

L'ACCES A L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT AU BENIN

DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

1. La réforme de l'administration territoriale au Bénin

Avec l'avènement du processus démocratique, le Bénin s'est engagé dans une réforme de l'administration territoriale dont les principes de base visent un développement local durable. Le territoire béninois est divisé en circonscriptions administratives (les départements) et en collectivités locales (les communes). Il existe un seul niveau de décentralisation (la commune) et un seul niveau de déconcentration (le département).

Les communes sont divisées en unités administratives sans personnalité juridique, ni autonomie financière appelées arrondissements. Les arrondissements sont subdivisés à leur tour en villages dans les zones rurales et en quartiers de villes dans les zones urbaines.

L'affirmation du rôle de la tutelle administrative par l'Etat comporte deux aspects essentiels : le contrôle de la légalité des actes du Maire et des décisions du Conseil Communal et du budget communal d'une part, et l'assistance-conseil aux communes d'autre part.

Les domaines de compétence des communes comprennent l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène et la salubrité. Les maires sont dotés de responsabilités importantes puisqu'ils sont maîtres d'ouvrage de toutes les actions de développement au niveau local intervenant sur leur territoire.

La Loi N°97-029 du 15 janvier '99 portant organisation des communes donne donc à la commune la charge de la fourniture et de la distribution de l'eau (Art. 93) et de veiller à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique (Art. 95). La commune doit exercer ces compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et les normes en vigueur. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat. (Art 108). Les fonctions du maître d'ouvrage ne peuvent toutefois pas être déléguées à une association, un comité d'eau, l'arrondissement ou le village.

Les élections municipales et communales ont eu lieu en décembre 2002, avec une installation des conseils communaux et maires qui est prévue pour le premier semestre de 2003.

2. Diagnostic sectoriel

En milieu rural, la situation en matière d'approvisionnement en eau potable se présente de façon mitigée. En appliquant les normes nationales (un point d'eau pour 300 personnes), on arrive fin 2001 par exemple à un taux de couverture de 85% pour les provinces septentrionales, qui seraient le mieux équipées du pays. Ce taux ne tient toutefois pas compte du nombre d'ouvrages défectueux ou de l'habitat dispersé dans cette région, ce qui entraîne pour beaucoup de femmes des distances importantes à parcourir pour s'approvisionner. 40 à 50% des ménages s'approvisionneraient encore aux marigots, à la rivière ou aux puits non-protégés. Le taux de prévalence de diarrhée y est le plus élevé du Bénin. La mortalité infantile atteint 98 décès sur 1000 naissances, ce qui est de 36% plus élevée que la moyenne du pays. Le manque d'eau potable et les mauvaises pratiques d'hygiène en sont les causes majeures.

La situation en matière d'hygiène et d'assainissement est alarmante en milieu rural : 89% des ordures ménagères sont évacuées dans la nature ; il en est de même pour le mode d'aisance pour 91% des ménages ; même dans les écoles et centres de santé, les latrines ne sont pas toujours utilisées ; là où l'eau propre est théoriquement accessible, les villageois préfèrent souvent s'approvisionner au marigot ou puits traditionnel au lieu de s'orienter vers la pompe du village avoisinant ou d'accepter de dépenser de l'argent pour obtenir une eau propre par l'usage d'un point d'eau "moderne" mais payant.

Selon des études récentes, les taux de couverture réel suivants sont avancés :

	Milieu rural	Milieu urbain
--	--------------	---------------

Couverture en eau potable ¹	46%	71%
Pratiques d'évacuation des excréta ²	8,4%	56,8%
Pratiques d'évacuation des eaux usées	0,2%	4,5%
Evacuation des ordures ménagères	11,4%	21,0%

Au sein du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, la Direction de l'Hydraulique est chargée de proposer, en liaison avec toutes les autres structures compétentes, la politique du Gouvernement dans le secteur des ressources en eau et d'assurer sa mise en œuvre. La Société Béninoise d'Eau et d'Electricité (SBEE) est chargée de l'exploitation des réseaux d'approvisionnement en eau dans les zones urbaines et agglomérées.

Sous l'autorité du Ministère de la Santé Publique (MSP), la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de base est responsable de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement dans les zones rurales et de la coordination de ces projets au niveau national.

Sur l'ensemble du pays, des projets d'appui de la coopération internationale investissent annuellement environ 5 à 7 milliards de F.CFA (8 à 10 millions USD) dans la réalisation de nouveaux ouvrages.

Quelques ONG internationales développent souvent des éléments d'approches innovateurs. Il s'agit entre autres de la SNV, PROTOS, l'AFVP, Solidarité France-Afrique, Service Allemand de Développement. Leurs budgets sont limités, mais grâce à leur ancrage sur le terrain et leur flexibilité, elles arrivent à expérimenter sur des domaines différents, tels que l'articulation entre eau, hygiène et assainissement ; la structuration des ONG locales pour l'ingénierie sociale ; la planification participative sur le plan local ; la préparation à la décentralisation...

3. La stratégie nationale d'approvisionnement en eau et d'assainissement

Eau potable

Le Gouvernement de la République du Bénin s'est engagé depuis 1992 dans une nouvelle stratégie nationale du développement du secteur de l'hydraulique rurale. Cette stratégie, qui est mise en œuvre à travers des Programmes d'Appui au Développement du secteur de l'Eau et de l'Assainissement en milieu Rural (PADEAR) est basée sur l'approche par la demande, et s'articule autour de quatre principes fondamentaux :

- la décentralisation du processus de prise de décision ;
- la responsabilisation des communautés dans le processus de mise en œuvre et de l'exploitation de leur point d'eau, y inclus une participation financière significative ;
- la recherche de réduction des coûts de construction et d'entretien des ouvrages ;
- la promotion du secteur privé.

La prise de décision, en ce qui concerne le choix des systèmes d'AEP est décentralisée et placée entièrement au niveau des communautés des villages. Dans ce contexte, le secteur public joue uniquement un rôle de promotion, d'information et de conseil.

Les contacts réguliers avec les communautés rurales sont assurés par des ONG nationales et permanentes sur le terrain, éventuellement encadrées par des ONG internationales.

Le pouvoir de décision et de gestion antérieurement assumé par la Direction de l'Hydraulique (DH) est passé aux Services Régionaux de l'Hydraulique (SRH). Les SRH doivent assurer la promotion des activités lancées dans les domaines de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en collaboration avec les Services de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (SHAB). Ils doivent collecter les demandes des communautés désirant améliorer leur approvisionnement en eau et leur environnement sanitaire. Ils doivent coordonner les activités de sensibilisation et de construction et doivent enfin apporter leur support aux futures activités de maintenance des ouvrages.

Les SRH font préparer les projets d'exécution et dossiers de consultations des entreprises, lancer et évaluer les offres et contrôler leur exécution par des ingénieurs-conseils spécialisés.

¹ Données de la Direction de l'Hydraulique et de DANIDA.

² Données d'UNICEF et de DANIDA.

La participation des communautés au choix et à l'acquisition d'un type d'ouvrage a pour objectif principal d'en favoriser une appropriation effective. Sur la base des informations reçues après le battage médiatique à divers niveaux, les communautés, compte tenu de l'ouvrage qu'elles auraient choisi mettront en place la participation financière requise. Elles prennent aussi en charge la totalité des frais de fonctionnement de ces équipements.

La participation financière actuelle des communautés varie entre 2 et 10% du coût des travaux d'investissement de points d'eau.

Une réduction de la taille des marchés et la simplification des spécifications techniques et administratives des dossiers de consultation des entreprises permettent aux entreprises locales ou régionales de participer aux Appels d'Offres. La réorganisation des marchés de contrôle et des travaux de construction par la limitation de la taille des appels d'offres et le maintien d'un flot régulier des appels d'offres permettront à des bureaux d'études et entreprises nationales de soumissionner.

Le renforcement des capacités des ONG par des formations et des recyclages et suivi d'un appui apporté aux artisans réparateurs, aux vendeurs de pièces détachées et aux maçons sont autant d'actions développées pour promouvoir le secteur privé.

Assainissement de base

La stratégie nationale en matière d'assainissement s'appuie sur les 5 principes fondamentaux suivants:

- la mise en place de structures institutionnelles durables et efficaces pour la gestion des services;
- la promotion de programmes d'assainissement élaborés à partir de la demande explicitement formulée par les communautés, à savoir latrines améliorées VIP dans les villes et écoles et centres de santé, et latrines familiales simples dans les villages;
- la participation des communautés au financement des ouvrages, de leur exploitation et de leur entretien;
- le développement des compétences des artisans et des entrepreneurs locaux, c'est-à-dire la promotion et la formation de maçons et autres artisans locaux, l'établissement de structures simples, ainsi que l'engagement dans des campagnes de marketing (prolongées par la formation des maçons et autres artisans locaux dans ce domaine; l'objectif étant de créer une structure locale qui pourra elle-même promouvoir et faire construire les latrines);
- la promotion de technologies appropriées correspondant aux capacités financières et de gestion de l'état, des municipalités et communes et des bénéficiaires.

A ceci s'ajoute la promotion des activités d'éducation et de sensibilisation en matière d'hygiène et d'assainissement. La politique applique le principe IEC - information, éducation et communication - pour atteindre cet objectif. Les campagnes d'IEC visent notamment le développement d'un comportement responsable des populations vis-à-vis des problèmes d'hygiène de l'eau et d'évacuation des déchets. Par ailleurs, l'un des objectifs de ces campagnes est la mobilisation des communautés pour promouvoir une participation accrue de ces dernières dans le choix d'ouvrage, du financement et du mode de gestion des activités à entreprendre.

Afin d'obtenir une amélioration significative des conditions sanitaires et un changement des comportements, le gouvernement a identifié les groupes qui constitueront la cible prioritaire des campagnes d'IEC; il s'agit des décideurs: les chefs de communauté, les notables des villages, les enseignants, les organisations féminines, les tradi-praticiens, etc.

Actuellement, une promotion de latrines privées est fortement soutenue dans le cadre des projets PADEAR. La stratégie se base sur un marketing social des latrines privées en zones rurales.

Gestion des ressources en eau

La gestion des ressources en eau au Bénin est encore embryonnaire. La politique et la stratégie en la matière ainsi qu'un cadre institutionnel adéquat restent à finaliser. Peu de fonds nationaux sont alloués à la gestion des ressources en eau et l'appui des bailleurs de fonds est très modeste à l'heure actuelle.

Au niveau technique, une gestion efficace des ressources en eau du pays nécessite une bonne connaissance de la répartition géographique des ressources et de leur variation saisonnière et d'une année à l'autre. Cette connaissance doit être obtenue par un suivi adéquat des ressources et de leur exploitation dans un certain nombre de sites représentatifs et sur des périodes suffisamment longues pour permettre des évaluations basées sur des analyses statistiques des données. L'optimisation du suivi des ressources en eau a été identifiée comme une action prioritaire du Gouvernement du Bénin.

La gestion technique des ressources n'acquiert cependant son plein sens que s'il existe un cadre législatif réglementaire applicable et appliqué. Or ceci n'est pas le cas aujourd'hui au Bénin. Le code de l'eau existant n'est pas opérationnel et il n'existe pratiquement pas de texte réglementaire.

L'organisation actuelle de la répartition des tâches et responsabilités entre les différents gestionnaires et utilisateurs de la ressource (Ministères, autres services étatiques, utilisateurs industriels et agricoles, comités de gestion des points d'eau etc.) n'est pas claire et entraîne des conflits de compétences et d'attributions.

Le succès d'une démarche dans le contexte législatif et réglementaire dépend ainsi dans une large mesure de l'établissement d'une compréhension et d'un consensus de tous les acteurs de la nécessité de coordonner les activités touchant à l'utilisation des ressources en eau et de leur volonté de participer au développement et à la mise en œuvre d'un cadre approprié.

4. Principales leçons

Une lecture critique des expériences PADEAR met en évidence le grand progrès qui est réalisé par rapport à l'augmentation du taux de couverture en ouvrages hydrauliques, à l'appropriation de ces ouvrages par les communautés, à l'intégration d'éléments d'hygiène et d'assainissement aux interventions hydrauliques et à la déconcentration du processus de décision :

- L'approche par la demande est une démarche qui fonctionne mais elle comporte des insuffisances :
 - toutes les demandes validées ne sont pas satisfaites,
 - elles semblent exclure des demandes non solvables,
 - les zones hydro-géologiquement difficiles n'ont pas toujours le choix.
- Le travail avec les communautés pour assurer la pérennité est nécessaire malgré la complexité de la tâche. En effet, les communautés sont différentes les unes des autres et n'ont pas les mêmes comportements, la même conception du secteur d'eau et d'assainissement. Leurs ressources varient également. Le changement de comportement est une œuvre de longue haleine. Il faut du temps, non seulement pour mettre en place des organisations communautaires représentatives et démocratiquement élues chargées de gérer un service pour le compte de la communauté, mais aussi pour former les communautés aux nouvelles compétences et pour former les formateurs au sein des communautés. Les communautés ont besoin d'accès à un appui et à des orientations à long terme sur des questions telles que la gestion financière, la tarification, la promotion de l'hygiène et de l'assainissement, le fonctionnement, l'exploitation et l'entretien des pompes.
- La décentralisation / déconcentration est possible et nécessaire pour promouvoir la participation des communautés et assurer la pérennisation. Les contacts des services régionaux avec les communautés, les ONG, les bureaux d'études et les entreprises sur le terrain renforcent le suivi rapproché des actions ; ceci n'aurait pas été possible si le système avait été centralisé.
- Les projets PADEAR réussissent à transférer la prise de décision d'investissements de l'Etat aux communautés. Cependant, une fois que les communautés ont préparé leur demande de sous-projet d'AEP et déposé leur contribution financière à la banque, leur implication active dans l'exécution de l'ouvrage reste limitée. Elles ne sont par exemple pas associées au processus d'attribution de marché ou au choix de l'entreprise ou bureau d'étude et elles ne connaissent pas les modalités de

la mise en œuvre des travaux. L'exploitation et la gestion ne sont confiées aux communautés qu'après l'achèvement des installations.

- Le désengagement de l'Etat est utile mais reste à parfaire : la promotion des structures du secteur privé et le renforcement des capacités des agents et des structures de l'Etat doit être intensifié.
- La construction de latrines familiales est possible sans subvention. Toutefois, la promotion des pratiques d'hygiène aboutissant à un changement de comportements est un processus long et ardu dont il est difficile de mesurer les résultats. Les messages en matière d'hygiène doivent être peu nombreux, plus précis et assortis de la définition des indicateurs de base. Le comportement des animateurs des ONG et des agents d'hygiène est à souligner. Souvent ils sont trop directifs sans vouloir ou pouvoir s'investir dans une bonne compréhension des dynamiques sociales et des attitudes des communautés relatives aux aspects d'hygiène et d'assainissement.
- Les aspects de la décentralisation territoriale avec la répartition des fonctions entre les futures collectivités locales, les SRH, les SHAB et les communautés de base avec des propositions concrètes pour la délégation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre ainsi que la domiciliation et les droits sur les fonds générés sur l'exploitation des points d'eau devront être abordés et étudiés.

3.6.2. Au niveau des ONG

La plupart des programmes qui interviennent auprès des communautés (urbaines ou rurales), passent par des ONG pour les activités de maîtrise d'œuvre sociale, qui couvrent les domaines de l'information de la communication, de la mobilisation et de la formation des populations. C'est le cas de beaucoup de composantes financées ou co-financées par DANIDA, le PILSA, le PADSA, le PADEAR Zou et Atlantique et le PADEAR Borgou et Alibori.

De nombreuses ONG sont actives au Bénin, et dans ce contexte, il faut distinguer :

- les grandes ONG internationales, telles que Africare, Helvetas, SAD-DED, SNV, AFVP, PROTOS etc. qui, pour la plupart, appuient des ONG locales, soit par des formations, soit par l'exécution de programmes en collaboration avec des ONG locales ;
- les ONG locales, dont le profil est très varié, qui sont soit d'envergure nationale, soit très locales et dont le nombre augmente considérablement chaque année.

Toutes les ONG "locales" ne sont pas bien organisées, ni même "vraies" dans le sens où elles émanent d'une volonté réelle d'intervenir auprès des populations sur des causes pour lesquelles les membres s'engagent sincèrement. Il faut bien reconnaître que pour répondre aux besoins créés par les projets, beaucoup d'ONG sont plus ou moins opportunistes et prêtes à "s'engager" sur des causes qui sont plus fonction du marché que des convictions des membres fondateurs. Preuve en est de la multitude de domaines que peut couvrir une ONG qui a rarement un seul thème de spécialisation.

En ce qui concerne la compétence des ONG et des animateurs recrutés par les ONG dans les projets de développement, il faut garder à l'esprit que l'engagement et l'implantation réels des ONG et animateurs de terrain sont très difficilement compatibles avec un niveau de scolarisation élevé (par exemple universitaire), et que plus on s'éloigne des grandes villes, plus le niveau de scolarisation des animateurs de terrain diminue, les titulaires de diplômes universitaires préférant tenter leur chance dans les grandes capitales du littoral.

Par conséquent - et surtout en milieu rural - l'exigence de la polyvalence et du professionnalisme, voire de l'excellence des animateurs de terrain, autant dans les domaines d'ordre social (méthodes de communication selon les approches participatives "genre et développement" par ex.), autant que d'ordre technique (description des ouvrages hydrauliques et de leur maintenance, avantages et inconvénients par ex.) ainsi que d'ordre organisationnel et financier (recouvrement des fonds, capacité de payer, comptabilité, gestion des points d'eau etc.) implique de la part des projets, le financement d'activités de formation et de suivi sur le terrain à long terme. La formation théorique et sur le tas apportée aux animateurs des ONG dans le cadre des projets est trop souvent insuffisante parce qu'on surestime leurs capacités.

Annexe H : La passation des marchés

La loi n° 97 – 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin définit en autres les compétences des communes au titre II chapitre III (article 82 à 108) et au titre III chapitre IV (article 125 à 127) les conditions de passation des marchés.

L'article 108 précise que la commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur.

Les compétences des communes sont résumés dans le tableau ci – après :

COMPETENCES	PRODUITS
Développement local Aménagement, habitat Et urbanisme	Plan de développement communal Schéma directeur d'aménagement Plan d'urbanisme Plan de lotissement
Infrastructures, équipement et transports	Voies urbaines

	Pistes rurales Mairies – Bureaux / arrondissement Gares routières Transports publics Hydraulique villageoise etc.
Environnement, hygiène et salubrité	Collecte et traitement des déchets Evacuation des eaux usées Espaces verts Latrines publiques, etc.
Enseignement primaire et maternel	Construction écoles primaires et maternelles publiques
Santé, action sociale et culturelle	Centres de santé, centres sociaux et culturels, terrain de sport au niveau de l'arrondissement et du village ou quartier de ville.
Services marchands et investissements économiques	Marchés, abattoirs Zones commerciales, artisanales et industrielles Forêts communales.

Les compétences des communes en matière d'approvisionnement en eau définies par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, se limitent à la prospection et à la distribution d'eau potable. C'est l'Etat qui définit la politique en matière d'eau.

Au démarrage du projet, aucune des communes concernées par le présent projet ne sera en mesure de disposer d'un service technique adéquat, capable de piloter la réalisation des infrastructures d'hydrauliques. Il leur faudra se rapprocher davantage des services régionaux de l'hydraulique et de l'hygiène et assainissement de base.

De même, les textes régissant les attributions de marchés ne seront pas entièrement conformes à la décentralisation car les communes, au début de leurs exercices, ne disposeront pas des outillages nécessaires. Il serait prudent de se conformer aux dispositions qui seront en vigueur au démarrage du projet et les ajuster au fur et à mesure des évolutions dans ce domaine.

Si la commune venait à disposer d'un cadre légal fonctionnel en matière de passation des marchés, elle sera tenue de respecter le code des Marchés Publics (ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996).

Les procédures de passations et gestion des Marchés Publics

Au Bénin, le cadre légal de passation et de gestion des Marchés Publics est composé de :

L'ordonnance N° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics applicable en République du Bénin ;

Le décret N° 99-288 du 02 juin 1999 portant fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics, des Commissions Départementales des Marchés Publics et de la commission spéciale de la Défense Nationale ;

Le décret N° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation du seuil, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études ;

Le décret N° 99-311 du 02 juin 1999 portant introduction d'un Code d'Ethique et de Moralisation des Marchés Publics.

Le cadre légal de passation des marchés publics prévoit des seuils et les conditions pour les marchés de gré à gré et de consultation pour les marchés de l'Etat et des collectivités locales ainsi que pour leurs entreprises, sociétés et offices. Les seuils sont fixés comme suit :

Maître d'ouvrage	ETAT	COLLECTIVITES LOCALES
Nature des marchés		
Marchés des travaux	30 millions de francs CFA	25 millions de francs CFA
Marchés de fourniture	10 millions de francs CFA	10 millions de francs CFA

Marchés de prestation de services	10 millions de francs CFA	10 millions de francs CFA
-----------------------------------	---------------------------	---------------------------

Pour des marchés supérieurs à ces seuils, le maître d'ouvrage est obligé de procéder par appel d'offres. Pour les communes, les seuils de marchés de gré à gré sont ceux fixés pour les collectivités locales. Si les montants des marchés dépassent les seuils fixés pour le gré à gré, la commune fera recours à un appel d'offres qui peut être ouvert ou restreint.

L'article 126 de la loi portant sur le cadre légal de maîtrise d'ouvrage communal modifie les dispositions de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 96 : le Maire procède à l'attribution des marchés après avis de la commission communale de passation des marchés. Le préfet en contrôle la légalité. C'est dire que les communes sont compétentes pour passer des marchés publics avec l'unique condition de respect des procédures de passation des marchés. En cas de non observation de la procédure, le préfet peut annuler le contrat.

Actuellement, pour des marchés supérieurs au seuils des marchés de gré à gré, il y a une commission nationale qui octroie les marchés ; avec l'effectivité de la décentralisation il sera possible que la commission départementale des marchés publics soit associée à une telle démarche d'autant puisqu'elle sera sous l'autorité du préfet qui doit s'assurer de la légalité des procédures de passation des marchés publics au niveau des communes des, qui sont sous sa juridiction (décret n° 99 – 288 du 02 juin 1999).