



GREEN  
CLIMATE  
FUND

UNION DES COMORES



Au service  
des peuples  
et des nations

Unité - Solidarité- Développement

MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE, DE  
L'ENVIRONNEMENT, DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT

DIRECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORÊTS  
(DGEF)

FOND VERT POUR LE CLIMAT (FVC)

ASSURER UN APPROVISIONNEMENT  
EN EAU RESILIENT AUX  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES AUX  
COMORES

RENFORCEMENT DE LA  
RESILIENCE CLIMATIQUE DE  
L'APPROVISIONNEMENT EN  
EAU POTABLE ET  
D'IRRIGATION DE 15 DES  
ZONES LES PLUS EXPOSEES A  
DES RISQUES LIES AUX  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES  
DANS L'UNION DES COMORES

Phase 3 – Livrable 1.2.1 : Les processus  
et outils de planification, de budgétisation  
et d'exploitation de l'eau et d'une  
structure de gestion

**Version définitive**

**MARS 2023**

SCET  
TUNISIE

2, Rue Sahab Ibn Abbad – Cité Jardin B.P.16  
1002 Tunis - Belvédère – Tunisie  
Tél : (216) 71 894 100 / (+216) 71 800 033  
E-Mail : [direction@scet-tunisie.com.tn](mailto:direction@scet-tunisie.com.tn)



A Nabeul :  
Rue Moncef Bey, Cité CNRPS, Bloc 3 – Premier étage, Appt 312 - 8000 Nabeul  
TUNISIE - Tél/Fax : (216) 72 288 310 -  
E-Mail : [hydroplante.tunis@planet.tn](mailto:hydroplante.tunis@planet.tn)  
A Sfax :  
Immeuble El Fourat- 2ème étage, Apt n°202, 3027 Sfax El Jadida  
TUNISIE - Tél : +216 74 490 906 - Fax : +216 74 490 907  
E-mail : [hydroplante.sfax@planet.tn](mailto:hydroplante.sfax@planet.tn)

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b><i>i</i></b>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 Déroulement de la Mission</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2 Objectifs du présent rapport</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Diagnostic de la situation actuelle</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 Organisation institutionnelle du secteur de l’eau</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 Organisation institutionnelle à l’échelle nationale .....	8
2.1.2 Le Secteur parapublic, la SONEDE .....	11
2.1.3 A l’échelle décentralisée .....	13
2.1.4 Organigramme institutionnel du secteur de l’eau.....	15
2.1.5 Les ONG .....	16
2.1.6 Les bailleurs de fonds.....	16
<b>2.2 Textes juridiques et le fonctionnement des institutions</b> .....	<b>17</b>
2.2.1 Au plan juridique.....	17
2.2.2 Au plan institutionnel .....	17
2.2.3 Les incertitudes relevées .....	18
2.2.4 Les risques.....	19
2.2.5 Les problèmes à résoudre en priorité.....	20
<b>2.3 Processus actuel de planification</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4 Processus de planification prévus par le Code de l’Eau</b> .....	<b>24</b>
2.4.1 Introduction .....	24
2.4.2 Plan Directeur National d’aménagement et de gestion des ressources en eau.....	24
2.4.3 Plan directeur d’aménagement et de gestion des ressources en eau par île .....	25
2.4.4 Plan d’aménagement et de gestion du bassin versant ou de l’aquifère.....	25
2.4.5 Plan National de Gestion Intégrée des ressources en eau.....	25
2.4.6 Plan Régional de Gestion intégrée des ressources en eau par île .....	25
2.4.7 Plan de gestion de l’eau par bassin versant ou groupe de bassins versants .....	25
<b>2.5 Conclusions et recommandations</b> .....	<b>25</b>
<b>3. Outils de planification à l’échelle nationale</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 Introduction</b> .....	<b>27</b>
<b>3.2 Le processus de planification axé sur les résultats</b> .....	<b>28</b>
<b>3.3 Le choix du modèle : La Gestion Axée sur les Résultats (GAR)</b> .....	<b>31</b>
<b>4. Outils de planification et budgétisation pour la SONEDE</b> .....	<b>35</b>
<b>4.1 Le choix du modèle</b> .....	<b>35</b>
<b>4.2 Les phases de planification</b> .....	<b>36</b>
4.2.1 Aperçu sur la planification stratégique .....	36
4.2.2 L’étape d’évaluation et d’analyse de la situation.....	39
4.2.3 L’étape de conception et d’élaboration d’un plan stratégique .....	51
4.2.4 L’étape de la mise en œuvre : le plan opérationnel et budget.....	55
<b>4.3 Préparation d’un plan opérationnel</b> .....	<b>55</b>
4.3.1 L’établissement du diagnostic des réalisations de la société : .....	55
1.1.2 Le mode de fonctionnement d’une gestion par programme .....	57

4.3.2	La démarche d’élaboration des programmes.....	57
4.3.3	L’élaboration de la cartographie administrative du programme.....	57
4.3.4	Les techniques de budgétisation.....	58
4.3.5	Les coûts et le financement des programmes.....	58
4.3.6	Etape de suivi et d’évaluation.....	62
<b>5.</b>	<b><i>Outils de planification et de budgétisation pour les associations concernées par la gestion de l’eau.....</i></b>	<b>66</b>
<b>5.1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>66</b>
<b>5.2</b>	<b>Phase de suivi et d’évaluation d’identification des problèmes et formulation de la stratégie.....</b>	<b>67</b>
5.2.1	L’identification des problèmes et des besoins :.....	67
5.2.2	La formulation de la stratégie.....	67
5.2.3	Le suivi et l’évaluation.....	71
<b>5.3</b>	<b>Conclusions et recommandations.....</b>	<b>73</b>
<b>6.</b>	<b><i>LISTE DES ANNEXES.....</i></b>	<b>75</b>
	<b>ANNEXE 1 : Proposition de Contrat de Programme-type entre la SONEDE et l’Etat.....</b>	<b>76</b>
<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>76</b>
<b>2.</b>	<b>Le rappel de la définition des missions et des activités de la SONEDE.....</b>	<b>76</b>
<b>3.</b>	<b>La situation de référence du Contrat Programme.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1.</b>	<b>Les indicateurs de l’année de référence.....</b>	<b>77</b>
<b>3.2.</b>	<b>Le bilan des réalisations de l’année de référence (ou du contrat programme précédent pour la suite).....</b>	<b>77</b>
<b>4.</b>	<b>Le Contrat Programme (2023-2025).....</b>	<b>78</b>
<b>4.1.</b>	<b>Les objectifs du Contrat Programme et les obligations de la SONEDE.....</b>	<b>79</b>
4.1.1.	Les lignes directrices.....	79
4.1.2.	La desserte et le branchement des usagers.....	79
4.1.3.	Production et consommation des usagers.....	80
4.1.4.	Amélioration de la qualité.....	80
4.1.5.	L’amélioration du rendement du réseau.....	81
4.1.6.	Le contrôle des coûts de production, d’exploitation et de gestion.....	81
4.1.7.	Les procédures.....	83
4.1.8.	Etat financier de la Société.....	84
<b>4.2.</b>	<b>Les voies et les modalités d’atteindre les objectifs.....</b>	<b>84</b>
4.2.1.	La mobilisation des recettes nécessaires.....	84
4.2.2.	Les moyens humains.....	84
4.2.3.	Les besoins en formation et en recyclage.....	84
4.2.4.	Les besoins pour l’amélioration de la qualité des services.....	85
4.2.5.	Les économies d’eau et d’énergie.....	85
4.2.6.	La sous-traitance.....	85
4.2.7.	Le renforcement de la décentralisation et la préparation de l’étude stratégique prospective du développement de la Société.....	85
<b>4.3.</b>	<b>Les mesures d’accompagnement nécessaires à mettre en place par l’Etat.....</b>	<b>85</b>
<b>4.4.</b>	<b>La réalisation du Contrat Programme et son suivi.....</b>	<b>85</b>
4.4.1.	La Cellule de Suivi.....	85
4.4.2.	Préparation des rapports au sujet des réalisations de la Société.....	86
4.4.3.	Révision du Contrat Programme.....	86
4.4.4.	Entrée en vigueur du Contrat Programme.....	86

---

<b>ANNEXE 2 : Projet de contrat de Délégation de Service Public (DSP) du Système d’alimentation en eau potable .....</b>	<b>87</b>
<b>1 Eléments de réflexion .....</b>	<b>87</b>
1.1 Réflexions préliminaires .....	87
1.2 Les évolutions envisageables .....	90
<b>2 les exemples de DSP menées a l’etranger .....</b>	<b>91</b>
<b>3 Le contenu du contrat de DSP d’AEPR : .....</b>	<b>93</b>
3.1 Détermination des parties contractantes.....	93
3.2 Dispositions préalables .....	94
<b>ANNEXE 3 : Fiche d’enquête type à réaliser auprès des CGE.....</b>	<b>97</b>

## Liste des Tableaux

<i>Tableau 1 Station météorologiques</i> .....	11
<i>Tableau 2 : les différents plans préconisés par le nouveau Code de l’Eau et de l’Assainissement</i> .....	26
<i>Tableau 3 : Les composantes du processus de planification</i> .....	37
<i>Tableau 4 : Etapes à suivre pour arrêter une stratégie</i> .....	38
<i>Tableau 5 Diagnostic suivant outil SWOT</i> .....	40
<i>Tableau 6 Les bonnes pratiques d’élaboration d’une planification stratégique</i> .....	54
<i>Tableau 7 : les Objectifs opérationnels</i> .....	68
<i>Tableau 8 : Maquette de budget d’un CGE</i> .....	70
<i>Tableau 9 <b>Le bilan de fin d’année (récapitulation) : exemple</b></i> .....	73
<i>Tableau 10 Principaux points d’intérêts issus de l’analyse des expériences étrangères</i> .....	91

## Liste des Figures

<i>Figure 1 Schéma de l’organisation institutionnelle aux échelles nationale, régionale et locale</i>	15
<i>Figure 2 Schéma du processus de planification préconisée</i>	31
<i>Figure 3 Schéma de mise en œuvre de la GAR et de ses zones d’influence</i>	32
<i>Figure 4 Etapes de mise en place de la GAR</i>	34
<i>Figure 5 Etapes du processus de planification</i>	36
<i>Figure 6 Les structures de gouvernance de la SONEDE</i>	41
<i>Figure 7 Organigramme des organes de direction de la SONEDE proposés</i>	42
<i>Figure 8 Architecture du budget programme</i>	56
<i>Figure 9 Processus de contrôle budgétaire</i>	64

## 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de l'objectif principal du présent projet « Assurer un approvisionnement en eau résilient au climat aux Comores » visant le « Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores », cette mission est programmée afin de contribuer à cet objectif principal.

Les objectifs spécifiques de cette mission peuvent être résumés en les points suivants :

- i) Elaborer des outils de gestion efficace des ressources en eau et des infrastructures qui seront mises en place en tenant compte de la résilience climatique et de la dimension genre ;
- ii) Intégrer la réduction des risques climatiques dans la gouvernance du secteur de l'eau à tous les niveaux (national, insulaire et communautaire) ;
- iii) Développer les outils nécessaires pour l'établissement au niveau communautaire des comités de bassins pour la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

La réalisation de ces sous-objectifs, permettra à l'Union des Comores, de renforcer ses capacités d'adaptation aux risques climatiques extrêmes, de plus en plus fréquents (y compris la sécheresse, les inondations et leurs répercussions, en particulier vis-à-vis de l'érosion hydrique) et qui affectent l'approvisionnement en eau potable et le système d'irrigation du pays. Elle conduira à un changement de paradigme national, intégrant les approches systémiques de réduction des risques climatiques dans la gestion de la ressource, la gestion des bassins versants, l'approvisionnement en eau, y compris la planification, l'investissement, la cartographie, l'exploitation et l'entretien. C'est ainsi que l'Union des Comores pourra surmonter les principaux obstacles techniques, institutionnels et financiers pour l'amélioration de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau du pays.

### 1.1 Déroulement de la Mission

Le déroulement de la mission est prévu sur trois phases :

➤ **PHASE 1 : CONCERTATION, RECUEIL D'INFORMATION ET ANALYSE DU SECTEUR**

Prise de contact avec les parties prenantes au Projet, consultation des partenaires nationaux et insulaires, Revue documentaire, visite des terrains et bassins versants pour prendre connaissance des zones d'interventions du projet et l'état actuel des bassins versants et prise de contact avec les associations de gestion de l'eau

A l'issue de cette phase d'échanges, de recueil d'informations et de constatations, trois ateliers ont organisés : 3 ateliers (1 par île) de restitution avec l'ensemble des acteurs sur la situation du secteur de l'eau.

➤ **PHASE 2 : ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS, OUTILS ET MANUELS PROVISOIRES**

Un ensemble de rapports, outils et manuels seront élaborés en versions provisoires qui seront soumis à des concertations et approbations avant d'être édités en version définitive au cours de la phase 3. Ces livrables sont :

1. **Livrable 1 : Des manuels de planification, de budgétisation et d'opérationnalisation, relatives à une gestion de l'eau résiliente aux changements climatiques ;**
2. **Livrable 2 : Une approche systémique d'évaluation et de réduction des risques climatiques dans le secteur de l'eau ;**

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

---

3. Livrable 3 : Un programme de sensibilisation à la réduction des risques liés aux changements climatiques dans le secteur de l'eau ;
4. Livrable 4 : Des directives de planification pour la protection des sources en eau et des normes de qualité de l'eau tenant compte des changements climatiques ;
5. Livrable 5 : Un programme d'appui aux comités de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et des plans d'action pour la réduction des risques des bassins versants axés sur la résilience climatique dans les zones d'intervention du projet ;
6. Livrable 6 : Un programme de soutien aux comités de gestion de la GIRE pour établir des zones de protection des sources d'eau et former les formateurs pour sensibiliser sur les avantages de la gestion des bassins versants en matière de réduction des risques climatiques

A la suite de la soumission des produits/livrables en version provisoire, des séries d'ateliers seront organisés afin de présenter les résultats de ces livrables et mener des discussions avec les parties prenantes pour d'éventuelles améliorations des produits et des livrables.

➤ **PHASE 3 : ÉTABLISSEMENT ET TRANSMISSION DES LIVRABLES DEFINITIFS**

Au cours de cette phase, tous les manuels et rapports produits précédemment sont reproduits en version définitive.

Ces versions définitives tiennent compte de :

- Observations sur les drafts des manuels émis par l'Administration et les parties prenantes à la suite de la remise de ces rapports en version draft ;
- Recommandations des ateliers de restitutions qui ont été organisés au niveau insulaire et au niveau national.

## 1.2 Objectifs du présent rapport

L'activité 1 de la phase 3 comporte cinq (5) volumes :

- Un premier volume qui représente le diagnostic sur la gestion de l'eau dans les zones d'intervention du projet. Ce volume est le livrable 1.1.
- Quatre (4) volumes qui représentent les manuels de planification, de budgétisation et d'opérationnalisation, relatives à une gestion de l'eau résiliente aux changements climatiques. Ces 4 volumes sont :
  - **Volume 1.2.1 : Les processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion,**
  - Volume 1.2.2 : Les manuels d'exploitation des installations de production et de distribution d'eau potable,
  - Volume 1.2.3 : Démarche pour promouvoir l'approche genre dans le fonctionnement d'un système d'Alimentation en eau potable,
  - Volume 1.2.4 : Outils de gestion d'un système d'adduction d'eau et d'évaluation de la performance du service
  - Volume 1.2.5 : Rapport de synthèse des ateliers

Le présent rapport qui représente le volume 1.2.2 : Les processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion.



---

## 2. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE

### 2.1 Organisation institutionnelle du secteur de l'eau

L'organisation institutionnelle du secteur de l'eau dans l'Union des Comores se caractérise par la multiplicité des intervenants que ce soit au niveau national, au niveau insulaire et aussi bien au niveau local. En outre la multiplicité des textes juridiques régissant le secteur montre de nombreux chevauchements dans les interventions des uns et des autres des parties prenantes, ce qui favorise les incertitudes et les risques dans les interventions des différentes parties.

---

#### 2.1.1 Organisation institutionnelle à l'échelle nationale

---

##### Le Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures<sup>1</sup>

Anciennement dénommé Ministère de la Production, de l'Environnement, de l'Industrie et de l'Artisanat, puis Ministère de l'Energie et des Ressources en Eau (MERE), ce Ministère constitue la clé de voute de la politique de l'eau dans l'Union des Comores (Article 21) à travers essentiellement la Direction Générale de l'Eau, des Mines et de l'Energie (DGEME) répartie entre deux Directions : la Direction Nationale des Mines et de l'Energie et la Direction Nationale de l'Eau (DNE).

La DNE est chargée de :

- La Maîtrise d'Ouvrage des différents projets relatifs à l'eau potable et à l'assainissement ;
- La régulation du secteur de l'eau avec en particulier la fixation de la tarification de l'eau ;
- La Gestion des systèmes d'AEP est assurée par la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), qui est placée sous la tutelle de la DGEME).

Le nouveau Code de l'Eau et de l'Assainissement en Union des Comores, définitivement adopté par la loi N°20-036/AU du 28 décembre 2020 et promulgué par le Décret N°21-007/PR du 30 janvier 2021, devait normalement permettre à la DNE d'exercer l'ensemble des compétences requises pour son applications mais nous verrons que de nombreux chevauchements et incertitudes constituent des contraintes importantes pour une application cohérente de ce Code.

Il faut reconnaître que ce Code composé de 180 articles prévoit notamment :

- La mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) qui lui sont reconnues une dimension environnementale et sociale et une valeur économique ;
- Le régime du domaine public hydraulique (DPH) naturel et artificiel qui fait partie du domaine de l'Etat ;
- La gouvernance du secteur de l'eau qui place le Ministère en charge de l'eau, comme le garant institutionnel de la GIRE et responsable de la planification dans le domaine de l'eau ;

---

<sup>1</sup> Les dénominations des ministères font référence au dernier remaniement ministériel intervenu le 11 mai 2022

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores****Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion**

- Les régimes d'utilisation de l'eau en quantité et en qualité (déclaration, autorisation, concession) ;
- Les principales règles de protection de la ressource partant de l'inventaire jusqu'aux mécanismes de protection (périmètres de protection, zones humides, réservoirs biologiques, ...) ;
- La prévention et la gestion des risques et des catastrophes liés à l'eau ;
- L'assainissement du milieu naturel ;
- Le financement du secteur de l'eau ;
- La police de l'eau ;
- Les dispositions transitoires et finales.

En déléguant à ce Ministère en charge de l'eau des compétences auparavant réparties entre différents départements ministériels et en rassemblant des dispositions régies par d'autres codes, un risque de chevauchements pour certaines compétences entre ces départements peuvent compliquer la gestion de ce secteur.

**Le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche de l'Environnement, du Tourisme et de l'Artisanat**

Ce Ministère s'est vu attribuer, entre autres, la Direction Générale de l'Environnement et de la Forêt (DGEF) qui se trouvait auparavant au sein du MERE. La DGEF dispose des services chargés de l'environnement, des changements climatiques, de la biodiversité, des déchets et de l'eau.

Si la DGEF continue à avoir les compétences qui sont attribuées à l'ancienne DGE (Décret n° 93-115/PR portant organisation de la DGE, article 1er, JO du 7 juillet 1993, p10), la DGEF est en droit d'interférer dans le domaine de l'eau en particulier dans la gestion des écosystèmes terrestres et du contrôle en vue d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables ou non.

La loi cadre n°94-018/AF du 22 juin 1994, modifiée par la loi n°95-007/AF du 19 juin 1995, qui, si elle n'était pas modifiée ou abrogée, comporterait un certain nombre de dispositions dans le domaine de l'eau qui peuvent être en conflit avec le nouveau Code de l'Eau et de l'Assainissement.

**Le Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation et de l'Administration Territoriale**

Les communes, traditionnellement liées au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, à travers la Direction Générale de la Décentralisation, se trouvent, au gré de la révision constitutionnelle et des lois d'organisation territoriale et de décentralisation, reconnues en tant qu'entité compétente en matière d'environnement, d'assainissement et de desserte en eau potable. Même si cette décentralisation date de plus d'une décennie et même si le transfert effectif de ces nouvelles compétences n'est pas acté, des conflits s'annoncent déjà au sujet de ces attributions.

**Le Ministère de la Santé, de la Solidarité, la Protection Sociale et de la Promotion du Genre**

Le Ministère en charge de la Santé dispose des compétences pour l'élaboration de la réglementation concernant les mesures de contrôle sanitaire sur l'eau et l'assainissement et leur application.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

---

Au sein de la Direction Générale de la Santé, un service central chargé de l'eau et de l'assainissement est censé contrôler et surveiller les eaux de boisson pour juger de leur potabilité ainsi que de mener des campagnes de sensibilisation de la population aux normes d'hygiène et de qualité de l'eau et de vulgarisation des systèmes d'amélioration de la qualité de l'eau et de l'assainissement.

Le Code de la Santé (Décret n°20-09/PR du 2 juillet 2020 portant promulgation de la loi n) 20-003/AU du 23 juin 2020 portant modification de la loi n°11-001/AU portant Code de la Santé Publique) mentionne d'ailleurs que les compétences exercées par ce Ministère s'étendent au-delà de l'eau potable pour juger de la qualité de l'eau dans son milieu naturel.

Par ailleurs ce Code de la Santé fait obligation aux usagers d'évacuer les eaux usées, domestiques et industrielles, sans contrainte de traitement.

Ainsi les compétences du Ministère en charge de la Santé, à travers ce Code, s'étendent à la protection des points de captage d'eau destinée à la consommation humaine et à l'assainissement de l'habitat.

**Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, Chargé des Affaires Foncières et des Transports Terrestres**

Chargé notamment de la mise en œuvre de la stratégie de l'urbanisme de l'Etat, ce Ministère se trouve mêlé au domaine de l'eau au travers de l'aménagement du territoire et de la construction d'autant plus que l'habitat anarchique se développe à un rythme soutenu faisant fi des plans d'urbanisme (lorsqu'il existe) et des emprises des réseaux d'eau et d'assainissement.

Le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat instauré par la loi n°86-017 donne des compétences au Ministère en charge de l'urbanisme et relatives à l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux résiduaires de toute construction ou habitation ainsi que l'évacuation, l'épuration et le rejet des eaux usées ménagères ou industrielles.

**Le Ministère des Transports Maritimes et Aériens**

Ce Ministère a sous sa tutelle, selon le Code de l'Aviation Civile et de la Météorologie institué par la loi n) 08-005/AU, adopté par l'Assemblée de l'Union des Comores en décembre 2001, l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et la Météorologie (ANACM).

L'ANACM dispose de trois stations météorologiques dans les aéroports des 3iles dont les observations sont relevées régulièrement stations dispersées sur les trois Iles, mises en place au gré des projets s'intéressant aux ressources en eau mais qui ne sont pas relevées régulièrement (Voir tableau ci-après).

Selon l'inventaire effectué par le PNUD en 2020, les stations météorologiques existantes aux Comores sont réparties comme suit :

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

**Tableau 1 Station météorologiques**

Stations météorologiques	Grande Comore	Anjouan	Mohéli	Total
Stations automatiques (température, pluie, ...)	4	2	1	7
Stations climatologiques opérationnelles	6	1	1	8
Stations pluviométriques opérationnelles	8	15	4	27
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>42</b>

(Source PNUD Comores, inventaire 2020)

**Le Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire**

Le Ministère en charge des Finances et du Budget était le Maître d'Ouvrage des projets d'hydraulique et d'assainissement financés par l'Etat mais pouvait déléguer cette compétence au Ministère en charge de l'Eau ou toute autre entité concernée par le projet

**2.1.2 Le Secteur parapublic, la SONEDE**

Le décret n°18-079/PR du 6 septembre 2018 portant statut de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution d'Eau (SONEDE) mentionne que la SONEDE prend la succession de la Société MAM-WE (Madji na Mwendje) dans certains domaines de ses compétences (Article 18) et ce pour l'objet de :

- la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire de l'Union des Comores ;
- L'exploitation et l'entretien des installations de captage, de traitement et de la distribution de l'eau potable ;
- La mise en place d'une politique commerciale et de recouvrement efficace ;
- La planification et la réalisation d'études, la recherche et la gestion des financements pour l'ensemble des infrastructures dont elle a la charge ;
- Le contrôle de la qualité de l'exploitation du service public de la distribution d'eau potable et des autres missions confiées à la Société ;
- L'information et la sensibilisation des usagers du service public de l'eau potable ;
- La mise en place de toute opération administrative, industrielle, technique, commerciale, mobilière, immobilière ou de prestations de services se rapportant directement ou indirectement à son objet.

Mais l'Article 63 du Code de l'Eau et de l'Assainissement précise que « *les communes, en leur qualité de maître d'ouvrage délégué du service public d'approvisionnement en eau potable, confient la gestion du service public de distribution d'eau potable à la société nationale chargée de la distribution de l'eau [en l'occurrence la SONEDE] en vertu de la réglementation en vigueur.*

*Dans le cas où cette société nationale ne serait pas en mesure de gérer le service public de distribution d'eau, après avis de l'autorité de régulation, le conseil des ministres confie par dérogation à l'alinéa précédent la gestion du service à une autre personne morale de droit public ou privé ».*

La SONEDE a une production d'eau actuellement pour le réseau qu'elle gère<sup>2</sup> :

- En Grande Comore : 6.650.000 m<sup>3</sup> distribués à partir des eaux souterraines vers les SAEP de Hambou, Hahamet et de Oichili.
- A Anjouan : 545.000 m<sup>3</sup> distribués à partir des captages de l'eau de surface traitée par des méthodes physico-chimiques et stérilisés vers les SAEP de Mutsamdu et Mirontsy
- A Mohéli : 47.000 m<sup>3</sup> distribués à partir de l'eau de surface dans les réseaux de Fomboni et ses environs et de la Commune de Djandou.

La SONEDE alimentait en eau potable à fin 2020 14.400 abonnés pour un volume facturé de 1.360.000m<sup>3</sup>, comparativement aux volumes produits cités précédemment, le déficit est a priori important.

La SONEDE se fixe des objectifs très ambitieux, puisqu'elle vise un taux national moyen de desserte en eau potable de 85% et de 100% respectivement aux horizons 2025 et 2030, soit entre 800.000 et un million d'habitants.

En dehors des capacités réelles de la SONEDE pour atteindre de tels objectifs ambitieux, tant au niveau des moyens humains que matériels, il faudrait également que les obstacles tant juridiques et institutionnels soient levés.

#### ✓ **A l'échelle déconcentrée (Iles et Régions)**

On rencontre la duplication des structures centrales à l'échelle déconcentrée de chacune des trois Iles, le Directeur Régional étant nommé par le Ministre de tutelle.

#### **Les Directions Régionales de l'Eau et de l'Energie (DREE)**

Ces DREE ont réalisé un inventaire de l'ensemble des captages, des systèmes d'adduction et de distribution d'eau potable pour les 3 Iles et qui sont consignées dans une base de données.

Des analyses physico-chimiques sur tous les cours d'eau ont été effectuées.

#### **Les Directions Régionales de l'Agriculture (DRA)**

L'Arrêté n°93-79/MDRPE du 23 décembre 1993 (JO décembre 1993, p11) décrit les attributions des DRA (dénommées à l'époque Directions Régionales du Développement Rural, de la Pêche et de l'Environnement) qui se résument à la mise en œuvre dans les Iles de la politique nationale en matière d'agriculture, de développement rural, de la pêche et de l'environnement et notamment la coordination et le suivi des programmes, projets et opérations de développement dans ces domaines.

<sup>2</sup> Voir Rapport d'activités de la SONEDE 2019-2020

---

**Les Directions Régionales de la Santé (DRS)**

On assiste au sein de ces DRS à la duplication à l'échelle régionale de l'existant soit un Service de l'Hygiène et de l'Assainissement quoique le manque de personnel n'aide pas beaucoup à combler tous les postes à pourvoir.

---

**2.1.3 A l'échelle décentralisée**

---

Depuis la révision de la Constitution en 2019, la décentralisation a du mal à se mettre en place faute de dotations budgétaires de l'Etat central au profit des entités décentralisées.

**Le Gouvernorat à l'échelle de l'île**

Depuis la révision constitutionnelle de 2019, les Gouverneurs sont élus au suffrage universel. Mais ils sont dans l'impossibilité d'exercer la totalité de leurs fonctions, en l'absence de dotations budgétaires adéquates. En conséquence les Plans de Développement de chacune des trois Iles, tenant compte des orientations nationales et des plans de développement propres à chaque Ile.

Selon la Constitution révisée, l'Ile a une compétence exclusive en matière de :

- Développement économique ;
- Aménagement du territoire ;
- Promotion de l'environnement sans inclure le domaine de l'eau qui reste dévolu aux autorités déconcentrées.

Le Gouverneur n'a pas de compétence stricto sensu partagée dans le domaine de l'eau avec ces autorités déconcentrées. En fait, il semble difficile de promouvoir l'environnement sans s'occuper des emprises des cours d'eau, de la lutte contre le déboisement des bassins versants. A titre d'exemple, le Gouvernorat de Mohéli, avec l'appui de l'AFD, a veillé en collaboration avec la DREE au Parc National de Mohéli pour le respect des lois et des règlements en vigueur et ce en organisant des missions de surveillance et des sessions de sensibilisation au profit de la population locale.

Le Gouverneur, bien que disposant d'un pouvoir de police de proximité, ne peut pas veiller au respect de la loi avec des moyens insuffisants et faute de transfert de compétences de l'Etat central vers le gouvernorat.

**La commune à l'échelle municipale**

La Commune est reconnue comme entité compétente en matière d'eau potable et d'assainissement.

Déjà entérinée par la Constitution de l'Union des Comores (Article 109 et suivants), les communes sont érigées en collectivités territoriales de plein exercice par la loi n°11-005/AU du 2 mai 2011 sur l'organisation territoriale (Article 8), les communes sont reconnues compétentes en matière d'environnement, d'assainissement et d'hydraulique villageoise par la loi sur la décentralisation (Article 75).

Le Code de l'Eau et de l'Assainissement est venu parachever cette compétence en mentionnant dans l'Article 62 que « *dans le cadre de la décentralisation, l'Etat délègue aux communes, aux conditions qu'il définit, conformément à la présente loi, sa compétence de maître d'ouvrage du service public d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement* ».

**Renforcement de la résilience climatique de l’approvisionnement en eau potable et d’irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l’Union des Comores****Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d’exploitation de l’eau et d’une structure de gestion**

---

Comme mentionné auparavant, ce Code laisse la possibilité, en cas d’impossibilité pour la SONEDE de gérer le service public de l’eau potable dans les limites de l’espace communal, la possibilité de la Délégation du Service Public (DSP) au privé sous conditions.

Il est à observer que le maire dispose légalement d’un pouvoir de police général mais les moyens dont il dispose ne lui permettent pas d’exercer ce pouvoir de police et ce tant que la loi de programmation ne permet pas le transfert des compétences et des dotations budgétaires y afférentes que ce soit aux communes ou aux gouvernorats.

2.1.4 Organigramme institutionnel du secteur de l’eau

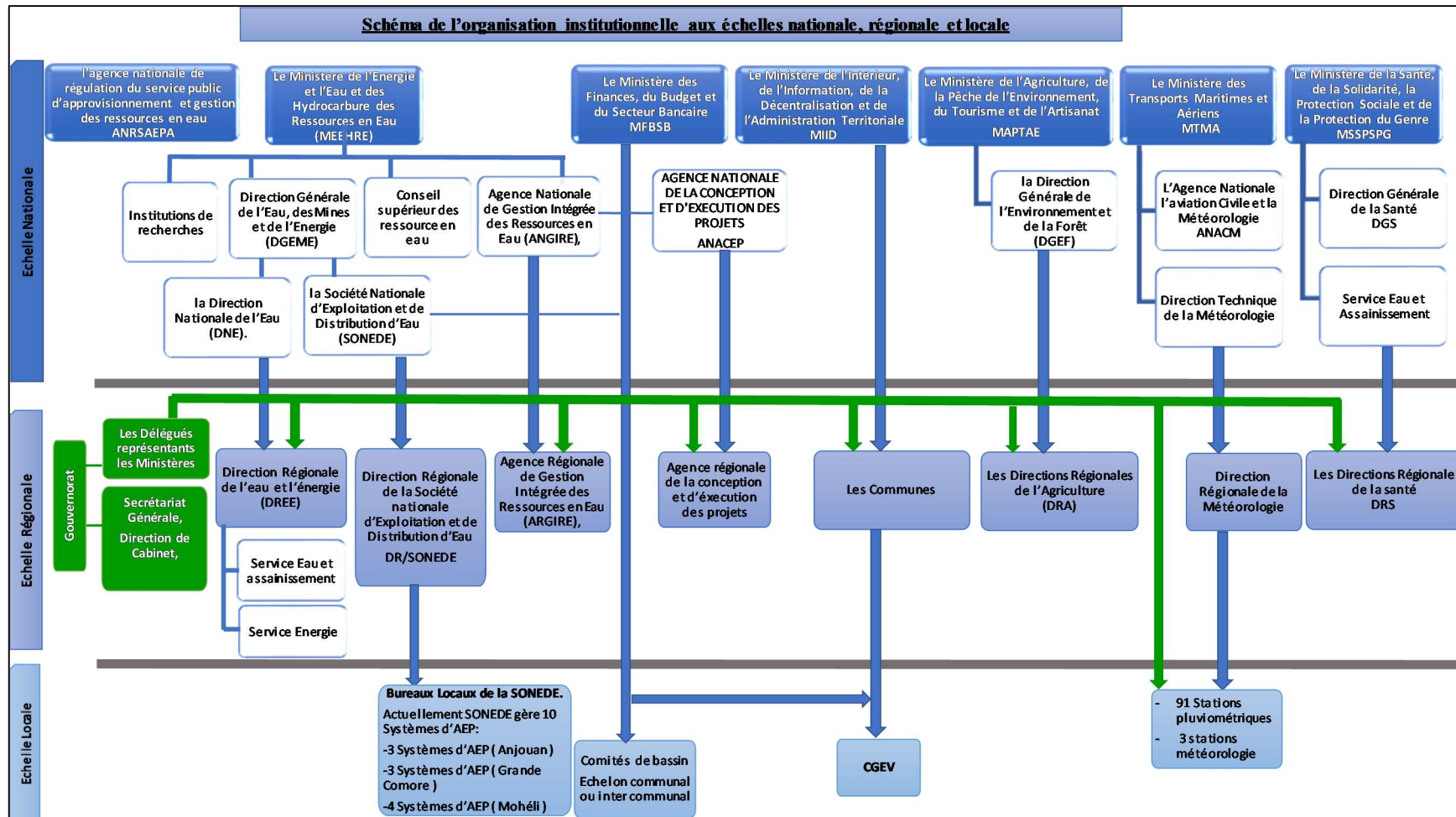


Figure 1 Schéma de l’organisation institutionnelle aux échelles nationale, régionale et locale



---

### 2.1.5 Les ONG

---

#### L'UCEM

Intervenant sous le régime juridique d'une association, l'Union des Consommateurs d'Eau de Mohéli (UCEM) avait la Maîtrise d'ouvrage et la gestion du réseau d'eau potable de Mohéli. Elle a été remplacée par la SONEDE. Ses locaux administratifs ont été cédés à la SONEDE et son personnel a été intégré à la structure de la SONEDE ainsi que celui de la Société Générale des Eaux de Mohéli (SOGEM) que la SONEDE a également absorbée.

#### L'UCEA

L'Union des Consommateurs d'Eau d'Anjouan (UCEA), à la différence de l'UCEM, ne gérait pas directement le réseau d'AEP d'Anjouan mais plutôt au travers des communautés d'usagers qui s'occupaient également du recouvrement de la redevance. L'UCEA fédérait en quelque sorte cette communauté d'usagers et organisait tous les ans les assemblées générales de ces communautés au cours desquelles les bilans sont présentés. A Anjouan, la SONEDE ne gère que le réseau de Mutsamudu, les communautés se sont opposées à sa gestion des réseaux existants qu'elles continuent à exploiter. En effet, « ces organisations communautaires de base » sont reconnues par le Code de l'Eau et de l'Assainissement (Article 31), qui leur donne le pouvoir « *sous la responsabilité du maître d'ouvrage, [d'] assurer l'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement au profit des populations* ».

---

### 2.1.6 Les bailleurs de fonds

---

#### L'UNICEF

Le Fonds des Nations Unies pour la Protection de l'Enfance, présenté sous l'acronyme UNICEF dispose d'un programme « Care Commitment for Children » dont le principal objectif est de permettre l'accès des enfants à l'eau potable et à l'assainissement, considéré comme droit humain. En fait cet objectif particulièrement l'assainissement, se trouvant sous l'autorité de trois ministères (Santé, Environnement et Eau), n'a pas fait de gros progrès. En effet, l'installation des toilettes dans l'habitat comorien, ne répond pas, en général, aux normes d'hygiène et environnementales. Les effluents se déversent dans un puisard en communication directe avec les nappes d'eau. Les efforts de l'UNICEF pour promouvoir des toilettes améliorées étaient limités par le manque de moyens.

#### L'AFD

L'Agence Française pour le Développement (AFD) s'est investie depuis les années 1980 dans le secteur de l'eau dans l'Union des Comores. Elle s'est intéressée particulièrement durant la période 2004-2009 dans les projets de réhabilitation et d'extension des réseaux et à partir de 2009 dans la mise en place d'une tarification au volume relevée par des compteurs (particulièrement à Anjouan et à Mohéli). Des comités de gestion ont été institués par le Projet SIMA dans six villages avec l'affectation de personnel technique. Chaque village a désigné des représentants pour constituer un Comité Inter-villageois de Gestion de l'Eau (CIGE), chargé de la gestion de la partie amont du réseau. Le CIGE vend l'eau au comité de gestion de chaque village et recouvre la redevance au profit du CIGE. Le système a l'air de fonctionner de façon satisfaisante. La seconde action, initiée par l'AFD, a consisté en la mise en place dans 10 villages à Mohéli de réseaux gérés par l'UCEM jusqu'à 2019, date à laquelle la SONEDE a pris en charge la gestion de ces réseaux. Une autre

action, menée par l'AFD, consiste en la réhabilitation du réseau Nord d'AEP de la Grande Comore ainsi que 4 villages au Sud avec une maîtrise d'ouvrage partagée entre la mairie et la DNE. La SONEDE a repris ce réseau en 2019. Enfin une dernière opération effectuée par l'AFD a consisté à encourager l'intercommunalité à Anjouan (Mutsamudu) et ce pour que la SONEDE reprenne la maîtrise d'ouvrage et la gestion.

### **Autres bailleurs de fonds**

La place dévolue aux partenaires internationaux est expressément reconnue dans le Code de l'Eau et de l'Assainissement. L'article 32 mentionne : « *[Ces partenaires] accompagnent l'Etat dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau [...]. Ils jouissent du statut d'observateur dans le secteur de l'eau.* ».

## **2.2 Textes juridiques et le fonctionnement des institutions**

---

### **2.2.1 Au plan juridique**

Les deux Codes existants (de l'Eau et de l'Assainissement et de la Santé) ainsi que la loi sur l'Environnement partent de dispositions différentes concernant les périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée, des captages d'eau destinée à la consommation humaine.

Les dispositions de l'article 19 du Code de la Santé font doublon avec les articles 98 et 103 du Code de l'Eau et de l'Assainissement qui prévoient l'instauration de ces périmètres autour des sources d'eau de surface.

La loi sur l'environnement a instauré une nouvelle police administrative spéciale dans le domaine de l'eau (police des établissements classés, articles 68 et 69), qui fera l'exception de la GIRE, dès lors que ces établissements seront régis par une police placée sous l'autorité du Ministère en charge de l'environnement, différente de la police de l'eau qui est sous la tutelle du Ministère en charge de l'eau. La multiplicité des polices, en dehors des problèmes des coûts de leur mise en place, peut créer la confusion lors de l'application de la loi auprès des contrevenants.

La même loi avait prévu un délit de pollution des eaux (article 78) qui fait doublon aux articles 162 à 167 du Code de l'Eau et de l'Assainissement.

---

### **2.2.2 Au plan institutionnel**

#### **Au plan institutionnel**

L'article 26 du Code de l'Eau et de l'Assainissement vise la création d'une Agence Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (ANGIRE), chargée de « *assurer la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau. Des antennes régionales sont créées sur chaque île, ayant pour espace de compétence l'ensemble des bassins de l'île et des zones côtières* ». Cette Agence ne risque-t-elle pas de vider le Ministère en charge de l'eau (sous la tutelle duquel elle est placée) des missions de coordination de la mise en œuvre de la politique nationale du GIRE (article 21 du Code de l'Eau et de l'Assainissement).

En outre et toujours selon le Code de l'Eau et de l'Assainissement (article 26), l'ANGIRE « *jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et de gestion. [...]. Elle a compétence pour mobiliser des taxes parafiscales auprès des usagers, afin d'assurer le financement durable du secteur de l'eau, en application des principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur* ». La DNE est dotée des mêmes attributions. Il n'est pas réaliste, avec la faiblesse des moyens humains

(surtout spécialisés) dont sont dotés les organismes publics de favoriser cette duplication des structures.

On retrouve dans l'article 140 du Code de l'Eau et de l'Assainissement que « *les taxes parafiscales pour utilisation et pollution de l'eau prélevées conformément aux articles 136 et 137, sont établies au profit de l'agence nationale de régulation du service public d'approvisionnement et gestion des ressources en eau [ANRSAEPA] et servent en priorité au financement du secteur de l'eau* ». Cette duplication dans le prélèvement de ces taxes entre l'ANGIRE et l'ANRSAEPA, ne fera que créer encore des conflits entre ces deux structures dès qu'elles seront mises en place.

Au niveau régional, la duplication institutionnelle se trouvant au niveau national entre la DNE et l'ANGIRE, se retrouvera entre les DRE et les ARGIRE.

Enfin, il est fortement conseillé que cette ANRSAEPA soit placée comme autorité indépendante, placée en dehors de la tutelle de l'Etat et a fortiori du Ministère en charge de l'eau afin qu'elle ne soit pas juge et partie à la fois. Elle doit veiller au développement et au bon fonctionnement des réseaux d'AEPA, tout en garantissant l'intérêt des usagers (systèmes tarifaires équilibrés, qualité des services, mise en œuvre normative des DSP) indépendamment de tout pouvoir de police de l'eau.

---

### **2.2.3 Les incertitudes relevées**

---

#### **Les moyens humains pour la mise en œuvre du Code de l'Eau et de l'Assainissement.**

Du fait de la faiblesse des moyens humains spécialisés pour le moment et de la multiplicité des structures à mettre en place, il est important de :

- Veiller à la simplicité et à la rusticité des textes applicatifs de ce Code qui soient faciles à appréhender par les services chargés de leur mise en œuvre ainsi que des usagers qui vivront leurs applications ;
- Etablir une priorisation dans les nombreux textes applicatifs prévus par le Code de l'Eau et de l'Assainissement afin que leur application se fasse dans les meilleurs délais ;
- Simplifier les procédures d'établissement des plans de gestion de l'eau prévues par le Code de l'Eau et de l'Assainissement et les limiter à des plans stratégiques de mobilisation et d'exploitation des ressources en eau au niveau de chaque île, des plans de gestion intégrée des ressources en eau au niveau de chaque île qui se déclineront par bassin. L'horizon de ces plans doit être 2025 pour le court terme, 2030 pour le moyen terme et 2050 pour le long terme.
- Prioriser pour ces plans de GIRE à divers horizons la nomenclature des opérations soumises respectivement à autorisation, déclaration ou concession, la mise en place de la police de l'eau, la planification de la mobilisation de la ressource pour gérer une demande et non pour gérer une offre, la préservation de la ressource pour l'AEP au moyen des périmètres de protection de toutes sortes et la définition des modes de gestion de l'eau potable qui doit être couplée obligatoirement avec l'assainissement des eaux usées.
- Eviter de mettre en place ces différentes structures immédiatement et commencer par l'Agence de Régulation avant de mettre en place cette ANGIRE et ce seulement après que les conflits de compétence soient résolus avec notamment la DNE.

---

**Les conflits de compétence entre les différents départements ministériels dans le domaine de l'eau.**

Il devient des plus urgents de mettre au point un cadre organique général de l'ensemble des administrations centrales (qui se déclinerait au niveau régional) décrivant les compétences de chacun des départements ministériels, partie prenante dans le domaine de l'eau. Il s'agit particulièrement des ministères en charge de l'eau, de l'agriculture, de l'environnement, de la santé, de l'intérieur, de la décentralisation, de l'urbanisme, de l'habitat, des finances et du budget. En effet, les derniers décrets d'attribution dont nous avons trouvé trace remontent aux années 1990-1994 et qui ne sont plus d'actualité depuis l'entrée en vigueur surtout du Code de l'Eau et de l'Assainissement.

Même si ce Code de l'Eau et de l'Assainissement place le Ministère en charge de l'eau comme « garant institutionnel au niveau national, de la gestion intégrée des ressources en eau » (Article 21) la duplication des compétences avec d'autres départements ministériels doit être levée pour une gestion saine et transparente du secteur.

**Les textes applicatifs : une co-construction entre les ministères impliqués**

Les propositions des textes applicatifs effectués par M. Jacques SIRONNEAU<sup>3</sup> doivent, si ce n'est déjà fait, faire l'objet de réunions d'une structure de coordination placée sous la tutelle de la DNE, réunissant toutes les compétences nationales, régionales et locales, pour construire ces textes. Il nous semble que c'est le seul moyen durable d'avoir un consensus sur ces textes qui doivent être, comme nous l'avons souligné auparavant, faciles à appréhender par les agents veillant à leur application et faciles à mettre en œuvre aux yeux de l'utilisateur.

**En ligne de mire la GIRE**

L'objet principal du Code de l'Eau et de l'Assainissement, comme mentionné dans son article premier est la mise en œuvre de la GIRE. Or cet objectif nécessite obligatoirement la préservation de la ressource que ce soit à l'amont de son captage mais également la suivre au niveau du « grand cycle de l'eau » allant jusqu'au niveau de l'assainissement des eaux usées (collecte et traitement). Les solutions pour cet assainissement doit être à la fois rustique et bon marché, favorisé essentiellement par la généralisation des latrines améliorées.

---

**2.2.4 Les risques**

---

**Les risques juridiques**

Le Code de l'Eau et de l'Assainissement dans son article 63 insiste sur le fait que « *les Communes, en leur qualité de maître d'ouvrage délégué du service public d'approvisionnement en eau potable, confient la gestion du service public de distribution d'eau potable à la société nationale chargée de la distribution de l'eau en vertu de la réglementation en vigueur* ». Ce même article ouvre la possibilité dans le cas où la SONEDE ne serait pas en mesure de gérer ce service public, au Conseil des Ministres, après avis de l'Autorité de Régulation, de confier par dérogation la gestion de ce service public à une autre personne morale de droit public ou privé.

Ce dispositif est en contradiction avec le principe de la libre concurrence (en imposant la gestion du service AEP en priorité à la SONEDE et également avec la compétence de base reconnue aux

---

<sup>3</sup> Projet UNDP/COM/IC/2020/21 « Mission d'appui à l'élaboration des textes d'application du nouveau code de l'eau de l'Union des Comores selon les principes de la gestion intégrée des ressources en eau » par Jacques SIRONNEAU

Communes, non seulement par la Constitution de l'Union des Comores telle que révisée en 2019 mais également par l'article 62 du Code de l'Eau et de l'Assainissement qui stipule que « *Dans le cas de la décentralisation, l'Etat délègue aux communes, aux conditions qu'il définit, conformément à la présente loi, sa compétence de maître d'ouvrage du service public en eau potable et en assainissement* ».

Ces dispositions placent la SONEDE devant le dilemme de ne pas pouvoir étendre ses activités selon ses prévisions et également de voir l'extension géographique de son périmètre d'intervention dépasser la possibilité de renforcement de ses moyens humains et matériels. En contrepartie, les communes trouvant que la SONEDE n'a pas les moyens de gérer correctement le service public de l'AEP de la commune, auront du mal à trouver des compétences nationales pouvant gérer un réseau qui deviendra de plus en plus complexe de par le fait de la multiplication des branchements individuels exigés par les usagers.

Mais les prévisions de taux de desserte généralisé à l'horizon 2030, commande à l'Etat, de trouver d'ores et déjà les diverses voies de Délégation du Service Public (DSP) de l'eau potable, à des petits tâcherons locaux pour les former aux techniques de gestion au départ au moins pour des réseaux simples constitués de réservoir de mise en charge et de quelques bornes fontaines. Il est évident que la SONEDE avec une structure appelée à être de plus en plus lourde, aura du mal à assurer le service d'eau potable à de petits noyaux d'habitat rural assez dispersé.

### **Les risques conflictuels**

Le caractère insulaire du pays, les ressources naturelles forcément limités peuvent accentuer les conflits entre divers usages de l'eau et particulièrement durant les périodes de sécheresse prolongée<sup>4</sup>. En outre, des tensions se manifestent déjà entre communes ou communautés d'usagers et les agriculteurs utilisant les pesticides et pratiquant la déforestation en amont des périmètres de captage ainsi que les excavateurs des lits des cours d'eau (accentuant l'érosion).

Par ailleurs, les conflits latents (observés actuellement) et comme mentionné au paragraphe précédent entre les communautés d'usagers (surtout l'UCEA), les mairies et la SONEDE risquent de s'accroître en voyant la volonté du Gouvernement d'imposer la SONEDE, comme gestionnaire du réseau d'AEP alors qu'ils constatent la dégradation de la qualité du service offert par la SONEDE, là où elle opère.

---

### **2.2.5 Les problèmes à résoudre en priorité**

---

En fonction de nos différents entretiens avec les parties prenantes du secteur de l'eau, nous cernons les problèmes pour lesquels, il est recommandé aux autorités de s'y pencher pour ne pas aggraver la situation de la gestion du service public de l'eau potable dans l'Union des Comores :

- Arrêter les extractions de matériaux des cours d'eau surtout à l'amont des captages d'autant plus que leur concassage in situ favorise la pollution des périmètres de protection de ces captages reconnus par le Code de l'Eau et de l'Assainissement ;

---

<sup>4</sup> A Mohéli, par exemple, sur 27 cours d'eau identifiés comme permanents, 6 sont devenus intermittents

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores****Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion**

- Renforcer la présence de l'Etat au niveau déconcentré (îles, communes) en les dotant de l'expertise technique veillant au respect du GIRE ;
- Aider à l'implantation d'une vraie politique de décentralisation imposée par la nouvelle Constitution de l'Union des Comores et ce en dotant les Gouvernorats et les Communes des dotations budgétaires nécessaires ;
- Améliorer l'entretien des infrastructures de captage et d'adduction d'eau destinée à la consommation humaine et que les redevances d'eau couvertes par les gestionnaires (SONEDE ou communautés d'usagers) n'arrivent pas à couvrir ;
- Aider à rompre ce cercle vicieux recouvrement des factures SONEDÉ-qualité du service SONEDÉ et ce en améliorant la qualité du service de la SONEDÉ qui devra se renforcer en compétences confirmées et également les moyens de contrôle de l'Etat de la qualité de ce service ;
- Réfléchir parallèlement à une politique de tarification au volume consommé, tenant compte des équilibres financiers de la SONEDÉ et des comités d'usagers mais également de la qualité du service et des possibilités de paiement des usagers. Quoiqu'il en soit cette tarification forfaitaire, source de gaspillage, doit être définitivement bannie à court terme ;
- Mener une politique conceptuelle de l'assainissement qui doit être couplée avec toute nouvelle desserte. Compte tenu du coût de l'assainissement collectif (en investissements et en exploitation et maintenance), les autres alternatives doivent être sérieusement étudiées allant de l'individuel au semi collectif ;
- Prendre en charge l'assainissement pluvial pour éviter, en cas d'inondations, les risques de maladies hydriques y afférents.

**Les possibilités de solutions urgentes**

Nous suggérons les solutions qui pourront donner à la gestion du réseau public d'AEP une certaine efficacité et une certaine conformité avec les principes du GIRE sur lesquels l'Etat s'est engagé :

- Eviter de multiplier les structures de gestion administratives, sources de conflits de compétence ;
- Réfléchir à des plans de gestion de la ressource en eau au niveau national et régional qui soient faciles à appréhender et demandant des solutions rustiques et facile à mettre en œuvre et demandant un minimum d'entretien ;
- Affecter dès à présent un compte spécial du Trésor dédié à la GIRE et alimentée par les taxes parafiscales prévues par le Code de l'Eau et de l'Assainissement ;
- Amorcer rapidement la protection de l'amont des captages destinées à la consommation humaine avant d'atteindre le point de non-retour au niveau de la pollution de ces ressources en eau ;
- Favoriser la cogestion, au moins pendant une période transitoire, de toute l'infrastructure d'AEP par les différentes parties prenantes (DNE, SONEDÉ, communes, comités

d'usagers) afin d'allonger la durée de vie de cette infrastructure pour qu'elle rende le service adéquat aux usagers.

### 2.3 Processus actuel de planification

L'Union des Comores a souscrit à l'Agenda 2030 pour le développement durable adopté en septembre 2015.

Ainsi, depuis 2015, le Gouvernement comorien a renforcé son action en faveur du développement durable, en œuvrant pour l'alignement de ses politiques, stratégies et programmes nationaux avec les Objectifs de Développement Durable (ODD).

C'est ainsi que l'Union des Comores a révisé son cadre stratégique de développement, la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) pour l'aligner sur l'Agenda 2030 de l'ONU et afin de répondre aux ambitions d'émergence du pays.

En 2019, le pays s'est doté d'un plan de développement à l'horizon 2030 : le Plan Comores Émergent (PCE), qui est devenu le document de planification nationale de référence

Le Plan Comores Émergent (PCE) constitue la stratégie Nationale de développement des Comores et représente la vision sur la période 2020-2030 qui décline l'ambition du gouvernement à faire émerger le pays et canaliser l'action de tous, Etat, secteur privé, corps intermédiaires, société civile, partenaires au développement, au service d'un œuvre commune qui est « l'émergence des Comores ».

Le PCE est en ligne avec les engagements internationaux des Comores, dont la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et les accords de Paris sur le changement climatique.

Cinq socles et cinq catalyseurs constituent la structure autour de laquelle est élaborée la vision de l'émergence des Comores :

- Socle 1 : Le tourisme et l'artisanat, des atouts majeurs pour les Comores dans l'Océan indien
- Socle 2 : Une économie bleue des Comores affirmée
- Socle 3 : Les Comores, un hub de services financiers et logistiques dans l'Océan indien.
- Socle 4 : Une agriculture modernisée pour la sécurité alimentaire.
- Socle 5 : Des niches industrielles pour diversifier l'économie.

Les catalyseurs essentiels à l'épanouissement des socles de l'émergence sont :

- Catalyseur 1 : Un cadre politique et institutionnel réformé et plus stable.
- Catalyseur 2 : Des infrastructures à niveau pour une économie performante.
- Catalyseur 3 : Un capital humain qui prépare l'avenir. Le capital humain est un des catalyseurs majeurs du processus d'émergence des Comores
- Catalyseur 4 : Des réformes structurelles pour un environnement compétitif
- Catalyseur 5 : Les Comores, un acteur de la révolution numérique

Le gouvernement s'est cependant investi en dotant le pays d'un cadre stratégique nationale d'Adduction en Eau Potable et d'Assainissement (AEPA) 2013- 2030

Cette stratégie est prise en compte dans le Plan Comores Émergent à travers son programme d'actions bâti autour de 5 axes dont :

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- le réaménagement du cadre institutionnel, réglementaire et financier du secteur de l'AEPA dans une optique d'efficacité,
- la mobilisation, la protection et la surveillance des Ressources en eau dans une optique de rationalisation et de durabilité,
- le renforcement des infrastructures d'eau potable dans l'objectif de la généralisation de l'accès de toute la population comorienne à une source d'eau potable,
- la promotion de l'assainissement pour rehausser le niveau d'hygiène des populations,
- le renforcement des capacités des intervenants et partenaires pour un service performant et durable.

L'Intégration des dimensions économique, sociale et environnementale est prise en compte par le PCE qui prône une économie bleue inclusive et qui reconnaît l'adaptation et la résilience au changement climatique comme condition critique du développement du pays

Pour sa mise en œuvre, le PCE a été décliné en **un Programme de Développement Intérimaire (PDI)**, qui traduit les axes en actions stratégiques sur la période 2020-2024.

Pour une meilleure opérationnalisation du PCE, le PDI vise à atteindre les principaux objectifs suivants :

- I. La gestion durable de l'environnement à travers le renforcement de la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la gestion des déchets ;
- II. la croissance et l'amélioration des conditions et le cadre de vie des populations ;
- III. le décollage rapide de l'économie et l'amélioration de la circulation de l'information au sein de la population pour une forte cohésion sociale ; le placement de sous-secteurs comme leviers du développement socio-économique ;
- IV. la promotion d'un système de santé aux normes internationales pour un capital humain performant ; la promotion de l'accès équitable à une éducation et un enseignement propice à l'épanouissement du capital humain et à la promotion des valeurs nationales et la promotion scientifique ;
- V. la nécessité de garantir la paix, la sécurité et la stabilité du pays et la consolidation de la démocratie ;
- VI. la réforme et la modernisation des administrations pour plus de visibilité, d'efficacité, de qualité et pour une meilleure gestion des carrières ;
- VII. la promotion d'une justice équitable au service de l'émergence.

Les socles et les catalyseurs du PCE ainsi que les objectifs du PDI sont soutenus par Le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2022 – 2026 à travers les quatre effets escomptés suivants :

- **Effet 1** : « D'ici 2026, les acteurs étatiques et non-étatiques, la population comorienne notamment les plus vulnérables renforcent leur résilience face au changement climatique, aux catastrophes naturelles et aux crises et assurent une gestion durable et intégrée des écosystèmes terrestres et marins ainsi que des biens et services éco systémiques associés ».
- **Effet 2** : « D'ici 2026, l'économie des Comores est compétitive, résiliente, verte et bleue, inclusive et créatrice d'emplois décents pour l'ensemble de la population particulièrement pour les jeunes, les femmes et les personnes vivant avec un handicap ».



- **Effet 3** « D'ici 2026, la population comorienne particulièrement les plus vulnérables tire profit du dividende démographique et utilise davantage des services adéquats, inclusifs, équitables, sensibles au genre, pérennes et de qualité de santé, de nutrition, d'éducation, de protection sociale, de prise en charge des victimes de violences ainsi que des systèmes d'hygiène et d'assainissement ».
- **Effet 4** « D'ici à 2026, les institutions publiques sont plus inclusives, efficaces, redevables et résilientes et renforcent la participation citoyenne à la vie publique, la cohésion sociale, les droits de l'homme, l'égalité de genre et la démocratie ».

## 2.4 Processus de planification prévus par le Code de l'Eau

### 2.4.1 Introduction

Actuellement, il n'y a pas un document spécifique qui trace la politique de l'eau aux Comores. Toutefois, différentes stratégies sectorielles en rapport avec la mobilisation, la gestion et la protection des ressources en eau peuvent renseigner sur la politique de "fait" suivie pour l'eau.

Néanmoins, en mettant en œuvre le nouveau Code de l'Eau, l'Union des Comores est appelée à élaborer une politique de l'eau qui devrait reposer sur les déterminants suivants :

- Les grands principes et les bases législatives
- Une gestion intégrée des ressources en eau par bassin
- Une planification concertée associant tous les usagers
- La police des eaux : une compétence de l'Etat pour faire respecter les règles de droit
- Le principe "pollueur-payeur" et les Agences de l'Eau
- La connaissance et la surveillance des ressources en eau
- La préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques,
- L'information et la participation du public ;

### 2.4.2 Plan Directeur National d'aménagement et de gestion des ressources en eau

Ce plan :

- définit pour chaque île les modalités de gestion des ressources en eau et de l'assainissement, en vue de satisfaire en quantité et en qualité, les besoins en eau actuels et futurs des divers usages socio-économiques et environnementaux, tout en garantissant la protection quantitative et qualitative ainsi que la valorisation des ressources en eau.
- détermine de manière spécifique, sur la base de l'offre et de la demande en eau les objectifs:
  - de développement des aménagements de mobilisation de l'eau entre les unités hydrographiques naturelles, en tenant compte de paramètres socio-économiques ;
  - en matière d'utilisation des ressources en eau ainsi que les mesures liées aux exigences d'économie, de valorisation et de protection de la qualité de l'eau, dans une perspective de gestion durable de ces ressources ;
  - en matière d'assainissement dans une perspective de protection de santé publique et de protection et de restauration de l'environnement.

---

### **2.4.3 Plan directeur d'aménagement et de gestion des ressources en eau par île**

---

Ce Plan est appelé à décliner le Plan Directeur National d'aménagement et de gestion des ressources en eau pour chacune des trois îles de l'Union des Comores.

---

### **2.4.4 Plan d'aménagement et de gestion du bassin versant ou de l'aquifère**

---

C'est un outil de planification et de mise en œuvre opérationnelle, dans le bassin ou l'aquifère, du Plan directeur d'aménagement et de gestion des ressources en eau avec lequel doit être compatible.

---

### **2.4.5 Plan National de Gestion Intégrée des ressources en eau**

---

Il identifie les actions spécifiques à entreprendre ainsi que les ressources à mobiliser pour leur mise en œuvre et leur suivi.

Il détermine notamment :

- les priorités en matière de mobilisation et d'allocation des ressources en eau ;
- les objectifs et les échéances des grands aménagements ;
- les mesures de valorisation, de protection et de conservation des ressources ;
- les articulations et les relations du secteur de l'eau avec les autres secteurs de développement et notamment les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, de la santé publique, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;
- les mesures d'accompagnement à caractère technique, économique, institutionnel et autres, nécessaires à sa mise en œuvre .

---

### **2.4.6 Plan Régional de Gestion intégrée des ressources en eau par île**

---

Ce plan devra être adopté et mis en œuvre par l'Agence nationale de gestion des ressources en eau (ANGIRE), Il met en œuvre au niveau de l'île, les priorités du Plan national de gestion intégrée des ressources en eau.

---

### **2.4.7 Plan de gestion de l'eau par bassin versant ou groupe de bassins versants**

---

Ce plan doit être adopté et mis en œuvre par le Comité de bassin ou d'aquifère (CBA), il détermine les mesures et actions nécessaires au niveau local, pour une gestion durable des ressources en eau et de l'environnement.

Il doit être compatible avec les orientations du Plan national et du plan régional de gestion intégrée des ressources en eau

## **2.5 Conclusions et recommandations**

Le tableau suivant synthétise les différents plans préconisés par le nouveau Code de l'Eau et de l'Assainissement :

**Tableau 2 : les différents plans préconisés par le nouveau Code de l'Eau et de l'Assainissement**

<b>Intitulé du plan</b>	<b>Vocation du plan</b>	<b>Organisme chargé de la préparation suivi</b>
<b>Le Plan directeur national d'aménagement et de gestion intégrée des ressources en eau</b>	de gestion des ressources en eau et de l'assainissement par ile	Le Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures et des Ressources en Eau
<b>Le Plan national de gestion intégrée des ressources en eau</b>	National	Le Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures et des Ressources en Eau
<b>Le Plan d'aménagement et de gestion par bassin ou groupe de bassins ou d'aquifère ou groupe d'aquifères,</b>	Par bassin ou aquifère,	En co-construction entre le Ministère chargé de l'Eau, l'ARGIRE, les autorités régionales et les Communes impliquées
<b>Le Plan régional de gestion intégrée des ressources en eau</b>	Par ile : Déclinaison du Plan GIRE	adopté et mis en œuvre Agence Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (ANGIRE),
<b>un plan de gestion de l'eau par bassin ou groupe de bassins</b>	niveau local mais compatible avec le Plan national et le plan régional GIRE	adopté et mis en œuvre le Comité de bassin ou d'aquifère

Mais comme recommandé auparavant, il est important de simplifier les procédures d'établissement de ces plans et ce après avoir distingué les tâches qui reviendront à chacun des organismes édictés par le Code de l'Eau et de l'Assainissement afin de prioriser les actions et de responsabiliser les structures et d'éviter les conflits de compétence. Ces recommandations sont les suivantes :

- Simplifier les procédures d'établissement des plans de gestion de l'eau prévues par le Code de l'Eau et de l'Assainissement et les limiter à des plans stratégiques de mobilisation et d'exploitation des ressources en eau au niveau de chaque ile, des plans de gestion intégrée des ressources en eau au niveau de chaque ile qui se déclineront par bassin. L'horizon de ces plans doit être 2025 pour le court terme, 2030 pour le moyen terme et 2050 pour le long terme.
- Prioriser pour ces plans de GIRE à divers horizons la nomenclature des opérations soumises respectivement à autorisation, déclaration ou concession, la mise en place de la police de l'eau, la planification de la mobilisation de la ressource pour gérer une demande et non pour gérer une offre, la préservation de la ressource pour l'AEP au moyen des périmètres de protection de toutes sortes et la définition des modes de gestion de l'eau potable qui doit être couplée obligatoirement avec l'assainissement des eaux usées.

---

### 3. OUTILS DE PLANIFICATION A L'ECHELLE NATIONALE

#### 3.1 Introduction

Devant les critiques récurrentes envers les structures administratives responsables de la gestion du secteur de l'eau caractérisée par :

- L'absence d'une planification efficace et d'une évaluation objective des politiques publiques ;
- Une organisation des structures compliquée (centralisation excessive, faible coordination entre le niveau central et niveau régional et local...);
- L'inefficacité des services de l'administration envers les besoins urgents des usagers,
- La complexité des procédures, la multiplication des textes juridiques, le système de contrôle et de responsabilisation adoptée accentue les lenteurs de l'administration ;
- Le manque d'innovation de programmation claire pouvant répondre aux besoins réels des usagers ;
- La gestion des ressources humaines au sein de l'administration qui n'est pas capable de fournir les aptitudes et le savoir-faire nécessaire à la gestion du secteur de l'eau d'une manière efficace, efficiente, performante et transparente en l'absence de normalisation et d'un référentiel ;
- Une relation tendue entre administration et le citoyen : l'administration n'est pas souvent à l'écoute du citoyen pour répondre à ses besoins en eau potable ;
- L'augmentation des charges courantes de l'administration (Rémunération, moyens de services...) au détriment des dépenses d'entretien des installations de captage, de traitement et de la distribution de l'eau potable.

Pour apporter des réponses concrètes à ces critiques et enjeux, il est nécessaire de mettre en place un nouveau cadre permettant d'organiser et de moderniser les structures administratives responsables de la gestion du secteur de l'eau et ce dans un objectif :

- d'établir une forte coordination entre le niveau central et le niveau régional local et communautaire ;
- d'instaurer une administration dynamique, flexible, tirant profit des nouvelles technologies de la communication et de l'information, utilisant des procédures claires, et un système de contrôle et de responsabilisation efficace ;
- d'établir un nouveau type de relation ouverte avec le citoyen fondée sur la transparence, la qualité du service et un véritable partenariat.

Partant du principe que la modernisation de l'Administration est un problème qui préoccupe l'Etat, il doit être résolu par l'Etat : la conception d'une politique publique, claire est fortement conseillée au moyen d'un document officiel (un plan, une loi, une nouvelle stratégie ...).

Reste à savoir quelle est la démarche à suivre et les outils à mettre en œuvre pour la modernisation de l'administration. Généralement, chaque démarche tient compte de la spécificité de chaque pays (données politiques, économiques, sociales.....)

Ainsi et dans un contexte d'absence d'une bonne gouvernance, les ressources en eau ne peuvent pas être durablement protégées. Une meilleure gestion du secteur de l'eau est réalisable en respectant les piliers de la bonne gouvernance à savoir :

- **La transparence** : les rôles et les responsabilités institutionnels de tous les acteurs concernés par le processus de la gestion des ressources en eau soient clairement définis et respectés, ce qui permet de mieux cerner le contexte d'une information fiable, pertinente, objective et accessible.

Une définition claire des rôles, des responsabilités et des relations entre les différentes institutions publiques impliquées dans la gestion des ressources en eau, accompagnée d'un cadre réglementaire et administratif clairs constituent une bonne pratique pour la transparence au niveau de la gestion du secteur de l'eau.

Par contre une faible transparence entraîne toute sorte d'abus de procédures, une utilisation inefficace ou inappropriée des fonds publics et même une réduction de la volonté des bailleurs de fonds internationaux d'accorder leur appui financier ;

- **La responsabilité** : Cette responsabilité fonde la légitimité des actions des institutions chargées de la gestion des ressources en eau. Les institutions publiques doivent être responsables en ayant la capacité de répondre aux besoins de la population en eau potable;
- **L'obligation de rendre des comptes** à travers des procédures et des techniques d'évaluation périodique ;
- **La participation** : elle peut s'effectuer par la mise à la disposition du public au moment opportun, en particulier au niveau local les moyens (consultation...) nécessaires à leur participation aux processus décisionnels et à l'élaboration des stratégies et des programmes et par l'encouragement de la société civile et les communautés locales à formuler et à faire connaître leur position sur des sujets qu'elles jugent important.

### 3.2 Le processus de planification axé sur les résultats

La planification des ressources en eau s'opère au niveau national puis se décline par île et par bassin ou aquifère conformément au principe de gestion par bassin hydrographique ou aquifère en tant que cadre approprié de planification et de gestion de la ressource en eau.

Cette politique nationale de l'eau détermine, à long terme, les grandes orientations de l'Etat en matière d'eau et d'assainissement et vise notamment à :

- définir des mesures indispensables pour éviter toute dégradation à court, moyen et long terme de la quantité et de la qualité des eaux et fixer, à cet effet, les objectifs de bon état des eaux de surface et souterraines, les méthodes et les moyens pour les atteindre ainsi que les échéanciers de réalisation, de contrôle et de suivi
- inscrire le risque comme une composante essentielle des modes de gestion des ressources en eau et inciter à l'intégrer dans l'ensemble des politiques sectorielles ;
- fixer les mécanismes de coordination des activités de tous les acteurs impliqués dans la gestion et de l'utilisation des ressources.

Les préalables à l'élaboration d'un processus de planification

**Préalablement à la conception et la mise en œuvre d'une planification des ressources en eau, il est opportun de :**

**1- créer une commission nationale de planification des ressources en eau (CNPRE) sous l'égide du Ministère en charge de l'eau en tant que garant institutionnel, au niveau national, de la gestion intégrée des ressources en eau regroupant des représentants notamment des acteurs suivants :**

**☐ Acteurs publics :**

- ✓ Le Ministère en charge de l'Environnement : qui est appelé à protéger, en collaboration avec le Ministère en charge de l'Eau, les ressources en eau contre les pollutions et toute forme de dégradation, préserver et restaurer les écosystèmes aquatiques qui en dépendent et prévenir et gérer les risques et catastrophes liés à l'eau ;
- ✓ Le Ministère de la Santé, de la Solidarité, la Protection Sociale et de la Protection du Genre : l'élaboration de la réglementation concernant les mesures de contrôle sanitaire sur l'eau et l'assainissement et leur application ;
- ✓ le Ministère en charge des Finances : son rôle consiste à mobiliser, sur proposition du Ministère en charge de l'Eau, les ressources financières internes et extérieures pour le financement du secteur de l'eau ;
- ✓ Les collectivités territoriales qui sont appelées à :
  - accompagner l'État dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau, conformément aux domaines de compétence qui leur sont dévolues dans le cadre de la décentralisation.
  - assurer, sur délégation de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement ;
  - participer au financement des activités de gestion des ressources en eau et de l'environnement ainsi que d'assainissement sur leur territoire respectif ;

**☐ Acteurs parapublics tels que :**

- ✓ L'Autorité nationale de régulation des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, *ANRSAEPA* dont la mission est de veiller au bon fonctionnement du service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
- ✓ L'Agence nationale de gestion des ressources en eau *ANGRE* dont la mission est d'assurer la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau.
- ✓ l'Agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie (*ANACM*) pour intégrer les informations relatives au changement climatique dans la gestion des ressources en eau ;
- ✓ La Société nationale de distribution des eaux *SONEDE* en tant qu'opérateur national chargé de la gestion courante de l'eau potable.

**☐ Les organisations communautaires tels que les Comités de gestion de l'eau qui assurent l'approvisionnement en eau potable au profit des populations.**

**2- S'assurer de l'existence des facteurs de réussite du processus de planification :**

Avant la mise en place d'un processus de planification du secteur de l'eau potable aux Comores, on doit s'assurer, au préalable, de l'existence d'au moins des dimensions suivantes :

- **Une dimension technique :** la planification doit respecter certains principes de base de qualité technique notamment la très grande visée sur l'information statistique de qualité pour mieux planifier ;

- **Une dimension participative** qui doit être présente à tous les niveaux du processus de planification ;
- **Une dimension réglementaire** consistant en la concrétisation des dispositifs réglementaires prévus notamment par le code de l'eau et l'élaboration du plan de gestion intégrée des ressources en eau ;
- **Une dimension administrative** : La conduite d'une administration publique responsable, performante, transparente utilisant d'une manière efficace et efficiente les ressources disponibles avec un maintien de standards élevés d'éthique professionnelle ce qui lui facilite l'utilisation du processus national de planification axée sur les résultats ;
- **Une dimension liée à la diffusion de l'information** : la planification stratégique doit faire l'objet de diffusion à tous les niveaux de la représentation nationale du pays pour être adoptée comme cadre de référence adapté aux exigences du pays en matière de gestion d'eau résiliente aux changements climatiques jusqu'à la représentation régionale et locale pour suivi et exécution.

### **3- Clarifier le choix logique du processus et désignation du Responsable National en matière de gestion des ressources en eau potable**

L'utilisation d'un cadre logique axé sur les résultats, d'une chaîne globale de résultats et d'une planification axée sur des programmes opérationnels visant des résultats concrets, nous paraît le processus le plus indiqué pour la gestion des ressources en eau aux Comores. Le Ministère en charge de l'Eau est le responsable national de ce cadre logique de résultat en application des dispositions du Code de l'eau qui confère audit département ministériel d'une part la fonction de garant institutionnel, au niveau national, de la gestion intégrée des ressources en eau et d'autre part la fonction de planificateur national des ressources en eau.

### **4- Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans la planification sectorielle**

Des projets d'adaptation au changement climatique à l'instar des projets qui ciblent plus particulièrement le secteur de l'eau, la prévention et la gestion des risques de catastrophes, ainsi que l'intégration de l'adaptation dans les politiques sectorielles et le renforcement des capacités des autorités publiques sur les enjeux climatiques, qui sont réalisés ou en cours de réalisation, représentent la mise en œuvre des engagements du pays en matière de lutte contre le changement climatique.

**5- Clarifier le processus de planification (en lui-même) en matière de gestion de l'eau potable en vue de hiérarchiser les objectifs, d'élaborer un plan stratégique, de mettre en œuvre et gérer la stratégie et d'assurer le suivi et l'évaluation du plan stratégique :**

A notre avis, le choix d'un tel processus de planification peut être explicite dans le cadre de l'élaboration des termes de références qui fixent notamment le besoin réel de l'Administration et la méthodologie à suivre pour répondre aux dits besoins.

Néanmoins, et à ce stade de description du processus de planification, il est préférable de suivre le processus de planification suivant :

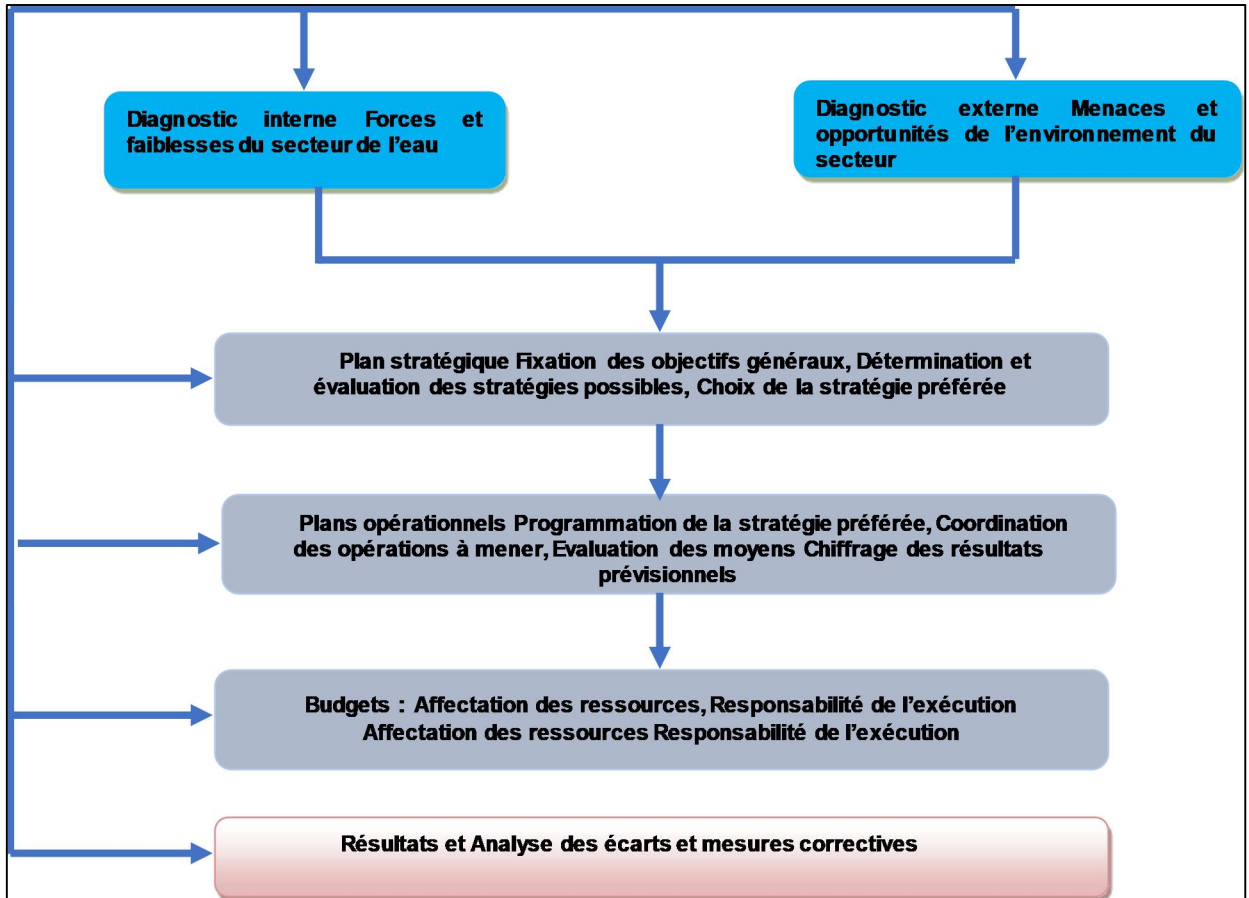


Figure 2 Schéma du processus de planification préconisée

### 3.3 Le choix du modèle : La Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

La Gestion Axée sur les Résultats propose une approche et des outils à la fois pour la conception d'une stratégie et pour son exécution, outre qu'elle utilise également la notion du cycle d'apprentissage pour apprendre, de la mise en œuvre des stratégies, de son évaluation et apporter les mesures correctives nécessaires.

C'est pour cela que notre choix a porté sur la Gestion Axée aux Résultats en tant qu'outil de conception et de gestion basé sur la planification stratégique, outil de gestion des risques et outil d'évaluation des résultats outre les considérations suivantes :

- la planification stratégique constitue l'une des composantes majeures du cycle de gestion axée sur les résultats (GAR). C'est son point de départ ;



**Renforcement de la résilience climatique de l’approvisionnement en eau potable et d’irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l’Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d’exploitation de l’eau et d’une structure de gestion

- la GAR, est une approche qui se concentre de façon systématique sur les résultats, plutôt que vers la réalisation d’activités déterminées, en optimisant l’utilisation des ressources humaines et financières,
- la GAR s’intéresse aux changements souhaités et aux résultats enregistrés au niveau des populations cibles (les usagers), qui sont par définition des « résultats externes ». Ces résultats externes constituent la justification, la raison d’être première de l’entreprise.

La GAR est une nouvelle forme de gouvernance dictée par les **RESULTATS**.

La GAR est un outil de gestion efficace qui permet :

En amont de l’action	Pendant l’action	Au terme de l’action et au-delà
<ul style="list-style-type: none"> <li>- de répondre aux besoins des groupes cibles (communauté, usagers, employés)</li> <li>- de favoriser l’implication de ces groupes</li> <li>- de réunir les conditions favorables à l’exécution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- d’assurer la responsabilisation des acteurs,</li> <li>- d’assurer la gestion et le suivi des activités</li> <li>- d’organiser la reddition des comptes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mesurer l’effet et l’impact de l’action stratégique menée</li> </ul>

La gestion axée sur les résultats est une chaîne de résultats cernée dans le temps :

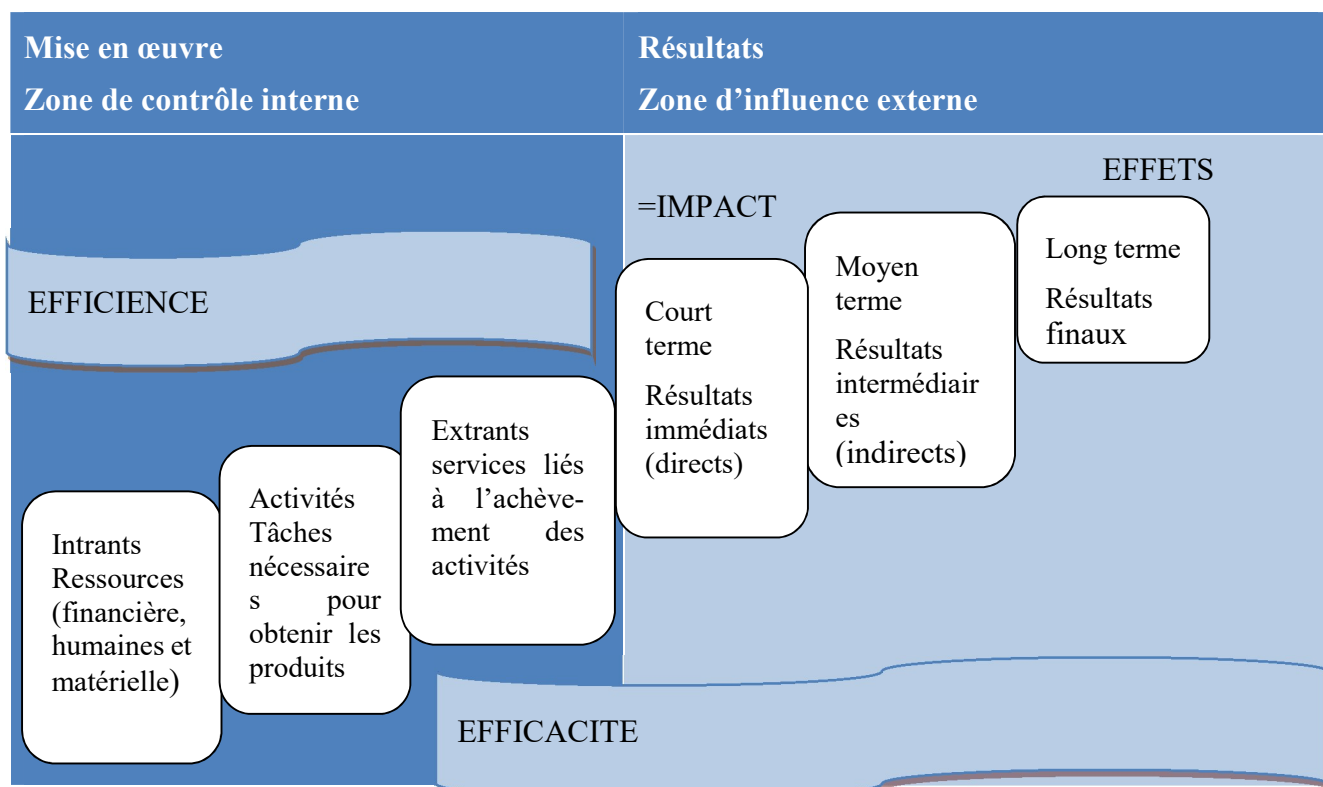


Figure 3 Schéma de mise en œuvre de la GAR et de ses zones d’influence

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

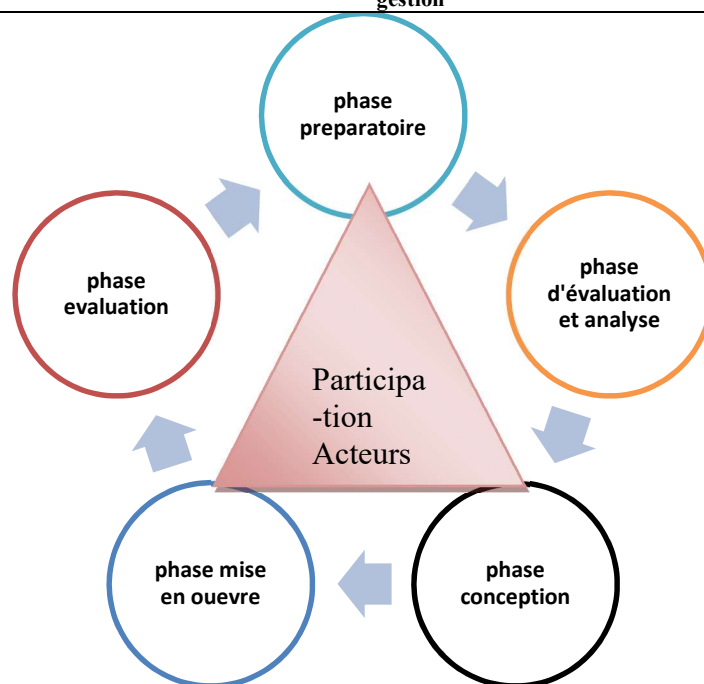
- ✓ **Intrants** : les ressources financières et non financières utilisées pour la mise en œuvre de politiques, de programmes visant à produire des extrants et des résultats ;
- ✓ **Activité** : la démarche exécutée qui utilise des intrants pour produire des extrants ;
- ✓ **Extrant** : le produit ou le service direct découlant des activités, et habituellement contrôlé ;
- ✓ **Résultat immédiat** ; le résultat directement attribuable aux extrants d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. En termes de temps et de niveau, il s'agit de résultats à court terme et ils se traduisent souvent par une plus grande sensibilisation d'une population cible ;
- ✓ **Résultat intermédiaire** : le résultat auquel on s'attend logiquement une fois que l'on a atteint un ou des résultats immédiats. En termes de temps et de niveau, ce sont des résultats à moyen terme et ils se traduisent souvent par un changement de comportement dans la population cible ;
- ✓ **Résultat final** : le plus haut niveau de résultat qui peut être raisonnablement attribué à une politique, et qui est la conséquence d'un ou de plusieurs résultats immédiats déjà atteints. Ces résultats représentent généralement la raison d'être d'une politique. Il y a des résultats à long terme qui représentent un changement d'orientation d'une population cible. Les résultats ultimes des politiques contribuent au plus haut niveau de résultats stratégiques.

- **La GAR est un outil qui aide les responsables à :**

- mieux gérer les risques et les opportunités ;
- prendre des décisions adéquates ;
- tirer des enseignements de l'expérience ;
- prendre des mesures correctives ;
- rendre des comptes et être responsable.

- **Enfin la GAR est un cycle de vie qui suit les étapes suivantes :**

- La phase préparatoire : établissement du processus de planification stratégique ;
- La phase d'évaluation et d'analyse : étude de l'organisme d'un point de vue interne et externe ;
- La phase de conception/définition : élaboration du plan stratégique ;
- La phase de mise en œuvre : concrétisation du plan stratégique
- La phase d'évaluation de l'exécution des tâches.



**Figure 4 Etapes de mise en place de la GAR**

Etant précisé que l'orientation vers les résultats accompagnée de l'implication de toutes les parties prenantes et une responsabilisation à tous les niveaux en tenant compte de toutes les dimensions à haute incidence touchant le secteur de l'eau potable qui peut contribuer énormément à la réussite du processus de planification.

En outre, le pays a besoin de renforcer sa gouvernance et de se doter d'instruments plus performants pour gérer durablement les ressources en eau et apporter des réponses aux problèmes de gestion de l'eau.

A ce titre, le Code de l'Eau et de l'Assainissement place la gouvernance du secteur de l'eau sous la responsabilité du Ministère en charge de l'eau, garant institutionnel de la GIRE et responsable de la planification dans le domaine de l'eau.

Cette gouvernance plus perfectionnée de l'eau se base sur :

- Le renforcement des rôles des institutions intervenant dans le secteur de l'eau et la coordination de leurs attributions ;
- Le développement des ressources humaines et l'amélioration des instruments techniques et financiers de ces institutions ;
- L'institutionnalisation des mécanismes de partenariat entre l'administration, les bénéficiaires et les acteurs de l'eau ouvrant la voie à une réelle participation dans la prise de décision,
- Le développement de la participation du secteur privé pour la réalisation et la gestion des ouvrages et équipements hydrauliques

---

## 4. OUTILS DE PLANIFICATION ET BUDGETISATION POUR LA SONEDE

### 4.1 Le choix du modèle

D'après son rapport d'activité de 2020, la SONEDE vise un taux national moyen de desserte en eau potable de 85% et de 100% respectivement aux horizons 2025 et 2030, soit entre 800.000 et un million d'habitants.

Cet objectif ambitieux est un grand défi notamment pour le SONEDE en tant qu'opérateur national en matière d'approvisionnement de la population en eau potable. Il nécessite non seulement la mobilisation de moyens financiers et des ressources humaines qualifiées mais aussi un véritable changement au niveau des règles de gestion des ressources en eau résiliente aux changements climatiques aux Comores.

La conception d'une stratégie en matière de gestion de l'eau au niveau de la SONEDE est plus que nécessaire en vue de faire face à ces défis.

Le choix d'un modèle stratégique dépend notamment des moyens humains et financiers dont elle dispose, de son environnement interne et externe et de la capacité de la SONEDE à gérer ces enjeux.

**Le modèle de planification fondée sur les enjeux** (sur les objectifs et les résultats), élément clé de la méthode axée sur les résultats « GAR » semble le modèle le plus exhaustif et le plus efficace pour le cas de la SONEDE.

En règle générale, ce modèle s'articule autour des fonctions suivantes :

- La définition de la mission, la vision et les valeurs de la société ;
- L'évaluation des contraintes et des opportunités accompagnée d'une analyse stratégique ;
- Définition des objectifs ;
- La fixation des stratégies adéquates pour atteindre les objectifs ;
- La préparation d'un plan stratégique ;
- La confection d'un plan opérationnel (plan d'action) ;
- La préparation d'un budget ;
- L'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation ;

Ce modèle de planification fondée sur les enjeux peut être rétréci et décliné en quatre phases conformément à **la démarche de la GAR** :

- La phase d'analyse et d'évaluation de la situation ;
- La phase de conception et d'élaboration d'un plan stratégique ;
- La phase de mise en œuvre du plan stratégique ;
- La phase d'évaluation d'examen et de modification.

## 4.2 Les phases de planification

### 4.2.1 Aperçu sur la planification stratégique

La planification constitue une méthode de choix des objectifs et de proposition pour y parvenir. Elle tend à assurer, selon une progression croissante, la satisfaction efficace des besoins grâce à l'utilisation optimale des ressources disponibles et l'établissement de documents prospectifs.

D'un point de vue financier, la planification stratégique réunit la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation.

Généralement, un processus de planification obéit aux étapes suivantes :

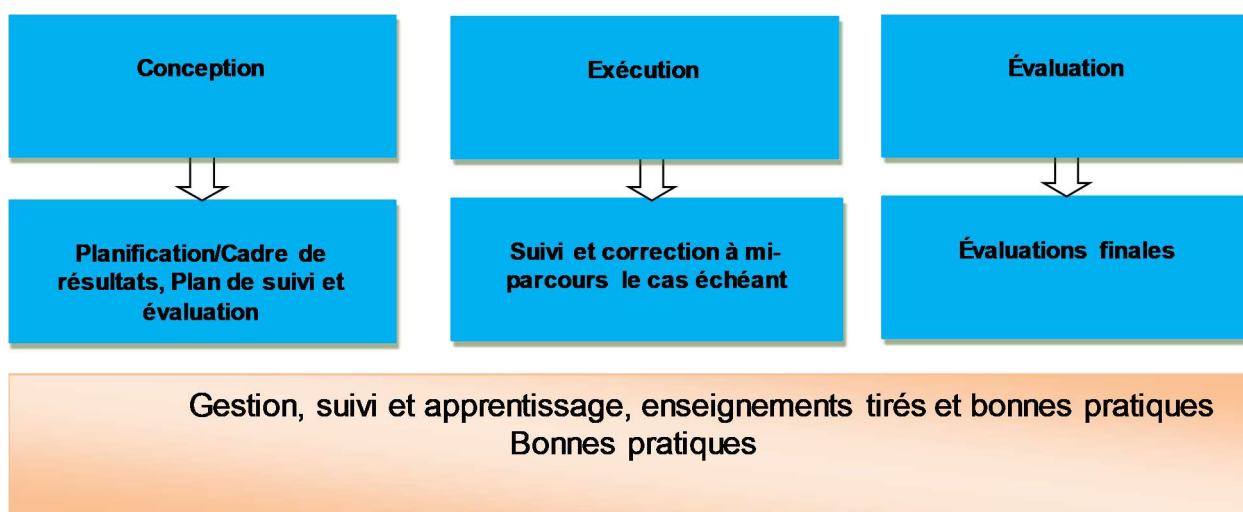


Figure 5 Etapes du processus de planification

En résumé, le but du processus de planification proposé, doit aboutir à l'élaboration des composantes suivantes à savoir :

- **Un plan stratégique**

Le principal résultat du processus de planification stratégique pour la SONEDE est le **plan stratégique** qui est un document :

- ✓ élaboré après avoir effectué le diagnostic stratégique ;
- ✓ utilisé pour communiquer, au sein de l'entreprise et aux parties prenantes, les objectifs de l'organisme, les mesures qui doivent être prises pour les atteindre, ainsi que tous les autres éléments essentiels définis lors de la planification ;
- ✓ énonçant le projet d'avenir, la mission, les valeurs fondamentales et les grandes priorités de la société. Il présente un ensemble de buts à long terme et d'objectifs stratégiques et recense des domaines d'action à exécuter dans le cadre d'un budget axé sur les résultats.

- **un plan d'action (plan opérationnel)**

Il décline la stratégie en actions spécifiques en définissant les produits à fournir et les étapes annuelles à franchir. De plus, il répertorie les activités prévues, indique les ressources disponibles

et présente les indicateurs de performance destinés à mesurer les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs stratégiques.

- **Un budget axé sur les résultats**

Il détermine les ressources nécessaires à la mise en œuvre du Plan stratégique et ce qu'a été décliné par le plan opérationnel ;

- **Un système d'évaluation** du plan stratégique et du plan opérationnel.

**Tableau 3 : Les composantes du processus de planification**

Phases	Cadres / instruments	Horizon temporel
Planification	Vision Stratégique (plan stratégique)	Moyen et long terme (5-10 ans)
Programmation	Plan d'action (plan opérationnel)	Moyen terme (3-5 ans)
Budgétisation	Suivi de l'exécution du budget axé sur les résultats	Annuel
Suivi et évaluation	Evaluation de la stratégie et du plan d'action (opérationnel)	Infra annuel

Pour assurer un degré raisonnable de réussite du contenu de cette planification une démarche participative est un élément essentiel de la phase d'élaboration à la phase d'évaluation des stratégies.

Cette participation constitue, en même temps, une opération de sensibilisation qui revêt une importance capitale en ce sens qu'elle permet aux acteurs de mieux comprendre les différents enjeux liés aux questions de l'eau, tels que les effets du changement climatique et son impact notamment sur la qualité de l'eau.

Comme indiqué précédemment, dans une logique de gestion axée sur les résultats, le processus de planification obéit aux étapes suivantes :

- L'étape d'évaluation et d'analyse de la situation ;
- L'étape de conception et d'élaboration d'un plan stratégique ;
- L'étape de mise en œuvre du plan stratégique ;
- L'étape du suivi et d'évaluation.

Toutefois, et pour la bonne conduite de l'action de planification, une phase préparatoire est à envisager pour la SONEDE et ce avant même l'élaboration du processus de planification. Durant cette phase préparatoire un comité de pilotage sera constitué au sein de l'entreprise. Ce comité veille à la bonne marche des différentes étapes de la planification stratégique conformément aux principes généraux fondés sur une gestion axée sur les résultats.

En outre, on doit s'assurer de l'existence :

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- d'un consensus sur la nécessité d'un processus de planification à travers l'institution d'une démarche participative qui permet d'une part de prendre en compte les préoccupations des acteurs concernés et d'obtenir leur adhésion à la politique menée et d'autre part de spécifier leurs rôles dans le processus complexe de gestion de l'eau potable aux Comores.
- des étapes à suivre pour l'élaboration du processus de planification, la répartition des responsabilités liées à la gestion du processus et le calendrier de réalisation du processus....

**Tableau 4 : Etapes à suivre pour arrêter une stratégie**

<b>Etapes à suivre pour arrêter une stratégie SONEDE</b>
<p>La SONEDE doit définir une vision et des objectifs stratégiques d'une manière participative afin de mobiliser tous les efforts pour atteindre les objectifs. A titre d'exemple ci-après les étapes à suivre pour arrêter une stratégie d'entreprise :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un groupe de travail au sein de l'entreprise (ou un comité de pilotage stratégique) ;</li> <li>• Collecter les documents, études et rapports relatifs aux plans de l'État et aux contrats de performance signés par la Direction Générale avec l'autorité de tutelle et certaines études prospectives de l'entreprise ;</li> <li>• Déterminer les missions à assigner à ce Comité ;</li> <li>• Déterminer une vision sur la base d'études comparatives d'entreprises similaires si c'est possible ;</li> <li>• Développer des orientations stratégiques basées sur l'approche SWOT et le dialogue avec les différentes parties surtout la partie sociale ;</li> <li>• Définir les orientations stratégiques en vue notamment de : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Garantir la pérennité de l'entreprise ;</li> <li>➤ Améliorer la qualité des services fournis aux clients ;</li> <li>➤ Investir dans l'innovation et la diversification des activités à valeur ajoutée</li> <li>➤ Renforcer l'indépendance de la décision de l'entreprise vis-à-vis de l'autorité de tutelle ;</li> <li>➤ Développer des partenariats aux niveaux national et international ;</li> <li>➤ Améliorer la communication interne et externe ;</li> <li>➤ Développer le capital humain de l'entreprise ;</li> <li>➤ Renforcer la responsabilité sociétale de l'entreprise ;</li> <li>➤ Garantir l'équilibre financier ;</li> <li>➤ Discuter des orientations stratégiques dans le cadre de plusieurs réunions notamment dans le cadre des travaux du comité de pilotage stratégique proposé ;</li> <li>➤ Demander aux différentes directions d'élaborer des programmes d'action déterminant leur participation à la réalisation des objectifs avec élaboration des indicateurs de performance en vue d'élaborer un plan opérationnel accompagné des moyens de réalisation notamment financiers (budget) ;</li> <li>➤ Présenter les orientations stratégiques au Conseil d'Administration ;</li> <li>➤ Elaborer un programme de communication pour présenter la vision et les orientations stratégiques.</li> </ul> </li> </ul>

---

#### **4.2.2 L'étape d'évaluation et d'analyse de la situation**

---

La situation actuelle et passée de la SONEDE doit être examinée sous divers angles afin de comprendre l'état actuel de ses activités, les tendances, ainsi que les facteurs qui peuvent avoir une influence sur son avenir.

L'analyse de la situation doit s'appuyer sur des outils permettant de faire une synthèse des données, de les comparer, de les classer par ordre de priorité et de les organiser.

L'analyse SWOT et l'outil le plus connu pour l'élaboration d'une stratégie : («strengths» (forces), «weaknesses» (faiblesses), «opportunities» (opportunités) et «threats» (menaces).

Cet outil aide à évaluer les forces et les faiblesses de l'entreprise, ses opportunités externes et les menaces auxquelles elle est confrontée.

Les forces et les faiblesses sont des outils de diagnostic internes, alors que les opportunités et les menaces sont des outils de diagnostic externes.

En pratique, avant de développer une stratégie d'entreprise, il faut effectuer un double diagnostic : interne et externe de l'entreprise. Le résultat de ce diagnostic, en cohérence avec les objectifs fixés, facilite la détermination des choix stratégiques à retenir.

Diagnostic suivant outil SWOT



**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

**Tableau 5 Diagnostic suivant outil SWOT**

	Positif	Négatif
Origine interne	<p>Forces (Recenser tout ce qui est positif au sein de la SONEDE). Sur quels éléments est-il possible de s'appuyer pour fournir les services ?) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Bonne gouvernance, compréhension des questions stratégiques, connaissance des clients ;</li> <li>- maîtrise des nouvelles réglementations ...</li> </ul>	<p>- Les faiblesses sont ce qui empêche la SONEDE de faire ce qu'elle doit vraiment faire (main-d'œuvre non qualifiée, ressources financières insuffisantes, qualité de l'eau, absence d'entretien des réseaux, risques liés aux conditions climatiques etc...)</p>
Origine externe	<p>Opportunités (Recenser toutes les opportunités qui permettraient de faire progresser l'organisme et qui n'ont pas encore été exploitées) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Appui financier extérieur</li> <li>-Abondance des eaux souterraines ....</li> </ul>	<p>Menaces (Recenser tout ce qui empêche l'organisme d'atteindre ses objectifs (financements intérieurs, relations, sensibilisation, modification des habitudes des consommateurs, ...)</p>

**Diagnostic interne de l'entreprise :**

➤ **Les organes de gouvernance de la SONEDE :**

La SONEDE a un système **organisé** conformément aux dispositions du décret 18-079/PR du 06 Septembre 2018 portant statut de la Société Nationale de Distribution des Eaux.

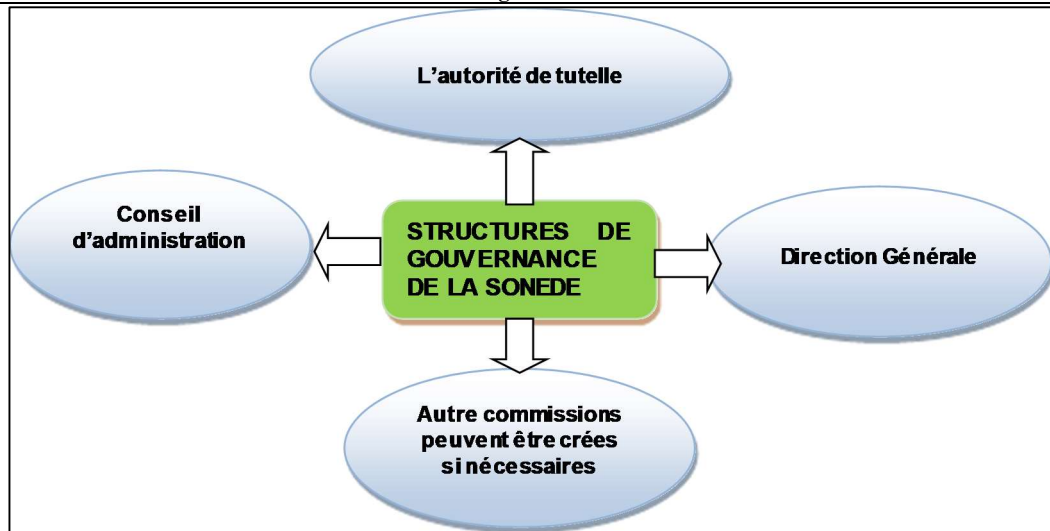


Figure 6 Les structures de gouvernance de la SONEDE

#### ❑ Le conseil d'administration

Une bonne gouvernance en matière de gestion d'eau potable contribuera à atteindre les objectifs relatifs à l'amélioration de la vie socio-économique et sanitaire de la population.

Le conseil d'administration est l'outil de base des structures de gouvernance de l'entreprise. Il joue un rôle central dans la réalisation des objectifs de l'entreprise.

A cet effet, il doit veiller à l'application des dispositions et des mesures qui visent à :

- améliorer les performances de l'entreprise et renforcer sa compétitivité notamment par la concentration des comités d'appui aux travaux des conseils d'administration (comité de stratégie, comité de risque, cellule de gouvernance, etc.)
- maîtriser les risques, notamment liés à la corruption financière et administrative, en envoyant des lettres de réassurance aux organismes financiers, en les encourageant à fournir le financement nécessaire au moyen d'une divulgation exacte et juste des informations financières de l'entreprise ;
- maintenir la pérennité de l'entreprise en évitant les manques dans le domaine de la comptabilité et de la finance ;
- activer la responsabilité sociale de l'entreprise ;
- stimuler et développer les compétences des cadres et des employés au sein de l'entreprise.

La première étape dans la mise en œuvre de pratiques de bonne gouvernance consiste à déterminer les pouvoirs appropriés des intervenants dans le processus de gestion de l'eau et les limites à ne pas dépasser. Il est donc préférable que les membres du Conseil soient solidaires les uns des autres et placent les intérêts de l'entreprise au centre de leurs intérêts.

Pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités dans toute la mesure du possible :

- il faut que la composition du conseil d'administration soit définie en tenant compte de l'efficacité et la spécialisation des membres ;
- lors de l'exercice de leur fonction, les membres du Conseil d'Administration doivent être vigilants et intègres ;

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- lors de la prise de décision, les membres du Conseil d'Administration doivent être objectifs et impartiaux.

Pour permettre aux membres du Conseil d'administration de s'acquitter convenablement de leurs fonctions, ils peuvent être assisté à titre d'exemple par :

- **Un Comité de gestion des risques :**

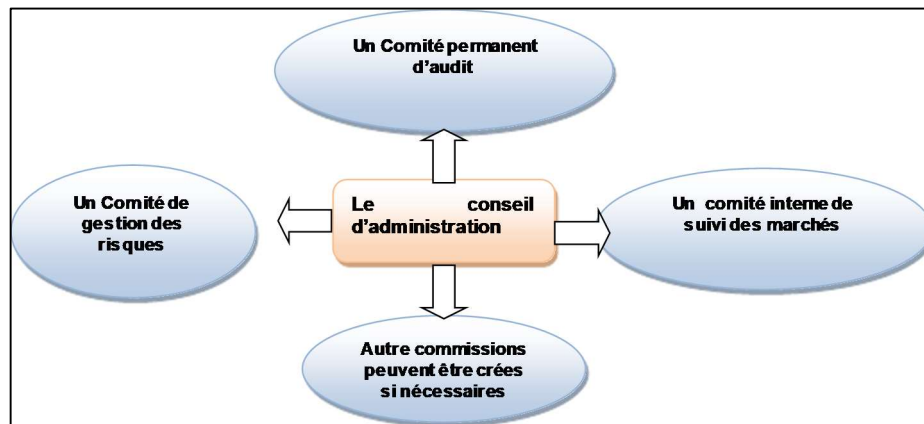
Les principales fonctions de ce comité sont :

- L'élaboration, le suivi et l'actualisation des objectifs en matière de risques ;
- Le contrôle des risques les plus importants et l'évaluation de l'efficacité des mesures prises ;
- L'assurance que la gestion des risques est adaptée aux meilleures pratiques et en conformité avec les lois en vigueur.
- La Fourniture au Conseil d'Administration d'un avis sur l'identification, la mesure et la surveillance des risques

- **Un Comité permanent d'audit**

Le rôle du comité dans le domaine du contrôle interne est de :

- Fournir un avis sur le système de contrôle interne approuvé par la Direction Générale et le soumettre à l'approbation du Conseil d'Administration.
- Examiner les lacunes du système de contrôle interne et proposer les réformes nécessaires.
- Examiner les états financiers intermédiaires et annuels avant de les présenter au conseil d'administration et de les divulguer.



**Figure 7 Organigramme des organes de direction de la SONEDE proposés**

Pour sa part, la Direction Générale de la SONEDE doit être dotée des exigences fondamentales d'une bonne gouvernance à savoir :

- Un système de contrôle interne et son rôle dans le déploiement de la gouvernance au sein de l'entreprise ;
- Un système de contrôle de gestion (comment exploiter les études stratégiques, les plans, les objectifs et les tableaux de bord)
- Un système de gestion des risques (définition des risques et leur typologie / aperçu sur les méthodes de préparation d'une cartographie des risques, / techniques de gestion des risques et les principales références utilisées en la matière).

Ces trois systèmes de gestion permettent d'une part au décideur d'évaluer le rendement de l'entreprise d'une manière exhaustive, objective et instantanée et l'aide à la prise de la décision adéquate et d'autre part, ils assurent la garantie des équilibres financiers et sociaux de l'entreprise.

### □ La Direction Générale de la SONEDE

La SONEDE est le gestionnaire du service public d'approvisionnement en eau potable. En vertu de l'article 64 du Code de l'Eau et de l'Assainissement elle assure :

- la production, le transport et la distribution de l'eau potable ;
- l'exploitation, l'entretien et le développement des installations de captage de traitement et de distribution de l'eau potable ;
- le contrôle de qualité de l'exploitation du service public de distribution d'eau potable ;
- la constitution d'un patrimoine hydraulique de l'Etat et sa gestion sur tout le territoire du pays et la mise en place d'une politique commerciale et de recouvrement.

Les fonctions de la SONEDE peuvent être classées en cinq catégories :

- **Fonction administrative** : La planification et la réalisation d'étude, pour l'ensemble des infrastructures et ouvrages nécessaires au captage, à la production, au transport et à la distribution de l'eau potable à côté de la définition, la mise en œuvre, et le contrôle de la réalisation des objectifs (prendre les mesures correctives nécessaires au sein de l'entreprise au moment opportun) ;
- **Fonction de production et d'approvisionnement de l'eau potable (fonction technique)** : l'ensemble des activités qui assurent la production, le transport, la distribution de l'eau potable à côté des activités d'exploitation, de l'entretien, et le développement des installations de captage, de traitement de l'eau potable ;
- **Fonction commerciale** : l'ensemble des activités relative à la mise en place d'une politique commerciale et de recouvrement en tenant compte du respect de la grille tarifaire convenue avec le maître d'ouvrage (Ministère chargé de l'Eau) et de l'information des usagers du service public d'approvisionnement d'eau potable sur la qualité et le prix de l'eau distribuée ;
- **Fonction financière** : La gestion financière des ressources et des emplois de l'entreprise tout en veillant à préserver l'équilibre financier notamment la gestion financière pour l'ensemble des infrastructures et ouvrages nécessaires au captage, à la production, au transport et à la distribution de l'eau potable ;
- **Fonction ressources humaines** : gestion des ressources humaines dans un souci du respect des principes régissant le service public à savoir le principe d'égalité des usagers devant le service public, le principe de continuité du service public et le principe de d'adaptation du service public.

À côté de ces fonctions, la SONEDE doit gérer un environnement global, au sein duquel figure l'environnement spécifique, à savoir notamment la résilience du patrimoine hydraulique et la qualité de l'eau aux changements climatiques.

Pour assurer l'exécution de ces fonctions, et d'après l'article 24 du décret de 2018 portant statut de la SONEDE, la Direction Générale comprend :

- Un Directeur Général ;
- Un Directeur Général Adjoint ;
- Un Directeur Technique;
- Un Directeur Commercial;
- Un Directeur des Affaires Administratives et Financières ;
- Un Directeur des Ressources Humaines ;
- Un Directeur Régional dans chaque Ile.

Cette organisation administrative peut être complétée par :

- ❑ **Une cellule de planification et de contrôle de gestion** rattachée à la Direction Générale contribuant au pilotage stratégique, opérationnel et à la prise de décision par l'application de dispositifs permettant de suivre, d'analyser et de corriger la gestion de l'entreprise. A cet effet il peut être chargé de:
  - ✓ L'élaboration des projets de plans d'action à court et moyen termes, en adéquation avec les orientations stratégiques et directives arrêtées en matière d'élaboration des budgets ;
  - ✓ L'élaboration des projets de plans annuel et à moyen terme en matière d'investissement et d'exploitation ;
  - ✓ La coordination et le suivi de l'exécution du plan d'action et du budget annuel ;

La détermination et l'analyse des écarts entre les réalisations approuvées et les prévisions budgétaires et l'élaboration du reporting périodique sur l'activité

Bref, parmi les tâches les plus importantes de ladite cellule est la préparation et le suivi de l'exécution du contrat programme.

#### ➤ **Le contrat programme**

Le contrat-programme est un acte important dans la vie de l'entreprise dans la mesure où d'une part il recense ses potentialités et les mobilise et clarifie d'autre part Les obligations mises à la charge de chacune des deux parties contractantes (la SONEDE et l'Etat). Il constitue à cet effet un outil précieux de gestion.

Un contrat-programme triennal est un accord négocié entre l'Etat actionnaire et l'entreprise tendant à fixer les droits et obligations de chacune des deux parties.

Les droits de l'Etat, qui constituent les obligations d'une entreprise publique, consistent en la réalisation d'une ou plusieurs missions assignées à l'entreprise et ce dans les meilleures conditions économiques et financières possibles. En contrepartie, l'Etat doit assurer le cadre optimal requis pour la réalisation de la mission de l'entreprise.

**Le contrat-programme doit comporter principalement (Voir également Annexe 1 du présent livrable):**

- 1) Une définition précise de la mission confiée à l'entreprise ;
- 2) Un état de référence (normes) des conditions de la mission ;
- 3) Une appréciation de l'état actuel de réalisation de la mission et des conditions économiques et financières de son exécution ;
- 4) les objectifs à atteindre et les engagements de la SONEDE par exemple :
  - Pérennité de l'eau et amélioration de l'approvisionnement de l'eau notamment en milieu rural ;

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- Amélioration de la qualité de l'eau et du service rendu à la population ;
- Renforcement du service d'entretien et d'exploitation des installations ;

Pour atteindre ces objectifs, des moyens doivent être mis en place à l'instar de :

- La mobilisation de personnel qualifié et formé ;
- La mobilisation des ressources financières ;
- Le Renforcement des sévices régionaux de la SONEDE,
- L'amélioration de la gouvernance par l'installation des structures d'audit, de gestion des risques, l'élaboration d'un plan stratégique et plan opérationnel basés sur les résultats ...

5) Les moyens à mettre en œuvre (par l'Etat) pour la réalisation des objectifs

- L'apport financier ;
- La fixation du tarif;
- Les mécanismes de recouvrement des arriérés de paiement au titre de la consommation d'eau à la charge des citoyens ou des services de l'Etat.....

6) L'exécution et le suivi du contrat programme : elle peut être assurée par la structure chargée de la planification en collaboration avec le contrôleur de gestion de l'entreprise en vue de :

- la préparation du contrat programme ;
- la préparation des rapports de suivi et d'exécution du contenu du contrat programme et sa révision si nécessaire.

Un comité de suivi peut être aussi créé regroupant des représentants de la SONEDE, le contrôleur financier de la SONEDE, un représentant du conseil d'administration issu du Ministère chargé de l'Eau et un représentant du Ministère des Finances ...

7) des tableaux annexes résumant:

- Les objectifs qualitatifs et quantitatifs pour la période couverte par le contrat programme ;
- Le programme d'intervention prévue au titre des opérations d'entretien et d'exploitation du réseau d'eau potable et la liste d'acquisitions des équipements pour la période couverte par le contrat programme ;
- Une projection des comptes de l'entreprise arrêtés sur la base des objectifs prévus pour la période couverte par le contrat programme ;
- Le résumé des créances non recouvrées (arriérés de paiement) au titre de la consommation de l'eau ....

□ **Une cellule de la bonne gouvernance** rattachée à la Direction Générale, chargée de promouvoir les règles d'éthique et de bonnes pratiques, de la mise en place et le suivi des systèmes et mécanismes de gouvernance notamment la transparence et l'intégrité... Parmi ses objectifs généraux:

- Evaluer le rendement de l'entreprise par rapport à des objectifs préétablis : évaluer les réalisations par le biais des estimations puis par les attentes ;
- Fixer les objectifs au niveau stratégique en coordination avec les différents organes et directions concernés en vue de d'harmoniser ces objectifs avec les missions décernées à l'entreprise et ses capacités financières et personnelles ;

- Décliner les objectifs principaux en objectifs secondaires et déterminer les responsabilités (la redevabilité, le questionnement, l'évaluation objective...);
- Fixer des indicateurs de mesure de rendement selon les techniques scientifiques établies;
- Assurer le suivi et la vigilance pour une mise à jour continue des objectifs et veiller à ce que ces objectifs soient réalistes ;
- Préparer un modèle d'évaluation issu de la réalité de l'entreprise pour évaluer les capacités des individus avec les différentes parties prenantes ;
- Utiliser des critères et indicateurs de mesure de réalisation d'objectifs SMART;
- Relier la stratégie au budget / préparer le budget selon la gestion budgétaire par objectif;
- Entraîner les responsables à la qualité de l'évaluation et du suivi continu avant et après l'évaluation en tenant des réunions régulières d'évaluation ;
- Programmer des sessions de formation sur les outils d'évaluation et sensibiliser les responsables sur l'importance du suivi et de l'évaluation ;

Les exigences fondamentales pour la réussite d'une cellule de gouvernance sont essentiellement :

- La conviction de la Direction Générale en la participation du responsable de la cellule de gouvernance aux travaux des comités les plus importants et son invitation à assister, d'une manière permanente, aux travaux du Conseil d'Administration.
- L'acquisition d'une formation adéquate afin de bien assumer ses missions.
- La mise en place d'un système de contrôle interne et son rôle dans le déploiement de la gouvernance dans l'entreprise.
- La mise en place d'un système de contrôle de gestion (comment exploiter les études stratégiques, les plans, les objectifs et les tableaux de bord ?)
- La création d'un système de gestion des risques (définition des risques et leur typologie / aperçu sur les méthodes de préparation d'une cartographie des risques, / techniques de gestion des risques et les principales références utilisées en la matière).

La tâche principale de ladite cellule est la préparation et le suivi du **contrat de performance**.

#### □ Le contrat de performance.

D'après l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) : « la gouvernance d'entreprise est le système qui oriente et définit l'activité de l'entreprise et décrit ses droits et ses obligations envers les différentes parties prenantes et fixe les règles et les procédures nécessaires pour prendre des décisions dans le cadre de la relation de la direction de l'entreprise avec le conseil d'administration, les actionnaires et le reste des parties intervenantes »

Ces droits et obligations doivent être consignés au moyen de contrat appelé « **contrat de performance** »

Le contrat de performance est un document établi entre l'entreprise publique et l'Etat et fixe un ensemble d'engagements qui incombent à toutes les parties prenantes afin d'accroître la rentabilité de l'entreprise et de garantir sa pérennité (un des mécanismes de la gestion estimative).

Ce contrat permet à la SONEDE de :

- Développer et améliorer son activité et ses prestations rendues et de consolider l'élément de la gouvernance ;

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- Déterminer le volume de ses interventions futurs ;
- Etablir un certain nombre de programmes pour l'amélioration de son rendement comme l'élaboration d'un diagnostic technique détaillé, l'élaboration du programme pour l'entretien des installations et des services ...

Ce contrat éclaircit les réalisations de la SONEDE et diagnostique les problématiques qui pourraient empêcher la réalisation des objectifs préétablis afin de les prévenir.

### **Descriptif général d'un contrat de performance entre SONEDE/ETAT**

Le contrat de performance conclu entre l'Etat (Ministère de tutelle de la SONEDE et le Ministère chargé des finances) et par la SONEDE pour une durée généralement de 3 à 5 ans. Il détaille les principaux engagements des parties, les niveaux de performance à atteindre et les modalités de suivi du contrat :

- Engagements conjoints de l'Etat et de la SONEDE, notamment pour ce qui concerne le processus de planification relatif notamment à la gestion des projets d'investissement, la communication des données, etc.
- -Engagements de l'Etat : évolution de la gouvernance de la SONEDE, application des mécanismes de fixation des tarifs, le paiement des factures de l'administration, le financement des investissements, etc.
- -Engagements de la SONEDE : réorganisation interne (selon stratégie définie et validée), modernisation de la gestion commerciale, réalisation du plan d'intervention à la charge de la SONEDE (notamment les extensions, l'entretien et les renouvellements de réseaux, les zones rurales à desservir ...).
- les niveaux de performance à atteindre mesurables par des Indicateurs de performance et objectifs :
  - Qualité du service : pressions, qualité de l'eau, extension du service (réseaux et branchements), réclamations reçues et traitées (avec délai maximum), etc.
  - Performance du système AEP : indices linéaires de pertes et de casses, rendements énergétiques des stations, etc.
  - Performance commerciale : taux de facturation, taux d'encaissement, éventuelles, activités commerciales à développer, etc.
  - Performance financière : atteinte des valeurs cibles des ratios (bilan, activité, trésorerie) caractérisant le retour à l'équilibre financier ;
- Suivi du contrat : peut être assuré par la cellule de gouvernance au sein de la SONEDE et le cas échéant par un éventuel auditeur externe.

L'ensemble des mesures de sécurisation et d'accroissement des revenus, ainsi que celles de rationalisation des coûts figureront dans le contrat programme.

#### **Diagnostic externe :**

La SONEDE évolue, actuellement, dans un environnement, en matière de gestion de l'eau potable, influencé par plusieurs contraintes et chaque contrainte a ses spécificités et requiert des propositions d'amélioration.



### ➤ Spécificités réglementaires :

Actuellement, la situation réglementaire dans laquelle évolue la SONEDE est caractérisée par une certaine ambiguïté imputable notamment à :

- L'absence d'un Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau qui découle de la politique nationale de l'eau.
- la multiplicité des plans de gestion de l'eau prévus par le nouveau Code de l'Eau ;
- Le manque de textes réglementaires d'accompagnement du transfert des compétences en matière de décentralisation surtout au profit des communes (le libre choix qui leur avait été laissé par le code de l'eau soit de gérer directement le service, soit d'en confier la gestion à un tiers en délégation de service public) ;

L'article 63 du Code de l'Eau et de l'Assainissement prévoit que « *les Communes, en leur qualité de maître d'ouvrage délégué du service public d'approvisionnement en eau potable, confient la gestion du service public de distribution d'eau potable à la société nationale chargée de la distribution de l'eau en vertu de la réglementation en vigueur* ». Ce même article ouvre la possibilité dans le cas où la SONEDE ne serait pas en mesure de gérer ce service public, au Conseil des Ministres, après avis de l'Autorité de Régulation, de confier par dérogation la gestion de ce service public à une autre personne morale de droit public ou privé.

L'article 62 du Code de l'Eau et de l'Assainissement ajoute que « *Dans le cas de la décentralisation, l'Etat délègue aux communes, aux conditions qu'il définit, conformément à la présente loi, sa compétence de maître d'ouvrage du service public en eau potable et en assainissement* ». Ces dispositions placent la SONEDE devant le dilemme de ne pas pouvoir étendre ses activités selon ses prévisions et également de voir l'extension géographique de son périmètre d'intervention dépasser la possibilité de renforcement de ses moyens humains et matériels.

En contrepartie, les communes trouvant que la SONEDE n'a pas les moyens de gérer correctement le service public de l'approvisionnement en eau potable de la commune, auront du mal à trouver des compétences nationales pouvant gérer un réseau qui deviendra de plus en plus complexe de par le fait de la multiplication des branchements individuels exigés par les usagers

- Le manque d'une réelle déconcentration des pouvoirs de l'échelon central au profit des directions régionales qui devraient avoir la capacité effective de représenter la Direction Générale de l'Eau, des Mines et de l'Energie (DGME) et celui de la Direction Nationale des Eaux (DNE) à l'échelon local ;

A cela s'ajoute une certaine situation de fait due notamment à :

- La difficulté rencontrée au niveau de la reconnaissance d'un monopole au profit de l'entreprise nationale SONEDE. Cela présenterait un double inconvénient, d'une part de ne pas respecter les règles de la concurrence, d'autre part de ruiner des initiatives locales pertinentes des ONG gestionnaires de réseau, avec un risque non négligeable de provoquer un conflit de compétences local ;
- La difficulté au niveau de la gestion de l'eau potable par les communautés d'usagers ;
- La difficulté d'assurer la gouvernance du système de l'eau et à mettre en vigueur les textes applicatifs du Code de l'Eau pour le Ministère chargé de l'Eau.

### ➤ Spécificités techniques, climatiques et enjeux environnementaux

La gestion et l'exploitation de l'eau potable dans le pays est effectuée dans un environnement menaçant du fait notamment de :

- l'éruption volcanique : les déversements de poussières provenant de l'éruption volcanique peuvent polluer les citernes et affecter la qualité de l'eau qui alimente la population locale ;
- la déforestation : les populations qui résident à la campagne défrichent, déboisent et pratiquent les brûlis dans les forêts .Ces actions déstabilisent les forêts et provoquent des changements de l'écosystème ;
- la faible sécurisation des périmètres de protection des captages en raison des défrichements et déboisements opérés à proximité de ceux-ci et dans leur périphérie et de l'utilisation de pesticides consécutive à la mise en culture des espaces défrichés ou déboisés ;
- des inondations qui peuvent causer des dégâts aux installations d'eau potable et une saturation des infrastructures et débordement des latrines... ;
- la sécheresse qui constitue une situation à risque car elle provoque un assèchement des ressources en eau mobilisées ;
- le déficit en matière d'équipements : il s'agit d'un déficit structurel d'équipements en matière d'approvisionnement en eau potable accompagné d'une vétusté de l'infrastructure ;

Ainsi, les défis climatiques que le pays doit relever pour garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau potable, gérés de façon durable passe par la mise en œuvre de projets de grande envergure. Cette action va contribuer non seulement à assurer une meilleure alimentation en eau potable pour la population notamment dans les zones rurales à travers l'augmentation de l'accès aux sources existantes et de leur exploitation durable, mais aussi à assurer une protection des sources d'eau et des infrastructures face aux risques climatiques et le traitement pour améliorer la qualité de l'eau distribuée.

La réalisation de tels projets, va permettre à la SONEDE d'accélérer l'opération d'adduction d'une eau pérenne et de qualité.

Or les capacités financières de l'Etat restent très limitées. En effet, le Ministère chargé de l'Eau n'a pas dans ses procédures de programmer et de prévoir dans son budget les crédits nécessaires au titre de l'investissement dans la mobilisation et la distribution de l'eau, dans l'entretien des réseaux et dans le traitement de l'eau. Cette absence de dotation budgétaire de l'Etat, est accompagnée par la rareté des ressources propres imputable à un faible taux de recouvrement des factures de consommation d'eau potable et la presque gratuité de l'eau. La mobilisation des ressources financières repose presque sur des ressources extérieures.

### ➤ Spécificités liées à la qualité, la pénurie et la tarification de l'eau et au genre

#### • La qualité de l'eau potable :

L'eau est considérée comme potable lorsqu'elle est propre, consommable et non nuisible à la santé de la population locale.

Même si la quantité insuffisante d'eau distribuée à la population locale est traitée avant d'être distribuée, un bon nombre de la population consomme de l'eau insalubre.

En effet, l'acheminement de cette ressource est effectué dans des tuyaux vétustes qui modifient l'état biologique de cette ressource car certaines infrastructures sont anciennes, et fuient outre le manque de gestion de déchets et d'assainissement ce qui affecte la qualité de l'eau.

Force est de constater que face à cette situation, la santé du grand public est en danger par des maladies hydriques.

D'après Green Climate Fund, aux Comores « Dans l'ensemble, la qualité de l'eau est compromise par les facteurs suivants :

- i) l'intrusion d'eau salée dans les aquifères côtiers (intrusion liée à l'élévation du niveau de la mer) ;
- ii) la sédimentation des sources d'eau pendant et après les épisodes de pluies intenses ;
- iii) la baisse des taux de recharge des sources d'eau due à la diminution des précipitations, à l'augmentation des températures et à l'accroissement du ruissellement des eaux de surface. Des facteurs non climatiques, notamment l'absence de régime de gestion des déchets ou des eaux usées et de mécanisme de protection des sources d'eau, aggravent les problèmes. »

- **La pénurie de l'eau potable :**

Elle est imputable à plusieurs facteurs dont notamment :

- une forte urbanisation (accroissement de la demande).
- l'insuffisance de la production d'eau due au manque d'investissement dans le secteur de l'eau (réalisation des branchements d'eau ...) vu les moyens financiers très limités ;
- les coupures et le manque d'électricité lors du remplissage des citernes de stockage
- le manque de pompes de réserves qui provoquent les chutes de la pression....
- les fuites qui se produisent lors de la circulation de cette d'eau dans les tuyaux

En cas de pénuries d'eau, les femmes deviennent la potentielle victime, pour s'alimenter ; elles parcourent une longue distance à la recherche d'un approvisionnement d'eau potable.

- **La tarification**

L'eau potable est presque gratuite, un grand nombre de la population s'approvisionne aux bornes fontaines publiques qui sont presque gratuites. Ce manque de volonté de la population locale constitue un frein pour la gestion de l'eau potable. Ces habitants cotisent uniquement pour la mise en place des bornes fontaines ou le renouvellement des robinets en panne.

Le tarif pratiqué est dérisoire et n'est pas fondé sur des données réelles d'exploitation et ne couvre guère les charges d'exploitation ni de la SONEDE ni des Comités de Gestion de l'Eau.

Cette situation ne peut qu'engendrer qu'une faible rentrée de ressources propres pour la SONEDE ce qui la place devant une situation d'inconfort financier et peut être l'impossibilité d'honorer ses engagements, voire même d'accomplir convenablement sa mission.

En outre et en l'état actuel des choses, la SONEDE rencontre une difficulté dans la généralisation de son réseau : Sur les 15 zones objet du projet seulement la zone 14, la zone 15 et la ville de Mutsamudu disposent d'un réseau géré par la SONEDE ; l'ensemble des autres réseaux sont gérés par la communauté.

A cela s'ajoute que les taxes parafiscales instituées par les articles 136 et 137 du code de l'eau et de l'assainissement au titre de l'utilisation de l'eau à des fins autres que domestiques (principe utilisateur-payeur) et au titre des activités contribuant à la pollution des ressources en eau et de l'environnement (principe pollueur-payeur) reviennent au profit de l'Agence Nationale de

Régulation du Service Public d'Approvisionnement et Gestion des Ressources en Eau et servent, en priorité, au financement du secteur de l'eau.

Le tarif appliqué doit garantir les grands équilibres financiers de la SONEDE d'une part et doit tenir compte de la situation socio-économique des ménages notamment les ménages à faibles revenus

La grande question qui se pose à ce niveau c'est comment garantir l'adhésion des ménages dans le circuit SONEDE et par conséquent leur régularité dans le paiement des factures ?

A notre avis seul, le lancement d'une étude relative d'une part à la tarification de l'eau potable au niveau national spécifiant le mode de gestion notamment par la SONEDE et celui par les Comités de Gestion de l'Eau et la capacité des ménages à payer leur consommation en eau d'autre part.

Néanmoins et à la demande de Monsieur le Ministre en Charge de l'Eau une note a été établie sur la tarification de l'eau et qui est annexée au présent livrable (voir **Annexe 2**)

- **Dimension genre**

La politique nationale du pays tient compte de l'équité et de l'égalité de genre en ce qui concerne la participation équitable des femmes dans les décisions relatives aux projets d'eau et d'assainissement.

Les femmes jouent un rôle déterminant dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau pour les utilisations domestiques et dans de nombreux cas l'utilisation agricole.

Cependant, le manque infrastructures d'eau potable et d'assainissement dans les zones rurales :

- augmente la distance à parcourir par les femmes pour aller puiser de l'eau ;
- favorise l'insalubrité dont sont victimes les femmes en premier lieu car ces dernières assument l'essentiel des tâches domestiques.

Ainsi, l'analyse de l'environnement consiste à recueillir des faits et à analyser des tendances qui donnent une idée objective de la place de la SONEDE dans l'environnement au sein duquel elle évolue, ainsi que les pressions externes et internes et les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur son avenir et la concrétisation des buts et objectifs généraux.

Chaque étape du processus peut faire l'objet d'une analyse (par le biais des questionnaires, des entretiens, des enquêtes publiques, des débats...) tout en favorisant la participation de toutes les parties prenantes.

Ainsi, de par leurs rôles déterminant dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau les femmes peuvent contribuer à la sauvegarde de l'eau lors des utilisations domestiques et voire même l'utilisation agricole.

Le fait de voir participer les hommes et les femmes dans les rôles influents à tous les niveaux de la gestion de l'eau peut accélérer la réalisation de la pérennité de cette ressource.

#### **4.2.3 L'étape de conception et d'élaboration d'un plan stratégique**

La planification stratégique et opérationnelle proposée pour la SONEDE se fonde sur le concept de gestion axée sur les résultats définis comme étant fondamentaux pour la gestion de la planification, de la budgétisation, de la mise en œuvre, du suivi et de la communication des activités de programme.

## Le plan stratégique

Dans ce cadre, Le plan stratégique de la SONEDE doit énoncer notamment le projet d'avenir, la mission, les valeurs fondamentales et les grandes priorités de la société. Il doit préciser en outre les objectifs et formuler les stratégies et les résultats escomptés en relation avec les moyens financiers et humains de l'entreprise et compte tenus des enjeux et des risques auxquels la société pourra confronter plus précisément les aléas climatiques et le problème de coordination avec les autres acteurs concernés par la gestion de l'eau aux Comores

### □ Définition de la vision de l'avenir, la mission et les valeurs de l'entreprise

#### ✓ La vision :

La vision est une définition des orientations stratégiques de l'entreprise. C'est une courte description de l'environnement que l'on souhaite créer par le biais de la mise en place de l'action envisagée. Cette vision devrait être décrite en termes généraux pour donner une vue d'ensemble. Il s'agit d'une description générale des effets à long terme que l'on souhaite provoquer avec l'action envisagée.

L'énoncé du besoin qu'on tente de pallier, facilitera la mise au point de la vision. Les méthodes ou objectifs sont les moyens que l'on met en œuvre pour répondre au besoin cerné.

La détermination d'une vision stratégique peut être effectuée sur la base d'études comparatives d'entreprises similaires

La vision suivante peut être proposée pour la SONEDE : « **D'ici 2030 la SONEDE va devenir une entreprise citoyenne et performante comparables aux différentes entreprises reconnues à l'échelle régionale capable d'assurer la disponibilité d'une eau potable, de qualité acceptable et résiliente aux changements climatiques**».

**Cette vision permet de se faire une idée claire de l'avenir de l'organisme.**

#### ✓ la mission de la SONEDE

C'est une description pratique de la mission de la société et la manière dont elle est exécutée. Elle est généralement énoncée par le statut de création de la SONEDE.

La mission actuelle permet-elle de répondre aux besoins de la population en eau potable, d'une qualité acceptable et résiliente au changement climatique ?

#### ✓ L'énoncé des valeurs

L'énoncé des valeurs énonce les principes auxquels l'organisme souscrit et qui guident son action. Ces valeurs concernent notamment l'intégrité, l'honnêteté, l'efficacité, le travail d'équipe, l'égalité ...

### □ Précision des objectifs et formulation des stratégies et des résultats escomptés

#### ✓ Précision des objectifs

Les objectifs sont des résultats spécifiques mesurables qui aident à atteindre l'objectif final à court terme. Chaque but contient des objectifs stratégiques qui reflètent les priorités de l'organisme dans sa recherche d'un équilibre entre la réalisation des buts (à long terme) et la réponse apportée à la situation actuelle de l'entreprise.

La stratégie ne sera viable que si les objectifs fixés sont :

- réalistes, en fonction des éléments recueillis quant à l'environnement interne et externe de l'entreprise
- mesurables et vérifiables, de manière fiable, chiffrée et objective;
- limités dans le temps.

Pour impliquer les collaborateurs à la vision, aux buts et aux objectifs de l'entreprise, un **plan d'action** doit être élaboré. Cela se traduit par une répartition de tâches. Tous les départements de la société doivent s'y mettre pour aboutir aux résultats préalablement fixés.

### ✓ Les indicateurs liés aux objectifs :

Comment concevoir des indicateurs de référence dans le cadre d'une évaluation ?

Un indicateur est la mesure d'un objectif à atteindre. L'indicateur produit une information synthétique quantifiée permettant d'apprécier les divers aspects d'une stratégie.

Chaque objectif est doté d'une batterie d'indicateurs.

On peut donc distinguer trois grandes catégories d'indicateurs pour le cas de la SONEDE :

- Les indicateurs de performance : **les indicateurs d'efficacité, les indicateurs d'efficience, les indicateurs d'impact**
- les indicateurs d'environnement ou de contexte qui reflètent les contraintes générales ;
- les indicateurs de moyens (ou d'intrants ou de ressources) et d'activités (ou d'extrants) ;
- les indicateurs de résultats finaux ou de performance ;

Les indicateurs choisis doivent, de manière générale, présenter les qualités suivantes :

- Être pertinent : refléter réellement ce qu'il est censé mesurer, et avoir un rapport direct avec l'objectif qu'il illustre ;
- Être synthétique et sélectif : il doit se rapporter à un élément suffisamment substantiel ou concentrant les enjeux de la coopération ;
- Être clair et facile à appréhender ;
- Être précis;
- Être fiable : Les données doivent être comparables dans le temps et régulièrement actualisées ;
- Être utile : L'indicateur a vocation à appuyer le pilotage et/ou la prise de décision ;
- Être légitime (les partenaires et utilisateurs de l'indicateur le considèrent-ils comme précis, fiable et pertinent ?).
- Être responsabilisant : s'il s'agit d'un indicateur de résultat.

### ✓ Détermination des stratégies

La stratégie vise à faciliter la réalisation des objectifs si les moyens sont disponibles notamment les ressources humaines qualifiées et les ressources financières.

La stratégie est la méthode employée pour réaliser les buts et les objectifs. Elles représentent le meilleur choix d'actions possibles à mener pour réaliser les objectifs ou obtenir les résultats attendus.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Les objectifs et les résultats attendus doivent être formulés d'une façon claire et comportant des indicateurs pertinents.

**La planification stratégique veut dire notamment : Tracer l'avenir de l'entreprise en :**

- définissant les orientations, les axes d'intervention et les objectifs stratégiques en commençant par définir les besoins et les résultats souhaités ;
- déterminant surtout les indicateurs de résultats qui seront utilisés ;
- déterminant les grands axes prioritaires et les indicateurs de leur mise en œuvre ;
- Fixant les cibles afférentes à atteindre.

**Tableau 6 Les bonnes pratiques d'élaboration d'une planification stratégique**

<b>ELEMENTS DE CONTENU</b>	<b>LES BONNES PRATIQUES</b>
<b>Processus d'élaboration</b>	Participatif et inclusif, en particulier aux échelons régionaux et locaux et de la société civile
<b>Introduction</b>	Sujet bien introduit et problématique bien posée.
<b>Contexte</b>	Contexte sectoriel bien articulé au contexte national et international
<b>Analyse de la situation ou diagnostic</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostic bien documenté avec des données statistiques à l'appui</li> <li>• Présentation du bilan de la période précédente pour mettre en exergue les acquis</li> <li>• Bonne visualisation des forces et des faiblesses</li> <li>• Analyse des besoins de financement</li> </ul>
<b>Cadre stratégique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vision, valeurs et missions bien identifiées.</li> <li>• Claire formulation des objectifs et des résultats comportant des indicateurs pertinents</li> <li>• Axes stratégiques pertinents et correctement formulés.</li> <li>• Axes stratégiques comme solutions pertinentes pour résoudre les problèmes identifiés</li> </ul>
<b>Modalités de mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claire définition d'un dispositif institutionnel de mise en œuvre, dont l'articulation avec les acteurs concernés et leurs objectifs et moyens propres</li> <li>• Stratégie déclinée en programmes, projets et activités...</li> <li>• Responsables de la mise en œuvre identifiés</li> </ul>
<b>Cadre de suivi-évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organes de suivi et leur composition sont spécifiés</li> <li>• Supports de suivi identifiés</li> </ul>
<b>Cadre de coordination et d'intégration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse d'impact sur les autres secteurs socioéconomiques réalisée.</li> <li>• Analyse des chevauchements, synergies et possibles contradictions avec autres intervenants.</li> <li>• Possibilités de programme intégré avec d'autres secteurs, sur une base nationale ou régionale, identifiées</li> </ul>

---

#### **4.2.4 L'étape de la mise en œuvre : le plan opérationnel et budget**

---

##### **□ Élaboration d'un plan opérationnel (plan d'action)**

« L'établissement de plans d'action est le processus qui oriente les activités quotidiennes d'un organisme ou d'un projet. Il s'agit de planifier ce qui doit être fait, quand cela doit être fait, qui doit le faire et quelles ressources et quels moyens sont nécessaires pour y arriver. » [Source : Shapiro, J., Strategic Planning Toolkit]

Le plan d'action est donc un outil d'opérationnalisation permettant de prioriser les actions suite à la réalisation d'une stratégie. Il permet entre autres de décrire en détail l'échéancier et les ressources budgétaires pour chacune des actions, ainsi que les parties responsables de sa mise en œuvre.

Le plan d'action est un document de planification dans lequel figurent des informations détaillées sur les étapes qui seront suivies pour atteindre le résultat escompté et, plus important encore, sur la façon dont chaque étape sera mise en œuvre, sur la façon dont la réalisation du résultat escompté sera évaluée et sur les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le plan d'action.

### **4.3 Préparation d'un plan opérationnel**

Il peut contenir les étapes suivantes :

---

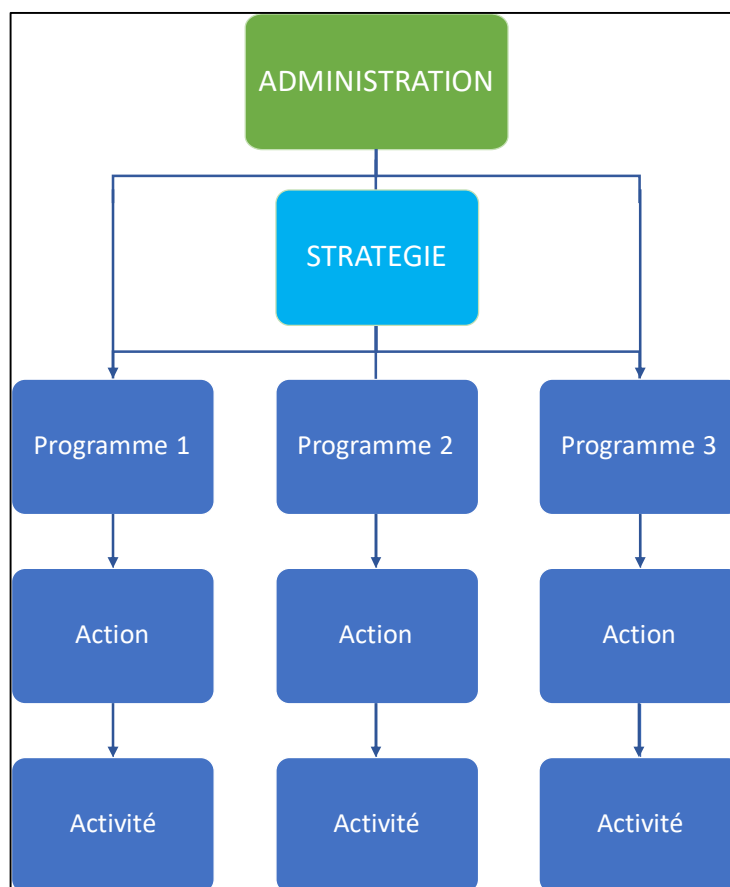
#### **4.3.1 L'établissement du diagnostic des réalisations de la société :**

---

- Les actions ayant été réalisées à ce jour ;
- Les actions qui n'ont pas encore été réalisées et les raisons qui ont contribué à la non-réalisation de ces actions : un manque de temps ou de ressources humaines et financières, absence de coordination entre les acteurs concernés par la gestion de l'eau potable, difficultés juridique et réglementaire ....
- La priorisation et l'échelonnement des différentes actions dans le temps en commençant par prioriser les actions à court-terme.
- La faisabilité technique, administrative et juridique au sein de la SONEDE ;
- L'existence de possibilités de financement et des ressources humaines correspondantes.



Au niveau du plan opérationnel, et du point de vue budgétaire, la mission de la SONEDE et sa stratégie peuvent être déclinées en **programme** comme suit :



**Figure 8 Architecture du budget programme**

Le budget programme est un cadre d'allocation des ressources qui organise les choix budgétaires autour de choix stratégiques. Il s'agit d'un budget structuré en programmes valorisés auxquels sont associés des objectifs à la fois généraux et spécifiques répondant aux missions de l'entreprise.

Le budget programme est un cadre de programmation, de budgétisation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de l'action publique. Il est un outil d'implémentation de la gestion axée sur les résultats.

Le Budget programme est structuré autour de notions de mission, de programme, d'action et d'activité.

Etant rappelé que la mission est la raison d'être de l'organisation. Pour la SONEDE, elle est prévue par son statut. Quant au programme, il regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une stratégie clairement définie dans une perspective de moyen terme.

A chaque programme, seront associés des objectifs, définis au niveau de l'entreprise et déclinés en objectifs opérationnels, pour les services et les opérateurs, mettant en œuvre la stratégie de l'entreprise.

Pour chaque objectif, des indicateurs concrets, pertinents et fiables, mesurent les résultats des actions menées.

## Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Ces indicateurs sont accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions.

Les actions expriment des segments de la stratégie du programme. Une action est une composante d'un programme. Elle précise la destination de la dépense. Les actions sont des éléments d'information qui aident à mieux comprendre les fonctions de l'entreprise.

Les activités sont l'ensemble des tâches entreprises ou de travaux menés en vue de produire des réalisations ou des résultats spécifiques.

### 1.1.2 Le mode de fonctionnement d'une gestion par programme

Le mode de fonctionnement d'une gestion par programme exige l'implication des conditions de la gestion de performance

- **Transparence** : Toutes les données doivent être fiables, disponibles, publiques
- **Responsabilité** : La responsabilité signifie deux choses : l'obligation de rendre compte et la perspective de sanctions, positives ou négatives
- **Contractualisation** : Une transformation des modes de pilotage de l'entreprise : Plus de délégation, de déconcentration et de contrôle
- **Le dialogue de gestion**

### 4.3.2 La démarche d'élaboration des programmes

Généralement, il existe trois démarches de découpages des programmes :

- **Découpage orienté par les missions de l'entreprise** : L'analyse des missions d'une organisation est l'axe privilégié pour sa partition en programmes (document stratégique) ;
- **Découpage orienté par le budget et les enjeux** : Lorsque qu'un volet des compétences absorbe d'énormes ressources, il peut être érigé en programme pour un meilleur suivi ;
- **Découpage orienté prenant en considération l'organigramme** : Ce mode de découpage suppose chaque élément de l'organigramme d'une organisation soit érigé en programme.

Le découpage orienté par les missions paraît le plus indiqué pour la SONEDE.

L'élaboration des programmes respecte un processus à trois étapes à savoir :

- **Elaboration des propositions de programme** (en fonction des résultats de diagnostic, des missions et priorités du secteur) ;
- **Evaluation des propositions de programme** (en fonction de leur pertinence, coût, efficacité, faisabilité) ;
- **Planification des programmes** (arbitrage des propositions, hiérarchisation et planification sur la durée).

### 4.3.3 L'élaboration de la cartographie administrative du programme

La structuration du programme prend fin avec la détermination de la cartographie administrative du programme. C'est une démarche en deux étapes :

- **Déterminer sur la base de l'organigramme, les structures intervenant dans chaque programme** ;
- **A partir du programme, relier chaque action à une structure administrative.**

---

Le programme regroupe :

- **Objectif stratégique** ou global par programme ;
- **Indicateurs** maxima par objectif stratégique/global ;
- **Actions** : le nombre d'action par programme :
  - ✓ Objectif opérationnel ou spécifique par action ;
  - ✓ Indicateurs maxima par objectif opérationnel/spécifique
- **Activités** : limiter le nombre d'activités par action

---

#### 4.3.4 Les techniques de budgétisation

---

En général, les modèles de budgétisation des activités procèdent par les étapes suivantes :

- La définition des tâches contenues dans l'activité ;
- L'estimation des montants des différentes natures de dépenses par tâche ;
- Le calcul des coûts par tâche
- Le calcul des coûts par activité, puis par action, puis par programme.

---

#### 4.3.5 Les coûts et le financement des programmes

---

- Coûts des programmes : L'intégration du genre et du changement climatique dans les programmes entraînera des coûts dont il faudra tenir compte dans l'élaboration du budget-programme ;
- Mécanismes de financement et de mobilisation des ressources ;
- Préparation des plans financiers estimatifs et les schémas de financement des programmes.

## Exemple d'élaboration d'un programme pour la SONEDE

### Programme 1: L'évaluation des ressources en eau

- **Le responsable du programme** : un cadre de la SONEDE
- **Objectif principal** : Evaluer et prévoir les ressources en eau, sur le plan quantitatif et qualitatif, afin de dresser un bilan actuel sur le plan de la qualité, et de prévoir les disparités éventuelles entre offre et demande.
- **Objectifs spécifiques** :
  - Mettre en place les techniques d'évaluation des ressources en eau, y compris les méthodes d'évaluation de l'impact des changements climatiques sur les eaux potables ;
  - Evaluer et prévoir les ressources en eau, sur le plan quantitatif et qualitatif, afin de procéder à un bilan des quantités disponibles ;et afin de prévoir les disparités éventuelles entre offre et demande ;
  - Chiffrer le coût des ressources pour les services prévus.
  - Favoriser une collaboration étroite entre institutions du secteur de l'eau....
- **Activités**
  - Etablir et maintenir une coopération efficace au plan national entre les diverses institutions responsables de la collecte, du stockage et de l'analyse des données hydrologiques;
  - Améliorer les installations et procédures employées aux fins du stockage, du traitement et de l'analyse des données hydrologiques;
  - Analyser et présenter les données et autres renseignements sur les ressources en eau, aux fins de la planification et de la gestion de leur développement socio-économique, de l'utilisation dans le cadre des stratégies de protection de l'environnement...
- **Evaluation du programme** :au moyen d'indicateurs en fonction de leur pertinence, coût, efficacité, faisabilité...
- **Moyens d'exécution** :
  - Financement et évaluation des coûts
  - Moyens scientifiques et techniques
  - Ressources humaines....

**Programme 2 : répondre aux besoins en eau potable aux fins d'un développement durable**

- **Le responsable du programme** : un cadre de la SONEDE
- **Objectif principal**  
Priorité à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la protection des écosystèmes
  - Renforcement des systèmes de production d'eau potable
  - Entretien et renouvellement, le cas échéant, des conduites de transfert et d'adduction d'eau
  - Renouvellement des compteurs domestiques, afin de réduire les pertes commerciales.
- **Objectifs spécifiques:**
  - réduire les pertes en eau,
  - diminuer les coûts de maintenance et d'exploitation
  - sécuriser l'alimentation en eau des populations contre les aléas climatiques
- **Activités.....**
- **Evaluation du programme** : au moyen d'indicateurs en fonction de leur pertinence, coût, efficacité, faisabilité...
- **Moyens d'exécution** :
  - Financement et évaluation des coûts
  - Moyens scientifiques et techniques
  - Mise en valeur des ressources humaines....

*NB : Il est préférable de décliner la mission de la SONEDE en 3 programmes*

### La traduction du plan stratégique en plan opérationnel veut dire notamment :

- Déterminer les préoccupations de gestion qui feront l'objet d'un suivi ;
  - Assurer l'encadrement nécessaire à la conduite des activités récurrentes et des activités découlant des décisions stratégiques ;
  - Définir les objectifs opérationnels à atteindre ;
  - Identifier les indicateurs de production, de processus et de mise en œuvre ainsi que les indicateurs de ressources qui seront suivis
- **Planification budgétaire (relier la stratégie, le plan d'action au budget au moyen d'une planification budgétaire selon la gestion budgétaire axée sur les résultats)**

**En tant que moyen de planification**, le budget est une déclinaison annuelle de la stratégie et du plan d'action (plan opérationnel) : c'est la traduction en termes financiers des **objectifs** qu'une entreprise se fixe pour l'année à venir.

Ces objectifs sont des résultats à atteindre, ils doivent être concrets, explicites, définitifs, mesurables, et à atteindre dans un délai donné et dans le cadre de moyens prédéterminés.

Ainsi, le Budget est un véritable plan d'action dynamique, qui évolue en cours d'année.

Donc, l'élaboration du budget s'effectue une fois que les objectifs et les activités sont bien définis.

Pratiquement, dans une logique de la GAR, le processus budgétaire suit les phases suivantes :

- **La première phase** : Enoncer l'objectif global pour l'année à venir, ainsi que les politiques et orientations qui devront suivre les opérationnels (structure de la SONEDE) ;
- **La deuxième phase** : fixer les objectifs des structures travaillant sur les plans d'actions ;
- **La troisième phase** : fixer un budget consolidé : un équilibre entre les budgets et la situation financière de l'entreprise

Dans tous les cas, la démarche est d'abord de bien concevoir les programmes afin de construire un budget cohérent en :

- Se référant aux objectifs aux activités identifiés dans le cadre du plan opérationnel (sa durée est généralement de 3 ans et le budget est une exécution annuelle dudit plan après avoir apporté les modifications nécessaires en cas de besoin) ;
- Estimant d'une manière quantitative les moyens matériels et humains à déployer par programme ;
- Valorisant monétairement (estimation monétaire) les activités du programme en traduisant des besoins en chiffres ;
- Construisant, enfin, des budgets prévisionnels (de fonctionnement et d'investissement et un budget de trésorerie)

Les techniques de préparation sont généralement utilisées par le contrôleur de gestion de l'entreprise, pour comparer les prévisions faites par lui et les besoins prévisionnels exprimés par les différents chefs de structures (ou chef du programme) à travers :

- ✓ La méthode quantitative : une séquence historique de données prélevées sur un certain nombre de périodes constitue le point de départ.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- ✓ La méthode qualitative : Le but de cette méthode est de prévoir les modifications d'une situation initiale, ou bien de prévoir une situation future pour laquelle il n'existe pas de données rétrospectives.

Les différentes propositions budgétaires des différentes unités sont rassemblées par le contrôleur de gestion pour validation, chiffrage et élaboration du budget global.

Le contrôleur de gestion vérifie la cohérence et la pertinence des éléments constitutifs des budgets, consolide et arrête la première proposition du budget définitif global et détaillé à soumettre à la **Direction Générale**.

Trois phases interviennent dans le processus budgétaire :

- a) **Plan opérationnel** : Programmes d'activités pour réaliser les orientations choisies :
  - ✓ Examen et choix des actions ;
  - ✓ Evaluation des moyens ;
  - ✓ Chiffrage des résultats prévisionnels ;

**b) Budgétisation**

- ✓ Détermination des objectifs à court terme ;
- ✓ Définition des ressources pour atteindre les objectifs ;
- ✓ Attribution des responsabilités.

**c) Contrôle budgétaire**

- ✓ Analyse des écarts et mesures correctives ;
- ✓ Contrôle des hypothèses.

---

#### 4.3.6 Etape de suivi et d'évaluation

---

C'est l'étape du suivi et de l'évaluation de la réalisation de ce qu'a été prévu.

Si le suivi est un système d'alerte pour les responsables lors de la collecte et l'analyse d'informations tout au long de la durée du plan stratégique et du plan opérationnel, l'évaluation permet de vérifier ce qu'il était prévu de faire, ce qui a été effectivement accompli et comment cela a été accompli.

Plus précisément, l'évaluation est axée sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact dans une logique de résultat. Le suivi et l'évaluation sont les composantes essentielles du Système de gestion axée sur les résultats.

Ces outils permettent de mesurer les résultats obtenus, du Plan stratégique, du Plan opérationnel et du budget. Ils contribuent également à recenser les bonnes pratiques et à faire le bilan de l'expérience acquise pour éclairer la phase suivante du cycle de planification stratégique.

Le cadre de suivi et d'évaluation consiste principalement à analyser les résultats obtenus à travers les indicateurs quantitatifs ou qualitatifs préétablis (de mesures) qui peuvent être suivis de manière réaliste et fiable pendant la durée de vie de la stratégie.

Pour mener convenablement l'étape d'évaluation du suivi et d'évaluation des stratégies menées, l'entreprise doit être dotée en interne d'un :

- contrôle de gestion pour assurer le contrôle et le suivi budget et l'élaboration d'un tableau de bord opérationnel de suivi des réalisations ;
- un système d'audit interne;
- et éventuellement d'une comptabilité analytique.

En externe, le contrôle de l'Etat doit être renforcé à travers ses structures de contrôles et d'évaluation.

### **a) Les structures de contrôle interne à l'entreprise :**

#### **✓ Le contrôle budgétaire**

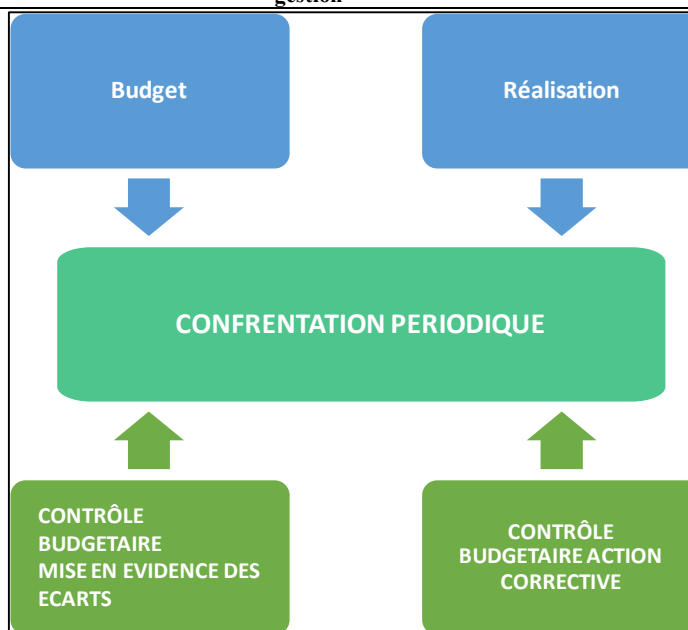
Un budget est l'expression chiffrée des plans et programmes en terme financiers qui offrent une synthèse comptable. C'est ainsi qu'il est un moyen de contrôle et de mesure : c'est le contrôle budgétaire, exercé par le contrôleur de gestion de l'entreprise qui est un moyen de suivi fiable, rapide et à moindre coût en cas de l'existence d'un système d'information performant auprès de l'entreprise.

L'utilité du suivi budgétaire :

- constitue un guide quotidien ;
- permet d'obtenir une synthèse de l'activité de l'entreprise ;
- permet de connaître le sens et l'importance des écarts par rapport aux prévisions dans les domaines essentiels de la gestion ;
- permet d'améliorer la productivité et la rentabilité de l'entreprise
- fournit rapidement les informations fiables et pertinentes.
- Aide les responsables opérationnels et la Direction Générale à interpréter les résultats et prendre les décisions correctives ;

Bien que le suivi de l'état de résultat et l'analyse des résultats soit la pierre angulaire du suivi des réalisations par rapport aux prévisions de l'entreprise, une Confrontation **périodique** entre des données préétablies (budgétaires) et les réalisations est primordiale en vue de dégager des écarts et apporter des actions correctives au temps opportun.





**Figure 9 Processus de contrôle budgétaire**

#### ✓ Le tableau de bord de gestion

Outil de gestion et d'évaluation de la performance, le tableau de bord est un ensemble d'indicateurs agrégé, à destination des responsables en vue de leur permettre de connaître l'état d'avancement des programmes dont ils assurent la mise en œuvre pour atteindre un objectif spécifique.

Le tableau de bord opérationnel est utile pour le responsable en vue de rester informé de la situation de l'entreprise, ce qui lui permet de faire le suivi, d'apprécier les situations, de localiser les problèmes, de décider et d'agir en moment opportun.

Il n'existe pas un tableau de bord universel. Tout simplement, Il doit faire partie intégrante de systèmes de gestion et d'information dans un objectif de :

- mesurer les performances par rapport aux objectifs ;
- identifier les faiblesses en vue de prendre les mesures correctives ;
- contrôler en permanence les réalisations par aux objectifs.

#### ✓ L'audit interne

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à l'entreprise une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée (définition de l'Institute of Internal Auditors).

L'audit interne aide l'organisation à atteindre ses objectifs en évaluant par une approche systématique et méthodique les processus de gestion des risques de l'entreprise et en élaborant des recommandations pour renforcer leur efficacité :

- en déterminant les zones importantes de risques;
- en évaluant l'adéquation et l'efficacité du système de contrôle interne et du système de gestion des risques;
- en analysant les risques liés à la réalisation des processus de l'organisation et les mesures

de contrôle interne mises en place;

- en mettant en évidence les faiblesses et en proposant des actions pour améliorer les processus existants

Auditer, c'est :

- Comparer la législation, les normes, les procédures par rapport à la réalité observée
- Comparer les Critères de qualité, de performance par rapport à la réalité observée :
- Mesurer les résultats, apprécier l'efficacité d'une fonction, d'un processus et évaluer la pertinence des objectifs

D'autres outils de gestion et de suivi à l'instar de la tenue d'une comptabilité analytique qui permet de traiter et d'interpréter les données de l'entreprise dans le but de justifier les résultats réalisés.

### **b) Renforcement du contrôle externe :**

L'Etat est l'actionnaire unique dans le capital de la SONEDE. A ce titre, il règlemente et régule le secteur de l'eau. De ce fait, Il a un poids sur les orientations, les stratégies, les décisions de l'entreprise et par conséquent, il a le droit d'effectuer son contrôle (à travers ses structures de contrôles et d'évaluation) à tout le niveau dont notamment l'évaluation des résultats de l'exécution des programmes et des stratégies de l'entreprise.

Le contrôle demeure toujours une nécessité surtout devant la rareté des ressources financières destinées au financement de programmes (gestion rationnelle des ressources) et une obligation en cas d'une gouvernance déficiente.

En définitive, tout système de contrôle, de suivi et d'évaluation aussi bien conçu et appliqué ne peut fournir au plus qu'une assurance raisonnable et non absolue.

La probabilité d'atteindre les objectifs ne relève pas de la seule volonté de l'entreprise. Il existe des limites qui peuvent résulter de nombreux facteurs :

- incertitudes de l'environnement extérieur de l'entreprise ;
- dysfonctionnement pouvant survenir en raison d'une défaillance humaine ;
- détérioration de la performance pour cause l'absence de vision et la faiblesse de la gouvernance globale du secteur public économique, de la gouvernance interne de l'entreprise, du dialogue social et de la responsabilité sociétale...
- faiblesse des structures d'audit, de contrôle de gestion et de comptabilité analytique ;
- lourdeur du contrôle a priori ;
- intervention de l'Etat dans la politique commerciale et dans la gestion des ressources humaines ;
- absence d'une stratégie actionnariale de l'Etat (confusion entre Etat actionnaire et Etat autorité de tutelle) ;
- insuffisance au niveau de la publication de l'information financière ;
- non généralisation des comités permanents d'audit et des comités de risque ...

Le processus de planification et de budgétisation proposé ci-dessus demeure évolutif. Il devrait être ajusté selon les besoins tout au long de la mise en œuvre, en fonction des nouvelles données issues notamment du suivi, des études et des évaluations.

## 5. OUTILS DE PLANIFICATION ET DE BUDGETISATION POUR LES ASSOCIATIONS CONCERNEES PAR LA GESTION DE L'EAU

### 5.1 Introduction

Pour mener leurs missions dans de bonnes conditions, les CGE doivent œuvrer à mettre en place des procédures qui assurent la transparence notamment la transparence financière qui est à la base de toute bonne gouvernance.

Cette transparence consiste notamment à communiquer à tous les membres de l'association d'une manière exhaustive toutes les informations financières en termes d'emplois et de ressources, relatives à la gestion des activités du CGE et à la réalisation de son objet social. Ces informations concernent :

- **L'état des ressources comprenant :**
  - ✓ Les apports mobiliers ou immobiliers
  - ✓ Les cotisations versées annuellement par les membres adhérents conformément au statut du CGE.
  - ✓ Les dons effectués par une personne ou partie, d'origine nationale ou étrangère, au profit de l'association
  - ✓ Les subventions et aides publiques obtenues auprès des collectivités territoriales ou autres organismes publics.
  - ✓ Les recettes d'activités réalisées sur des biens vendues ou des prestations réalisées au titre de la gestion de l'eau.
- **Un état des emplois et des ressources de l'exercice écoulé** indiquant en particulier les sources de financement (aides, dons, donations, legs, subventions, cotisations, etc.) ainsi que les encaissements liés aux activités lucratives de l'association (organisation d'événements, activités économiques et commerciales).
- **Les engagements de l'association envers les tiers**
- **Les états comptables audités et certifiés ainsi que les pièces comptables** justificatives de l'ensemble des opérations d'encaissement et de décaissement de l'exercice
- **Le rapport annuel** est établi après la clôture de l'exercice comptable et comportant en dehors, des états financiers, des informations liées à l'activité, aux événements marquants de l'exercice écoulé ainsi qu'aux perspectives futures de l'association
- **Un état détaillant la rémunération du personnel s'il existe**
- **Un budget prévisionnel** de l'exercice à venir montrant les missions et les activités futures à entreprendre, la nature des ressources à allouer et les dépenses à engager.

Cette pratique permet non seulement la gestion des CGE d'une manière collégiale mais elle facilite l'élaboration d'un plan de travail pour les CGE comprenant notamment une vision de développement cohérent avec le nouveau cadre national de gestion des ressources d'eau dans le pays.

Dans ce cadre, un mini-processus de planification et de budgétisation des comités de gestion de l'eau est proposé et qui s'articule autour des phases suivantes :

- une phase d'identification des problèmes et formulation des solutions (stratégie) ;
- une phase de formulation du plan d'action et du budget ;

## 5.2 Phase de suivi et d'évaluation d'identification des problèmes et formulation de la stratégie.

La phase d'identification consiste à identifier et analyser les situations problématiques et proposer des solutions de changements.

La phase de planification consiste à analyser et choisir des stratégies d'intervention qui feront l'objet de planification et programmation.

### 5.2.1 L'identification des problèmes et des besoins :

Pour bien mener cette étape, il faut partir des réalisations positives et les défaillances enregistrées au niveau du CGE pour pouvoir identifier les problèmes relatifs à la gestion de l'eau au niveau local. Un problème identifié est généralement une situation négative qui suscite l'analyse de son impact négatif et proposer les solutions adéquates compte tenu des besoins et des moyens disponibles. Une fiche d'enquête à réaliser auprès des CGE fonctionnels est annexée au présent document (Cf. **Annexe 3**)

En pratique, l'identification concerne :

- les ménages bénéficiant du service de l'eau potable et si possible leurs situations socio-économiques
- les intervenants directs et indirects dans le circuit de l'approvisionnement en eau potable : à l'instar des acteurs institutionnels tels que les communes, la SONEDE, les autres instances locales ou des organismes de financement ...
- les ressources financières et les moyens humains disponibles du CGE ;
- les priorités en matière d'approvisionnement en eau potable.

### 5.2.2 La formulation de la stratégie

La définition d'une vision stratégique pour le CGE dépend de :

- Le résultat du constat découlant de l'opération d'identification des besoins découlant de l'opération d'identification des problèmes citée ci-dessus.
- La définition du cadre de rendement souhaité de cette stratégie à savoir les conditions de mise en œuvre de celle-ci, les résultats attendus (en fonction des capacités à déployer par le CGE) et enfin les attentes des bénéficiaires du service ;

Toutefois, une vision stratégique pour le CGE doit contenir au moins deux objectifs et à chaque objectif, il faut retenir au plus deux indicateurs de performance.

Une fois discutée et arrêtée avec les membres du bureau du CGE, la vision stratégique du CGE peut être déclinée en un document de travail et de suivi appelé « un plan d'action »

Détermination des objectifs opérationnels :

La définition d'une vision stratégique pour le CGE dépend de :

- Le résultat du constat découlant de l'opération d'identification des besoins découlant de l'opération d'identification des problèmes citée ci-dessus.
- La définition du cadre de rendement souhaité de cette stratégie à savoir les conditions de mise en œuvre de celle-ci, les résultats attendus (en fonction des capacités à déployer par le CGE) et enfin les attentes des bénéficiaires du service.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Toutefois, une vision stratégique pour le CGE doit contenir au moins deux objectifs et à chaque objectif il faut retenir aux plus deux indicateurs de performance.

Une fois discutée et arrêtée avec les membres du bureau du CGE, la vision stratégique du CGE peut être déclinée en un document de travail et de suivi appelé « un plan d'action »

**Détermination des objectifs opérationnels :**
**Tableau 7 : les Objectifs opérationnels**

	<b>Intitulé de l'Objectif opérationnel</b>	<b>Actions à mener</b>	<b>Timing de l'exécution des actions</b>
<b>L'intitulé de l'objectif de la stratégie</b>	<b>Objectif opérationnel 1</b> : améliorer la connaissance technique du réseau	<b>Action 1</b> : cartographier le réseau <b>Action 2</b> : documenter l'état du réseau (matériaux, diamètres, année de pose, incidents relevés, etc) <b>Action 3</b> : documenter l'état des ouvrages GC et équipements.	Date de démarrage et temps nécessaire pour réaliser chaque action
	<b>Objectif opérationnel 2</b> : établir le budget annuel du CGE	<b>Action 1</b> : Arrêter le nombre de ménages prévues pour être desservis, être adhérents et être cotisants <b>Action 2</b> : Fixer les volumes d'eau à produire et à vendre <b>Action 3</b> : Fixer les recettes prévisionnelles d'adhésion, de cotisation, de vente, de renouvellement des équipements et d'autres activités <b>Action 4</b> : Fixer les dépenses prévues : achat d'eau, énergie,	.....

**Renforcement de la résilience climatique de l’approvisionnement en eau potable et d’irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l’Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d’exploitation de l’eau et d’une structure de gestion

		<p>main d’œuvre, entretien, investissements et équipements, autres dépenses</p> <p><b>Action 5</b> : Faire approuver le budget par l’AGO</p> <p><b>Action 6</b> : Fixer le prix de vente de l’eau, le coût de la cotisation et de l’adhésion ainsi que les modes de recouvrement (vente ou cotisation ou mixte)</p>	
	<p><b>Objectif opérationnel 3</b> : établir le bilan de l’exercice</p>	<p><b>Action 1</b> : Nombre de ménages bénéficiaires, adhérents et cotisants</p> <p><b>Action 2</b> : Arrêter les volumes d’eau à produits et vendus</p> <p><b>Action 3</b> : Arrêter les recettes d’adhésion, de cotisation, de vente, de renouvellement des équipements et d’autres activités</p> <p><b>Action 4</b> : Arrêter les dépenses effectuées : achat d’eau, énergie, main d’œuvre, entretien, investissements et équipements, autres dépenses</p> <p><b>Action 5</b> : Faire approuver le bilan par l’AGO</p> <p><b>Action 6</b> : Tirer la leçon sur le prix de vente de l’eau, le coût</p>	<p>.....</p>

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

		de la cotisation et de l'adhésion ainsi que le pourcentage de recouvrement pour voir à quel niveau le bilan aurait été équilibré.	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Pour garantir le maximum de chance de réussite d'un plan d'action d'un CGE, il faut procéder à :

- **La détermination des responsabilités :**

La nomination d'un responsable chargée de la réalisation d'une action définie dans la stratégie est un élément clé pour atteindre des résultats. Pour le cas du CGE, il s'agit d'un partage de responsabilités. Il s'agit tout simplement de clarifier le rôle de chacun, sa contribution, son utilité et sa disponibilité.

- **Mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des actions :** Ce sont les moyens financiers (un budget) à mettre en œuvre pour la réalisation des objectifs opérationnels et par conséquent les résultats à atteindre.
- **L'élaboration d'un budget prévisionnel**

La prévision budgétaire traduit les décisions stratégiques et opérationnelles qui impliquent la mobilisation de moyens.

Le budget est un état prévisionnel annuel des dépenses et des recettes évaluées selon les objectifs à réaliser, dans la limite des possibilités et compte tenu des besoins du CGE. Il constitue un outil de prévision, d'aide au pilotage de l'association.

Lors de la préparation du budget du CGE, Il est préférable :

- d'inscrire d'abord les charges avant les produits ;
- de calculer ensuite les produits de la manière la plus juste possible ;
- d'équilibrer le budget en veillant à diminuer les charges plutôt que d'être trop optimiste sur les recettes.
- de soumettre le budget prévisionnel au bureau de l'association pour discussion et adoption compte tenu de la vision stratégique arrêtée dans le cadre du plan d'action du CGE

Etant précisé que le travail de préparation incombe en principe au Trésorier et au Secrétaire Général du CGE avec la participation d'autre partie en cas de besoin.

Ci- dessous un exemple de maquette d'un budget consolidé d'une association :

**Tableau 8 : Maquette de budget d'un CGE**

CHARGES/DEPENSES	PRODUITS / RECETTES
Achats	Produits provenant de la vente d'eau ...
Services extérieurs -Entretien	<b>Subventions provenant d'institutions</b>

Charge en personnel s'il existe	<b>Autres produits de gestion courante</b> <b>-Dons</b> <b>-cotisation</b>
Emploi de la contribution volontaire	<b>Contribution volontaire en nature si elle existe</b>
Total ressources	<b>Total des dépenses</b>

### 5.2.3 Le suivi et l'évaluation.

La gestion financière est l'ensemble d'opérations permettant d'assurer le suivi quotidien de toutes les transactions financières du CGE. Son but est de réaliser un équilibre entre les recettes et les dépenses et de donner régulièrement des informations pour déterminer la situation financière de l'association.

Quant à la régularité de la gestion financière, elle contribue à la pérennité de l'activité du CGE. Cette régularité exige la tenue d'une comptabilité (un logiciel de comptabilité est également sollicité)

En l'état actuel des choses, et en l'absence d'une comptabilité pour les associations, on propose la tenue d'une **comptabilité de trésorerie** (comptabilité simple) qui comporte les mouvements de recettes et de dépenses au moment où ils apparaissent sur les comptes.

Trois raisons principales pour tenir une comptabilité de trésorerie :

- en tant qu'outil de gestion : Tenir une comptabilité pour une association c'est la possibilité de s'assurer de l'état de suivi des réalisations des recettes et des dépenses, connaître les résultats en temps réels et de permettre également de programmer les futures dépenses et d'éviter les problèmes de trésoreries ;
- en tant qu'outil juridique : un CGE doit être capable de présenter des comptes clairs et à jour dans une logique de bonne gouvernance ;
- en tant qu'outil de transparence : un CGE doit tenir une **comptabilité détaillée et transparente** pour ses adhérents, ses financeurs, ses partenaires et autres acteurs qui interviennent dans son fonctionnement.

La tenue d'une comptabilité de trésorerie, que nous avons proposée, pour les CGE doit tenir compte de la démarche comptable suivante :

**1- La comptabilité de recettes :** elle doit se reposer au moyen de la tenue de deux types de comptes:

- **les comptes de disponibilités** qui retracent les moyens de règlement acceptés :
  - ✓ le compte "caisse" enregistre les mouvements en espèces ;
  - ✓ un compte bancaire ou postal s'il existe enregistre les mouvements par chèque.
- **les comptes de recettes budgétaires du CGE :** un ou plusieurs comptes de "recettes" selon la nature des produits recouverts et selon la nomenclature budgétaire du CGE, c'est-



à-dire toute opération d'encaissement doit apparaître au niveau de la rubrique « recette » inscrite au niveau de la nomenclature budgétaire du CGE.

La comptabilité des recettes repose sur la tenue de registres

- **le journal à souches numérotées** : Il est utilisé pour constater les recettes perçues en numéraire et par chèques et permettre la confection d'une quittance. Il est arrêté et visé par le Président et le Trésorier du CGE. Le journal à souches fait apparaître :
  - ✓ la date et le montant du versement, le nom de la personne qui l'effectue ;
  - ✓ toutes les indications permettant d'identifier le versement (nature, objet, période pour laquelle il est effectué) ;
  - ✓ éventuellement le mode de versement.
- **le journal grand-livre** : Le trésorier du CGE : arrête en chiffres le journal à souches numérotées quotidiennement ou par semaine et comptabilise globalement sur un autre document comptable « **le journal grand-livre** » le montant journalier des recettes encaissées selon les différents modes de règlement

Un arrêté annuel des recettes : en effectuant un rapprochement entre les recettes portées au « Grand Livre » et les rubriques de recettes budgétaires du CGE.

#### 1- La comptabilité des dépenses

- les modes de règlement d'une dépense (achat de biens ou services ...) est effectué normalement en :
  - numéraire
  - chèque
  - virement...
- Les registres comptables à tenir pour enregistrer lesdites opérations de dépenses :
  - **Bordereau journal des dépenses** réglées : enregistrement chronologique, au jour le jour.
  - **Journal grand-livre** : report global des dépenses au jour le jour ou par semaine
  - Un arrêté annuel des Dépenses : en effectuant un rapprochement entre les dépenses portées au « Journal Grand Livre » et les rubriques de Dépenses budgétaires du CGE.

La démarche comptable décrite ci-dessus facilite la confection du Bilan de fin d'année pour le CGE.

Ci-après un exemple de bilan de fin d'année d'une association d'eau confectionné sur la base d'une comptabilité de trésorerie (comptabilité simple) :

BILAN AU 31 DECEMBRE DE L'ANNEE ....
--------------------------------------

#### 1. Renseignements généraux sur le CGE :

- Généralités sur le CGE : mission, périmètre d'intervention... ;
- Budget prévu pour l'année écoulée ;
- Numéro du compte bancaire ou postal du CGE
- Nombre de bénéficiaires
- Quantité d'eau achetée ;

- Quantité d'eau distribuée :
- Prix de vente du m<sup>3</sup>
- Nombre d'adhérents
- Montant unitaire de la Redevance d'adhésion
- .....

## 2. Le bilan de fin d'année (récapitulation) : Exemple

Tableau 9 Le bilan de fin d'année (récapitulation) : exemple

RECETTES	MONTANT (Millions KFM)	DEPENSES	MONTANT (Millions KFM)
Redevances d'adhésion	60	Achat d'eau	450
Vente eau	500	Consommables	20
Autres recettes	10	Réparation et entretien	20
Excédent sur années antérieures	25	Salaire (s'il existe)	10
-Caisse	(15)	Frais d'administration	10
-Compte courant	(10)	CGE	
		Autres dépenses	
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>595</b>	<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>510</b>

Total recettes : 595 Millions KFM

Total dépenses : 510 Millions KFM

Soit un solde créditeur de 85 Millions KFM ventilé comme suit :

Caisse : 15 Millions KFM

Compte courant : 70 Millions KFM

### 5.3 Conclusions et recommandations

Il est important qu'au niveau des CGE l'eau ne soit pas gratuite. Il est recommandé également que les usagers s'approprient les infrastructures de la SAEP, sachent le volume d'investissement ainsi que la part prise en charge par l'Etat, les Bailleurs de Fonds et les autres investisseurs et celle avancée par les usagers.

Sur la base du bilan de l'année précédente présentée au cours d'une assemblée générale des adhérents, la discussion dans la transparence des prévisions des dépenses et des recettes de l'année

**Renforcement de la résilience climatique de l’approvisionnement en eau potable et d’irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l’Union des Comores****Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d’exploitation de l’eau et d’une structure de gestion**

---

en cours soient discutées. Pour obtenir un bilan équilibré, il est important que le prix de vente de l’eau soit déterminé avec l’adhésion de tous. Des subventions croisées entre les adhérents peuvent être expliquées pour que les gros consommateurs viennent en aide aux consommateurs à faible niveau de revenus.

Il est possible également de demander une aide de l’état, si le prix de vente de l’eau est jugé comme étant supérieur au tarif pratiqué par la SONEDE (avec des conditions de confort moindre, des branchements individuels versus des bornes fontaines). Cette subvention est d’autant plus nécessaire que le CGE est appelé à desservir une école, un centre de santé, un lieu de culte ou autre infrastructure socio-économique.

Il est recommandé de tenir compte de provisions pour les petites réparations évitant ainsi de longues périodes de coupures d’eau. Les grosses réparations (telles que pompes, casse de grosse conduite, ...) doivent être supportées, du moins en première étape par la collectivité locale, régionale ou nationale.

## **6. LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE 1 : Proposition de Contrat de Programme-type entre la SONEDE et l’Etat**

**ANNEXE 2 : Projet de contrat de Délégation de Service Public (DSP) du Système d’alimentation en eau potable**

**ANNEXE 3 : Fiche d’enquête type à réaliser auprès des CGE**

---

## ANNEXE 1 : Proposition de Contrat de Programme-type entre la SONEDE et l'Etat

### 1. Introduction

Suite aux restitutions des drafts des livrables 1 à 4 de l'étude, le Client a demandé l'établissement d'un modèle de Contrat Programme type que la SONEDE se proposera de négocier avec son Ministère de tutelle à savoir, le Ministère en charge de l'Eau ainsi que le Ministère en charge du Budget.

La durée de ce Contrat Programme, comme expliqué, dans les livrables est de trois ans.

Le contenu de ce Contrat est le suivant :

- Le rappel de la définition des missions et des activités de la SONEDE ;
- Le bilan des réalisations de la SONEDE durant l'année de référence précédant la période du Contrat Programme ;
- Le Contrat Programme proprement dit avec :
  - ✓ Les objectifs du Contrat Programme et les engagements de la SONEDE ;
  - ✓ Les moyens et les possibilités pour atteindre les objectifs ;
  - ✓ Les mesures d'accompagnement nécessitant l'intervention de l'Etat ;
  - ✓ La mise en œuvre et le suivi du Contrat Programme

Le Contrat Programme ci-après proposé peut être considéré comme étant très ambitieux comme premier Contrat Programme à présenter par la SONEDE depuis sa création. Il est possible, bien sûr de le simplifier en mettant en place des objectifs plus réalistes qu'il faudrait d'un commun accord entre la SONEDE et sa tutelle.

### 2. Le rappel de la définition des missions et des activités de la SONEDE

Le décret n°18-079/PR daté du 06 septembre 2018 et portant création de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) définit déjà certaines données qu'il s'agit de reproduire telles que :

- L'objet (Articles 3 et 4), le capital (Article 7), les ressources (Article 8) ;
- Ses attributions, son organisation et son fonctionnement (Titre III, Articles 9 à 30) ;
- Les dispositions financières et comptables (Titre IV, Articles 31 à 38) ;
- Le contrôle (Article 39) ;
- Le personnel (Articles 40 à 43).

Ce qui est à retenir au titre de l'objet de la Société est « la production et la distribution d'eau potable sur **l'ensemble du territoire national**, suivant les normes de qualité établies et d'en assurer le contrôle de la qualité ».

La SONEDE alimentait en eau potable à fin 2020 14.400 abonnés pour un volume facturé de 1.360.000m<sup>3</sup>.

La SONEDE se fixe des objectifs très ambitieux, puisqu'elle vise un taux national moyen de desserte en eau potable de 85% et de 100% respectivement aux horizons 2025 et 2030, soit entre 800.000 et un million d'habitants.

L'objectif de ce Contrat Programme est de se fixer des objectifs réalistes sur le court terme, par exemple, se focaliser sur un programme triennal 2023-2025 et ce en partant d'une situation de référence qui sera l'année 2022, si la SONEDE arrive à établir toutes les statistiques nécessaires pour cette situation, sinon le Contrat Programme sera décalé pour la période 2024-2026.

### **3. La situation de référence du Contrat Programme**

Comme expliqué précédemment, il sera utile que la SONEDE établisse sa situation de référence pour l'année 2022 et ne pas la reporter à 2023 et ce dans le souci de pouvoir établir ce Contrat Programme pour la période 2023-2025.

#### **3.1. Les indicateurs de l'année de référence**

La SONEDE définira les principaux indicateurs suivants pour l'année de référence (2022 ou 2023) :

- Les quantités d'eau produites, consommées et facturées ;
- Le nombre d'abonnés en précisant ceux qui sont effectivement desservis et ceux qui sont inscrits sans l'être ;
- Le nombre d'employés avec les différents profils et leur répartition par département et service ainsi que régionalement ;
- Les investissements réalisés depuis la création de la SONEDE sur ses fonds propres, sur le budget qui lui est alloué par l'Etat, sur les dons ou prêts des PTF et ce en indiquant les années de décaissement et leurs montants, leur objet et leur taux de décaissement et leur taux de réalisation.

#### **3.2. Le bilan des réalisations de l'année de référence (ou du contrat programme précédent pour la suite)**

Faute de disposer d'un Contrat Programme précédent celui objet du présent Contrat, il est possible de se contenter des données de l'année de référence à savoir :

- La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable pour les abonnés et ce en citant le nombre de coupures et leur durée, le nombre de plaintes déposées et leur degré de satisfaction ;
- L'amélioration du taux de desserte dans les périmètres d'intervention d'une année sur l'autre ;
- L'amélioration de la qualité de l'eau distribuée d'une année sur l'autre en indiquant le nombre d'analyses physico-chimiques et bactériologiques réalisés (par ses propres moyens et les laboratoires extérieurs) et le taux des analyses dont les résultats sont non conformes aux normes de potabilité des eaux et leurs localisations ;
- Les coûts de production du m<sup>3</sup> d'eau dans les différentes étapes du process (production, traitement et distribution) pour chaque système d'AEP individualisé ;
- Un résumé des réalisations les plus importantes de la SONEDE durant l'année de référence :
  - ✓ Nouvelles dessertes (nouveaux réseaux et extensions de réseaux existants) ;
  - ✓ Nouveaux branchements ;
  - ✓ Production et consommation d'eau (facturée ou non) ;

- 
- ✓ Les améliorations de la qualité de l'eau (nombre d'analyses effectuées et pourcentage de non-conformité) ;
  - Les données sur la performance des réseaux :
    - ✓ Performance globale des réseaux et son évolution par rapport à l'année précédente par système d'AEP et en séparant le réseau de production et d'adduction du réseau de distribution ;
    - ✓ Les pannes et les casses sur les réseaux avec leur localisation, le temps mis pour l'intervention, pour la réparation et pour le rétablissement du service ;
    - ✓ Les campagnes d'animation et de sensibilisation pour inciter les citoyens à s'abonner au réseau, à payer leur facture à temps, à économiser l'eau,...
  - Les coûts de production, de traitement et de distribution :
    - ✓ La tarification appliquée, les volumes facturés et le taux de recouvrement des factures ;
    - ✓ Les coûts énergétiques (stations de pompage) et le coût de revient du m<sup>3</sup>/kwh ;
    - ✓ Les coûts des ressources humaines : le nombre total des employés (permanents et occasionnels et leur répartition sectorielle et régionale) et le rapport par rapport au nombre d'abonnés d'une année sur l'autre, le taux d'encadrement de la Société et son évolution (rapport agents/cadres de maîtrise et cadres), le nombre de jours de formation ;
    - ✓ Les taux de formation réalisés ;
  - Les investissements :
    - ✓ En distinguant la réhabilitation, l'extension et la création (en les localisant) en comparant ce qui est programmé de ce qui est réalisé ;
    - ✓ Relatives au statut réglementaire de l'Entreprise : révision et adaptation de procédures relatives à la clientèle, aux marchés publics, aux ressources humaines, aux affaires juridiques, financières et comptables ;
    - ✓ Pour la conduite des études stratégiques ou détaillées pour l'AEP des systèmes nécessitant des interventions ou pour d'autres prestations ;
    - ✓ Pour la mise à niveau de la Société aux plans numérisation des services : système d'information géographique (SIG) des réseaux, système d'information clientèle (SIC) couplé au système de facturation, système de gestion comptable, de gestion des ressources humaines...
  - L'amélioration de la qualité des services : elle passe par forcément par la certification qualité de la Société auprès d'une entreprise de certification et dont les principales sont l'ISO 24501 pour la qualité des service d'AEP et l'ISO 13060 pour la qualité de l'eau desservie, la satisfaction de la clientèle par la mise en place d'un centre d'appel (numéro vert gratuit) permettant l'information d'urgence (dégradation de la qualité, coupure d'eau...)
  - Le contrôle de la sous-traitance auprès d'entreprises (réalisation de travaux, détection de fuites, travaux de branchements...), auprès de consultants ou de fournisseurs ;
  - La situation financière de la Société : le bilan financier de la Société qu'il faut chercher toujours à équilibrer avec comme recettes celle de la vente d'eau à la Clientèle et éventuellement les subventions budgétaires d'équilibre et comme dépenses les charges d'exploitation, salariales, de consommables et autres dépenses avec un bilan comptable établi selon les procédures réglementaires.

#### 4. Le Contrat Programme (2023-2025)

Le Contrat est à établir entre l'Etat représenté par le Ministère de tutelle (Ministère en charge de l'Eau) représenté par le Ministre et la SONEDE représentée par son Directeur Général.

Ce contrat spécifie les engagements des deux parties pour que la SONEDE puisse réaliser les objectifs qui lui sont assignés par l'Etat durant la période 2023-2025.

## 4.1. Les objectifs du Contrat Programme et les obligations de la SONEDE

### 4.1.1. Les lignes directrices

Durant la période 2023-2025, les obligations de la SONEDE se focaliseront sur :

- **La continuité des services** : et ce dans la mesure du possible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 ;
- **L'amélioration de la desserte** : et ce en améliorant ce taux d'un certain pourcentage pour atteindre la desserte universelle au bout d'une échéance fixée à l'avance<sup>5</sup>.
- **L'amélioration de la qualité d'eau desservie** : en multipliant les analyses de contrôle physico-chimiques et bactériologiques et les publiant et en parant à la moindre des défaillances par des mesures prévues au préalable ;
- **L'amélioration du rendement du réseau**, en améliorant le quotient volume facturé/volume produit
- **L'amélioration de la ressource en eau brute**, pour autant que la SONEDE reste responsable de la mobilisation de cette ressource qui doit être du ressort de l'Etat (DGEME), la SONEDE ne doit qu'à veiller à son traitement pour la rendre potable ;
- **La maîtrise du bilan énergétique** : pour essayer de maîtriser le coût du m<sup>3</sup>/Kwh fourni ;
- **La certification de la Société à la qualité** des services rendus (continuité du service, qualité de l'eau...)

### 4.1.2. La desserte et le branchement des usagers

#### 4.1.2.1. Taux de desserte

Comme mentionné auparavant, la Société s'engage à améliorer le taux de desserte de 10%<sup>6</sup> par an durant la période du Contrat Programme.

Le programme de desserte durant les 3 prochaines années est le suivant :

Taux de desserte <sup>7</sup>	Actuel (2022)	2023	2024	2025
	15%	16,5%	18,2%	20,0%

#### 4.1.2.2. Taux de branchement

En partant d'un nombre d'abonnés de 15.000 abonnés<sup>8</sup> et en appliquant le même pourcentage que précédemment pour le nombre d'abonnés, il est possible d'atteindre 20.000 abonnés à l'horizon de 2023.

<sup>5</sup> Par exemple en partant d'un taux de desserte de 15% en 2022 (selon les responsables de la SONEDE au cours de la réunion tenue avec eux le 23/09/22 au siège de la SONEDE) et avec une progression de 10% par an de ce taux de desserte, la desserte de l'ensemble du pays ne sera atteinte qu'en 2043.

<sup>6</sup> A titre d'exemple

<sup>7</sup> A titre d'exemple une progression de 10% par an

<sup>8</sup> Annoncé au cours de la même réunion du 23/09/22



**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Pour satisfaire cette progression du taux de branchement, la SONEDE aura à étendre son réseau annuellement (extension et réhabilitation)

Année	Actuel (2022)	2023	2024	2025
Nombre d'abonnés	15.000	16.500	18.200	20.000
Extension (ml)				
Réhabilitation (ml)				

**4.1.3. Production et consommation des usagers**

## 4.1.3.1. La production d'eau

Pour répondre à la progression de la demande en eau et à l'extension de sa desserte la progression de la production doit s'établir comme suit

Volume produit (Mm <sup>3</sup> )	Actuel (2022)	2023	2024	2025

## 4.1.3.2. La consommation d'eau

Pour suivre la progression de la demande (croît démographique, demande de gros usagers, extension des réseaux de desserte), la consommation d'eau serait de :

Volume consommé (Mm <sup>3</sup> )	Actuel (2022)	2023	2024	2025

**4.1.4. Amélioration de la qualité**

La SONEDE doit continuer à veiller constamment à l'amélioration de la qualité de l'eau desservie du point de vue bactériologique et physico-chimique et sa conformité aux standards de potabilité de l'eau. Elle doit veiller à ce que le taux de non-conformité des analyses effectuées qui est actuellement de ...% ne doit pas dépasser les 5% (pourcentage édicté par l'OMS).

Les points de prélèvements d'échantillons et le nombre d'analyses seront multipliés au cours des trois prochaines années et ce selon la progression suivante :

Année	Actuel (2022)	2023	2024	2025
Nombre de points de prélèvements				
Nombre d'analyses				

% de conformité				
-----------------	--	--	--	--

#### 4.1.5. L'amélioration du rendement du réseau

L'amélioration du rendement du réseau passe par :

- L'amélioration du rendement du réseau d'adduction depuis le captage de la source jusqu'au site de traitement ou au réservoir de stockage et de mise en pression. Le rendement de cette partie du réseau ne doit pas être inférieure à 90% et doit être constamment améliorer pour atteindre un niveau de 95 à 98% ;
- L'amélioration du rendement du réseau de distribution en recourant à des campagnes de détection de fuites, à la sectorisation du réseau, à des campagnes de mesure nocturne régulière, à la réhabilitation des réseaux fuyards afin d'améliorer le rendement actuel qui est particulièrement faible (50% ?). Il faudrait faire progresser ce rendement de 5 à 10% par an pour atteindre les 70 à 80% qui est de l'ordre d'un réseau fonctionnant correctement.
- L'initiation de campagnes d'animation et de sensibilisation destinées aux usagers pour les inciter à utiliser le réseau SONEDE qui dessert leur quartier, à économiser leur usage de l'eau et signaler toute perturbation sur le réseau de façon immédiate.

#### 4.1.6. Le contrôle des coûts de production, d'exploitation et de gestion

##### 4.1.6.1. Le contrôle du coût de l'énergie

Du fait de l'augmentation du coût de l'énergie, l'un des facteurs de compression des coûts est celui relatif à l'énergie concernant les stations de pompage et de traitement des eaux. Il est nécessaire d'établir le rapport coût du m<sup>3</sup>/Kwh facturé actuellement et arriver à diminuer le coût en améliorant les rendements de ces stations et en limitant leur utilisation en dehors des heures de pointe de consommation électrique.

Des sessions de formation et de sensibilisation seront nécessaires pour les responsables de ces installations.

##### 4.1.6.2. La sous-traitance

Pour toutes les prestations que la SONEDE ne peut pas assurer avec ses moyens humains, il serait indiqué de recourir à la sous-traitance dans le respect de la réglementation en vigueur en relation avec les marchés publics. Ces prestations peuvent concerner (sans que la liste ne soit exhaustive) :

- **L'exploitation** : elle peut concerner l'entretien préventif des installations avec un cahier de charges précis et des indicateurs pertinents. Pour l'entretien curatif, il est conseillé d'avoir un réseau de petits tâcherons bien formés pour qu'ils puissent intervenir d'urgence en cas de panne signalée sur les réseaux. Des contrats cadres avec ces tâcherons peuvent être élaborés et des évaluations de leurs interventions doivent être effectuées régulièrement par les services de la SONEDE intéressés.
- **Les entretiens des équipements fixes et mobiles** : la SONEDE devra choisir et si besoin former, sur chacune des trois îles, des techniciens pour l'entretien préventif et curatif de l'ensemble de ses équipements fixes (stations de pompage et stations de traitement) ou mobiles (voitures, camions, engins...). Des indicateurs des taux d'utilisation de cette sous-traitance doivent être suivis annuellement et les taux de satisfaction enregistrés.

##### 4.1.6.3. La gestion commerciale

- **Le chiffre d'affaires** : Le chiffre d'affaires de l'année de référence sera indiqué et son évolution d'une année sur l'autre sera un bon indicateur de la gestion commerciale de

l'Entreprise. Son évolution doit être expliquée par l'augmentation de ses abonnés, les augmentations tarifaires édictées par l'Etat ;

- **Les taux de recouvrement** : le taux de recouvrement de la facturation tant auprès de la clientèle privée que publique doit être indiqué séparément et son évolution d'une année sur l'autre suivie et des solutions doivent être trouvés pour les arriérés et les raisons de leur non-recouvrement et les solutions pour y remédier doivent être proposés (recours à la justice, intégration en pertes et profits dans le bilan de la société...) ;
- **Les investissements** : les investissements approuvés antérieurement doivent être détaillés par projet et par localisation (investissements d'exploitation, de réhabilitation et d'extension, de production, projets de promoteurs...) ainsi que par origine des fonds (Budget, PTF, Fonds propres, privés...). Les taux de décaissement doivent être indiqués et les raisons de non-décaissement également.

#### 4.1.6.4. La gestion des ressources humaines

- **Evolution du personnel** : l'évolution du personnel d'une année sur l'autre doit être indiquée par catégorie et par type de contrat (à durée indéterminée ou à durée limitée, agents occasionnels), les départs et les éventuels remplacements également. Le taux d'encadrement est parmi les bon indicateurs qui doivent mentionnés. Un autre taux également significatif est à mentionner le nombre d'abonnés par agent ;
- **L'organigramme** : L'organigramme de la Société approuvé par son Conseil d'Administration doit être renseigné périodiquement pour indiquer les postes occupés par chaque agent et les postes restés vacants.
- **La formation et le recyclage** : les programmes de formation et de recyclage internes et externes doivent être présentés annuellement, les sujets et les participants, les jours y consacrés ainsi que le degré de satisfaction doivent être renseignés.
- **La politique sociale** : la politique sociale entreprise sera également renseignée (Caisse sociale des agents, prêts accordés aux agents, prestations de santé, de sécurité durant les horaires de travail...)

#### 4.1.6.5. La gestion de la qualité des services

La SONEDE devra entreprendre un programme de certification de la qualité de ses services en mettant en place :

- **Un Système Qualité** des services de l'eau (ISO 24510) et le Système de la Qualité de l'eau desservie (ISO 13060) avec un programme de sensibilisation, de formation des responsables Qualité au niveau régional et même au niveau des Agences ;
- **Le renforcement de l'efficacité et de la qualité des services** : La SONEDE est appelée à mettre au point des indicateurs de qualité et d'efficacité de ses services et ce en :
  - ✓ Facilitant le recouvrement des factures auprès des usagers en multipliant les caisses de recouvrement (caisses mobiles ?) ;
  - ✓ Facilitant la réception des abonnés dans les Agences et en étant à leur écoute et en leur facilitant les contacts avec les services d'exploitation ou commerciaux ;
  - ✓ Réduisant les délais d'intervention auprès des clients pour tout ce qui concerne les nouveaux branchements ou les plaintes et les oppositions ;

Mais ces interventions nécessitent un renforcement des ressources humaines et surtout une formation au niveau des techniques de communication de ceux et celles qui vont remplir ces tâches.

#### **4.1.7. Les procédures**

##### **4.1.7.1. La simplification des procédures**

Dans l'objectif de simplifier les procédures, la SONEDE doit veiller à ce que les services offerts à l'utilisateur soit à la mesure des progrès effectués par les nouvelles technologies de communication : recours au smartphone, aux sites Web, aux centres d'appel, à des services clientèles virtuels, aux paiements à distance...

##### **4.1.7.2. Le renforcement de la décentralisation**

Conformément à la politique de l'Etat, la SONEDE est appelée à contribuer au renforcement de ses structures régionales afin qu'elles soient plus autonomes sans se référer au siège social et ce pour accélérer les interventions quotidiennes et raccourcir les délais d'attente de la clientèle locale et ce dans le respect des procédures qui s'imposent à toutes les structures de la SONEDE.

Cette décentralisation concerne les interventions administratives, juridiques, comptables, financières et les études hydrauliques.

##### **4.1.7.3. Préparation d'une étude stratégique sur le futur de la SONEDE**

Devant les défis qui attendent la SONEDE à court, à moyen et à long termes, il est de la première nécessité de préparer une étude stratégique visant le développement futur de la Société qui appelée à généraliser la délégation du service public d'AEP sur tout le territoire comorien à un horizon fixé a priori à 2030 mais qui semble difficile à respecter.

Il est proposé qu'une étude entreprise par un Consultant international ayant de solides références dans de telles études puisse entreprendre une telle étude qui devra :

- Effectuer une due diligence de la situation de référence de la SONEDE aux plans structurel, organisationnel, des moyens humains et matériels, du patrimoine fixe et mobile et de son état, de son bilan financier...
- Analyser les revenus (structure tarifaire) et les coûts d'exploitation, des rendements d'exploitation et des eaux non facturées, des projections des besoins en eau, des investissements et des questions jugées sensibles ;
- Analyser l'organisation et les ressources humaines (organigramme, gestion des ressources humaines) ;
- Analyser financièrement la SONEDE (compte de résultat, bilan, flux, comptes de gestion) ;
- Analyser le cadre institutionnel et réglementaire de la SONEDE (forme juridique, mode de gouvernance, mécanismes de régulation tarifaire...) ;
- Présenter des scénarios pour la généralisation de la desserte à divers horizons avec les impacts au niveau moyens humains et matériels, au niveau de la structure tarifaire, de la réorganisation consécutive de la Société, au niveau de l'organisation institutionnelle...
- Recommander le scénario le plus réaliste et établir un plan d'action pour l'atteinte des objectifs fixés par ce scénario.

##### **4.1.7.4. Audit organisationnel de la Société**

L'audit permettra de prioriser les actions à mettre en place à court terme et leur octroyer les moyens humains, matériels et financiers pour réussir leurs exécutions, le contrôle de leur exécution et de leur suivi-évaluation. Il est conseillé que cet Audit soit effectué par une structure externe.

#### **4.1.7.5. Mise en place d'un système d'information au sein de la Société**

Afin de partir sur des bases solides pour la gestion financière et patrimoniale de la Société, il est conseillé de mettre en place rapidement :

- Un système d'information de gestion commerciale de la Société ;
- Un système d'information de gestion financière de la Société ;
- Un système d'information géographique du patrimoine fixe (réseaux, installations, bâtiments d'exploitation ou de bureaux...) de la Société ;
- Un système de gestion des ressources humaines

#### **4.1.7.6. Mise en place de fiches de poste**

De telles fiches permettront de définir les tâches revenant à chaque agent de la Société et permettront de revoir l'organigramme de la Société sur une base rationnelle permettant un gain d'efficacité et d'efficacité.

#### **4.1.7.7. Mise en place d'un manuel de procédures**

Ce manuel a pour objectif de définir toutes les procédures à suivre pour toutes les tâches à entreprendre au sein de la Société qu'elle soit d'ordre technique, organisationnel, administratif, comptable, gestionnaire....

#### **4.1.8. Etat financier de la Société**

Un résumé de l'état financier de la Société est à décrire au niveau de l'état actuel et des perspectives pour les années du Contrat Programme en distinguant les recettes (vente d'eau et autres activités rémunératrices), les charges d'exploitation (achat de consommables, charges salariales, consommables et immobilisations, autres charges...). Les bilans seront alors établis et si les bilans sont négatifs et pour parvenir à l'équilibre financier, il est nécessaire de demander à l'Etat d'augmenter les tarifs ou de financer le déficit sur budget de l'Etat.

### **4.2. Les voies et les modalités d'atteindre les objectifs**

#### **4.2.1. La mobilisation des recettes nécessaires**

Pour atteindre les objectifs définis auparavant la SONEDE aurait besoin de la mobilisation des fonds suivants qui seront répartis entre les fonds propres, les prêts et dons émanant des PTF, les contributions des privés et les fonds qui restent à rechercher pour équilibrer le bilan.

#### **4.2.2. Les moyens humains**

En fonction des objectifs annuels à atteindre, il revient à la SONEDE de définir les moyens humains à mettre à disposition et ce pour chaque année du plan et ce en distinguant le personnel entre permanent et occasionnel et par catégorie : agent d'exécution, cadre de maîtrise et cadre et ce pour les différentes tâches nécessitées par les manuels de procédures (Cf. § 4.1.7.7) et les fiches de postes (Cf. § 4.1.7.6)

#### **4.2.3. Les besoins en formation et en recyclage**

Les besoins en formation externe et interne seront définis pour toutes les catégories du personnel ainsi que les besoins de recyclage des agents appelés à occuper de nouveaux postes ou à réaliser de nouvelles tâches.

**4.2.4. Les besoins pour l'amélioration de la qualité des services**

Comme mentionné ci-dessus (Cf. § 4.1.6.5), il s'agit d'évaluer les coûts de revient annuel pour cette amélioration en donnant le détail et les justificatifs de ces dépenses.

**4.2.5. Les économies d'eau et d'énergie**

L'un des postes les plus importants de compression des dépenses est de chercher à minimiser les pertes dans le réseau et à économiser l'énergie nécessaire pour produire et livrer le volume d'eau nécessaire avec la qualité et la quantité voulues.

**4.2.6. La sous-traitance**

Comme mentionné au § 4.1.6.2, le recours à la sous-traitance pourra constituer un poste optimisé de dépenses mais qu'il s'agit d'évaluer et de justifier et ce par rubrique d'intervention.

**4.2.7. Le renforcement de la décentralisation et la préparation de l'étude stratégique prospective du développement de la Société**

Comme indiqué auparavant (voir § 4.1.7.2 et 4.1.7.3), il est préconisé que la SONEDE après l'établissement des TdR de cette étude et le lancement de la consultation, établisse le budget réservé à cette intervention.

**4.3. Les mesures d'accompagnement nécessaires à mettre en place par l'Etat**

Pour permettre à la SONEDE d'atteindre les objectifs du présent Contrat-Programme, il est demandé des interventions des structures de l'Etat afin de :

- Augmenter de la tarification de l'eau en l'indexant au moins sur l'augmentation du coût de l'énergie qui est l'un des postes de dépenses le plus lourd en matière d'exploitation ;
- Epurer les factures d'eau impayées des structures publiques et parapubliques et mettre en place les mécanismes permettant à ces structures de régler leurs factures d'eau sans mettre en péril la situation financière de la SONEDE ;
- Inciter le Trésor public à améliorer la trésorerie de la SONEDE, le temps que ces factures impayées soient réglées par les abonnés récalcitrants qu'ils soient privés ou publics.

**4.4. La réalisation du Contrat Programme et son suivi****4.4.1. La Cellule de Suivi**

Il est suggéré que la Cellule de suivi de la réalisation du Contrat Programme soit composée de :

- Président : Représentant du Ministère de tutelle ;
- Membres :
  - ✓ Le Directeur Général de la SONEDE ;
  - ✓ Le Contrôleur de l'Etat auprès de la Société ;
  - ✓ Un représentant du Ministère Chargé des Finances ;
  - ✓ Un représentant du Ministère Chargé du Budget.
- Secrétariat : SONEDE

La Cellule se réunit à la demande de l'une des parties et au moins annuellement et ce sur convocation de son Président.

**4.4.2. Préparation des rapports au sujet des réalisations de la Société**

Pour effectuer un travail de rapprochement entre les objectifs et les réalisations de la Société, il est nécessaire d’informer la Cellule de Suivi à travers des rapports de suivi du budget et d’un rapport annuel des réalisations du Contrat Programme.

Sur la base de ces rapports, une analyse des objectifs non atteints et les raisons des non atteinte sera présentée. La Cellule décidera alors des mesures à prendre pour pallier les difficultés présentées.

**4.4.3. Révision du Contrat Programme**

Il est possible de réviser le Contrat Programme à la demande de l’une des parties et ce en cas de survenue de circonstances qui l’exigent.

**4.4.4. Entrée en vigueur du Contrat Programme**

Le Contrat Programme entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023

Fait à Moroni le.....2022

Pour le Ministère en Charge de L’Eau,

Le Ministre,

Pour la SONEDE,

Le Directeur Général,

---

## ANNEXE 2 : Projet de contrat de Délégation de Service Public (DSP) du Système d'alimentation en eau potable

### 1 ELEMENTS DE REFLEXION

L'analyse juridique et institutionnelle élaborée dans les livrables de l'étude conduit à plusieurs éléments de réflexion sur la participation du secteur privé dans l'alimentation en eau potable en milieu rural (AEPR)

Ces éléments de réflexion portent essentiellement sur la détermination de l'autorité habilitée à conclure les contrats de Délégation de Service Public (DSP) d'AEPR et notamment en période de test du système et sur le contenu de ces contrats.

#### 1.1 Réflexions préliminaires

Si le droit d'accès à l'eau constitue aux Comores, comme dans un certain nombre d'autres pays, un droit inaliénable, s'adossant sur les conventions internationales signées par l'Union des Comores et accordant aux citoyens ce droit à une eau potable saine et durable, il reste que la mise en œuvre du respect de ce droit a largement évolué compte tenu des difficultés de sa mobilisation et de son traitement et de sa distribution mais surtout de l'inégalité de la répartition géographique de cette ressource pour devenir de plus en plus difficile et coûteux.

Cette évolution est assez universelle, mais plus particulièrement marquée dans les pays où l'eau est rare et/ou inégalement répartie. Elle confère à la ressource une valeur économique de plus en plus importante et incite en conséquence à sa préservation (par exemple en développant le recyclage et le recours aux ressources non conventionnelles) ainsi qu'à une utilisation optimisée (investissements de transfert, politique tarifaire, lutte contre le gaspillage, réduction des pertes, etc.).

Dans le contexte comorien, l'article 61 du Code de l'Eau (CdE) en vigueur, confère à l'Etat « *[la responsabilité] du service d'approvisionnement en eau potable des populations* ».

On trouvera dans l'Encadré 1 des pages suivantes les articles du Code de l'Eau et de l'Assainissement en relation avec le Service Public d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (Chapitre IV, Section 2)



**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Article 61 : L'Etat est responsable du service d'approvisionnement en eau potable des populations.

Dans ce cadre, le Ministère en charge de l'eau est notamment chargé de :

- assurer la planification, le contrôle et le développement du service public de l'eau, ainsi que la coordination de l'action des différents acteurs du sous-secteur ;
- suivre, animer et coordonner la politique d'investissement et de financement du service public de l'eau ;
- fixer les normes et les spécifications techniques applicables aux installations d'eau ;
- assurer la régulation du sous-secteur notamment la détermination de la politique tarifaire et veiller à son respect ;
- assister les collectivités territoriales dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'eau potable et de l'assainissement.
- dispose que la planification de l'utilisation des ressources hydrauliques nationales doit être basée sur le principe de la valorisation maxima de la production du mètre cube d'eau à l'échelle de tout le pays selon des conditions économiques et techniques acceptables.

Article 62 : L'État assure la fonction de maître d'ouvrage du service public d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

Dans le cadre de la décentralisation, l'Etat délègue aux communes, aux conditions qu'il définit, conformément à la présente loi, sa compétence de maître d'ouvrage du service public d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

La délégation, aux communes, du service public d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, porte sur la gestion aussi bien de l'eau et des infrastructures hydrauliques destinées à sa production, son transport et sa distribution que sur des services d'assainissement.

Le maître d'ouvrage est responsable du développement, l'exploitation, de l'entretien, de la réhabilitation et de l'extension des installations du service public de l'eau potable et de l'assainissement et il s'assure que toutes les mesures nécessaires à leur protection et à leur bon fonctionnement sont mises en œuvre.

**Article 63 : Les Communes, en leur qualité de maître d'ouvrage délégué du service public d'approvisionnement en eau potable, confie la gestion du service public de distribution d'eau potable à la société nationale chargée de la distribution de l'eau en vertu de la réglementation en vigueur.**

**Dans le cas où cette société nationale ne serait pas en mesure de gérer le service public de distribution d'eau, après avis de l'autorité de régulation, le conseil de ministre confie par dérogation à l'alinéa précédent la gestion du service à une autre personne morale de droit public ou privé.**

Article 64 : Le gestionnaire du service public d'approvisionnement en eau potable assure notamment :

- la production, le transport et la distribution de l'eau potable ;
- l'exploitation, l'entretien et le développement des installations de captage, de traitement et de distribution de l'eau potable ;
- le contrôle de qualité de l'exploitation du service public de distribution d'eau potable;

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

- la réalisation de toutes autres attributions qui lui sont confiées par le maître d'ouvrage

Article 65 : Quel que soit le mode de gestion du service public d'approvisionnement en eau potable, le gestionnaire demeure soumis notamment aux obligations suivantes :

- livrer à la consommation de la population, de l'eau potable, conformément aux normes **internationales** de potabilité de l'eau et à la réglementation en matière d'hygiène publique ;
- assurer l'information des usagers du service public d'approvisionnement en eau potable, notamment sur la qualité et le prix de l'eau distribuée ;
- respecter les principes qui régissent le service public à savoir le principe d'égalité des usagers devant le service public, le principe de continuité du service public et le principe d'adaptation du service public ;
- respecter la grille tarifaire convenue avec le maître d'ouvrage ;
- assurer la transparence sur les activités du gestionnaire notamment sur leur financement.

Article 66 : L'accès au service public de l'eau potable est payant sous forme de redevances acquittées par le consommateur pour la rémunération des services rendus par le gestionnaire du service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement.

Sans préjudice à la tarification applicable aux usages à des fins industrielle et commerciale, la tarification en matière d'eau potable doit concilier les exigences de l'équilibre financier de l'exploitation du service public et celles d'un coût abordable permettant l'accès aux services d'eau et d'assainissement de la population.

Les recettes résultant des redevances perçues par le gestionnaire du service public de l'eau potable sont destinées à assurer le financement de la surveillance, l'entretien, l'utilisation et le développement des ouvrages et des installations du réseau d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement.

Article 68 : En cas de défaillance d'un gestionnaire, le maître d'ouvrage prend les mesures nécessaires pour pourvoir rapidement à son remplacement et assurer la continuité du service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement.

Dans l'attente du recrutement d'un nouveau gestionnaire, le maître d'ouvrage peut, à titre exceptionnel, procéder à l'exploitation en régie du service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement.

Sans perdre de vue le Décret présidentiel N°18-079/PR du 6 septembre 2018 qui porte statut de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) qui, dans son Article 3, précise parmi l'objet de la constitution de cette Société : « *la production et la distribution de l'eau potable sur l'ensemble du territoire national...* »

Dans ce contexte, l'entrée en vigueur du CdE et ses textes applicatifs et la politique de décentralisation et la déconcentration de l'Etat et en conférant certaines prérogatives aux Communes dont la qualité de Maître d'Ouvrage Délégué (Article 63), peut amener à certains conflits de compétences qu'il faut chercher à éviter pour le bien des consommateurs.

Les municipalités seules ou regroupées, deviendraient alors les autorités en charge des services d'eau potable urbaine ou rurale. Elles pourraient signer en conséquence des contrats de DSP avec

les opérateurs publics et/ou privé ou bien encore se constituer en régie et réaliser le service par leurs propres structures.

Il conviendra alors de s'interroger sur le rôle des structures déconcentrées et des groupements aujourd'hui en charge de l'AEPR. Quel avenir auront les Directions Régionales de l'Eau et les Unions des Consommateurs d'Eau existantes si l'eau potable devient une responsabilité communale (au niveau de la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée) ?

Pour accompagner ces évolutions, et à partir du constat que l'Etat ne peut pas tout faire, le recours encadré au secteur privé s'avère une alternative qui peut être utile et bénéfique, pour autant que ce secteur privé apporte des améliorations sensibles permettant de répondre aux nouveaux enjeux. Cela suppose une intégration dudit secteur dans les différents systèmes de production et de distribution de l'eau dont les principes existent dans le Code de l'Eau, mais dont il convient d'assurer la mise en œuvre, dans le cadre de la commande publique ainsi que dans une redistribution des rôles dévolus aux différents acteurs du secteur. D'une manière générale, c'est une professionnalisation des services d'AEP qui est recherchée.

Ces évolutions amèneront sans doute à faire du secteur de l'eau et de son organisation institutionnelle et opérationnelle un secteur « à part entière », notamment distinct des ministères utilisateurs (agriculture, industrie, pêche, etc.) et intégrant pleinement les problématiques environnementales et sociales liées à la préservation de la ressource et des milieux.

Rappelons aussi, eu égard à l'analyse de l'évolution de la société comorienne, que le service de l'AEP tend à s'harmoniser en termes de demande des usagers et de qualité et quantité de service, ce, quel que soit l'environnement dans lequel vivent les citoyens. Ainsi on ne peut plus conjuguer systématiquement ruralité et agriculture et il paraît désormais plus opportun de mettre l'accent sur les caractéristiques liées à la taille des systèmes, à la densité de l'habitat, au caractère autonome ou en réseau du système et du service d'AEP.

Ces approches nouvelles généreront à coup sûr une révision du rôle et des fonctions des institutions ainsi que du mode d'organisation du service de l'AEP. Elles entraîneront probablement une dissociation définitive entre les activités d'irrigation et celles de l'AEPR.

Enfin, si la notion de service public est mieux ancrée dans le secteur de l'assainissement, il reste qu'elle ne l'est qu'accessoirement dans le secteur de l'AEP. Il conviendra de se poser la question des avantages et inconvénients de l'adoption d'un tel statut pour l'encadrement des activités d'AEP et l'expression des droits des usagers dans le cadre de l'application des principes de redevabilité.

## **1.2 Les évolutions envisageables**

Les Directions Régionales de l'Eau (DRE) assumeront le rôle d'autorités Compétentes en attendant la mise en place de l'ensemble des biens, moyens, ressources et compétences au sein des communes leur permettant d'exercer pleinement leurs autorités.

Les DRE assureront durant la période de transition et au-delà un rôle de conseil et d'assistance auprès des communes dans la mise en place des services d'AEP, dans l'établissement des inventaires des biens communaux en matière d'AEP ainsi que dans le financement par l'Etat de nouvelles infrastructures et/ou d'infrastructures à réhabiliter.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Les DRE devraient également assister les communes dans la définition de périmètres d'AEP à déléguer, regroupant le cas échéant plusieurs territoires communaux, en l'aidant à développer les instruments et les structures de coopération intercommunales.

Il est important de souligner que la mise en place d'un tel dispositif demande du temps et des moyens et qu'il conviendrait d'organiser une mise en œuvre progressive du nouveau dispositif.

Cette progressivité pourrait s'articuler autour des éléments d'approche suivants :

- Avant que les Communes puissent assurer la Maîtrise d'Ouvrage Délégée (MOD)
- ✓ Renforcement des capacités et moyens des DRE pour préparer, gérer et contrôler les activités des opérateurs d'AEP et à terme assister les communes dans leurs futures responsabilités d'autorités en charge des activités d'AEP
- ✓ Réalisation d'opérations pilotes de mise en place de délégation de gestion. Ces opérations auraient pour signataires les DRE en qualité d'autorités délégantes et les opérateurs titulaires des contrats de délégation ;
- ✓ Maintien des activités des Unions des Consommateurs d'Eau (UCE) notamment pour ceux dont l'activité ne soulève pas d'opposition auprès des usagers ;
- ✓ Etablissement de nouvelles listes de périmètres à déléguer dans les mêmes conditions que celles réalisées pour les opérations pilotes.

Deux systèmes coexisteraient durant cette période à savoir le système actuel et le nouveau système de délégation de gestion de l'AEP. Pour ce dernier et par anticipation de la prise en charge par les communes des MOD, il pourrait être prévu dans les contrats de délégation une substitution de l'autorité délégante en application de la législation comorienne.

- En préparation et après le renforcement des Communes
- ✓ Pour les périmètres avec contrat de délégation de gestion, il y aurait substitution des DRE au profit des communes (on ferait jouer la clause de substitution étant entendu que cette substitution pourra le cas échéant entraîner des contestations de la part de délégataires) ;
- ✓ Pour les communes ne disposant pas encore de services et de compétences adéquats tout en ayant sur leur territoire des UCE : ces dernières pourraient signer à titre provisoire des contrats de délégation de gestion en attendant la mise en place de régies ou d'opérateurs professionnels ;

Les DGE ainsi que mentionnés plus haut seraient appelés à jouer un rôle de conseil et d'assistance dans la substitution des autorités et la préparation de ces nouveaux contrats

## 2 LES EXEMPLES DE DSP MENEES A L'ETRANGER

Le tableau suivant illustre les exemples de DSP Eau dans des pays particulièrement africains et latino-américains. L'exemple français est cité au titre de montrer l'intérêt de la régulation de tels services publics.

**Tableau 10**  
**Principaux points d'intérêts issus de l'analyse des expériences étrangères**

### Maroc

Le Maroc a d'abord délégué l'AEPR aux communes rurales, puis l'Etat Central a repris la main en demandant à l'ONEE d'en assurer la gestion. L'ONEE favorise les branchements individuels, mais à la condition expresse que les bénéficiaires prennent en charge le coût de branchement et que le douar soit équipé d'un système d'évacuation des eaux usées.

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores****Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion**

<p>A partir d'une stratégie mise en place vers 2007, le Maroc avait recruté et formé en 2014 environ 700 microentreprises, comptant en moyenne 5 employés, pour exploiter les systèmes ruraux, et passé une dizaine de marchés-cadres avec des entreprises privées pour une durée de cinq ans pour exploiter des ensembles de systèmes. Les exigences minimales pour les entreprises candidates sont d'avoir au moins un cadre supérieur technique ou de gestion, deux techniciens (un hydraulicien, un électromécanicien), un agent commercial, un agent administratif.</p> <p>Plus récemment, l'ONEE a lancé un projet pilote sur trois sites pour tester un modèle de délégation basé sur le transfert du seul risque commercial. Il est encore trop tôt pour mesurer les résultats de cette expérience, que l'ONEE souhaite répliquer ensuite sur une dizaine de régions.</p>
<p><b>Mauritanie</b></p> <p>La Mauritanie présente une expérience d'une douzaine de contrats de DSP d'AEPR en cours, regroupant de l'ordre de 110.000 habitants ruraux. Les contrats sont suivis par une agence de régulation. Selon le dernier bilan de ce régulateur, tous les délégataires ont présenté des comptes bénéficiaires en 2015.</p>
<p><b>Jordanie</b></p> <p>La Jordanie montre une approche de type Performance-Based Contract centrée sur l'amélioration rapide des performances financières. Le modèle développé en 2005-2011 à Madaba a permis de relever rapidement les performances commerciales du service d'eau.</p>
<p><b>Afrique Sub-Saharienne</b></p> <p>On compte des milliers de petits opérateurs privés en Afrique sub-saharienne, où des retours des expériences sont maintenant disponibles, en particulier à l'initiative de la Banque Mondiale et du WSP.</p> <p>Dans de nombreux pays, comme au Mali, à Madagascar (c'est aussi le cas en Colombie), les communes rurales n'ont pas le droit d'exploiter le service directement. Elles doivent en déléguer la gestion à une entreprise (publique ou privée) ou à une association d'utilisateurs.</p>
<p><b>Mali</b></p> <p>Le Mali présente un exemple intéressant d'encadrement technique et financier des contrats locaux par la figure du SteFi.</p>
<p><b>Bénin</b></p> <p>Le Bénin compte près de 300 opérateurs privés fermiers. Depuis 2007, le marché s'est organisé autour d'un mécanisme contractuel qui s'affine progressivement à partir d'un modèle de concession subventionnée.</p>
<p><b>Niger</b></p> <p>L'exemple nigérien, où la présence des opérateurs privés a maintenant plus de 20 ans, montre comment le marché a évolué, avec l'émergence d'une offre qui se concentre et se professionnalise, mais aussi avec l'observation de déficiences qui persistent.</p>
<p><b>Sénégal</b></p> <p>Le schéma mis en place au Sénégal reste dans une ligne proche de la problématique comorienne, dans la mesure où les ASUFOR (associations relativement comparables aux UCE) sont maintenues comme acteurs centraux du modèle.</p>
<p><b>Ouganda</b></p> <p>Le cas de l'Ouganda mérite d'être analysé de près. La politique de DSP des petites villes a longtemps été considérée par les bailleurs et les observateurs internationaux comme un modèle pionnier à suivre, puis a été jugée comme un échec par le gouvernement ougandais, qui a finalement demandé à NWSC (la SONEDE ougandaise) de reprendre le service. L'Ouganda fournit ainsi l'exemple d'une combinaison de réussites et d'échecs.</p>
<p><b>Colombie</b></p> <p>La Colombie présente un exemple intéressant de réorganisation profonde du secteur de l'eau et d'émergence d'un secteur privé pour gérer les systèmes secondaires. Le modèle colombien de régulation de ce marché est souvent considéré comme un des plus pertinents en Amérique latine.</p>

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Le mot-clé de la stratégie colombienne mise en place depuis 1994 n'est pas tant la participation du secteur privé que la professionnalisation et corporisation des opérateurs, qu'ils soient de capital privé, public ou mixte. Les résultats en milieu rural ont été plus lents que dans les grandes villes.

**France**

En France comme dans la plupart des pays les plus avancés, la problématique de l'AEPR ne se pose plus dans les mêmes conditions qu'aux Comores, dans la mesure où la qualité exigée des services en milieu rural s'est alignée depuis longtemps sur celle existante en milieu urbain. L'intérêt de l'exemple français est cependant qu'il y existe un grand nombre de services ruraux liés à des petites communes ou des regroupements de petites communes, dont beaucoup sont exploités par des opérateurs privés.

L'exemple français montre aussi les tendances oligopolistiques d'évolution de l'offre privée, ce qui contraint l'état à renforcer les mécanismes de régulation. Une entreprise comme la SAUR est devenue un des leaders du marché mondial de la DSP, à partir d'une expérience essentiellement liée à la gestion de l'AEPR pendant plusieurs décennies.

**3 LE CONTENU DU CONTRAT DE DSP D'AEPR :**

En matière de contrats administratifs, la jurisprudence les qualifie de contrats d'adhésion c'est-à-dire des contrats où l'autorité publique impose ses conditions à son co-contractant privé.

Tel n'est pas cependant le cas lorsque l'autorité publique fait, elle-même, recours à son co-contractant pour qu'il lui offre un service ou exécute des travaux rentrant dans le cadre de l'utilité publique.

Dans ce cas, aux Comores, l'autorité publique fait recours soit :

- à un marché public, ce qui ne pourra être le cas que si les contrats envisagés sont des contrats de sous-traitance, sortant dans ce cas des contrats de DSP d'AEPR,
- à la concession qui doit être étudiée de façon approfondie,
- à la PPP sous une forme à convenir.

Le contrat de DSP d'AEPR doit contenir des indications se rapportant principalement aux éléments qui suivent.

**3.1 Détermination des parties contractantes**

Les parties contractantes sont d'un côté le Ministre en Charge de l'Eau ou le DRE comme autorités compétentes en matière de DPH et le délégataire du service public d'un autre côté.

Il y a lieu de signaler que la détermination de l'autorité compétente peut connaître des modifications après l'adoption des textes applicatifs du CdE. Les Unions de Consommateurs d'Eau et les Communes pourront se transformer en autorités compétentes.

De même les nouvelles communes peuvent aussi influencer la nature de l'autorité compétente dans ce domaine.

Mais, dans la phase d'essai, le DGEME peut être chargé de signer le contrat de DSP d'AEPR.

### 3.2 Dispositions préalables

Les dispositions préalables doivent se référer à la loi applicable en matière de DSP d'AEPR, à faculté donnée à la partie publique de déléguer et aux différentes lois et règlements relatifs au DPH en général et à l'AEPR et à la possibilité de déléguer son adduction aux personnes autres que l'administration.

#### ▪ Détermination de l'objet du contrat

Dans ce chapitre, il y a lieu de préciser l'objet du contrat qui est de confier, par voie de DSP d'AEPR, l'exploitation du réseau d'eau potable rurale relevant du ((ministère chargé de l'Eau, DRE de.... SONEDE, UCE... )), sis à..... .

Les missions confiées au délégataire consistent en :

- ✓ la gestion de la DSP d'AEPR à..... ,
- ✓ la gestion, l'entretien, la maintenance et la surveillance des équipements et des installations hydrauliques et autres d'exploitation et leur surveillance,
- ✓ l'installation des équipements nouveaux nécessaires à la bonne marche du DSP d'AEPR,
- ✓ la pose de conduites et de canaux de desserte de l'AEPR dans la zone objet du contrat,
- ✓ autres (à préciser selon les cas).

#### ▪ Moyens affectés à la délégation

Les biens et moyens d'exploitation de la DSP d'AEPR sise à ..... et affectés à l'exploitation du service sont répertoriés contradictoirement et consignés aux inventaires annexés au présent contrat.

Le sort des biens de retour et de reprise en fin du contrat sont annexés au présent contrat.

Le délégataire recrutera le personnel de son choix et il en assure la charge et l'entière responsabilité.

#### ▪ Conditions d'exploitation

Le délégataire responsable du service le gère conformément aux dispositions du contrat et aux règles de l'art. Il est autorisé à percevoir directement des redevances, prix ou tarifs perçues auprès des usagers et fixés au présent contrat. Ces redevances, prix ou tarifs peuvent être fixés par l'autorité compétente et imposés au délégataire contre péréquations déterminées d'un commun accord.

Il exploite le service à ses risques et périls.

#### ▪ Charges d'exploitation et régime fiscal

Le délégataire supporte toutes les charges d'exploitation de la DSP d'AEPR sise à .....

Tous les impôts et taxes, quels qu'ils soient et quel qu'en soit le redevable légal, liés à l'exploitation de la DSP d'AEPR sise à ..... sont à la charge du délégataire.

Le délégataire s'engage, pendant toute la durée du contrat, à se conformer aux lois et règlements relatifs aux obligations fiscales lui incombant tant au titre des déclarations que du paiement des impôts et taxes qui sont à sa charge.

#### ▪ **Contrôle et rapports de suivi**

Le délégataire de la DSP d'AEPR sise à .....s'engage à transmettre à l'autorité compétente et avant le ..... de chaque année son rapport annuel des travaux, interventions, réclamations des usagers, quantités d'eau servies, redevances et prix perçus et taxes acquittées conformément à la législation en vigueur.

L'autorité compétente conserve le droit de contrôle de la DSP d'AEPR sise à .....

Ce droit de contrôle comprend notamment :

- ✓ un droit d'information sur la gestion du service délégué;
- ✓ un droit de vérification de la qualité de l'eau servie conformément aux dispositions du Code de l'Eau et des normes sanitaires en vigueur,
- ✓ le pouvoir de prendre toutes les mesures prévues par le présent contrat lorsque le délégataire ne se conforme pas aux obligations stipulées à sa charge.

L'autorité compétente exerce son contrôle dans le respect de la réglementation relative à la confidentialité.

#### ▪ **Responsabilité et assurances**

A ce niveau, il y a lieu d'indiquer que le délégataire est entièrement responsable de tous les risques et accidents qui pourraient survenir au cours de l'exploitation du service.

A cet effet, il contracte dans ce cadre toutes les assurances nécessaires.

#### ▪ **Sous-traitance**

Dans ce domaine, la sous-traitance est strictement interdite sauf autorisation préalable et expresse de l'autorité compétente.

#### ▪ **Délais d'exécution**

Ces délais sont fonction de la durée des travaux, des retours sur investissement et des délais qu'accorde la réglementation en vigueur en matière de concessions et de PPP.

#### ▪ **Fin du contrat**

La fin du contrat peut survenir pour motif d'intérêt général, de plein droit ou suite à la déchéance du délégataire de la DSP d'AEPR

Lorsque l'intérêt général l'exige tels qu'abrogation de législations en vigueur ou reprise du monopole d'AEPR, le contrat est résilié moyennant indemnisation intégrale du préjudice subi par le délégataire, moyennant le respect d'un préavis de    jours/ mois    /    années.

Les biens et équipements d'exploitation restent acquis à l'autorité compétente contre indemnisation.

La fin du contrat peut aussi survenir de plein droit et sans indemnité en cas de faillite du délégataire.



**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

---

La résiliation prend effet le ..... (date) après sa notification au délégataire par lettre recommandée avec accusé de réception.

Les biens gardant une valeur d'usage restent acquis à l'autorité compétente contre indemnisation.

Enfin, la fin du contrat peut survenir à la demande l'autorité compétente suite à la déchéance du délégataire en cas de :

- ✓ fraude, malversation ou délit constaté par les juridictions compétentes ;
- ✓ inobservation ou de transgression grave et répétée des dispositions du contrat ;
- ✓ interruption totale du service ne résultant pas d'un cas de force majeure ou d'un fait de grève du personnel ;
- ✓ dans le cas où la qualité de l'eau servie ne répond pas aux conditions sanitaires ou est gravement compromise de son propre fait par le défaut d'entretien des équipements ou matériels ;
- ✓ non-respect des dispositions relatives à la sous-traitance ;
- ✓ cession totale ou partielle du bénéfice du DSP d'AEPR à un tiers, sans l'accord préalable et exprès de l'autorité compétente.

La déchéance est prononcée par l'autorité compétente après mise en demeure, restée infructueuse, du délégataire de remédier aux manquements ou fautes constatés dans un délai que l'autorité compétente lui aura imparti.

La déchéance prend effet à partir du jour de sa notification au délégataire.

- **Résolution des litiges**

L'autorité compétente et le délégataire de la DSP d'AEPR conviennent de résoudre les litiges éventuels d'interprétation des clauses du contrat à l'amiable.

A défaut d'accord, le délégataire de la DSP d'AEPR a la faculté de saisir la juridiction compétente en la matière.

### **ANNEXE 3 : Fiche d’enquête type à réaliser auprès des CGE**

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**
**Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion**

Evaluation des SAEP CGE		
Items	N°	Intitulé
Identification du SAEP/CGE	1	Code SAEP/CGE
	2	Gouvernorat
	3	Nom du SAEP
	4	Sous-Préfecture
	5	Commune
	6	Date de légalisation
	7	Date de mise en service
Caractérisation du SAEP	8	Nombre de sources d'eau
	9	Type de source d'eau
	10	Résidu sec de l'eau
	11	Nombre des stations de pompage
	12	Type d'énergie utilisée ( Gravitaire, Electrique, Thermique )
	13	Débit réel
	14	Nombre de réservoirs
	15	Nombre de bornes fontaines
	16	Nombre de potences
	17	Nombre d'abreuvoirs
	18	Nombre de branchements d'établissement publics
	19	Nombre de branchements privés
	20	Longueuer du réseau
	21	Système de chloration ( Manuel, pompe doseuse)
Investis- sement en KMF	22	Investissement Point d'eau
	23	Investissement Génie Civil
	24	Investissement Equipements
Doc Techn. Ext.	25	Schéma du réseau ( Existe ou non)
	26	Plan de récolement ( complet ou non )
	27	Document technique ( existe ou non )
Budget et estimation du coût d'exploitation et d'entretien	28	Familles bénéficiaires prévues
	29	Familles adhérentes prévues
	30	Familles cotisantes prévues
	31	Volume d'eau prévu
	32	Reccettes adhésion prévues
	33	Recettes cotisations prévues
	34	Recettes de la vente prévues
	35	Recettes autres activités prévues
	36	Recettes de renouvellement des équipements prévues
	37	Dépenses prévues Achat d'eau
	38	Dépenses prévues pour l'énergie
	39	Dépenses prévues pour la main d'œuvre
	40	Dépenses prévues pour entretien par le CGE
	41	Dépenses prévues de gestion CGE
	42	Dépenses prévues divers
	43	Dépenses prévues pour entretien par le DRE
	44	Dépenses globales prévues pour l'entretien
	45	Dépenses prévues pour investissement et équipements
	46	Dépenses prévues pour autres activités
	47	Aprobation du budget ( oui ou non)
	48	Application du budget ( oui ou non)
	49	Coût fixe calculé
	50	Coût variable calculé
	51	Cotiastion prévue
	52	Montant d'adhésion prévu
	53	Modes de recouvrement ( vente , cotisation ou vente cotisation)

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**
**Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion**

Réalizations	
Bilan de l'exercice	54 Familles bénéficiaires réelles
	55 Familles adhérentes réelles
	56 familles cotisantes réelles
	57 Volume d'eau produit
	58 Volume compté
	59 Volume estimé
	60 Volume distribué
	61 Recettes adhésion réalisées
	62 Recettes cotisations réalisées
	63 Recettes de la vente réalisées
	64 Recettes autres activités réalisées
	65 Recettes de renouvellement des équipements réalisées
	66 Dépenses réalisées Achat d'eau
	67 Dépenses réalisées pour l'énergie
	68 Dépenses d'énergie pris en charges par d'autres instances
	69 Dépenses réalisées pour la main d'œuvre
	70 Dépenses pour main d'œuvre pris en charge par d'autres instances
	71 Dépenses réalisées pour entretien par le CGE
	72 71-1- DRE
	73 71-2- Privés
	74 Dépenses réalisées de gestion CGE
	75 Dépenses réalisées divers
	76 Dépenses réalisées pour entretien et pris en charge par la DRE
	77 Dépenses globales réalisées pour l'entretien
	78 Dépenses réalisées pour investissement et équipements
	79 Dépenses réalisées pour autres activités
	80 Coût appliqué
	81 Cotiation appliquée
	82 Montant d'adhésion appliqué
	83 Solde au début de l'année
	84 Solde à la fin de l'année
85 85-1- Solde pour entretien	
86 85-2- Solde pour renouvellement investissement	
87 85-3- Autres	
88 85-4- Total	
89 85-5- Dettes	
90 85-6- Créances	
91 85-7- Solde nette de l'exercice	
Fonctionnement technique ( service hydr.)	92 Nombre de jours de panne au point d'eau
	93 Nombre de jours de panne équipements de pompage
	94 Nombre de jours de panne équipements d'énergie
	95 Nombre de jours de casse dans le réseau
	96 Nombre de jours de panne du système de régulation automatique
	97 Pratique de la javéllisation ( régulière, irrégulière ou non pratiquée)

**Renforcement de la résilience climatique de l'approvisionnement en eau potable et d'irrigation de 15 des zones les plus exposées à des risques liés aux changements climatiques dans l'Union des Comores**

Phase 3 - Livrable 1.2.1 : Processus et outils de planification, de budgétisation et d'exploitation de l'eau et d'une structure de gestion

Organisation administrative	98	Compte ( postal ou bancaire)
	99	Règlement intérieur ( oui ou non )
	100	Contrat d'abonnement à l'eau ( oui ou non)
	101	Contrat de gérance ( oui ou non )
	102	Nombre total membres du conseil d'administration
	103	1- Nombre de membres alphabètes
	104	2- Nombre de membres analphabètes
	105	3- Nombre de membres actifs
	106	4- Nombre de membres inactifs
	107	Date de la dernière assemblée générale
	108	nombre total de salariés
indicateurs	109	Nombre de salariés inscrit à la CNSS
	110	Taux de recouvrement des dépenses
	111	Taux de prise en charge de la main d'œuvre par le CGE
	112	Taux de prise en charge de l'énergie par le CGE
	113	Taux de prise en charge de l'entretien par le CGE
	114	Taux de couverture des frais d'exploitation et d'entretien
	115	Consommation spécifique