyéthylène haute densité
PIEE	Projet Infrastructure, Eau et Environnement
PNUD	Programme des nations-unies pour le développement
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
PPP	Partenariats public-privé
PSP	Participation du secteur privé
PSS / SSP	Projet de Soutien aux Services
PV	Procès-verbal
SETC	Société d'Etude Technique et de Construction
SOGEM	Société de Gestion de l'Eau de Mohéli
SWOT	Analyse forces-faiblesses, opportunités-menaces
TDR	Termes de référence
UCE	Unions des Comités d'Eau
UCEA	Unions des Comités d'Eau d'Anjouan
UCEM	Unions des Comités d'Eau de Mohéli
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USD	Dollars américains
VAP	Volonté à payer
WASH	Programme "Water, Sanitation and Hygiene"
WSP	Water and Sanitation program

Table des figures

Figure 1 : Supports de communication.....	22
Figure 2 : Schéma contractuel	24
Figure 3 : Mode de gestion du service de l'eau.....	26
Figure 4 : La Maison de l'eau, Fomboni.....	40
Figure 5 : Photo d'un panneau informatif de la SOGEM	51
Figure 6 : Analyse SWOT – Gestion de l'eau à Fomboni.....	54
Figure 7 : Photos du réseau de distribution tertiaire à Mutsamudu.....	59
Figure 8 : Analyse SWOT – Gestion de l'eau à Mutsamudu	71
Figure 9 : Option de PSP, risque et couverture des charges	76
Figure 10 : Options de PSP, risque, couverture des charges et mécanismes de compensation.....	77
Figure 11 : Mode de gestion du service de l'eau proposé pour Fomboni - Affermage.....	81
Figure 12 : Mode de gestion du service de l'eau proposé pour Mutsamudu – Régie municipale	82
Figure 13 : Localisation et étendue du réseau AEP du Mutsamudu – Ouani	117
Figure 14 : Localisation et étendue du réseau AEP de Fomboni – Djoezi	118

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des charges d'exploitation	29
Tableau 2 : Grilles tarifaires eau de Mutsamudu et Fomboni	31
Tableau 3 : Hypothèses de taux de recouvrement.....	37
Tableau 4 : Formations ayant bénéficiés au personnel SOGEM.....	43
Tableau 5 : Projets réalisés par la SOGEM et sources de financement.....	44
Tableau 6 : Nouveaux branchements effectués par la SOGEM.....	47
Tableau 7 : Taux de recouvrement SOGEM 2009-2012	47
Tableau 8 : Comptabilité SOGEM 2009 à 2011.....	49
Tableau 9 : Nouveaux branchements effectués par la SETC AEPU	61
Tableau 10 : Taux de recouvrement SETC AEPU 2008-2010	62
Tableau 11 : Factures encaissées par SETC AEPU en 2009 en KMF.....	62
Tableau 12 : Factures encaissées par SETC AEPU en 2010 en KMF.....	63
Tableau 13 : Comparaison des charges, produits et recettes de SETC AEPU avec les prévisions du business plan pour 2009 et 2010	66
Tableau 14 : Répartition des ménages par localité et tranche de revenu mensuel par tête.....	67

A. RESUME EXECUTIF

Les systèmes d'alimentation en eau des localités de Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan et de Fomboni – Djoezi à Mohéli ont fait l'objet d'importants travaux de réhabilitation et d'extension en 2007-2008 sous maîtrise d'ouvrage du Fonds d'Appui au Développement Communautaire (FADC) et sur financement de la Banque mondiale. Dans la foulée, afin de pérenniser ces travaux et pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers, la gestion des systèmes d'alimentation en eau a été confiée à des opérateurs privés recrutés par voie d'appel d'offres, tout en conservant une implication forte des associations d'usagers de l'eau (AUE). Deux contrats de type 'affermage simplifié' ont donc été signés en 2008 par les Mairies et les AUE pour 5 ans : avec la société SETC à Mutsamudu et avec la société SOMOCOR à Fomboni. En parallèle, une campagne de sensibilisation aux bénéfices d'une eau propre et à l'hygiène a été menée.

L'objectif de l'étude est de réaliser un diagnostic des deux opérations de délégation de gestion des services d'eau des localités de Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan d'une part et de Fomboni – Djoezi à Mohéli d'autre part, et sur cette base, de trouver le bon niveau de participation du secteur privé (PSP) au service privé pour chacun des deux ensembles. Plus largement, il s'agit de proposer des recommandations pour l'amélioration de la gestion du service d'eau.

A.1. DIAGNOSTIC

La délégation de gestion à Mutsamudu est un échec : la municipalité a repris la gestion du service public en 2011 avant que le contrat n'arrive à terme. A Fomboni, l'exploitant a réussi à maintenir son activité malgré des difficultés importantes. Afin de déterminer les causes des réussites et des échecs du modèle appliqué aux deux ensembles, le diagnostic s'est tout d'abord intéressé aux conditions de mise en délégation. Il apparaît que, au moment des mises en délégation, les conditions n'étaient pas réunies pour que la délégation de l'exploitation des réseaux d'eau des villes de Fomboni et de Mutsamudu se déroule convenablement et permette l'atteinte des attentes placées dans le projet initial :

- Le cadre institutionnel et juridique en vigueur est dépassé et en contradiction avec les contrats mis en place ;
- La volonté politique et l'appropriation par les parties prenantes, en particulier les autorités publiques locales, si elles ont pu exister au moment de la préparation de la mise en délégation, n'ont pas pu être maintenues au niveau adéquat tout au long du contrat ;
- L'état des infrastructures à gérer, en particulier le réseau de distribution tertiaire, n'était pas d'un niveau suffisant pour permettre à un exploitant d'obtenir des résultats convenables en terme de qualité de l'eau et donc de s'affirmer en tant qu'exploitant efficace et légitime auprès de la population ;

- L'outil commercial mis à la disposition des exploitants était inexistant ou défaillant (absence ou faible nombre des compteurs d'eau, impossibilité de couper l'eau à Mutsamudu, mauvais état du réseau de distribution) ;
- La viabilité financière des deux opérations de délégation de gestion était basée sur des données et hypothèses a posteriori trop optimistes aboutissant à une surestimation des recettes des exploitants et une sous-estimation du tarif d'équilibre ;
- Un système de suivi et de contrôle insuffisant : les moyens financiers des AUE pour réaliser le contrôle de l'exploitant dépendent d'une redevance qui ne pouvait être perçue que si les exploitants arrivaient à couvrir leurs charges d'exploitation, ce qui ne fut pas le cas.

Le service public de l'eau potable de Mutsamudu s'est dégradé entre 2008 et 2013. On peut parler à l'heure actuelle d'absence de service public d'eau dans la ville : les interventions sur le réseau ne sont pas contrôlées et la situation est critique. Outre une délégation de l'exploitation dans des conditions défavorables, les raisons de cet échec sont (i) la vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution (pertes en eau, dégradation de la qualité de l'eau malgré les efforts de réhabilitation menés en 2007-2008 au niveau de l'adduction, impossibilité de procéder à des coupures individuelles, branchements pirates, etc.), (ii) la faible volonté à payer des usagers pour une eau de mauvaise qualité engendrant un problème de recouvrement insupportable pour l'exploitant (taux de recouvrement inférieur à 13%), (iv) le manque de moyens financiers des différents acteurs (Gouvernorat, Mairie, AUE, exploitant) qui ne leur ont pas permis de mettre en œuvre les actions ou travaux envisagés pour améliorer la situation, et (v) les capacités de gestion technique et administrative insuffisantes des acteurs locaux (Mairie, AUE, exploitant) compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Le simple fait que l'exploitant ait pu se maintenir à Fomboni malgré des conditions initiales défavorables constitue une réussite importante. La SOMOCOR a créé la SOGEM comme filiale en charge de ses activités dans le secteur de l'eau. Si l'exploitation du service public de l'eau est restée largement déficitaire, l'activité de la SOGEM a néanmoins pu être maintenue grâce à une diversification des activités rendue possible par une bonne entente avec l'AUE et à une capacité avérée à mobiliser des financements auprès des bailleurs. Même si le réseau de distribution tertiaire de Fomboni est également vétuste, il est mieux conçu que celui de Mutsamudu et moins sujet aux phénomènes de piquetages. En particulier, il permet à l'exploitant de procéder à des coupures d'eau auprès des mauvais payeurs, ce qui a permis à la SOGEM d'obtenir un taux de recouvrement variant entre 62% et 77% en fonction des années contre des taux de 7% à 13% seulement pour SETC à Mutsamudu.

La capacité à mobiliser des financements auprès de la coopération internationale et un réseau de distribution plus fonctionnel sont les deux raisons qui expliquent le relatif succès de l'opération de délégation de gestion à Fomboni. La situation n'en reste pas moins précaire. Pour pérenniser les acquis, un soutien fort de la puissance publique à l'exploitant est nécessaire.

On peut également noter que, si Fomboni est un petit bourg avec des caractéristiques le rapprochant d'une zone rurale et constitue donc un terrain favorable aux approches communautaires, il n'en n'est pas de même pour Mutsamudu dont les caractéristiques sont véritablement urbaines.

A.2. RECOMMANDATIONS

A.2.1. Pour les deux villes

- Poursuivre, au niveau national, la **réforme du secteur** de l'eau afin de clarifier les responsabilités des différents acteurs ainsi que la politique sectorielle nationale, et poursuivre les transferts de compétences et de moyens aux municipalités dans le cadre de la **décentralisation** ;
- Lancer des **opérations de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation** visant à réduire le gaspillage, améliorer le paiement des factures (concept « paiement = participation à l'amélioration du service »), accompagner les projets en cours, et à préparer les populations à la facturation au compteur (pose des compteurs, relèves, paiement, coupures en cas d'impayés) ;
- Préparer et mettre en œuvre un **projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs** ;
- Faire évoluer le rôle de l'AUE de celui de maître d'ouvrage délégué à celui d'association de consommateurs.

A.2.2. Pour Fomboni

Malgré les difficultés, l'exploitant a réussi à maintenir son activité et continue à assurer l'exploitation du réseau bien que le contrat soit arrivé à échéance. La recommandation principale pour Fomboni est de capitaliser sur cet acquis et de renforcer le système en permettant à l'exploitant de couvrir son activité exploitation.

Actions à court terme

- **Préparer et signer un avenant au contrat existant pour pérenniser l'existant (action à mener dans les prochains mois) pour remédier au vide contractuel.** L'avenant pourrait avoir une durée de 2 ou 3 ans pendant lesquels les travaux liés au projet PAEPA seraient exécutés et le nouveau contrat de délégation préparé et négocié sur la base d'un nouveau plan d'affaire. Il pourrait prévoir une **subvention d'exploitation**.
- Préparer et mettre en œuvre un **projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs** en complément et en coordination avec le projet PAEPA ;
- Mettre un place un partenariat avec un opérateur plus expérimenté du secteur de l'eau de type **'water operating partnership'** pour la SOGEM.
- Conclure **un accord d'approvisionnement ou de partenariat avec la MA-MWE** (pièces de rechanges, produits chimiques, etc.) ;
- Les travaux réalisés dans le cadre du projet PAEPA devraient améliorer l'approvisionnement en eau des localités de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi. Le

dialogue sur les modalités de gestion du service de l'eau dans ces localités pourra donc être renoué. Deux cas pourront être proposés :

- Une distribution de l'eau sur le territoire de ces 3 localités directement par la SOGEM. La SOGEM pourrait ouvrir une succursale à Djoezi ;
 - Si les 3 localités refusent de confier la distribution de l'eau sur leur territoire à la SOGEM et préfèrent la gérer via une autre structure (ex : CGE ou AUE des localités), cette structure devra acheter l'eau en gros à la SOGEM.
- La SOGEM doit procéder à des **relevés hebdomadaires des compteurs de production** et se doter d'un **règlement de service**.

Actions à moyen terme

Les actions à mettre en œuvre à moyen terme à Fomboni sont les suivantes :

- Mettre en place un **nouveau contrat d'affermage simplifié** avec la DREE et les communes comme autorités délégantes. Tant que les capacités des municipalités sont trop faibles, la DREE assurerait seule le suivi et le contrôle du contrat. Le contrat devrait inclure une meilleure définition du niveau de service attendu sur la base d'un plan d'affaire viable avec un tarif abordable pour la population (dont tarification au volume). Une subvention d'exploitation devra être maintenue ou un autre mécanisme de compensation introduit tant que l'exploitation n'est pas équilibrée financièrement ;
- Confier à la DREA et aux communes **le suivi et le contrôle de l'exploitant**. Un système de suivi du contrat d'affermage par audit externe chaque année ou tous les 6 mois pourrait être mis en place.
- **Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique**, DREE et Mairie, dans le cadre de projets annexes.

A.2.3. Recommandations pour Mutsamudu

La situation du secteur de l'eau à Mutsamudu est critique. La mairie de Mutsamudu essaie de relancer un service public de l'eau avec des moyens très limités. Un plan d'urgence est nécessaire. Il n'est pas possible de confier la gestion du système d'alimentation en eau potable (AEP) à un exploitant privé sur la base d'un PPP compte tenu de l'état du réseau et de la difficulté à recouvrer les factures.

Actions à court terme : le plan d'urgence

- Mobiliser des ressources financières pour **payer les interventions des plombiers** pour permettre un entretien minimum du réseau voir pour les salarier ;
- **Mettre en place une régie municipale intercommunale**. Les comptes de la régie seraient séparés de ceux de la Mairie afin de mettre en œuvre le principe de « l'argent de l'eau pour développer le secteur de l'eau » et disposer d'une comptabilité claire, distinguant exploitation et investissement ;

- Mise en place d'un plan d'urgence avec trois composantes :
 - Une composante « **Réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et pose de compteurs** », en complément et en coordination avec le projet PAEPA ;
 - Une composante « **Renforcement de capacité & gestion du service public de l'eau** » visant à aider la Mairie de Mutsamudu à créer et mettre en place sa régie municipale (structuration, organigramme, moyens, outils de suivi & facturation, formations, etc.). Ce soutien pourrait prendre la forme d'une assistance technique ou d'un contrat de service ;
 - Une composante « **Mobilisation sensibilisation, et éducation de la population** ».
- En parallèle au plan d'urgence du secteur de l'eau, un projet de renforcement des capacités de gestion de la Mairie (gestion administrative et financière de la Mairie).

Actions à moyen terme

Les actions à mettre en œuvre à moyen terme à Mutsamudu dépendront fortement des résultats atteints grâce aux actions menées à court terme. Les travaux de réhabilitation du réseau de distribution et les opérations de pose des compteurs ainsi que les actions de mobilisation et sensibilisation seront à poursuivre.

En fonction des progrès réalisés, la question de la participation du secteur privé dans l'exploitation de l'eau à Mutsamudu pourra être posée à nouveau. Avant d'envisager des solutions de type PPP (affermage, concession, etc.), il faudra certainement passer par des contrats de PSP de type « contrat de management » ou « contrat de régie ».

B. INTRODUCTION

B.1. CONTEXTE

Les systèmes d'alimentation en eau des localités de Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan (entre 25 000 et 30 000 habitants) et de Fomboni – Djoezi à Mohéli (entre 15 000 et 20 000 habitants) ont fait l'objet d'importants travaux de réhabilitation et d'extension en 2007-2008 sous maîtrise d'ouvrage du Fonds d'Appui au Développement Communautaire (FADC) et sur financement Banque mondiale (composante 4 du projet '*P084315 Services Support Project (SSP) in Comoros*').

Dans la foulée, afin de pérenniser ces travaux et pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers, la gestion des systèmes d'alimentation en eau a été confiée à des opérateurs privés, après un processus d'appel d'offres, tout en conservant une implication forte des associations d'usagers de l'eau (AUE). Deux contrats de type « affermage simplifié » ont donc été signés en 2008 par les Mairies et les AUE pour 5 ans : avec la société SETC à Mutsamudu et avec la société SOMOCOR à Fomboni. En parallèle, une campagne de sensibilisation aux bénéfices d'une eau propre et de l'hygiène a été menée.

Ces actions ont été réalisées dans un contexte d'instabilité politique forte se traduisant par une implication alors limitée du Gouvernement de l'Union des Comores dans les projets se déroulant sur les îles d'Anjouan et de Mohéli, et une baisse du soutien des bailleurs de fonds internationaux.

Les opérateurs privés et leurs partenaires publics ont rencontré de grandes difficultés qui ne leur ont pas permis d'améliorer la qualité du service au niveau initialement envisagé par le projet, en particulier en ce qui concerne la potabilité de l'eau. Si à Fomboni, l'opérateur privé continue à assurer l'exploitation du service d'eau malgré les difficultés, il n'en est pas de même à Mutsamudu où les autorités publiques locales ont retiré la gestion de l'eau à l'opérateur privé environ deux ans et demi après la signature du contrat. Dans les deux cas, les opérateurs privés ont connu des difficultés importantes pour recouvrer les factures auprès des usagers et donc pour couvrir leurs charges d'exploitation et améliorer la qualité du service.

B.2. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

L'objectif de l'étude est de réaliser un diagnostic des deux opérations de délégation de gestion des services d'eau des localités de Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan d'une part et de Fomboni – Djoezi à Mohéli d'autre part et, sur cette base, de trouver le bon niveau de participation du secteur privé (PSP) au secteur pour chacun des deux ensembles. Plus largement, il s'agit de proposer des recommandations pour l'amélioration de la gestion du service d'eau.

Sur la base du diagnostic, il convient ainsi de vérifier la pertinence du modèle actuel de gestion du service d'eau dans les deux ensembles en tenant compte du contexte particulier aux deux îles :

- Si le modèle est adapté, quelles améliorations pourraient lui être apportées dans le cadre de futurs contrats ? Dans quelles conditions serait-il possible de répliquer le modèle à d'autres villes ?
- Si le modèle n'est pas adapté, quel modèle de gestion ou option de PSP serait le plus indiqué ou quels ajustements faut-il apporter au modèle actuel ?

Les résultats et les recommandations de l'étude seront partagés avec l'ensemble des parties prenantes du secteur de l'eau aux Comores afin de contribuer aux réflexions en cours portant sur le cadre juridique et institutionnel du secteur au travers du Projet d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement (PAEPA) soutenu par la Banque africaine de développement (BAD).

B.3. APPROCHE

Pour déterminer le modèle de gestion des services d'eau le mieux adapté aux localités de Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan d'une part et de Fomboni – Djoezi à Mohéli d'autre part, il convient d'abord de bien analyser les performances du système actuel. Le diagnostic vise à déterminer les causes des réussites et des échecs du modèle appliqué aux deux ensembles. Cette démarche s'apparente à une évaluation sans prétendre à l'exhaustivité propre à ce type d'étude.

Ainsi, avant d'analyser les performances du modèle de gestion pendant les cinq années de contrat, pour bien comprendre les liens de causalités justifiant le niveau de performance atteint, il est tout d'abord nécessaire de revenir sur la genèse du projet (objectifs, mise en place, travaux de réhabilitation, sensibilisation, processus de sélection des partenaires privés etc.) afin de vérifier que les conditions préalables pour la délégation de l'exploitation des systèmes d'eau à des opérateurs privés étaient réunies :

- Cadre institutionnel et juridique adéquat ;
- Forte volonté politique et appropriation par les parties prenantes, en particulier les acteurs locaux ;
- Réseau à gérer en bon état ;
- Outil commercial disponible (compteur d'eau et possibilité de couper l'eau) ;
- Business plan démontrant la viabilité financière de la mise en délégation ;
- Système de suivi et contrôle existant et efficient.

Une mission de deux semaines aux Comores a permis au Consultant de rencontrer les principaux acteurs du service de l'eau de Mutsamudu et de Fomboni et de réunir la documentation nécessaire au diagnostic. Ces échanges fructueux ont permis d'échanger sur l'historique des deux contrats, la situation actuelle et les pistes d'amélioration.

Sur la base du diagnostic et afin d'améliorer la gestion des services d'eau à Mutsamudu et Fomboni, des recommandations sont présentées sous forme de plans d'action, un pour chaque ville.

Le diagnostic et les recommandations détaillés dans le présent rapport intermédiaire ont été exposés et discutés aux Comores pendant trois ateliers qui ont réuni les principaux acteurs du secteur de l'eau des deux villes. Les observations reçues pendant ces ateliers ont permis d'ajuster l'analyse et les recommandations. Il est en effet important que les parties prenantes s'approprient et s'accordent sur les principales conclusions et recommandations afin d'arriver à un consensus sur la démarche à adopter pour améliorer la gestion du service de l'eau dans chacune des deux villes. Les ateliers ont concouru à cet objectif. Les comptes rendus des ateliers sont disponibles en annexe 10 et les présentations MS Powerpoint projetées par le Consultant en annexe 12.

Pendant les ateliers, le Consultant a distribué aux participants des CD-Rom contenant une base de documentaire de 51 documents de référence (études, manuels, guides etc.) relatifs à la gestion du service public de l'eau potable et de l'assainissement des petits centres urbains et organisés. Ainsi, les ateliers ont été l'occasion de renforcer les capacités des participants sur les sujets suivants :

- Organisation du service public de l'eau & PPP ;
- Financement et tarification ;
- Exploitation, entretien et maintenance ;
- Communication ;
- Suivi, contrôle et régulation ;
- Expériences dans d'autres pays ;
- Résolution des conflits.

B.4. REMERCIEMENTS

Le Consultant souhaite remercier l'ensemble de ses interlocuteurs comoriens pour leur disponibilité, leurs contributions et, plus largement, pour l'accueil réservé aux membres de l'équipe Nodalis Conseil, et en particulier toute l'équipe du FADC, et en premier lieu sa Directrice, Madame Doulfat Dhilkamal, pour avoir grandement facilité l'organisation des missions.

C. GENESE DU PROJET

C.1. OBJECTIFS DU PROJET

Les contrats de délégation de gestion pour l'approvisionnement en eau des centres urbains de Fomboni et Mutsamudu ont été mis en place dans le cadre du Projet de Soutien aux Services (PSS) de la Banque Mondiale, réalisé entre 2004 et 2011.

La composante 4 « Adductions d'eau en milieu urbaine » du PSS se composait de certaines activités initialement prévues dans le cadre du « Projet Infrastructure, Eau et Environnement » (PIEE) de la Banque Mondiale. Ce projet devait être exécuté sur une période de 5 ans à partir de l'année 2001 mais a été clôturé prématurément par le Gouvernement en 2003. Cependant, au moment de la clôture, le Gouvernement et la Banque Mondiale ont convenu que les activités critiques de réhabilitation et d'extension de l'approvisionnement en eau en milieu urbain à Anjouan et Mohéli seraient transférées au projet PSS qui était à ce moment en préparation.

Les activités relevant de cette composante seraient mises en œuvre par le Fonds d'Appui au Développement Communautaire (FADC) en tant que maître d'ouvrage délégué des communes concernées. La sous-composante « Eau » avec une valeur de 2.1 millions USD comprenait trois types d'activités:

1. Des travaux de réhabilitation des installations d'approvisionnement en eau afin d'améliorer la qualité de l'eau et sa disponibilité dans les centres urbains à Anjouan et Mohéli ;
2. Une campagne de sensibilisation orientée sur le lien entre l'eau potable et l'hygiène;
3. La mise en place des structures de gestion appropriées impliquant à la fois les usagers représentés par les Associations d'Usagers d'Eau (AUE) et les opérateurs privés locaux, afin d'assurer d'une part que les communautés se sentent propriétaires de leurs systèmes d'eau et d'autre part que les services de l'eau soient fournis de manière professionnelle.

L'objet de la présente étude est d'évaluer :

- la performance des structures de gestion des services d'eau dans les villes de Fomboni et Mutsamudu et ;
- la portée de la participation du secteur privé.

Cette mission de type diagnostic s'apparente en fait à une évaluation de la réalisation de l'activité 3 du projet PSS. Pour une bonne compréhension de l'état de l'affaire, il est essentiel de prendre en compte les résultats des deux autres activités, ainsi que la logique d'ensemble du projet.

Dans les sections suivantes (§ C.2 et C.3), une évaluation rapide des résultats des composantes 1 et 2 du projet sera présentée. Puis, les conditions de mise en délégation de gestion des services d'eau des deux villes seront analysées (§ C.4 à C.9). Cette base apporte une perspective importante pour effectuer le diagnostic de la gestion de l'eau à Fomboni (Partie D) et Mutsamudu (Partie E), et en éclairer les réussites et les échecs.

C.2. COMPOSANTE INVESTISSEMENT

C.2.1. Une version réduite du PIEE

La composante « investissement » dans le secteur de l'eau en milieu urbain a connu des changements considérables au cours du PSS. A l'origine, l'intention était de remettre en état et d'améliorer les systèmes d'approvisionnement en eau dans 5 centres urbains à Anjouan (Mutsamudu, Domoni et Ouani) et Mohéli (Fomboni en Djoezi). Bientôt, il est apparu que le budget de 2,1 millions de dollars alloué à ce volet était largement insuffisant, raison pour laquelle le projet a été réduit au profit des deux capitales d'Anjouan (Mutsamudu) et de Mohéli (Fomboni). Par la suite, le périmètre des travaux dans ces deux villes a également été réduit. Initialement, il était prévu de réhabiliter et d'étendre les systèmes d'approvisionnement en eau de ces deux villes depuis les captages jusqu'aux réseaux de distribution (inclus). Compte tenu des fluctuations du taux de change et des coûts plus élevés que prévu des travaux de réhabilitation des captages, des conduites de transport et des réservoirs, la réhabilitation des réseaux de distribution en aval à l'intérieur des villes a été fortement réduite, voire annulée.

Après deux réaffectations budgétaires, l'investissement total dans les travaux urbains de l'eau a été augmenté à 2,9 millions USD. Les systèmes d'adduction d'eau des capitales de Mohéli (Fomboni) et d'Anjouan (Mutsamudu) ont été opérationnels depuis le 1er novembre 2008. La réception définitive des travaux a eu lieu en décembre 2008 à Fomboni et en septembre 2009 à Mutsamudu. Les travaux étaient basés sur l'étude de BCEOM, réalisée durant les années 2002 et 2003 dans le cadre du projet « Infrastructures, Eau et Environnement » de la Banque Mondiale. Les travaux ont été dimensionnés pour satisfaire la demande en eau à l'horizon 2030.

C.2.2. Fomboni

Une carte sommaire du réseau AEP de Fomboni-Djoezi est présentée en annexe 9. Les travaux d'extension et de réhabilitation réalisés à Fomboni dans le cadre du PSS sont :

- *Un nouveau captage sur la rivière d'Oualembini.* Ce captage a remplacé le captage sur la rivière Mudugna où la ressource disponible devenait insuffisante. Le captage sur l'Oualembini, offre à la fois un débit abondant et un accès plus aisé à une altitude supérieure ;
- *Une conduite d'adduction en fonte DN 250 de 3 282 mètre linéaire.* Cette conduite relie le nouveau captage à un réservoir de 1 250 m³ de capacité. Cette conduite d'adduction passe sur presque 2 000 m dans le lit de la rivière. Selon les informations reçues,

plusieurs tronçons n'ont pas pu résister aux crues de 2011 et 2012. Il semble nécessaire de revoir le tracé de cette conduite ;

- *Un complexe de traitement et de stockage.* Ce complexe est composé d'un ouvrage de brise charge, trois ouvrages de décantation et filtration, une station de chloration et un réservoir de stockage de capacité 1 250 m³ qui alimente la ville de Fomboni. Il est à noter que la station de chloration n'est pas fonctionnelle actuellement ;
- *Une conduite principale de distribution en fonte DN 250 de 1 126 mètres de longueur.* Cette conduite relie le réservoir de stockage au réseau de distribution de Fomboni ;
- *Une conduite en fonte DN 150 de 1 645 mètres linéaires.* Cette conduite au niveau du village Bandar Salam alimente les villages de Boingoma et Djoezi.

Avant la mise en œuvre des investissements du PSS, il y avait un seul réservoir de stockage existant pour Fomboni et les villages environnants ; il s'agit du réservoir de Bonovo, de capacité 500 m³, alimenté par l'ancien captage sur la rivière Mudugna. Avec la construction du nouveau captage, du complexe de traitement et du nouveau réservoir, l'intention était d'éliminer l'ancien captage avec son adduction et son réservoir de Bonovo.

Toutefois, suite au refus des villages de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi de confier la gestion du service d'eau sur son territoire à un exploitant basé à Fomboni, les deux réservoirs sont actuellement utilisés. En effet, le nouveau réservoir qui est alimenté à partir de la nouvelle adduction du nouveau captage d'Oualembini alimente la ville de Fomboni, et l'ancien réservoir de Bonovo, qui est alimenté par le captage sur la rivière Mudugna, dessert les villages de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi.

C.2.3. Mutsamudu

Une carte sommaire du réseau AEP de Mutsamudu-Ouani est présentée en annexe 9. Les travaux d'extension et de réhabilitation réalisés à Mutsamudu dans le cadre du PSS sont :

- *Un nouveau captage sur la rivière Moina Oupetro.* Ce captage qui a remplacé l'ancienne prise d'eau sur la même rivière est situé 900 mètres à l'amont à une cote supérieure de +60 m où la ressource est abondante ;
- *Une conduite d'adduction en fonte DN 250 de 1 000 mètres linéaires.* Cette conduite relie le nouveau captage avec les deux canalisations existantes conservées, issues de l'ancien barrage ;
- *Une conduite d'adduction en fonte DN 250 de 443 mètres de longueur puis une conduite en fonte DN 150 sur 259 mètres.* Ces conduites alimentent le réservoir du Stade (500 m³) ;
- *Une conduite d'adduction en fonte DN 200 sur une longueur de 911 mètres.* Cette conduite relie le nouveau système d'adduction avec les antennes qui alimentent les réservoirs Gendarmerie (1 000 m³) et Banque Centrale (500 m³).
- *Renouvellement du réservoir Banque Centrale.*

- *Amélioration du captage existant de Hougouni.* Les travaux d'amélioration consistaient en : la déconnexion du réservoir du Stade ; la réhabilitation du réservoir de Sangani (500 m³) qui deviendrait l'unique réservoir associé à ce barrage ; curage et travaux d'étanchéité de la retenue du barrage et création d'un abreuvoir pour le bétail à l'aval immédiat du barrage.

Compte tenu des mauvaises conditions de remplissage des réservoirs à l'époque, l'étude BCEOM 2002-2003 n'a pas permis d'aboutir à des conclusions fiables sur la capacité du réseau de distribution existant. Cette étude a proposé la démarche suivante :

- Dans un premier temps, faire les travaux d'adduction préconisés, la modification du schéma d'alimentation des réservoirs et les aménagements concernant les réservoirs.
- A la suite de ces travaux, lorsque les réservoirs seront remplis en permanence, engager une étude des travaux du réseau de distribution.

C.2.4. D'importants investissements en adduction mais pas en distribution

Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que le programme d'investissement du projet PSS s'est principalement consacré à l'amélioration des prises d'eau, des systèmes de traitement d'adduction et des infrastructures de stockage. Les réseaux de distribution secondaires et tertiaires ont été moins ou pas pris en compte par le programme. Ce point est important : si, du point de vue des usagers, ces investissements ont permis d'améliorer la quantité d'eau disponible, l'impact a été nettement plus limité sur la qualité de l'eau du fait du niveau de dégradation avancé des réseaux de distribution des deux villes.

Toutefois l'intention de la Banque mondiale et du FADC était de réhabiliter les deux réseaux de distribution. Ces réhabilitations devaient être financées par un fonds de travaux, alimenté par les recettes du secteur, et réalisées par les exploitants en coordination avec les AUE. Les recettes ne se sont toutefois pas avérées suffisantes à Mutsamudu et à Fomboni comme nous le verrons plus loin.

Le projet PSS prévoyait également d'initier la population à la pratique de gestion des consommations d'eau par la pose des compteurs aux différents points de distribution et au paiement du service d'eau afin de rendre les réseaux exploitables par un exploitant privé. A Mutsamudu, le FADC a ainsi installé 500 compteurs au niveau des grands consommateurs non domestiques (administrations, hôtels, port, etc.), mais les consommateurs domestiques étaient hostiles à l'installation des compteurs à leurs domiciles. A Fomboni, quelques compteurs ont été installés dans les mosquées.

Il n'existe pas d'étude technique portant sur les réseaux de distribution tertiaires de Fomboni et de Mutsamudu. Les études du PIEE et du PAEPA n'ont pas étudié ces aspects du réseau qui sont aujourd'hui problématiques. Il est donc difficile d'évaluer le montant des investissements de réhabilitation à prévoir.

C.3. COMPOSANTE SENSIBILISATION

La composante sensibilisation reposait sur la combinaison de deux approches, à savoir :

- L'approche participative ;
- L'approche CAP (Connaissances, Attitudes et Pratiques).

L'approche participative constitue la base pour recueillir des informations et des propositions auprès de la population concernée par l'étude. L'approche CAP consiste à l'étude des Connaissances, des Attitudes et des Pratiques (CAP) de la population concernée. Les interviews qui ont été réalisées avaient pour but de :

- Comprendre et d'analyser les réalités se rapportant à la gestion de l'eau ;
- Sonder les sensibilités sur le gaspillage de l'eau ;
- Dégager les différents types de relations entre les parties prenantes ;
- Evaluer les motivations et les freins face à la volonté de payer la facture de l'eau.

Cette approche était uniquement de type 'sensibilisation' et ne comportait pas d'élément 'éducation'.

Les résultats de cette approche montrent que les pertes en eau sont dues : (i) à la vétusté du réseau (ii) au manque d'entretien du réseau (détection tardive des fuites et temps de réparation perçu comme important), (iii) à des phénomènes de gaspillage de l'eau par les usagers qui ne la perçoivent pas comme une ressource se raréfiant à protéger et à économiser. Les exploitants des réseaux quant à eux, aussi bien à Mohéli qu'à d'Anjouan, révèlent qu'ils n'ont pas les ressources financières suffisantes pour réaliser les travaux nécessaires sur leurs réseaux respectifs.

La qualité de l'eau est source d'inquiétude pour les populations. Tous les interviewés sont conscients des risques encourus à cause de la mauvaise qualité d'eau : «*Nos enfants sont souvent malades à cause de l'eau* ». D'après les enquêtes, les propos des interviewés ne relatent pas uniquement les faits mais s'arrêtent longuement sur **le ressenti**. C'est, chez eux, un besoin de faire partager leurs états d'âme et leurs sentiments en ce qui concerne la question de l'eau. **Les difficultés** vécues par cette population peuvent donc être résumées comme suit :

- Le manque d'eau répété et imprévu. Sur ce point, le terme « **souffrance** » revient ;
- La qualité de l'eau. C'est l'un des thèmes les plus notables des interventions. On déplore le manque d'hygiène et on se dit des plus inquiets. Tous s'accordent à souligner la vétusté des équipements et leur caractère archaïque, ce qui donne à l'eau une couleur de rouille, qui inquiète la population au plus haut degré.

- La facturation. Tous les interviewés, sans exception et de quelque bord qu'ils soient, critiquent la facturation établie par les entreprises. En voici les raisons :
 - Les services rendus sont déplorables, d'où ce sentiment « *qu'on n'en a pas pour son argent* » ;
 - La qualité de l'eau est inquiétante, et la population ne comprend pas comment elle doit payer cher ce produit fortement critiqué : « *Je paye quoi ? Ma mauvaise santé ?* ».

Le lien entre qualité de l'eau et paiement de l'eau (facturation) ressort donc bien. Plus concrètement, l'opinion largement rependue aux Comores, selon laquelle les populations refuseraient de payer l'eau notamment à Anjouan, par principe, et parce qu'elles estiment que « *l'eau est un don de Dieu* » non soumis à la loi du marché, **n'est pas confirmée**. Les populations identifient correctement le rôle d'une entreprise chargée de l'eau (assainissement, traitement et distribution) et conçoivent parfaitement de payer pour ce service. Pour preuve, elles payent actuellement des fournisseurs d'eau informels. Leur demande est claire et se résumerait dans ce qui suit : une eau potable et généralisée, une facturation claire et adaptée aux moyens et une gestion transparente des entreprises privées.

On reproche aux entreprises leur manque de transparence dans la gestion de la question de l'eau, on déplore la manière de traiter les bénéficiaires qui ne seraient approchés que pour payer des factures fortement contestées, et nullement pour recueillir suggestions ou doléances. Les interviewés parlent de corruption, et les factures considérées non justifiées et non transparentes, sont tout simplement rejetées. Les populations estiment que ces entreprises sont censées les servir correctement en offrant un produit de qualité et des services satisfaisants mais ne perçoivent pas les difficultés des exploitants.

Même si l'approche CAP a relevé les problèmes liés à l'exploitation et au paiement de l'eau, le programme FADC a avant tout mis l'accent sur les aspects – également très importants - hygiène & santé. Ce fut le cas du plan « Information, Education, Communication » (IEC) élaboré en janvier 2006 dans le cadre du FADC III qui a semble-t-il abordé principalement la problématique hygiène & santé. Le thème de la participation des populations au paiement de l'eau a été abordé lors de réunions communautaires ou d'émissions radios, mais le Consultant n'a pas de visibilité sur les actions et messages exacts véhiculés sur ce thème. Il apparaît toutefois que le thème du paiement de l'eau était secondaire par rapport au thème principal des actions (Hygiène et santé) et, au final, insuffisamment abordé. Les photos suivantes montrent quelques supports de communication utilisés.



Figure 1 : Supports de communication

Au final, le message portait donc avant tout sur la qualité de l'eau et, en second lieu, sur le fait que cette eau de qualité serait payante et non sur le processus ou la perspective (l'eau devient de qualité parce que « nous » participons au paiement/financement du service). La population, en particulier à Mutsamudu, a retenu ce message liant paiement de l'eau et niveau de service/qualité et, en conséquence, a refusé de payer une eau qui était encore de mauvaise qualité malgré les travaux de réhabilitation et les efforts de l'exploitant sur les premiers mois (dont chloration). Il semblerait au final, que les actions de sensibilisation menées, qui ont par ailleurs certainement permis des progrès en matière d'hygiène et de santé, ont en revanche, probablement induit un renforcement au sein de la population du raisonnement « je ne paie l'eau que si et seulement si elle est de qualité / potable », au détriment des exploitants et du processus nécessairement long d'amélioration de la qualité de l'eau.

C.4. CADRE INSTITUTIONNEL ET CONTRACTUEL DE L'EXPLOITATION

L'existence d'un cadre juridique, institutionnel et contractuel clair est une condition préalable à la réussite de toute opération de délégation de service public.

C.4.1. Cadre institutionnel

Acteurs

Les principaux acteurs du secteur de l'eau à Mutsamudu et Fomboni signataires des contrats objets du diagnostic sont :

- Les communes. Les compétences des communes ont été renforcées suite à la loi de décentralisation de 2011, cependant leurs moyens financiers et humains, donc leur capacité de gestion, restent limités ;
- Les associations d'usagers de l'eau (AUE) des communes urbaines ;
- Les exploitants privés ;
- Le Fonds d'Aide au Développement Communautaire (FADC) mis en place avec l'appui de la Banque mondiale et responsable de la mise en œuvre du projet '*P084315 Services Support Project (SSP) in Comoros*' ;

Parmi les autres acteurs comoriens du secteur de l'eau aux Comores se trouvent :

- Le Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Energie, de l'Industrie et de l'Artisanat (MPEEIA) qui définit et conduit la politique nationale du pays dans l'eau au travers de la Direction Générale de l'Energie, des Mines et de l'Eau (DGEME). La cellule du projet PAEPA renforce actuellement la DGEME ;
- Le Commissariat Général au Plan qui veille au suivi de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP) et a mis en place un comité sectoriel « eau et assainissement » en 2009 pour améliorer la coordination de l'aide dans ce secteur ;
- La MAMWE, la société nationale en charge de l'eau et de l'électricité sur le secteur urbain. Dans la pratique, la MAMWE ne gère l'eau que les centres urbains de Grande Comores ;
- Les Gouvernorats des îles au travers des Commissariats chargés de l'eau. Les Directions Régionales de l'Eau et de l'Energie (DREE), homologues régionales de la DGEME, sont rattachées aux Commissariats ;
- Les Unions des Comités d'Eau (UCE) réunissant les Comités de Gestion de l'Eau (CGE) et les AUE de chacune des îles : UCEM à Mohéli et UCEA à Anjouan. Créées suite au Projet d'Appui à la Gestion Communautaire de l'eau (PAGEC) sur financement AFD, elles appuient les CGE pour la gestion des systèmes d'eau en milieu rural.

Cadre contractuel

Le cadre contractuel appliqué est commun pour les deux systèmes délégués, les mêmes modèles ont été employés sous l'impulsion du FADC. Il est composé de trois accords :

- Une **convention de maîtrise d'ouvrage déléguée entre la commune et le FADC**. Cette convention, conformément à l'Accord de Crédit de Développement entre l'Union des Comores et l'IDA, confie au FADC la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux de réhabilitation et d'extension ainsi que le soutien au processus de sélection des gérants du ressort de l'AUE active sur la périmètre géographique ;
- Une **convention de gestion et d'entretien entre la commune et l'AUE**. Cette convention est conclue avec « l'approbation et sous la supervision » du FADC ;
- Un **contrat d'affermage entre l'AUE et l'exploitant privé**. Ce contrat est également signé par la commune et le FADC.

Le schéma contractuel est résumé par la figure suivante :

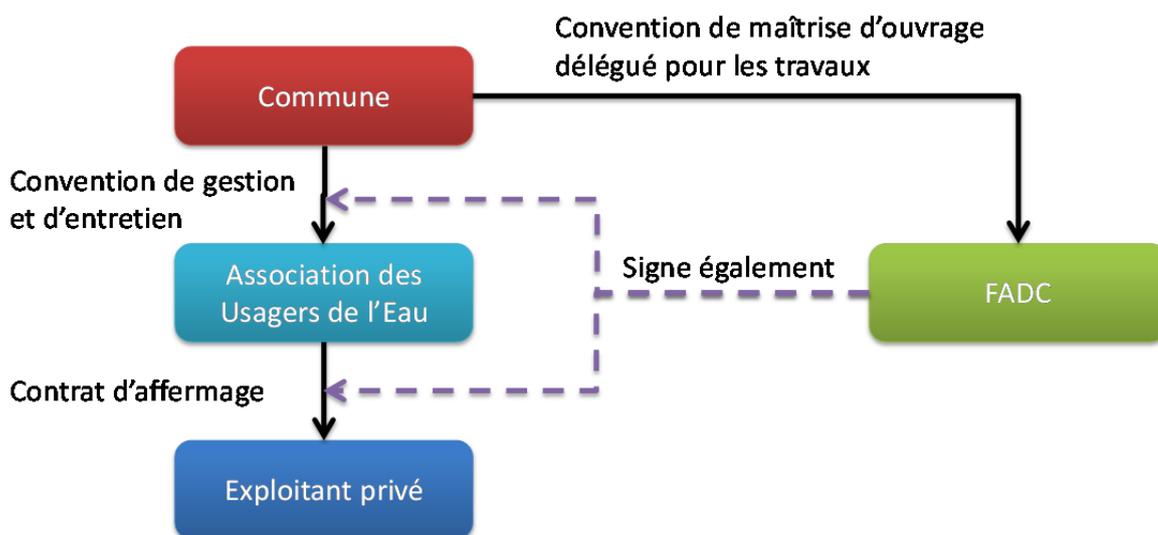


Figure 2 : Schéma contractuel

Dans ce schéma, la Commune délègue à une organisation issue de la société civile et composée de bénévoles, la maîtrise d'ouvrage du service d'eau sur son territoire. Ce schéma est fréquemment mis en place en milieu rural, mais plus rarement en milieu urbain. Il est justifié par la faiblesse des acteurs publics locaux et nationaux. Néanmoins, il convient de noter que si l'ensemble Fomboni – Djoezi à Mohéli présente en effet les caractéristiques d'une zone rurale, ce n'est pas le cas de l'ensemble Mutsamudu – Mirontsi – Pagé à Anjouan qui forme clairement une zone urbaine.

Cohérence avec le cadre institutionnel

D'un point de vue institutionnel, les zones de Mutsamudu et Fomboni sont considérées comme des centres urbains par l'Union des Comores. Le cadre juridique et institutionnel de

l'eau en milieu urbain aux Comores actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant **code de l'eau**, chapitre VII Gestion du service public, article 8 : « L'Etat confie la gestion du service public de l'eau à l'EEDC. A ce titre l'EEDC exploite les grands et moyens réseaux d'adduction sur l'ensemble du territoire national. Elle élabore et met en œuvre les programmes et projets de renforcement et d'extension de ces réseaux ainsi que les programmes et projets d'alimentation des centres urbains » ;
- Loi organique n°05-003/AU du 1^{er} mars 2005 portant **modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores** (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles), article 10 : « La politique de l'eau et de l'énergie relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale de développement notamment, le plan d'équipement national, 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'énergie et d'eau, dans le respect du plan national. L'Union et les îles ont la responsabilité technique, administrative et financière conjointe de la société publique dans son domaine. La loi relative à cette société est adaptée en ce sens. »
- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la **décentralisation**, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011 : prévoit que les communes sont « compétentes » dans les domaines de l'environnement, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise. Mais Mutsamudu et Fomboni sont des communes urbaines, a priori ce décret ne s'y applique pas.

Le cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau est clairement obsolète en milieu urbain : l'EEDC n'existe plus et l'entreprise nationale qui descend de cette dernière, la MA-MWE n'intervient plus dans le secteur de l'eau à Anjouan et Mohéli depuis longtemps. Néanmoins, il est tout aussi clair que les communes de Mutsamudu et de Fomboni ne disposaient pas – et ne disposent toujours pas à ce jour – des compétences leur permettant de confier à des opérateurs privés la gestion des services d'eau sans l'aval de l'Union des Comores, du Gouvernorat concerné, voire de la MA-MWE.

On peut toutefois considérer que, compte tenu (i) de l'obsolescence du cadre sectoriel, (ii) du contexte politique à l'époque de la signature des contrats, caractérisé par une faiblesse du gouvernement central par rapport aux îles (mouvements sécessionnistes), et (iii) de l'accord de crédit entre l'Union des Comores et l'IDA qui définit le projet et confie sa mise en œuvre au FADC, il était nécessaire de baser la légitimité du schéma contractuel sur les autorités locales, c'est-à-dire les communes, avec l'appui de la société civile, via les AUE, pour pouvoir agir sans attendre une réforme du secteur qui semblait alors lointaine. Cependant, le schéma introduit une incertitude supplémentaire concernant les responsables publics en charge du suivi, du contrôle et de la régulation du service public de l'eau dans les deux centres urbains : s'agit-il de la commune et du FADC en appui de l'AUE comme le suggère les contrats, ou de l'Etat Comorien et du Gouvernorat si l'on s'en tient à la loi organique n°05-003/AU ?

La délégation de la gestion des services d'eau de Fomboni et de Mutsamudu a donc été réalisée sur une base contractuelle en contradiction avec un cadre juridique et institutionnel obsolète, ce qui ne constitue pas une situation sécurisante pour un partenaire privé. La

réforme du cadre institutionnel en préparation dans le cadre du projet PAEPA devra lever les incertitudes relatives à la répartition des compétences entre entités publiques pour le service public de l'eau en milieu urbain.

C.4.2. Diagnostic du contrat

Grands principes

Le mode de gestion, de type gérance ou 'affermage simplifié', prévoit de confier l'exploitation du système d'alimentation en eau à un exploitant privé pour 5 ans renouvelables. L'exploitant privé exploite le système, collecte des recettes et en reverse une partie à un fonds de travaux permettant de financer des investissements. Ainsi l'exploitant gère à ses risques et périls et assume les risques techniques, opérationnels et commerciaux. L'AUE, simple association d'usagers, est maître d'ouvrage délégué pour le compte de la commune. Il choisit les travaux à financer par le fonds de travaux sur proposition de l'exploitant privé. Le FADC a un rôle d'appui du système mis en place. Le schéma suivant résume le mode de gestion prévu initialement.

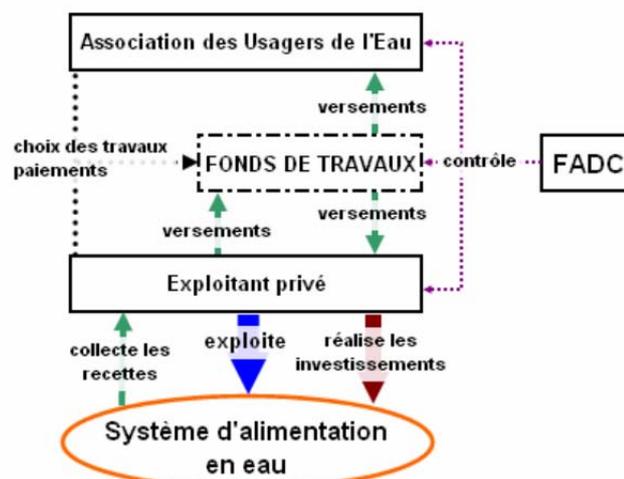


Figure 3 : Mode de gestion du service de l'eau¹

Diagnostic du contrat

Le contrat et ses grands principes ont été basés sur une étude tarifaire. Les aspects commerciaux et tarifaires sont donc plus développés que les aspects techniques, réglementaires et institutionnels.

Le contrat est nommé 'Contrat de gérance' à Fomboni et 'Contrat d'affermage' à Mutsamudu. Les deux contrats sont en fait identiques et très succincts, le texte principal des contrats est constitué de seulement 6 pages. En outre, les contrats contiennent les annexes suivantes :

- Annexe 1 : Termes de Référence et étendue des services ;

¹ Source : Rapport sur la construction des grilles tarifaires des services de l'eau de Mutsamudu et de Fomboni, Juin 2007, ISIKA Conseil

- Annexe 2 : Descriptif des installations confiées au gérant ;
- Annexe 3 : Grille tarifaire de l'eau ;
- Annexe 4 : Objectifs de performance et engagement de moyens du gérant (+indicateurs) ;
- Annexe 5 : Bordereau de prix unitaires des travaux ;
- Annexe 6 : Outils de gestion ;
- Annexe 7 : Mode de calcul de la rémunération du gérant.

Signataires

Les signataires des contrats sont les acteurs suivants :

- **Fomboni** : L'Association des Usagers d'Eau (AUE), la société SOMOCOR comme Exploitant, le FADC, la Mairie de Fomboni, la Mairie de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi et la Direction Nationale des Infrastructures ;
- **Mutsamudu** : l'AUE Mutsamudu, la société SETC comme Exploitant, le FADC, les Mairies des communes Mutsamudu, Mirontsi et Pagé.

Les Îles Autonomes sont considérées comme les Maîtres d'Ouvrage des réseaux d'adduction d'eau. La responsabilité de la composante Adduction d'Eau Urbaine du projet PSS est confiée au FADC, qui intervient en tant que Maître d'ouvrage délégué (MOD). Toutefois, la gestion et l'entretien des réseaux sont la responsabilité des AUE.

Le FADC a passé une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée (CMOD) avec les Îles Autonomes de Mohéli et d'Anjouan, représentée par les Communes. Ces derniers ont passé également une convention de gestion et d'entretien avec l'AUE qui devra sous-traiter avec un opérateur privé, à travers un contrat de gérance/affermage, l'exploitation technique, financière et administrative du réseau.

Durée des contrats

La durée des deux contrats est de 5 ans, ce qui est assez court pour un contrat d'affermage dont la durée varie généralement entre 10 et 15 ans. Le contrat ne prévoit pas la possibilité d'une prolongation (après satisfaction du client), car il est stipulé à l'article 1.6.1 que "A l'issue des 5 années, l'AUE relancera une consultation pour le contrat de gérance".

La courte durée du contrat et l'absence de possibilité de prolongation après la période de 5 ans ne forment pas une forte incitation pour l'opérateur à s'investir massivement dans le secteur.

Le contrat de Fomboni est entré en vigueur le 1er Juillet 2008 et a donc officiellement expiré le 31 Juin 2013. Actuellement, la SOGEM exploite toujours le réseau de Fomboni bien que le contrat est expiré, sans qu'un avenant ou qu'un nouveau contrat n'ait été signé.

Le contrat de Mutsamudu est entré en vigueur le 10 octobre 2008 et a été résilié prématurément au début de l'année 2011.

Répartition des responsabilités

Les responsabilités de l'exploitant ont été classées en trois catégories : gestion technique, administrative et financière et l'ensemble est composé de 25 sujets. En revanche, les engagements concernant les autres parties au contrat sont très clairsemés, composés de 1 à 3 sujets. Pour l'AUE et les Communes, la responsabilité principale est de faire respecter le paiement de l'eau par les consommateurs.

Pour un contrat d'affermage d'une durée de cinq ans, les responsabilités contractuelles de l'exploitant sont plutôt de grande envergure. En dehors de l'exploitation quotidienne et de la maintenance du système, l'exploitant assume la responsabilité des investissements pour les travaux de réhabilitation et d'extension du système de distribution. En fait, les travaux qui n'ont pas été exécutés dans le cadre du contrat PSS, ont été transférés au contrat de gestion déléguée de l'exploitant privé. Un fonds de travaux alimenté par les recettes du secteur devait financer ces travaux.

Niveau de service

Le contrat prévoit les activités que l'opérateur doit effectuer, mais il ne présente qu'une large description qualitative de l'activité sans aucune spécification détaillée. Par exemple, le contrat stipule que des analyses de la qualité de l'eau doivent être réalisées, mais il ne précise pas le type et la fréquence des analyses, ni les normes de qualité d'eau que l'exploitant doit respecter. En fait, il manque la définition du niveau de service à rendre par rapport à la qualité, à la quantité, à la pression et à la continuité de service.

Responsabilité financière de l'exploitant

Le format du plan d'affaires de l'exploitant a été prescrit dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO). Le cahier des charges présentait les données de base par rapport à la population, le nombre de branchements par type de consommateur (ménages, bornes fontaines, les établissements publics, les mosquées et les entreprises) et la consommation spécifique de chaque catégorie. Sur la base de ces données, l'opérateur pourrait faire une estimation de la demande en eau.

Le DAO prescrivait également les différentes charges à prendre en considération, notamment:

- **Charges d'exploitation** ; l'exploitant paie tous les frais liés à l'exploitation et à l'entretien du réseau d'eau, en particulier : rémunération du personnel; entretien courant du bassin de captage, de l'unité de traitement et de l'unité de désinfection, des réservoirs, des conduites, des vannes de sectionnement, et des bornes fontaines ; entretien et remplacement des compteurs pour les branchements particuliers et pour les bornes fontaines ; réparations de plomberie sur les bornes fontaines et réparations des fuites sur les réservoirs et le réseau; loyer d'un local (s'il y a lieu) et frais divers (téléphone, fournitures de bureau, etc.); et produits d'entretien (brosses, eau de javel, savon, etc.) ;
- **Charges matériel d'exploitation** ; l'exploitant apporte au capital de l'entreprise 10 millions de KMF (Fomboni) et 11,75 millions de KMF (Mutsamudu) en numéraire pour acquérir le matériel d'exploitation et le paiement des charges d'exploitation avant l'encaissement des premières factures ;

- **Charges infrastructures** ; l'exploitant verse au fonds de travaux les montants prévus au contrat sur la base des recettes du secteur. Ce fonds de travaux serait cogéré par l'AUE et l'exploitant.
- **Versement AUE** ; l'AUE prélève sur le fonds de travaux les montants prévus au contrat nécessaires à ses frais de fonctionnement.

Grâce à une simulation financière sur la durée du contrat de 5 ans les soumissionnaires pouvaient calculer le tarif moyen de l'eau dont ils auraient besoin pour équilibrer les charges. Le cahier des charges prescrivait un taux de recouvrement minimales entre 80 et 90% des fractures. Le critère de sélection financière pour le soumissionnaire retenu était le tarif moyen de l'eau proposé par m³.

Mis à part le tarif moyen de l'eau, les soumissionnaires devaient également fournir les informations suivantes dans leurs offres financières :

- Annexe 3 : La grille tarifaire ;
- Annexe 4 : La ventilation, pour la période de 5 ans, des charges d'exploitation, du matériel d'exploitation, des travaux d'infrastructure et les versements à l'AUE. Le tableau ci-dessous présente l'ordre de grandeur de ces charges annuelles telles qu'incluses dans les deux contrats :

Tableau 1 : Répartition des charges d'exploitation

Charges (millions KMF/an)	Contrat Mutsamudu	Contrat Fomboni
Charges d'exploitation	30,50	21,20
Charges matériel d'exploitation (uniquement la première année)	11,75	10,00
Charges infrastructures	30,50	9,50
Versement à l'AUE	2,10	2,10

- Annexe 5 : Le bordereau des prix unitaire pour les travaux.

Le but de ces annexes, qui sont partie intégrante du contrat, est que pendant toute la durée du contrat, l'ensemble des flux financiers soit réglementé.

Si le recouvrement des recettes est insuffisant pour payer ses charges, l'exploitant en porte la responsabilité (risque commercial), étant entendu que l'AUE, les communes allaient sensibiliser activement la population au paiement de l'eau et faire respecter le paiement de l'eau. L'exploitant a le droit de couper l'eau aux consommateurs qui ne paient pas leurs factures et de les accuser devant les autorités judiciaires compétentes.

Rémunération de l'Exploitant

L'exploitant était censé ouvrir un compte d'exploitation en son nom. A partir de ce compte les charges d'exploitation ainsi que les charges des travaux et les versements à l'AUE seraient payés. A chaque fin d'année, l'exploitant établit ses comptes financiers et les transmet à l'AUE et au FADC. Le constat des montants qui lui restent en trésorerie est alors effectué. Une rémunération de 2 millions KMF lui est versée chaque année, après vérification de ses comptes

financiers par l'AUE et le FADC. Il est notamment vérifié qu'il a bien atteint ses objectifs contractuels, en particulier en termes de taux de recouvrement. Ainsi, à l'issue des 5 ans, l'exploitant aurait récupéré sous forme de rémunération les 10 millions KMF qu'il avait placé dans le capital de la société.

A la fin du contrat l'exploitant doit verser depuis le compte d'exploitation un montant de 10 millions KMF à l'AUE ; cette somme devait être consacrée à la poursuite de l'exploitation pendant la période transitoire de recherche d'un nouvel exploitant, le cas échéant. L'exploitant est autorisé à garder l'excédent de trésorerie de fin de contrat comme rémunération.

Comme on le verra dans les chapitres suivants, pour un certain nombre de raisons, les exploitants des deux contrats n'ont jamais atteint le niveau de recette prévu dans les contrats. Leurs recettes encaissées ne permettaient pas de couvrir les charges d'exploitation. C'est pourquoi l'ensemble de la procédure de gestion financière telle que stipulée dans les contrats ne s'est jamais matérialisée : les fonds de travaux n'ont pas été alimentés. En conséquence, les travaux de réhabilitation des réseaux de distribution n'ont pas été menés et les AUE n'ont pas reçu de fonds pour leur fonctionnement.

Les contrats ne contiennent pas de clauses de révision, ni pour le tarif de l'eau, ni pour les frais à la charge de l'exploitant. Par conséquent, si l'exécution du contrat déviait du business plan initial, il n'y avait pas de procédure contractuelle formelle pour redresser la situation.

Tarifification

Seuls les consommateurs non domestiques et les plus gros consommateurs domestiques, qui disposent d'un compteur d'eau, sont facturés au volume. Les autres consommateurs domestiques (donc la majorité) sont facturés au forfait.

On distingue 3 types de tarifs : le tarif « social », le tarif « normal » et le tarif « spécial ». Le tarif social est inférieur au tarif normal, lui-même inférieur au tarif spécial. Les usagers non domestiques exerçant une activité à caractère social et/ou administrative, c'est-à-dire les consommateurs des catégories « santé/éducation » et « administrations », sont assujettis au tarif social, quelle que soit leur consommation.

Les usagers non domestiques exerçant une activité à but lucratif, c'est-à-dire les consommateurs de la catégorie « commerces & industries », doivent payer l'eau au tarif normal, quelle que soit leur consommation. Le port a un tarif spécial.

Enfin, les mosquées ne paient pas l'eau. Toutefois, pour éviter les gaspillages, il a été décidé de leur octroyer un quota de consommation devant correspondre à un usage raisonnable de l'eau ; au-delà de ce quota le tarif normal est applicable.

La grille tarifaire est ainsi composée de plusieurs paramètres constitutifs du prix de l'eau, comme suit :

Tableau 2 : Grilles tarifaires eau de Mutsamudu et Fomboni

Grille tarifaire avec compteurs			
	Unité	Mutsamudu	Fomboni
Tarif social	KMF/m ³	100	110
Tarif normal	KMF/m ³	115	125
Tarif port	KMF/m ³	600	600
Grille tarifaire sans compteur			
Forfait ménage	KMF/mois	1 250	1 400
Forfait acteur social /Bornes fontaines	KMF/mois	0	10 000
Forfait autres	KMF/mois	0	15 000

Indexation et révision du tarif de l'eau et des charges diverses

Il n'y a pas de clause dans les contrats prévoyant une indexation ou une révision du tarif de l'eau et des charges afin de tenir compte des modifications des conditions économiques. D'habitude, les formules d'indexation prennent en compte l'accroissement des coûts des intrants comme le coût de la main-d'œuvre, de l'électricité, du gasoil et des pièces de rechange.

Obligations de l'exploitant en matière de recueil d'informations

L'exploitant doit détenir les informations suivantes :

- Un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, qui pourront être consultés à tout moment par l'AUE et le FADC ;
- Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet.

Rapports à transmettre par l'exploitant

L'exploitant doit remettre les rapports suivants :

- un rapport trimestriel technique et financier à l'intention de l'AUE ;
- un rapport annuel d'activités à l'intention de l'AUE avec copie au FADC.

Résiliation pour cause de force majeure

Les contrats ne prévoient pas l'existence des cas de force majeure et la résiliation qui peut être entraînée par un cas de force majeure.

Résiliation anticipée du Contrat

Les contrats peuvent être résiliés à la demande de l'Exploitant avec un préavis de trois (3) mois. Dans ce cas, le Gérant devra verser une pénalité de résiliation dont les termes sont négociés avec l'AUE. Le présent contrat peut être résilié à la demande de l'AUE avec un préavis de un (1) mois au cas où le gérant ne respecte pas ses engagements. L'AUE doit consulter le FADC avant de notifier la résiliation du contrat au gérant.

C.5. VOLONTE POLITIQUE

L'existence et la continuité d'une volonté politique forte est une condition importante pour la réussite d'opération de délégation de gestion de service public.

Il est nécessaire ici de replacer le projet dans le contexte comorien des années 2007-2008. Lorsque les contrats d'affermage sont signés fin 2008, le pays sort à peine d'une crise politique de deux ans dite du « sécessionnisme », durant laquelle les îles de Mohéli et particulièrement d'Anjouan réclamaient plus d'autonomie. Une opération militaire conjointe avec l'Union Africaine a eu lieu en mars 2008 pour déloger Mohammed Bacar, qui refusait de quitter la présidence de l'île d'Anjouan. Un référendum portant sur la réforme constitutionnelle redéfinit en mai 2009 les rôles et responsabilités respectifs de l'Etat (renommé 'Union des Comores') et des exécutifs de chaque île (les Gouvernorats).

Le pays a ainsi connu, tant au niveau local qu'au niveau national, des changements importants non seulement dans son organisation institutionnelle que dans son personnel politique. Ainsi, l'exécutif de la Mairie de Mutsamudu, capitale d'Anjouan, a complètement changé pendant l'année 2008, engendrant une perte d'informations importante au niveau de la Mairie concernant le projet. De même, à Fomboni, la Mairie dispose de moyens très limités et le moindre changement est préjudiciable à la « mémoire » de l'institution, dont des personnalités importantes ignorent actuellement l'existence d'un contrat de délégation de gestion.

Ainsi, il ressort clairement des échanges, à la fois à Mutsamudu et Fomboni, une rupture rapide dans l'appropriation et l'implication des exécutifs municipaux dans le projet, engendrant un soutien politique local limité. Ce point est problématique puisque, comme nous l'avons vu plus haut, en l'absence d'un cadre institutionnel clair, le projet a cherché à légitimer les deux opérations de délégation de service public auprès des institutions locales. Cette légitimité a été obtenue ponctuellement, au moment de la signature, mais ne donnait pas les garanties d'une volonté politique soutenue tout au long de l'exécution des contrats.

C.6. ETAT DES INFRASTRUCTURES A GERER & OUTIL COMMERCIAL

La délégation de gestion du service public de l'eau à un exploitant privé ne peut réussir que si les infrastructures mises à disposition sont d'un niveau suffisant pour permettre à l'exploitant de faire face à ses responsabilités.

C.6.1. Fomboni

Le captage

Le nouveau captage sur la rivière Oualembini a été exécuté en 2009 dans le cadre du projet FADC. Le débit de la rivière Oualembini devrait satisfaire la demande en eau de la ville de Fomboni et les villages de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi.

Après les crues de 2011/2012, le captage a été endommagé et une réhabilitation s'avère nécessaire.

Adduction, traitement et stockage

La conduite d'amenée (entre le captage et le réservoir) est en fonte ductile de diamètre 250 mm ; elle est placée pour plusieurs tronçons directement dans le lit de la rivière. Plusieurs tronçons n'ont pas pu résister aux crues de 2011 – 2012. Il est nécessaire de revoir le tracé et la pose de cette conduite.

Avec le projet FADC, en 2009, il y a eu la construction d'un complexe de traitement composé d'un ouvrage de brise charge, trois ouvrages de décantation et filtration, une station de chloration et un nouveau réservoir de capacité 1250 m³. La station de chloration n'est pas fonctionnelle actuellement et il est nécessaire de la réhabiliter et de la remettre en état de fonctionnement.

Distribution

Selon les informations recueillies, le réseau principal de Fomboni est relativement bien structuré au point de vue maillage. En 2009 (projet FADC), le réseau de distribution de Fomboni a été renforcé par les canalisations suivantes :

- Une conduite de diamètre 250 mm en fonte sur 1 126 m. qui relie le nouveau réservoir au réseau de distribution ;
- Une tête d'antenne vers le quartier Kanaleni en fonte de diamètre 250 mm sur une longueur de 30 m puis diamètre 150 mm sur une longueur de 186 m ;
- Une conduite en fonte DN 150 au niveau du village Bandar Salem entre le village Boingoma et Djoezi sur une longueur de 1 645m.

Un autre tronçon de réseau de distribution, conduite en PEHD DE 160, a été posé en 2011 sur financement PNUD. Ce tronçon a une longueur de 1 200 m.

Avec ces renforcements, toute la ville de Fomboni est bien alimentée à partir du nouveau réservoir mais les villages de Bandar Salam et surtout de Djoezi n'arrivent pas à s'alimenter convenablement à travers cette infrastructure d'adduction et de distribution. Ce qui confirme le recours de la population de ces deux villages à l'ancien captage pour s'approvisionner en eau.

Bien qu'en principe Fomboni puisse être bien desservi en eau, les problèmes dans la distribution tertiaire à proximité des consommateurs n'ont toujours pas été résolus. Ces problèmes comprennent des pertes d'eau dues à des fuites, la dégradation de la qualité de l'eau, l'existence de branchements illégaux et l'absence de compteurs d'eau. Pour ces raisons, il n'est pas possible de procéder à une gestion de la demande appropriée et de réduire le gaspillage d'eau.

C.6.2. Mutsamudu

Les captages et le traitement de l'eau

Le débit des deux captages Houngouni et Moina Oupetro devrait satisfaire la demande en eau de la ville de Mutsamudu, Pagé et Mirontsi. Le captage de Moina Oupetro a été exécuté en 2007 dans le cadre du projet FADC et se trouve toujours en bon état.

Le système de traitement existant pour les deux captages consiste en un ensemble de décantation-filtration-désinfection. Ces unités ont été construites en 2007 dans le cadre du projet FADC. Le système de chloration n'est pas fonctionnel actuellement.

Adduction et stockage

En 2007, le projet PSS de la Banque Mondiale a renforcé l'infrastructure d'adduction et réhabilité les réservoirs de stockage.

Distribution

L'étude BCEOM 2002-2003 s'est focalisée sur l'adduction et le stockage mais n'a pas fait de simulation sur les réseaux de distribution. Aucune recommandation n'a donc été formulée à ce sujet.

Après les travaux sur les captages et l'adduction du 2007, les conditions du remplissage des réservoirs de tête sont nettement améliorées. Mais la distribution reste très mal répartie entre les réservoirs qui représentent les étages de pression. En état actuel, des difficultés d'alimentation ont été identifiées, principalement dans la zone de Mirontsi et la zone de Pagé.

Les anciens quartiers de Mutsamudu sont bien desservis d'eau, mais les nouveaux quartiers n'ont pas d'eau. Pour ces quartiers des extensions doivent être envisagées pour les connecter au réseau.

Le réseau secondaire et tertiaire de distribution date des années cinquante et présente beaucoup de fuites. Selon les informations, la perte d'eau dans le réseau serait de l'ordre de

60%. Même la nuit, au moment où tout le monde dort, le débit qui entre le système reste important à cause des fuites.

Contrairement à Fomboni le réseau de distribution à Mutsamudu est mal structuré. Les réseaux dans les quartiers sont maillés de façon anarchique et incontrôlable. Il y a des piquetages partout avec des branchements interminables passant de maison en maison, impossibles à contrôler par un gestionnaire. Le maillage du réseau ne permet pas de faire des coupures d'eau. La conclusion d'une mission de la MA-MWE sur le diagnostic du système d'AEP de Mutsamudu en janvier 2009 révèle que « dans l'ensemble le réseau est très endommagé et nécessite une réfection totale ».

C.6.3. Conclusion

L'intention du projet Banque Mondiale/FADC était de réhabiliter les réseaux d'AEP de Fomboni et Mutsamudu afin de les rendre exploitables par un exploitant privé. Compte tenu de budgets disponibles limités, seuls les travaux d'amélioration des infrastructures primaires (prises d'eau, conduites d'adduction, réservoirs de stockage) ont été réalisés. Les réseaux de distribution à proximité des consommateurs n'ont pas été concernés par les travaux de rénovation et d'extension.

Les réseaux de distribution datant des années 50 sont généralement dans un état de délabrement avancé et sont caractérisés par de fortes pertes d'eau et par l'absence de compteurs d'eau. Comme la plupart des branchements n'ont pas de compteurs et sont facturés au forfait indépendamment de la consommation, il est très difficile pour un exploitant de gérer la demande en eau et de prévenir des gaspillages. Par ailleurs, la vétusté des réseaux de distribution dégrade la qualité de l'eau fournie aux consommateurs et masque les efforts réalisés au niveau de la production.

Les pertes d'eau élevées et le gaspillage de l'eau par la population ont pour résultat l'augmentation des coûts d'exploitation des opérateurs notamment à cause des pertes d'intrants comme les produits chimiques. Dans les deux villes, cela conduit à une situation où l'exploitant cesse la chloration de l'eau, car les recettes encaissées de la vente d'eau ne permettent pas couvrir le coût du chlore. Ainsi, l'eau distribuée n'est pas potable. L'approvisionnement en eau non potable a conduit à son tour à une situation où la volonté de payer le service d'eau par la population bénéficiaire a rapidement diminué. C'est ainsi que le secteur de l'eau potable dans les deux villes est entré dans une spirale descendante qui pourrait être progressivement résolue par un programme de réhabilitation des réseaux de distribution, la pose de compteurs d'eau aux différents points de distribution, la distribution d'eau potable de bonne qualité et la sensibilisation de la population qu'une eau de bonne qualité a un prix.

C.7. VIABILITE FINANCIERE / BUSINESS PLAN

La viabilité financière des deux opérations de délégation de gestion de l'exploitation d'eau a été estimée sur la base d'une étude spécifique en 2007 dont l'objectif était de proposer les modalités de construction des grilles tarifaires et différents scénarios basés sur un modèle financier. Les grilles tarifaires contractuelles des deux villes sont directement issues des résultats de ce modèle en tenant compte des négociations avec les exploitants. Le format du plan d'affaires prescrit dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) aux candidats exploitants (cf. C.4.2) est également directement issu de ce business plan.

Bien qu'il soit rapidement apparu que certaines données et hypothèses de base du modèle ne correspondaient pas à la situation initiale rencontrée par les opérateurs, il n'y a pas eu de mise à jour ou de recalage du modèle. Comme souligné plus haut, aucune clause dans les contrats ne prévoyait les modalités d'une révision du tarif de l'eau suite à un constat de conditions économiques différentes des prévisions initiales.

C.7.1. Données de base

Les données de base du modèle correspondent à l'année 2005. Elles sont issues de différentes études, dont un recensement, et incluent la population, le nombre de ménages et la proportion de ménages disposant d'un branchement particulier. Le rapport 2007 sur la construction des grilles tarifaires émettait déjà de fortes réserves sur les données de base jugées « insuffisantes et parfois contradictoires ».

A Fomboni, l'exploitant privé s'est rapidement rendu compte que le nombre d'abonnés prévu par le business plan ne correspondait pas au nombre de branchements légaux. Suite à un recensement des branchements, il est ainsi apparu que le réseau ne disposait initialement 'que' d'environ 1067 abonnés contre 1653 prévus au business plan en 2008. La surestimation du nombre de branchement pour Fomboni s'explique par :

- Les localités de Djoezi, Boingoma et Bandar Salam ont rapidement refusé de voir la gestion de l'eau confiée à un exploitant privé sur leur territoire et sont sortis de son périmètre, réduisant d'environ 415 branchements le nombre de branchements à gérer ;
- L'hypothèse d'un maintien constant de la proportion de ménages disposant d'un branchement particulier entre 2005 et 2008 apparaît rétrospectivement trop optimiste. Compte tenu de la croissance importante de la population et de l'absence d'exploitant (peu de nouveaux branchements et de réparation des branchements défectueux), cette proportion a dû plutôt baisser ;
- Lors des recensements, les branchements clandestins sont difficiles à distinguer des branchements officiels, ce qui aboutit également à une surestimation du nombre d'abonnés initial, qui a été confondu avec le nombre de branchements estimé à partir du recensement.

Le recensement des abonnés mené par l'exploitant à Fomboni a abouti à un nombre d'abonnés de 1175 début 2011. Sachant que l'exploitant privé a créé 108 nouveaux branchements entre 2008 et 2010, on peut en déduire que le nombre d'abonnés à Fomboni (hors Djoezi, Boingoma et Bandar Salam) était surestimé de 16%.

A Mutsamudu, aucun recensement des branchements n'a été mené. Néanmoins, le phénomène des branchements clandestins semble plus répandu à en croire l'importance des piquetages dans la ville. Il est donc probable que le nombre d'abonnés 'légaux' initial ait été surestimé par l'enquête. On constate en effet, l'année du démarrage (2008), une différence d'environ 1 200 abonnés entre le nombre d'abonnés initialement prévu par le business plan (3 887 abonnés) et le nombre d'abonnés issus des fichiers de suivi de l'AUE Mutsamudu (2 633 abonnés en décembre 2008). L'opérateur commençait donc son activité avec un nombre de client amputé d'un quart par rapport aux prévisions.

C.7.2. Hypothèses de recouvrement

Les hypothèses de recouvrement figurant au business plan et en annexe des contrats d'affermage sont les suivantes :

Tableau 3 : Hypothèses de taux de recouvrement

RECouvreMENT	2008	2009	2010	2011	2012
Fomboni	80%	85%	90%	90%	90%
Mutsamudu	80%	85%	90%	90%	90%

Rétrospectivement, ces hypothèses de recouvrement apparaissent trop optimistes pour des systèmes qui ne pouvaient fournir de l'eau au niveau de qualité annoncé aux populations et qui n'offraient pas toujours, en particulier à Mutsamudu, la possibilité de réaliser des coupures aux mauvais payeurs, principal moyen coercitif à la disposition d'un exploitant pour améliorer son recouvrement. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'avant la mise en œuvre de ce projet, l'eau – de mauvaise qualité et avec une disponibilité limitée – était gratuite. Passer d'une situation de non-paiement de l'eau à une situation de recouvrement de 80% dès la première année était très ambitieux.

Le rapport 2007 sur la construction des grilles tarifaires précisait bien que le taux de recouvrement serait un des deux éléments principaux de négociation avec les candidats exploitants. Le fait que les taux correspondent à ceux utilisés pour réaliser le rapport suggère que les différentes parties prenantes ont eu tendance à prendre pour argent comptant les informations issues du modèle et du rapport, sans remettre fondamentalement en cause les hypothèses des scénarios proposés, même lors des négociations.

C.7.3. Conclusion

La surestimation du nombre d'abonnés au démarrage conjuguée à une hypothèse de recouvrement forte compte tenu du contexte social et de l'état du réseau de distribution secondaire et tertiaire aboutit à une surestimation des recettes pour un tarif donné, ou, inversement, à une sous-estimation du tarif d'équilibre. En d'autres termes, les hypothèses et données d'entrée du business plan n'étant pas réalistes, les résultats fournis par le modèle dans leur ensemble ne l'étaient pas et les attentes des agents économiques signataires du contrat faussées.

C.8. DIAGNOSTIC DES CONDITIONS PREALABLES DE MISE EN DELEGATION

En conclusion, il apparaît que les conditions préalables n'étaient pas réunies pour que la délégation de l'exploitation des réseaux d'eau des villes de Fomboni et de Mutsamudu se déroule convenablement et permette l'atteinte des attentes placées dans le projet initial :

- Les contrats sont basés sur un cadre institutionnel et juridique instable : les municipalités n'avaient pas clairement les compétences de maître d'ouvrage du service public de l'eau pour pouvoir les déléguer à un exploitant privé ;
- La volonté politique et l'appropriation par les parties prenantes, en particulier les autorités publiques locales, si elles ont pu exister au moment de la préparation de la mise en délégation, n'ont pas pu être maintenues au niveau adéquat suite à des changements d'équipe liés aux évolutions du pays ;
- L'état des infrastructures à gérer, en particulier le réseau de distribution, n'était pas d'un niveau suffisant pour permettre à un exploitant d'obtenir des résultats convenables en terme de qualité de l'eau et donc de s'affirmer en tant qu'exploitant efficace auprès de la population ;
- L'outil commercial mis à la disposition des exploitants était inexistant ou défaillant (absence ou faible nombre des compteurs d'eau, impossibilité de couper l'eau à Mutsamudu, mauvais état du réseau de distribution) ;
- La viabilité financière des deux opérations de délégation de gestion était basée sur des données et hypothèses a posteriori trop optimistes et peu réalistes (surestimation du nombre d'abonnés au démarrage, hypothèse de taux de recouvrement trop haute compte tenu de l'outil commercial mis à disposition des exploitants) aboutissant à une surestimation des recettes des exploitants et une sous-estimation du tarif d'équilibre ;
- Un système de suivi et de contrôle insuffisant : les moyens financiers des AUE pour réaliser le contrôle de l'exploitant dépendent d'une redevance qui ne pouvait être perçue que si les exploitants arrivaient à couvrir leurs charges d'exploitation, ce qui ne fut pas le cas.

D. DIAGNOSTIC DE L'EXPLOITATION DU SERVICE D'EAU A FOMBONI

D.1. VIE DU CONTRAT

D.1.1. Présentation de l'opérateur

La société SOMOCOR a signé le 30 juin 2008 le contrat de gestion de type affermage lui déléguant l'exploitation technique, financière et administrative de l'adduction d'eau des communes de Fomboni et de Djoezi. Le contrat a été signé avec les deux communes et l'AUE de Fomboni – Djoezi.

Pour différencier les activités liées au secteur de l'eau de ses activités historiques (BTP), la SOMOCOR a créé en 2009 la Société de Gestion de l'Eau de Mohéli (SOGEM) comme une filiale de type Société à Responsabilité Limitée (SARL) immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier (enregistrement en 2011). L'objet de la société est :

- « La production et la vente d'eau ;
- L'installation des réseaux ;
- La distribution d'eau par canalisation ;
- La protection des ressources ;
- La réalisation de toute opération relative au cycle de l'eau ;
- La vente des pièces hydrauliques et accessoires y afférentes ;
- L'assainissement des eaux pluviales. »

La SOGEM a vite recruté une équipe de 19 personnes organisée autour d'une Directrice exécutive reconnue par tous comme dynamique et compétente. D'après son rapport d'activité 2012, la SOGEM emploie 23 personnes réparties en un service administratif (11) et un service technique (12).

La SOGEM est locataire de l'AUE dans la maison de l'eau que les deux entités partagent.



Figure 4 : La Maison de l'eau, Fomboni

D.1.2. Principales étapes dans la vie du contrat

Malgré les difficultés rencontrées et détaillées plus loin, SOGEM exploite toujours le système d'adduction d'eau à Fomboni, ce qui constitue une performance en soi compte tenu des conditions initiales (cf. partie C). L'activité « exploitation d'eau » est déficitaire mais SOGEM a su trouver avec l'appui de l'AUE de Fomboni des activités de travaux complémentaires permettant à la fois d'équilibrer ses comptes et d'améliorer le réseau.

Les principales étapes dans la vie du contrat sont :

- Signature du contrat le 30 juin 2008 pour 5 ans à compter de sa date de démarrage fixée au 1^{er} juillet 2008 ;
- Courant 2009, SOGEM se rend compte que le nombre de clients et de branchements est inférieur à celui prévu par le business plan (1684 abonnés) et la base clientèle fournie par le FADC (environ 2500). La SOGEM effectue un recensement des branchements individuels et n'en identifie « que » 1100 ;
- Courant 2009, la Commune de Djoezi ainsi que les localités de Boingoma et Bandar Salam refusent de payer l'eau à la SOGEM et plus largement refuse de laisser la gestion de l'eau sur leur territoire à la SOGEM. Elles créent une AUE dissidente (que nous nommerons « AUE Djoezi » par opposition à l'AUE Fomboni qui se nommait initialement « AUE Fomboni-Djoezi ») et réactivent un ancien captage pour obtenir de l'eau indépendamment des décisions de la SOGEM et de l'AUE Fomboni. Cette sécession retire un peu plus de 400 abonnés à la SOGEM sur les 1450 alors

comptabilisés. Malgré différentes tentatives de conciliation, ce problème n'est toujours pas résolu aujourd'hui ;

- Courant 2010 : projet CODEV-Ambassade de France (13 350 000 KMF). Amélioration du réseau de distribution du quartier de Msiwave : pose de 1 400 ml de conduites ;
- Courant 2010 : projet UNICEF 1 (30 millions KMF). L'AUE Fomboni et SOGEM ont déposé en 2009 et obtenu pour 2010 des financements auprès de l'UNICEF pour renforcer la conduite d'eau reliant Fomboni aux localités de Djoezi, Boingoma et Bandar Salam, dans l'espoir qu'en augmentant la quantité d'eau transmis à ces 3 localités, le conflit se résoudrait. Ce ne fut pas le cas malgré les travaux. Néanmoins, les bénéfices tirés de l'exécution des travaux par SOGEM permettent d'équilibrer ses comptes (cf. plus loin) ;
- Courant 2011 : projet PNUD (16 059 200 KMF) et UNICEF 2 (8 775 052 KMF) ;
- Mars 2012 : plusieurs tuyaux du réseau d'adduction ont été déboîtés et emportés suite à des crues. La SOGEM contacte différents bailleurs pour financer les travaux de réparation. Fomboni a été privé d'eau courante pendant 2 semaines.

Un contrat arrivé à terme

Le contrat de gérance à Fomboni est arrivé à terme le 1^{er} juillet 2013 et aucune clause ne prévoit de reconduction tacite. Avec l'accord de l'AUE Fomboni, la SOGEM continue d'exploiter le système d'adduction d'eau de la ville. Le contrat prévoyait que « à l'issue de ces 5 années, l'AUE relancera une consultation pour le contrat de gérance ». Conformément à ce point du contrat, l'AUE Fomboni a proposé à l'exploitant un « plan de redressement » en trois points qui vise à :

- Mettre un place un nouveau bureau exécutif de l'AUE : l'objectif est d'organiser une assemblée générale villageoise. La SOGEM a donné son accord pour aider à organiser cette assemblée générale dont l'assentiment sera demandé pour légitimer une prolongation du contrat avec la SOGEM. En parallèle, une autorisation aurait été demandée au Ministère² par l'AUE pour pouvoir signer un avenant de prolongation avec la SOGEM pour régulariser la situation en attendant la mise au point du nouveau contrat ;
- Mettre en place un nouveau contrat de gérance en janvier 2013 : une demande de financement aurait été transmise à l'AFD pour qu'une évaluation technique et organisationnelle de la SOGEM soit faite. Aucune négociation n'a débuté à ce jour avec la SOGEM sur le contenu de ce contrat ;
- Recrutement par l'AUE d'une personne qui travaillerait en permanence à la Maison de l'Eau auprès de la SOGEM.

² L'AUE Fomboni est consciente que, d'après le cadre juridique et institutionnel de l'eau en vigueur aux Comores, la Commune n'est pas compétente pour déléguer la gestion de l'eau en zone urbaine, mais qu'il s'agit d'une compétence exercée au niveau de l'Etat et partagée avec le Gouvernorat (DREE).

D.2. ANALYSE DES PERFORMANCES

D.2.1. Organisation et management de l'opérateur

L'exploitation de l'AEP Fomboni est actuellement assurée par l'équipe de la SOGEM composée de 23 personnes.

Un service administratif comprenant :

- Une directrice exécutive ;
- Une directrice adjointe ;
- Un responsable de services clients ;
- Un chef comptable ;
- Un responsable de la facturation ;
- Un caissier ;
- Un agent d'entretien ;
- Un responsable statistique ;
- Un responsable de suivi des abonnés ;
- Deux gardiens.

Un service technique comprenant :

- Un coordinateur technique ;
- Un chef d'équipe de maintenance réseau ;
- Un chef d'équipe entretien eau ;
- Trois plombiers expérimentés ;
- Six ouvriers – plombiers.

Les chefs d'équipes et les plombiers disposent d'une bonne connaissance du réseau de Fomboni car ils avaient notamment participé aux travaux de réhabilitation financés par le FADC. Ils sont au nombre de 10 et sont toujours employés par la SOGEM.

La directrice de la SOGEM a travaillé avant sur les projets AFD d'appui aux CGE, elle était familière donc avec le secteur de l'eau. Sa capacité de gestion et sa persévérance sont largement saluées. Malgré la situation financière de la société parfois critique, elle reste en affaires.

Une équipe de 23 personnes semble relativement nombreux par rapport au chiffre d'affaires annuel de la société. En 2012, le chiffre d'affaires provenant de la vente de l'eau s'élevait à 16 062 433 KMF, ce qui représente 698 367 KMF par membre du personnel. Une compression du personnel permanent s'avère nécessaire pour garder un personnel minimum et si possible multitâche dans le cadre de l'optimisation des coûts d'exploitation de la SOGEM. D'autre part, la logique serait d'élargir la base de revenus par une augmentation des ventes dans la zone de service actuelle et d'étendre les activités à d'autres périmètres de l'île.

Le personnel de la SOGEM a pu bénéficier de formations en 2011 et 2012 : la Directrice en 2011 et les plombiers en 2012. Dans les deux cas, les formations ont été financées par la coopération internationale.

Tableau 4 : Formations ayant bénéficiés au personnel SOGEM

Année	Formation	Participants	Financement
2011	Cadre dirigeants – Optimisation des outils et pratiques de management, Institut FORHOM, La Rochelle, France	Directrice	SCAC
2012	Plomberie, Mohéli	8 plombiers	BAD

D.2.2. Performances techniques

La couverture géographique

Le contrat de délégation de gestion prévoit la création d'un fonds de travaux, alimenté par les recettes des ventes d'eau. Ce fonds devait financer des travaux de réhabilitation et d'extension des réseaux de distribution, ainsi que la pose de compteurs d'eau. Toutefois, en raison du faible nombre de clients (par rapport à ce que prévoyait le plan d'affaire) et de la séparation des villages Boingoma, Bandar Salam et Djoezi, le chiffre d'affaires de SOGEM a été réduit de façon conséquente. La SOGEM couvre à peine les dépenses de fonctionnement et le fonds des travaux n'a donc pas été alimenté. Aucune extension de la couverture géographique n'a été financée à partir de cette source.

Néanmoins, la SOGEM a tout fait pour mobiliser d'autres sources de financement pour réaliser des travaux. Durant les cinq années, la SOGEM a exécuté un certain nombre de projets d'extension financés par diverses sources, reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Projets réalisés par la SOGEM et sources de financement

Quartier	Année	Longueur (ml)	Financement	Montant (KMF)
Badjo	2010	800	FCDH	1 037 100
Stade Ahmed Mator	2010	200	SOGEM	750 000
Msiwave	2010	1 400	Amb. France	13 550 000
Mnadzimoidja	2010	606	SOGEM	1 118 634
Cooperant	2010	550	SOGEM	2 287 500
Kanaléni	2011	100	SOGEM	276 000
Kanaléni – projet maraîcher	2011	600	PNUD	16 000 000
Boingoma - Djoezi	2011	1 200	UNICEF	30 000 000
Stade Angola	2012	24	SOGEM	Tuyaux récupérés
Total		5 480		65 019 234

L'ensemble de ces travaux représente une valeur totale de 65 millions de KMF, tandis que le montant inscrit dans le contrat pour le fonds des travaux pour la période totale de 5 ans était de 47,6 millions de KMF. Malgré un chiffre d'affaires des ventes d'eau décevant la SOGEM a réussi à mobiliser plus de fonds pour les travaux que prévu initialement dans le contrat. Les demandes de financement pour ces projets ont été soumises aux bailleurs de fonds par l'AUE Fomboni, mais préparées par la SOGEM. Etant donné que le contrat avec SOGEM contenait un bordereau de prix pour les travaux financés par le fonds de travaux, les travaux auraient pu être exécutés sur cette base tarifaire. Dans le tableau ci-dessus la SOGEM est pour plusieurs projets indiquée comme financeur, ces travaux ont été financés par la SOGEM sur les bénéfices des autres projets.

En dehors de ces travaux d'extension, la SOGEM a installé au total 240 branchements privés au cours de la période de quatre ans de 2009 à 2012. Ces branchements privés ont été financés par les bénéficiaires. Afin de faciliter l'accès aux branchements privés, la SOGEM a diminué le coût du branchement de 20 000 à 10 000 KMF.

Disponibilité de l'eau et rendement des opérations

En principe, il y a suffisamment d'eau disponible pour alimenter Fomboni. Le nouveau captage sur la rivière Oualembini peut en effet fournir suffisamment d'eau pour Fomboni et les villages de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi.

Toutefois, la SOGEM a été confrontée à un certain nombre de lacunes techniques de l'infrastructure dès le début du contrat de délégation de gestion, qui ont engendré des problèmes de disponibilité et de rendement. Ces lacunes concernent :

- **Réseau de distribution:** réseau de distribution vétuste, fuites d'eau considérées comme importantes, absence des vannes répartiteurs, absence de compteur d'eau ;
- **Conduite d'adduction principale :** la conduite d'adduction principale qui transporte l'eau de la prise au réservoir de stockage est posée sur lit de la rivière Oualembini. Dès la première année, les tuyaux ont été emportés par les crues de la rivière et Fomboni privée d'eau pendant plusieurs semaines.

Ces lacunes ont impacté négativement les opérations de la SOGEM.

Suite aux pertes et au gaspillage d'eau par les usagers domestiques, qui payent un forfait mensuel indépendamment de leur consommation, la demande en eau est beaucoup plus élevée que le volume qui est effectivement payé. Aucune évaluation précise du rendement des opérations d'approvisionnement en eau ne peut être faite en absence de mesures de débits.

Sur la base des données provenant de diverses sources, l'estimation suivante du rendement des opérations d'approvisionnement en eau peut être faite. L'étude PAEPA estime que la demande en eau pour Fomboni en 2015 s'élève à 2.750 m³/jour. Si nous supposons qu'en 2015, la population aura augmenté de 10% par rapport à l'année 2012, la demande en eau en 2012 aurait été de 2.475 m³/jour ou 903,375 m³ par an. En 2012 la SOGEM a collecté un montant total de 16.062.433 KMF de recettes des ventes d'eau. Contre un prix au mètre cube de 110 KMF cela signifierait que pour 16.062.433/110 = 146.022 m³ a été payé. Par rapport à la demande totale en eau, il ressort que seul 146.022/903.375 = 16% de l'eau produite est payée. Ce qui signifie aussi que si l'eau avait été chlorée, seulement 16% du coût de chlore serait compensé.

Pendant les périodes de hautes eaux de la rivière Oualembini, certains tronçons de la conduite d'adduction principale ont été emportés à plusieurs reprises, privant Fomboni d'eau pour des périodes allant jusqu'à plusieurs semaines. A chaque fois, la SOGEM a réussi à réparer la conduite par ses propres moyens. La première année, ils ont eu recours à un prêt bancaire pour pouvoir payer les travaux de réparation. Il est généralement admis que si le service avait été géré à ce moment-là par un organisme public, la réparation de la conduite principale aurait sans doute pris beaucoup plus de temps et la population aurait été privée d'eau plus longtemps.

Qualité de l'eau

Pendant les trois premiers mois du contrat, la SOGEM a traité l'eau avec du chlore pour la désinfection. En raison des pertes d'eau élevées dans le réseau et du gaspillage de l'eau par la population, le coût d'exploitation était élevé du fait de la forte consommation de chlore.

Comme la SOGEM ne pouvait pas couvrir ces coûts par les recettes de la vente de l'eau, l'arrêt de la chloration a été décidé. Par ailleurs, la vétusté du réseau de distribution participe certainement aussi à la dégradation de la qualité de l'eau.

En conséquence, l'exploitant fournit de l'eau non potable. La qualité de l'eau n'est pas analysée de façon régulière. Des échantillons sont parfois analysés pendant les périodes de faibles débits des rivières et pendant la saison des pluies.

Travaux d'entretien

Selon les rapports annuels, la maintenance curative est pratiquée mais le programme d'entretien préventif n'est pas encore mis en place.

Protection des sites de captage

Dans le cadre du projet de la Banque Mondiale/FADC, les propriétaires des terrains sur lesquels ont été construits le nouveau captage, la conduite principale d'adduction, les installations de traitement et le réservoir principal ont été expropriés et indemnisés par le FADC. Cependant, un certain nombre de propriétaires ont repris possession de leurs terres. Comme la SOGEM ne peut pas prendre des mesures contre cette violation, la situation a été rapportée aux autorités, mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche à ce jour. La protection des ressources en eau n'est donc pas garantie puisque diverses activités (agriculture, élevage) peuvent être entreprises à nouveau autour des champs captants.

D.2.3. Performances commerciales

Un nettoyage de la base des abonnés

La SOGEM utilise la base de données MS ACCESS fournie initialement par le FADC pour l'émission des factures et a régulièrement travaillé avec le Consultant qui a réalisé cette base pour résoudre les problèmes fréquents rencontrés au cours de son utilisation. La SOGEM s'est rapidement rendu compte que la base de données recensait plus de clients et émettait donc plus de factures que nécessaire. La société a organisé un recensement de ses abonnés afin de nettoyer la base abonnés. A l'issue de cette opération, le nombre d'abonnés est tombé à un point bas de 1105 abonnés en mai 2010 contre 1554 indiqué initialement en janvier 2009 et 2090 projeté par le business plan pour l'année 2010.

La SOGEM se retrouvait donc en 2010 avec moitié moins d'abonnés que prévu par le business plan. La prise de conscience relativement rapide de cette situation a permis à SOGEM d'ajuster ses dépenses en conséquence.

Compteurs

La pose de compteurs devait être financée par le fonds de travaux. Ce dernier n'ayant jamais été alimenté du fait des performances financières en dessous des prévisions du service de l'eau et l'AUE Fomboni ne disposant pas de financements relatifs à la pose de compteurs, la SOGEM n'a pas procédé à la pose de compteurs. Par ailleurs, la SOGEM a constaté que les

quelques compteurs préalablement installés sur les mosquées avaient été endommagés et ne fonctionnaient plus.

En conséquence, l'ensemble des abonnés de la SOGEM paie l'eau au forfait et la population n'est pas incitée à faire des efforts pour ne pas gaspiller la ressource. L'absence d'une facturation au volume grève le chiffre d'affaire de la SOGEM. Par ailleurs, les quelques bornes fontaines existantes ont été progressivement arrêtées par SOGEM.

Nouveaux branchements

Entre 2009 et 2012, SOGEM a réalisé 241 nouveaux branchements, soit une moyenne d'environ 60 nouveaux branchements par an. La croissance du nombre d'abonnés est nettement inférieure à celle envisagée par le business plan qui était d'environ 215 nouveaux abonnés par an, et ce malgré les communications de la SOGEM autour de promotions relatives aux frais d'abonnement et de raccordement, réalisées afin d'attirer de nouveaux clients.

Tableau 6 : Nouveaux branchements effectués par la SOGEM

Branchements 2009	Branchements 2010	Branchements 2011	Branchements 2012
28	78	83	52

Taux de recouvrement

Les rapports d'activité de la SOGEM ne fournissent pas le total des montants facturés par la SOGEM à ses clients, mais seulement les montants recouverts. Néanmoins, le total facturé peut être facilement approché sachant que les abonnés sont tous au forfait. Le tableau ci-dessous fournit une estimation du taux de recouvrement de la SOGEM.

Tableau 7 : Taux de recouvrement SOGEM 2009-2012

Taux de recouvrement	2009³	2010⁴	2011⁵	2012⁶
Total	62,4%	64,5%	77,7%	70,9%
Ménages			75,2%	73,1%
Administration, activités sociales et économiques			95,5%	52,0%

On constate une progression du taux de recouvrement entre 2009 et 2011, passant de 62% à presque 78%. Les chiffres 2012 sont issus de calculs basés sur une version provisoire du rapport d'activité 2012 et n'intégrant pas le mois de décembre, la baisse du taux de recouvrement est donc à relativiser. Le taux reste inférieur aux prévisions du business plan (80% la première année puis hausse pour atteindre 90% en 2012).

³ Estimation d'après le rapport d'activité 2010, en considérant une moyenne de 1100 abonnés pour l'année 2009. La distinction entre ménages (à 1400 KMF/mois) et autres consommateurs (à 10 000 ou 15 000 KMF / mois) n'est pas possible.

⁴ Estimation d'après le rapport d'activité 2010. La distinction entre ménages et autres consommateurs n'est pas possible.

⁵ Estimation d'après le rapport d'activité 2011

⁶ Estimation sur 11 mois d'après une version provisoire du rapport d'activité 2012

La performance commerciale de la SOGEM est toutefois honorable compte tenu des difficultés propres au contexte.

Le Gouvernorat de l'île de Mohéli s'est engagé, par une lettre du 17/11/09 à appuyer l'AUE, et donc l'exploitant, dans « les efforts en cours visant à régler les problèmes liés au recouvrement des factures d'eau » et à procéder au paiement des factures d'eau relevant de l'administration.

D.2.4. Gestion financière et tarification

Gestion comptable et financière de SOGEM

La gestion comptable et financière de la SOGEM est assurée par la Directrice, la Directrice Adjointe et une chef comptable. SOGEM a régulièrement produit des rapports d'activité incluant des informations financières ainsi que sur le recouvrement. Les rapports étaient transmis à l'AUE Fomboni et à la Banque mondiale. En revanche, il semble que l'AUE Fomboni n'ait ni transmis d'elle-même ni reçu de requête visant à partager ces rapports avec la DGEME ou la DREE.

Les rapports d'activité et les informations comptables et financières fournis par SOGEM sont tout à fait honorables compte tenu de la taille de la société même si elles ne sont pas suffisamment exhaustives pour permettre une analyse financière complète. L'expérience de la Directrice a été fondamentale pour structurer une comptabilité d'entreprise minimale distinguant clairement les activités qui découlent du contrat de délégation de gestion des autres activités entreprises par SOGEM de type services ou travaux ponctuels sur financement de bailleurs de fonds. Les rapports d'activité ne fournissent pas de bilans ni de compte de résultat, mais un tableau de trésorerie.

Performances financières

Sur la base des informations transmises par la SOGEM, le tableau de trésorerie suivant présente, sous une forme proche d'un compte de résultat « réalisé », les activités de la SOGEM. Ainsi, le poste « vente de l'eau » ne correspond pas au chiffre d'affaire réel de SOGEM, mais aux recettes reçues par la compagnie. De même pour les charges, il s'agit des paiements réellement effectués par la SOGEM.

On constate que :

- L'activité de gestion du réseau d'eau de Fomboni est déficitaire pour les 3 années : les recettes du service d'eau ne couvrent pas les charges d'exploitation de ce service ;
- Les recettes des ventes d'eau permettent de couvrir 86% des charges d'exploitation réelles en 2011 et 76% en 2012. Cependant, comme la SOGEM a adapté son activité à ces recettes en diminuant son niveau de service (arrêt de la chloration etc.), on obtiendrait un ratio plus dégradé en comparant les recettes réalisées et les charges d'exploitation calculées pour le niveau de service initialement espéré. Ainsi, en prenant les charges d'exploitation prévues au business plan, ce ratio tombe à 37% en 2011 et 51% en 2012 ;

- Le résultat d'exploitation de la SOGEM est positif grâce aux projets connexes réalisés par la SOGEM sur financements de bailleurs de fonds (PNUD, UNICEF, France). Cette activité représente 51% des recettes de SOGEM en 2010 et plus de 75% en 2011 ;
- Les recettes de la SOGEM sont nettement inférieures à celles prévues par le business plan initial : -68% en 2009 et 2010 et -60% en 2011).

Tableau 8 : Comptabilité SOGEM 2009 à 2011

CHARGES D'EXPLOITATION - ACTIVITE GESTION RESEAU EAU	2009	2010	2011
Charges du personnel	7 822 720	10 099 775	16 504 750
Charges de maintenance réseau	1 326 750	2 466 950	3 013 275
Consommation carburant	789 675	522 000	1 181 550
Maintenance matériel de transport	211 750	118 500	0
Relations publiques et dons	9 000	30 000	
Entretien de l'eau	600 000	0	0
Poste et communications	23 000	110 500	574 988
Entretien et maintenance locaux	109 000	4 400	100 400
Fournitures de bureau et maintenance matériel informatique	407 600	203 700	857 485
Fournitures - eau et électricité	25 000	37 500	40 000
Loyer		600 000	600 000
Amortissements des biens	507 500	532 500	735 838
Versement AUEFD (maître d'ouvrage délégué)	350 000	175 000	
Total charges d'exploitation - Activité gestion réseau eau	12 181 995	14 900 825	23 608 286
PRODUITS D'EXPLOITATION - ACTIVITE GESTION RESEAU EAU			
Ventes de l'eau (recette)	11 522 825	13 061 725	17 975 450
Total produit d'exploitation - Activité gestion réseau eau	11 522 825	13 061 725	17 975 450
RESULTAT D'EXPLOITATION - Activité gestion réseau eau	-659 170	-1 839 100	-5 632 836

CHARGES D'EXPLOITATION - ACTIVITE PROJET	2009	2010	2011
Charges d'exploitation des projets		11 383 000	35 247 414
Total charges d'exploitation - Activité projet	0	11 383 000	35 247 414
PRODUITS D'EXPLOITATION			
prestations de services - projets (CODEV)		13 350 000	0
prestations de services - projets (Marché UNICEF1 = 30 753 936, Marché Unicef 2 = 8 775 052, Marché PNUD = 16 059 200)		0	55 588 188
Total produit d'exploitation - Activité projets	0	13 350 000	55 588 188
RESULTAT D'EXPLOITATION - Activité projets	0	1 967 000	20 340 774

Total charges d'exploitation SOGEM	12 181 995	26 283 825	58 855 700
Total produit d'exploitation SOGEM	11 522 825	26 411 725	73 563 638
Résultat d'exploitation annuel SOGEM	-659 170	127 900	14 707 938

Autres remarques :

- Le poste "entretien de l'eau" correspond vraisemblablement à des travaux d'amélioration de la Maison de l'Eau, propriété de l'AUE Fomboni dans laquelle la SOGEM a ses bureaux. Les années suivantes, la SOGEM a payé un loyer à l'AUE Fomboni pour montant équivalent (600 000 KMF) ;
- Les versements a l'AUE Fomboni, pour le paiement du permanent de l'AUE à la Maison de l'Eau, n'ont eu lieu qu'en 2008 et 2009 ;

- On constate une augmentation des charges de personnel. En réalité, il s'agit plus d'un retour à un fonctionnement normal, la SOGEM étant en capacité de rémunérer ses employés grâce aux activités annexes 'projets' et de payer les arriérés de salaire ;
- Les recettes progressent, correspondant à l'amélioration du taux de recouvrement (cf. D.2.3.) ;
- La SOGEM n'a pas été en mesure d'alimenter un fonds de travaux sur la base des recettes issues du service d'eau, ni de rémunérer sur la durée un salarié pour l'AUE Fomboni ;
- La SOGEM a connu des retards de paiement des salaires de ses employés.

Niveau des tarifs

Comme aucun compteur n'a été posé, l'ensemble des abonnés SOGEM paie l'eau au forfait :

- Forfait ménage : 1 400 KMF / mois ;
- Forfait activités sociales et administratives : 10 000 KMF / mois
- Forfait autres (activités commerciales et industrielles) : 15 000 KMF / mois

Ces niveaux de tarifs, obtenus via le business plan initial, devaient permettre à la SOGEM de couvrir ses charges d'exploitation, d'alimenter un fonds de travaux et même de dégager un bénéfice. Grâce aux extensions de réseau et à la pose de compteur rendus possibles grâce au fonds de travaux, le chiffre d'affaire de l'exploitant devait fortement progresser. Cependant, comme nous l'avons vu, le business plan était basé sur des hypothèses erronées, en particulier concernant le nombre d'abonné en début de contrat. L'activité d'exploitation du service de l'eau ne permettait pas à SOGEM de couvrir ses charges d'exploitation et encore moins d'alimenter le fonds de travaux sur la base du niveau de tarif contractuel : la spirale vertueuse espérée ne s'est pas enclenchée.

En ajustant le business plan pour tenir compte des conditions initiales réellement rencontrées par l'exploitant (1100 abonnés au démarrage et taux de recouvrement de 60% évoluant jusqu'à 75% sur la période), le niveau de forfait ménage qui aurait permis de couvrir les charges d'exploitation et d'alimenter le fonds de travaux est de l'ordre de 4300 KMF/mois, soit un niveau 3 fois supérieur au tarif actuel. Un tel niveau de tarif aurait certainement rencontré une opposition forte de la population pour une eau qui n'est pas potable.

D.2.5. Capacité à communiquer

Différentes tentatives de conciliation ont été menées entre la SOGEM et l'AUE Fomboni d'une part et les AUE dissidentes des localités de Djoezi, Boingoma et Bandar Salam, mais à ce jour, ces trois localités refusent toujours la gestion du service d'eau sur leur territoire par la SOGEM, contrairement au contrat initialement signé. Ce constat illustre la faiblesse du soutien politique local à la délégation de service public sur l'ensemble du réseau (cf. C.5. Volonté politique) et la difficulté à faire respecter un contrat signé.

Les relations AUE Fomboni / SOGEM se sont bien menées à Mohéli, puisque celui-ci a été hébergé au sein de l'entreprise. Les deux entités se sont même coordonnées pour obtenir des financements auprès de bailleurs de fonds (UNICEF, PNUD, Ambassade de France) pour que l'exploitant puisse réaliser des travaux d'urgence. Cependant, l'AUE Fomboni n'a pas joué son rôle de relais auprès des autres acteurs du secteur de l'eau (le FADC et la DREE) et ne leur a pas transmis les rapports d'activité préparés par la SOGEM. Pourtant, compte tenu de ses moyens limités, l'AUE Fomboni ne pouvait accomplir seul le suivi et le contrôle de l'exploitant. Les autres intervenants se sont sentis exclus et reprochent fortement cette position à l'ensemble AUE Fomboni – SOGEM. La diffusion plus large des rapports d'activité permettrait pourtant à tous de se rendre compte des difficultés rencontrées par la SOGEM pour l'exploitation du service public de l'eau à Fomboni et de prendre conscience que sans les initiatives prises pour trouver des financements, le service n'aurait peut-être pas pu être maintenu.

L'AUE Fomboni est en charge des actions de communication vers la communauté. Comme nous l'avons vu, les actions ont été limitées à la communication Hygiène et santé (le lavage des mains etc.). Toutefois il est difficile de confier cette mission à une structure associative sans moyens. Certes, il y a nécessité de communiquer sur la santé de l'eau, enrayer les pollutions de l'eau à la source. Mais la communication pour le paiement de l'eau a été très faible. L'entreprise recouvre les factures auprès des ménages mais les institutions publiques peinent à régler.

La SOGEM a mis en place quelques panneaux informatifs dans la ville pour lutter contre le gaspillage comme l'illustre la photo suivante.



Figure 5 : Photo d'un panneau informatif de la SOGEM

On note un point fort dans la communication : une population à culture orale, disponible à écouter. Le principal point faible est l'absence de stratégie de communication établie. Une communication sans plan stratégique est vouée à des résultats peu efficaces. Des thèmes à développer : l'eau et sa valeur, le paiement de l'eau, la qualité de l'eau.

Les points forts des actions de communication menées par les différents acteurs à Fomboni sont :

- Une enquête de perception de l'eau a été conduite en août et septembre 2005 auprès de 400 personnes, 200 hommes et 200 femmes. ; Des campagnes IEC ont été menées ;
- Des campagnes de sensibilisation menées par les AUE ;
- Le recensement des abonnés par la SOGEM.

On note cependant que l'importance de l'entretien des réseaux est non visible auprès de la population. Par ailleurs l'enquête Volonté à Payer (VAP) n'a jamais été menée. Le principe de la capacité de payer se fonde principalement sur un critère d'équité. Les redevances d'eau sont fonction du revenu ou de la richesse plutôt que des coûts. Ce principe n'est pas appliqué pour l'approvisionnement de Fomboni-Djoezi et Mutsamudu en eau. Les redevances étant fortement dissociées des coûts, elles ne permettent pas de tester le consentement différentiel à payer.

Les prochaines actions de communications pourraient donc porter sur

- Le paiement de l'eau au volume, non acquis à ce jour ;
- La nécessité de préserver la ressource 'eau' ;
- La promotion d'une gestion économe de l'eau.

D.3. PROJETS EN COURS A FOMBONI

La BAD, à travers son Projet d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement (PAEPA) qui a démarré fin 2010, financera la poursuite des travaux de réhabilitation des systèmes d'approvisionnement en eau et les efforts de renforcement des capacités dans les deux villes où le SSP a été impliqué pour un montant d'environ 12 millions d'Euros. Au départ, le PAEPA était prévu pour une durée 3 ans jusqu'à fin décembre 2013. Faisant suite à des retards dans son exécution, le projet a été prolongé jusqu'en juin 2015.

Le projet PAEPA exécutera des travaux pour un montant de 678 000€ pour la réhabilitation du système d'approvisionnement en eau de Fomboni. Au moment de la présente étude, les Appels d'Offres pour les travaux PAEPA à Fomboni avaient été lancés. Il est programmé que les travaux démarrent en février 2014 et durent 8 mois. Les travaux de réhabilitation PAEPA à Fomboni concerneront :

- *L'amélioration de la prise d'eau.* Après les crues de 2011/2012, la prise d'eau sur la rivière Oualembini a été affectée. Des travaux de réhabilitation de cette prise d'eau concerneront le renforcement de ses fondations ;
- *Le changement du tracé de la conduite d'adduction.* Plusieurs tronçons de la conduite d'amenée (entre la prise d'eau et le réservoir) sont placés directement dans le lit mineur de la rivière. Plusieurs tronçons ont été mal posés et n'ont pas pu résister aux

crues de 2011 – 2012. Le tracé et la pose de cette conduite seront revus et ajustés pour les tronçons concernés ;

- *L'amélioration du traitement de l'eau.* Le système de traitement construit en 2009 par le projet FADC, nécessite quelques travaux d'améliorations, entre autres la réhabilitation et la remise en état de fonctionnement de la station de chloration et l'amélioration du filtre à sable ;
- *Le renforcement du stockage.* La conduite reliant Fomboni aux localités de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi ne permet pas de satisfaire la demande en eau de ces trois localités. Pour résoudre ce problème un nouveau réservoir de 500 m³ sera construit à Bonovo et une nouvelle conduite y sera posée à partir dudit réservoir pour desservir les villages de Bandar Salam et Djoezi. Le village de Boingoma, jouxtant Fomboni, sera connecté au réseau de Fomboni. Ce réservoir sera alimenté par une conduite d'adduction raccordée directement sur le réservoir principal de Fomboni afin de rendre la distribution d'eau de Djoezi et Bandar Salam indépendante du réseau de distribution de Fomboni. De plus, il est prévu la construction d'une chambre de vanne connectée à la chambre de vanne actuelle. La nouvelle chambre de vanne abritera les équipements hydromécaniques de tête du réseau de distribution de Fomboni et de la nouvelle adduction vers le nouveau réservoir des villages de Bandar Salam et Djoezi. En assurant une quantité d'eau suffisante pour ces localités sans que l'eau ne transite par Fomboni, on peut espérer que ce renforcement contribuera à résoudre le problème du refus par ces localités, malgré le contrat, de confier l'exploitation du réseau d'eau à un exploitant issu de Fomboni ;
- *Le renforcement du réseau de distribution principal.* Pour alimenter le nouveau réservoir à Bonovo à partir du réservoir existant, une conduite en PEHD, DE 200, PN 10 d'une longueur de 2 650 m sera posée.
- *Le renforcement du réseau de distribution secondaire.* Diverses nouvelles canalisations de distribution secondaires seront posées afin d'améliorer l'approvisionnement en eau des différents quartiers. Le présent projet PAEPA prendra en charge l'exécution de la tranche prioritaire de ces travaux qui concerne l'horizon 2015. La longueur totale prévue de ces canalisations est de 1 900 m de PEHD, DE 90, PN 10.

Ces travaux, comme dans le projet de la Banque Mondiale/FADC, se focaliseront principalement sur la production, l'adduction, le stockage et le réseau primaire mais ne concerneront pas le réseau de distribution tertiaire. Dans le projet PAEPA, aucune pose de compteurs d'eau chez les usagers n'est prévue. Initialement le PAEPA devait réhabiliter le réseau de distribution, mais la réhabilitation de la prise d'eau et du réseau primaire a été privilégiée. Un projet complémentaire sur le réseau de distribution tertiaire incluant la pose de compteurs est nécessaire pour qu'une amélioration notable du niveau de service soit perçue par les consommateurs.

D.4. ANALYSE SWOT

Le simple fait que l'exploitant ait pu se maintenir malgré des conditions initiales défavorables constitue une réussite importante. Si l'exploitation du service public de l'eau est restée largement déficitaire, elle a néanmoins pu être maintenue grâce à une diversification des activités de la SOGEM rendue possible par une bonne entente avec l'AUE. La situation n'en reste pas moins précaire. Pour pérenniser ces acquis, un soutien fort de la puissance publique à l'exploitant est nécessaire.

Le schéma suivant dresse, en guise de conclusion du diagnostic de l'exploitation du service d'eau à Fomboni, une analyse Force-Faiblesse-Opportunités-Menaces de la situation actuelle.

<p align="center">Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un exploitant qui a fait ses preuves • Une relation constructive entre l'exploitant et l'AUE • De l'eau produite en quantité malgré les problèmes techniques récurrents • Initiative de l'AUE pour retrouver une légitimité lui permettant de signer un nouveau contrat • Une facturation au forfait largement acceptée 	<p align="center">Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution • Absence totale de compteurs • Contrat échu, nécessité d'un avenant ou d'un nouveau contrat pour que SOGEM puisse poursuivre l'exploitation • Les usagers ne seraient pas prêts à payer l'eau au compteur
<p align="center">Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA • Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain 	<p align="center">Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution et de pose de compteurs • Equilibre financier de l'exploitant qui dépend de son activité 'travaux & services', l'activité 'exploitation du réseau' étant déficitaire

Figure 6 : Analyse SWOT – Gestion de l'eau à Fomboni

E. DIAGNOSTIC DE L'EXPLOITATION DU SERVICE D'EAU A MUTSAMUDU

E.1. VIE DU CONTRAT

E.1.1. Présentation de l'opérateur

La Société d'Etude Technique et de Construction (SETC), basée à Mutsamudu, a signé le 1^{er} octobre 2008 un contrat d'affermage lui déléguant l'exploitation technique, financière et administrative de l'adduction d'eau des communes de Mutsamudu, Mirontsi et Pagé. Le contrat a été signé avec les trois communes et l'AUE de Mutsamudu.

SETC est une entreprise de type SARL avec comme cœur de métier la construction de bâtiments et d'ouvrages d'assainissement. Une fois le contrat signé, la filiale SETC Adduction d'Eau Potable Urbaine (SETC AEP) a été mise en place pour distinguer les activités relatives au contrat d'affermage de celles de la société mère, SETC.

La méthodologie proposée par SETC suggère que, si la société avait bien noté l'importance de la gestion administrative et commerciale, en particulier l'émission de factures et le recouvrement, il n'en allait pas de même des problématiques d'entretien et de maintenance qui n'étaient pas abordées.

En ce qui concerne la facturation, SETC indiquait dans son offre : « En cas de non-paiement d'une facture au bout de 3 mois, les usagers seront poursuivis devant les autorités judiciaires compétentes. ».

La SETC se proposait de mettre en place une équipe de 17 personnes organisée autour d'une Directrice Générale.

E.1.2. Principales étapes dans la vie du contrat

Situation actuelle

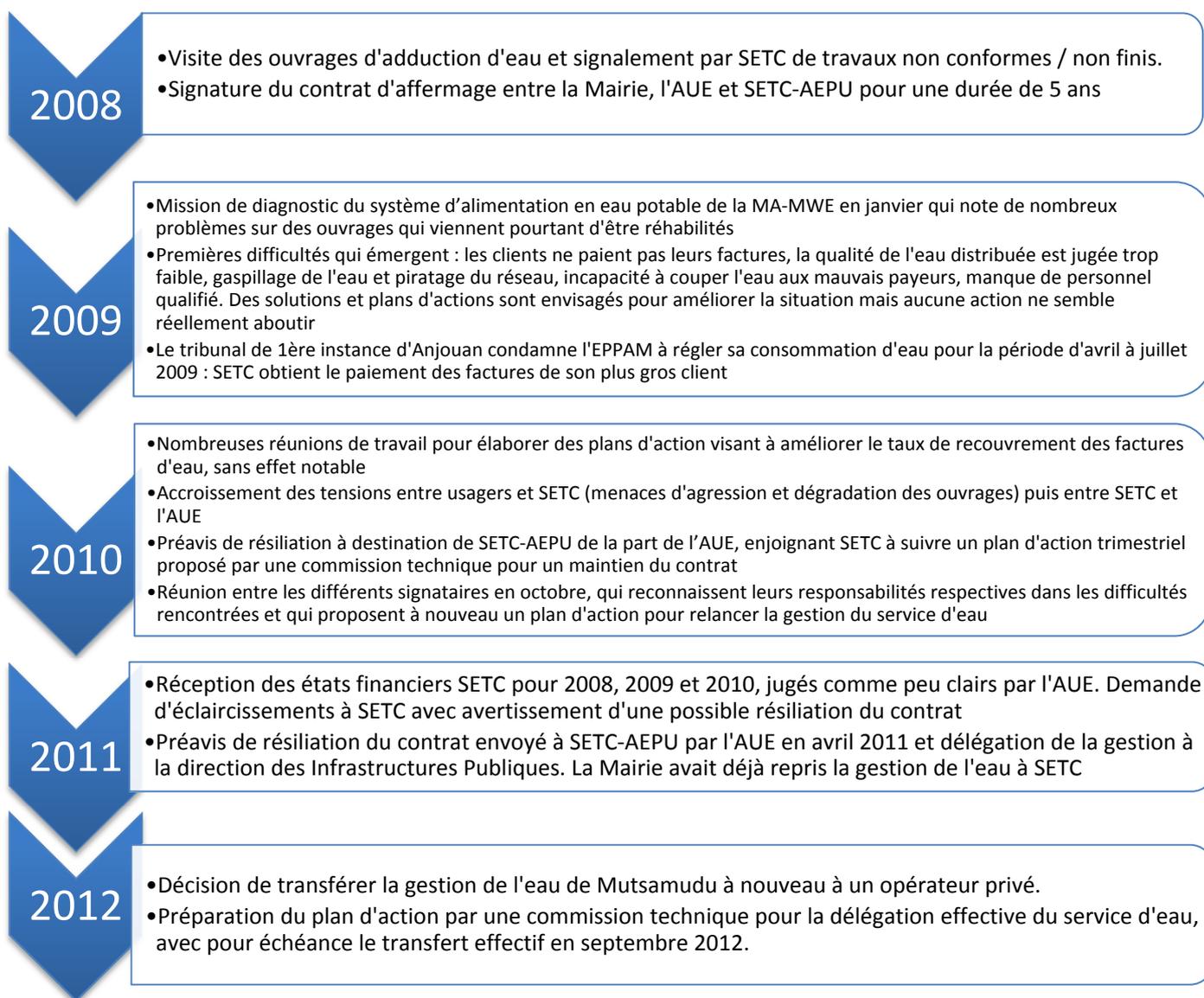
Aujourd'hui, SETC AEP n'exploite plus le système d'adduction d'eau à Mutsamudu. Constatant la dégradation du service public de l'eau à cause de la faiblesse des recettes, début 2011, la Mairie a confisqué les clefs des bassins et autres équipements à SETC AEP et repris d'autorité l'exploitation des systèmes d'eau, mettant ainsi fin au contrat d'affermage deux ans avant le terme contractuel. L'exploitation de l'eau a rapidement été reprise par la Direction des Travaux Publics du Commissariat de l'île d'Anjouan. Elle revient dans le giron de la Mairie dans le courant de l'été 2013.

L'expérience de délégation de gestion du système de gestion d'eau à Mutsamudu a donc été un échec. Le propos du rapport du diagnostic n'est pas de chercher des responsables parmi les différents acteurs, mais d'analyser les causes de cet échec pour pouvoir envisager un mode de gestion plus approprié pour le système d'alimentation en eau de Mutsamudu.

Echanges entre les acteurs de l'eau

Le Consultant a reconstitué, à partir des documents qui ont été portés à sa connaissance, une partie des échanges officiels par courrier entre les différents acteurs. Cette liste, disponible en annexe 5, et qui se veut la plus factuelle possible, illustre les efforts de chaque institution pour essayer de trouver une solution aux problèmes du secteur et en particulier au recouvrement des factures.

Le Consultant a choisi de représenter les différentes étapes de la gestion de l'eau à Mutsamudu par un schéma chronologique :



Analyse

Dans un premier temps, il transparaît de ces échanges la bonne volonté de l'ensemble des parties prenantes : SETC, Mairie, AUE, FADC, Commissariat, Gouvernorat etc. Des solutions sont envisagées pour les problèmes évoqués, en particulier pour le recouvrement des factures. Il semble cependant que les acteurs aient rencontré des difficultés dans la mise en œuvre des mesures. Certaines, comme le prélèvement à la source pour le paiement des factures des salariés de l'administration, n'étaient pas réalistes. D'autres, comme la mise en place d'une brigade de surveillance et de recouvrement des factures et la réalisation d'action de sensibilisation, ont buté sur le manque de moyens financiers des acteurs. A titre d'exemple, la Mairie indique qu'elle ne disposait pas des fonds nécessaires pour procéder au recrutement des agents demandés par le Commissariat pour la brigade. Enfin, des mesures comme la mise en place d'une procédure spécifique et claire pour le paiement des administrations et organismes parapublics ne semblent pas avoir été mises en œuvre.

La persistance d'importants problèmes de recouvrement a dégradé la situation financière de SETC AEPU. Constatant que les mesures envisagées étaient difficilement mises en œuvre et avaient peu d'effet, et compte tenu de la criticité de la situation financière de l'entreprise ne lui permettant pas de faire face à ses responsabilités correctement, SETC AEPU a donc, dans un second temps, essayé d'obtenir l'appui du Gouvernement de l'Union et de la Présidence avec plus ou moins de succès (paiement direct des factures des administrations anjouanaises par le Ministère des Finances des Comores jusqu'en juillet 2009, plainte contre le port de Mutsamudu). SETC AEPU a par ailleurs proposé des mesures plus radicales comme la coupure de quartiers où les problèmes de recouvrement et de branchements pirates sont les plus aigus.

Dans le même temps, les relations de SETC AEPU avec les partenaires locaux (Mairie, AUE, FADC, etc.) se dégradaient, chacun se renvoyant la balle sans que des progrès notables ne soient obtenus. Il était notamment reproché à SETC AEPU de ne pas produire les rapports trimestriels et annuels ainsi que les états financiers qui auraient permis d'analyser en détail la situation de l'opérateur. De son côté, SETC AEPU reprochait à la Mairie et à l'AUE de ne pas suffisamment soutenir l'entreprise sur la problématique du recouvrement conformément à une clause du contrat qui prévoit que ces deux structures fassent « respecter le paiement de l'eau par les consommateurs/usagers, sur tous les points de distribution ». Cela a progressivement conduit à une situation de blocage préjudiciable pour le secteur de l'eau de Mutsamudu. En l'absence de solution, début 2011, la Mairie reprend d'autorité l'exploitation du service d'eau, mettant fin de fait à l'expérience de délégation de gestion du service de l'eau dans la ville.

E.2. ANALYSE DES PERFORMANCES

E.2.1. Organisation et management de l'opérateur

SETC AEPU n'était pas régulière dans la transmission des rapports techniques et financiers trimestriels et annuels. En l'absence de ces rapports, il est difficile d'évaluer les capacités de l'exploitant.

Dans son offre pour le contrat de gestion déléguée, SETC avait proposé de mettre en place une équipe de 17 personnes, comprenant :

- Direction générale – 4 personnes : directeur, secrétaire, un chauffeur, un gardien/ femme de ménage
- Service Clientèle – 6 personnes : DAF, un informaticien, un caissier et 3 agents chargés de la distribution des factures
- Service de gestion du système AEP (entretien) - 4 personnes : 4 plombiers dont 1 chef d'équipe
- Service de maintenance – 3 personnes : 3 plombiers dont 1 chef d'équipe

Selon les informations recueillies, SETC AEPU n'a pas réussi à mettre en place toutes les équipes prévues ou à les maintenir dans le temps, le personnel quittant l'entreprise à cause des arriérés de salaire.

Initialement, SETC était une entreprise de BTP et n'avait pas d'expérience et des compétences en gestion d'un service d'eau. Raison pour laquelle ils ont engagé les anciens plombiers professionnels qui assuraient la gestion du réseau de distribution avant la signature du contrat. Suite aux irrégularités de paiement de salaires, il y a eu des changements importants dans le personnel. Dans les premiers mois, il y avait un bon climat de travail au sein de l'entreprise, mais dès que sont survenues des irrégularités de paiement des salaires, l'ambiance de travail s'est vite dégradée et la société a connu des problèmes de turnover : les anciens plombiers ont progressivement quitté SETC AEPU et la connaissance du réseau au sein de la société s'est affaiblie.

E.2.2. Performances techniques

La couverture géographique

Le contrat de délégation de gestion prévoit la création d'un fonds de travaux, alimenté par les recettes des ventes d'eau. Ce fonds devait financer des travaux de réhabilitation et d'extension des réseaux de distribution, ainsi que la pose de compteurs. Toutefois, en raison du faible chiffre d'affaires de la SETC AEPU, ce fonds n'a jamais été créé et les travaux d'extension de la zone couverte par la société SETC AEPU n'ont pas été financés à partir de cette source.

Contrairement à la SOGEM à Fomboni, SETC AEPU n'a pas été en mesure de mobiliser des fonds auprès des bailleurs de fonds pour la réhabilitation et l'extension du système d'approvisionnement en eau.

Disponibilité de l'eau et rendement des opérations

En principe, il y a suffisamment d'eau disponible pour Mutsamudu, Mirontsi et Pagé. Les deux prises d'eau de Houngouni et de Moina Oupetre arrivent à satisfaire la demande en eau à l'horizon 2030.

Toutefois, SETC AEPU a été confrontée à un certain nombre de faiblesses techniques de l'infrastructure dès le début du contrat de délégation de gestion qui ont engendré des problèmes de disponibilité et de rendement. Le réseau de distribution est vétuste : fuites d'eau importante, absence des vannes répartiteurs et enfin absence de compteurs d'eau. Actuellement, le réseau de distribution connaît des difficultés d'alimentation en eau potable de la zone de Mirontsi (trop haut) et la zone de Pagé (eau consommé ou perdue avant d'arriver). D'après les entretiens, la qualité de l'eau est fortement dégradée dans le réseau de distribution du fait de sa vétusté.

Ces lacunes ont eu un impact négatif sur les opérations de SETC AEPU.



Figure 7 : Photos du réseau de distribution tertiaire à Mutsamudu

Suite aux pertes d'eau et compte tenu du nombre très important de ménages facturés au forfait, la consommation d'eau est beaucoup plus élevée que le volume effectivement payé. Aucune évaluation précise du rendement des opérations d'approvisionnement en eau ne peut être faite en l'absence de mesures de débits.

Sur la base des données provenant de diverses sources, l'estimation suivante du rendement des opérations d'approvisionnement en eau peut être faite. L'étude PAEPA estime que la demande en eau pour Mutsamudu, Mirontsi et Pagé en 2015 s'élève à 6.226 m³/jour. Si nous supposons qu'en 2015, la population aura augmenté de 10% par rapport à l'année 2010, la demande en eau en 2010 aurait été de 5.603 m³/jour ou 2.045.100 m³ par an. En 2010, SETC AEPU a collecté un montant total de 8.656.815 KMF de recettes des ventes d'eau. Contre un prix au mètre cube de 100 KMF cela signifierait que pour $8.656.815/100 = 86.568$ m³ a été payé. Par rapport à la demande totale en eau, il ressort que seul $86.568/2.045.100=4\%$ de l'eau produite est payé. Ce qui signifie aussi que si l'eau avait été chlorée, seulement 4% du coût de chlore aurait été compensé.

En raison de l'absence de revenus, SETC AEPU ne pouvait pas payer son personnel et le fonctionnement du système est devenu déficient. SETC AEPU a ainsi progressivement diminué les tâches réalisées dans le cadre de l'exploitation du réseau (arrêt de la chloration, puis arrêt de certaines tâches liées à l'entretien et la maintenance du réseau).

Selon les informations recueillies, la situation était devenue critique peu avant la terminaison du contrat. Il semblerait que SETC AEPU ait totalement cessé l'entretien et la maintenance de la prise d'eau, que les réservoirs de traitement aient été à sec et que l'alimentation en eau de la ville ait été interrompue. Devant les risques de soulèvement de la population, la municipalité a alors repris la gestion au délégataire.

Il semble en effet que la prise d'eau et/ou les conduites d'adduction vers les réservoirs de traitement se bouchent presque quotidiennement (feuilles et autres débris végétaux) et qu'un entretien quotidien soit nécessaire. Un plombier doit donc monter tous les jours au niveau de ces conduites pour les déboucher. Dès que cette tâche n'est plus menée, l'alimentation en eau de la ville est interrompue. Actuellement, la Mairie essaie de payer un plombier pour que cette tâche soit assurée (à travers le remboursement du carburant nécessaire au plombier pour accéder au site).

Qualité de l'eau

Pendant le premier mois du contrat, SETC AEPU a traité l'eau avec du chlore pour la désinfection. Suite aux pertes d'eau élevées dans le réseau et au gaspillage de l'eau par la population, le coût d'exploitation était élevé du fait de la forte consommation de chlore. Ne pouvant pas récupérer ces coûts par les recettes des ventes de l'eau, il a été décidé d'arrêter la chloration. Par ailleurs, d'après les entretiens, il semble que la population n'ait pas perçu d'amélioration dans la qualité de l'eau, même lorsque celle-ci était chlorée, à cause de la vétusté du réseau de distribution tertiaire.

En conséquence, l'exploitant fournit de l'eau non potable. Comme l'exploitant n'a pas procédé aux contrôles de la qualité de l'eau, il n'y a pas de données sur la qualité réelle de l'eau distribuée. Avant que SETC AEPU signe le contrat, le FADC a fait des analyses de l'eau aux prises d'eau de Mutsamudu. Les résultats montrent que l'eau est impropre à la consommation (nombre de coliformes fécaux/100ml supérieurs à 90 à Hougouni et de 442 à Moina Oupetro).

En l'absence de rapports techniques périodiques, il n'est pas possible d'évaluer les activités d'entretien et de maintenance de SETC AEPU. Cependant, sur base des discussions et les informations recueillies, il ressort que la SETC AEPU s'est principalement concentrée sur le recouvrement des factures et, en constatant un faible niveau de recouvrement, a progressivement diminué les opérations d'entretien et de maintenance du réseau de distribution.

Protection des sites des captages

Dans le cadre du projet de la Banque Mondiale/FADC, les propriétaires des sites de captage d'eau ont été expropriés et indemnisés par FADC. Il s'avère que les anciens propriétaires se sont réapproprié en partie leurs terres précédentes. La protection des ressources en eau n'est donc pas garantie puisque diverses activités (entre autres l'agriculture et l'élevage) sont en cours à nouveau sur les champs captants.

E.2.3. Performances commerciales

Compteurs

La pose de compteurs devait être financée par le fonds de travaux. Ce dernier n'ayant jamais été alimenté du fait des problèmes de recouvrement des factures, SETC AEPU n'a procédé à la pose d'aucun compteur.

De l'ordre de 500 compteurs avaient été posés lors des opérations de réhabilitation coordonnées par le FADC, principalement auprès des opérateurs économiques et des administrations et institutions parapublics. Ces compteurs se seraient rapidement dégradés à cause de la qualité de l'eau et la plupart ne fonctionnerait plus actuellement.

Hormis les abonnés équipés de compteurs, soit environ 200, la plupart des abonnés de SETC AEPU était facturée au forfait.

Nouveaux branchements

En l'absence de rapport d'activité rédigé par SETC AEPU, les informations relatives au nombre d'abonnés et aux nouveaux branchements sont issus de fichiers MS Excel fournis par l'AUE Mutsamudu. Ces fichiers ont été transmis par SETC AEPU à l'AUE Mutsamudu.

Tableau 9 : Nouveaux branchements effectués par la SETC AEPU

(chiffres fin d'année)	2008	2009	2010
	Sur 2 mois		
Nouveaux branchements	71	422	73
Abonnés au forfait	2 462	2 848	2 894
Abonnés au volume	171	207 ⁷	217
Nbr total d'abonnés	2 633	3 055	3 111
Prévisions business plan	3 887	3 960	4 033

On constate que le nombre total d'abonnés a toujours été inférieur aux prévisions du business plan.

L'évolution du nombre de nouveaux branchements montre que sur les premiers mois du contrat, un effort a été entrepris par SETC AEPU pour gagner de nouveaux clients. Cet effort diminue en intensité pendant l'année 2009. La hausse du nombre d'abonnés est la plus importante entre la signature du contrat et mars 2009.

Taux de recouvrement

Comme pour les données relatives aux branchements, en l'absence de rapport d'activité, les taux de recouvrement présentés dans le tableau ci-dessous sont issus des fichiers MS Excel fournis par l'AUE Mutsamudu et des chiffres fournis par SETC AEPU dans les rapports financiers 2008 à 2010 remis à l'AUE Mutsamudu en 2011.

⁷ En l'absence de chiffre pour le mois de décembre 2009 et pour la plupart des autres mois de l'année, la valeur en avril 2009 a été retenue puis utilisée pour les calculs.

Tableau 10 : Taux de recouvrement SETC AEPU 2008-2010

Taux de recouvrement	2008	2009	2010
D'après fichiers AUE	1,9%	12,9%	9%
D'après rapports d'activité ⁸	7%	13,4%	7%

Quelle que soit la source, les taux de recouvrement obtenus sont extrêmement faibles et ne permettent pas d'envisager la pérennité de la délégation de gestion du service d'eau à un partenaire privé en affermage.

Il n'a pas été possible d'établir de taux de facturation par catégorie d'abonnés (le détail de la facturation manque). Le tableau suivant présente néanmoins le détail des sommes encaissées par catégorie d'abonnés pour l'année 2009 :

Tableau 11 : Factures encaissées par SETC AEPU en 2009 en KMF

Période	Total	Administrations	Commerces	Mosquées	Port	Particuliers (Forfait)	Particuliers (Volume)
Janvier	796 825	106 250	93 025	26 050	165 900	384 750	20 850
Février	649 980	70 840	26 755	54 275	64 200	423 150	10 760
Mars	396 475	3 800	76 345	33 975	13 600	238 800	29 955
Avril	664 850	56 500	112 670	44 800	233 700	198 500	18 680
Mai	309 430	143 650	18 275	21 280	0	105 600	20 625
Juin	236 330	5 975	54 005	0	0	91 200	85 150
Juillet	262 855	23 000	124 380	3 500	0	109 800	2 175
Août	191 050	76 150	41 855	5 300	0	65 400	2 345
Septembre	331 605	95 600	153 455	10 400	0	72 150	0
Octobre	2 025 820	1 990 600	0	13 555	0	21 665	0
Novembre	2 590 090	2 309 100	5 080	110 885	0	160 225	4 800
Décembre	201 505	16 250	100 705	600	0	83 950	0
Total 2009	8 656 815	4 897 715	806 550	324 620	477 400	1 955 190	195 340

Les recettes mensuelles de SETC AEPU ont été en moyenne de 721 000 KMF, soit environ 1440€.

Sur l'année, les administrations – grâce aux paiements ponctuels d'une partie de leurs arriérés par le Ministère des finances de l'Union des Comores en octobre et novembre – représentent plus de 50% des recettes de SETC AEPU pour l'année 2009.

Le port semble être le plus gros client et on comprend ainsi l'importance des démarches entreprises par SETC AEPU pour faire en sorte qu'il paie ses factures.

Si l'on fait l'hypothèse que les particuliers au forfait représentent la quasi-totalité des branchements qui ne sont pas équipés de compteurs et que l'on estime, sur cette base, la

⁸ Calcul du consultant sur la base des factures encaissées et des factures non encaissées et issues des comptes de résultats.

facturation théorique de SETC AEPU sur 12 mois, on obtient un taux de recouvrement de 5% environ pour cette catégorie d'abonnés.

Le tableau des factures encaissées par SETC AEPU en 2010 illustre la dégradation supplémentaire des recettes perçues par l'entreprise : ces dernières chutent de moitié par rapport à 2009.

L'annonce de l'arrêt des paiements par le Ministère des Finances des factures des administrations locales n'a pas été compensée par une reprise des paiements de ces administrations. Les recettes perçues auprès des usagers au forfait diminuent. Le port de Mutsamudu représente alors près de la moitié des recettes perçues. Les factures encaissées auprès des commerces et des particuliers au volume augmentent légèrement. Ainsi, en 2010, les recettes mensuelles encaissées par SETC AEPU étaient de l'ordre de 400 000 KMF, soit environ 800€.

Tableau 12 : Factures encaissées par SETC AEPU en 2010 en KMF

Période	Total	Administrations	Commerces	Mosquée	Port	Particulier (Forfait)	Particulier (Volume)
Janvier	257 200	7 550	31 700	18 100	0	176 200	23 650
Février	120 100	18 450	10 090	14 000	0	64 600	12 960
Mars	223 315	6 000	105 500	4 250	0	83 100	24 465
Avril	180 750	47 825	2 460	6 500	0	114 400	9 565
Mai	170 600	10 150	11 750	20 400	0	128 050	250
Juin	884 950	550	4 150	750	814 000	18 750	46 750
Juillet	543 315	0	250	5 000	538 065	0	0
Août	325 900	91 800	52 290	21 600	0	65 650	94 560
Septembre	1 692 035	121 075	630 435	9 500	797 500	72 450	61 075
Octobre	359 340	200 400	93 835	12 375	0	28 650	24 080
Novembre	47 725	15 850	18 625	0	0	13 250	
Décembre	38 740	6 450	4 100	16 940	0	11 250	0
Total 2010	4 843 970	526 100	965 185	129 415	2 149 565	776 350	297 355

La faiblesse du taux de recouvrement peut s'expliquer par les raisons suivantes :

- L'absence de moyens de coercition, comme la coupure de l'alimentation en eau des mauvais payeurs, encourage le non-paiement et le sentiment d'impunité, quelle que soit la catégorie de client considérée ;
- La qualité de l'eau, trop faible, justifiant une remise en cause du paiement pour certains clients. Les actions de sensibilisation, axées sur l'hygiène et la propreté, ont renforcé les attentes des clients vis-à-vis de la qualité de l'eau ;
- Les moyens limités de SETC AEPU pour recouvrer les factures via du 'porte à porte' et la configuration étendue de la ville n'incitent pas les usagers à se rendre au bureau de l'opérateur pour effectuer leurs paiements.

E.2.4. Gestion financière et tarification

Gestion financière et comptable

La gestion financière et comptable de SETC AEPU était effectuée par l'équipe administrative. Il semble que cette équipe faisait appel à un comptable externe à la société pour faire face à cette tâche car, d'après l'organigramme initial fourni dans son offre, aucun comptable n'était prévu en interne et les tâches relatives à la gestion comptable et financière de l'entreprise n'étaient pas clairement réparties entre les postes de l'équipe d'administration.

Si SETC AEPU n'a pas remis à ces partenaires les rapports d'activité annuels et trimestriels, la société a toutefois transmis des états financiers complets pour les années 2008, 2009 et 2011. Ces états n'ont cependant pas été remis, comme le contrat le prévoit « à chaque fin d'année », mais en mars 2011. Il est probable qu'ils aient été reconstitués a posteriori par SETC AEPU pour répondre aux demandes pressantes de ses partenaires.

Les états financiers fournis sont composés du compte de résultat, du bilan, du tableau d'amortissement constant des immobilisations corporelles et du détail mensuel des recettes encaissées par catégorie de client. Cependant, les états financiers ne sont pas certifiés et présentent des anomalies importantes qui empêchent une véritable analyse des performances financières de l'entreprise. Ces anomalies, détaillées plus loin, reflètent une capacité de gestion financière et comptable limitée. En souhaitant produire des états financiers complets – mais nécessairement plus complexes à bâtir - plutôt qu'un tableau de trésorerie plus simple mais mieux maîtrisable, SETC AEPU a certainement été trop ambitieuse en matière de gestion comptable.

Un état de mobilisation du capital initial détaille les apports en nature de SETC lors du lancement de SETC AEPU. Le total des apports inscrits à cet état, 13 397 701 KMF, est supérieur au capital social inscrit au passif du bilan 2008 de la société (11 765 205 KMF), ce qui constitue une anomalie.

Analyse des états financiers et performances financières

L'analyse des états financiers révèle des incohérences entre les comptes de résultat (CR) et les bilans :

- Le poste « ventes d'eau non encaissées » du CR d'une année donnée correspond exactement à la ligne « Clients » de l'actif circulant de la même année. Normalement, la ligne correspondant aux créances clients du bilan devrait correspondre au total des créances clients au moment de la réalisation de ce bilan (tenant compte des créances de l'ensemble des années passées) et pas seulement des créances de l'année figurant au CR. Plus précisément, la ligne « Client » de l'actif devrait correspondre à différence entre les ventes d'eau cumulées des années passées et les ventes d'eau encaissées cumulées des années antérieures (soit, un chiffre de l'ordre de grandeur de la somme des ventes d'eau non encaissées des années passées). Sans plus de précision sur la facturation réelle, il n'est pas possible de déterminer si l'anomalie se situe au bilan ou au CR.

- Au passif, des lignes « rémunération gérante » et « Redevance AUE » figurent et sont censées représenter une dette d'exploitation. Les charges correspondantes ne figurent pas au CR (car il s'apparente à un tableau de trésorerie adapté). Par ailleurs, au bilan devrait figurer la dette d'exploitation cumulée et non la contribution de l'année en cours à cette dette. Les salaires impayés de l'ensemble du personnel auraient dû y être inclus.
- Un emprunt à SETC Construction figure au bilan 2008 de SETC AEPU puis disparaît en 2009, sans qu'aucun poste de type « remboursement d'emprunt », « paiement d'intérêts » d'un montant équivalent ne figure au CR en 2009 ;
- Le total des amortissements impactés au bilan pour les lignes matériel d'exploitation, matériel de transport, matériel de bureau et informatique ne correspond pour aucune année au poste « dotations aux amortissements des immobilisations corporelles » du CR. Les dotations aux amortissements inscrites au CR sont en revanche cohérentes avec le tableau d'amortissement constant des immobilisations corporelles fournis ;
- Le poste « Capital » du passif varie chaque année, notamment entre 2008 et 2009, passant de 11 765 205 KMF à 3 683 709 KMF. Cette ligne représente l'apport initial de SETC à SETC AEPU et correspond donc au capital social de cette dernière. Cet apport a été réalisé en nature au moment de la création de SETC AEPU. Les variations de capital social sont des événements rares dans une société qui font l'objet d'un régime juridique strict et qui doivent donc être expliquées, ce qui n'est pas le cas. Une diminution peut correspondre à un désengagement des actionnaires de la société via un rachat de la société par elle-même, ce qui devrait impacter le CR (vente d'une partie du matériel acheté en nature par exemple). Aucun mouvement correspondant à une telle opération n'est constaté au CR.

Les états financiers de SETC AEPU, reproduits en annexe, permettent de constater ces anomalies. Elles empêchent une analyse fiable des performances financières de la société. Les analyses suivantes sont donc à relativiser.

Comme pour SOGEM, la gestion de SETC AEPU est tributaire de sa trésorerie : le niveau des charges, c'est-à-dire le paiement des employés, l'achat d'intrants etc. dépend des encaissements constatés sur les ventes d'eau. Ainsi, le poste « salaires et appointements » du CR représente les salaires effectivement versés sur la période plutôt que les salaires effectivement dus aux employés. Le compte de résultats s'apparente plus à un tableau de trésorerie adapté en compte de résultat qu'à un véritable compte de résultats.

Le compte de résultat distingue les ventes d'eau encaissées (les recettes) et les ventes d'eau non encaissées. L'ajustement du niveau d'activité, et donc des charges, en fonction des recettes entraîne mécaniquement l'apparition d'un bénéfice net chaque année. Ce bénéfice ne correspond pas à de l'argent effectivement touché par SETC AEPU. Il est d'ailleurs de l'ordre de grandeur des ventes d'eau non encaissées : il s'agit d'un artefact comptable pour équilibrer charges et produits permettant de transformer un tableau de trésorerie en compte de résultat. Si le taux de recouvrement avait été plus élevé, dans un premier temps, SETC AEPU aurait été moins contraint au niveau du paiement de ses charges (salaires etc.) qui auraient augmenté tandis que ce bénéfice net fictif aurait lui baissé.

Le tableau ci-dessous compare les charges, le chiffre d'affaire (CA) et les recettes de SETC AEPU en 2009 et 2010 avec les prévisions du business plan pour les mêmes années.

Tableau 13 : Comparaison des charges, produits et recettes de SETC AEPU avec les prévisions du business plan pour 2009 et 2010

	2 009	2 010
Réalisé SETC AEPU d'après CR		
Charges d'exploitation	5 397 633	4 224 600
CA	63 447 280	54 728 778
Ventes d'eau encaissées	8 461 910	3 814 455
Taux de recouvrement	13,3%	7,0%
Prévisions business plan		
Charges d'exploitation	29 582 583	29 582 583
CA	65 655 836	66 636 627
Ventes d'eau encaissées	55 807 461	59 972 965
Taux de recouvrement	85%	90%
Ecart réalisé / prévisions		
Charges d'exploitation	-82%	-86%
CA	-3%	-18%
Ventes d'eau encaissées	-85%	-94%

Le chiffre d'affaire de SETC AEPU était d'un niveau comparable à celui prévu par le business plan en 2009. Cependant, on observe que le niveau des recettes est bien inférieur à celui envisagé par le business plan (-85%). Comme souligné plus haut, SETC AEPU a adapté le niveau de son activité (entretien, maintenance, suivi administratif) et donc ses charges pour s'adapter à cette réalité : les charges d'exploitation 'payées' par SETC AEPU sont donc elles aussi largement inférieures à celles envisagées au business plan (-82%). La dégradation du niveau de service a un impact sur le chiffre d'affaire dès 2010 : une divergence avec les prévisions du business plan d'amorce (-18%).

Le business plan tablait sur une spirale positive : les recettes des ventes d'eau devaient alimenter un fonds de travaux (redevance AUE) permettant d'investir dans le réseau de distribution et les raccordements de nouveaux abonnés et ainsi augmentant progressivement la qualité du service et le chiffre d'affaires de l'opérateur. Dans la réalité, une spirale négative inverse a eu lieu : les ventes d'eau encaissées ne permettaient pas de couvrir les charges d'exploitation correspondant au niveau de service initial et encore moins d'alimenter un fonds de travaux, en conséquence, SETC a diminué son niveau de service et les investissements dans le réseau de distribution n'ont pas eu lieu provoquant une dégradation de la qualité du service et du chiffre d'affaires de l'opérateur.

Niveau des tarifs

La grille tarifaire appliquée par SETC AEPU distinguait abonnés avec et sans compteur :

- Forfait pour les abonnés sans compteur : 1 250 KMF / mois ;
- Redevance fixe plus tarif variable pour les abonnés avec compteur. Le prix du m³ varie de 100 KMF/m³ pour la tranche sociale (entre 0 et 10m³) et 500 KMF/m³ pour les administrations, commerces et industries et port, avec un tarif moyen de 125 KMF/m³.

Ces niveaux de tarifs, obtenus via le business plan initial, devaient permettre à SETC AEPU de couvrir ses charges d'exploitation, d'alimenter un fonds de travaux et même de dégager un bénéfice. Grâce aux extensions de réseau et à la pose de compteur rendus possibles grâce au fonds de travaux, le chiffre d'affaire de l'exploitant devait progresser. Cependant, comme nous l'avons vu, cette spirale positive ne s'est pas enclenchée.

Le taux de recouvrement, variant entre 7% et 13,3%, est trop faible pour que la simulation du niveau de tarif qui aurait permis à SETC AEPU d'atteindre l'équilibre ait un sens.

Les tarifs appliqués à Mutsamudu étaient plus bas que ceux appliqués à Fomboni. Comme l'illustre le tableau suivant, la comparaison des revenus des ménages à Fomboni et à Mutsamudu n'indique pas une capacité de payer l'eau nettement plus faible à Mutsamudu qui aurait justifié un écart plus important entre les grilles tarifaires : le niveau des tarifs ne justifie pas la faiblesse du taux de recouvrement à Mutsamudu.

Tableau 14 : Répartition des ménages par localité et tranche de revenu mensuel par tête⁹

Localités	Classes de revenu – Année 2005		
	0- 16 176	16 176-25000	25000 et +
Réseau de Fomboni			
Fomboni	58,6	24,0	17,4
Réseau Mutsamudu			
Mutsamudu	63,7	19,0	17,3
Pagé	64,1	19,8	16,0
Mirontsi	78,4	13,4	8,2

Une volonté réelle de payer de l'eau de qualité a été soulignée par les interlocuteurs rencontrés à Mutsamudu, justifiant en creux, le non-paiement d'une eau dont la qualité n'était pas à la hauteur des attentes (cf. sensibilisation). Néanmoins, il faut souligner que l'absence de moyen coercitif assurant le paiement de l'eau (par exemple : possibilité pour l'opérateur de couper les mauvais payeurs) constitue un encouragement au non-paiement de l'eau pour toutes les catégories de clients.

⁹ Source : Rapport de recensement FADC de 2005

E.2.5. Capacité à communiquer

Communication entre signataires du contrat

Le service public de l'eau de Mutsamudu a connu, on l'a vu, de nombreux problèmes (malfaçon dans les travaux, non-paiement des factures par les usagers, non-respect de leurs engagements respectifs par les responsables du secteur etc.). De nombreux documents (lettres, procès-verbaux, etc.) attestent des efforts réalisés par l'ensemble des acteurs pour essayer de trouver des solutions aux problèmes auxquels a fait face l'opérateur, en particulier pour améliorer le recouvrement des factures. On note, une fois l'enchaînement des échanges formels reproduits (cf. annexe 5), une dégradation progressive des relations entre SETC AEPU d'une part et la Mairie et l'AUE Mutsamudu d'autre part.

En effet, les réunions envisageaient des actions devant permettre une amélioration des recettes pour SETC AEPU et du service pour l'ensemble des usagers qui n'ont pas ou peu étaient mis en œuvre. En même temps que la situation du secteur se dégradait, les relations se sont naturellement tendues entre les acteurs qui se sont accusés de ne pas tenir leurs engagements respectifs au lieu de constituer un front commun pour résoudre les problèmes du secteur. Ainsi, alors que SETC AEPU pointait une absence de soutien de la Mairie et de l'AUE relatif au recouvrement des factures, ces derniers reprochaient à l'exploitant de ne pas fournir les rapports d'activité qui permettraient d'évaluer précisément la situation et de ne pas entretenir et maintenir le système au niveau prévu par le contrat.

D'après le contrat d'affermage, SETC AEPU devait en effet produire :

- Un rapport trimestriel technique et financier à l'attention de l'AUE avec copie au FADC ;
- Un rapport annuel d'activités à l'attention de l'AUE avec copie au FADC ;
- A chaque fin d'année, l'exploitant établit ses comptes financiers et les transmet à l'AUE et au FADC.

SETC AEPU ne semble pas avoir été en mesure de remettre ces différents documents en temps et en heure, ce que lui reprochent les autres signataires du contrat. Les états financiers 2008, 2009 et 2010 ont été transmis en 2011. Le seul rapport annuel qu'a pu obtenir le Consultant, couvrant une période d'une année entre novembre 2008 et novembre 2009 est parcellaire. Cela est certainement dû au manque initial d'expérience de SETC AEPU et de son personnel dans l'exploitation de système d'adduction et de distribution d'eau potable et la gestion administrative d'un service public.

Cependant, même en l'absence des rapports d'activité, le niveau de dégradation avancé du réseau de distribution et le non-paiement des factures (en particulier par les administrations locales) et plus largement, étaient apparents et clairement pas du fait de l'exploitant. Ce constat aurait dû mener les signataires du contrat, et en premier lieu la maîtrise d'ouvrage, à rechercher une solution commune plutôt qu'à s'opposer.

Par ailleurs, l'AUE Mutsamudu a indiqué que SETC AEPU tenait bien un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, mais que l'AUE n'a jamais contrôlé ces documents.

Communication vers les usagers

L'information auprès des usagers a été menée par l'AUE Mutsamudu avec le soutien du FADC. Elle concernait principalement les aspects 'hygiène et santé' liés à l'eau. Si elle a certainement atteint ses objectifs sur ces aspects, on peut donc noter la faiblesse de la communication auprès des usagers pour leur expliquer le système de délégation de gestion mis en place.

De fait, la communication qui a été instaurée ne suivait aucune stratégie clairement définie lors de la mise en œuvre. Le circuit de communication est flou car les niveaux de responsabilité ne sont pas définis. Comment comprendre le rôle de médiation de la mairie qui n'a pas été associé lors du choix des ouvrages et encore moins les usagers qui n'ont pas réellement compris que les travaux ne s'arrêtaient qu'au niveau de la production. D'où une relation des plus tendues entre l'exploitant et ses clients.

L'AUE a un rôle de contrôle de l'entreprise dans le contrat sans en avoir les moyens (les interviewés ont exposé leur frustration en tant que bénévoles). L'AUE doit favoriser l'expression des opinions et des besoins des habitants, elle doit donc disposer de moyens adéquats (humains, matériels et financiers).

Un cadre juridique adéquat, nécessaire pour codifier le partenariat FADC/MAIRIE/AUE devrait être élaboré sous la forme d'un véritable contrat-programme précisant les relations et les attributions de chacun. Parce que fondé sur la concertation entre l'administration et l'association, ce document minimiserait les conflits éventuels.

E.3. PROJETS EN COURS A MUTSAMUDU

Le projet PAEPA exécutera des travaux de réhabilitation du système d'approvisionnement en eau de Mutsamudu pour un montant total de € 389 000. Au moment de la présente étude les Appels d'Offres pour les travaux PAEPA à Mutsamudu avaient été lancés. Les travaux sont censés démarrer au mois de février 2014 et dureront 8 mois. Les travaux de réhabilitation PAEPA à Mutsamudu concerneront :

- *L'amélioration des prises d'eau.* Seule la prise d'eau de Hougouni nécessite des travaux de curage de la retenue du barrage. La prise d'eau de Moïna Oupetro qui a été réalisée en 2007 est en bon état ;
- *L'amélioration du traitement de l'eau.* Les améliorations qui sont indispensables à apporter au système de traitement actuel sont :
 - Un réglage du débit d'adduction à la station de traitement pour éviter des arrivées d'eau dépassant la capacité de la station pendant les périodes pluvieuses ;
 - Amélioration du système de filtration ;
 - Remettre en fonctionnement le système de lavage des filtres ;
 - Remettre en fonctionnement le système de chloration.

- *L'amélioration de l'adduction et du stockage.* A l'entrée de chaque réservoir des équipements de régulation sont nécessaires (régulateur de débit et vanne à flotteur) pour assurer une bonne répartition des débits ;
- *L'amélioration de la distribution.* Le PAEPA prévoit une réorganisation de la distribution par la fourniture et la pose de 5.350 m de conduite en PEHD de 90 à 200 mm, comme suit :
 - Alimenter la zone basse qui prenait l'eau à partir du réseau de Sangani par le réservoir du stade ;
 - Création d'un réservoir indépendant pour la ville de Mirontsi (11 000 habitants en 2012 et 17 700 habitants en 2030) alimenté par une adduction à partir du réservoir stade ;
 - La séparation des réseaux de distribution de la gendarmerie et de la banque ;
 - La projection d'une conduite indépendante alimentée à partir du réservoir Gendarmerie pour la zone de Pagé.

Ces travaux, comme dans le projet de la Banque Mondiale /FADC, se focaliseront principalement sur la production et le réseau primaire et ne toucheront pas le système de distribution tertiaire. Comme dans le projet PAEPA, il n'y a pas de pose de compteurs d'eau prévue dans le réseau de distribution. Initialement le PAEPA devait réhabiliter le réseau de distribution, mais la réhabilitation de la prise d'eau et du réseau primaire ont été privilégiés.

E.4. ANALYSE SWOT

Le service public de l'eau potable de Mutsamudu s'est dégradé entre 2008 et 2013. On peut parler à l'heure actuelle d'absence de service public d'eau dans la ville : les interventions sur le réseau ne sont pas contrôlées et sont le fait de plombiers rémunérés ponctuellement par le privé. Les raisons de cet échec sont diverses et les principales sont :

- La délégation de l'exploitation du réseau à une entreprise privée dans de mauvaises conditions (cf. C. Genèse du projet) ;
- La vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution : pertes en eau, dégradation de la qualité de l'eau malgré les efforts de réhabilitation menés en 2007-2008 au niveau de l'adduction, impossibilité de procéder à des coupures individuelles, branchements pirates, etc. ;
- Découlant des deux points précédents, la faible volonté à payer des usagers pour une eau de mauvaise qualité engendrant un problème de recouvrement insupportable pour l'exploitant ;
- Manque de moyens financiers des différents acteurs (Gouvernorat, Mairie, AUE, exploitant) pour mettre en œuvre les actions ou travaux envisagés pour améliorer la situation ;

- Capacités de gestion technique et administrative insuffisantes des acteurs locaux (Mairie, AUE, exploitant) compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Le schéma suivant dresse, en guise de conclusion du diagnostic de l'exploitation du service d'eau à Mutsamudu, une analyse Force-Faiblesse-Opportunités-Menaces de la situation actuelle.

<p align="center">Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une Mairie disposant de moyens humains et consciente de la nécessité d'une reprise rapide de la facturation de l'eau et des paiements • De l'eau produite en quantité suffisante malgré les problèmes techniques récurrents 	<p align="center">Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution ne permettant ni de livrer aux usagers de l'eau de qualité, ni d'imposer un système de facturation • Quasi disparition totale du service public de l'eau • Mauvaise qualité de l'eau • Prévalence des branchements pirates • Capacités technique et administrative des acteurs insuffisantes
<p align="center">Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA • Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain • Les usagers sont prêts à payer une eau de qualité 	<p align="center">Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution • Tensions entre quartiers et localités du réseau pour l'appropriation de la ressource 'eau' • Gestion du réseau par le secteur informel

Figure 8 : Analyse SWOT – Gestion de l'eau à Mutsamudu

F. RECOMMANDATIONS

F.1. RECOMMANDATIONS GENERALES

F.1.1. Volonté politique et cadre institutionnel

Sur la base des diagnostics des deux expériences de délégation de gestion de l'eau à des exploitants privés à Mutsamudu et à Fomboni, il apparaît que les principales contraintes pour la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores ont trait à/aux :

- Incertitudes liées au cadre juridique et institutionnel existant et à la politique sectorielle du pays et notamment à cause du manque de clarté dans le partage des rôles et responsabilités entre les différents acteurs institutionnels (Union, île, Commune). Cette situation est amplifiée par l'existence de deux exécutifs (gouvernements de l'Union et de chaque île) et l'instabilité politique des Comores. La réforme institutionnelle du secteur en cours a pour objectif de remédier à ce point ;
- Limites de l'approche communautaire pour des systèmes urbains de grande taille (Délégation de la maîtrise d'ouvrage à des associations d'usagers dotées de peu de moyen d'action) ;
- Vétusté du réseau de distribution ;
- Absence de compteurs pour les usagers domestiques et assimilés, faiblesse des moyens alloués au recouvrement des factures ;
- Capacités techniques et administratives insuffisantes pour l'ensemble des acteurs ;
- De même, les méthodes appropriées de contractualisation, de suivi et de contrôle des prestations des entreprises privées ne sont pas connues.

Toutefois, nous avons observé des facteurs positifs à partir desquels des solutions durables peuvent être construites :

- Un dynamisme associatif : AUE, CGE, etc. ;
- Une mobilisation des autorités publiques de l'Union et des Îles ainsi que celle de leurs partenaires de la coopération internationale ;
- La notoriété acquise depuis plusieurs années par le FADC ;
- De l'eau produite dans les captages malgré les problèmes techniques récurrents.

L'étude a révélé un résultat de taille fort réconfortant. Il s'agit de la disposition de la plupart des représentants de la société civile et des leaders d'opinion à prendre part activement à tout programme visant la promotion d'une bonne gestion de l'eau dans le pays.

Leurs propos ont montré une forte motivation, un engagement certain et un positionnement médian Population/Entreprise (ils comprennent l'une mais ne manifestent pas de rejet catégorique pour l'autre), ce qui les prépare amplement à un rôle de relais, fort utile dans ce type de démarche.

La crise politique de 2009, marquée par une révision de la Constitution, a débouché en juin 2010 sur un « Accord sur la gestion de la période intérimaire » conclu grâce notamment à la médiation de l'Union Africaine et permettant, en décembre 2010, l'organisation d'élections qui seront validées par la Cour Constitutionnelle. Cette prise de fonction d'une nouvelle équipe présidentielle ainsi que de nouveaux gouverneurs des îles mettait un terme à la période intérimaire et devait permettre une stabilisation des institutions indispensable au développement économique du pays.

La mise en application de la politique de l'eau et les recherches de financement sont l'affaire du gouvernement des îles. La responsabilité de la planification et de la législation de l'eau, en particulier, la préservation de la ressource en eau, doit davantage relever de la compétence du gouvernement de l'Union et trouver les relais nécessaires au niveau local pour son application (DREA et municipalités par exemple).

En termes de compétences, le rôle potentiel que les municipalités pourraient jouer aux Comores est évident. Les services typiquement urbains sont presque inexistants, surtout dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publique. L'assainissement et la collecte des ordures ainsi que l'alimentation en eau sont des activités généralement mieux assurées par les municipalités qui perçoivent clairement les actions prioritaires, avec des possibilités d'importantes synergies intercommunales à même d'intégrer les dimensions de l'action sanitaire.

Le système décentralisé consacré par la nouvelle Constitution préconise le rapprochement entre les administrateurs et les administrés. Toutefois la multiplication des organes politiques est importante, surtout dans un pays de taille réduite comme les Comores, avec tous les risques de dysfonctionnement que cela comporte.

Le cadre juridique doit être clair et complet pour minimiser les risques. Dans le secteur de l'eau, l'Union devrait fixer les normes de régulation et des services, et ainsi chaque localité pourrait administrer les services et créer les infrastructures locales adéquates. C'est l'objet de la réforme du cadre institutionnel du secteur de l'eau mené via le projet PAEPA.

F.1.2. Eduquer et mobiliser les populations pour améliorer l'appropriation

L'appropriation par les populations locales des projets dans le secteur de l'eau sont un facteur de réussite déterminant aux Comores, en particulier en vue d'améliorer la volonté de payer l'eau et d'améliorer les taux de recouvrement des factures d'eau. La question de l'eau étant de grande ampleur, elle devra faire l'objet de larges programmes de sensibilisation et de mobilisation sociale, à l'instar des programmes de santé impulsés par l'UNICEF.

Cela voudrait dire, entre autre, d'emprunter des pistes tout aussi diverses qu'impliquantes. On citera, à titre d'exemple :

- L'événementiel de quartier ;
- Les émissions radio et télé ;
- Les rencontres communautaires.

Tout groupe influent et toute personne ressource pouvant apporter sa contribution dans ce programme devra être, d'une manière ou d'une autre, impliquée. La mobilisation devant prendre l'ampleur d'une chaîne et d'un réseau aux multiples composantes, toutes complémentaires et toutes plus enrichissantes les unes que les autres. C'est le sens même, en somme, du concept de la mobilisation sociale.

Les instances gouvernementales, de par l'implication dans l'investissement et la mise à niveau de l'aspect infrastructurel, mais également de par leur engagement dans un programme de mobilisation sociale joueront un rôle déterminant dans le rétablissement de la confiance et surtout de l'espoir de voir la situation de l'eau changer un jour en Union des Comores.

Il va sans dire que les campagnes de sensibilisation visant la population n'auront aucun sens et aucun effet si elles ne sont pas accompagnées d'un réel changement, visant le produit et le service, et passant par l'amélioration de l'infrastructure et des modes de gestion. Ce pré requis incontournable aura pour rôle de donner un contenu et une crédibilité aux campagnes à lancer. Celles-ci devront venir impliquer une population dans un processus de changement, déjà lancé, et qu'elle aura senti réel et concret.

Les axes de communication de ces campagnes devront dégager le sentiment que la situation a changé ou plus précisément qu'elle est en train de changer. Ainsi, et à travers les campagnes de communication, l'entreprise devra apparaître comme :

- une entreprise moderne, transparente, orientée client ;
- une entreprise partenaire, au fait des souffrances des populations et engagée à les réduire au maximum ;
- une entreprise qui honore ses engagements, qui lance des défis, de taille certes, mais réalistes et mesurables ;
- une entreprise qui tient ses promesses (d'où l'importance des expériences communautaires pilotes).

De son côté, la population devra être directement, non seulement, visé par les campagnes de communication mais interpellé. Les axes de communication devront faire sentir aux populations non qu'elles sont consommatrices passives mais qu'elles ont un rôle à jouer dans le développement du secteur AEP en Union des Comores.

La notion de partenariat est essentielle dans ce genre de dynamique. Et c'est pour cela que le rétablissement de la confiance entre la population et l'entreprise est un autre pré requis essentiel. Car il ne peut y avoir de partenariat sans confiance.

Les axes « interpellant » la population pourront s'articuler autour des idées suivantes simples, évidentes, mais combien chargées de sens :

- L'accès à l'eau potable pour tous est un préalable au développement et est l'affaire de tous ;
- La bonne gestion de l'eau est une capitalisation sur les ressources hydrauliques du pays, source de fierté des Comoriens. D'où l'idée suivante, à développer et à valoriser : Aimer son pays, le valoriser, c'est valoriser ses ressources. Aimer les Comores c'est promouvoir et préserver son eau ;
- La production et la distribution d'eau potable a un coût. Coût auquel toutes les parties prenantes contribuent : l'Etat, la Commune, l'Entreprise, certes, mais également les populations.

L'idée sous-jacente est que les populations conçoivent le paiement de leurs factures comme une contribution, une participation, au développement de l'eau potable aux Comores.

Infrastructure, transparence, démocratisation des services et des produits seraient donc les mots clé relatifs à la question de l'Eau en Union des Comores. Une démarche qui capitaliserait sur ces dimensions serait à même de rétablir la confiance perdue entre les populations et leur institution chargée de cette question.

Au-delà de la sensibilisation et de l'information, il s'agira de mettre en place des actions d'éducation des populations.

F.2. OPTIONS DE PSP/PPP POUR LA GESTION DE L'EAU EN MILIEU URBAIN

La Participation du Secteur Privé (PSP) peut ainsi se définir comme tout accord entre la puissance publique et un ou plusieurs partenaire(s) privé(s), visant à mettre à contribution les ressources et/ou l'expertise de ce(s) dernier(s) pour la fourniture de services et/ou d'infrastructures d'intérêt public, avec l'objectif final d'atteindre un niveau d'extension et de qualité du service public conforme aux attentes des autorités publiques. Les partenariats public-privé (PPP) sont des formes de PSP qui impliquent un niveau de transfert de risque au partenaire privé important associé à des objectifs de résultats.

F.2.1. PSP pour gestion de service public

Typologie des options de PSP

On classe dans la catégorie PSP pour la gestion de service public les contrats de sous-traitance, d'assistance technique, de régie et de management, dans lequel le secteur privé participe directement à la fourniture d'un service aux usagers du secteur, ainsi que les PPP de type concession et affermage. Ces options de PSP peuvent s'appliquer à la gestion de l'eau en milieu urbain. Le choix d'une option de PSP dépend du niveau de responsabilité que les partenaires public et privé ont la volonté et la capacité (technique et financière) d'assurer.

Le passage à des options de PPP impliquant plus fortement le secteur privé dépend entre autres du niveau de couverture des charges d'exploitation par les recettes du secteur comme l'illustre le schéma suivant.

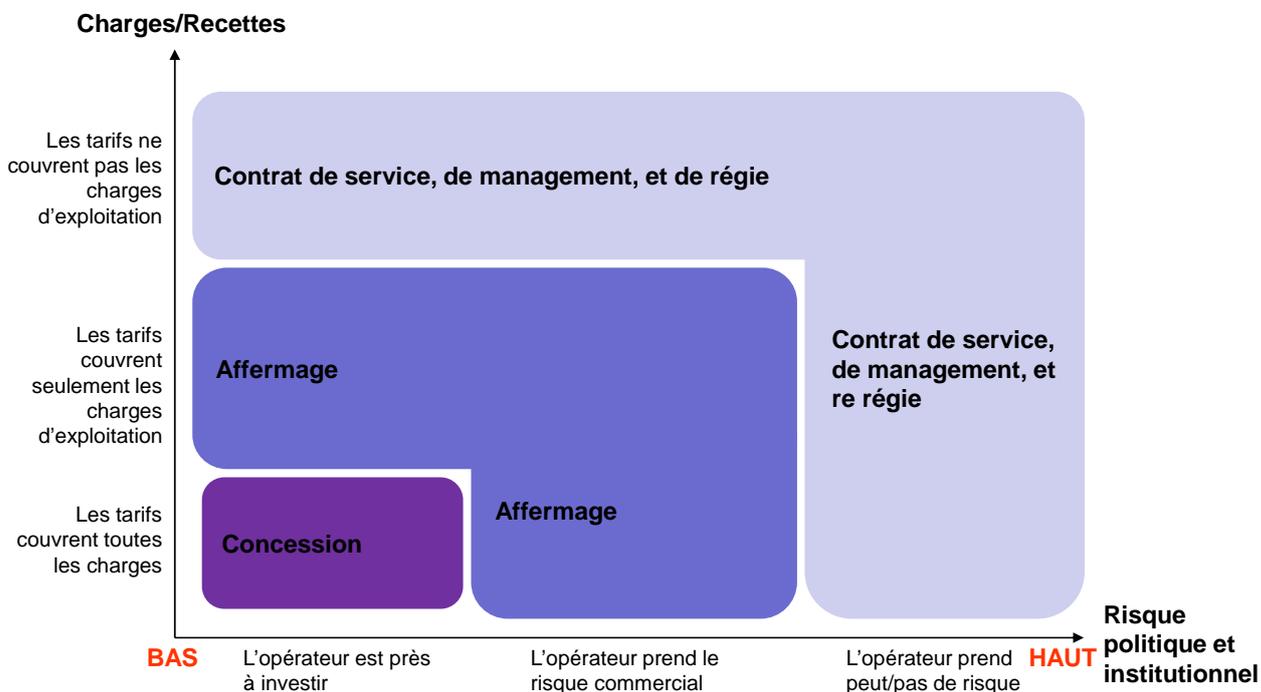


Figure 9 : Option de PSP, risque et couverture des charges

Si l'on souhaite mettre en place des contrats d'affermage ou de concession alors que le niveau des recettes ne le permet théoriquement pas, il est nécessaire de mettre en place des systèmes de compensation incitatifs : garanties, système de révision tarifaire automatisé, subvention d'exploitation, mécanisme OBA et/ou fonds de travaux alimentés en externe (similaire à une subvention d'investissement). Le schéma suivant illustre cette approche.

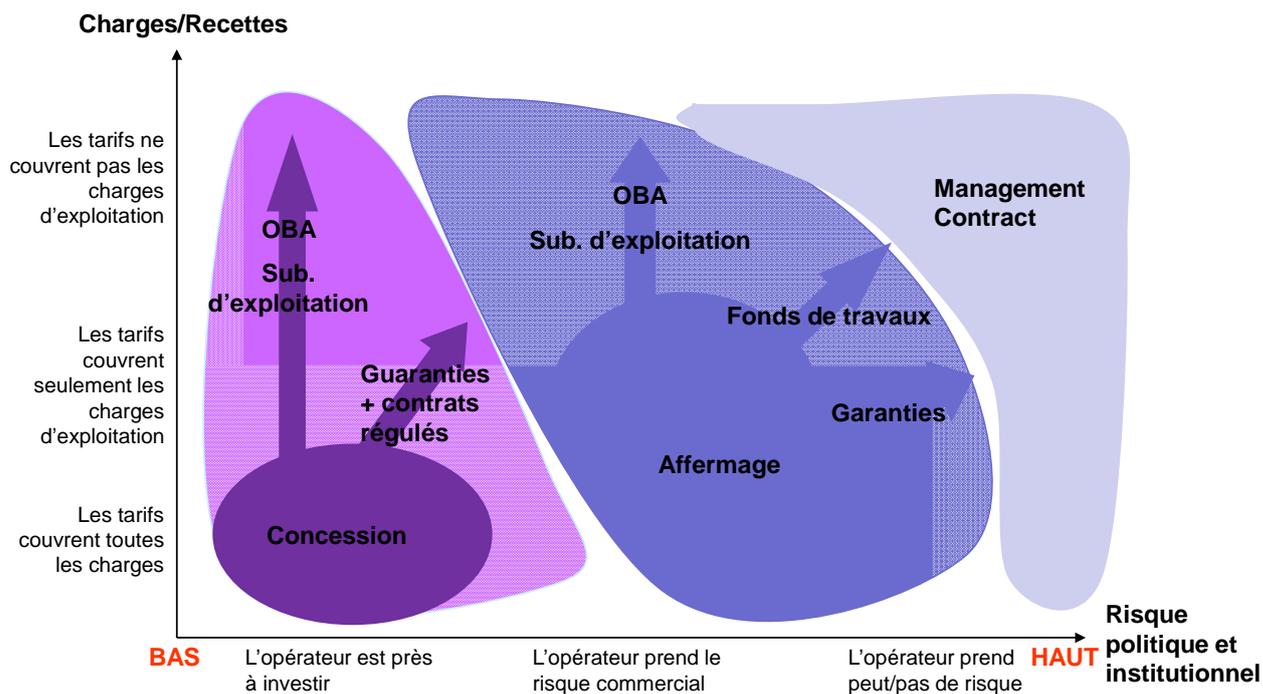


Figure 10 : Options de PSP, risque, couverture des charges et mécanismes de compensation

Le schéma de PSP mis en place à Mutsamudu et Fomboni était un affermage simplifiés avec des fonds de travaux alimentés par les recettes du secteur (et non par des financements externes). Comme les recettes ne couvraient pas les charges d'exploitation, ce schéma n'était pas adéquat. Si la SOGEM a réussi à maintenir son activité, c'est parce qu'en recherchant et en trouvant des financements externes pour réaliser des travaux sur le réseau de Fomboni, elle s'est en quelque sorte mise dans une situation similaire à celle d'un affermage avec fonds de travaux alimenté par des financements externes, palliant ainsi temporairement l'absence de mécanisme de compensation.

Définition des principales options de PSP pour la gestion d'un service public

Les grandes options de PSP pour la gestion d'un service public sont présentées ci-dessous par ordre croissant de responsabilité directe du partenaire privé.

La sous-traitance

Il s'agit d'un contrat à objet et à durée déterminée par lequel un donneur d'ordre public, appelé « entrepreneur principal », fait exécuter des travaux et/ou des services par un sous-traitant privé, en lieu et place de l'entrepreneur principal. Ce dernier demeure le seul responsable, au regard d'un maître d'ouvrage, d'un donneur d'ordre de la commande publique ou des usagers et consommateurs, de la qualité et de la conformité du service rendu.

L'assistance technique

Il s'agit d'un contrat de prestation de service dans lequel le prestataire privé, titulaire du contrat, intervient en qualité d'assistant-conseil, dans le but de renforcer, sur des domaines ou des fonctions spécifiques et pour des durées déterminées, les compétences et les moyens de l'entreprise publique bénéficiaire de l'assistance, mais en principe sans exercer de

responsabilité opérationnelle. Il est rémunéré sur une base fixe liée à la mise à disposition de personnel.

Le contrat de service

Le contrat de service est un contrat généralement à court terme, bien que parfois renouvelable, portant sur des fonctions ciblées de l'entreprise (commercial, RH, gestion comptable, etc.) mais pas sur la Direction Générale de l'entreprise. Le titulaire du contrat de service fournit un Directeur pour chaque département concerné, à plein temps et résident, et fournit également des prestations de conseil et d'expertise complémentaires à travers des missions ponctuelles d'experts.

A travers le contrat de service, le prestataire privé doit jouer un rôle essentiel de monitoring/coaching à l'égard du personnel de l'entreprise publique bénéficiaire du service.

Les titulaires de ce type de contrat sont rémunérés au forfait ou à l'unité d'œuvre pour la partie correspondant à une assistance technique (travaux et études réalisés), et, pour la partie de mise à disposition d'experts, suivant le coût des experts et la durée de leur mise à disposition.

Le contrat de management ou de gestion

Un tel contrat encadre le transfert de tout ou partie des fonctions de management d'une structure publique (dont, le plus souvent, le poste de directeur général) à une équipe mise à disposition par un partenaire de référence privé, généralement pour une période de 3 à 5 ans, en échange d'une rémunération fixe liée à la mise à disposition de personnels de direction. Ces contrats incluent généralement une incitation financière sur la base d'objectifs de performance.

Seuls quelques cadres sont mis à disposition permanente par le partenaire privé titulaire du contrat, exerçant leur fonction en position hiérarchique au sein de la société bénéficiaire du contrat. Un certain nombre d'experts du titulaire du contrat peuvent également intervenir dans le cadre de missions préalablement identifiées, le reste du personnel demeurant celui de l'entreprise bénéficiaire du contrat de gestion.

Le contrat de régie ou de régie intéressée

Les contrats de régie diffèrent essentiellement du contrat de management par le fait que le partenaire privé est l'employeur de l'ensemble du personnel, et non seulement de tout ou partie de l'équipe de direction.

Dans le cas d'une régie, le partenaire privé est rémunéré de façon forfaitaire pour la mise à disposition de son personnel. Dans le cas d'une régie intéressée, une partie de sa rémunération dépend de l'atteinte d'objectifs de performances liés à la quantité ou à la qualité de service.

Le contrat d'affermage

Il s'agit d'un contrat de délégation de gestion par lequel une autorité publique délègue à un opérateur privé l'exploitation et la commercialisation d'un service public. L'opérateur est responsable de l'exploitation du service, de l'entretien des systèmes, et éventuellement, dans

des schémas « d'affermages concessifs », d'une partie des renouvellements, voire de petites extensions ou de réhabilitation, en échange d'une rémunération assise sur le chiffre d'affaires réalisé ou une partie du tarif encaissé sous forme généralement d'un « prix fermier » par unité de volume (kWh, m³, etc.) recouvré. Le partenaire public reste en charge du financement de l'essentiel des investissements d'extension et, généralement, de renouvellement, classiquement par l'intermédiaire d'une société publique de type « société de patrimoine », tout en assumant une partie du risque commercial correspondant à la part des recettes du secteur qui lui revient.

Dans une variante de l'affermage, le « *lease contract* », la rémunération de l'opérateur privé est déterminée comme la différence entre les recettes du secteur et le paiement à l'autorité délégante d'un « loyer » fixe forfaitaire. Dans cette variante, la puissance publique ne supporte pas de risque commercial et la rémunération du fermier est directement liée au tarif public.

La concession

La concession, forme la plus avancée de participation du secteur privé, est un contrat de délégation de gestion par lequel une autorité publique délègue à un opérateur privé la gestion complète du service public, y compris la prise en charge des investissements qu'il s'agisse des travaux neufs d'extension/création ou de renouvellement nécessaires au développement et à la maintenance de ce service.

Par rapport à l'affermage, l'opérateur privé est en charge de l'intégralité des investissements même si certains contrats peuvent prévoir la prise en charge de certains investissements par la partie publique, par exemple en fin de contrat. En échange, le concessionnaire se rémunère en encaissant directement les recettes du secteur à partir desquelles il peut dans certains cas reverser à l'autorité concédante une « redevance ».

Contrats « mixtes » ou « hybrides »

Au-delà de ces contrats « type », il existe une série de dérivés des précédents, c'est-à-dire de contrats qui empruntent des droits et obligations de plusieurs contrats « type » comme l'affermage concessif dans lesquels le partenaire privé prend en charge une partie des investissements de renouvellement, voire de certaines extensions par exemple.

F.2.2. Options de PSP pour la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores

Le schéma de PSP appliqué pour la gestion de l'eau à Mutsamudu et à Fomboni présentait les caractéristiques d'un affermage en termes de responsabilités et de rémunération pour l'exploitant, mais sans société de patrimoine et avec une durée moindre, correspondant plus à des contrats de gestion ou de régie intéressée. Compte tenu des difficultés à Fomboni et de l'échec à Mutsamudu, les formes de PSP les plus avancées (affermage complet avec société de patrimoine, affermage concessif et concession) ne sont pas envisageables.

A Fomboni

La Municipalité de Fomboni a des capacités limitées et n'est pas en mesure de mettre en place une régie municipale sauf à confier l'ensemble de cette régie à un partenaire privé via un

contrat de régie ou de régie intéressée. Les options 'régie municipale avec sous-traitance' et 'régie municipale avec assistance technique' sont à exclure.

Les options de PSP envisageables pour la gestion de l'eau à Fomboni sont :

- Contrat de régie ou régie intéressée ;
- Contrat d'affermage simplifié dérivé du contrat existant.

La première option est la solution 'théorique' lorsqu'aucun partenaire privé ne veut ou peut prendre le risque commercial, en particulier lorsque les recettes d'exploitation sont bien en dessous charges d'exploitation comme c'est le cas à Fomboni, qui confie le plus de responsabilité au privé. La Mairie s'engage alors à rémunérer au forfait le partenaire privé pour la mise à disposition de l'ensemble du personnel de la régie, et doit faire face par ailleurs aux autres charges d'exploitation du service public de l'eau, sur la base des recettes du secteur et, si nécessaire, de ses autres ressources financières. La mise en œuvre d'un tel schéma serait complexe car plusieurs Mairies devraient s'accorder sur la mise en place de la régie municipale et du contrat de régie ou de régie intéressée, et démontrer une capacité de mobilisation des financements complémentaires nécessaires au bon fonctionnement de l'exploitation. Les capacités limitées, en termes de ressources humaines, de gestion administrative & financière et de capacité à mobiliser des financements, de la Mairie de Fomboni rend cette option difficilement applicable et risquée.

Dans la seconde option, le risque commercial est, comme actuellement, laissé au partenaire privé. Il s'agit du système en place actuellement. L'exploitant a montré une réelle capacité de gestion administrative et comptable, ainsi qu'une capacité à mobiliser des financements auprès de la coopération internationale. Ce schéma nécessite cependant des aménagements pour continuer à être acceptable par un partenaire privé.

Comme les recettes ne couvrent pas les charges d'exploitation, si l'on exclut une hausse tarifaire d'envergure, inacceptable socialement, la mise en place d'un système de compensation (subvention d'exploitation, OBA et/ou fonds de travaux financé par apports externes) est nécessaire à la viabilité économique de cette option pour le partenaire privé. Ce mécanisme de compensation constituerait pour la puissance publique la délivrant (Mairie ou DREA) un effet de levier pour pouvoir dialoguer avec l'exploitant et monter en compétence sur le secteur. Le mécanisme de compensation le plus simple à mettre en place compte tenu des capacités de suivi des administrations publiques est la subvention d'exploitation. Le niveau de la subvention dépendrait de l'atteinte d'objectifs de performances (ex : qualité de l'eau, nombre de nouveaux branchements avec compteurs, présentation des relevés des compteurs de production etc.) et constituerait ainsi une incitation à l'exploitant d'améliorer son service. Les autres mécanismes de compensation sont bien sûr envisageables.

En l'absence d'une société de patrimoine, et pour pallier à la faiblesse des acteurs publics, un comité de pilotage des investissements réunissant municipalité, DREA, AUE et l'exploitant serait chargé de choisir les investissements financés par le fonds de travaux.

Le schéma suivant illustre le mode de gestion proposé pour le réseau de Fomboni. Le partage des responsabilités de maîtrise d'ouvrage entre Commune et DREA sera à ajuster en fonction des compétences réelles de chacune des deux entités.

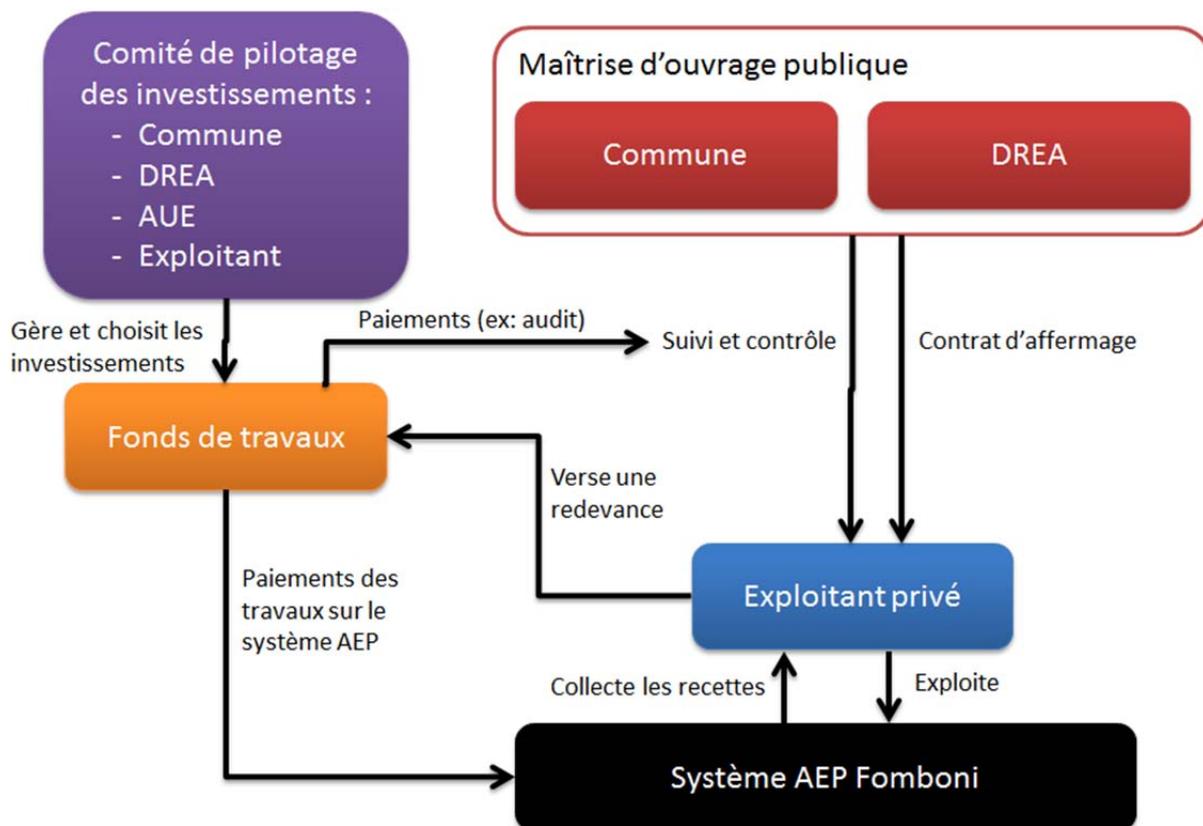


Figure 11 : Mode de gestion du service de l'eau proposé pour Fomboni - Affermage

A Mutsamudu

L'échec du contrat d'affermage et la vétusté du réseau de distribution tertiaire privant tout opérateur d'outil commercial suggèrent qu'il n'est pas possible de confier le risque commercial à un partenaire privé à Mutsamudu : les options de type affermage, même simplifié, ou concession sont à exclure.

La Mairie de Mutsamudu doit donc bâtir une régie municipale en charge de l'eau en intercommunalité avec la Mairie de Mirontsi. La Mairie de Mutsamudu est d'ailleurs déjà en train d'essayer de relancer et de prendre en charge la facturation de l'eau d'une part, et d'autre part d'organiser et de rémunérer les anciens plombiers disposant de la connaissance du réseau pour les interventions d'urgence. Contrairement à la Mairie de Fomboni, la Mairie de Mutsamudu dispose de plus de moyens, en particulier de ressources humaines (même s'il s'agit pour beaucoup de bénévoles).

Il est peu probable qu'un partenaire privé accepte un contrat de régie ou de régie intéressé compte tenu du passé récent. Seules les options sous-traitance et assistance technique semblent possibles à court terme. Une assistance technique pourrait aider les mairies de Mutsamudu et de Mirontsi pour la création d'une régie municipale intercommunale.

Le schéma suivant illustre le mode de gestion proposé pour le réseau de Mutsamudu :

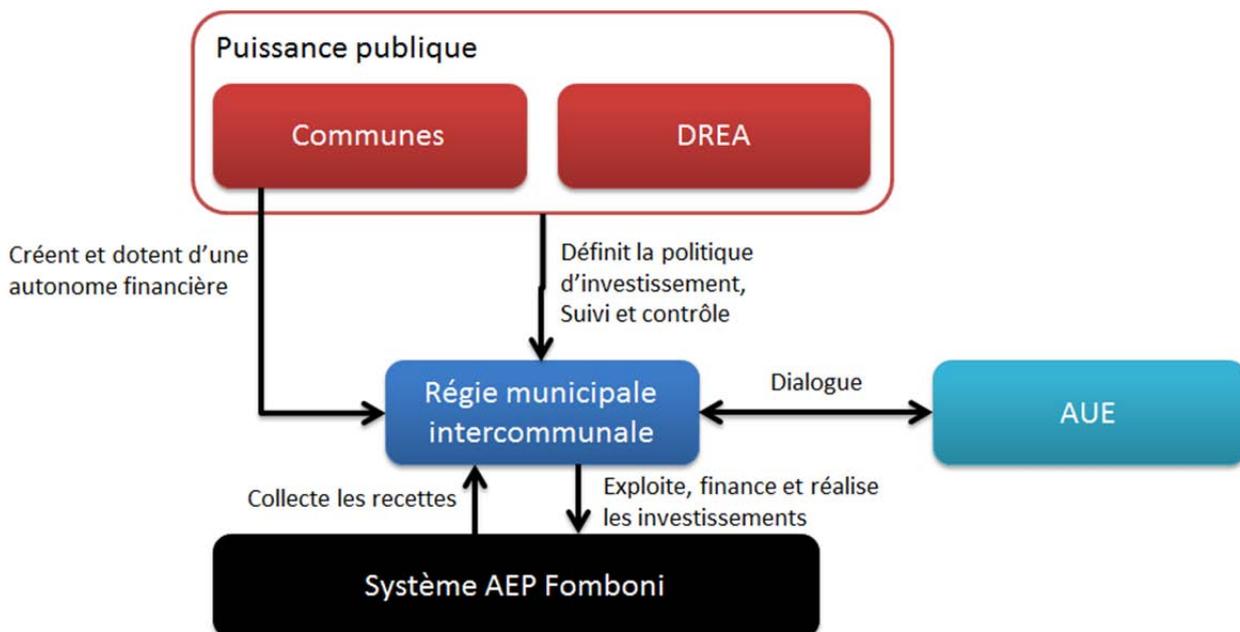


Figure 12 : Mode de gestion du service de l'eau proposé pour Mutsamudu – Régie municipale

F.3. RECOMMANDATIONS POUR FOMBONI

Malgré les difficultés, l'exploitant a réussi à maintenir son activité et continue à assurer l'exploitation du réseau bien que le contrat soit arrivé à échéance. La recommandation principale pour Fomboni est de capitaliser sur cet acquis et de renforcer le système en permettant à l'exploitant de couvrir son activité exploitation. Pour ce faire, un plan d'action distinguant court et moyen termes est proposé. Certaines actions devraient faire l'objet d'un ou de plusieurs projets soutenus par la coopération internationale pour pouvoir être réalisées. La mise en œuvre des recommandations devra être coordonnée avec le projet PAEPA dont certaines actions recouvrent d'ailleurs tout ou partie de certaines recommandations (cf. Annexe 9).

F.3.1. Actions à court terme

Les actions à mettre en œuvre à court terme d'ici 3 ans à Fomboni sont les suivantes :

- **Préparer et signer un avenant au contrat existant pour pérenniser l'existant (action à mener dans les prochains mois).** Dans un premier temps, il est important de remédier au vide contractuel. Renégocier un nouveau contrat prendrait trop de temps. L'avenant pourrait avoir une durée de 3 ans pendant lesquels les travaux liés au projet PAEPA seraient exécutés, le cadre institutionnel national pour l'urbain serait choisi, le projet de distribution préparé et mis en œuvre, et le nouveau contrat de délégation préparé et négocié sur la base d'un nouveau plan d'affaire. L'avenant serait signé par la SOGEM

avec l'AUE, Mairie et la DREE en remplaçant du FADC. Il pourrait inclure certains ajustements, comme la reconnaissance des clauses & obligations du contrat initial ne pouvant être atteintes à court terme et prévoir une subvention d'exploitation.

- Préparer et réaliser un **projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs** auprès des abonnés et d'accompagnement à la nouvelle opération de délégation de gestion (préparation du nouveau contrat et du nouveau plan d'affaire en coordination étroite avec les acteurs locaux de façon à renforcer leurs capacités) ;
- La SOGEM pourrait chercher à mettre un place un partenariat avec un opérateur plus expérimenté du secteur de l'eau de type '**water operating partnership**'. Il s'agit d'un programme de type jumelage entre opérateurs privés, sans profit pour le partenaire expérimenté qui répond aux questions de l'opérateur 'junior' afin de l'aider à améliorer la gestion de son système. Ce type de coopération peut aboutir à des échanges renforcés entre les partenaires : assistance technique, visite de site, accès à des formations, etc.
- Pour son approvisionnement en pièces détachées et en produits chimiques, la SOGEM pourrait passer **un accord d'approvisionnement ou de partenariat avec la MA-MWE** ;
- Afin de permettre à la SOGEM de continuer son activité dans des conditions économiques minimales et dans le cadre d'un contrat de type affermage une **subvention d'exploitation** est nécessaire pour que le petit équilibre de l'activité exploitation soit atteint (charges d'exploitation couvertes par les recettes). Cette subvention pourrait être prévue via l'avenant sous des modalités similaires à un système d'*Output Based Aid* (OBA) ;
- Les travaux réalisés dans le cadre du projet PAEPA devraient améliorer l'approvisionnement en eau des localités de Boingoma, Bandar Salam et Djoezi à partir de la prise d'eau de Fomboni. Le dialogue sur les modalités de gestion du service de l'eau dans ces localités pourra donc être renoué. Deux cas pourront être proposés :
 - Une distribution de l'eau sur le territoire de ces 3 localités directement par la SOGEM à partir du moment où la quantité et la qualité de l'eau sont assurées grâce au projet PAEPA. La SOGEM pourrait ouvrir une succursale à Djoezi pour permettre le paiement des factures aux populations des trois localités sans qu'elles n'aient à se déplacer à Fomboni ;
 - Si les 3 localités refusent de confier la distribution de l'eau sur leur territoire la SOGEM et préfèrent la gérer via une autre structure (ex : CGE ou AUE des localités), cette structure devra acheter l'eau en gros à la SOGEM ;
 - Dans les deux cas, le réseau devra être doté de compteurs permettant de mesurer régulièrement l'eau envoyé vers Djoezi et Bandar Salam. Le PAEPA a indiqué pouvoir mettre en œuvre cette recommandation dans le cadre de son projet.
- La SOGEM doit procéder à des **relevés hebdomadaires des compteurs de production** au niveau des réservoirs existants pour avoir une idée plus précise de la production d'eau, et se doter d'un **règlement de service** (exemple fourni à la SOGEM à l'issue de la première mission. La SOGEM a informé le Consultant lors de la mission de restitution

qu'elle a adapté ce règlement de service et que ce dernier est maintenant annexé à tous les nouveaux contrats de fourniture d'eau signés entre SOGEM et les usagers ;

- Lancer des **opérations de sensibilisation et de mobilisation** (cf. F.1.2) visant à réduire le gaspillage, améliorer le paiement des factures (concept 'paiement = participation à l'amélioration du service') et à préparer les populations à la pose des compteurs.

F.3.2. Actions à moyen terme

Les actions à mettre en œuvre à moyen terme à Fomboni sont les suivantes :

- **Mettre en œuvre des projets d'extension du réseau de distribution ;**
- **Poursuite des opérations de sensibilisation et mobilisation des populations ;**
- Mettre en place un **nouveau contrat d'affermage simplifié** avec la DREE et les communes comme autorités délégantes. Tant que les compétences des municipalités sont trop faibles, la DREE assurerait seule le suivi et le contrôle du contrat. Le contrat devrait inclure une meilleure définition du niveau de service attendu sur la base d'un business plan viable avec un tarif abordable pour la population (dont tarification au volume). Au moment de la signature de ce contrat, les 5 conditions préalables nécessaires à une DSP devront être réunies et constatées par les acteurs. En particulier, une subvention d'exploitation devra être maintenue ou un autre mécanisme de compensation introduit tant que l'exploitation n'est pas équilibrée ;
- Confier le suivi et le contrôle de l'exploitant à la DREA et aux municipalités pour les responsabiliser et faire évoluer leurs compétences. En appui à cette fonction, un système de suivi du contrat de l'exploitant par audit externe chaque année ou tous les 6 mois pourrait être mis en place ;
- **Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique**, DREA et Mairie, dans le cadre de projets annexes (assistance technique) ;
- Faire évoluer le rôle de l'AUE de celui de maître d'ouvrage délégué à celui d'association de consommateurs.

F.4. RECOMMANDATIONS POUR MUTSAMUDU

La situation du secteur de l'eau à Mutsamudu est critique. La mairie de Mutsamudu essaie de relancer un service public de l'eau avec des moyens très limités. L'eau est une source de conflit social important dans la ville. Un plan d'urgence est nécessaire. Il n'est pas possible, comme le souhaiterait la Mairie de Mutsamudu, de confier le réseau à un exploitant privé sur la base d'un PPP compte tenu de l'état du réseau et de la difficulté à recouvrer les factures. La mise en œuvre des recommandations devra être coordonnée avec le projet PAEPA dont certaines actions recouvrent d'ailleurs tout ou partie de certaines recommandations (cf. Annexe 9).

F.4.1. Actions à court terme : le plan d'urgence

Les actions à mettre en œuvre à court terme à Mutsamudu dans le cadre du plan d'urgence sont les suivantes :

- Assurer le financement des salaires des plombiers pour permettre un entretien minimum du réseau (notamment pour déboucher quotidiennement les conduites primaires et ainsi limiter les risques de troubles sociaux liés à des interruptions prolongées de l'alimentation de l'eau de la ville) ;
- Comme il n'est pas possible à court terme de confier la gestion du réseau d'eau de Mutsamudu à un exploitant privé, la gestion de l'exploitation revient à aux Mairies de Mutsamudu et Mirontsi qui devront **mettre en place une régie municipale intercommunale**. Les comptes de la régie seraient séparés de ceux des municipalités afin de mettre en œuvre le principe « l'argent de l'eau pour développer le secteur de l'eau » et disposer d'une comptabilité claire, distinguant exploitation et investissement. La législation comorienne permet depuis récemment la mise en place d'intercommunalités ;
- Mise en place d'un plan d'urgence avec trois composantes :
 - Une composante '**Réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et pose de compteurs**', en complément et en coordination avec le projet PAEPA ;
 - Une composante '**Renforcement de capacité & gestion du service public de l'eau**' visant à aider la Mairie de Mutsamudu à créer et mettre en place sa régie municipale (structuration, organigramme, moyens, outils de suivi & facturation, formations etc.). Ce soutien pourrait prendre la forme d'une assistance technique ou d'un contrat de service ;
 - Une composante '**Mobilisation et sensibilisation de la population**' (cf. F.1.2).
- Le rôle de l'AUE serait réorienté vers celui d'association de consommateurs ;
- En parallèle au plan d'urgence du secteur de l'eau, un projet de renforcement des capacités de gestion de la Mairie (gestion administrative et financière de la Mairie) ;

- Compte tenu des moyens financiers limités des acteurs locaux et au niveau de l'Union, le plan d'urgence devrait être financé avec le soutien de la coopération internationale (bailleurs de fonds).

F.4.2. Actions à moyen terme

Les actions à mettre en œuvre à moyen terme à Mutsamudu dépendront fortement des résultats atteints grâce aux actions menées à court terme. Les travaux de réhabilitation du réseau de distribution et les opérations de pose des compteurs ainsi que les actions de mobilisation et sensibilisation seront à poursuivre.

En fonction des progrès réalisés, la question de la participation du secteur privé dans l'exploitation de l'eau à Mutsamudu pourra être posée à nouveau. Avant d'envisager des solutions de type PPP (affermage, concession, etc.) il faudra certainement passer par des contrats de PSP de type « contrat de management » ou « contrat de régie ».

G. ANNEXES

Annexe 1 : Aperçu des autres projets dans le secteur de l'eau aux Comores

Annexe 2 : Rappels sur l'histoire récente des Comores et le secteur de l'eau

Annexe 3 : Rappels sur la sensibilisation

Annexe 4 : Responsabilités contractuelles des acteurs

Annexe 5 : Echanges officiels entre les acteurs de l'eau à Mutsamudu

Annexe 6 : Etats financiers de SETC AEPU

Annexe 7 : Personnes rencontrées

Annexe 8 : Documentation consultée

Annexe 9 : Cartes sommaires des réseaux AEP de Mutsamudu et Fomboni

Annexe 10 : Ateliers de restitution

Annexe 11 : Liste des documents inclus dans le CD-Rom distribué pendant les ateliers

Annexe 12 : Présentations utilisées pendant les ateliers de restitution

ANNEXE 1 : APERÇU DES AUTRES PROJETS DANS LE SECTEUR DE L'EAU AUX COMORES

De nombreux projets ont été menés dans le secteur de l'eau à Anjouan et Mohéli. La plupart des projets concernent le milieu rural. Les principaux bailleurs de fonds sur le secteur sont la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'UNICEF.

Les projets ont généralement été réalisés par des ONG de développement comme Initiative Développement (ID) et Hydraulique Sans Frontière (HSF). Cette liste n'a pas vocation à couvrir de façon exhaustive l'ensemble des projets dans le secteur de l'eau aux Comores : elle dresse un rapide panorama des principales interventions récentes et en cours et met ainsi en perspective les actions menées à Fomboni et Mutsamudu.

Programmes financés par l'AFD

Deux programmes de renforcement des institutions en charge des services de l'eau à Anjouan et Mohéli ont été financés par l'AFD entre 2004 et 2011 ; il s'agit des programmes PAGEC et RESEAU. Ces programmes ont permis le financement de plusieurs projets d'amélioration de la gestion du service public de l'eau en milieu rural.

Programme PAGEC (2004 – 2009)

L'AFD a financé un « Projet d'Appui à la Gestion Communautaire » (PAGEC) à hauteur d'1,5 millions d'euros. Le projet s'est déroulé sur la période 2004-2009 et a permis aux populations d'Anjouan et de Mohéli de structurer leur service de l'eau, jusqu'alors organisé de façon informelle. Des Comités de Gestion de l'Eau (CGE), élus par les villageois, se sont progressivement créés. Le PAGEC a d'une part renforcé et aidé à la création de CGE, et d'autre part regroupé les CGE en deux Unions, une pour chacune des îles : l'UCEA pour Anjouan et l'UCEM pour Mohéli.

Sur Anjouan, l'Union des Comités d'Eau d'Anjouan fédère 77 CGE depuis 2002, et l'UNEM, à Mohéli, en rassemble 21. Les deux Unions ont été reconnues en 2009 par deux arrêtés Ministériels distincts au niveau de chaque île, comme les interlocuteurs légitimes en tant que gestionnaires du service public de l'eau.

Ce premier programme a permis de reconnaître le rôle des CGE qui jouent le rôle du maître d'œuvre pour le service public de l'eau sur les îles d'Anjouan et de Mohéli en milieu rural et d'institutionnaliser un système de soutien et de maîtrise d'ouvrage via les Unions. Néanmoins, la situation financière des Unions reste dépendante du soutien de l'AFD et le personnel de ces dernières a besoin de formation pour pouvoir mener correctement sa fonction de maîtrise d'ouvrage.

RESEAU (2009 – 2011)

Le projet de Renforcement des Services d'Eau (RESEAU) de l'AFD prend la suite du PAGEC, et se déroule entre 2009 et 2011. Il est intégralement financé par l'AFD (750 000 Euros). Il vise à renforcer les points identifiés comme étant des pistes de progrès pour pérenniser le service public de l'eau à Anjouan et Mohéli.

Le projet a donc trois objectifs, que sont la clarification du schéma institutionnel de gestion de l'eau et des positions des acteurs, sa mise en place couplée à un programme de renforcement des capacités techniques, financières, comptables et administratives des acteurs de la gestion de l'eau et enfin la remise en état d'une partie des réseaux villageois, l'appui à la préparation de financement pour certains villages et le suivi des ressources afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable pour 70 000 habitants sur les 2 îles.

Autres projets

Par ailleurs, l'AFD a également appuyé des projets de financement d'infrastructures d'adduction d'eau potable sur les îles d'Anjouan et de Mohéli. Il s'agit essentiellement de financement de travaux de construction et/ou de réhabilitation d'ouvrages couplé à un volet de pilotage, formation et communication. La mise en œuvre de ces projets a été prise en charge par l'ONG française Hydraulique Sans Frontières.

Le projet d'investissement pour des infrastructures d'adduction d'eau potable sur le Plateau du Djandro (4,2 millions d'euros), celui de renforcement des services de l'eau potable à Domoni (co-financement UE / AFD, 6 millions d'euros) et celui d'approvisionnement en eau potable de la péninsule de Sima à Anjouan (4,2 millions d'euros) ont permis la réalisation d'adductions en eau potable et de réhabilitation d'ouvrages existants. Les réservoirs ont été équipés de compteurs en aval de manière à ce qu'un exploitant puisse facturer l'eau en gros aux Comités de Gestion de l'Eau villageois.

Enfin, l'AFD a également financé sur 3 ans un projet pilote d'appui à la gestion du service public de l'eau à Grande Comores, comprenant à la fois des travaux (réalisations d'adduction d'eau potable, de réseau pilote sur impluvium, de forages) et la mise en place d'un système de gestion du service public et le renforcement des capacités des différents acteurs impliqués dans cette gestion.

Projets financés par la Banque Africaine de Développement

La Banque Africaine de Développement finance à 49,41% un projet dans le secteur de l'eau et de l'assainissement aux Comores : le PAEPA. Le projet est cofinancé par l'AFD (34,75%), le PNUD (9,66%) et Hydraulique Sans Frontières (5,52%).

Le projet a démarré en 2010 et il est toujours en cours d'exécution. Le projet comporte 3 volets.

Le premier consiste à étudier et élaborer le cadre institutionnel, organisationnel et financier du secteur et à clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs, à établir le programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement et à mener des études techniques pour la réhabilitation de réseaux d'eau et pour l'élaboration de dossiers d'appels d'offre pour la construction de réseaux d'eau d'Ouani, Mutsamudu, Fomboni et M'Beni.

Le second porte sur la réhabilitation et la construction d'infrastructures d'eau potable à Ouani, Mutsamudu, Fomboni, M'beni et Oichili, ainsi que d'infrastructures d'assainissement dans les écoles et centres de santé.

Le troisième volet consiste en un appui institutionnel et notamment un renforcement des moyens logistiques (ordinateurs, mobilier de bureau, etc.) ainsi qu'en une assistance à la gestion de projets.

Ce projet étant encore en cours, il semble difficile de dresser un bilan à ce jour des résultats obtenus et des leçons à en tirer.

Cependant, l'analyse des APS et APD pour Mutsamudu et Fomboni indique que le projet PAEPA va mener des réhabilitations des adductions d'eau, des réservoirs et du réseau primaire proches de celles financés par la Banque mondiale entre 2006 et 2008 via le FADC, ainsi que des travaux d'extension concernant principalement le réseau primaire. Le volet distribution des travaux prévus pour les deux villes est limité et ne permettra pas de résoudre les problèmes rencontrés sur les réseaux secondaires et tertiaires. Un projet complémentaire serait nécessaire pour éviter que l'impact des travaux importants réalisés via le PAEPA ne soit pas ressenti par la population.

Programme WASH, UNICEF

L'UNICEF a lancé en 2009 son programme WASH (*Water, Sanitation and Hygiene*) aux Comores. WASH œuvre pour l'accès à des installations d'eau potable et d'assainissement dans toutes les écoles ainsi que la mise en place de programmes d'éducation à l'hygiène.

Par ailleurs, suite aux intempéries qui ont gravement touché les Comores en 2012, l'UNICEF a alloué 977.901 USD à la réhabilitation des infrastructures d'eau et d'assainissement détruites (latrines, réservoirs, réseaux d'adduction d'eau, etc.). L'UNICEF a ainsi financé l'AUE de Fomboni pour des travaux de réhabilitation et renforcement du réseau de Fomboni réalisé par SOGEM.

Le PNUD, l'OMS et la Croissant Rouge Comorien ont mis en œuvre les projets sur le terrain aux côtés de l'UNICEF. L'UNICEF a, avec l'appui de bénévoles du Croissant Rouge Comorien, distribué des kits WASH sur les trois îles et mené des campagnes de sensibilisation concernant leur utilisation.

Autres projets

D'autres projets sur le secteur ont été déployés notamment par les ONGs Hydraulique Sans Frontières et Initiative Développement avec l'appui de financeurs multiples (Union Européenne, associations de Comoriens résidant à l'étranger) : il s'agit principalement de travaux de construction de station de pompage, de réservoir et de réseaux d'eau desservant un ou plusieurs villages. Ces projets comprennent généralement une structuration de la gestion communautaire de l'eau et la formation des personnes qui la composent, en lien avec les UCE.

Enseignements

Les principaux enseignements à tirer des expériences menées sont :

- Le fort besoin d'investissement dans la réhabilitation des réseaux d'eau comme l'un des impératifs pour l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée, en particulier, un soutien pour la réhabilitation des réseaux secondaires et tertiaires de distribution en milieu urbain en complément du projet PAEPA est nécessaire à Fomboni et Mutsamudu ;
- La nécessité de clarifier la répartition des responsabilités entre Etats, Unions, Associations d'Usagers, Communes, Services déconcentrés de l'Etat et opérateurs privés (ONG ou entreprise) ;
- Le besoin de renforcer les institutions en charge du service public de l'eau ;
- Le fort besoin de formation et de professionnalisation des Unions et des AUE si celles-ci sont maintenues dans leur rôle de maître d'ouvrage ;
- La nécessité de mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la performance du service public de l'eau ;
- La mise en place d'un organisme de régulation indépendant qui permettrait de régler les différends entre acteurs (usagers, opérateur, commune, UCE, etc.).

ANNEXE 2 : RAPPELS SUR L'HISTOIRE RECENTE DES COMORES ET LE SECTEUR DE L'EAU

Evolutions récentes des Comores

Un rappel de l'histoire récente des Comores et des importantes évolutions institutionnelles qui en ont découlé est fondamental pour bien comprendre les évolutions du pays et du secteur de l'eau en particulier.

Lorsque les contrats d'affermage sont signés fin 2008, le pays sort à peine d'une crise politique de deux ans dite du « sécessionnisme », les îles de Mohéli et particulièrement d'Anjouan réclamaient plus d'autonomie. Une opération militaire conjointe avec l'Union Africaine a eu lieu en mars 2008 pour déloger Mohammed Bacar qui refusait de quitter la présidence de l'île d'Anjouan a eu lieu.

Un référendum portant sur la réforme constitutionnelle a redéfini en mai 2009 les rôles et responsabilités respectifs de l'Etat (renommé 'Union des Comores') et des exécutifs de chaque île (les Gouvernorats). Une nouvelle crise politique en 2009, marquée par une révision de la constitution, débouchera en juin 2010 sur un « Accord sur la gestion de la période intérimaire » conclu grâce notamment à la médiation de l'Union Africaine et permettant, en décembre 2010, l'organisation d'élections présidentielles qui seront validées par la Cour Constitutionnelle. Cette prise de fonction d'une nouvelle équipe présidentielle ainsi que de nouveaux gouverneurs des îles, mettait un terme à la période intérimaire et devait permettre une stabilisation des institutions indispensable au développement économique du pays.

Le processus de décentralisation a pâti de ces événements : délais dans la dévolution de compétences et de moyens aux municipalités, délais dans l'organisation d'élection municipale et dans certains cas nomination des équipes municipales par le gouvernorat. Pourtant, le rôle potentiel que les municipalités pourraient jouer aux Comores est évident. Les services typiquement urbains sont presque inexistantes, surtout dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publique. L'assainissement et la collecte des ordures ainsi que l'alimentation en eau sont des activités généralement mieux assurées par les municipalités qui perçoivent plus facilement les actions prioritaires, avec des possibilités d'importantes synergies intercommunales à même d'intégrer les dimensions de l'action sanitaire.

Le système décentralisé consacré par la nouvelle Constitution préconise le rapprochement entre les administrateurs et les administrés. Toutefois la multiplication des organes politiques est importante, surtout dans un pays de taille réduite comme les Comores, avec tous les risques de dysfonctionnement que cela comporte.

Etat rapide du secteur de l'eau potable aux Comores

La situation en matière d'eau potable dans l'Union des Comores est préoccupante. En effet, seule la ville de Moroni (80 000 habitants) est partiellement alimentée en eau potable à travers le réseau de distribution de la MA-MWE (Société Nationale d'Eau et d'Electricité), soit 10% de la population totale du pays. Tous les autres systèmes d'alimentation d'eau en exploitation dans les trois îles fournissent de l'eau non potable, avec pour conséquence une grande insécurité de l'approvisionnement des communautés et une vulnérabilité accrue aux risques de maladies et de mortalité.

Le secteur de l'eau aux Comores est caractérisé par: (i) un cadre institutionnel incomplet et l'absence d'une stratégie de développement du secteur; (ii) l'absence d'un cadre légal et réglementaire adéquat, d'une stratégie de développement et de données fiables ; (iii) le déclin progressif de la ressource, en particulier sur les îles de la Grande Comores et de Mohéli ; (iv) le très faible taux d'accès à l'eau potable lié à la vétusté des réseaux, à l'insuffisance et la défaillance du circuit de distribution ainsi que le non traitement de l'eau, avec comme conséquence la perte de temps et d'énergie pour les femmes et les filles dans la corvée d'eau; (v) l'insuffisance des moyens financiers consacrés au développement du secteur ; et (vi) la faiblesse des capacités institutionnelles, logistiques et humaines des acteurs et opérateurs du secteur. Tous ces facteurs expliquent, en grande partie, la faiblesse et la portée limitée des interventions des partenaires au développement dans le secteur ainsi que le manque de cohérence dans leur planification et leur mise en œuvre.

Il en résulte que dans trois îles de l'Union, les réseaux d'adduction d'eau (constitués en grande partie de captages de sources ou de rivières, de conduites, de citernes et de bornes fontaines) sont le plus souvent vétustes et dégradés. A Anjouan et Mohéli il est à souligner la nécessité de réaménager plus des trois quarts des réseaux existants et de mettre en place de nouvelles adductions en vue de satisfaire les besoins en eau potable de la population, tant en quantité qu'en facilité d'accès et de qualité de l'eau.

Le Projet PAEPA en cours d'exécution devrait permettre de (i) définir un cadre institutionnel, organisationnel et financier approprié au développement du secteur, (ii) renforcer les capacités des différents acteurs actifs dans le secteur et (iii) servir comme modèle de coordination des bailleurs de fonds dans d'autres secteurs.

Ressources en eau

Seule l'île de Mohéli dispose de cours d'eau permanents. Sur les autres, ils sont temporaires. La ressource en eau est donc difficilement calculable. Si l'eau est assez abondante sur Mohéli et Anjouan, sa quantité diminue au fil des ans à cause de l'augmentation du ruissellement de l'eau, que la végétation stoppe de moins en moins.

A Anjouan, le défrichage et l'érosion des sols (dus à l'augmentation de la population) sont la cause de la diminution des cours d'eau de surface (de 49 en 1950, il n'en reste aujourd'hui qu'une dizaine !).

ANNEXE 3 : RAPPELS SUR LA SENSIBILISATION

Cette annexe a pour vocation de rappeler quelques définitions et grands principes relatifs aux opérations de sensibilisation. Elle a pour objectif d'éclairer les AUE et les autres acteurs sur les fondamentaux de ce type d'action de communication.

L'approche participative. Elle s'inscrit dans une politique de Marketing Social (MS) visant à convaincre les usagers de la qualité des services proposés, et d'adopter de nouveaux comportements pour maîtriser les changements souhaités. Cette approche constitue la base pour recueillir des informations et des propositions auprès de la population concernée par l'étude. Elle peut être utilisée durant toutes les phases d'un projet.

L'approche CAP, elle consiste à l'étude des Connaissances, des Attitudes et des Pratiques (CAP) de la population concernée par le projet.

Cette approche permettra d'étudier les connaissances, les attitudes et les pratiques des groupes cibles vis-à-vis de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement. En outre, l'intérêt de cette approche c'est qu'elle permet de déceler et de classifier les thèmes de sensibilisation et de formation selon la nature de la capacité à développer chez le public cible.

Les méthodes participatives ont réussi là où d'autres techniques avaient échoué. Fondées sur les principes de l'éducation des adultes, elles ont été testées à grande échelle en conditions réelles.

Pourquoi une approche participative ?

La Participation Communautaire est indispensable pour permettre d'assurer :

- La viabilité des projets ;
- Acceptation par les usagers et l'acceptabilité sociale ;
- Utilisation effective des installations ;
- Meilleures pratiques d'assainissement et hygiène ;
- Meilleures états de santé ;
- Actions de développement durable ;
- Choix et adaptation des variantes techniques les plus appropriées au savoir et conditions locales ;
- Renforcer les capacités des acteurs locaux ;

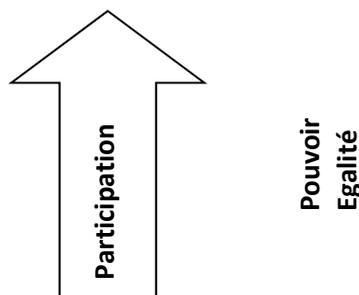
- Faire participer les communautés à la gestion et entretien des services de distribution d'eau et assainissement ;
- Assurer un meilleur entretien à moindre frais.

L'approche participative renforce la confiance en soi et la capacité collective d'agir et d'apporter des améliorations. Les sentiments d'autonomie et de croissance personnelle sont tout aussi importants que les changements d'ordre physique tels que les équipements.

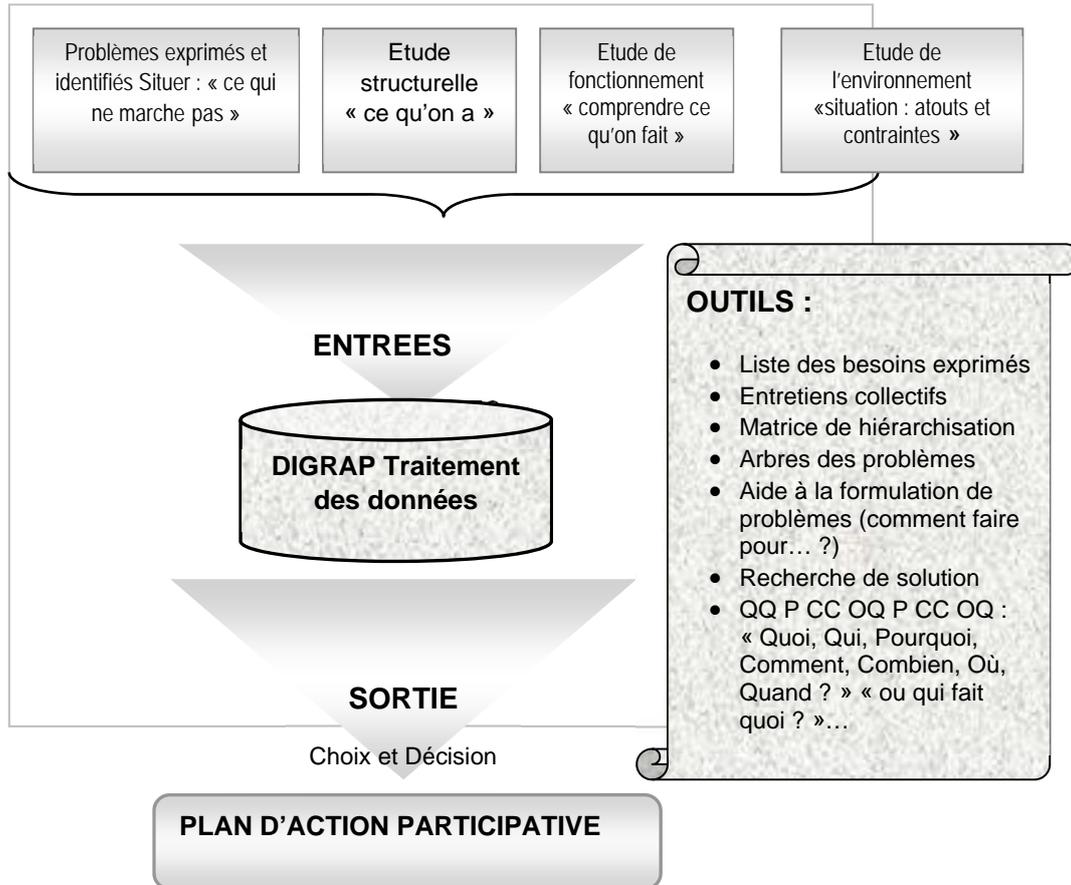
- Promouvoir le dialogue, la concertation, la réflexion, la participation à l'analyse des situations, à la prise de décision, à la planification ainsi qu'à la gestion du développement et à la mobilisation. Il s'agit de l'aspect communication participative sociale.
- Accompagner la prise de décision et l'action de développement par l'éducation et la formation en sachant partager les savoirs. Il s'agit de l'aspect communication participative d'apprentissage interactif.
- Créer un flux d'informations à l'intérieur et entre les ministères, les établissements paraétatiques et les programmes de développement multisectoriels pour coordonner et gérer dans la cohérence la politique de développement. Il s'agit de l'aspect communication institutionnelle.

La communication sociale permet d'atteindre un consensus sur les actions de développement à entreprendre. **La communication éducative** doit fournir les connaissances techniques dont la population a besoin pour être en mesure d'agir dans le consensus. **La communication institutionnelle** est essentielle pour une compréhension commune des objectifs et des besoins. Elle est la base d'un bon travail d'équipe.

- ⇒ Participation au contrôle
- ⇒ Participation à la gestion
- ⇒ Participation à la mise en œuvre des activités
- ⇒ Participation à l'identification des solutions
- ⇒ Participation à l'identification des problèmes et besoins
- ⇒ Agir de la façon prescrite par d'autres
- ⇒ Etre bénéficiaire de l'aide



Il existe plusieurs méthodes de diagnostic participatif, comme par exemple, la **méthode DIGRAP** (Diagnostic Global, Rapide et Participatif) en tant que méthode se basant en plus des principes de l'approche participative sur la démarche et théorie de l'approche systémique



ANNEXE 4 : RESPONSABILITES CONTRACTUELLES DES ACTEURS

Les responsabilités contractuelles des acteurs telles que prévues aux contrats de gérance/affermage à Mutsamudu et Fomboni sont rappelés ci-dessous.

Exploitant privé

Gestion technique

- Exploiter la base de données clientèle, éditer et distribuer les factures ;
- Relever les compteurs d'eau ;
- Couper l'eau aux clients n'ayant pas payé l'eau passé un délai à fixer avec l'AUE ;
- Effectuer l'entretien courant (nettoyage et désinfection) du bassin de captage, des conduites et des réservoirs ;
- Effectuer l'entretien courant, y compris le nettoyage, des bornes fontaines ;
- Effectuer l'entretien et le graissage des vannes ;
- Effectuer l'entretien des robinets et des compteurs ;
- Assurer le fonctionnement et le dosage correct des installations de traitement de l'eau ;
- Faire effectuer des analyses de qualité de l'eau fournie aux consommateurs et les rendre publiques à travers l'AUE ;
- Assurer une surveillance quotidienne du réseau d'adduction d'eau, relever les anomalies et procéder immédiatement aux travaux de petites réparations nécessaires ;
- Assurer la sécurité des installations, et notamment interdire l'accès de la zone de protection du bassin de captage, de l'installation de traitement, de l'unité de désinfection et des réservoirs aux personnes non autorisées et aviser l'AUE en cas d'infraction à cette interdiction ;
- Effectuer la pose de compteurs selon un plan de travail trimestriel arrêté de concert avec l'AUE ;
- Effectuer des réparations sur le réseau de distribution, compteurs, robinets etc. selon un plan de travail annuel arrêté de concert avec l'AUE ;

- Effectuer des travaux d'extension du réseau de distribution selon un plan de travail arrêté de concert avec l'AUE ;
- Répondre aux demandes de branchements particuliers des usagers qui sont prêts à supporter les frais de raccordement correspondants (si le branchement est techniquement possible) ;
- Prendre toute autre initiative d'ordre technique permettant d'améliorer le service de l'approvisionnement en eau de la population de la ville de _____ et localités environnantes desservies par l'adduction d'eau ;
- Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet et y répondre dans un délai d'une semaine ;
- Verser chaque trimestre au fonds de travaux les montants prévus dans le contrat.

Gestion financière

- Le gérant exploite le réseau d'adduction d'eau à ses risques et périls. Il est responsable de la facturation des abonnés au réseau d'eau. Il apporte 10.000.000 KMF au capital de la société ;
- Le gérant verse au fonds de travaux les montants prévus au contrat. L'AUE prélève sur le fonds de travaux les montants nécessaires à ses frais de fonctionnement. Ces montants sont fixés dans le contrat ;
- Le gérant paie tous les frais liés à l'exploitation et à l'entretien du réseau d'eau, en particulier : rémunération du personnel; entretien courant du bassin de captage, de l'unité de traitement et de l'unité de désinfection, des réservoirs, des conduites, des vannes de sectionnement, et des bornes fontaines ; entretien et remplacement des compteurs pour les branchements particuliers et pour les bornes fontaines; réparations de plomberie sur les bornes fontaines et réparations des fuites sur les réservoirs et le réseau ; loyer d'un local (s'il y a lieu) et frais divers (téléphone, fournitures de bureau, etc.) ; et produits d'entretien (brosses, eau de javel, savon, etc.).

Gestion administrative

- Sélectionner, recruter et gérer sous sa responsabilité le personnel qui travaille sur les installations (agents réseau, collecteurs, gardiens, etc.) ;
- Tenir à jour un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, qui pourront être consultés à tout moment par l'AUE et le FADC ;
- Remettre tous les trimestres à l'AUE un rapport trimestriel technique et financier ;
- Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet et y répondre dans un délai de 72 heures ;
- Etablir un rapport annuel d'activités à l'intention de l'AUE avec copie au FADC.

Engagements de l'AUE

- Faire respecter le paiement de l'eau par les consommateurs, sur tous les points de distribution ;
- Approuver les rapports trimestriels d'activité, le rapport annuel d'activité, mesurer la performance de l'Exploitant. Calculer les primes ou les pénalités correspondantes ;
- Cogérer le fonds de travaux : valider les choix d'investissement et autoriser les décaissements.

Engagements de la Commune

- Faire respecter le paiement de l'eau par les usagers, sur tous les points de distribution.

Engagements du FADC

- Faire bénéficier le gérant de formations sur l'exploitation et l'entretien des réseaux d'adduction d'eau.

ANNEXE 5 : ECHANGES OFFICIELS ENTRE LES ACTEURS DE L'EAU A MUTSAMUDU

La liste suivante reconstitue les échanges officiels entre les acteurs du secteur de l'eau de Mutsamudu. La liste a été constituée à partir des documents reçus par le Consultant de la part des acteurs eux-mêmes. Elle n'a pas vocation à être exhaustive, mais permet d'analyser dans les grandes lignes, l'évolution des relations entre les acteurs et de reconstituer les principales étapes de la vie du contrat.

- Le 17/06/08, soit peu de temps avant la signature du contrat d'affermage et alors qu'une grande partie des travaux de réhabilitation supervisés par le FADC sont terminés, les résultats des analyses de l'eau à Mutsamudu, par le 'Laboratoire d'analyse de l'Eau' montrent que l'eau est contaminée par des déjections et engendre des risques d'épidémies hydriques ;
- 08/09/08 : visite des ouvrages d'adduction d'eau de Mutsamudu par SETC et FADC et constat, rédigé dans un rapport par SETC, de travaux non conformes ou non terminés par l'entreprise Madjikha Construction pour l'unité de traitement d'eau du réseau de Moina Oupetro, le bassin de captage de Moina Oupetro, l'unité de traitement d'eau du réseau de Houngouni, et les réservoirs de stockage. Des travaux d'entretien de l'unité de traitement de Moina Oupetro réalisés par SETC sur les conseil du FADC le 19/09/08 ont permis de constater différentes malfaçons. Un rapport de travaux de SETC alerte le FADC et l'AUE sur ce problème ;
- 26/09/08 : demande de l'AUE et des Mairies au Ministre de l'Intérieur pour assister SETC AEPU dans l'exécution de deux activités : (i) la démolition d'un regard de protection d'une vanne à Sangani et (ii) des branchements d'eau empêchés ;
- Signature définitive du contrat le 1^{er} octobre 2008 pour 5 ans à compter de sa date de démarrage fixée au même jour ;
- 29/10/08 : arrêté ministériel au niveau de l'île autonome d'Anjouan portant sur le payement de l'eau dans la zone urbaine de Mutsamudu ;
- Mission de diagnostic du système d'alimentation en eau potable de la MA-MWE du 15/01/09 au 17/01/09 qui note :
 - Réseau de distribution (non compris dans les réhabilitations FADC) : « C'est dans son ensemble un réseau très endommagé daté de plusieurs années qui nécessite une réfection totale. Un réseau de distribution allant du diamètre 75 au 12/17, construit en PEHD, PVC et galva avec des fuites considérables bricolés sans résultat de part et d'autre. » ;

- Système de chloration, (objet de la réhabilitation FADC) : « le système de chloration même fait défaut car la pression portée par le tuyau de refoulement est très forte qu'il est difficile à la pompe doseuse de pouvoir laisser passer le chlore prévu à cet effet. » ;
 - Système d'adduction et des sites de captage (objet de la réhabilitation FADC) : « il n'y a pas une anomalie sur le système d'adduction, seulement quelques remarques sur la protection des sites de captage à l'exemple de la toiture et la clôture afin d'éviter la pollution par les pollens, les fleurs et l'entrée des animaux. » ;
 - Réservoirs (objets de la réhabilitation FADC) : « Nous avons noté quelques fuites sur les sorties de réservoirs » et « l'existence d'une petite modification a causé un problème de stockage et un manque de pression » sur le réservoir « Gendarmerie ».
- 30/03/09 : Courrier de l'EPPAM à SETC AEPU signifiant que « la gestion de l'eau du port de Mutsamudu comme son exploitation relèvent respectivement de la charge et à la compétence de l'EPPAM, autorité portuaire de Mutsamudu ». Le Consultant comprend, qu'à partir de ce moment, l'EPPAM refuse de payer les factures d'eau à SETC AEPU et un bras de fer s'engage entre les deux entités ;
- 01/06/09 : Communiqué public du Chef de Service de l'Eau et de l'Energie du Ministère en charge de l'Eau de l'île autonome d'Anjouan enjoignant les usagers de la zone urbaine de Mutsamudu de payer leurs factures d'eau auprès de SETC AEPU dans les meilleurs délais ;
- 22/06/2009 : Réunion entre la FADC, la Banque mondiale, SETC AEPU et l'AUE Mutsamudu dans le cadre de la visite de supervision du projet de réhabilitation et d'extension du réseau d'EP urbaine de Mutsamudu. Le compte-rendu de cette réunion évoque les avancées, les retards et problèmes rencontrés dans les travaux de réhabilitation du réseau menés par l'entreprise Madjikha (absence de chloration de l'eau, problème d'alimentation électrique des unités de traitement, compteurs à l'entrée et à la sortie des réservoirs dysfonctionnels, adduction d'eau partielle dans certains quartiers). Il soulève également les problèmes rencontrés au niveau de l'exploitation du réseau (taux de recouvrement insuffisant, incapacité à couper l'eau à ceux qui ne paient pas, absence d'équipe pour le maintien et l'entretien du réseau, absence de valorisation juridique des conventions signées par les communes, l'AUE et l'opérateur). Enfin sont évoquées les difficultés rencontrées par l'AUE (absence de personnel salarié, équipe très restreinte de bénévoles) ;
- 04/08/2009 : réunion de concertation animée par l'AUE, le Directeur du service eau et électricité d'Anjouan, et le Maire de la commune de Mirontsi à propos d'un plan de relance de la gestion de l'exploitation du réseau d'AEP urbaine de Mutsamudu suite à la visite de la Banque mondiale de juin 2009. Cette réunion a permis de rappeler brièvement l'historique de la gestion de l'eau à Mutsamudu et les conséquences sur le réseau actuel et son exploitation (fuites, prise en charge de la gestion par les communes suite au désengagement de l'Etat, multiplication des maladies hydriques) et de souligner les différents problèmes rencontrés dans l'exploitation du réseau de distribution d'eau potable à Mutsamudu, Mirontsi et Pagé. Les raisons évoquées sont

les mêmes que précédemment ; la spécificité de cette réunion réside dans le fait qu'un débat a été organisé entre les différents acteurs dans un souci de dialogue ;

- 24/07/09 : courrier de la Banque mondiale relatif aux problèmes de recouvrement de l'eau à Mutsamudu ;
- 03/09/09 : Réunion de travail entre le Gouverneur de l'île Autonome d'Anjouan, la Directrice de SETC AEPU et l'Ingénieur FADC portant sur les problèmes de l'eau à Mutsamudu. Les mesures suivantes sont envisagées :
 - Pour le paiement des factures d'eau : (i) prélèvement des factures d'eau directement au niveau des salaires pour les fonctionnaires, (ii) paiement des factures au niveau de la Direction des Impôts pour les commerçants et les entreprises et (iii) actions au niveau des Mairies pour inclure le reçu du paiement des factures d'eau dans la constitution des dossiers de demande de document administratif. Un passage de ces mesures au Conseil des Commissaires dans les semaines suivantes est évoqué ;
 - Pour la protection de la route menant aux ouvrages de captage de Moina Oupetro : intervention à venir de la gendarmerie.
- 07/09/09 : Le tribunal de première instance d'Anjouan a condamné l'EPPAM à verser 6 899 300 KMF à SETC AEPU hors frais pour sa consommation d'eau d'avril à juillet 2009. Une requête d'ordonnance d'injonction de payer en date du 08/09/09 est transmise à la société d'Etat EPPAM ;
- 09 au 12 septembre 2009 : réunion avec le Commissaire chargé de l'Intérieur. L'AUE souligne la nécessité de sécuriser les ouvrages, le Commissaire propose de lancer une enquête pour identifier les responsables des dégradations. L'AUE demande également au Commissariat de créer une commission municipale pour le suivi des activités de la gestion de l'eau dans la zone urbaine de Mutsamudu, ce qui est accepté par le Commissaire. Enfin, le PDG de la SETC a de nouveau évoqué les difficultés rencontrées pour le paiement des factures. Une solution proposée est d'imposer un refus de délivrer des documents d'état civil aux personnes qui n'auraient pas payé leur facture d'eau ; cette proposition n'est pas acceptée par le Commissaire ;
- 17/09/09 : Lettre de SETC AEPU adressé à l'EPPAM demandant le règlement des arriérés avec copie notamment à la Présidence de l'Union des Comores ;
- 06/10/09 : le certificat de réception définitive des ouvrages réhabilités par l'entreprise Madjikha Construction est signé mais la réception définitive par SETC AEPU n'est pas prononcée du fait des malfaçons et imperfections constatées. Il est prévu que le FADC procède aux travaux aux frais et aux risques de l'entrepreneur ;
- 06/11/2009 : La situation de Pagé est évoquée au cours de cette réunion, avec les mêmes difficultés qui sont soulignées (paiement des factures, mauvais état du service d'eau, pertes d'eau, piratage du réseau, gaspillage). Quatre tâches sont listées comme à faire en urgence : distribution de la zone de Pagé à Moimoi II ; sectorisation quartier par quartier ; changement du réseau ; unification du réseau. La réalisation de ces tâches aurait nécessité d'importants financements ;

- 11/11/09 : courrier du Gouverneur d'Anjouan à la Banque mondiale indiquant la mise en place d'un comité et d'une stratégie de recouvrement, et indiquant que le taux de recouvrement est passé de 8% à 39% en novembre 2009 ;
- Courant novembre 2009 : intervention de la gendarmerie pour appliquer l'ordonnance d'interdiction d'enlèvement de gravas sur la route vers les ouvrages d'adduction d'eau. Cette activité illégale détruit la route tracée spécialement pour un accès rapide au captage et à l'unité de traitement de Moina Oupétro ;
- 23/11/09 Réunion de travail au bureau du Commissaire en charge du secteur de l'eau en présence de l'ensemble des acteurs du secteur à Anjouan, dont EDA, et dont le procès-verbal daté du 23 novembre 2009 envisage les mesures suivantes :
 - Pour le recouvrement des factures auprès des administrations : (i) « Une procédure administrative de recouvrement est en étude et doit être finalisée dans les plus bref délais ; (ii) Les communes doivent désigner des points focaux pour un meilleur suivi ; et (iii) Un recensement des cas sociaux doit être réalisé et prévoir le traitement qu'il convient d'appliquer. »
 - Pour le recouvrement des factures auprès des particuliers : (i) « Procéder à l'identification des clients pour repérer les mauvais payeurs ; une collaboration entre les services de SETC AEPU et ceux de l'EDA est envisagé à ce propos et, les deux services doivent s'approcher pour étudier les modalités de faisabilité de la mission ; (ii) Règlement par prélèvement à la base, à l'occasion de chaque paiement de salaire, pour les clients fonctionnaires, les modalités pratiques restent à discuter ; (iii) Demander la collaboration de certains services administratifs tel que l'immigration et les mairies, en exigeant la quittance et la facture de l'eau pour la délivrance des actes d'Etat Civil ; (iv) Créer un service de contentieux au sein de SETC AEPU ; et (v) Joindre une procédure de sommation à la facture. »
- 17/12/09 : courrier du FADC à SETC AEPU pour enjoindre la société à procéder à l'entretien des compteurs des réservoirs. Le FADC demande à assister à cette intervention de façon à déterminer la liste des compteurs à renouveler ;
- 21/12/09 : courrier de SETC AEPU au Vice-Président de l'Union des Comores, en charge du Ministère de l'Energie et de l'Eau, portant sur le règlement de la facture d'eau du port autonome d'Anjouan et des bureaux de l'EPPAM-Mutsamudu. SETC AEPU demande l'appui du Vice-Président pour que l'EPPAM procède au paiement et accepte les relevés de compteurs, arrêtés depuis août 2009 conformément à la décision du tribunal ;
- 12/01/10 : réunion de travail au bureau du Commissaire en charge de l'Equipeement et des Transport portant sur le problème de recouvrement des factures d'eau. Les mesures suivantes sont préconisées :
 - « Sensibilisation des ménages par une campagne ciblée ménage par ménage ;
 - Poursuite judiciaire à l'encontre des branchements pirates et les clients qui refusent sans raison apparente d'honorer leur facture ;

- Mise en place rapide d'une brigade de surveillance et de recouvrement des factures ;
 - Campagne de fermeture de tous les tuyaux qui ne possède pas de robinets de puisage. »
- 15/03/2010 : procès-verbal de l'AG de l'AUE du 7 mars 2010, dans lequel les doutes de l'AUE et des usagers sont exprimés quant à la capacité de SETC à tenir ses engagements contractuels au niveau technique, financier et administratif. Le compte-rendu fait état de réunions d'information des usagers portant sur l'exploitation du réseau. Les usagers ont réaffirmé leur consentement à payer l'eau uniquement si celle-ci est potable et ont exprimé leur mécontentement face à la gestion du réseau par SETC. Une commission de notables et de juristes doit être mise en place pour examiner les termes du contrat d'affermage entre l'AUE et l'exploitant ainsi que réfléchir aux nouveaux statuts de l'AUE.
- 30/03/10 : rapport de suivi des recommandations de la réunion du 12/01/10 produit par SETC AEPU et constatant que (i) la sensibilisation ne peut pas être mise en place par l'AUE par manque de financement, (ii) les poursuites judiciaires ne sont pas engagées car des discussions sont en cours au niveau du tribunal et que la démarche voudrait que des coupures d'eau précèdent les poursuites judiciaires (iii) la tenue de réunion sur la création de la brigade de surveillance et de recouvrement des factures laissant poindre un problème de financement, et (iv) la campagne de fermeture des tuyaux ne peut pas être menée sans la brigade compte tenu des menaces d'agression reçues par les agents SETC AEPU.
- 06/04/10 : Lettre émanant du Commissariat en charge de l'eau de l'île autonome d'Anjouan adressée au Maire de Mutsamudu et lui demandant de « communiquer quatre agents de Police municipale pouvant prendre part » à la brigade de surveillance et de recouvrement des factures de l'eau ;
- 24/04/10 : Lettre de demande de paiement des factures d'eau des bureaux administratifs du Gouvernement d'Anjouan depuis août 2009 adressée par SETC AEPU au Commissaire en charge du secteur de l'eau à Anjouan. Les factures couvrant la période novembre 2008 – juillet 2009 ont été payées directement par le Ministère des Finances de l'Union des Comores et non par les administrations locales. Le Ministère a fait savoir à SETC AEPU qu'il cessait de se substituer au Gouvernorat d'Anjouan pour le paiement des factures d'eau des administrations locales ;
- 20/05/10 : Lettre de demande d'appui de SETC AEPU adressée au Commissaire en charge du secteur de l'eau à Anjouan visant à demander l'autorisation de procéder à des coupures générales d'eau ;
- 22/05/10 : Réponse du Commissaire en charge du secteur de l'eau qui refuse le principe des coupures généralisées et rappelle à SETC AEPU l'absence de rapport et de calendrier montrant que les actions de sensibilisation sont entreprises ;
- 25/05/10 : Lettre de demande d'appui de SETC AEPU adressée au Commissaire en charge du secteur de l'eau à Anjouan soulignant les difficultés de la société (Manque de financement de l'AUE pour réaliser des actions de sensibilisation, refus du personnel

technique de travailler car arriérés de 9 mois de salaires, retard dans le paiement des factures, manque de liquidité de SETC AEPU etc.) ;

- 05/07/10 : Préavis de résiliation à destination du PDG de SETEC-AEPU de la part de la Présidente de l'AUE, listant les points non respectés des engagements du délégataire (absence de transparence, piratage des réseaux, eau non potable, non facturation de l'eau, insatisfaction des usagers.). Le préavis enjoint le PDG de la SETEC à suivre un plan d'action trimestrielle produit par une commission technique pour les trois mois suivants ;
- 18/08/10 :
 - Plainte contre X de SETC AEPU adressée au Procureur de la République d'Anjouan relative à la reprise des activités d'enlèvement de gravas sur la route vers les ouvrages d'adduction d'eau de la Ville ;
 - Lettre d'information de SETC AEPU à l'AUE pour informer de menaces d'interdiction de passage vers l'unité de traitement de Moina Oupetro reçues par les agents de SETC AEPU pour cause de non-paiement de la parcelle ;
- 09/10/10 : invitation de la Directrice de SETC AEPU à une réunion médiatisée entre l'entreprise et les différents signataires du contrat, et demandant la présence du PDG de SETEC-AEPU à cette réunion ;
- 14/10/10 : Procès-verbal de réunion entre l'AUE, la SETC-AEPU, la Mairie de Mutsamudu et le FADC. Mise en demeure pour la clarification des activités de SETC AEPU. La réunion fait état des dysfonctionnements entre l'AUE et le délégataire et détaille les engagements contractuels non respectés par SETC AEPU. La réunion s'est terminée sur un climat de confiance avec la reconnaissance de chacune des parties de leurs responsabilités dans la situation actuelle. Un tableau d'engagements pour la relance du système de gestion d'eau a été dressé, évoquant les actions à mettre en œuvre et les échéances associées ;
- 12/02/11 : PV d'annulation d'une réunion d'évaluation des actions de SETC suite à l'absence de SETC AEPU ;
- 19/01/11 : réunion entre l'AUE, la SETC, le FADC, la Direction de l'Eau et de l'Energie et le Maire de Mutsamudu. Les différents participants ont reconnu leurs responsabilités respectives dans les dysfonctionnements de la gestion de l'eau à Mutsamudu (dysfonctionnements rappelés au cours de la réunion). Les différentes parties ont convenu d'honorer leurs obligations à travers différentes actions listées dans le PV (remise des rapports financiers par SETC, mobilisation des équipes de sensibilisation par l'AUE, etc.) ;
- 05/03/11 : PV de la rencontre évaluative des activités du contrat d'affermage de Mutsamudu. Il est demandé à SETC de fournir les rapports financiers complétés au plus tard le 12 mars 2011. A également été convenue la résiliation du contrat avec l'entreprise SETC en cas de non-respect des points évoqués dans le PV ;

- 14/03/11 : Réception des états financiers SETC AEPU 2008, 2009 et 2010 par l'AUE. Réunion de l'AUE et commentaires sur les états financiers de SETC qui apparaissent comme peu clairs et non transparents aux membres de l'AUE ;
- 06/04/11 : Courrier du comptable de SETC AEPU adressé à l'AUE revenant sur le constat dressé par l'AUE sur la base des états financiers de SETC AEPU pour y apporter des rectifications et des explications complémentaires ;
- 20/06/11 : préavis de résiliation envoyé au PDG de SETC-AEPU à la présidente de l'AUE ;
- 29/08/11 : élaboration d'un plan d'action pour la résiliation du contrat ;
- 08/06/12 : PV de réunion portant sur la gestion de l'eau à Mutsamudu. Les participants soulignent l'absence d'entretien depuis le retrait de SETC. Suite à la rupture du contrat, la gestion de l'eau a été transférée aux Infrastructures Publiques. Cette direction a convenu le transfert de la gestion du réseau à un opérateur privé recruté par l'AUE ;
- 23/06/12 : PV de réunion du 23 juin portant sur la relance du recrutement d'un opérateur privé. Une commission technique, composée d'un représentant de l'AUE, d'un représentant de la BAD et d'un représentant du gouvernement, est chargée de préparer le recrutement du nouvel opérateur privé. Un plan d'action est dressé dans ce sens, comprenant le transfert de la gestion de l'eau à l'opérateur privé pour le 17 septembre 2012.

ANNEXE 6 : ETATS FINANCIERS DE SETC AEPU

Les comptes de résultats et bilans 2008 à 2010 de SETC AEPU ont été reproduits en un seul tableau à partir des états financiers annuels fournis au Consultant. Début d'activité : 10/2008.

Compte de résultat en KMF	2 008	2 009	2 010
Produits			
Ventes d'eau encaissées	582 525	8 461 910	3 814 455
Ventes d'eau non encaissées	7 713 800	54 825 020	50 914 323
Prestation de services	0	136 350	0
Intérêts créditeurs	0	24 000	0
Total Produits	8 296 325	63 447 280	54 728 778
Charges			
Matières premières	0	90 000	0
Autres approvisionnements	72 650	252 925	546 000
Carburants, lubrifiants	0	75 400	293 000
Produits d'entretien	0	1 500	10 500
Fournitures de bureau	34 900	469 400	167 750
Eau et électricité	28 550	114 408	66 075
Fournitures d'entretien et petits équipements	175 900	1 152 700	675 625
Total achats	312 000	2 156 333	1 758 950
Location	0	100 000	50 000
Entretien et réparation	0	52 500	107 000
Autres services extérieurs	5 950	212 900	3 500
Personnel extérieur à l'entreprise	0	58 500	74 000
Rémunération d'intermédiaires	0	191 600	111 000
Publicité, publications	0	30 500	0
Déplacements, missions, réception	0	14 300	2 500
Frais postaux et de télécommunications	25 500	70 500	35 150
Services bancaires et assimilés	0	47 000	32 000
Total charges externes	31 450	777 800	415 150
Salaires et appointements	1 035 000	2 463 500	2 050 500
Rémunération du Gérant	0	0	0
Total charges de personnels	1 035 000	2 463 500	2 050 500
Total charges d'exploitation	1 378 450	5 397 633	4 224 600
Dotations aux amortissements	514 329	2 650 650	2 650 650
Impôts et taxes	0	0	0
Total charges	1 892 779	8 048 283	6 875 250
Résultat de l'exercice	6 403 546	55 398 997	47 853 528

Bilan en KMF

2 008	2 009	2 010
-------	-------	-------

Actif

Frais d'établissements	52 000	52 000	52 000
Matériel d'exploitation	1 213 200	943 600	674 000
Matériel de transport	7 833 333	5 833 333	3 833 333
Matériel de bureau et informatique	1 183 888	915 839	647 789
Mobilier	508 500	395 500	282 500
Total immobilisations	10 790 921	8 140 272	5 489 622
Créances clients	7 713 800	54 825 020	50 914 323
Banque	380 085	187 411	316 285
Caisse	89 532		0
Total actif circulants	8 183 417	55 012 431	51 230 608
Total actif	18 974 338	63 152 703	56 720 230

Passif

Capital	11 765 205	3 683 709	3 180 200
Compte de l'exploitant	0	0	0
Bénéfice net	6 403 546	55 398 997	47 853 528
Perte nette	0	0	0
Emprunt SETC Construction	543 450	0	0
Total capitaux propres	18 712 201	59 082 706	51 033 728
Rémunération Gérant	174 758	2 713 331	3 857 668
Redevance AUE	87 379	1 356 666	1 828 834
Dette d'exploitation	262 137	4 069 997	5 686 502
Total passif	18 974 338	63 152 703	56 720 230

ANNEXE 7 : PERSONNES RENCONTREES

La liste suivante présente l'ensemble des personnes rencontrées à Anjouan, Mohéli et Moroni pendant la 1^{ière} mission par ordre alphabétique des institutions

Personnes rencontrées à Anjouan :

- Badriyat Hanfora, Présidente de l'AUE Mutsamudu
- Ahmed Malide, Administrateur de l'AUE Mutsamudu
- Soulaïmana Maskati, Membre actif de l'AUE Mutsamudu
- Sitti Haula Ahmed, Membre actif de l'AUE Mutsamudu
- Directrice régionale de l'eau et de l'énergie
- Alidi Ahmed, Directeur de l'environnement
- Said Ali Bocar, Responsable du renforcement de capacité au FADC
- Madjide Mohamed Alislam, Secrétaire général de la Mairie de Mutsamudu
- Mohamed Said, Délégué chargé de la médiation à la Mairie de Mutsamudu
- Ali Zamir, Délégué chargé de la police municipale à la Mairie de Mutsamudu
- Anlidnie Toyibuia, Secrétaire particulier à la Mairie de Mutsamudu
- Salim Ayouba, Point focal PAEPA
- Farid Mohamed Jomalate, ancien facturier SETC AEPU
- Omar Houmadi, Président UCEA
- Said Ahmed Mohamed, Responsable de service à l'UCEA

Personnes rencontrées à Mohéli :

- Silim Madi Attoumani, Président de l'AUE Fomboni
- Ramaldine Hamada, Chef de bureau, Commissariat à la production de Mohéli
- Maymouna Mohamed Madi, Secrétaire de direction, Commissariat à la production de Mohéli
- Raouiat Madi Bandou, Directrice régionale de l'eau et de l'énergie à Mohéli

- Directeur des infrastructures
- Nicolas Cadot, Consultant Egis-ID
- Directeur régional du FADC à Mohéli
- Rainati Aramada, ancienne Directrice régionale du FADC entre 1992 et 2010
- Moursal Souadri Omadi, Chef des affaires foncières de la Mairie de Fomboni
- Boinali El-Kabir, Point focal PAEPA
- Anrifatte Charif, Directrice de la SOGEM
- Dhoihordine Ahmada, Responsable administratif de l'UCEM

Personnes rencontrées à Moroni :

- Kartoibi Kambi, Chargé de Projets eau & assainissement, AFD
- Directeur de la statistique du Commissariat au Plan
- Directeur DGEME
- Dhilkamal Doulfat, Directrice du FADC
- Mihidhoir Sagaf, Ancien Directeur du FADC
- Ibrahim Ahmed Kassim, Coordinateur du PAEPA
- Ingénieur du PAEPA
- Eddine Said Ali Kamal, Gérant de SETC Construction

ANNEXE 8 : DOCUMENTATION CONSULTEE

N°	Document	Date	île
1	Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux entre la Mairie de Mutsamudu et le FADC	23/11/2004	Anjouan
2	Convention de gestion et d'entretien entre la Mairie de Mutsamudu et l'AUE	01/02/2005	Anjouan
3	Rapport de mission à Anjouan - FADC	28/03/2005	Anjouan
4	PV évaluation d'expropriation	23/08/2006	Anjouan
5	Reçus d'indemnisation (non signés)	01/09/2006	Anjouan
6	Rapport trimestriel financier - Projet de Soutien aux Services - Mutsamudu	juin-07	Anjouan
7	Rapport mensuel n°5 - Projet de Soutien aux Services - Mutsamudu	juil-07	Anjouan
8	Avis d'appel à manifestations d'intérêt émis par le FADC pour l'exploitation de l'eau à Mutsamudu	31/08/2007	Anjouan
9	Etats financiers du projet AEPU Mutsamudu du FADC (XLS)	28/09/2007	Anjouan
10	PV relatif à la sollicitation de manifestation d'intérêt pour l'exploitation du service d'eau de Mutsamudu, FADC	22/10/2007	Anjouan
11	Demande de proposition émis par le FADC pour l'exploitation de l'eau à Mutsamudu	nov-07	Anjouan
12	Rapport de suivi du Projet de Soutien aux Services - Mutsamudu - 08/02/07 au 07/11/07 - FADC	nov-07	Anjouan
13	Offre SETC pour le contrat d'affermage à Mutsamudu	07/12/2007	Anjouan
14	Offre IBS pour le contrat d'affermage à Mutsamudu	07/12/2007	Anjouan
15	Rapport d'évaluation technique des offres des candidats au contrat d'affermage de Mutsamudu, Consultants du FADC	17/12/2007	Anjouan
16	Recadrage du budget et Situation financière projet Réhab AEP Mutsamudu - FADC	avr-08	Anjouan
17	PV des négociations avec SETC pour l'attribution du contrat d'affermage, FADC	14/05/2008	Anjouan
18	Résultat des analyses de l'eau de Mutsamudu, Laboratoire d'analyse de l'eau pour le FADC	17/06/2008	Anjouan
19	Rapport de visite de remise officielle des ouvrages d'adduction d'eau de Mutsamudu	09/09/2008	Anjouan
20	Rapport des travaux de l'unité de traitement de Moïna Oupetro rédigé par SETC AEPU	19/09/2008	Anjouan
21	Courrier conjoint des Maires de Mutsamudu, Mirontsi Pagé et de l'AUE Mutsamudu demandant au Ministre de l'Intérieur de mettre à disposition des forces de l'ordre pour appuyer SETC AEPU	26/09/2008	Anjouan
22	Contrat d'affermage Mutsamudu et annexes	01/10/2008	Anjouan
23	Facture d'eau du FACD Mutsamudu de janvier 2009	03/02/2009	Anjouan
24	Tableau récapitulatif des cotisations pour le dépôt du fonds initial - AUE	01/03/2009	Anjouan
25	Lettre de l'EPPAM à SETC AEPU	30/03/2009	Anjouan
26	Arrêté n°09-014/MEEMITPTATUH/IAA Portant reconfirmation de l'UCEA en qualité de Maître d'ouvrage délégué pour la gestion communautaire de l'eau en l'île autonome d'Anjouan	13/05/2009	Anjouan
27	Communiqué du Chef de Service de l'Eau et de l'Energie d'Anjouan portant sur le paiement de l'eau par les usagers à SETC AEPU	01/06/2009	Anjouan

**Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores
Fomboni et Mutsamudu**

N°	Document	Date	île
28	CR de la réunion avec la mission de supervision de la Banque mondiale du 22/09/09 - AUE Mutsamudu	29/06/2009	Anjouan
29	CR de réunion de concertation avec la communauté de Mirontsi du 04/08/09 - AUE Mutsamudu	04/08/2009	Anjouan
30	CR de réunion de concertation avec la communauté de Mutsamudu du 21/08/09 - AUE Mutsamudu	21/08/2009	Anjouan
31	Etude de faisabilité du projet AEP : Domoni - HSF - AFD	sept-09	Anjouan
32	Etude de faisabilité du projet AEP : Péninsule de Sima - HSF - AFD	sept-09	Anjouan
33	Ordonnance d'injonction à payer du tribunal de première instance de Mutsamudu condamnant l'EPPAM à payer SETC AEPU	07/09/2009	Anjouan
34	Signification d'une requête d'ordonnance d'injonction de payer envoyé par le Gouvernorat d'Anjouan à l'EPPAM	08/09/2009	Anjouan
35	Lettre de SETC AEPU au DG de l'EPPAM pour réclamer le règlement des factures d'eau	17/09/2009	Anjouan
36	CR de réunion avec le Commissariat du 09/09/09 - AUE Mutsamudu	17/09/2009	Anjouan
37	Certificat de réception définitive des ouvrages n°004/09/FADC-NDZ	06/10/2009	Anjouan
38	PV de la réunion de travail du 03/11/09	03/11/2009	Anjouan
39	Plan d'animation de la réunion de Pagé du 06/11/09	06/11/2009	Anjouan
40	Lettre du Gouverneur d'Anjouan au Directeur des Opération Comores Banque mondiale	11/11/2009	Anjouan
41	PV réunion de travail du 21/11/09	23/11/2009	Anjouan
42	Lettre du FADC adressé à SETC AEPU et demandant de procéder à l'entretien des compteurs des réservoirs	17/12/2009	Anjouan
43	Lettre de SETC AEPU au Vice-Président de l'Union des Comores en charge du Ministère de l'Energie et de l'Eau sur le problème de règlement des factures du port autonome de Mutsamudu	21/12/2009	Anjouan
44	PV réunion de travail du 12/01/10	12/01/2010	Anjouan
45	PV de l'assemblée générale de l'AUE du 07/03/10	15/03/2010	Anjouan
46	Rapport de suivi des recommandations de la réunion du 12/01/10 rédigé par SETC AEPU	30/03/2010	Anjouan
47	Lettre du Chef de Bureau du Commissariat au Maire de Mutsamudu demandant la mise à disposition d'agent pour la brigade de surveillance	06/04/2010	Anjouan
48	Lettre de SETC AEPU au Commissaire en charge de l'eau à Anjouan demandant le paiement des factures d'eau des administrations du Gouvernement d'Anjouan	24/04/2010	Anjouan
49	Lettre de SETC AEPU au Commissaire en charge de l'eau à Anjouan demandant l'autorisation de procéder à des coupures d'eau généralisées	20/05/2010	Anjouan
50	Lettre du Chef de bureau du Commissariat en charge de l'eau à Anjouan refusant à SETC AEPU l'autorisation de procéder à des coupures d'eau généralisées	20/05/2010	Anjouan
51	Lettre de SETC AEPU au Commissaire en charge de l'eau à Anjouan accusant réception de sa réponse et demandant un appui	25/05/2010	Anjouan
52	Lettre de l'AUE Mutsamudu à SETC AEPU n°004 03 10 - Préavis de résiliation	05/07/2010	Anjouan
53	Plainte contre X de SETC AEPU déposé au procureur de la république relatif au problème d'enlèvement des gravas détériorant la route d'accès aux ouvrages d'adduction d'eau de Mutsamudu	18/08/2010	Anjouan
54	Lettre de SETC AEPU à l'AUE Mutsamudu relatif au problème de non-paiement d'une parcelle	18/08/2010	Anjouan
55	PV de réunion sur la gestion de l'eau de la ville de Mutsamudu - Gouvernorat	19/01/2011	Anjouan

**Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores
Fomboni et Mutsamudu**

N°	Document	Date	île
56	PV rencontre évaluative des activités du contrat d'affermage de Mutsamudu - Gouvernorat	08/03/2011	Anjouan
57	Tableau des recettes et des dépenses SETC AEPU 2010	10/03/2011	Anjouan
58	Etats financiers SETC AEPU 2008	10/03/2011	Anjouan
59	Etats financiers SETC AEPU 2009	10/03/2011	Anjouan
60	Etats financiers SETC AEPU 2010	10/03/2011	Anjouan
61	PV de constat - Gouvernorat	12/03/2011	Anjouan
62	PV de réunion de dépouillement des états financiers SETC 2008 à 2010 par l'AUE	14/03/2011	Anjouan
63	Courrier de SETC AEPU adressé à l'AUE Mutsamudu répondant aux remarques de l'AUE suite au dépouillement des états financiers	06/04/2011	Anjouan
64	Préavis de résiliation du contrat de gérance - AUE Mutsamudu	20/06/2011	Anjouan
65	Plan d'action revu le 29/08/11 pour la résiliation du contrat avec SETC AEPU	29/08/2011	Anjouan
66	PV de réunion sur la gestion de l'eau à Mutsamudu du 08/09/12 par l'AUE	08/06/2012	Anjouan
67	PV de réunion sur la gestion de l'eau à Mutsamudu du 23/06/12 par l'AUE	23/06/2012	Anjouan
68	APD Mutsamudu - Projet PAEPA	mai-13	Anjouan
69	Lettre de l'AUE Mutsamudu à SETC AEPU n°005 10 10 - Demande d'organisation d'une réunion médiatisée	09/10/20110	Anjouan
70	PV de réunion entre l'AUE, SETC-AEPU, la Mairie et le FADC du 14/10/10	22/17/2010	Anjouan
71	Parcours historique de l'adduction d'eau urbaine de Mutsamudu - AUE Mutsamudu	Courant 2009	Anjouan
72	Bordereau d'envoi des factures des établissements administratifs d'Anjouan	Courant 2010	Anjouan
73	Estimation de la demande en eau à Ouani (XLS)	Courant 2012	Anjouan
74	Rapport de mission MA-MWE sur le diagnostic du système d'alimentation en eau potable de Mutsamudu	Fin septembre 2009	Anjouan
75	Carte de Mutsamudu et Ouani	Non daté	Anjouan
76	Business plan version Mutsamudu	Non daté	Anjouan
77	Etat de mobilisation du capital initial de SETC AEPU	Non daté	Anjouan
78	Situation facturation/recouvrement de 2 trimestres 2009 - SETC AEPU	Non daté	Anjouan
79	Etat d'édition des factures novembre 2008 - avril 2009 SETC AEPU	Non daté	Anjouan
80	Etat des impayés des établissements administratifs SETC AEPU Avril 2009	Non daté	Anjouan
81	Liste des grands consommateurs de l'AUE Mutsamudu	Non daté	Anjouan
82	Récapitulatif des coûts Ouani (XLS)	Non daté	Anjouan
83	Rapport sur l'évaluation des besoins en renforcement des capacités secteur de l'eau - Anjouan	Non daté	Anjouan
84	Indentification des parcelles à exproprier corrigée	Non daté	Anjouan
85	Document de deux pages non daté nommé 'rapport annuel' novembre 2008-novembre 2009 ma	Non daté	Anjouan
86	Fiche de suivi des recettes SETC AEPU 11/09 - 10/09	Non daté	Anjouan
87	TDR du contrat de gérance/affermage à Mutsamudu	Non daté	Anjouan
88	Characteristics of Well-Performing public water utilities - WSS Working Notes - World Bank	mai-06	Autre
89	Sustainable Management of Small Water Supply Systems in Africa - WSP	08/10/2010	Autre
90	The Affermage-Lease contract in WSP - PPP Insights - PPPIRC	juil-11	Autre
91	Water services and the private sector in developing countries - PPIAF et AFD	mars-12	Autre

**Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores
Fomboni et Mutsamudu**

N°	Document	Date	île
92	Approaches to Private Participation in Water Services - A toolkit - PPIAF World Bank	Courant 2006	Autre
93	PPP for Urban Water Utilities - PPIAF / World Bank	Courant 2009	Autre
94	Suivi technique & financier et régulation, Services d'eau par réseau dans les bourgs et petites villes des pays en développement, PSE et AFD	courant 2011	Autre
95	Key topics in public water utility reform, BNWP - World Bank Water Working Notes	17/08/2008	Autre
96	Etude IEE - Annexes	juin-05	Comores
97	Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau	21/12/1994	Comores
98	Rapport de diagnostic - Projet Infrastructure, Eau et Environnement - BCEOM	déc-02	Comores
99	Schéma directeur eau aux Comores - BCEOM	avr-03	Comores
100	Project Appraisal Document - Services Support Project - World Bank	04/02/2004	Comores
101	Rapport IEC - Enquête sur les connaissances, attitudes et pratiques des populations de Mutsamudu et Fomboni sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène - FADC	févr-05	Comores
102	Loi organique n005-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores	01/03/2005	Comores
103	Aide-mémoire BM - Mission de supervision du PSS FADC 3 du 19/03-05/04/05	avr-05	Comores
104	Aide-mémoire BM - Mission de supervision du PSS FADC III 29/06-13/07/05	juil-05	Comores
105	Aide-mémoire BM - Mission de supervision du PSS FADC 3 du 19-27/09/05	sept-05	Comores
106	Rapport provisoire du recensement des ménages bénéficiaires des adductions d'eaux urbaines - FADC	déc-05	Comores
107	Documents "CD Nailane" sur le recensement des ménages	déc-05	Comores
108	Rapport de mission sur la campagne de sensibilisation (08-13/12/05) - Nailane	déc-05	Comores
109	Rapport de mission sur la cartographie Anjouan et Mohéli - Nailane	déc-05	Comores
110	Rapport de mission sur la formation des agents recenseurs et contrôleurs Anjouan et Mohéli - Nailane	déc-05	Comores
111	Aide-mémoire BM - Mission de supervision du PSS FADC III 13-29/03/2006	mars-06	Comores
112	Rapport d'audit des états financiers FADC III	avr-06	Comores
113	Aide-mémoire BM - Mission informelle de supervision du FADC III 29/05-09/06/06	juin-06	Comores
114	AT pour renforcer le système de suivi et évaluation du FADC - Rapport provisoire de mission 2 - CECI	juin-06	Comores
115	Aide-mémoire BM - Mission de supervision et revue à mi-parcours PSS FADC III 28/08 au 15/09/06	sept-06	Comores
116	Aide-mémoire - Mission d'évaluation du financement supplémentaire FADC III 11-15/09/2006	sept-06	Comores
117	Project Information Document - Appraisal Stage - Additional Financing for Services Support Credit - World Bank	23/10/2006	Comores
118	Integrated Safeguards datasheet appraisal stage - Additional financing for services support credit - World Bank	30/10/2006	Comores
119	Aide-mémoire BM - Mission de supervision et préparation pour le financement supplémentaire PSS FADC III 20-27/11/06	nov-06	Comores
120	Project Paper on a proposed additional financing grant for services support project - World Bank	09/11/2006	Comores
121	Loi relative aux principes de la décentralisation territoriale sur le territoire de l'Union des Comores	12/01/2007	Comores
122	Financing agreement - Union of Comoros - World Bank - Services Support	21/02/2007	Comores

**Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores
Fomboni et Mutsamudu**

N°	Document	Date	île
	Project		
123	Rapport 'Construction des grilles tarifaires des services de l'eau de Mutsamudu et Mohéli' - ISIKA Conseil	juin-07	Comores
124	Aide-Mémoire BM - Mission de supervision du PSS FADC 3 du 6-14/09/07	sept-07	Comores
125	Aide-mémoire BM- Mission de supervision et préparation du 2nd financement additionnel 14-28/11/2008	28/11/2008	Comores
126	Plan d'action pour la mise en œuvre de SCRП 2010-2014 - Commissariat Général au Plan - Union des Comores	sept-09	Comores
127	Aide-mémoire BM - Mission de supervision PSS FADC III 7-26/11/2009	déc-09	Comores
128	Mémorandum au CA de la BAD pour le PAEPA	21/12/2009	Comores
129	Aide-mémoire - Mission de soutien à la mise en œuvre du projet d'urgence de réponse aux crises du 11 au 25 octobre 2011	nov-11	Comores
130	Implementation Completion and Result Report - Services Support Project - World Bank	22/12/2011	Comores
131	Rapport sur l'évolution institutionnelle des UCE - Faggianelli - ID - AFD	févr-12	Comores
132	Activités de la BAD dans le secteur AEPA aux Comores	mars-12	Comores
133	Comoros Flooding 2012- Early Recovery Plan - Union des Comores	août-12	Comores
134	Présentation IGD sur décentralisation et services de base : application aux Comores	03/10/2012	Comores
135	APS projet PAEPA	déc-12	Comores
136	Rapport et études hydrogéologie - Projet PAEPA	déc-12	Comores
137	CR - Réunion des coopérations décentralisées avec les Comores - Cités Unies France	03/12/2012	Comores
138	Cadre institutionnel, organisationnel et financier du secteur AEPA, projet PAEPA, HydroPlante et Groupe Mamokatra	juin-13	Comores
139	Stratégie et programme national d'alimentation en eau potable et assainissement - PAEPA	juin-13	Comores
140	EIES - Projet PAEPA	juin-13	Comores
141	Rapports trimestriels du FADC 2006	Année 2006	Comores
142	Rapport de fin de mission - PSS - FADC - Mission 17-30/04/2005	Avril 2005	Comores
143	Rapport national de la conférence des Nations Unies sur le Développement Durable Rio+20 - Union des Comores - PNUD	Courant 2012	Comores
144	Présentation projet PAEPA	Non daté	Comores
145	TDR de l'audit technique du projet de soutien aux services	Non daté	Comores
146	Rapport d'enquête GAD-APED pour FADC	Non daté	Comores
147	Projection démographiques des Comores par village 2003-2025	Non daté	Comores
148	Projet d'approvisionnement en eau potable de la péninsule de Sima - AFD	Non daté (2009-2010)	Comores
149	Le secteur de l'eau en Union des Comores : enjeux et enseignements - AFD	Non daté (2010-2011)	Comores
150	Formation de Comité de Gestion de l'Eau - UCEA	Non daté	Comores
151	Rapport de l'atelier de concertation sur la stratégie de communication sur l'éducation à l'hygiène de l'eau	déc-06	Mohéli
152	Rapport de mission FADC à Mohéli	janv-07	Mohéli
153	Statuts de l'UCEM	21/04/2008	Mohéli
154	PV de négociation avec SOMOCOR - FADC	mai-08	Mohéli

**Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores
Fomboni et Mutsamudu**

N°	Document	Date	île
155	Contrat de gérance SOGEM-AUE-Mairie Fomboni	30/06/2008	Mohéli
156	Business plan version Fomboni	12/08/2008	Mohéli
157	Etude de faisabilité du projet AEP : Plateau du Djandro - HSF - AFD	sept-09	Mohéli
158	Arrêté n°09-14/MEPPA/CAB Portant délivrance d'un mandat d'opérateur de la gestion communautaire de l'eau dans l'île autonome de Mwali	15/09/2009	Mohéli
159	Courrier d'informations eau Fomboni, SOGEM	23/12/2009	Mohéli
160	Rapport semestriel SOGEM du 30/06/2010	30/06/2010	Mohéli
161	Rapport annuel SOGEM 2010	31/12/2010	Mohéli
162	Immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier de SOGEM	06/01/2011	Mohéli
163	Rapport annuel SOGEM 2011	15/01/2012	Mohéli
164	Tableau de trésorerie de la SOGEM (XLS)	21/06/2012	Mohéli
165	Patente d'exploitation payée par SOGEM en 2013	12/04/2013	Mohéli
166	APD Fomboni - Projet PAEPA	mai-13	Mohéli
167	Projet AEP Djandro - 3ieme table ronde des acteurs - 11 et 12 sept. 2013 - Egis Eau - ID - AFD	sept-13	Mohéli
168	Carte de Fomboni	Non daté	Mohéli
169	Estimation de la population de Fomboni par localité (XLS)	Non daté	Mohéli
170	Critères de sélection des communautés - FADC	Non daté	Mohéli
171	Rapport annuel SOGEM 2009	Non daté	Mohéli
172	Rapport annuel provisoire SOGEM 2012	Non daté	Mohéli
173	Lettre du Gouverneur de Mohéli à la Banque mondiale	17/11/09	Mohéli
174	Note sur la période de transition de la réforme institutionnelle (PAEPA)	17/10/13	Comores

ANNEXE 9 : CARTES SOMMAIRES DES RESEAUX AEP DE MUTSAMUDU ET FOMBONI

Les cartes sommaires des réseaux AEP de Mutsamudu et Fomboni ont été obtenues lors de la mission de collecte de données.



Figure 13 : Localisation et étendue du réseau AEP du Mutsamudu – Ouani

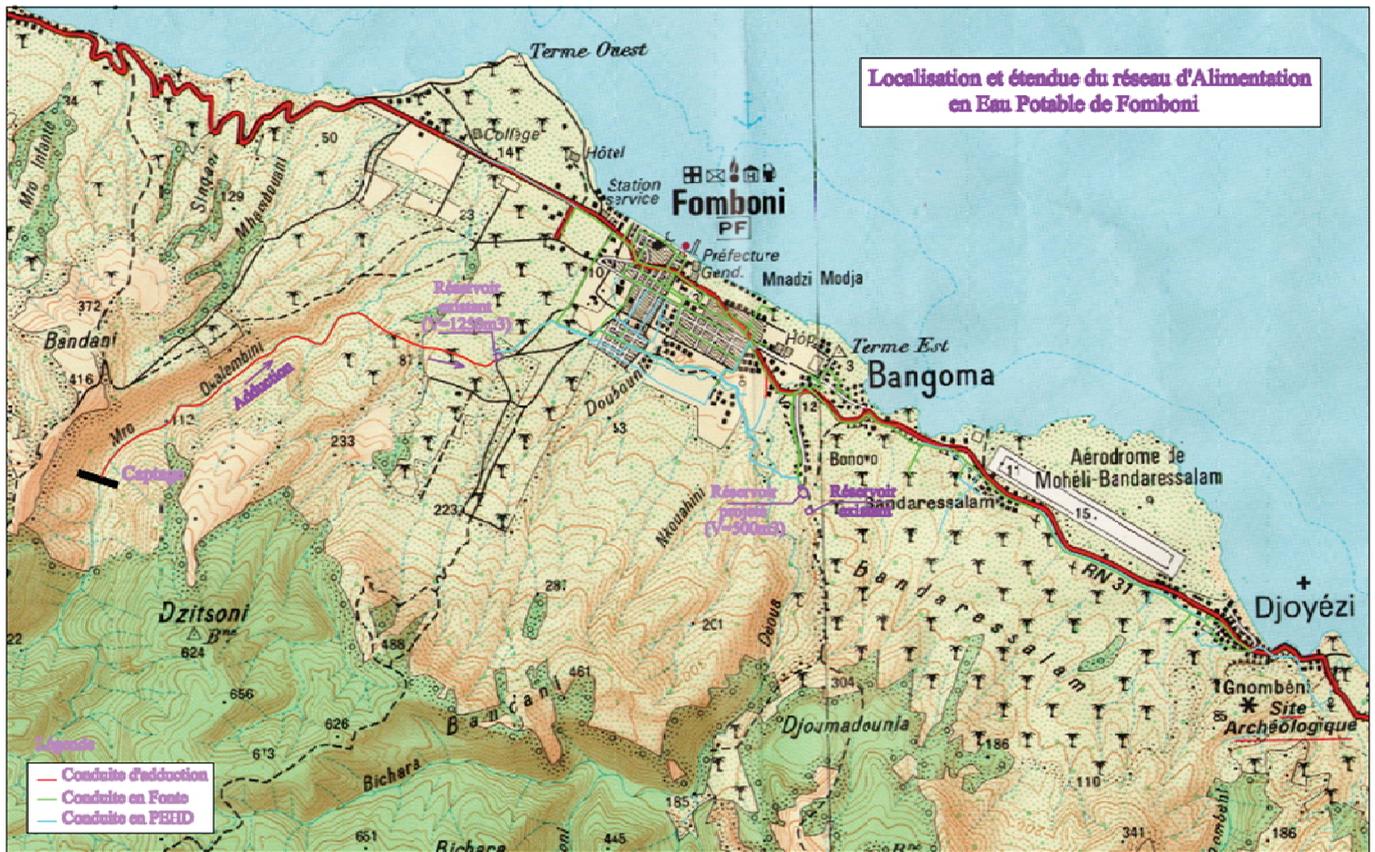


Figure 14 : Localisation et étendue du réseau AEP de Fomboni – Djoézi

ANNEXE 10 : ATELIERS DE RESTITUTION

Bilan général des ateliers

Trois ateliers de restitution ont été organisés aux Comores la semaine du 18 novembre 2013 :

- Un atelier à Fomboni réunissant les acteurs du secteur de l'eau de Mohéli et abordant la question de la gestion du service de l'eau à Fomboni ;
- Un atelier à Mutsamudu réunissant les acteurs du secteur de l'eau à Anjouan et abordant la question de la gestion du service de l'eau à Mutsamudu ;
- Un atelier à Moroni avec la DGEME, le PAEPA et le FADC pour présenter les résultats de l'étude et discuter des recommandations.

Les ateliers ont été très interactifs, les participants se montrant impliqués et intéressés par les différents sujets abordés, en particulier les recommandations faites pour assurer la continuité du service public de l'eau dans les deux villes. A chaque atelier, un consensus a émergé autour des recommandations proposées par le Consultant.

Les présentations MS PowerPoint des Consultants était bâties de façon à ce que les participants s'approprient les notions abordées. Pendant les ateliers, le Consultant a distribué aux participants des CD-Rom contenant une base documentaire de 51 documents de référence (études, manuels, guides etc.) relatifs à la gestion du service public de l'eau potable et de l'assainissement des petits centres urbains et organisés. Ainsi, les ateliers ont été l'occasion de renforcer les capacités des participants sur les sujets suivants :

- Organisation du service public de l'eau & PPP ;
- Financement et tarification ;
- Exploitation, entretien et maintenance ;
- Communication ;
- Suivi, contrôle et régulation ;
- Expériences dans d'autres pays ;
- Résolution des conflits.

Les participants aux ateliers de Fomboni et de Mutsamudu n'ont pas une image claire des réformes institutionnelles envisagées par le projet PAEPA, ce qui constitue un risque pour l'appropriation de cette réforme et sa mise en œuvre pratique sur le terrain.

Atelier à Fomboni

Compte rendu de l'atelier

L'atelier de restitution de l'étude de diagnostic et de présentation des recommandations s'est tenu à Fomboni, dans les locaux du FADC, le mardi 19 novembre 2013. Les institutions suivantes étaient représentées :

- SOGEM ;
- AUE Fomboni ;
- UCEM (assistant technique Egis) ;
- Mairie de Fomboni ;
- Mairie de Djoezi ;
- Mairie de Bandar Salam ;
- FADC ;
- PAEPA.

Malheureusement, la Direction Régionale de l'Eau (DRE) n'a pas pu être représentée et s'en est excusée.

Les participants ont exprimé leur accord sur le diagnostic, et notamment sur le fait que les 6 conditions à réunir pour réaliser une opération de DSP n'étaient pas réunies à la signature du contrat d'affermage en 2008. Ils ont également marqué leur accord sur les recommandations proposées par le Consultant. En particulier, sur le plan d'action court terme correspondant à la période de mise en œuvre du projet PAEPA et sur le plan d'action à long terme.

Les observations suivantes ont été formulées pendant l'atelier :

- Au sujet de l'avenant au contrat d'affermage, la SOGEM a observé qu'une durée de 2 ans pour cet avenant était peut-être trop optimiste. En effet, la durée nécessaire pour préparer et mettre en œuvre le projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire, pour que le projet PAEPA se termine, et pour qu'un nouveau contrat soit préparé, sera probablement supérieure à 2 ans. La durée de l'avenant doit être compatible avec le déroulement de ces deux activités pour pouvoir signer un nouveau contrat de délégation de gestion dans de bonnes conditions. Une durée de 3 ans semble plus réaliste. La recommandation a été mise à jour en conséquence ;
- La SOGEM pense, qu'au-delà de la réhabilitation du réseau de distribution, il existe un potentiel d'extension de sa base de clientèle à Fomboni ;
- La SOGEM a informé qu'elle avait d'ores et déjà adapté le règlement de service fourni à titre d'exemple par le Consultant à la situation de la SOGEM. Ce règlement de service est maintenant annexé à tous les nouveaux contrats de fourniture d'eau signés entre SOGEM et les usagers ;

- L'AUE est d'accord sur le principe de voir son rôle évoluer vers celui d'association de consommateur, mais se pose la question de son financement ;
- L'assistant technique (AT) de l'UCEM a attiré l'attention du Consultant sur la phase transitoire proposée par le projet PAEPA pour la réforme institutionnelle du secteur de l'eau. En particulier, pour vérifier que les recommandations du Consultant étaient cohérentes avec la phase transitoire. Le Consultant n'avait alors pas connaissance de la note présentant cette phase transitoire (note en date du 17/10/13). L'AT de l'UCEM a transmis cette note au Consultant qui a pu en tenir compte dans le rapport final. Les recommandations du Consultant étaient proches du schéma alors envisagé par le PAEPA pour la phase transitoire ;
- L'ensemble des participants est d'accord pour que la DRE et les mairies montent progressivement en responsabilité sur la maîtrise d'ouvrage du secteur, en particulier et dans un premier temps, pour le suivi et le contrôle de l'exploitant. Ils sont également d'accord pour que la DRE soit cosignataire de l'avenant, aux côtés des Mairies et de l'AUE. Le FADC ne serait pas signataire de cet avenant ;
- A propos des propositions relatives à la gestion de l'eau sur les localités de Djoezi et Bandar Salam, les participants originaires de ces localités ont indiqué que la proposition n°2 consistant à ce que la structure qui distribue l'eau sur leurs territoires achète en gros à la SOGEM leur semble acceptable. Cette proposition constitue donc une base de négociation pour résoudre le conflit portant sur la gestion de l'eau sur ces localités. Les participants ont signalé que le point dur des négociations sera maintenant de convaincre la localité de Boingoma, non représentée à l'atelier ;
- Les participants ont suggéré que le PAEPA soit impliqué dans la mise en œuvre des recommandations du rapport, en particulier pour le renforcement de capacité ;
- Les participants ont déploré un manque d'information sur le projet PAEPA, en particulier sur les réformes institutionnelles envisagées ;
- A l'issue de la réunion, les participants ont indiqué que les explications fournies par le rapport du Consultant et lors de la présentation étaient claires, mais ont exprimé leur inquiétude sur la disponibilité et la pérennité de la ressource 'eau' (disparition de certaines rivières ces dernières années). Le Consultant a signalé que, d'après le rapport PAEPA, jusqu'en 2030, la demande en eau à Fomboni pourra être satisfaite par les installations prévues. Par ailleurs, les participants se sont accordés sur la nécessité de lutter contre le gaspillage.

Au cours de l'atelier, le Consultant a pu noter que la SOGEM comprend maintenant l'intérêt, en tant qu'exploitant, de procéder à la pose de compteur et sera plus encline à réaliser des projets de pose de compteurs que par le passé.

Liste des participants à l'atelier de Fomboni

Nom	Fonction
Anrifatte Charif	Directrice SOGEM
Cadot Nicolas	Chef de projet adjoint EGIS/ID AEP Djandro
Ahamadi Houmadi Ali	Chef VIP Aéroport Mohéli, Dandar Salam
Moussa Saïd	SG Mairie de Fomboni
Mohamed Than	Maire de Djoezi
Jos Van Gastel	Consultant Nodalis Conseil
Thomas Barbat	Consultant Nodalis Conseil
Wardat Monjoint	Consultant Nodalis Conseil
Silim Madi	Président AUE Fomboni
Youssout Soiphil	Entrepreneur Bâtiments
Inloudine Tara	FADC Fomboni
Boinali El-Kabir	Point focal PAEPA Mohéli
Touma Ousseïn	Conseillère Mairie Fomboni

Atelier à Mutsamudu

Compte rendu de l'atelier

L'atelier de restitution de l'étude de diagnostic et de présentation des recommandations s'est tenu à Mutsamudu, dans les locaux du FADC, le mercredi 20 novembre 2013. Les institutions suivantes étaient représentées :

- AUE Mutsamudu ;
- Mairie de Mutsamudu ;
- Mairie de Mirontsi ;
- DREA ;
- Commissariat chargé de l'eau ;
- UCEA ;
- FADC ;
- PAEPA ;
- ONG « Unagna na Maendreleyo » ;

Les participants ont exprimé leur accord sur le diagnostic, et notamment sur le fait que les 6 conditions à réunir pour réaliser une opération de DSP n'étaient pas réunies à la signature du contrat d'affermage en 2008. Ils ont également marqué leur accord sur les recommandations proposées. En particulier, sur le plan d'action court terme correspondant à la période de mise en œuvre du projet PAEPA et sur l'idée de mettre en place une régie intercommunale de l'eau.

Les observations suivantes ont été formulées pendant l'atelier :

- Les participants ont remarqué à juste titre que le réseau de Mutsamudu était partagé entre deux municipalités (Mutsamudu et Mirontsi). En conséquence, il s'agira de mettre en place une régie intercommunale plutôt qu'une régie municipale. La législation comorienne vient justement d'évoluer afin de permettre à des communes de se regrouper pour former des intercommunalités ;
- La Mairie de Mutsamudu a annoncé avoir déposé un dossier auprès de l'Association des Maires de France pour obtenir une aide ou un appui pour la gestion des services municipaux ;
- L'AUE de Mutsamudu a indiqué que le cahier de suivi d'exploitation et le cahier de recettes et dépenses de l'exploitant SETC AEPU existaient, mais que l'AUE n'a jamais contrôlé ces documents. Le rapport a été mis à jour pour tenir compte de cette information ;

- L'AUE a confirmé les problèmes de 'turn over' du personnel de l'exploitant. Il semblerait que, très rapidement, l'ensemble du personnel technique ait démissionné pour se faire embaucher sur un autre projet plus rémunérateur de travaux ;
- Pour justifier la mauvaise connaissance et le manque d'appropriation du contrat par les parties prenantes, l'AUE a évoqué des pressions pour une signature rapide du contrat en 2008 alors que les acteurs locaux de l'eau ne comprenaient pas vraiment ce sur quoi ils s'engageaient. Par ailleurs, l'AUE a déploré qu'il n'y avait pas de Maire élu ;
- L'AUE craint que le processus électoral qui verra l'organisation d'élections municipales au premier ou second semestre 2014 soit retardé ou n'ait pas lieu alors qu'il s'agit d'une conditionnalité forte des bailleurs de fonds, en particulier de l'Union européenne, pour la poursuite de leurs actions. L'AUE a souligné la faiblesse des capacités des municipalités ;
- Les participants ont déploré un manque d'information sur le projet PAEPA, en particulier sur les réformes institutionnelles envisagées. Les participants trouvent dommage que, encore une fois, un projet (le projet PAEPA) ne s'occupe que de la production et des réservoirs et délaisse le problème crucial du réseau de distribution alors qu'ils avaient initialement compris que ce projet interviendrait principalement sur la distribution ;
- Même si la quantité d'eau est suffisante pour alimenter toute la ville de Mutsamudu, les participants ont confirmé que certains quartiers ont des problèmes d'approvisionnement dus aux pertes techniques et commerciales (gaspillage) et à la structure du réseau ;
- Les participants ont suggéré que le PAEPA soit impliqué dans la mise en œuvre des recommandations du rapport, en particulier pour le renforcement de capacité et pour la sensibilisation des usagers au paiement de l'eau ;
- L'AUE s'est engagée à rédiger et à nous transmettre un PV du plan d'action que les acteurs locaux élaboreront dans les semaines à venir et pour faire remonter des informations au PAEPA et à la DGEME et poser les bases de l'intercommunalité.

Liste des participants à l'atelier de Mutsamudu

Nom	Fonction
Ahmed Malidé	Administrateur AUE Mutsamudu
Badriyat Maranfo	Présidente AUE Mutsamudu
Saïd Omae Ali	Adjoint Mairie Mutsamudu
Mohamed Soual	Agent Mairie Mutsamudu
Ahmed Attoumane	Technicien en urbanisme de Mirontsi
Jos Van Gastel	Consultant Nodalis Conseil
Thomas Barbat	Consultant Nodalis Conseil
Wardat Monjoint	Consultant Nodalis Conseil
Jaffar A. Kalmei	Membre ONG Unagna Na Maendreleyo
Salim Ayouba	Point focal PAEPA Anjouan
Saindou Kassim	Représentant du Commissariat, Chargé de l'eau
Omar Anli Ousseni	Ingénieur UCEA
Houmadi Daoud	Maire de Mirontsi
Fanouze Toybou	Directrice de l'eau (DREA) Anjouan
Ali Zamir	Représentant du Maire de Mutsamudu
Fatima Abdou Roihamane Poni	Membre fondateur de l'AUE Mutsamudu
Anri Salim	Directeur FADC Anjouan

Atelier à Moroni

Compte rendu de l'atelier

L'atelier de restitution de l'étude de diagnostic et de présentation des recommandations s'est tenu à Moroni, dans les locaux du FADC, le jeudi 20 novembre 2013. Les institutions suivantes étaient représentées :

- DGEME ;
- PAEPA ;
- FADC.

L'AFD n'a pas pu assister à cet atelier mais le Consultant a rencontré le Directeur de l'agence à Moroni le lendemain.

La DGEME, le PAEPA et le FADC ont marqué leur accord sur le diagnostic et leur intérêt pour les recommandations proposées : mise en place d'un plan d'urgence à Mutsamudu et consolidation des acquis à Fomboni. Sur cette base, le PAEPA a indiqué les recommandations qu'il pouvait pousser et mettre en œuvre (tout ou partie) dans le cadre des actions qu'il mène :

- Renforcement de capacité des parties prenantes, en étendant ce renforcement aux municipalités, mais seulement via des formations et pas via de l'assistance technique ;
- Les opérations de sensibilisation et de mobilisation visant à réduire le gaspillage, améliorer le paiement des factures et à préparer les populations à la pose des compteurs dans les deux villes ;
- Appuyer au dialogue sur les modalités de gestion du service de l'eau dans les localités de Boingoma, Djoezi et Bandar Salam.

Le PAEPA a souligné que, compte tenu des limitations de son budget, il ne pouvait pas financer la réhabilitation des réseaux de distribution tertiaires et la pose des compteurs, ni l'assistance à la préparation de l'avenant au contrat d'affermage à Fomboni et l'assistance à la mise en place d'une régie intercommunale à Mutsamudu.

Le PAEPA a confirmé que, dans les études réalisées sur financement BAD, aucune estimation du coût des travaux nécessaires sur les réseaux de distribution tertiaires de Mutsamudu et Fomboni n'a été menée. Il semblerait que cette estimation n'ait jamais été réalisée, même dans le cadre des études BCEOM 2002-2003. Une étude de type APS est nécessaire dans les deux villes pour estimer le montant des travaux nécessaires sur les réseaux de distribution tertiaires.

Le PAEPA et la DGEME ont apprécié les convergences de vues entre les recommandations du Consultant et leur vision de la phase transitoire pour la réforme institutionnelle du secteur de l'eau. En particulier, le Consultant a relevé l'incohérence entre une montée en puissance des DREA et des municipalités sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage de l'eau en milieu urbain et le fait de confier le rôle de 'STEFI', c'est-à-dire de suivi et de contrôle de l'exploitant en milieu urbain, aux UCE qui sont des fédérations d'associations d'usagers en milieu rural. Le PAEPA et

la DGEME ont marqué leur accord sur ce point et ont suggéré au Consultant de rencontrer l'AFD à ce sujet. Le PAEPA et la DGEME ont souligné la nécessité de responsabiliser et de renforcer la puissance publique (DREA et municipalité), et donc de ne pas déléguer l'ensemble de leurs responsabilités, en particulier les fonctions de suivi et de contrôle du secteur. Une réunion de validation du scénario cible pour la réforme institutionnelle et la phase transitoire devait avoir lieu le samedi 23/10/13 entre la DGEME et le PAEPA. A priori, le scénario n°2 (cf. étude institutionnelle PAEPA) est privilégié et le PAEPA tiendra compte des remarques du Consultant pour la phase de transition.

Pour financer le plan d'urgence à Mutsamudu et les actions à court terme à Fomboni (qui dans les deux cas incluent la réhabilitation des réseaux de distribution tertiaires), les participants se sont accordés sur la nécessité de trouver un ou plusieurs bailleurs de fonds. La mise en place de ces projets via un mécanisme d'*output based aid* (OBA) est une option à considérer. Le PAEPA et le FADC vont essayer de trouver des bailleurs de fonds susceptible de financer la mise en œuvre des recommandations du Consultant. Les bailleurs suivants ont été évoqués : Banque mondiale, GPOBA et AFD.

Liste des participants

Nom	Fonction
Doulfat Dhilkamal	Directrice du FADC
Ibrahima Kassim	Coordinateur du PAEPA
Moussa Abdoukarim	Cadre assistant DGEME
Mabadi Boinali	Ingénieur PAEPA
Mohamed Bantune	FADC
Jos Van Gastel	Consultant Nodalis Conseil
Thomas Barbat	Consultant Nodalis Conseil
Wardat Monjoint	Consultant Nodalis Conseil

ANNEXE 11 : LISTE DES DOCUMENTS INCLUS DANS LE CD-ROM DISTRIBUE PENDANT LES ATELIERS

1 Organisation du service public de l'eau		Organisme auteur	Année
1	Guide 1 élaborer une stratégie municipale concertée pour eau et assainissement	SMC PDM PS-eau	2012
2	Guide 2 créer une dynamique régionale pour améliorer les services eau potable et assainissement	SMC PDM PS-eau	2010
3	Gestion de l'eau dans les petites villes	PS-eau	2001
4	Délégation de gestion du service eau en milieu rural et semi urbain - Bilan sur 7 pays africains	WSP	2010
5	eau potable et assainissement périurbains et petits centres	PS-eau	1999
6	PPP pour les services d'eau urbain - Retours d'expériences	PPIAF	2009
7	Efficacité des PPP pour AEPU - Article Philippe Marin	PROPARCO	2009
8	Exemple de contrat délégation AEPS entre Commune et opérateur	PS-eau	2007
9	La contractualisation pour la gestion des services essentiels	AFD	2008
10	Question 1 - Dans quelles stratégies de développement s'inscrit une action eau ?	PS-eau	2012
11	Question 2 - Quels sont les acteurs en présence ?	PS-eau	2012
12	Question 3 - Quelle est la demande des usagers ?	PS-eau	2012
13	Question 4 - A quels besoins doit satisfaire l'action ?	PS-eau	2012
14	Question 5 - Quel niveau de service proposer ?	PS-eau	2012
15	Question 9 - Quel sera le rôle du maître d'ouvrage ?	PS-eau	2012
16	Question 10 - Qui assurera l'exploitation du service ?	PS-eau	2012
17	Question 17 - Que doit contenir le document projet ?	PS-eau	2012

2 Financement du service public de l'eau et tarification			
1	Guide 6 financer la filière assainissement en Afrique subsaharienne	SMC PDM PS-eau	2012
2	Financer services eau potable dans petites agglomérations	GRET	2011
3	Question 12 - Comment fixer le tarif du service ?	PS-eau	2012
4	Question 18 - Comment mobiliser des financements ?	PS-eau	2013

3 Exploitation et maintenance			
1	Guide 4 choisir des solutions techniques adaptées pour assainissement liquide	SMC PDM PS-eau	2010
2	Réduction des pertes en eau – resume	GIZ	2011
3	Réduction des pertes en eau – toolkit	GIZ	2011
4	Guide 5 gérer les toilettes et les douches publiques	SMC PDM PS-eau	2010
5	Question 6 - Les volumes d'eau nécessaires seront-ils disponibles ?	PS-eau	2012
6	Question 7 - Quels sont les équipements les plus adaptés ?	PS-eau	2012
7	Question 8 - Combien coûtera l'exploitation du service de l'eau ?	PS-eau	2012
8	Question 11 - Comment assurer la maintenance des équipements ?	PS-eau	2012
9	Question 14 - Comment sera piloté le projet ?	PS-eau	2012
10	Question 15 - Comment seront réalisés les travaux ?	PS-eau	2012

4 Communication			
1	Guide 3 analyser la demande des usagers et futurs usagers des services eau et assainissement dans les villes africaines	SMC PDM PS-eau	2011
2	Manuel de communication sur eau et assainissement	UNICEF	1999
3	Manuel de promotion hygiène	UNICEF	1999
4	Guide enquête CAP	Handicap I.	2009
5	Question 13 - Comment promouvoir l'hygiène auprès des usagers ?	PS-eau	2012
6	Question 16 - Comment seront réalisées les activités d'accompagnement ?	PS-eau	2012

5 Suivi, contrôle et régulation			
1	Suivi des services d'eau dans les bourgs et petites villes - Introduction	PS-eau	2013
2	Suivi technique & financier et Régulation des services d'eau par réseau dans les bourgs et petites villes - Guide complet	PS-eau	2013
3	Suivi des services d'eau dans les bourgs et petites villes - Indicateurs de suivi	PS-eau	2013
4	Régulation des services eau et assainissement dans les PED	AFD	2010
5	Reporting mechanism for water supply	World Water Forum	2012
6	Performance indicators for WSS	WHO	2000

6 Expériences dans d'autres pays			
1	Gestion technique et financière des sites	GRET	2003
2	La gestion communautaire des adductions des centres secondaires au Sénégal	ISF - AFVP	1997

7 Résolution des conflits			
1	Guide méthodologique de gestion et de prévention des conflits liés aux ressources	DED	2008

8 Eau et santé			
1	Guide méthodologique de gestion et de prévention des conflits liés aux ressources	DED	2008
2	Combattre les maladies véhiculées par l'eau à la maison	WHO	2007
3	Savon, toilettes et robinets	UNICEF	
4	Handbook on water quality	UNICEF	2008

Autres			
1	18 questions clefs pour la préparation et mise en œuvre de projet ou programme dans le secteur de l'eau	PS-eau	2012

Les documents qui forment cette base documentaire sont tous disponibles sur internet.

ANNEXE 12 : PRESENTATIONS UTILISEES PENDANT LES ATELIERS DE RESTITUTION



Atelier

Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores : Fomboni

Fomboni, 19 novembre 2013

Diagnostic des 2 opérations de DSP

- Si le modèle est adapté, **quelles améliorations** pourraient lui être apportées dans le cadre de futurs contrats ?
- Si le modèle n'est pas adapté, **quel modèle de gestion ou option de PSP serait le plus indiqué** ou quels ajustements faut-il apporter au modèle actuel ?

Un diagnostic en 3 temps

1. Analyse de la genèse du projet
2. Analyse des résultats
3. Recommandations

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Fomboni
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

Sommaire

1. **Genèse du projet**
2. Fomboni
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

- **Importantes réhabilitations** des réseaux AEP
 - Projets sous maîtrise d'ouvrage FADC
 - Financement Banque mondiale, composante 4 SSP
- **Délégation de la gestion à des opérateurs privés**
- Contrats de type 'affermage simplifié'
- Instabilité politique

Conditions de réussite de la DSP

- 1. Cadre institutionnel et juridique adéquat**
- 2. Forte volonté politique et appropriation**
- 3. Réseau à gérer en bon état**
- 4. Outil commercial disponible**
- 5. Business plan démontrant la viabilité financière**
- 6. Système de suivi et contrôle**

Conditions de réussite de la DSP

Conditions non réunies, pourquoi ?

1. Cadre institutionnel et juridique instable
2. Volonté politique et appropriation variables
3. Réseau à gérer en mauvais état
4. Outil commercial limité voir inexistant
5. Business plan trop optimiste
6. Système de suivi et contrôle insuffisant

Sommaire

1. Genèse du projet
2. **Fomboni**
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

L'exploitant

La SOGEM

- **SARL, filiale de SOMOCOR**
- Un service administratif (11)
- Un service technique (12)

L'objet de la société est :

- « La **production et la vente d'eau**
- L'installation des réseaux
- La distribution d'eau par canalisation
- La protection des ressources
- La réalisation de toute opération relative au cycle de l'eau
- La vente des pièces hydrauliques et accessoires y afférentes
- L'assainissement des eaux pluviales »



Principales étapes de la vie du contrat

- Signature du contrat le 30 juin 2008 pour 5 ans
- Courant 2009, SOGEM se rend compte que **le nombre de clients et de branchements est inférieur à celui prévu par le business plan** (1684 abonnés) et la base clientèle fournie par le FADC (environ 2500). La SOGEM effectue un recensement des branchements individuels et n'en identifie « que » 1100 ;
- Courant 2009, **les localités de Djoezi, Bongoma et Bandar Salama refusent de payer l'eau à la SOGEM** et plus largement refuse de laisser la gestion de l'eau sur leur territoire à la SOGEM. Elles créent une AUE dissidente et réactivent un ancien captage
- Courant 2010 : projet CODEV-Ambassade de France (13 350 000 KMF).
Courant 2010 : projet UNICEF 1 (30 millions KMF).
- Courant 2011 : projet PNUD (16 059 200 KMF) et UNICEF 2 (8 775 052 KMF)
- Mars 2012 : **tuyaux du réseau d'adduction déboîtés suite à des crues**. SOGEM contacte différents bailleurs pour financer les travaux de réparation

Un Contrat arrivé à terme

Signature du contrat le 30 juin 2008 pour 5 ans

Que dit le contrat ?

« à l'issue de ces 5 années, **l'AUE relancera** une consultation pour le contrat de gérance »

→ Initiative de la l'AUE en préparation

Performances techniques

- Eau en **quantité suffisante** pour alimenter Fomboni...
- **...mais eau non potable**
 - Arrêt de la chloration
 - Réseau de distribution vétuste
 - Conduite d'adduction principale sur le lit de la rivière Oualembini
- Consommation en eau plus élevée que le volume effectivement payé
- **Pas de mesures de débits** → Pas d'évaluation précise du rendement
- Maintenance curative pratiquée mais pas de programme d'entretien préventif
- Champs captants non protégés
- Absence d'analyse de l'eau produite ?

Performances commerciales

- Nettoyage de la base de données après recensement des abonnés
- Pas de pose de compteurs et ensemble des abonnés au forfait
- Nouveaux branchements :

2009	2010	2011	2012
28	78	83	52

- Taux de recouvrement :

Taux de recouvrement	2009	2010	2011	2012
Total	62,4%	64,5%	77,7%	70,9%
Ménages			75,2%	73,1%
Administration, activités sociales et économiques			95,5%	52,0%

Mais taux de facturation par m3 bas : de l'ordre de 16% seulement

Performances comptables et financières

- **Rapports d'activité et informations comptables et financières** fournis par SOGEM honorables même si non exhaustifs, communiqués uniquement à l'AUE
- Tableau de trésorerie plutôt que véritable compte de résultat
- La **SOGEM n'a pas été en mesure d'alimenter le fonds de travaux** sur la base des recettes issues du service d'eau, ni de rémunérer sur la durée un salarié pour l'AUE Fomboni
- La SOGEM a connu des **retards de paiement des salaires** de ses employés

Performances comptables et financières

- **Activité gestion du réseau d'eau de Fomboni est déficitaire** : les recettes ne couvrent pas les charges d'exploitation
- Les **recettes des ventes d'eau couvrent 86% des charges d'exploitation réelles** en 2011 et 76% en 2012. SOGEM a adapté son activité à ces recettes en diminuant son niveau de service
- On obtiendrait un **ratio plus dégradé en comparant les recettes réalisées et les charges d'exploitation calculées pour le niveau de service initialement espéré**. 37% en 2011 et 51% en 2012
- **Résultat d'exploitation de la SOGEM est positif grâce aux projets connexes** réalisés par la SOGEM sur financements de bailleurs de fonds (PNUD, UNICEF, France). 51% des recettes de SOGEM en 2010 et plus de 75% en 2011

Travaux et financements

Quartier	Année	Longueur (ml)	Financement	Montant (KMF)
Badjo	2010	800	FCDH	1 037 100
Stade Ahmed Matoir	2010	200	SOGEM	750 000
Msiwave	2010	1 400	Amb. France	13 550 000
Mnadzimoidja	2010	606	SOGEM	1 118 634
Cooperant	2010	550	SOGEM	2 287 500
Kanaléni	2011	100	SOGEM	276 000
Kanaléni – projet maraîcher	2011	600	PNUD	16 000 000
Boingoma - Djoezi	2011	1 200	UNICEF	30 000 000
Stade Angola	2012	24	SOGEM	Tuyaux récupérés
Total		5 480		65 019 234

Performances comptables et financières

Conclusion :

Les recettes encaissées ne suffisent pas à couvrir les charges d'exploitation nécessaires à une eau de qualité

→ Risque pour la pérennité du service

Capacité à communiquer

- **Bonne relation Exploitant – AUE Fomboni** → appui à l'AUE pour la recherche de financements
- Diffusion des rapports d'activités à l'AUE Fomboni...mais pas au delà
- Tentatives de conciliation avec les 3 localités qui refusent la gestion de l'eau par la SOGEM : échec
- Panneaux pour lutter contre le gaspillage

Composante sensibilisation

Une communication axée sur hygiène & eau



PAEPA à Fomboni

- Budget d'environ 680 000€
- L'amélioration de la prise d'eau
- Changement du tracé de la conduite d'adduction
- L'amélioration/réhabilitation du traitement de l'eau
- Le renforcement du stockage : nouveau réservoir à Bonovo et conduite directe vers Bandar Salam et Djoezi
- Renforcement du réseau de distribution principal pour alimenter le nouveau réservoir à Bonovo à partir du réservoir existant
- Renforcement du réseau de distribution secondaire

→ **Pas de travaux sur le réseau tertiaire de distribution**

Analyse SWOT

Forces

- Un exploitant qui a fait ses preuves
- Une relation constructive entre l'exploitant et l'AUE
- De l'eau produite en quantité malgré les problèmes techniques récurrents
- Initiative de l'AUE pour retrouver une légitimité lui permettant de signer un nouveau contrat
- Une facturation au forfait largement acceptée

Faiblesses

- Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution
- Absence totale de compteurs
- Contrat échu, nécessité d'un avenant ou d'un nouveau contrat pour que SOGEM puisse poursuivre l'exploitation
- Les usagers ne seraient pas prêts à payer l'eau au compteur

Opportunités

- Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA
- Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain

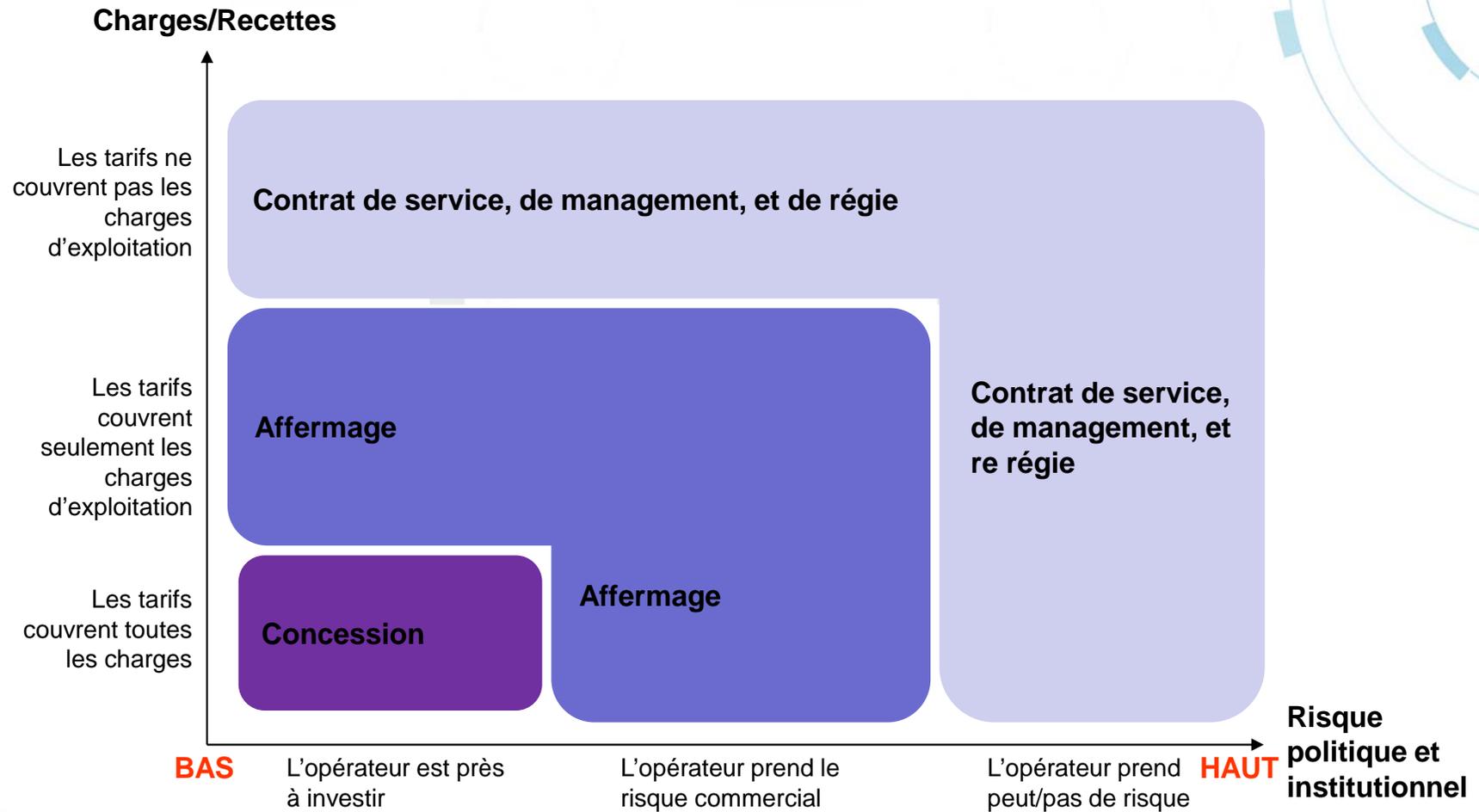
Menaces

- Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution et de pose de compteurs
- Equilibre financier de l'exploitant qui dépend de son activité 'travaux & services', l'activité 'exploitation du réseau' étant déficitaire

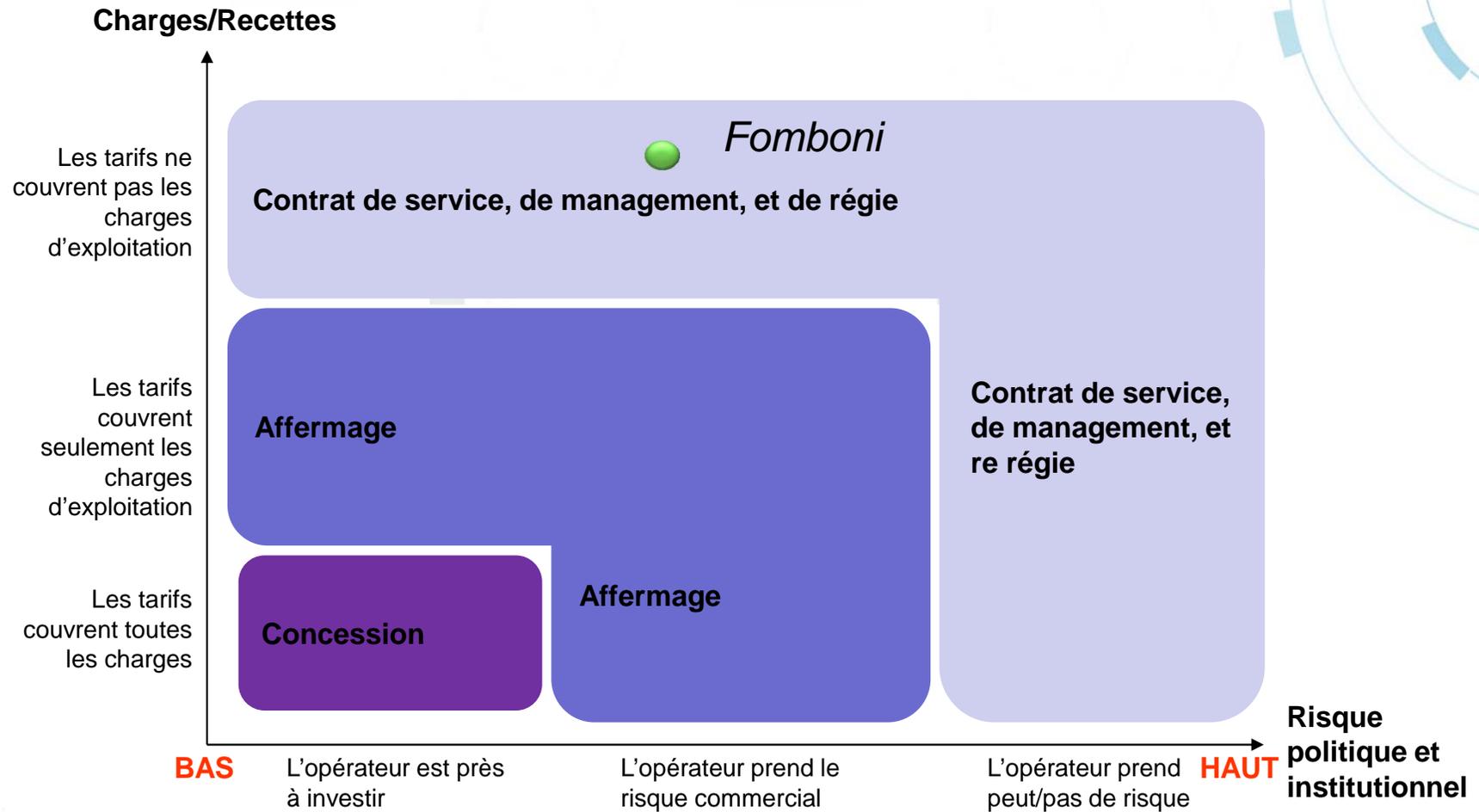
Sommaire

1. Genèse du projet
2. Fomboni
- 3. Options de PSP/PPP**
4. Recommandations

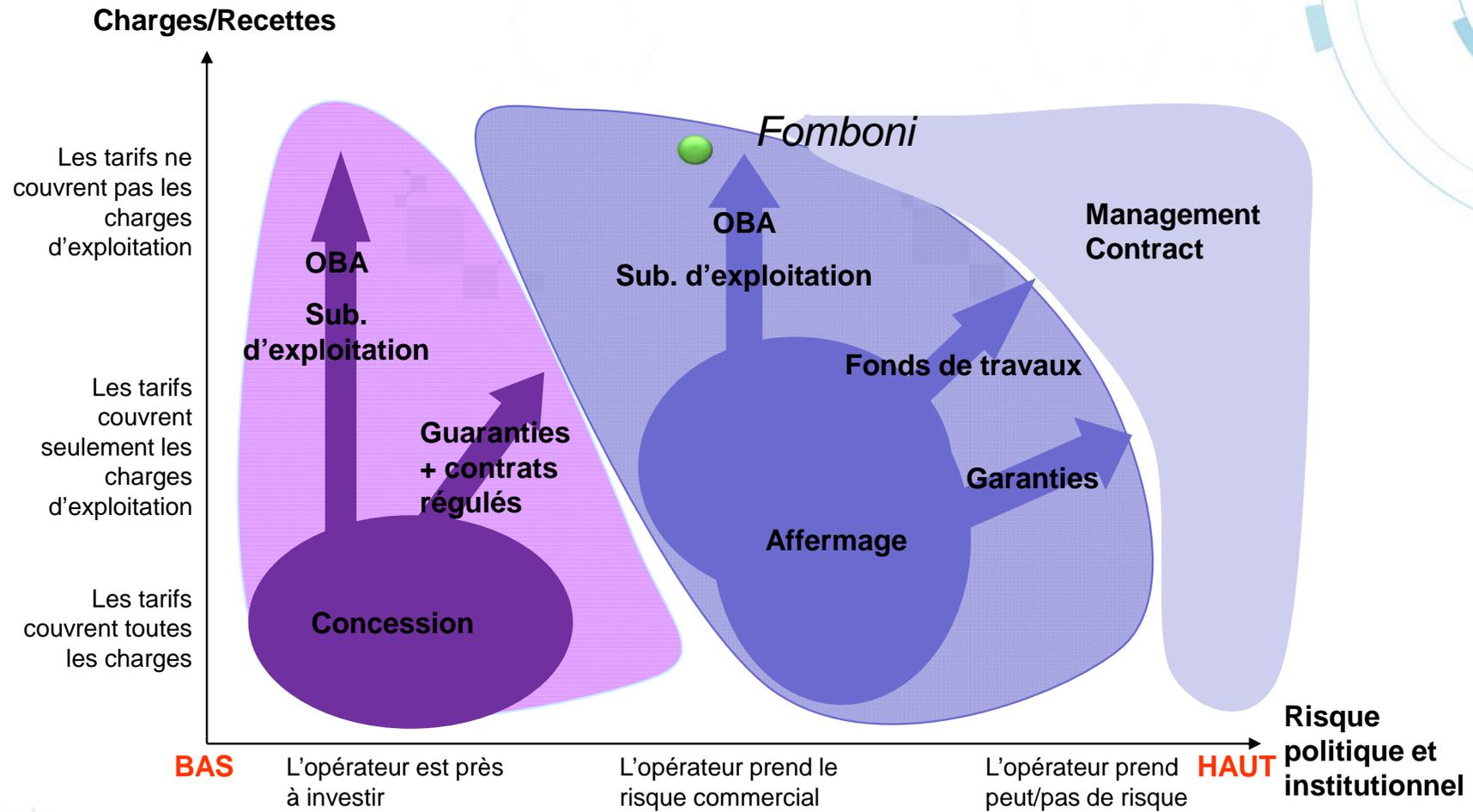
Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP



Options pour Fomboni

- Contrat de régie ou régie intéressée
- Contrat d'affermage simplifiée, dérivé du contrat actuel

Dans le cas d'une régie, le partenaire privé est rémunéré de façon forfaitaire pour la mise à disposition de son personnel. Dans le cas d'une régie intéressée, une partie de sa rémunération dépend de l'atteinte d'objectifs de performances liés à la quantité ou à la qualité de service → le privé ne prend pas le risque commercial



Quels objectifs pour un service d'eau ?

Quels objectifs pour un service d'eau ?

- Niveau de service : **eau de qualité en quantité**
- Le **paiement des factures couvre au moins les charges d'exploitation**
- Préserver la ressource en eau : **halte au gaspillage**
- **Entretien & maintenance** des installations pour pérenniser le service

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Fomboni
3. Options de PSP/PPP
4. **Recommandations**

Recommandation principale

Consolider les acquis et renforcer le système en permettant à l'exploitant de couvrir son activité exploitation

Plan d'action – court terme

- **Préparer et signer un avenant au contrat actuel pour pérenniser l'existant.** Il pourrait inclure certains ajustements, comme la reconnaissance des clauses & obligations du contrat initial ne pouvant être atteintes à court terme et prévoir une subvention d'exploitation.
- **Préparer un projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs auprès des abonnés et d'accompagnement à la nouvelle opération de délégation de gestion**

Plan d'action – court terme

- La SOGEM pourrait chercher à mettre un place un partenariat avec un opérateur plus expérimenté du secteur de l'eau de type '**water operating partnership**'
- Pour son approvisionnement en pièces détachées et en chlore, la SOGEM pourrait passer un **accord d'approvisionnement ou de partenariat avec la MA-MWE**

Plan d'action – court terme

- La SOGEM doit procéder à des **relevés hebdomadaires des compteurs de production au niveau des réservoirs existants** pour avoir une idée plus précise de la production d'eau, et se doter d'un **règlement de service**
- Lancer des **opérations de sensibilisation et de mobilisation** visant à réduire le gaspillage, améliorer le paiement des factures et à préparer les populations à la pose des compteurs → **Faire comprendre la nécessité de payer le service de l'eau**

Plan d'action – court terme

Les travaux réalisés dans le cadre du projet PAEPA amélioreront l'approvisionnement en eau de Bandar Salam et Djoezi à partir de la prise d'eau de Fomboni.

→ Le dialogue sur les modalités de gestion du service de l'eau dans ces localités pourra donc être renoué

Plan d'action – court terme

Deux propositions :

- Distribution de l'eau sur le territoire des 2 localités par la SOGEM lorsque la **quantité** et la **qualité** de l'eau sont assurées grâce au projet PAEPA. Ouverture d'une succursale à Djoezi pour permettre le paiement des factures aux populations des déplacements à Fomboni
- Si les localités refusent de confier la distribution de l'eau sur leur territoire la SOGEM et préfèrent la gérer via une autre structure , cette structure devrait **acheter l'eau en gros** à la SOGEM, à la sortie du nouveau réservoir

Plan d'action – Moyen terme

- **Mettre en œuvre le projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs auprès des abonnés.** Idéalement, en même temps que la signature du nouveau contrat de délégation de service public et que l'opération de sensibilisation auprès des populations
- **Poursuite des opérations de sensibilisation et mobilisation des populations**

Plan d'action – Moyen terme

- **Nouveau contrat d'affermage simplifié avec la DREE et les communes comme autorités délégantes.** Tant que l'exploitation n'est pas équilibrée un autre mécanisme de compensation devra être maintenu
- **Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique** dans le cadre de projets annexes, et mise en place d'un **système de suivi du contrat par audit externe**
- **Faire évoluer le rôle de l'AUE** de celui de maître d'ouvrage délégué à celui d'association de consommateurs



Merci de votre attention

Composante investissement

- Mutsamudu
 - Nouveau captage sur la rivière Moina Oupetro
 - Conduite d'adduction 1 000 m: Nouveau captage → deux canalisations existantes conservées
 - Conduite d'adduction 443 ml puis conduite 259 mls. Ces conduites alimentent le réservoir du Stade (500 m³) ;
 - Conduite d'adduction 911 ml. Nouveau système d'adduction → réservoirs Gendarmerie (1 000 m³) et Banque Centrale (500 m³).
 - Renouvellement du réservoir Banque Centrale.
 - Amélioration du captage existant de Hougouni

Composante sensibilisation

- Approche participative
- Approche CAP (Connaissances, Attitudes et Pratiques)
- Pertes d'eau dues :
 - (i) à la vétusté du réseau
 - (ii) au manque d'entretien du réseau (détection tardive des fuites et temps de réparation perçu comme important),
 - (iii) à des phénomènes de gaspillage de l'eau par les usagers qui ne la perçoivent pas comme une ressource se raréfiant à protéger et à économiser

Composante investissement

- Fomboni

- Nouveau captage sur la rivière d'Oualembini. Remplacé le captage sur la rivière Mudugna
- Conduite d'adduction 3 282 ml. Nouveau captage → réservoir 1 250 m³. Passe sur presque 2 000 m dans le lit de la rivière. Plusieurs tronçons n'ont pas pu résister aux crues de 2011 et 2012.
- Complexe de traitement et de stockage
- Conduite principale 1 126 ml. Réservoir de stockage → réseau de distribution de Fomboni ;
- Conduite fonte 1 645 ml. Bandar Salam → Bongoma et

Composante investissement

Bilan

- Des investissements importants en adduction : production et réseau primaire
- Pas ou peu d'investissement en distribution : réseaux secondaire et tertiaire, et compteurs
- Résultat de la réduction du programme
- Idée espérée : le fonds de travaux permettra de financer la réhabilitation des réseaux secondaire et tertiaire → spirale positive

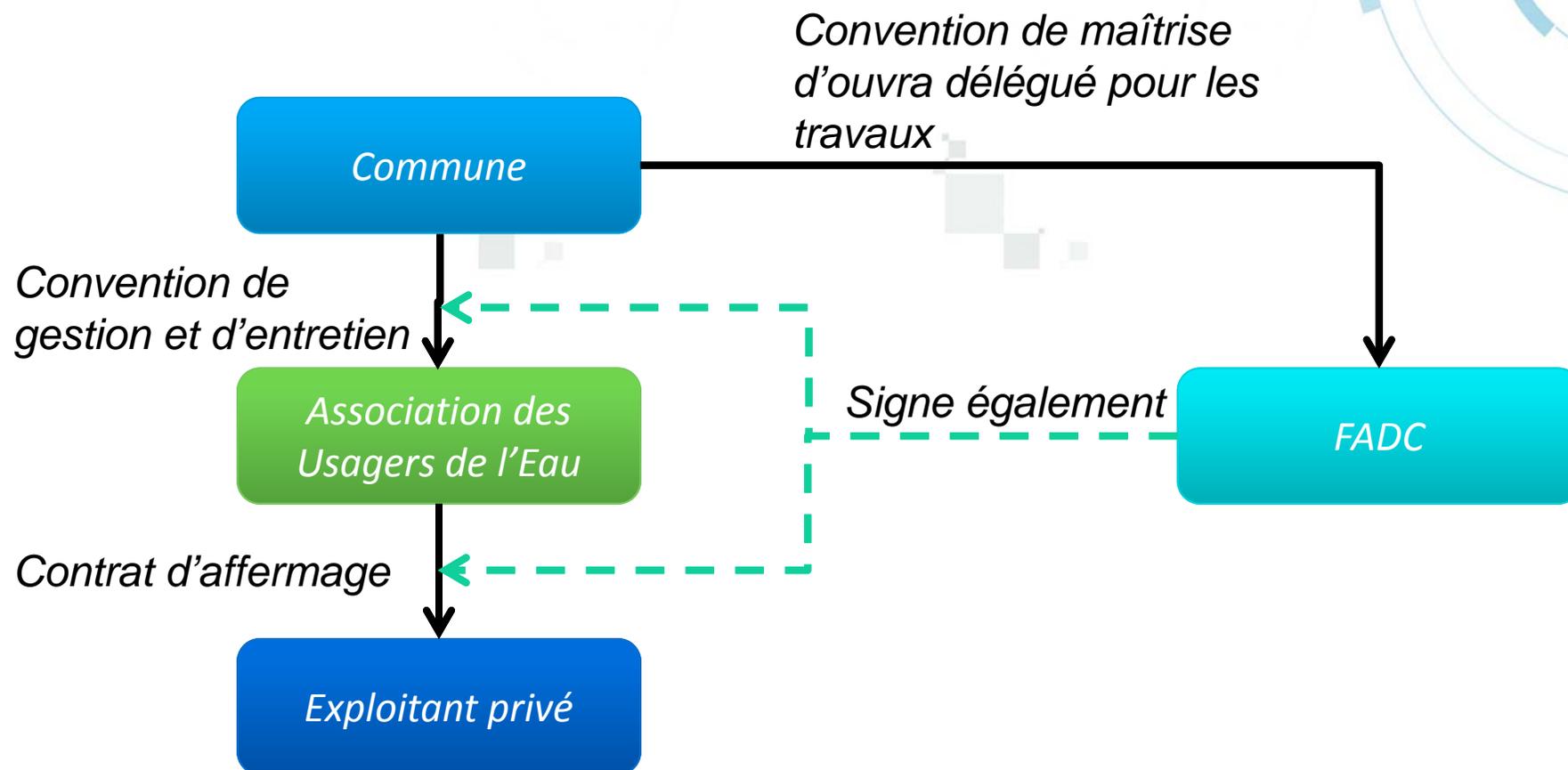


Composante sensibilisation

Difficultés perçues par la population

- Le manque d'eau répété et imprévu. Sur ce point, le terme « souffrance » revient
- La qualité de l'eau
- La facturation. Tous les interviewés, sans exception et de quelque bord qu'ils soient, critiquent la facturation établie par les entreprises. En voici les raisons :
 - Les services rendus sont déplorables, d'où ce sentiment « qu'on n'en a pas pour son argent » ;
 - La qualité de l'eau est inquiétante, et la population ne comprend pas comment elle doit payer cher ce produit fortement critiqué : « Je paye quoi ? Ma mauvaise santé ? ».

Cadre institutionnel et contractuel



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8
- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011
- Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles)



Volonté politique

- Au moment de la signature des contrats, les Comores sortent à peine de la crise du « sécessionnismes » -> opération militaire à Anjouan → changements importants de personnel politique
- Moyens limités de mairies nouvellement créées → problème de « mémoire » dès que les hommes changent / soutien continue non assuré
- → **Faible appropriation par les autorités publiques**



Business plan

- Surestimation du nombre d'abonnés au démarrage
- Hypothèses de recouvrement forte compte tenu du contexte social et de l'état du réseau de distribution secondaire et tertiaire

RECOUVREMENT	2008	2009	2010	2011	2012
Fomboni	80%	85%	90%	90%	90%
Mutsamudu	80%	85%	90%	90%	90%

→ surestimation des recettes pour un tarif donné, ou, inversement, sous-estimation du tarif d'équilibre



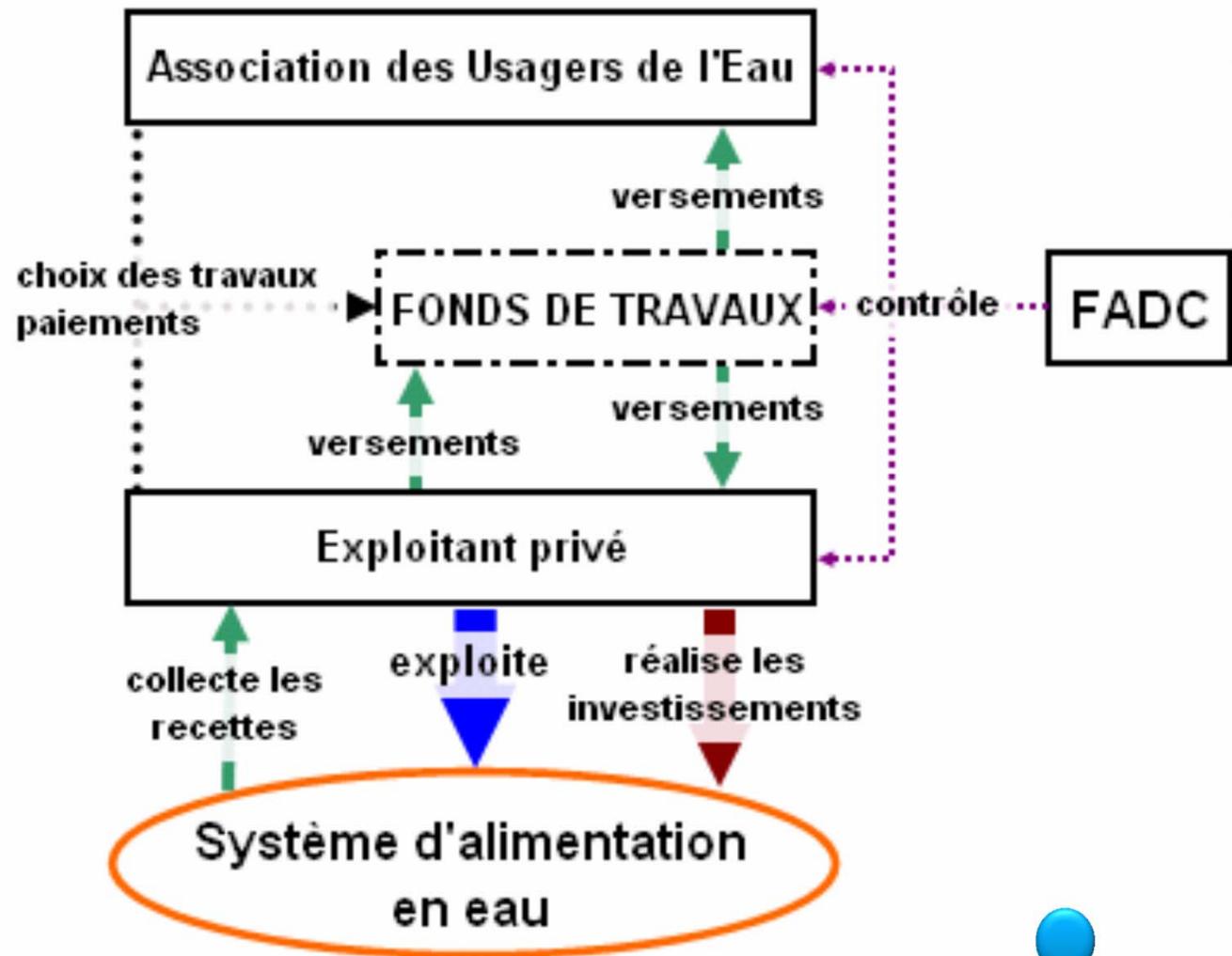
Genèse du projet

- Opérations de DSP des services d'eau de Fomboni et Mutsamudu mises en place via le Projet de Soutien aux Services (PSS) de la Banque Mondiale
- Mises en œuvre par FADC
- Composante 4 « Adductions d'eau en milieu urbaine » issue du PEEE 'réduit'
- Sous-composante « Eau » de 2,1 M USD
 - Travaux de réhabilitation
 - Campagne de sensibilisation eau potable et l'hygiène;
 - Structures de gestion : AUE et les opérateurs privés locaux

- Type 'affermage simplifié'
- Signataires :
 - Fomboni : AUE, SOMOCOR comme Exploitant, le FADC, les Mairies de Fomboni, Bongoma, Bandar Salam et Djoezi et la Direction Nationale des Infrastructures ;
 - Mutsamudu : l'AUE, SETC comme Exploitant, le FADC, les Mairies des communes Mutsamudu, Mirontsy et Pagé.
- Durée : 5 ans



Mode de gestion du service



Le contrat

- Responsabilités de l'exploitant : gestion technique, administrative et financière
 - Exploitation et maintenance du système,
 - Facturation et collecte des paiements
 - Travaux de réhabilitation, d'extension du système de distribution et pose de compteurs via le fonds de travaux
- Responsabilité de l'AUE et des Mairies : faire respecter le paiement de l'eau par les usagers
- Pas de description quantitative du niveau de service à atteindre



Responsabilités financière de l'exploitant :

- Charges d'exploitation
- Apport initial : 10 millions de KMF (Fomboni) et 11,75 millions de KMF (Mutsamudu) en numéraire ou nature pour acquérir le matériel d'exploitation et le paiement des charges d'exploitation avant l'encaissement des premières factures
- Versement au fonds de travaux pour investissements
- Versement AUE par prélèvement sur le fonds de travaux



Le contrat

Grille tarifaire – Pas de clause de révision/indexation

Grille tarifaire avec compteurs		
	Unité	Fomboni
Tarif social	KMF/m ³	110
Tarif normal	KMF/m ³	125
Tarif port	KMF/m ³	600
Grille tarifaire sans compteur		
Forfait ménage	KMF/mois	1 400
Forfait acteur social /Bornes fontaines	KMF/mois	10 000
Forfait autres	KMF/mois	15 000



Le contrat

- L'exploitant doit détenir les informations suivantes :
 - Un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, qui pourront être consultés à tout moment par l'AUE et le FADC
 - Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet
- L'exploitant doit remettre les rapports suivants :
 - un rapport trimestriel technique et financier à l'intention de l'AUE
 - un rapport annuel d'activités à l'intention de l'AUE avec copie au FADC



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8 : « **L'Etat confie la gestion du service public de l'eau à l'EEDC**. A ce titre l'EEDC exploite les grands et moyens réseaux d'adduction sur l'ensemble du territoire national. **Elle élabore et met en œuvre les programmes et projets de renforcement et d'extension de ces réseaux ainsi que les programmes et projets d'alimentation des centres urbains** » ;



Cadre institutionnel et contractuel

Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles), article 10 : « **La politique de l'eau et de l'énergie relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale** de développement notamment, le plan d'équipement national, 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'énergie et d'eau, dans le respect du plan national. **L'Union et les îles ont la responsabilité technique, administrative et financière conjointe de la société publique dans son domaine.** La loi relative à cette société est adaptée en ce sens. »



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011 : **prévoit que les communes sont « compétentes » dans les domaines de l'environnement, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise.** Mais Mutsamudu et Fomboni sont des communes urbaines, a priori ce décret ne s'y applique pas.





Atelier

Diagnostic de la gestion de l'eau en milieu urbain aux Comores : Mutsamudu

Mutsamudu, 20 novembre 2013

Diagnostic des 2 opérations de DSP

- Si le modèle est adapté, **quelles améliorations** pourraient lui être apportées dans le cadre de futurs contrats ?
- Si le modèle n'est pas adapté, **quel modèle de gestion ou option de PSP serait le plus indiqué** ou quels ajustements faut-il apporter au modèle actuel ?

Un diagnostic en 3 temps

1. Analyse de la genèse du projet
2. Analyse des résultats
3. Recommandations

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Mutsamudu
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

Sommaire

1. **Genèse du projet**
2. Mutsamudu
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

- **Importantes réhabilitations** des réseaux AEP
 - Projets sous maîtrise d'ouvrage FADC
 - Financement Banque mondiale, composante 4 SSP
- **Délégation de la gestion à des opérateurs privés**
- Contrats de type 'affermage simplifié'
- Instabilité politique

Conditions de réussite de la DSP

- 1. Cadre institutionnel et juridique adéquat**
- 2. Forte volonté politique et appropriation**
- 3. Réseau à gérer en bon état**
- 4. Outil commercial disponible**
- 5. Business plan démontrant la viabilité financière**
- 6. Système de suivi et contrôle**

Conditions de réussite de la DSP

Conditions non réunies, pourquoi ?

1. Cadre institutionnel et juridique instable
2. Volonté politique et appropriation variables
3. Réseau à gérer en mauvais état
4. Outil commercial limité voir inexistant
5. Business plan trop optimiste
6. Système de suivi et contrôle insuffisant

Sommaire

1. Genèse du projet
2. **Mutsamudu**
3. Options de PSP/PPP
4. Recommandations

L'exploitant

SETC AEPU

- **Filiaire de SETC dont le cœur de métier est la construction**
- Méthodologie : importance de la gestion administrative et commerciale notée, mais problématiques d'entretien et maintenance peu abordés
- Offre : équipe de 17 personnes organisée autour d'une Directrice Général

Principales étapes de la vie du contrat

2008

- Visite des ouvrages d'adduction d'eau et signalement par SETC de travaux non conformes / non finis.
- Signature du contrat d'affermage entre la Mairie, l'AUE et SETC-AEPU pour une durée de 5 ans

2009

- Mission de diagnostic du système d'alimentation en eau potable de la MA-MWE en janvier qui note de nombreux problèmes sur des ouvrages qui viennent pourtant d'être réhabilités
- Premières difficultés qui émergent : les clients ne paient pas leurs factures, la qualité de l'eau distribuée est jugée trop faible, gaspillage de l'eau et piratage du réseau, incapacité à couper l'eau aux mauvais payeurs, manque de personnel qualifié. Des solutions et plans d'actions sont envisagés pour améliorer la situation mais aucune action ne semble réellement aboutir
- Le tribunal de 1ère instance d'Anjouan condamne l'EPPAM à régler sa consommation d'eau pour la période d'avril à juillet 2009 : SETC obtient le paiement des factures de son plus gros client

2010

- Nombreuses réunions de travail pour élaborer des plans d'action visant à améliorer le taux de recouvrement des factures d'eau, sans effet notable
- Accroissement des tensions entre usagers et SETC (menaces d'agression et dégradation des ouvrages) puis entre SETC et l'AUE
- Préavis de résiliation à destination de SETC-AEPU de la part de l'AUE, enjoignant SETC à suivre un plan d'action trimestriel proposé par une commission technique pour un maintien du contrat
- Réunion entre les différents signataires en octobre, qui reconnaissent leurs responsabilités respectives dans les difficultés rencontrées et qui proposent à nouveau un plan d'action pour relancer la gestion du service d'eau

2011

- Réception des états financiers SETC pour 2008, 2009 et 2010, jugés comme peu clairs par l'AUE. Demande d'éclaircissements à SETC avec avertissement d'une possible résiliation du contrat
- Préavis de résiliation du contrat envoyé à SETC-AEPU par l'AUE en avril 2011 et délégation de la gestion à la direction des Infrastructures Publiques. La Mairie avait déjà repris la gestion de l'eau à SETC

2012

- Décision de transférer la gestion de l'eau de Mutsamudu à nouveau à un opérateur privé.
- Préparation du plan d'action par une commission technique pour la délégation effective du service d'eau, avec pour échéance le transfert effectif en septembre 2012.

De nombreux échanges entre les parties prenantes

Principales étapes de la vie du contrat

Premiers temps : **bonne volonté des parties prenantes**, des solutions envisagées pour les problèmes rencontrés, en particulier le recouvrement des factures

Second temps : **dégradation progressive des relations avec la persistance des problèmes** → situation de blocage préjudiciable au secteur

Troisième temps : **début 2011, la Mairie reprend d'autorité l'exploitation du service d'eau**

Performances techniques

- Instabilité du personnel SETC
- Eau normalement en **quantité suffisante** pour alimenter Mutsamudu...
- **...mais eau non potable**
 - Arrêt de la chloration
 - Réseau de distribution vétuste
- **Pas de rapport d'activité ni d'analyse de l'eau produite → pas d'information fiable sur les performances techniques**
- Consommation en eau plus élevée que le volume effectivement payé
- **Pas de mesures de débits** → Pas d'évaluation précise du rendement
- Maintenance curative pratiquée mais pas de programme d'entretien préventif
- Champs captants non protégés

Performances techniques



Performances commerciales

- 500 compteurs environ posés par le projet de réhabilitation
- Pas de pose de compteurs, environ 200 clients facturés au compteur
- Nouveaux branchements :

(chiffres fin d'année)	2008 Sur 2 mois	2009	2010
Nouveaux branchements	71	422	73
Abonnés au forfait	2 462	2 848	2 894
Abonnés au volume	171	207	217
Nbr total d'abonnés	2 633	3 055	3 111
Prévisions business plan	3 887	3 960	4 033

- Taux de recouvrement :

Taux de recouvrement	2008	2009	2010
D'après fichiers AUE	1,9%	12,9%	9%
D'après rapports d'activité	7%	13,4%	7%

Performances commerciales

Pourquoi les taux de recouvrement sont si faibles ?

- L'absence de moyens de coercition, comme la coupure de l'alimentation en eau des mauvais payeurs, encourage le non-paiement et le sentiment d'impunité, quelle que soit la catégorie de client considérée
- La qualité de l'eau, trop faible, justifiant une remise en cause du paiement pour certains clients. Les actions de sensibilisation, axées sur l'hygiène et la propreté, ont renforcé les attentes
- Moyens limités pour recouvrer les factures via du 'porte à porte' et la configuration étendue de la ville n'incitent pas les usagers à se rendre au bureau de l'opérateur pour leurs paiements.

Performances comptables et financières

- **Informations comptables et financières** fournis par SETC en 2011 seulement
- Bilan et comptes de résultat qui présentent des anomalies qui reflètent une capacité de gestion financière et comptable limitée
- → Le compte de résultat est en fait un tableau de trésorerie
- la gestion de SETC AEPU est tributaire de sa trésorerie : le niveau des charges, c'est-à-dire le paiement des employés, l'achat d'intrants etc. dépend des encaissements constatés sur les ventes d'eau.

Performances comptables et financières

	2 009	2 010
Réalisé SETC AEPU d'après CR		
Charges d'exploitation	5 397 633	4 224 600
CA	63 447 280	54 728 778
Ventes d'eau encaissées	8 461 910	3 814 455
Taux de recouvrement	13,3%	7,0%
Prévisions business plan		
Charges d'exploitation	29 582 583	29 582 583
CA	65 655 836	66 636 627
Ventes d'eau encaissées	55 807 461	59 972 965
Taux de recouvrement	85%	90%
Ecart réalisé / prévisions		
Charges d'exploitation	-82%	-86%
CA	-3%	-18%
Ventes d'eau encaissées	-85%	-94%

Performances comptables et financières

- **Chiffre d'affaire comparable à celui prévu par le business plan en 2009 mais niveau des recettes encaissées bien inférieure (-85%)**
- Conséquence : SETC a réduit ses charges, donc ses activités → les charges d'exploitation 'payées' par SETC AEPU sont donc elles aussi largement inférieures à celles envisagées au business plan (-82%)
- Spirale négative : les ventes d'eau encaissées ne couvrent pas les charges d'exploitation correspondant au niveau de service initial et fonds de travaux non alimenté → niveau de service diminué et pas d'investissement dans la distribution → dégradation supplémentaire et baisse du chiffre d'affaires

Performances comptables et financières

Conclusion :

Le service ne peut pas être de qualité si les factures ne sont pas payés

→ Au contraire, moins on paie, plus le service se dégrade

Capacité à communiquer

- **Nombreuses réunions pour tenter de résoudre les problèmes...mais sans suites concrètes**
- **Pas de rapports d'activités produits par SETC**

Même sans rapports d'activité, le niveau de dégradation avancé du réseau de distribution et le non-paiement des factures étaient apparents et clairement pas du fait de l'exploitant.

Ce constat aurait dû mener les signataires du contrat, en premier lieu la maîtrise d'ouvrage, à rechercher une solution commune plutôt qu'à s'opposer

Composante sensibilisation

Une communication axée sur hygiène & eau



PAEPA à Mutsamudu

- Budget d'environ 389 000€
 - L'amélioration de la prises d'eau Houngouni
 - L'amélioration du traitement de l'eau.
 - L'amélioration de l'adduction et du stockage.
 - L'amélioration de la distribution. Le PAEPA prévoit une réorganisation de la distribution par la fourniture et la pose de 5.350 m de conduite en PEHD de 90 à 200 mm
- **Pas de travaux sur le réseau tertiaire de distribution**

Analyse SWOT

Forces

- Une Mairie disposant de moyens humains et consciente de la nécessité d'une reprise rapide de la facturation de l'eau et des paiements
- De l'eau produite en quantité suffisante malgré les problèmes techniques récurrents

Faiblesses

- Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution ne permettant ni de livrer aux usagers de l'eau de qualité, ni d'imposer un système de facturation
- Disparition totale du service public de l'eau
- Mauvaise qualité de l'eau
- Prévalence des branchements pirates
- Capacités technique et administrative des acteurs insuffisantes

Opportunités

- Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA
- Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain
- Les usagers sont prêts à payer une eau de qualité

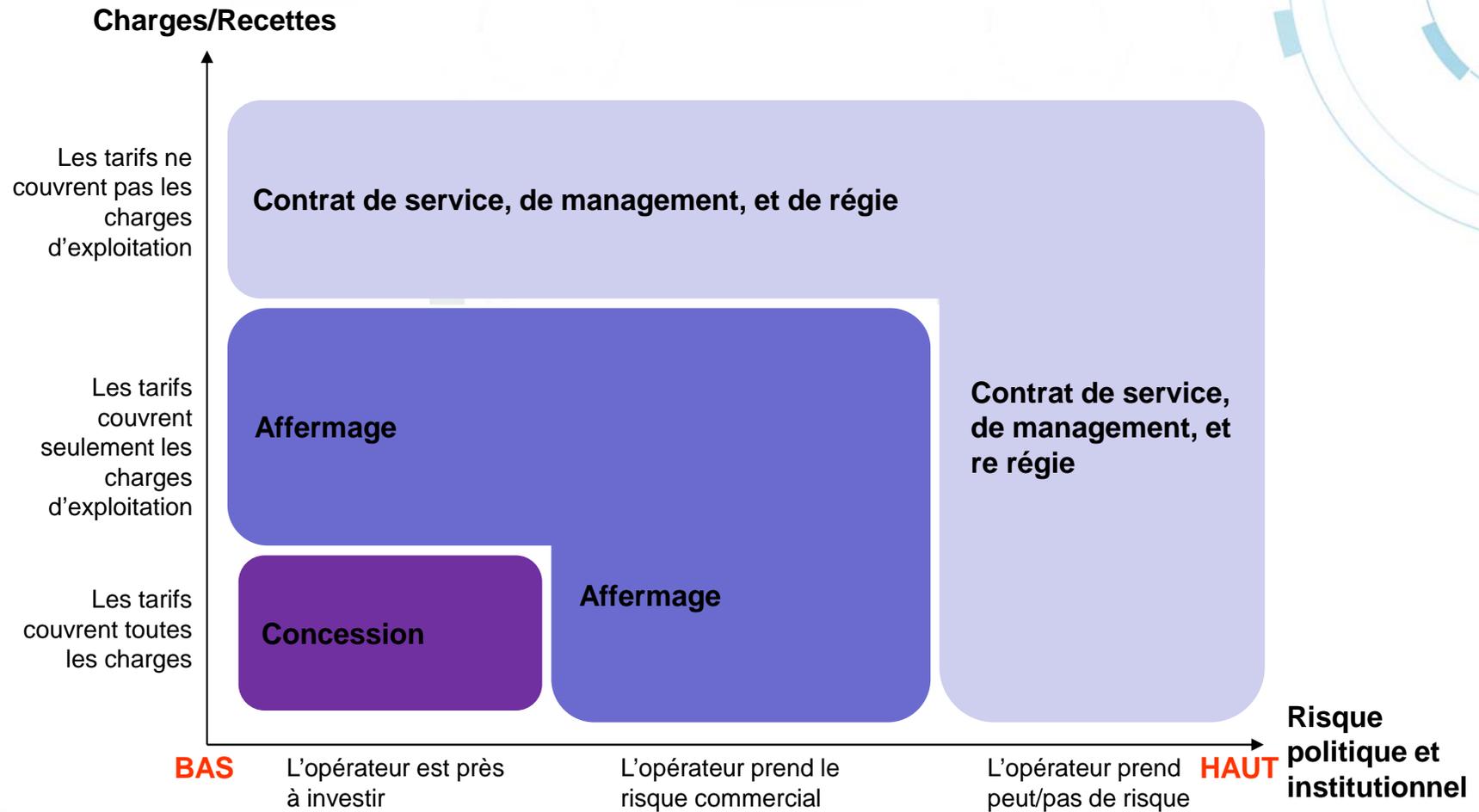
Menaces

- Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution
- Tensions entre quartiers et localités du réseau pour l'appropriation de la ressource 'eau'
- Gestion du réseau par le secteur informel

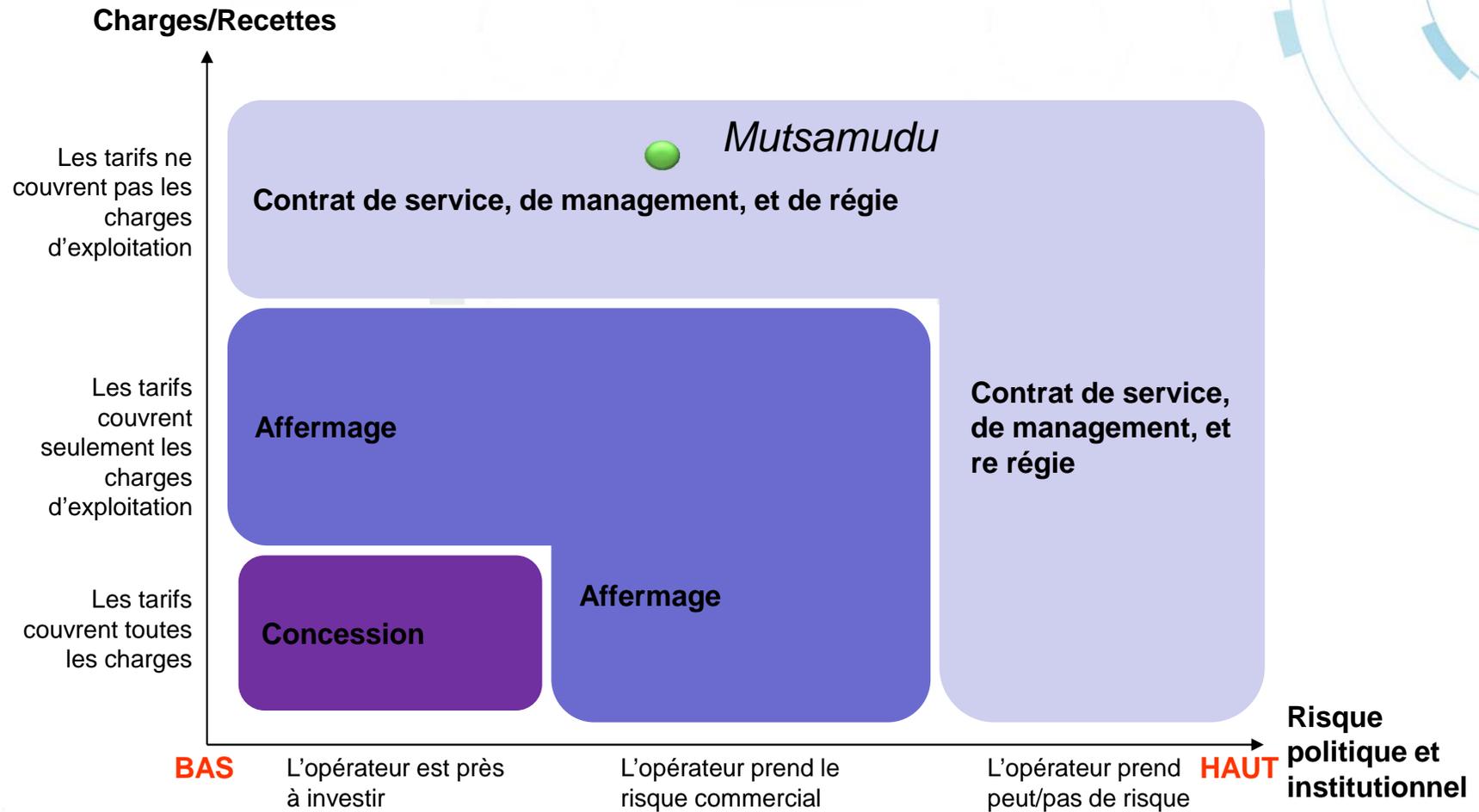
Sommaire

1. Genèse du projet
2. Mutsamudu
- 3. Options de PSP/PPP**
4. Recommandations

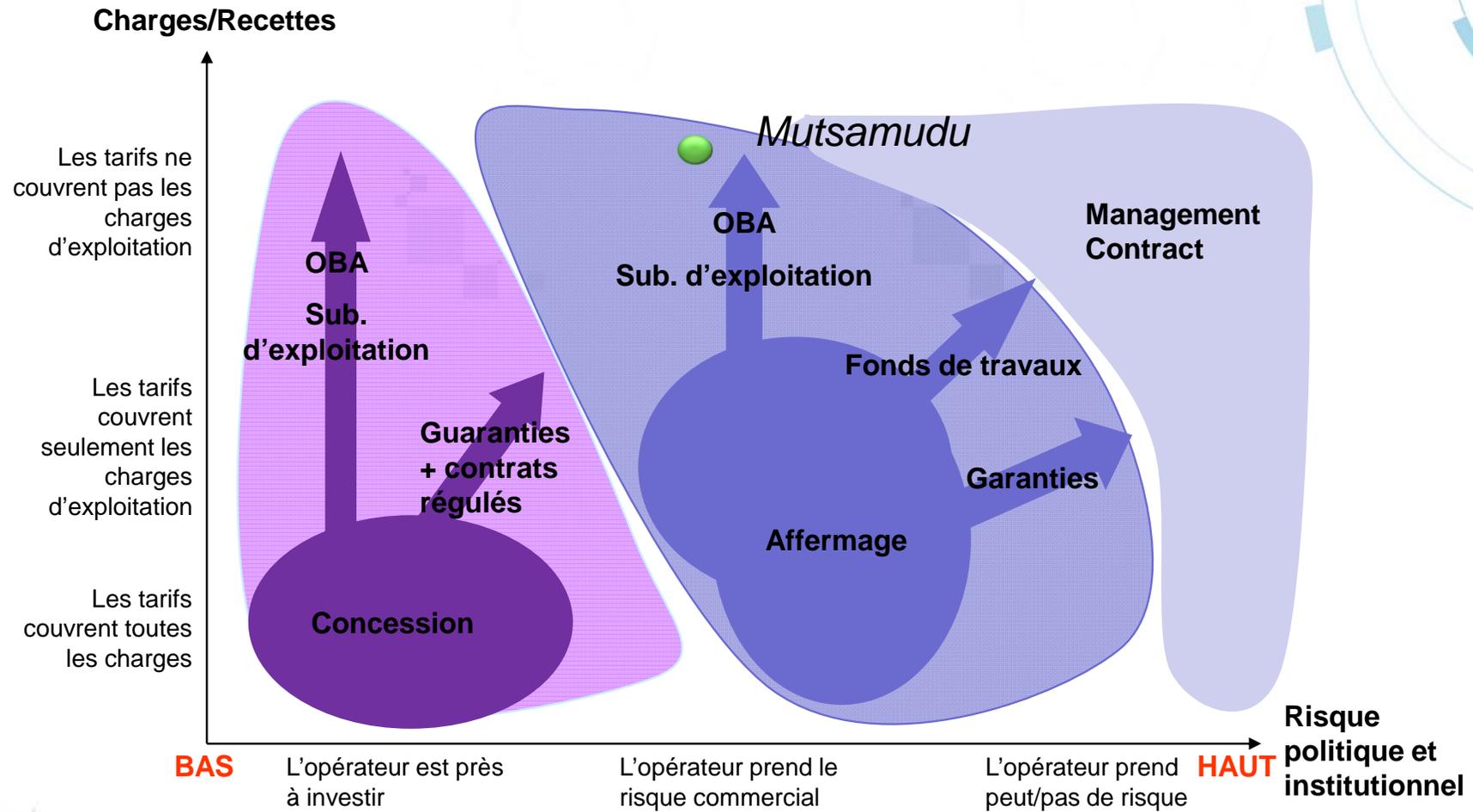
Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP





Quels objectifs pour un service d'eau ?

Quels objectifs pour un service d'eau ?

- Niveau de service : **eau de qualité en quantité**
- Le **paiement des factures couvre au moins les charges d'exploitation**
- Préserver la ressource en eau : **halte au gaspillage**
- **Entretien & maintenance** des installations pour pérenniser le service

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Mutsamudu
3. Options de PSP/PPP
4. **Recommandations**

Recommandation principale

Un plan d'urgence est nécessaire.

**Gestion municipale du service car conditions
non réunies pour une nouvelle expérience
de délégation de gestion à un privé**

Plan d'action – court terme

- Assurer le financement des salaires des plombiers pour permettre un entretien minimum du réseau
- Gestion de l'exploitation revient à la Mairie qui devra mettre en place une **régie municipale**.

Les comptes de la régie seraient séparés de ceux de la Mairie afin de mettre en œuvre le principe « **l'argent de l'eau pour développer le secteur de l'eau** » et disposer d'une comptabilité claire, distinguant exploitation et investissement

Plan d'action – court terme

Mise en place d'un **plan d'urgence** avec trois composantes

- Une composante '**Réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et pose de compteurs**', en complément et en coordination avec le projet PAEPA ;
- Une composante '**Renforcement de capacité & gestion du service public de l'eau**' visant à aider la Mairie de Mutsamudu à créer et mettre en place sa régie municipale
- Une composante '**Mobilisation et sensibilisation de la population**'

Plan d'action – court terme

- AUE réorientée vers le **rôle d'association de consommateurs**
- En parallèle au plan d'urgence du secteur de l'eau, un **projet de renforcement des capacités de gestion de la Mairie**
- Compte tenu des moyens financiers limités des acteurs locaux et au niveau de l'Union, le plan d'urgence devrait être **financé avec le soutien de la coopération internationale** (bailleurs de fonds)

Plan d'action – Moyen terme

- Les actions à moyen terme dépendront des résultats atteints par les actions court terme. **Les travaux de réhabilitation du réseau de distribution et les opérations de pose des compteurs ainsi que les actions de mobilisation et sensibilisation seront à poursuivre**
- La question de la PSP dans l'exploitation de l'eau à Mutsamudu pourra être posée à nouveau en fonction des résultats. Il faudra certainement passer par **des contrats de PSP simple** de type « contrat de management » ou « contrat de régie ».

Merci de votre attention

Composante sensibilisation

- Approche participative
- Approche CAP (Connaissances, Attitudes et Pratiques)
- Pertes d'eau dues :
 - (i) à la vétusté du réseau
 - (ii) au manque d'entretien du réseau (détection tardive des fuites et temps de réparation perçu comme important),
 - (iii) à des phénomènes de gaspillage de l'eau par les usagers qui ne la perçoivent pas comme une ressource se raréfiant à protéger et à économiser

Composante investissement

- Mutsamudu
 - Nouveau captage sur la rivière Moina Oupetro
 - Conduite d'adduction 1 000 m: Nouveau captage → deux canalisations existantes conservées
 - Conduite d'adduction 443 ml puis conduite 259 mls. Ces conduites alimentent le réservoir du Stade (500 m³) ;
 - Conduite d'adduction 911 ml. Nouveau système d'adduction → réservoirs Gendarmerie (1 000 m³) et Banque Centrale (500 m³).
 - Renouvellement du réservoir Banque Centrale.
 - Amélioration du captage existant de Hougouni

Composante investissement

Bilan

- Des investissements importants en adduction : production et réseau primaire
- Pas ou peu d'investissement en distribution : réseaux secondaire et tertiaire, et compteurs
- Résultat de la réduction du programme
- Idée espérée : le fonds de travaux permettra de financer la réhabilitation des réseaux secondaire et tertiaire → spirale positive

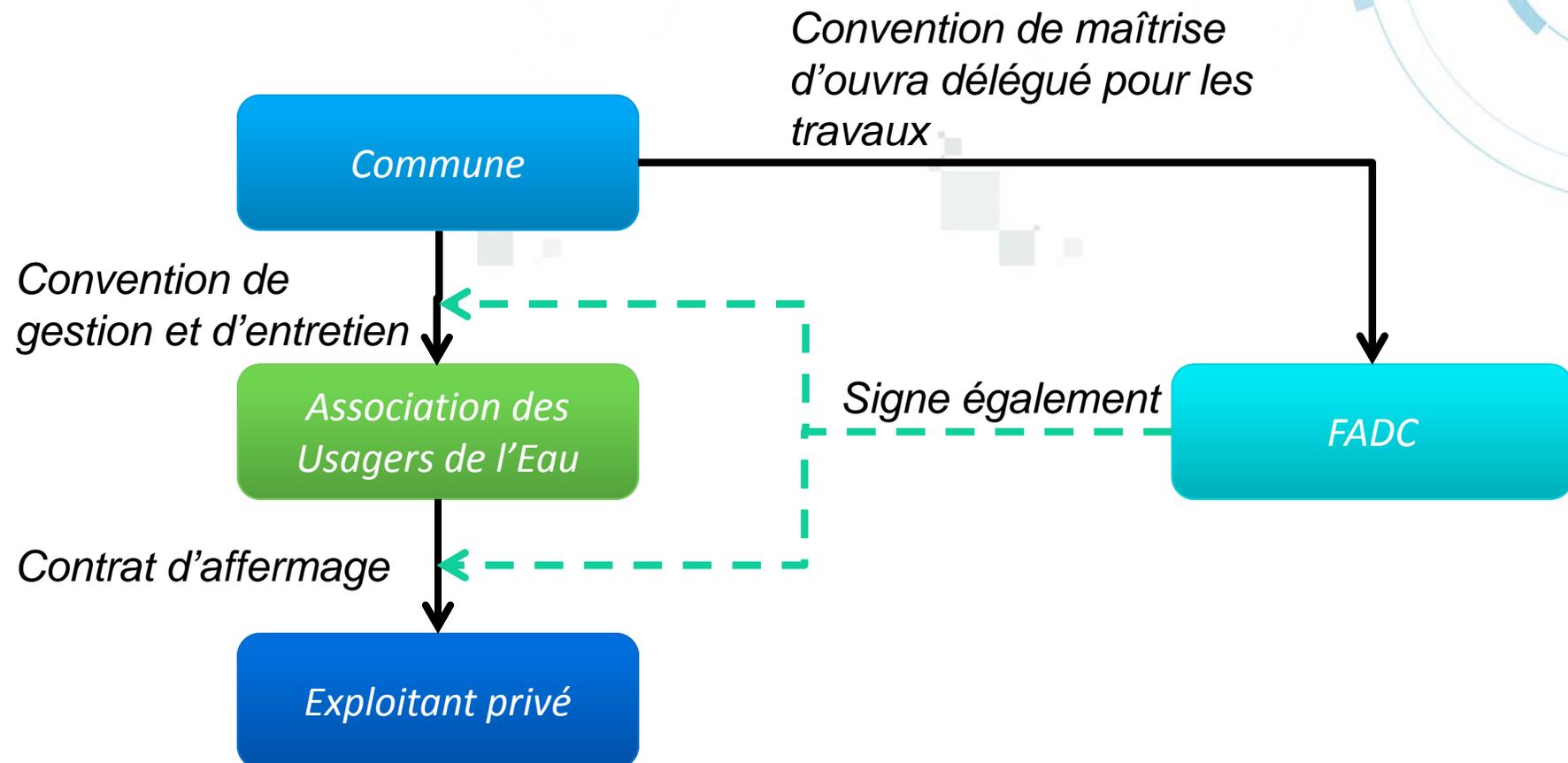


Composante sensibilisation

Difficultés perçues par la population

- Le manque d'eau répété et imprévu. Sur ce point, le terme « souffrance » revient
- La qualité de l'eau
- La facturation. Tous les interviewés, sans exception et de quelque bord qu'ils soient, critiquent la facturation établie par les entreprises. En voici les raisons :
 - Les services rendus sont déplorables, d'où ce sentiment « qu'on n'en a pas pour son argent » ;
 - La qualité de l'eau est inquiétante, et la population ne comprend pas comment elle doit payer cher ce produit fortement critiqué : « Je paye quoi ? Ma mauvaise santé ? ».

Cadre institutionnel et contractuel



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8
- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011
- Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles)



Volonté politique

- Au moment de la signature des contrats, les Comores sortent à peine de la crise du « sécessionnismes » -> opération militaire à Anjouan → changements importants de personnel politique
- Moyens limités de mairies nouvellement créées → problème de « mémoire » dès que les hommes changent / soutien continue non assuré
- → **Faible appropriation par les autorités publiques**



Business plan

- Surestimation du nombre d'abonnés au démarrage
- Hypothèses de recouvrement forte compte tenu du contexte social et de l'état du réseau de distribution secondaire et tertiaire

RECOUVREMENT	2008	2009	2010	2011	2012
Fomboni	80%	85%	90%	90%	90%
Mutsamudu	80%	85%	90%	90%	90%

→ surestimation des recettes pour un tarif donné, ou, inversement, sous-estimation du tarif d'équilibre



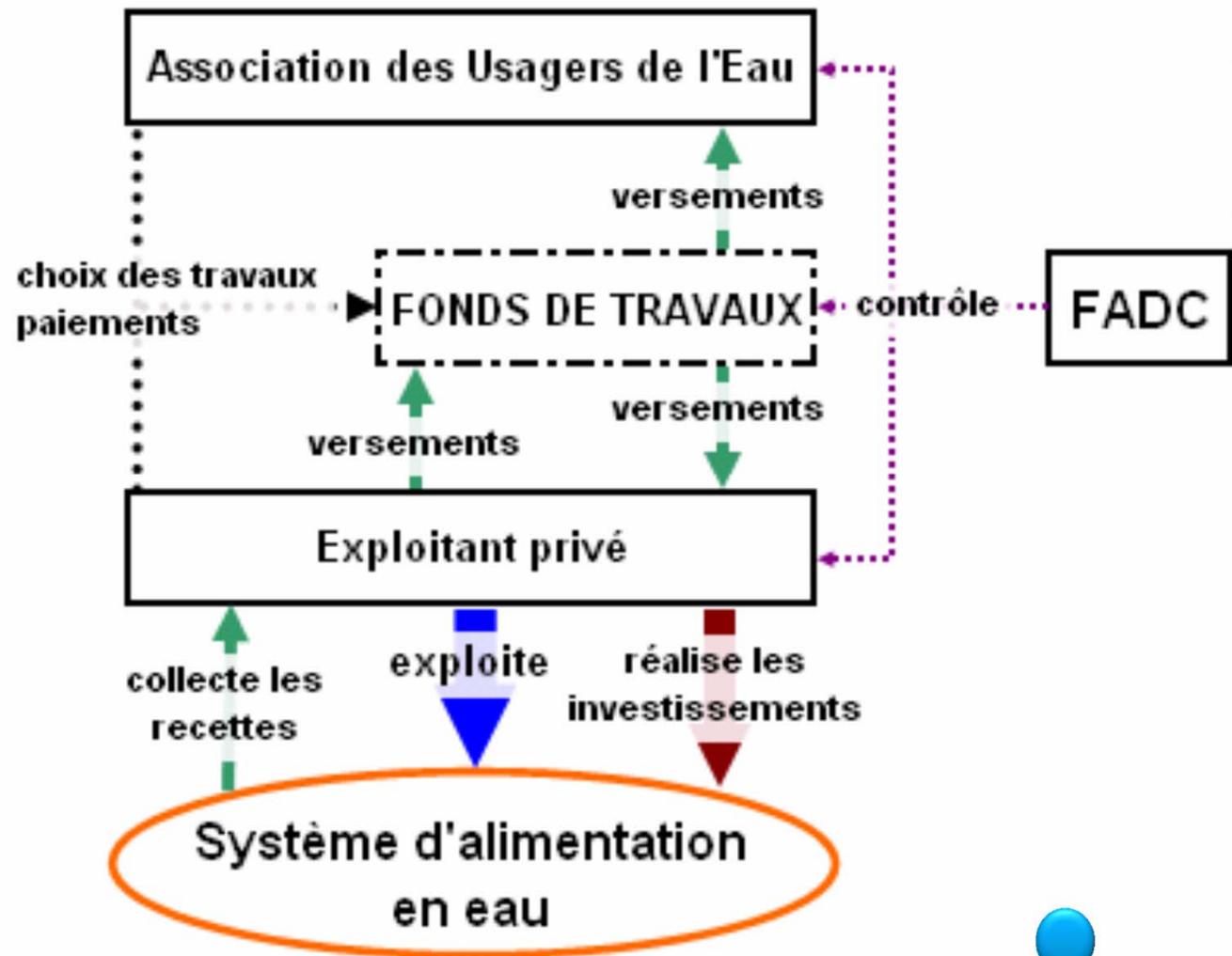
Genèse du projet

- Opérations de DSP des services d'eau de Fomboni et Mutsamudu mises en place via le Projet de Soutien aux Services (PSS) de la Banque Mondiale
- Mises en œuvre par FADC
- Composante 4 « Adductions d'eau en milieu urbaine » issue du PEEE 'réduit'
- Sous-composante « Eau » de 2,1 M USD
 - Travaux de réhabilitation
 - Campagne de sensibilisation eau potable et l'hygiène;
 - Structures de gestion : AUE et les opérateurs privés locaux

- Type 'affermage simplifié'
- Signataires :
 - Fomboni : AUE, SOMOCOR comme Exploitant, le FADC, les Mairies de Fomboni, Bongoma, Bandar Salam et Djoezi et la Direction Nationale des Infrastructures ;
 - Mutsamudu : l'AUE, SETC comme Exploitant, le FADC, les Mairies des communes Mutsamudu, Mirontsy et Pagé.
- Durée : 5 ans



Mode de gestion du service



Le contrat

- Responsabilités de l'exploitant : gestion technique, administrative et financière
 - Exploitation et maintenance du système,
 - Facturation et collecte des paiements
 - Travaux de réhabilitation, d'extension du système de distribution et pose de compteurs via le fonds de travaux
- Responsabilité de l'AUE et des Mairies : faire respecter le paiement de l'eau par les usagers
- Pas de description quantitative du niveau de service à atteindre



Responsabilités financière de l'exploitant :

- Charges d'exploitation
- Apport initial : 10 millions de KMF (Fomboni) et 11,75 millions de KMF (Mutsamudu) en numéraire ou nature pour acquérir le matériel d'exploitation et le paiement des charges d'exploitation avant l'encaissement des premières factures
- Versement au fonds de travaux pour investissements
- Versement AUE par prélèvement sur le fonds de travaux



Le contrat

Grille tarifaire – Pas de clause de révision/indexation

Grille tarifaire avec compteurs		
	Unité	Fomboni
Tarif social	KMF/m ³	110
Tarif normal	KMF/m ³	125
Tarif port	KMF/m ³	600
Grille tarifaire sans compteur		
Forfait ménage	KMF/mois	1 400
Forfait acteur social /Bornes fontaines	KMF/mois	10 000
Forfait autres	KMF/mois	15 000



Le contrat

- L'exploitant doit détenir les informations suivantes :
 - Un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, qui pourront être consultés à tout moment par l'AUE et le FADC
 - Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet
- L'exploitant doit remettre les rapports suivants :
 - un rapport trimestriel technique et financier à l'intention de l'AUE
 - un rapport annuel d'activités à l'intention de l'AUE avec copie au FADC



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8 : « **L'Etat confie la gestion du service public de l'eau à l'EEDC**. A ce titre l'EEDC exploite les grands et moyens réseaux d'adduction sur l'ensemble du territoire national. **Elle élabore et met en œuvre les programmes et projets de renforcement et d'extension de ces réseaux ainsi que les programmes et projets d'alimentation des centres urbains** » ;



Cadre institutionnel et contractuel

Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles), article 10 : « **La politique de l'eau et de l'énergie relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale** de développement notamment, le plan d'équipement national, 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'énergie et d'eau, dans le respect du plan national. **L'Union et les îles ont la responsabilité technique, administrative et financière conjointe de la société publique dans son domaine.** La loi relative à cette société est adaptée en ce sens. »



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011 : **prévoit que les communes sont « compétentes » dans les domaines de l'environnement, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise.** Mais Mutsamudu et Fomboni sont des communes urbaines, a priori ce décret ne s'y applique pas.





Atelier

Diagnostic de la gestion de l'eau en
milieu urbain aux Comores :
Fomboni & Mutsamudu

Moroni, 21 novembre 2013

Diagnostic des 2 opérations de DSP

- Si le modèle est adapté, **quelles améliorations** pourraient lui être apportées dans le cadre de futurs contrats ?
- Si le modèle n'est pas adapté, **quel modèle de gestion ou option de PSP serait le plus indiqué** ou quels ajustements faut-il apporter au modèle actuel ?

Un diagnostic en 3 temps

1. Analyse de la genèse du projet
2. Analyse des résultats
3. Recommandations

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Options de PSP/PPP
3. Fomboni
4. Mutsamudu

Sommaire

1. **Genèse du projet**
2. Options de PSP/PPP
3. Fomboni
4. Mutsamudu

- **Importantes réhabilitations** des réseaux AEP
 - Projets sous maîtrise d'ouvrage FADC
 - Financement Banque mondiale, composante 4 SSP
- **Délégation de la gestion à des opérateurs privés**
- Contrats de type 'affermage simplifié'
- Instabilité politique

Conditions de réussite de la DSP

- 1. Cadre institutionnel et juridique adéquat**
- 2. Forte volonté politique et appropriation**
- 3. Réseau à gérer en bon état**
- 4. Outil commercial disponible**
- 5. Business plan démontrant la viabilité financière**
- 6. Système de suivi et contrôle**

Conditions de réussite de la DSP

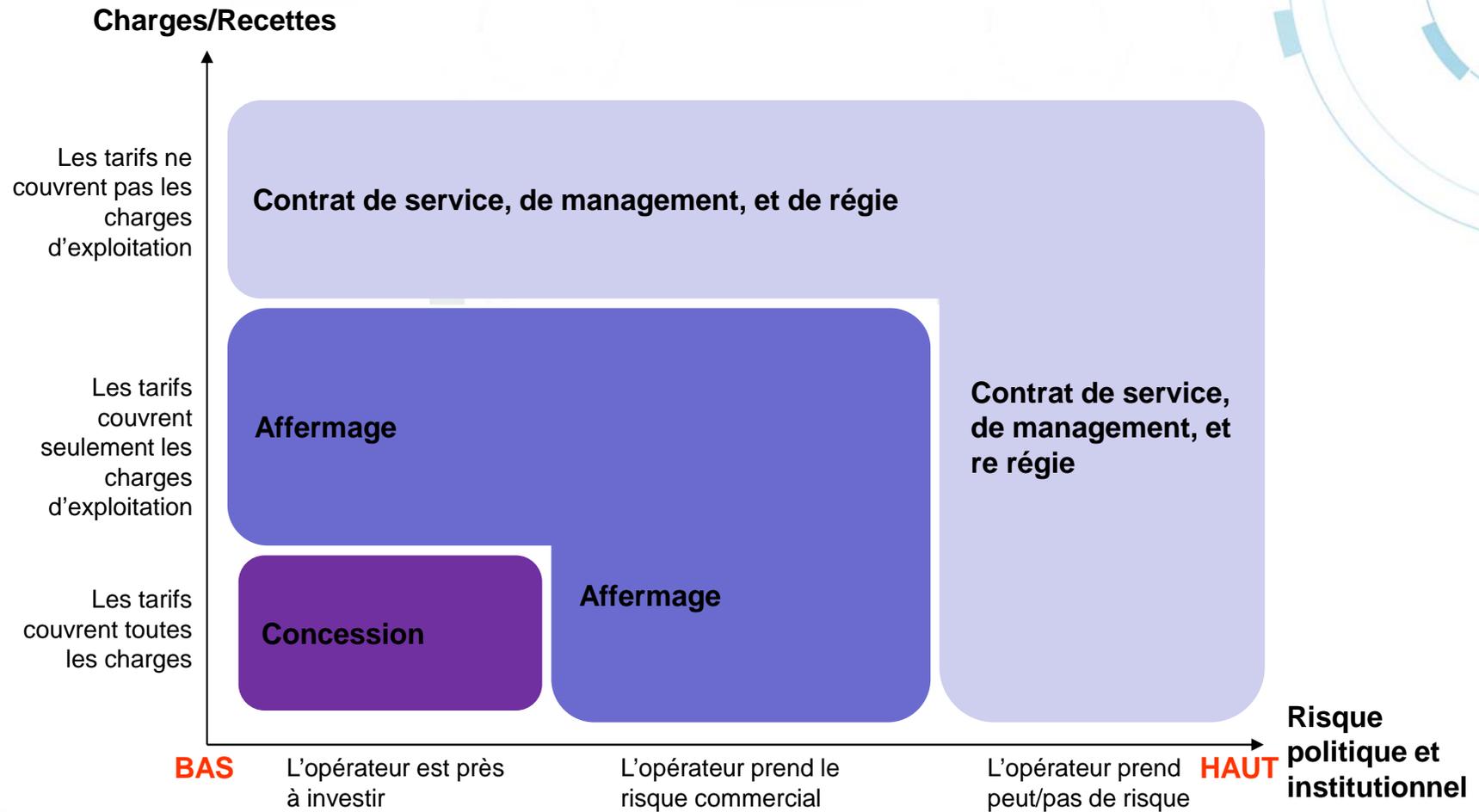
Conditions non réunies, pourquoi ?

1. Cadre institutionnel et juridique instable
2. Volonté politique et appropriation variables
3. Réseau à gérer en mauvais état
4. Outil commercial limité voir inexistant
5. Business plan trop optimiste
6. Système de suivi et contrôle insuffisant

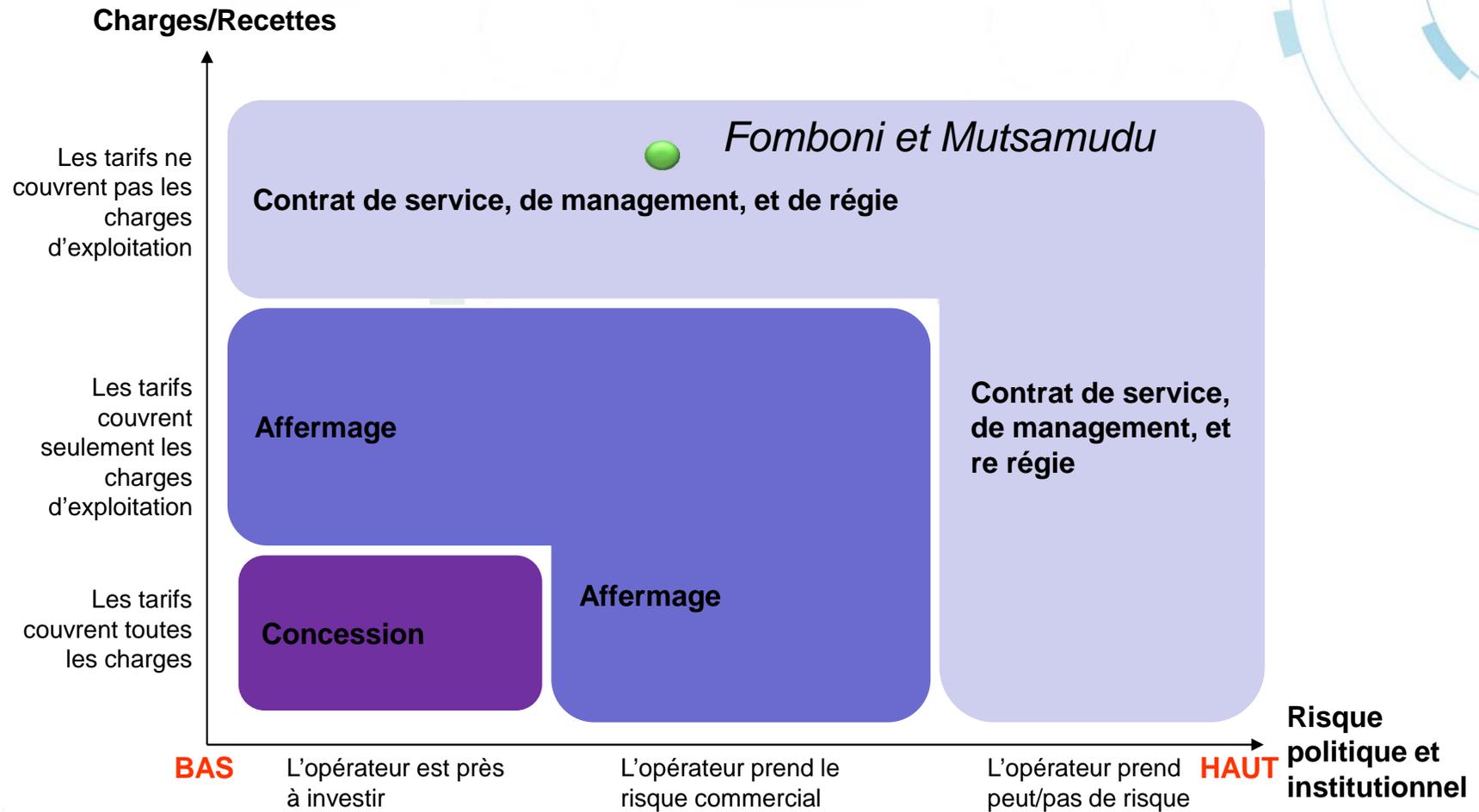
Sommaire

1. Genèse du projet
2. **Options de PSP/PPP**
3. Fomboni
4. Mutsamudu

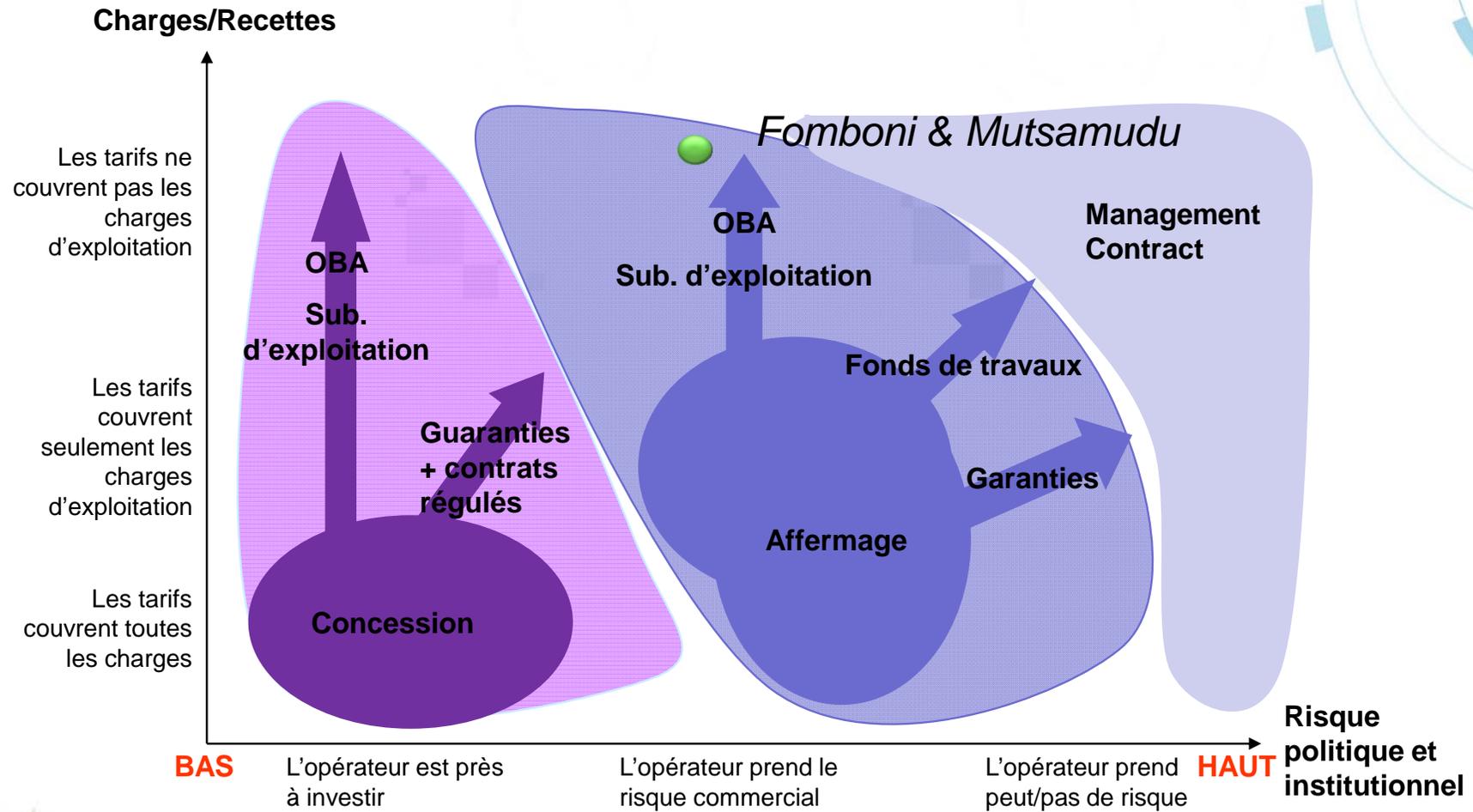
Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP



Options de PSP/PPP



Options

- Régie municipale
- Contrat de régie ou régie intéressée
- Contrat d'affermage simplifiée, dérivé du contrat actuel

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Options de PSP/PPP
- 3. Fomboni**
4. Mutsamudu

L'exploitant

La SOGEM

- **SARL, filiale de SOMOCOR**
- Un service administratif (11)
- Un service technique (12)

L'objet de la société est :

- « La **production et la vente d'eau**
- L'installation des réseaux
- La distribution d'eau par canalisation
- La protection des ressources
- La réalisation de toute opération relative au cycle de l'eau
- La vente des pièces hydrauliques et accessoires y afférentes
- L'assainissement des eaux pluviales »



Principales étapes de la vie du contrat

- Signature du contrat le 30 juin 2008 pour 5 ans
- Courant 2009, SOGEM se rend compte que **le nombre de clients et de branchements est inférieur à celui prévu par le business plan** (1684 abonnés) et la base clientèle fournie par le FADC (environ 2500). La SOGEM effectue un recensement des branchements individuels et n'en identifie « que » 1100 ;
- Courant 2009, **les localités de Djoezi, Bongoma et Bandar Salama refusent de payer l'eau à la SOGEM** et plus largement refuse de laisser la gestion de l'eau sur leur territoire à la SOGEM. Elles créent une AUE dissidente et réactivent un ancien captage
- Courant 2010 : projet CODEV-Ambassade de France (13 350 000 KMF).
Courant 2010 : projet UNICEF 1 (30 millions KMF).
- Courant 2011 : projet PNUD (16 059 200 KMF) et UNICEF 2 (8 775 052 KMF)
- Mars 2012 : **tuyaux du réseau d'adduction déboîtés suite à des crues**. SOGEM contacte différents bailleurs pour financer les travaux de réparation

Un Contrat arrivé à terme

Signature du contrat le 30 juin 2008 pour 5 ans

Que dit le contrat ?

« à l'issue de ces 5 années, **l'AUE relancera** une consultation pour le contrat de gérance »

→ Initiative de la l'AUE en préparation

Performances techniques

- Eau en **quantité suffisante** pour alimenter Fomboni...
- **...mais eau non potable**
 - Arrêt de la chloration
 - Réseau de distribution vétuste
 - Conduite d'adduction principale sur le lit de la rivière Oualembini
- Consommation en eau plus élevée que le volume effectivement payé
- **Pas de mesures de débits** → Pas d'évaluation précise du rendement
- Maintenance curative pratiquée mais pas de programme d'entretien préventif
- Champs captants non protégés
- Absence d'analyse de l'eau produite ?

Performances commerciales

- Nettoyage de la base de données après recensement des abonnés
- Pas de pose de compteurs et ensemble des abonnés au forfait
- Nouveaux branchements :

2009	2010	2011	2012
28	78	83	52

- Taux de recouvrement :

Taux de recouvrement	2009	2010	2011	2012
Total	62,4%	64,5%	77,7%	70,9%
Ménages			75,2%	73,1%
Administration, activités sociales et économiques			95,5%	52,0%

Mais taux de facturation par m3 bas : de l'ordre de 16% seulement

Performances comptables et financières

- **Rapports d'activité et informations comptables et financières** fournis par SOGEM honorables même si non exhaustifs, communiqués uniquement à l'AUE
- Tableau de trésorerie plutôt que véritable compte de résultat
- La **SOGEM n'a pas été en mesure d'alimenter le fonds de travaux** sur la base des recettes issues du service d'eau, ni de rémunérer sur la durée un salarié pour l'AUE Fomboni
- La SOGEM a connu des **retards de paiement des salaires** de ses employés

Performances comptables et financières

- **Activité gestion du réseau d'eau de Fomboni est déficitaire** : les recettes ne couvrent pas les charges d'exploitation
- Les **recettes des ventes d'eau couvrent 86% des charges d'exploitation réelles** en 2011 et 76% en 2012. SOGEM a adapté son activité à ces recettes en diminuant son niveau de service
- On obtiendrait un **ratio plus dégradé en comparant les recettes réalisées et les charges d'exploitation calculées pour le niveau de service initialement espéré**. 37% en 2011 et 51% en 2012
- **Résultat d'exploitation de la SOGEM est positif grâce aux projets connexes** réalisés par la SOGEM sur financements de bailleurs de fonds (PNUD, UNICEF, France). 51% des recettes de SOGEM en 2010 et plus de 75% en 2011

Travaux et financements

Quartier	Année	Longueur (ml)	Financement	Montant (KMF)
Badjo	2010	800	FCDH	1 037 100
Stade Ahmed Matoir	2010	200	SOGEM	750 000
Msiwave	2010	1 400	Amb. France	13 550 000
Mnadzimoidja	2010	606	SOGEM	1 118 634
Cooperant	2010	550	SOGEM	2 287 500
Kanaléni	2011	100	SOGEM	276 000
Kanaléni – projet maraîcher	2011	600	PNUD	16 000 000
Boingoma - Djoezi	2011	1 200	UNICEF	30 000 000
Stade Angola	2012	24	SOGEM	Tuyaux récupérés
Total		5 480		65 019 234

Performances comptables et financières

Conclusion :

Les recettes encaissées ne suffisent pas à couvrir les charges d'exploitation nécessaires à une eau de qualité

→ Risque pour la pérennité du service

Capacité à communiquer

- **Bonne relation Exploitant – AUE Fomboni** → appui à l'AUE pour la recherche de financements
- Diffusion des rapports d'activités à l'AUE Fomboni...mais pas au delà
- Tentatives de conciliation avec les 3 localités qui refusent la gestion de l'eau par la SOGEM : échec
- Panneaux pour lutter contre le gaspillage

Composante sensibilisation

Une communication axée sur hygiène & eau



PAEPA à Fomboni

- Budget d'environ 680 000€
- L'amélioration de la prise d'eau
- Changement du tracé de la conduite d'adduction
- L'amélioration/réhabilitation du traitement de l'eau
- Le renforcement du stockage : nouveau réservoir à Bonovo et conduite directe vers Bandar Salam et Djoezi
- Renforcement du réseau de distribution principal pour alimenter le nouveau réservoir à Bonovo à partir du réservoir existant
- Renforcement du réseau de distribution secondaire

→ **Pas de travaux sur le réseau tertiaire de distribution**

Analyse SWOT

Forces

- Un exploitant qui a fait ses preuves
- Une relation constructive entre l'exploitant et l'AUE
- De l'eau produite en quantité malgré les problèmes techniques récurrents
- Initiative de l'AUE pour retrouver une légitimité lui permettant de signer un nouveau contrat
- Une facturation au forfait largement acceptée

Faiblesses

- Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution
- Absence totale de compteurs
- Contrat échu, nécessité d'un avenant ou d'un nouveau contrat pour que SOGEM puisse poursuivre l'exploitation
- Les usagers ne seraient pas prêts à payer l'eau au compteur

Opportunités

- Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA
- Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain

Menaces

- Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution et de pose de compteurs
- Equilibre financier de l'exploitant qui dépend de son activité 'travaux & services', l'activité 'exploitation du réseau' étant déficitaire

Recommandation principale

Consolider les acquis et renforcer le système en permettant à l'exploitant de couvrir son activité exploitation

Plan d'action – court terme

- **Préparer et signer un avenant au contrat actuel pour pérenniser l'existant.** Il pourrait inclure certains ajustements, comme la reconnaissance des clauses & obligations du contrat initial ne pouvant être atteintes à court terme et prévoir une subvention d'exploitation.
- **Préparer un projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs auprès des abonnés et d'accompagnement à la nouvelle opération de délégation de gestion**

Plan d'action – court terme

- La SOGEM pourrait chercher à mettre un place un partenariat avec un opérateur plus expérimenté du secteur de l'eau de type '**water operating partnership**'
- Pour son approvisionnement en pièces détachées et en chlore, la SOGEM pourrait passer un **accord d'approvisionnement ou de partenariat avec la MA-MWE**

Plan d'action – court terme

- La SOGEM doit procéder à des **relevés hebdomadaires des compteurs de production au niveau des réservoirs existants** pour avoir une idée plus précise de la production d'eau, et se doter d'un **règlement de service**
- Lancer des **opérations de sensibilisation et de mobilisation** visant à réduire le gaspillage, améliorer le paiement des factures et à préparer les populations à la pose des compteurs → **Faire comprendre la nécessité de payer le service de l'eau**

Plan d'action – court terme

Les travaux réalisés dans le cadre du projet PAEPA amélioreront l'approvisionnement en eau de Bandar Salam et Djoezi à partir de la prise d'eau de Fomboni.

→ **Le dialogue sur les modalités de gestion du service de l'eau dans ces localités pourra donc être renoué**

Plan d'action – court terme

Deux propositions :

- Distribution de l'eau sur le territoire des 2 localités par la SOGEM lorsque la **quantité** et la **qualité** de l'eau sont assurées grâce au projet PAEPA. Ouverture d'une succursale à Djoezi pour permettre le paiement des factures aux populations des déplacements à Fomboni
- Si les localités refusent de confier la distribution de l'eau sur leur territoire la SOGEM et préfèrent la gérer via une autre structure , cette structure devrait **acheter l'eau en gros** à la SOGEM, à la sortie du nouveau réservoir

Plan d'action – Moyen terme

- **Mettre en œuvre le projet de réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et de pose de compteurs auprès des abonnés.** Idéalement, en même temps que la signature du nouveau contrat de délégation de service public et que l'opération de sensibilisation auprès des populations
- **Poursuite des opérations de sensibilisation et mobilisation des populations**

Plan d'action – Moyen terme

- **Nouveau contrat d'affermage simplifié avec la DREE et les communes comme autorités délégantes.** Tant que l'exploitation n'est pas équilibrée un autre mécanisme de compensation devra être maintenu
- **Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique** dans le cadre de projets annexes, et mise en place d'un **système de suivi du contrat par audit externe**
- **Faire évoluer le rôle de l'AUE** de celui de maître d'ouvrage délégué à celui d'association de consommateurs

Sommaire

1. Genèse du projet
2. Options de PSP/PPP
3. Fomboni
4. **Mutsamudu**

L'exploitant

SETC AEPU

- **Filiale de SETC dont le cœur de métier est la construction**
- Méthodologie : importance de la gestion administrative et commerciale notée, mais problématiques d'entretien et maintenance peu abordés
- Offre : équipe de 17 personnes organisée autour d'une Directrice Générale

Principales étapes de la vie du contrat

De nombreux échanges entre les parties prenantes

2008

- Visite des ouvrages d'adduction d'eau et signalement par SETC de travaux non conformes / non finis.
- Signature du contrat d'affermage entre la Mairie, l'AUE et SETC-AEPU pour une durée de 5 ans

2009

- Mission de diagnostic du système d'alimentation en eau potable de la MA-MWE en janvier qui note de nombreux problèmes sur des ouvrages qui viennent pourtant d'être réhabilités
- Premières difficultés qui émergent : les clients ne paient pas leurs factures, la qualité de l'eau distribuée est jugée trop faible, gaspillage de l'eau et piratage du réseau, incapacité à couper l'eau aux mauvais payeurs, manque de personnel qualifié. Des solutions et plans d'actions sont envisagés pour améliorer la situation mais aucune action ne semble réellement aboutir
- Le tribunal de 1ère instance d'Anjouan condamne l'EPPAM à régler sa consommation d'eau pour la période d'avril à juillet 2009 : SETC obtient le paiement des factures de son plus gros client

2010

- Nombreuses réunions de travail pour élaborer des plans d'action visant à améliorer le taux de recouvrement des factures d'eau, sans effet notable
- Accroissement des tensions entre usagers et SETC (menaces d'agression et dégradation des ouvrages) puis entre SETC et l'AUE
- Préavis de résiliation à destination de SETC-AEPU de la part de l'AUE, enjoignant SETC à suivre un plan d'action trimestriel proposé par une commission technique pour un maintien du contrat
- Réunion entre les différents signataires en octobre, qui reconnaissent leurs responsabilités respectives dans les difficultés rencontrées et qui proposent à nouveau un plan d'action pour relancer la gestion du service d'eau

2011

- Réception des états financiers SETC pour 2008, 2009 et 2010, jugés comme peu clairs par l'AUE. Demande d'éclaircissements à SETC avec avertissement d'une possible résiliation du contrat
- Préavis de résiliation du contrat envoyé à SETC-AEPU par l'AUE en avril 2011 et délégation de la gestion à la direction des Infrastructures Publiques. La Mairie avait déjà repris la gestion de l'eau à SETC

2012

- Décision de transférer la gestion de l'eau de Mutsamudu à nouveau à un opérateur privé.
- Préparation du plan d'action par une commission technique pour la délégation effective du service d'eau, avec pour échéance le transfert effectif en septembre 2012.

Principales étapes de la vie du contrat

Premiers temps : **bonne volonté des parties prenantes**, des solutions envisagées pour les problèmes rencontrés, en particulier le recouvrement des factures

Second temps : **dégradation progressive des relations avec la persistance des problèmes** → situation de blocage préjudiciable au secteur

Troisième temps : **début 2011, la Mairie reprend d'autorité l'exploitation du service d'eau**

Performances techniques

- Rotation du personnel SETC
- Eau normalement en **quantité suffisante** pour alimenter Mutsamudu...
- **...mais eau non potable**
 - Arrêt de la chloration
 - Réseau de distribution vétuste
- **Pas de rapport d'activité ni d'analyse de l'eau produite → pas d'information fiable sur les performances techniques**
- Consommation en eau plus élevée que le volume effectivement payé
- **Pas de mesures de débits** → Pas d'évaluation précise du rendement
- Maintenance curative pratiquée mais pas de programme d'entretien préventif
- Champs captants non protégés

Performances techniques



Performances commerciales

- 500 compteurs environs posés par le projet de réhabilitation
- Pas de pose de compteurs, environ 200 clients facturés au compteur
- Nouveaux branchements :

(chiffres fin d'année)	2008 Sur 2 mois	2009	2010
Nouveaux branchements	71	422	73
Abonnés au forfait	2 462	2 848	2 894
Abonnés au volume	171	207	217
Nbr total d'abonnés	2 633	3 055	3 111
Prévisions business plan	3 887	3 960	4 033

- Taux de recouvrement :

Taux de recouvrement	2008	2009	2010
D'après fichiers AUE	1,9%	12,9%	9%
D'après rapports d'activité	7%	13,4%	7%

Performances commerciales

Pourquoi les taux de recouvrement sont si faibles ?

- L'absence de moyens de coercition, comme la coupure de l'alimentation en eau des mauvais payeurs, encourage le non-paiement et le sentiment d'impunité, quelle que soit la catégorie de client considérée
- La qualité de l'eau, trop faible, justifiant une remise en cause du paiement pour certains clients. Les actions de sensibilisation, axées sur l'hygiène et la propreté, ont renforcé les attentes
- Moyens limités pour recouvrer les factures via du 'porte à porte' et la configuration étendue de la ville n'incitent pas les usagers à se rendre au bureau de l'opérateur pour leurs paiements.

Performances comptables et financières

- **Informations comptables et financières** fournis par SETC en 2011 seulement
- Bilan et comptes de résultat qui présentent des anomalies qui reflètent une capacité de gestion financière et comptable limitée
- → Le compte de résultat est en fait un tableau de trésorerie
- la gestion de SETC AEPU est tributaire de sa trésorerie : le niveau des charges, c'est-à-dire le paiement des employés, l'achat d'intrants etc. dépend des encaissements constatés sur les ventes d'eau.

Performances comptables et financières

	2 009	2 010
Réalisé SETC AEPU d'après CR		
Charges d'exploitation	5 397 633	4 224 600
CA	63 447 280	54 728 778
Ventes d'eau encaissées	8 461 910	3 814 455
Taux de recouvrement	13,3%	7,0%
Prévisions business plan		
Charges d'exploitation	29 582 583	29 582 583
CA	65 655 836	66 636 627
Ventes d'eau encaissées	55 807 461	59 972 965
Taux de recouvrement	85%	90%
Ecart réalisé / prévisions		
Charges d'exploitation	-82%	-86%
CA	-3%	-18%
Ventes d'eau encaissées	-85%	-94%

Performances comptables et financières

- **Chiffre d'affaire comparable à celui prévu par le business plan en 2009 mais niveau des recettes encaissées bien inférieure (-85%)**
- Conséquence : SETC a réduit ses charges, donc ses activités → les charges d'exploitation 'payées' par SETC AEPU sont donc elles aussi largement inférieures à celles envisagées au business plan (-82%)
- Spirale négative : les ventes d'eau encaissées ne couvrent pas les charges d'exploitation correspondant au niveau de service initial et fonds de travaux non alimenté → niveau de service diminué et pas d'investissement dans la distribution → dégradation supplémentaire et baisse du chiffre d'affaires

Performances comptables et financières

Conclusion :

Le service ne peut pas être de qualité si les factures ne sont pas payés

→ Au contraire, moins on paie, plus le service se dégrade

Capacité à communiquer

- **Nombreuses réunions pour tenter de résoudre les problèmes...mais sans suites concrètes**
- Pas de rapports d'activités produits par SETC

Même sans rapports d'activité, le niveau de dégradation avancé du réseau de distribution et le non-paiement des factures étaient apparents et clairement pas du fait de l'exploitant.

Ce constat aurait dû mener les signataires du contrat, en premier lieu la maîtrise d'ouvrage, à rechercher une solution commune plutôt qu'à s'opposer

PAEPA à Mutsamudu

- Budget d'environ 389 000€
 - L'amélioration de la prises d'eau Houngouni
 - L'amélioration du traitement de l'eau.
 - L'amélioration de l'adduction et du stockage.
 - L'amélioration de la distribution. Le PAEPA prévoit une réorganisation de la distribution par la fourniture et la pose de 5.350 m de conduite en PEHD de 90 à 200 mm
- **Pas de travaux sur le réseau tertiaire de distribution**

Analyse SWOT

Forces

- Une Mairie disposant de moyens humains et consciente de la nécessité d'une reprise rapide de la facturation de l'eau et des paiements
- De l'eau produite en quantité suffisante malgré les problèmes techniques récurrents

Faiblesses

- Vétusté du réseau secondaire et tertiaire de distribution ne permettant ni de livrer aux usagers de l'eau de qualité, ni d'imposer un système de facturation
- Disparition totale du service public de l'eau
- Mauvaise qualité de l'eau
- Prévalence des branchements pirates
- Capacités technique et administrative des acteurs insuffisantes

Opportunités

- Réhabilitation des adductions et du réseau primaire dans le cadre du projet PAEPA
- Réforme institutionnelle du secteur de l'eau en préparation qui devrait clarifier les responsabilités des acteurs en milieu urbain
- Les usagers sont prêts à payer une eau de qualité

Menaces

- Absence de projet de réhabilitation du réseau secondaire et tertiaire de distribution
- Tensions entre quartiers et localités du réseau pour l'appropriation de la ressource 'eau'
- Gestion du réseau par le secteur informel

Recommandation principale

Un plan d'urgence est nécessaire.

**Gestion municipale du service car conditions
non réunies pour une nouvelle expérience
de délégation de gestion à un privé**

Plan d'action – court terme

- Assurer le financement des salaires des plombiers pour permettre un entretien minimum du réseau
- Gestion de l'exploitation revient à la Mairie qui devra mettre en place une **régie municipale**.

Les comptes de la régie seraient séparés de ceux de la Mairie afin de mettre en œuvre le principe « **l'argent de l'eau pour développer le secteur de l'eau** » et disposer d'une comptabilité claire, distinguant exploitation et investissement

Plan d'action – court terme

Mise en place d'un **plan d'urgence** avec trois composantes

- Une composante '**Réhabilitation du réseau de distribution tertiaire et pose de compteurs**', en complément et en coordination avec le projet PAEPA ;
- Une composante '**Renforcement de capacité & gestion du service public de l'eau**' visant à aider la Mairie de Mutsamudu à créer et mettre en place sa régie municipale
- Une composante '**Mobilisation et sensibilisation de la population**'

Plan d'action – court terme

- AUE réorientée vers le **rôle d'association de consommateurs**
- En parallèle au plan d'urgence du secteur de l'eau, un **projet de renforcement des capacités de gestion de la Mairie**
- Compte tenu des moyens financiers limités des acteurs locaux et au niveau de l'Union, le plan d'urgence devrait être **financé avec le soutien de la coopération internationale** (bailleurs de fonds)

Plan d'action – Moyen terme

- Les actions à moyen terme dépendront des résultats atteints par les actions court terme. **Les travaux de réhabilitation du réseau de distribution et les opérations de pose des compteurs ainsi que les actions de mobilisation et sensibilisation seront à poursuivre**
- La question de la PSP dans l'exploitation de l'eau à Mutsamudu pourra être posée à nouveau en fonction des résultats. Il faudra certainement passer par **des contrats de PSP simple** de type « contrat de management » ou « contrat de régie ».

Merci de votre attention

Composante investissement

- Mutsamudu
 - Nouveau captage sur la rivière Moina Oupetro
 - Conduite d'adduction 1 000 m: Nouveau captage → deux canalisations existantes conservées
 - Conduite d'adduction 443 ml puis conduite 259 mls. Ces conduites alimentent le réservoir du Stade (500 m³) ;
 - Conduite d'adduction 911 ml. Nouveau système d'adduction → réservoirs Gendarmerie (1 000 m³) et Banque Centrale (500 m³).
 - Renouvellement du réservoir Banque Centrale.
 - Amélioration du captage existant de Hougouni

Composante sensibilisation

- Approche participative
- Approche CAP (Connaissances, Attitudes et Pratiques)
- Pertes d'eau dues :
 - (i) à la vétusté du réseau
 - (ii) au manque d'entretien du réseau (détection tardive des fuites et temps de réparation perçu comme important),
 - (iii) à des phénomènes de gaspillage de l'eau par les usagers qui ne la perçoivent pas comme une ressource se raréfiant à protéger et à économiser

Composante investissement

- Fomboni

- Nouveau captage sur la rivière d'Oualembini. Remplacé le captage sur la rivière Mudugna
- Conduite d'adduction 3 282 ml. Nouveau captage → réservoir 1 250 m³. Passe sur presque 2 000 m dans le lit de la rivière. Plusieurs tronçons n'ont pas pu résister aux crues de 2011 et 2012.
- Complexe de traitement et de stockage
- Conduite principale 1 126 ml. Réservoir de stockage → réseau de distribution de Fomboni ;
- Conduite fonte 1 645 ml. Bandar Salam → Bongoma et

Composante investissement

- Mutsamudu
 - Nouveau captage sur la rivière Moina Oupetro
 - Conduite d'adduction 1 000 m: Nouveau captage → deux canalisations existantes conservées
 - Conduite d'adduction 443 ml puis conduite 259 mls. Ces conduites alimentent le réservoir du Stade (500 m³) ;
 - Conduite d'adduction 911 ml. Nouveau système d'adduction → réservoirs Gendarmerie (1 000 m³) et Banque Centrale (500 m³).
 - Renouvellement du réservoir Banque Centrale.
 - Amélioration du captage existant de Hougouni

Composante investissement

Bilan

- Des investissements importants en adduction : production et réseau primaire
- Pas ou peu d'investissement en distribution : réseaux secondaire et tertiaire, et compteurs
- Résultat de la réduction du programme
- Idée espérée : le fonds de travaux permettra de financer la réhabilitation des réseaux secondaire et tertiaire → spirale positive

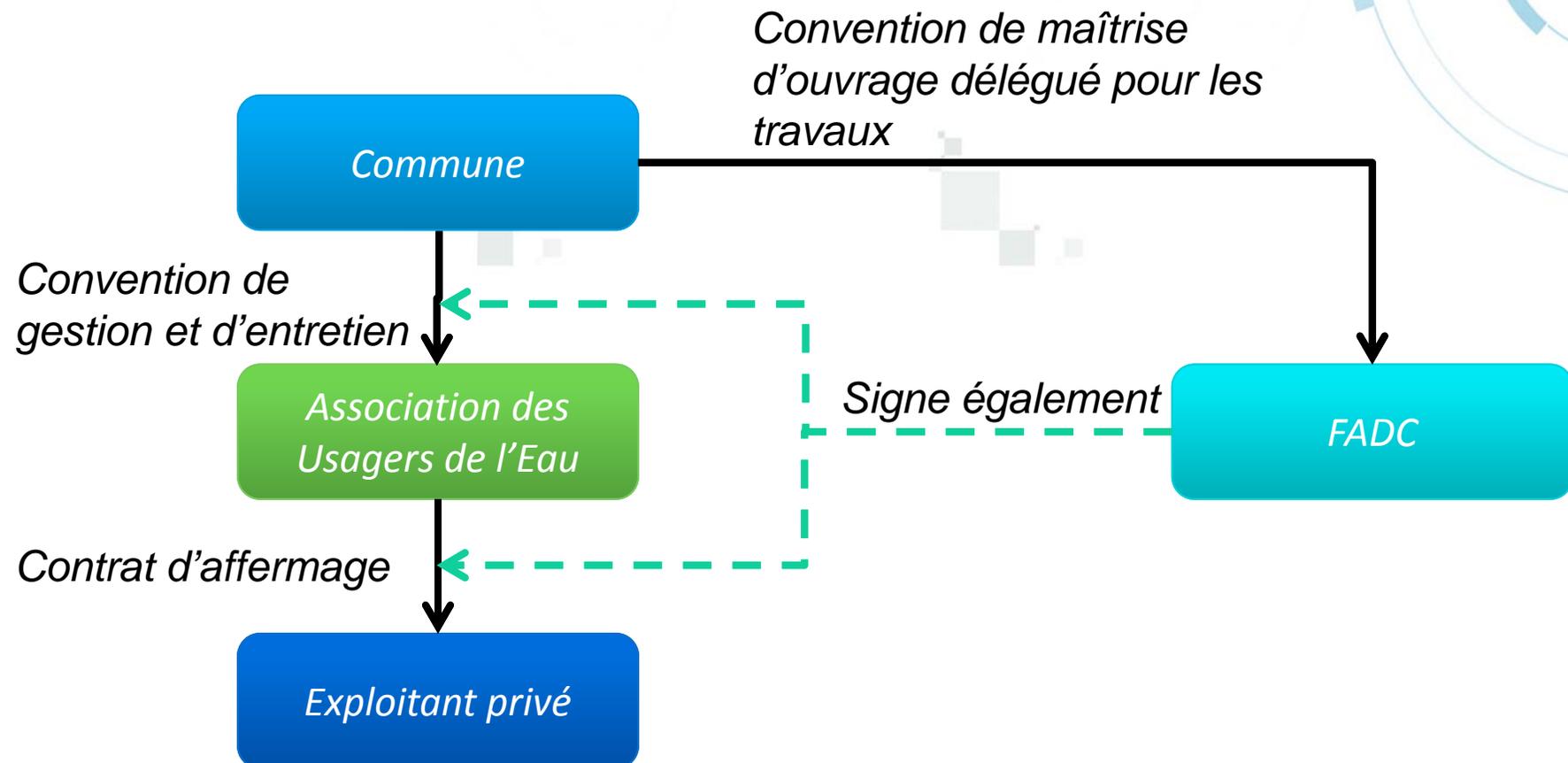


Composante sensibilisation

Difficultés perçues par la population

- Le manque d'eau répété et imprévu. Sur ce point, le terme « souffrance » revient
- La qualité de l'eau
- La facturation. Tous les interviewés, sans exception et de quelque bord qu'ils soient, critiquent la facturation établie par les entreprises. En voici les raisons :
 - Les services rendus sont déplorables, d'où ce sentiment « qu'on n'en a pas pour son argent » ;
 - La qualité de l'eau est inquiétante, et la population ne comprend pas comment elle doit payer cher ce produit fortement critiqué : « Je paye quoi ? Ma mauvaise santé ? ».

Cadre institutionnel et contractuel



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8
- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011
- Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles)



Volonté politique

- Au moment de la signature des contrats, les Comores sortent à peine de la crise du « sécessionnismes » -> opération militaire à Anjouan → changements importants de personnel politique
- Moyens limités de mairies nouvellement créées → problème de « mémoire » dès que les hommes changent / soutien continue non assuré
- → **Faible appropriation par les autorités publiques**



Business plan

- Surestimation du nombre d'abonnés au démarrage
- Hypothèses de recouvrement forte compte tenu du contexte social et de l'état du réseau de distribution secondaire et tertiaire

RECOUVREMENT	2008	2009	2010	2011	2012
Fomboni	80%	85%	90%	90%	90%
Mutsamudu	80%	85%	90%	90%	90%

→ surestimation des recettes pour un tarif donné, ou, inversement, sous-estimation du tarif d'équilibre



Genèse du projet

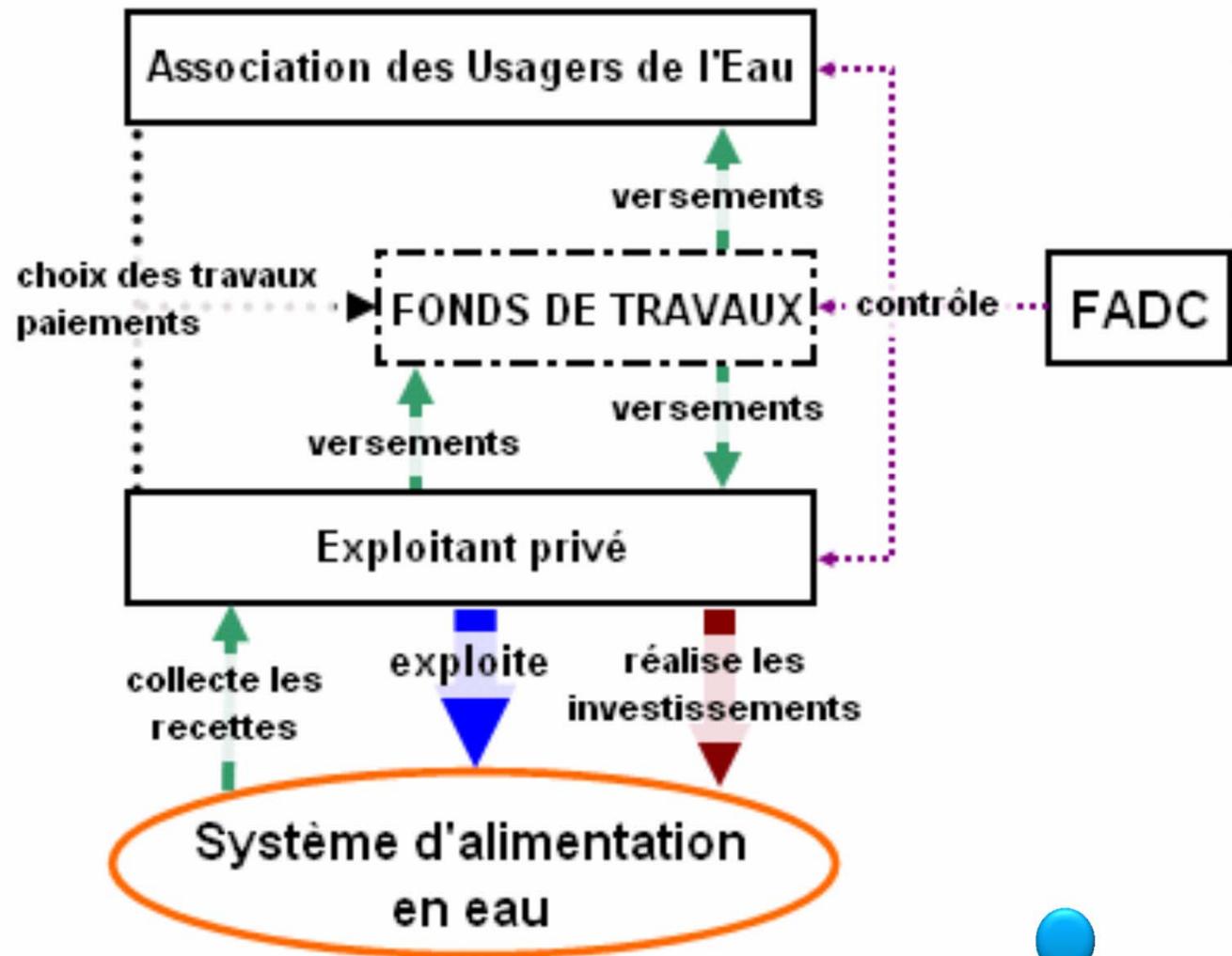
- Opérations de DSP des services d'eau de Fomboni et Mutsamudu mises en place via le Projet de Soutien aux Services (PSS) de la Banque Mondiale
- Mises en œuvre par FADC
- Composante 4 « Adductions d'eau en milieu urbaine » issue du P1EE 'réduit'
- Sous-composante « Eau » de 2,1 M USD
 - Travaux de réhabilitation
 - Campagne de sensibilisation eau potable et l'hygiène;
 - Structures de gestion : AUE et les opérateurs privés locaux

Le contrat

- Type 'affermage simplifié'
- Signataires :
 - Fomboni : AUE, SOMOCOR comme Exploitant, le FADC, les Mairies de Fomboni, Bongoma, Bandar Salam et Djoezi et la Direction Nationale des Infrastructures ;
 - Mutsamudu : l'AUE, SETC comme Exploitant, le FADC, les Mairies des communes Mutsamudu, Mirontsy et Pagé.
- Durée : 5 ans



Mode de gestion du service



Le contrat

- Responsabilités de l'exploitant : gestion technique, administrative et financière
 - Exploitation et maintenance du système,
 - Facturation et collecte des paiements
 - Travaux de réhabilitation, d'extension du système de distribution et pose de compteurs via le fonds de travaux
- Responsabilité de l'AUE et des Mairies : faire respecter le paiement de l'eau par les usagers
- Pas de description quantitative du niveau de service à atteindre



Responsabilités financière de l'exploitant :

- Charges d'exploitation
- Apport initial : 10 millions de KMF (Fomboni) et 11,75 millions de KMF (Mutsamudu) en numéraire ou nature pour acquérir le matériel d'exploitation et le paiement des charges d'exploitation avant l'encaissement des premières factures
- Versement au fonds de travaux pour investissements
- Versement AUE par prélèvement sur le fonds de travaux



Le contrat

Grille tarifaire – Pas de clause de révision/indexation

Grille tarifaire avec compteurs			
	Unité	Mutsamudu	Fomboni
Tarif social	KMF/m ³	100	110
Tarif normal	KMF/m ³	115	125
Tarif port	KMF/m ³	600	600
Grille tarifaire sans compteur			
Forfait ménage	KMF/mois	1 250	1 400
Forfait social /Bornes fontaines	KMF/mois	0	10 000
Forfait autres	KMF/mois	0	15 000



Le contrat

- L'exploitant doit détenir les informations suivantes :
 - Un cahier de suivi d'exploitation et un cahier de recettes et dépenses, qui pourront être consultés à tout moment par l'AUE et le FADC
 - Recueillir les réclamations (orales et écrites) des usagers sur la qualité du service dans un registre tenu à cet effet
- L'exploitant doit remettre les rapports suivants :
 - un rapport trimestriel technique et financier à l'intention de l'AUE
 - un rapport annuel d'activités à l'intention de l'AUE avec copie au FADC



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°94-037 du 21 décembre 1994 portant code de l'eau, chapitre VII Gestion du service public, article 8 : « **L'Etat confie la gestion du service public de l'eau à l'EEDC**. A ce titre l'EEDC exploite les grands et moyens réseaux d'adduction sur l'ensemble du territoire national. **Elle élabore et met en œuvre les programmes et projets de renforcement et d'extension de ces réseaux ainsi que les programmes et projets d'alimentation des centres urbains** » ;



Cadre institutionnel et contractuel

Loi organique n°05-003/AU du 1er mars 2005 portant modalités d'application de l'article 9 de la Constitution de l'Union des Comores (définissant les compétences respectives de l'Union et des îles), article 10 : « **La politique de l'eau et de l'énergie relève de la compétence des îles Autonomes qui l'exercent dans le cadre de la politique nationale** de développement notamment, le plan d'équipement national, 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'énergie et d'eau, dans le respect du plan national. **L'Union et les îles ont la responsabilité technique, administrative et financière conjointe de la société publique dans son domaine.** La loi relative à cette société est adaptée en ce sens. »



Cadre institutionnel et contractuel

Mutsamudu et Fomboni sont des centres urbains. Le cadre juridique actuel ne confie pas aux communes la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau en milieu urbain, mais seulement en milieu rural :

- Loi n°11-005/AU du 7 avril 2011 relative à la décentralisation, décret d'application 11/147/PR du 21 juillet 2011 : **prévoit que les communes sont « compétentes » dans les domaines de l'environnement, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise.** Mais Mutsamudu et Fomboni sont des communes urbaines, a priori ce décret ne s'y applique pas.

