

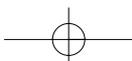


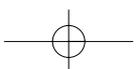
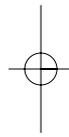
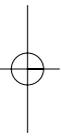
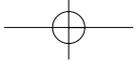
Bulletin 382  
Development Policy & Practice

# L'approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales ?

Le secteur eau au Bénin

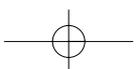
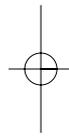
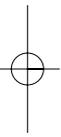
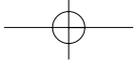
Thea Hilhorst et Cyriaque Adjinacou  
avec des contributions de Philip Langley





# Table des matières

5	Avant-propos
6	Résumé
8	Sigles et acronymes
10	<b>1 Introduction</b>
12	<b>2 État des lieux de l’approvisionnement en eau potable en milieu rural</b>
12	2.1 Accès
13	2.2 Disponibilité
16	<b>3 Évolution du cadre institutionnel</b>
16	3.1 Émergence d’un service public de l’eau potable
18	3.2 Stratégie d’eau potable en milieu rural de 1992
20	3.3 Déconcentration des services d’eau
21	3.4 Réforme vers la décentralisation
25	3.5 Rôle des communes dans l’approvisionnement en eau potable
28	3.6 Appui des partenaires techniques et financiers internationaux
30	<b>4 Les programmes Eau I, II et III</b>
30	4.1 Objectifs et approche
33	4.2 Réalisations physiques
34	4.3 Introduction du budget programme par objectif
35	4.4 Opérationnaliser le crédit délégué
37	4.5 Accélérer la passation des marchés publics
40	4.6 Programme pluriannuel dans le secteur eau et assainissement
41	<b>5 Évolution des rôles et responsabilités des acteurs</b>
41	5.1 Responsabilités changeantes
41	5.2 Niveaux gouvernementaux
44	5.3 Collectivités territoriales
46	5.4 Communautés
48	5.5 Structures d’intermédiation sociale
49	5.6 Société civile
50	5.7 Le secteur privé
51	<b>6 Conclusion</b>
54	<b>Bibliographie</b>



# Avant-propos

L'approvisionnement en eau potable en milieu rural est l'une des missions de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et l'accès garanti à l'eau potable est un besoin vital pour tous. La réalisation de cette mission nécessite la mise en commun du savoir-faire de la population, de toutes les connaissances techniques/hydrologiques requises et la construction des systèmes et procédures adéquats. Cette tâche exige de la DG-Eau une capacité d'adaptation à un contexte en perpétuelle mutation et une faculté d'apprentissage pour améliorer les performances. La présente publication documente un certain nombre d'expériences acquises et qui nous permettrons de rendre à la population de meilleurs services de proximité et d'accélérer le rythme des réalisations. Nous espérons qu'elle saura inspirer d'autres structures confrontées au même type de défis.

Cette publication a été possible grâce à la volonté de partager leurs expériences en matière d'amélioration de la disponibilité en eau potable des techniciens locaux, des élus et des associations d'usagers, notamment le maire de Savè, les conseillers communaux, les agents des services techniques de la commune, les artisans réparateurs de Savè et de Banikoara, les utilisateurs et gestionnaires des points d'eau ; qu'ils en soient tous remerciés. Nous tenons aussi à remercier tous nos collaborateurs de terrain, notamment ceux de Dassa-Zounmè, Kandi et Parakou.

Nous remercions les Partenaires Techniques et Financiers notamment l'AFD, la GTZ et la SNV pour l'attention soutenue qu'ils ont observée à la publication de cet ouvrage.

Que Monsieur Sylvain Adokpo Migan, qui a été l'un des architectes des programmes Eau au Bénin et qui travaille actuellement pour le « Water and Sanitation Programme » de la Banque mondiale, qui a inspiré la présente publication, trouve ici le témoignage de notre gratitude. Nous remercions aussi l'ambassade des Pays-Bas à Cotonou, à travers notamment Messieurs Camille Dansou et Carel de Groot, pour leur soutien et leurs encouragements.

Messieurs Samari Bani, Adrien S. Sodokin, Sylvain Adokpo Migan, Camille Dansou, Carel de Groot, Michel Taymans, Souley Salami, Rob van den Boom, Gerard Baltissen et Elsbet Lodenstein ont fait des commentaires sur les versions antérieures de ce rapport.

La réalisation de cette publication a été possible grâce au Département Environnement et Eau (DMW) du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Samari BANI  
Directeur Général de l'Eau

# Résumé

L'approche sectorielle (*sector-wide approach*) est devenue une démarche privilégiée pour organiser l'appui au développement. Il s'agit d'une collaboration sous le *leadership* national autour des objectifs, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes sectoriels. Au cœur du concept figure un travail en partenariat : d'un côté entre le gouvernement et les acteurs non étatiques et de l'autre entre les échelles nationales et sous-nationales (c.à.d. les niveaux déconcentrés et décentralisés).

Cependant, force est de constater que, dans la pratique, la participation des acteurs non étatiques est devenue plus réduite et que l'interaction entre les différentes échelles se trouve reléguée au second plan. Une telle tendance est au détriment d'une fourniture de services adéquate et équitable pour les communautés locales et ne contribue pas à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

L'expérience du Bénin concernant l'approche sectorielle en matière d'approvisionnement en eau potable en milieu rural fait exception. De fait, la base a été construite dans les années 1990, suite à l'adoption de la première stratégie nationale dont la mise en œuvre a été soutenue grâce à plusieurs programmes d'appui conjoints des partenaires techniques et financiers (PTF). Une autre action décisive a été le démarrage en 2002 de l'élaboration annuelle d'un budget programme sur la base des objectifs axés sur les OMD, ce qui a facilité le rapprochement entre la DGeau et le Ministère des Finances. La DGEau a également décidé d'intégrer systématiquement dans sa stratégie les réformes institutionnelles en faveur de la déconcentration puis de la décentralisation. Le rythme d'exécution des points d'eau s'est accéléré depuis 2003, ce qui démontre l'efficacité croissante de la chaîne des opérations.

En complément et en coordination avec les autres PTF, l'ambassade des Pays-Bas soutient l'État béninois suivant une approche sectorielle à travers les programmes Eau I, II et III depuis 2004. Dans ces programmes, un accent particulier a été mis sur le principe de l'alignement entre la politique sectorielle, la décentralisation et la déconcentration. Des procédures efficaces de gestion des finances publiques dans le secteur de l'eau, en particulier au niveau déconcentré, ont été développées en conformité avec la législation en vigueur. À titre d'exemple, citons des appuis pour renforcer la performance du circuit des finances publiques, accélérer les procédures de marchés publics, et améliorer la conduite de la maîtrise d'ouvrage au niveau départemental. Ces initiatives ont eu un caractère en partie expérimental, ce qui leur a permis de développer et de tester des procédures et de trouver des solutions pour les goulets d'étranglement émergents. Il est à noter que ces procédures de gestion des finances publiques ne sont pas spécifiques au secteur de l'eau ;

les autres départements sectoriels peuvent aussi en bénéficier. Ces réalisations des programmes Eau ont été rendues possibles grâce au progrès de la DGEau sur le plan stratégique autour de réformes budgétaires et grâce aux efforts des autres PTF.

Les acquis des programmes Eau ont montré clairement qu'une approche sectorielle ne pourra renforcer le niveau déconcentré que si ce renforcement est retenu comme un objectif explicite. Bien que les programmes Eau aient aussi expérimenté avec une maîtrise d'ouvrage (partielle) par les communes, ici le choix était beaucoup moins explicite. En fait, le renforcement de la capacité de passation des marchés publics des instances départementales tend à se faire au détriment de cette même capacité au niveau des communes, même si cette compétence devra par la suite leur être transférée.

Le défi de renforcement du partenariat local, entre communes et services d'eau, a été inclus de manière explicite dans le nouveau programme pluriannuel du secteur eau et assainissement (PPEA), formulé à partir des résultats des programmes Eau I, II et III. Les communes vont de plus en plus statuer sur les investissements faits dans leurs territoires, puisque cela relève désormais de leurs compétences. La loi prévoit une nouvelle division des responsabilités entre les communes et les services d'eau qui permettra à ces derniers de se concentrer sur les aspects techniques et de contrôle, tandis que les communes s'impliqueront d'avantage dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et de la gestion intégrée des ressources en eau. Les communes ont fortement besoin de services départementaux et nationaux performants, capables de leur fournir un appui-conseil et une orientation. La DGEau, elle aussi, a besoin de communes efficaces. Par conséquent, il est impératif de rendre cette complémentarité plus performante, en liaison avec les autres échelles et acteurs, afin d'améliorer les services d'eau potable pour la population béninoise.

# Sigles et acronymes

ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AEP	Approvisionnement en eau potable
AEPA	Approvisionnement en eau potable et assainissement
AEV	Adduction d'eau villageoise
AFD	Agence française de développement
AMCOW	Conseil des ministres africains chargés de l'eau
AUE	Association des usagers de l'eau
BAD	Banque africaine de développement
BEt	Bureau d'études techniques
BP	Budget programme
BPO	Budget programme par objectif
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural
CDMP	Commission départementale des Marchés Publics
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole
CGPE	Comité de gestion de point d'eau
CIEH	Comité Inter-Africain d'Études Hydrauliques
CREPA	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût
Danida	Coopération danoise au développement international
DAO	Dossier d'appel d'offres
DDMEE	Direction départementale des Mines, de l'Énergie et de l'Eau
DED	<i>Deutsche Entwicklungsdienst</i> (Service Allemand de Développement)
DGEau	Direction générale de l'Eau (ex-Direction générale de l'Hydraulique)
DGH	Direction générale de l'Hydraulique
DH	Direction de l'Hydraulique
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
DMW	Département Environnement et Eau du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EIER	École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural
EPA	Eau potable et assainissement
EPE	Équivalent point d'eau
ETSHER	École Inter-États des Techniciens Supérieurs de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural

FADEC	Fonds d'appui au développement des communes
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Allemagne)
HAB	Hygiène et assainissement de base
INSAE	Institut national de la statistique
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Allemagne)
KIT	<i>Koninklijk Instituut voor de Tropen</i> (Institut Royal des Tropiques)
MDEF	Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances ; devenu Ministère des Finances
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (ex-Ministère de la Sécurité et des Collectivités Locales et ex-Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale)
MMEE	Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (ex-Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique)
MMEH	Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PADEAR	Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural
PADSEA	Programme d'appui au développement du secteur eau et assainissement
PAGIREL	Projet d'appui à la gestion intégrée des ressources en eau au niveau local
PDC	Plan de développement communal
PME	Petites et moyennes entreprises
PPEA	Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau potable et de l'assainissement
PTF	Partenaire technique et financier
SEau	Service de l'eau (ex Service de l'hydraulique)
SH	Service de l'hydraulique
SHAB	Service de l'hygiène et de l'assainissement de base
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIS	Structure d'intermédiation sociale
SONEB	Société Nationale de l'Eau du Bénin
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

# 1 Introduction

L'accès garanti à l'eau potable est un besoin essentiel pour tous et retenu comme un des Objectifs du Millénaire pour le développement. Pour accélérer la disponibilité de l'eau potable en milieu rural, le Bénin a développé une approche sectorielle (*sector-wide approach*) qui guide la collaboration entre l'État et les partenaires techniques et financiers (PTF). L'« approche sectorielle » est devenue une démarche de plus en plus importante pour organiser l'appui au développement. Le but principal est d'affermir la prise en main des politiques publiques par un pays comme le Bénin. De plus, le développement du secteur fait l'objet d'une vision stratégique précise qui est décrite dans un énoncé de politique sectorielle dûment approuvé. L'enveloppe budgétaire du programme sectoriel au niveau national est clairement définie et suivie.

La coopération néerlandaise a fait un premier bilan des résultats de l'approche sectorielle. Au cœur du concept de politique sectorielle se trouve un travail en partenariat et entre échelles sous le leadership national<sup>1</sup>. L'approche envisage la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique sectorielle. Cependant, le bilan a constaté que, dans la pratique, la participation des acteurs non étatiques et des échelles locales est devenue réduite. Il est conclu que ces tendances interviennent au détriment d'une fourniture de services adéquate aux communautés locales (IOB, 2006 ; Reesch, 2007).

Depuis 2004, l'ambassade du Royaume des Pays-Bas soutient l'État béninois dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement en suivant une approche sectorielle, en complément et en coordination avec d'autres PTF comme AFD, Danida, GTZ et la Banque Mondiale. Ce programme contribue activement aux réformes institutionnelles vers la déconcentration et la décentralisation. L'une des activités privilégiées, par exemple, est la mise en application du crédit délégué au niveau départemental, un préalable au développement d'un cadre d'action propice à la maîtrise d'ouvrage par les communes. Ce positionnement en faveur de la déconcentration est remarquable et contraste avec les expériences de la coopération néerlandaise dans d'autres pays en matière de mise en œuvre de l'appui sectoriel. De plus, le programme sectoriel au Bénin a également abordé un dossier complexe et épineux dans le domaine de la décentralisation : la question du

<sup>1</sup> “the interaction between macro and micro levels that is given such heavy emphasis in the policy for the sector-wide approach has, in practice, receded to the background” (IOB, 2006 p. 14) (*Dans la pratique, l'interaction entre les échelles macro et micro (c.à.d. les niveaux déconcentrés et décentralisés), qui est tellement privilégiée dans la politique de l'approche sectorielle, se trouve reléguée au second plan*).

transfert des compétences et des ressources vers les collectivités territoriales (Crook et Sverrisson, 1999 ; Langley *et al.*, 2006 ; Wunsch, 2001).

Vu que l'expérience béninoise en matière d'approche sectorielle est radicalement différente, il est important de l'analyser afin de mieux comprendre comment ce programme a pu contribuer au renforcement du lien entre le niveau national et local. Les conclusions sont importantes pour le développement et la mise en œuvre de politiques sectorielles et leur alignement avec les réformes institutionnelles en faveur de la décentralisation, non seulement au Bénin mais aussi ailleurs dans la sous-région. Cette publication se demande au départ si l'approche sectorielle peut renforcer les instances locales de développement. Dans le cas du secteur eau en milieu rural au Bénin, par instances locales, on entend notamment les comités et associations de base de gestion des points d'eau, les collectivités territoriales (« les communes ») et les échelles déconcentrées de la Direction générale de l'Eau.

La publication commence par une brève description du secteur eau au Bénin. Elle se poursuit en survolant les évolutions du cadre institutionnel du secteur avant d'identifier quelques tournants décisifs. Un accent particulier sera mis sur la gouvernance du secteur eau. Ensuite les programmes Eau I, Eau II et Eau III appuyés par les Pays-Bas seront présentés. Enfin, le rapport cherchera à analyser l'évolution des rôles et responsabilités des différents acteurs, existants et nouveaux, dans le secteur, notamment par rapport au fonctionnement des partenariats aux termes desquels le gouvernement et les autres acteurs collaborent pour développer et gérer des systèmes durables d'eau (Mcgranahan et Satterthwaite, 2006).

## 2 État des lieux de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural

Ce chapitre traite surtout de l'approvisionnement, l'accès et la disponibilité en eau potable en milieu rural. Au Bénin, l'accès à l'eau potable est l'un des axes prioritaires de la stratégie de réduction de la pauvreté (2003-2005) et il est resté l'un des domaines prioritaires du document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et du Programme d'actions prioritaire qui couvre la période 2007-2009. Il est aussi retenu comme l'un des Objectifs du Millénaire pour le développement qui vise la réduction de moitié de la proportion de la population sans accès à l'eau potable et à l'assainissement par rapport à 1990.

### 2.1 Accès

L'eau est source de vie mais l'eau de mauvaise qualité est aussi source de maladies. Selon l'Enquête Démographique et de Santé de 2001<sup>2</sup>, 58 % de la population et 61 % des ménages béninois sont desservis et utilisent une eau de bonne qualité (résultats d'enquêtes auprès des femmes). La majeure partie de la population dépend de points d'eau partagés comme les puits et les forages. Très peu de ménages ont un point d'eau potable dans leur maison<sup>3</sup>. Les puits ouverts, en réalité de l'eau non potable, sont la principale source d'eau à boire pour 20,6 % de la population, et 17,7 % de la population s'approvisionnent surtout à partir des marigots et des fleuves pour la consommation humaine (voir le tableau 1 (INSAE et ORC Macro, 2002). Les populations pauvres sont défavorisées et elles ont deux fois moins accès à l'eau potable que les populations les plus prospères (Langley, 2007).

**Tableau 1 : Principale source d'eau pour boire au Bénin (enquête auprès des femmes, en pourcentage)**

Principale source d'eau	Ensemble du pays	Milieu urbain	Milieu rural
Eau du robinet du réseau/ borne fontaine	29,4	62,3	6,9
Puits protégé/ forage/ hydraulique villageois	28,8	11,3	40,8
Puits ouverts	20,6	16,6	23,4
Eau de surface	12,4	7,1	16,0
Eau de pluie	5,3	0,4	8,6
Autre source	1,5	0,0	2,6
Manquant	1,9	2,3	1,7

Source : INSAE et ORC Macro, 2002.

<sup>2</sup> Au moment de la préparation de ce document, les résultats de l'enquête démographique et de santé exécutés en 2006 n'étaient pas encore disponibles.

<sup>3</sup> En 2001, 11 % des logements disposaient d'eau courante dans la maison, dont 26,9 % en milieu urbain et 1,9 % en milieu rural (INSAE et ORC Macro, 2002)



Beaucoup de temps est consacré à la corvée d'eau. En 2001, 24 % de la population urbaine et 44 % de la population rurale se trouvaient à plus de 15 minutes d'un point d'eau (INSAE et ORC Macro, 2002). Ce sont surtout les femmes et les jeunes filles en milieu rural, qui consacrent beaucoup de temps à se rendre au point d'eau et à attendre leur tour avant de revenir en transportant l'eau jusqu'à chez elles (voir le tableau 2).

**Tableau 2 : Temps passé à la collecte d'eau potable selon la catégorie et le milieu en heures de travail par jour**

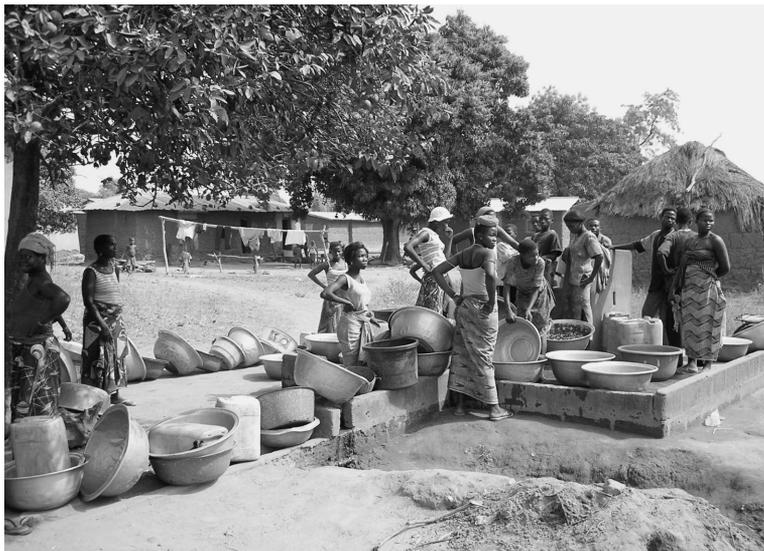
Catégorie	Milieu rural (min.)	Milieu urbain (min.)
Filles (6-14 ans) non scolarisées	77	14
Garçons (6-14 ans) non scolarisés	16	9
Femmes (15-49 ans)	64	16
Hommes (15-49 ans)	5	12

Source : Charmes, 1998.

## 2.2 Disponibilité

En 2006, le parc d'ouvrages hydrauliques d'eau potable au Bénin était estimé à 13 689 *équivalents points d'eau* (EPE)<sup>4</sup>, dont 14 % étaient en panne. Le taux de desserte était estimé à 43 % de la population. Ce chiffre indique la disponibilité en eau en partant de la définition qu'un EPE dessert 250 personnes (voir le tableau 3). D'ici 2015, la

<sup>4</sup> L'EPE donne l'offre en eau potable exprimée en taux de desserte. Les normes actuellement utilisées au Bénin sont un ouvrage d'AEP (équivalent en point d'eau - EPE) pour 250 personnes, sur la base de 20 l/jour/habitant et une distance de transport de l'eau de 500 mètres au maximum. Jusqu'en 2000, la norme en vigueur était de 500 habitants par point d'eau (EPE) mais dans le souci d'améliorer les niveaux de service, elle a été ramenée à 250 habitants par EPE.



réalisation des OMD nécessitera une augmentation du taux de disponibilité d'eau potable, qui était de 36 % en 2003, à 67,5 % en 2015. Ceci implique la réalisation d'environ 16 000 nouveaux *équivalents points d'eau* qui peuvent fournir de l'eau potable à 4,2 millions de personnes supplémentaires<sup>5</sup>. Le rythme de réalisation devrait être en moyenne de 1 450 EPE pour la période allant de 2005 à 2015.

**Tableau 3 : Évolution du taux de réalisation des équipements d'approvisionnement en eau potable (2002-2006)**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Prévisions</b>					
OMD		1022	1091	1231	1372
Budget programme (BP)		1221	1111	1678	2247
<b>Réalisations</b>					
Nouveaux EPE	431	1 010	761	1206	
EPE réhabilités	176	203	139	487	
Total EPE réalisés et réceptionnés	607	1 213	900	1 693	
Cumul EPE en fin d'année	10 940	11 950	12 711	13 689 <sup>6</sup>	15452 (prévu)
Personnes desservies	2.735.000	2.987.500	3.177.750	3.422.250	3.863.000 (prévu)
Taux de desserte (%)	36	39	41	44	
Taux de panne (%)		17	16	14	

Source : DGEau, 2007 ; DGH, 2006.

<sup>5</sup> Le type d'habitat qui est dispersé pour 45 % de la population en milieu rural joue sur les coûts des réalisations. Les difficultés techniques sont liées à la situation géologique dans certaines zones du pays qui fait qu'il est difficile de trouver des points dits «positifs» (comme dans la commune de Savè), à la profondeur de la nappe et à la situation spécifique des zones proches de la mer. Ainsi, pendant la saison des pluies, le nord devient inaccessible aux équipements lourds.

<sup>6</sup> Tableau 16 (DGEau, 2007).

Le rythme annuel de réalisation de points d'eau est passé de 400-450 EPE en 1990 à 550-600 en 2002. Il a augmenté considérablement à partir de 2004 à plus de 1 000 EPE (voir le tableau 3). On a constaté une réduction du taux de réalisation en 2005, imputable en partie à la rupture du stock de pompes (Danida, 2004 ; DGH, 2006). Dans l'ensemble, la situation au Bénin se compare favorablement à celle des pays voisins grâce aux évolutions institutionnelles dans le secteur eau. Ici, atteindre cet OMD est considéré comme faisable si l'accélération du rythme des réalisations des dernières années se maintient (AMCOW *et al.*, 2006 ; DGH, 2006).

## 3 Évolution du cadre institutionnel

L'origine de la *stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural*, sa mise en place et les caractéristiques qui s'en sont progressivement dégagées sont retracées dans ce chapitre. Il commence par un rétrospectif historique qui permet de mieux cerner la situation organisationnelle de départ. La première stratégie nationale a été approuvée en 1992. Elle a été révisée en 2005 pour tenir compte des réformes institutionnelles, notamment par rapport à l'administration territoriale et à la gestion des fonds publics.

### 3.1 Émergence d'un service public de l'eau potable

Depuis la période coloniale, le service public de l'eau potable a toujours été d'une grande importance au Bénin. Le développement d'une administration de l'eau a été progressif et la création de la Direction générale de l'Eau sous sa forme actuelle a été l'aboutissement d'un long processus.

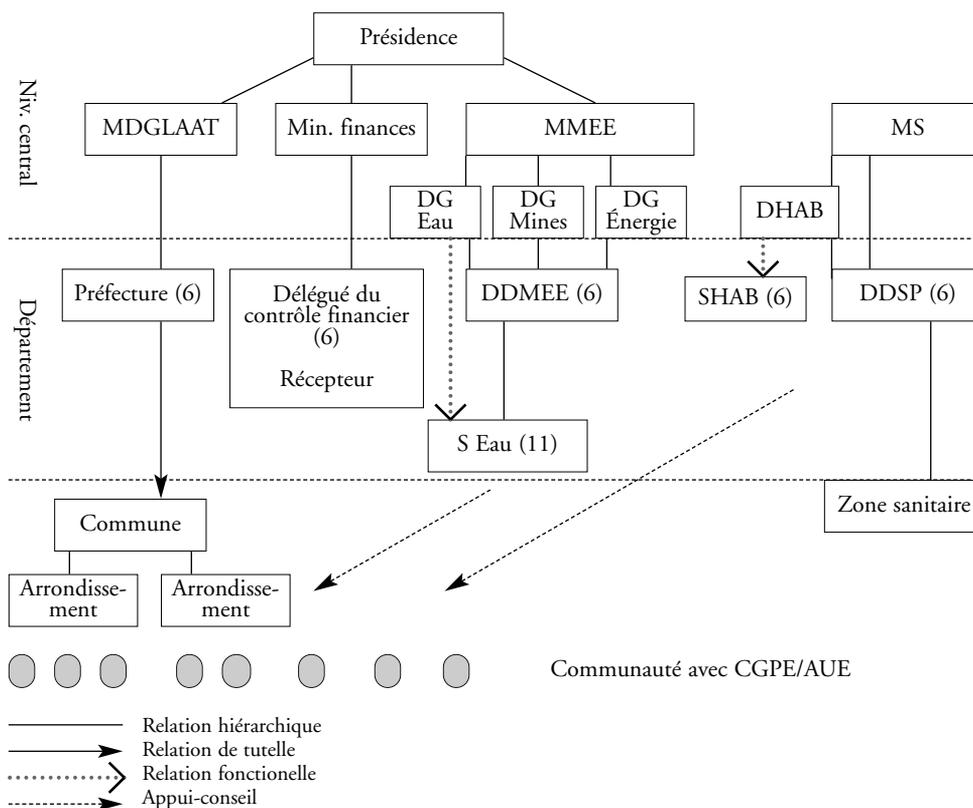
D'abord rattachée à la Direction des Travaux publics<sup>7</sup>, ce n'est qu'en 1967 que le service de l'hydraulique prend la dénomination de Direction de l'Hydraulique<sup>8</sup>. Elle avait pour rôle de régler les questions d'ordre administratif, technique et budgétaire relatives à l'orientation de la politique de l'eau et elle conseillait le ministre sur les questions de l'eau. Ladite Direction de l'Hydraulique était assez embryonnaire, mais elle s'est progressivement consolidée et renforcée. Elle a notamment acquis une importante capacité d'études, de conduite de travaux de réalisation des ouvrages, et de contrôle des travaux des sous-traitants.

À partir de 1992, la Direction de l'Hydraulique est repositionnée au sein du ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique (MMEH)<sup>9</sup>. Le MMEH assure la tutelle du secteur de l'eau et sa mission est l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau (voir aussi la figure 1). C'est aussi au cours des années 1990 que les Codes de l'hygiène et de l'eau sont élaborés, adoptés et, en théorie, mis en application. Une récente réforme organisationnelle reconsidère la double dimension de l'eau dans la mission du ministère : gestion de l'eau en tant que ressource (promotion d'une gestion intégrée des ressources en eau) et amélioration des services d'accès à l'eau potable. C'est ainsi que la Direction générale de l'Hydraulique est devenue la Direction générale de l'Eau en 2006 pour traduire la nouvelle priorité accordée à la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) comme cadre de l'approvisionnement en eau (voir l'encadré 1).

<sup>7</sup> Par décret n° 63 – 08 PR/TP à partir de 1963.

<sup>8</sup> Avec le décret n° 358 PR/MT.

<sup>9</sup> Par décret n° 92 – 46 de mars 1992.

**Figure 1 : Paysage institutionnel de l'approvisionnement en eau potable****Encadré 1 : La gestion intégrée des ressources en eau**

La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), par opposition à la gestion sectorielle de l'eau, est l'option adoptée par la nouvelle politique de l'eau au Bénin. La GIRE constitue désormais l'axe central de la politique nationale de l'eau. Elle permettra d'assurer une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et moyens d'action des forces vives du pays, dans une perspective de développement durable. Elle encourage la mise en place d'une bonne gouvernance des ressources en eau reposant sur la coordination des actions et acteurs, avec bien sûr une implication judicieuse des acteurs non étatiques. La GIRE a recours aux outils modernes qu'impliquent la gestion par masse d'eau (bassin ou sous-bassin hydrographique, aquifère, etc.) et la satisfaction durable des différentes demandes en eau. Elle promeut aussi un bon suivi de la ressource pour assurer la durabilité des écosystèmes et pour se prémunir contre les effets négatifs de l'eau, aussi bien physiques (inondations) que sanitaires (maladies liées à l'eau).

En 2004, la DGEau dispose d'un effectif total de 270 personnes, dont 106 au niveau central et 164 au niveau des services régionaux. Le personnel disposant d'un diplôme universitaire (principalement des ingénieurs mais aussi des économistes, sociologues, géographes et juristes) se chiffre à une quarantaine de personnes. Les femmes comptent pour environ 19 % du total des effectifs. Par ailleurs, il est à noter que la proportion de

personnel contractuel est très élevée par rapport au personnel permanent ; elle représente 71 % du total. La quasi-totalité du personnel permanent a été recrutée avant 1985. Le personnel contractuel est financé par le gouvernement sur le programme d'investissement public.

### 3.2 Stratégie d'eau potable en milieu rural de 1992

En 1981, les Nations Unies ont instauré la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA). Au Bénin, elle a été marquée par une importante campagne de réalisation de points d'eau potable au profit des populations rurales. Les besoins en milieu rural étaient estimés à cette époque à 4 575 points d'eau. En Afrique de l'Ouest, la DIEPA a été facilitée par le Comité interétatique de l'hydraulique qui réunissait régulièrement des représentants des gouvernements responsables, des personnes ressources et des experts des PTF. Ses rencontres ont abouti à une multitude de contacts entre les cadres des différents pays impliqués et les PTF. La DIEPA a contribué aussi à la naissance de structures de collaboration sous-régionale comme le CREPA (Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût – voir l'encadré 2 et Langley, 2007).

#### Encadré 2 : Le CREPA

Le Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût (CREPA) est une institution interafricaine regroupant 17 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre qui a été mise en place dans le cadre de la DIEPA. À l'origine, la mission du CREPA était de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des investissements dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (AEPA) à travers le développement de technologies appropriées à faible coût. Avec le temps, sa mission a évolué et elle consiste aujourd'hui à améliorer les conditions de vie des populations démunies en facilitant l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base en s'appuyant sur des mécanismes de financement endogènes développés pour aboutir à l'autofinancement et sur la promotion d'approches participatives aux processus de prise de décisions pour un développement durable. Le CREPA a démarré ses activités en 1988 au Burkina Faso, au sein du pôle de l'eau, composé de l'École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), de l'École Inter-États des Techniciens Supérieurs de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural (ETSHER) et de l'ex-Comité Inter-Africain d'Études Hydrauliques (CIEH). Des centres nationaux ont été mis en place dans l'ensemble des pays membres du pôle de l'eau ; ils sont devenus des structures de type associatif ou privé et depuis 2004, ils ont été convertis en représentations nationales.

À la fin de la DIEPA en 1990, un bilan a été dressé à la suite d'une réunion à New Delhi. Il a été constaté que, malgré les succès au plan de la réalisation, une insuffisance existait concernant d'une part les accomplissements effectifs en matière d'eau potable et d'autre part l'appropriation des réalisations par les communautés « bénéficiaires ». Une telle situation risquait de compromettre la pérennité des équipements. Les causes principales étaient la non-participation des populations au processus de mise en place des équipements, et leur faible implication dans l'exploitation et la gestion des équipements. En outre, l'assainissement était peu développé à cause du faible niveau de connaissances en matière de santé et d'hygiène et du très bas niveau d'investissements dans ce sous-secteur.

Les responsables de la Direction de l'Hydraulique (DH) du Bénin ont participé activement aux échanges dans le cadre de la DIEPA et de l'évaluation finale. Ces experts béninois ont été alertés par les résultats mitigés de la DIEPA à cause de la faible implication des usagers et des communautés locales et ont décidé de s'y attaquer. Ainsi, au début des années 1990, la Direction s'est engagée dans le développement d'une stratégie nationale du secteur afin de remédier aux insuffisances de l'alimentation en eau potable en milieu rural<sup>10</sup>. Pour préparer la stratégie, les dirigeants de la DGEau à l'époque ont travaillé d'arrache-pied avec leurs cadres entre 1990 et 1992, année de la présentation de la stratégie nationale. Les débats internes au sein de la Direction ont débouché sur une analyse conjointe de la problématique et de l'approche nécessaire pour le Bénin. Ils ont choisi de mettre les usagers futurs au cœur de l'approche en cherchant à fournir des services de proximité. La stratégie nationale fut approuvée par le gouvernement en 1992<sup>11</sup> (DH et SONEB, 1992).

La conviction des cadres et leur volonté d'agir, conjuguées à la stabilité à son poste du directeur de la DGEau jusqu'en 2002, ont aussi contribué à une mise en œuvre réussie de la première stratégie nationale. L'expérience vécue lors de la DIEPA par les dirigeants de l'époque a aussi facilité le dialogue avec les PTF, qui ont ensuite soutenu les changements institutionnels nécessaires (appui à la formulation de la stratégie et des procédures, renforcement des services au niveau départemental<sup>12</sup>). L'analyse régulière par la DGEau de l'état d'avancement et de l'évolution du contexte a également engendré une ouverture de cette Direction vers la déconcentration de ses services et, ultérieurement, la collaboration avec les communes (voir aussi l'encadré 3).

La première stratégie sectorielle définissait les principes généraux de mise en œuvre des activités visant une amélioration en matière de distribution d'eau potable en milieu rural. Les 6 grands piliers de la stratégie étaient les suivants :

- la déconcentration du processus de prise de décisions pour assurer une présence légère mais pertinente auprès des communautés de la Direction Hydraulique et des fournisseurs de services<sup>13</sup> ;
- la participation financière des communautés à l'investissement initial et au recouvrement des coûts de maintenance ;
- la recherche de la réduction des coûts de construction et d'entretien des ouvrages ;
- la privatisation des activités de construction et d'exploitation avec un effort particulier pour assurer la promotion des capacités nationales et locales d'exécution ;

<sup>10</sup> Ces discussions ont eu lieu à une époque où beaucoup de politiques et stratégies découlaient des débats animés au niveau national.

<sup>11</sup> Cette stratégie s'exerce sous l'encadrement juridique de la Constitution, du droit administratif, du code de l'eau et du décret qui organise le MMEE. Les codes de l'eau et de l'hygiène publique datent d'avant l'indépendance et sont en cours de révision.

<sup>12</sup> Les résultats de la déconcentration au sein du ministère de l'Agriculture dans les années quatre-vingt (les CARDER) ont aussi été une source d'inspiration. Le Directeur Général a travaillé dans un CARDER avant de rejoindre la Direction Hydraulique. Actuellement, les CeRPA (ex-CARDER) sont moins opérationnels qu'avant (réduction des ressources humaines et du financement).

<sup>13</sup> Il s'agit d'une implication des usagers dans les mesures de prise de décisions sans créer de structures permanentes et d'institutions propres à une décentralisation: c.à.d. les femmes et les hommes s'organisent dans des associations des usagers de l'eau au sein de leur localité).

- la systématisation de la sensibilisation à l'hygiène dans les programmes d'hydraulique ;
- l'évolution du rôle de l'ex-Direction de l'Hydraulique comme facilitateur et régulateur du secteur.

Quelques éléments essentiels de la stratégie nationale sont, entre autres, une démarche d'intermédiation sociale qui accompagne l'élaboration du dossier de demande de points d'eau ; la standardisation des pompes et autres normes techniques ; la disponibilité des pièces de rechange ; et la mise en place d'un réseau d'artisans-réparateurs. Notamment, la constitution d'un stock unique de pompes au niveau national, a fonctionné comme un élément régulateur du système. En effet, pour avoir accès au stock de pompes, il est indispensable de le respecter.

La stratégie vise un désengagement progressif de l'État dans l'exécution des activités de travaux et de service en encourageant l'émergence d'un secteur privé et associatif national. Le secteur privé national joue un rôle de plus en plus important et élargi dans la fourniture des biens et services nécessaires à la production et à l'amélioration continue du service public d'eau. On distingue des fournisseurs de pompes et de pièces de rechange, des entreprises pour la réalisation des ouvrages, et des bureaux d'études spécialisés, tous actifs au niveau national (Banque mondiale, 2004). Les Bureaux d'études sont spécialisés dans les études de faisabilité technique et socio-économiques. Ils sont contractualisés pour appuyer l'élaboration des Dossiers d'appel d'offres (DAO) et suivre le processus de passation de marchés. Ils sont également impliqués dans le suivi et le contrôle des travaux des entreprises retenues conformément aux prescriptions techniques contenues dans leurs cahiers des charges.

### Encadré 3 : Quelques concepts

La *déconcentration* est une simple délégation des responsabilités administratives de l'État central aux représentants de l'État au niveau local (préfets, sous-préfets, services de santé, éducation, agriculture et hydraulique), qui restent sous l'autorité de l'État. Ces représentants exécutent la politique nationale et sont hiérarchiquement dépendants du niveau national.

La *décentralisation*, dans sa forme la plus évoluée, également nommée « dévolution », implique le transfert réel des compétences, des pouvoirs et des ressources financières du niveau central à des organes locaux élus, pour la gestion des affaires locales avec la participation active des populations.

### 3.3 Déconcentration des services d'eau

En général, l'administration béninoise est toujours fortement centralisée. La décision de l'ex-Direction Hydraulique d'établir des services dans tous les départements et de vraiment déconcentrer certains pouvoirs et certaines ressources vers ces Service de l'eau (ex-Service hydraulique), a surpris<sup>14</sup>. Elle a été renforcée grâce à une harmonisation des

<sup>14</sup> À cette époque, seul le ministère de l'Agriculture était lui aussi déconcentré à travers les CARDER, devenus les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA).

programmes d'investissements et grâce aux méthodes d'intervention des PTF, désireux de soutenir la nouvelle stratégie.

Le programme PADEAR (Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural) a positionné l'ex-Direction Hydraulique comme facilitateur et régulateur du secteur eau<sup>15</sup>. Le PADEAR a démarré d'abord dans les (anciens) départements de l'Atlantique et de Zou<sup>16</sup>. Le renforcement de l'autonomie financière des départements est devenu effectif à partir de 1998 (toujours grâce au programme PADEAR) et a démarré dans l'Alibori et le Borgou<sup>17</sup>. Enfin, en prélude à la mise en place de la décentralisation, la DGEau a été restructurée afin de la préparer par rapport à ses nouvelles prérogatives d'appui aux nouvelles collectivités territoriales<sup>18</sup>. Le nombre de services déconcentrés en milieu rural est ainsi passé de 6 à 11 services départementaux. Cette présence désormais plus proche a facilité des contacts réguliers avec les communes et les communautés car les agents sont plus souvent sur le terrain qu'avant. Les Services d'eau (SEau) relèvent des Directions départementales des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (DDMEE) au nombre de six<sup>19</sup>.

Les départements ont reçu aussi une plus grande autonomie de planification grâce à un budget de fonctionnement annuel, combiné à une certaine marge de manœuvre dans les dispositions financières. La Direction a également transféré aux départements le traitement des dossiers communautaires de demande de point d'eau et la passation d'un certain nombre de marchés publics. Ce transfert a été accompagné d'un renforcement des capacités au niveau départemental. Un système d'audit interne a été mis en place pour assurer la transparence des processus de passation de marchés (Danida, 2004).

### 3.4 Réforme vers la décentralisation

À la fin des années quatre-vingt, le Bénin a traversé une crise politique qui a conduit à l'organisation de la Conférence nationale des forces vives de la nation en février 1990<sup>20</sup>. Elle donna lieu à la réforme de l'administration territoriale. Cette réforme visait l'institutionnalisation de l'intervention des citoyens dans la gestion participative des affaires de leur localité<sup>21</sup>. Cependant, les intérêts multiples et les enjeux politiques de la

<sup>15</sup> L'arrêté n° 25 MEMH/DC/CAB/DH du 21 décembre 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Hydraulique

<sup>16</sup> Il a d'abord été financé par la Banque mondiale puis par Danida.

<sup>17</sup> Avec un financement de la coopération danoise.

<sup>18</sup> Arrêté 2000-044/MEEH/DC/SG/DA/DH.

<sup>19</sup> Dans certains départements, une personne occupe les 2 postes, dans d'autres, il y a deux personnes différentes.

<sup>20</sup> Cette section est basée sur Langley *et al.*, 2006

<sup>21</sup> La décentralisation pouvait aussi être perçue comme du «déjà vu» au Bénin par la population. En effet, la propagande du «socialisme scientifique» de la période antérieure attribuait dans ses discours – mais pas dans la pratique – «tout le pouvoir au peuple». En général, la société civile organisée était favorable à la décentralisation, considérant que celle-ci renforcerait les démarches participatives. Enfin, les PTF ont également soutenu la mise en place de la décentralisation. De fait, plusieurs de leurs préoccupations relatives à la bonne gouvernance, à la démocratie locale et à la lutte contre la corruption coïncidaient avec les objectifs de la décentralisation.



décentralisation étaient tels qu'une décennie de travail fut nécessaire aux gouvernements successifs pour la mettre en œuvre. Maintes fois annoncées à partir de 1990, les premières élections communales et municipales eurent enfin lieu de décembre 2002 à janvier 2003, avec un taux de participation de l'ordre de 70 %. Les prochaines élections communales sont prévues pour 2008.

### Principes et structuration

Le Bénin a opté pour une décentralisation qui couvre tout le territoire national. Les nouvelles communes sont constituées sur la base des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Désormais le Bénin compte 77 communes. La taille moyenne des communes est d'un peu plus de 90 000 habitants. Les principes fondamentaux de la décentralisation au Bénin sont les suivants :

- La commune est le seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays, mais les trois villes (Cotonou, Porto Novo et Parakou) jouissent d'un statut particulier ;
- Le département est le seul niveau de déconcentration ;
- Libre administration des communes sous l'autorité du maire et du conseil communal<sup>22</sup> ;
- Exercice par la commune de compétences propres, compétences partagées et compétences déléguées par l'État ;
- Budget propre de la commune, séparé de celui de l'État et approuvé par le conseil communal ;
- La tutelle administrative (le préfet) contrôle la légalité des actes des communes et prodigue assistance et conseil à la commune.

<sup>22</sup> La Constitution stipule que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi - Articles 98 et 150 à 153.

La commune est administrée par un conseil élu au suffrage universel. Le maire, de même que les chefs d'arrondissement, est élu par ses pairs au sein du conseil municipal et en présence du préfet du département. Le maire préside le conseil communal, est le premier responsable de l'organe exécutif de la commune et le chef de l'administration communale. La commune est divisée en arrondissements qui sont des unités administratives locales, sans personnalité juridique ni autonomie financière. Les arrondissements sont à leur tour divisés en villages et quartiers de ville. Les arrondissements sont des instances d'exécution du budget communal et de la politique de développement local adoptée par la commune. Dans les faits, l'arrondissement commence à devenir un pivot important entre l'administration communale et les citoyens. L'arrondissement est aussi l'endroit où peut s'exprimer la dynamique de plusieurs décennies de riches expériences de travail participatif avec les communautés locales.

Les départements sont des circonscriptions administratives ; ils n'ont ni personnalité juridique ni autonomie financière (voir le Tableau 4)<sup>23</sup>. Un préfet, nommé en conseil des ministres, est à la tête de chaque département. Il est l'unique représentant de l'État et de chacun des ministres avec lesquels il communique directement. Le préfet administre le département, coordonne les services déconcentrés, sauf pour ce qui touche aux organes judiciaires, à la comptabilité publique et au contrôle des finances de l'État. Il préside une conférence administrative, ainsi qu'un conseil départemental de concertation et de coordination.

**Tableau 4 : Structure de l'État décentralisé**

Structure	Nombre	Statut	Autorité	Mode de désignation
Département	12	Circonscription administrative	Préfet (couvre 2 départements)	Nomination par le conseil des ministres
Commune (ancienne sous-préfecture)	77	Collectivité territoriale décentralisée	Maire	Élection par ses pairs en 2003 parmi les conseillers communaux
Arrondissement (ancienne commune)	546	Unité administrative locale	Chef d'arrondissement	Élection par ses pairs en 2003 parmi les conseillers communaux
Village/quartier de ville	3 628	Unité administrative locale	Chef de village ou de quartier	Élection par ses pairs en 1990 au sein du village/quartier

Les rapports de pouvoir entre l'État central, ses différentes composantes déconcentrées et les structures communales sont déterminés par la Constitution, les lois sur la décentralisation et les décrets d'application. Les relations de tutelle entre l'État, à travers le préfet, et les communes comportent deux parties. La première concerne un rôle nouveau

<sup>23</sup> L'organisation de l'administration territoriale en 12 départements au lieu de 6 remonte à janvier 1999, quatre ans avant l'instauration des nouvelles communes. Un préfet couvre 2 départements.

d'assistance et de conseil auprès de la commune, de soutien des actions et d'harmonisation entre les actions de la commune et celles de l'État. La seconde concerne le contrôle de la légalité des actes effectués par la commune et par le maire, contrôle qui s'exerce par approbation<sup>24</sup> et par substitution en cas de non-exécution des lois et règlements, après mise en demeure.

Une décentralisation efficace va de pair avec une décentralisation fiscale et une déconcentration des services publics. Il apparaît clairement que la déconcentration est conçue en complémentarité de la décentralisation et suppose des synergies d'action entre les différents intervenants d'un secteur donné. Cependant, il importe de souligner que la loi reste muette sur les modalités de mise en œuvre de cette compétence, ce qui crée un vide réel dans, par exemple, l'organisation de la couverture des besoins en approvisionnement en eau potable et assainissement (AEPA) par les nouvelles communes, en complément des autres acteurs. Cette contrainte existe aussi pour les autres secteurs dont le transfert de compétences est prévu à court terme.

### Mise en œuvre de la décentralisation

L'année 2003 a marqué le démarrage effectif de la décentralisation au Bénin. La commune est devenue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et la réalisation des actions de développement. En principe l'État n'imposera plus ses modèles de développement. Les élus et le maire sont de nouveaux acteurs qui doivent se positionner dans le processus de décentralisation, réfléchir sur leurs rôles et leurs responsabilités et tenir compte des pouvoirs existants. Dans le processus, chaque catégorie d'acteurs est en situation d'apprentissage. Les élus apprennent à jouer un rôle assez nouveau pour chacun d'eux alors que les préfets et les services techniques doivent ajuster leurs pratiques afin de remplir des fonctions différentes.

Dans les lois, la population est reconnue comme un acteur capable d'animer un processus de développement conçu depuis la base. De ce fait, obligation est faite au conseil communal de prévoir les investissements acceptés par tous dans un Plan de développement communal (PDC). L'élaboration des PDC a été une activité majeure des communes et c'est aujourd'hui un acquis important. Les efforts des élus ont également porté sur la mise en place et le renforcement des structures administratives et techniques et sur la mobilisation des ressources internes.

La commune dispose de services techniques propres. Ces services fonctionnent dans presque tous les cas avec le personnel hérité de la sous-préfecture, mais ils sont désormais coiffés par le secrétaire général de la commune, nommé par le maire. Dans la mesure des ressources disponibles, les mairies s'efforcent de recruter du personnel mieux qualifié pour dynamiser leurs services. En conséquence, le nombre de personnels des différentes structures varie d'une commune à l'autre. Un certain nombre de communes disposent actuellement de cadres de bonne qualité, y compris dans le domaine hydraulique.

<sup>24</sup> Contrôle limité à 10 domaines spécifiques, notamment le budget, les aspects financiers, les marchés publics, la gestion des propriétés communales et les documents d'urbanisme.

La plupart des agents sont rémunérés sur le budget des collectivités locales actuelles ou à travers des projets.

En matière de ressources financières, l'enjeu pour les communes est quadruple : faire fonctionner la commune en tant qu'administration publique, assurer les activités récurrentes qu'imposent les nouvelles compétences, réaliser des investissements, mener ou susciter des actions de développement. Le défi pour les communes est de convaincre les partenaires financiers de la nécessité de les intégrer dans les projets exécutés au niveau national ou départemental et de mettre une partie des fonds à leur disposition. Les communes s'efforcent de saisir toutes les opportunités qu'offrent les projets gouvernementaux, les ministères sectoriels et les ONG et de rechercher activement des partenariats fructueux.

### 3.5 Rôle des communes dans l'approvisionnement en eau potable

Une nouvelle stratégie nationale en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieu rural (2005-2015) a été élaborée pour intégrer le contexte de la décentralisation et tirer parti des nouveaux instruments économiques mis en place, comme le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). En prélude à la mise en place de la décentralisation, le cadre politique ainsi que les missions de la DGEau et de ces départements ont été redéfinis. Cette révision a commencé avant les élections communales et elle a ensuite fait l'objet de discussions entre le ministère et les communes<sup>25</sup> et adoptée en 2005.



<sup>25</sup> Le ministère n'a lui-même associé les maires aux discussions que fin 2004, lors de l'atelier de validation. La réaction négative des maires, peu informés au préalable des textes et de leurs enjeux, a obligé le ministère à prolonger le processus pour permettre la concertation.

La nouvelle stratégie est guidée par cinq principes (DGH, 2005) :

- 1 Décentralisation du processus de décision par le biais des communes, lesquelles sont chargées de la planification à partir de la demande des usagers ;
- 2 Participation des usagers au financement, à la gestion, au renouvellement des équipements et au suivi des ouvrages ;
- 3 Recherche de la réduction du prix de l'eau par la prise en compte de propositions techniques à moindre coût ;
- 4 Privatisation des activités de construction, d'exploitation, de suivi et d'intermédiation sociale, avec un accent particulier sur la professionnalisation des acteurs locaux opérant dans le secteur ;
- 5 Renforcement de l'administration centrale dans son rôle de régulateur du secteur, d'un côté, et l'établissement de relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées et les communes, de l'autre.

Désormais, la stratégie d'AEP en milieu rural intègre les rôles et responsabilités des communes, tels que définis par la loi. Plus spécifiquement, les SEau doivent recentrer leurs activités sur les fonctions d'appui aux communes, de suivi et de contrôle en veillant à l'application de la législation, au respect des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des ouvrages. La direction nationale a pour rôle de définir la politique à mettre en œuvre dans le secteur. Selon la loi, dans le domaine de l'AEP, la commune est supposée exercer les compétences pour :

- Réaliser les infrastructures hydrauliques ;
- Assurer la fourniture et la distribution d'eau potable ;
- Veiller à la protection des ressources hydrauliques et des nappes phréatiques et contribuer à leur meilleure utilisation ;
- Élaborer la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initier toute mesure de nature à en favoriser la promotion ;
- Prendre en considération la protection de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé ;
- Veiller à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité en matière de prospection et de distribution d'eau potable, et de périmètre de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits.

Enfin, l'aménagement du territoire est une compétence partagée entre les collectivités locales et l'État central. La responsabilité de la commune est notamment d'élaborer et d'adopter les schémas directeurs de son territoire et les frais d'élaboration font partie des dépenses obligatoires. Les communes peuvent également s'associer pour la création et la gestion d'équipements et de services d'intérêts intercommunaux (Mission de décentralisation, 2002).

Des données sur la population actuelle et les projections pour l'avenir au niveau du village et de l'arrondissement servent les communes dans la programmation, mais ne sont pas toujours disponibles. En tant que propriétaire des (nouveaux) ouvrages, la commune a le devoir d'assister les communautés dans la mise en place des Associations des usagers de l'eau (AUE) et la mobilisation de leur participation financière. En ce qui concerne la participation financière, il existe diverses possibilités, notamment un soutien à partir du budget communal ou une garantie communale pour permettre l'accès au crédit.

Selon la stratégie, la commune délègue la gestion à l'Association des usagers de l'eau (AUE) qui, à son tour, pourra la déléguer aux exploitants privés sous contrat en vue d'assurer une gestion plus professionnelle. Les services déconcentrés doivent aider les communes ou communautés à calculer le prix de l'eau afin qu'elles puissent couvrir toutes les charges récurrentes (production, service, suivi, maintenance, réparation) et celles du renouvellement du matériel d'exhaure. La commune assure aussi un rôle de contrôle et de régulation au niveau local, épaulée par le SEau et elle devrait instaurer des mesures pour assurer la transparence (DGH, 2005).

#### **Encadré 4 : Procédure actuelle d'installation et de gestion d'un point d'eau**

##### *1. Information, communication et gestion de la demande*

Actuellement, la réalisation d'une infrastructure d'eau potable pour les communautés rurales n'est envisageable que lorsqu'une communauté signale ses besoins au chef d'arrondissement, membre du conseil communal. Souvent avec l'appui des interlocuteurs, comme l'artisan-réparateur ou une ONG locale, une lettre de demande est rédigée et envoyée au chef d'arrondissement. Le dernier envoie la demande à la mairie qui la transmet au Service de l'eau (SEau) au niveau départemental. Lui à son tour assigne la demande à une Structure d'intermédiation sociale (SIS)<sup>26</sup> qui sera chargée d'élaborer le dossier complet. Ensuite, une information des communautés est réalisée par la SIS sur la gamme des ouvrages possibles (puits, forage, approvisionnement en eau potable) et du coût par composante. La communauté fait alors une demande écrite de réalisation d'infrastructure. Avec l'appui de la SIS, la population s'organise pour mobiliser les fonds nécessaires et la mise à disposition d'un terrain pour l'emplacement.

##### *2. Planification et programmation des investissements*

La SIS est chargée d'élaborer le dossier complet. La qualité et la pertinence du dossier sont évaluées par le SEau et la commune à partir d'une série d'indicateurs. Les dossiers complets et retenus sont soumis pour financement par un fonds mis à la disposition du département. Un document d'appel d'offres (DAO) est alors préparé.

##### *3. Gestion financière ; passation du marché ; paiement*

Les marchés publics pour la réalisation des ouvrages hydrauliques peuvent être passés au niveau national ou départemental. Certains projets les passent aussi au niveau communal.

##### *4. Réalisation des ouvrages ; suivi du chantier*

Cette étape débute par des études hydrogéologiques réalisées par les bureaux d'études ; vient ensuite la réalisation des forages par une entreprise privée. Le suivi du chantier sera fait par le SEau ou un bureau d'études contractualisé à cette fin.

##### *5. Gestion et suivi des ouvrages/de la qualité de l'eau*

Le comité de gestion de point d'eau est chargé de l'entretien des ouvrages et du recouvrement auprès des usagers des coûts d'opération et de maintenance. Les communes commencent aussi à s'impliquer dans le suivi des comités de gestion ou dans la délégation de cette gestion au secteur privé. Le SEau est responsable du suivi de la qualité de l'eau potable.

<sup>26</sup> Les SIS sont des ONG qui servent d'interfaces entre les communautés, les communes et les services déconcentrés. Les frais d'intermédiation sociale ne constituent que 10 % maximum du total des coûts pour la réalisation des forages.

Cette nouvelle division de responsabilités entre communes et services d'eau permettra à ces derniers de se concentrer sur les aspects techniques et de contrôle. Ce type de responsabilités « régaliennes » aide à garantir la gestion transparente des procédures et le respect des politiques nationales et des normes : protéger les sources d'eau et assurer la qualité de l'eau potable. Le transfert de compétences suppose aussi que les SEau soient capables de fournir l'appui-conseil demandé par les communes. Ceci demande du SEau qu'il change son style d'accompagnement des acteurs locaux et qu'il opère comme conseiller auprès des communes.

Enfin, depuis 1992, au fur et à mesure, une procédure claire a progressivement été développée et adoptée autour de la réalisation et de la gestion des points d'eau. Elle a été largement suivie par les partenaires au développement du secteur. Les nouveaux acteurs au Bénin, comme la BAD (2006) et l'UEMOA (2007), sont également encouragés à y souscrire. La procédure repose sur une approche fondée sur la demande (les communautés de base expriment leur besoin aux autorités compétentes) avec une répartition des mandats en fonction des types d'acteurs. Ce faisant, elle associe les communautés à certaines étapes de création de points d'eau comme le choix du type d'ouvrage et son emplacement, l'organisation des futurs usagers, leur participation aussi bien matérielle que financière à la réalisation des ouvrages et à la gestion du point d'eau. Ceci inclut aussi la pérennité de fonctionnement à travers un entretien régulier et le renouvellement des équipements hydrauliques. Le processus prendra en moyenne 18 mois et la procédure peut se ventiler en cinq étapes (voir l'encadré 4).

La promotion de l'organisation des usagers pendant le processus de décision aboutit à une meilleure appropriation des ouvrages d'eau. À ce niveau, il est indispensable d'impliquer les femmes dans toutes les phases du processus de prise de décisions, tout en les encourageant à occuper des postes à responsabilités importantes dans les comités de gestion et de suivi. Cette appropriation, conjuguée à une bonne organisation autour de la prestation de service d'eau, permet l'utilisation correcte des ouvrages. La structure des communautés peut prendre la forme d'une organisation, p. ex. un Comité de gestion de point d'eau (CGPE), qui est l'exécutif d'une association d'usagers de l'eau (AUE).

### **3.6 Appui des partenaires techniques et financiers internationaux**

La contribution des PTF à la réalisation et la réhabilitation d'ouvrages d'AEP en milieu rural était et reste toujours considérable<sup>27</sup>. Dans le budget disponible en 2006 d'environ 15,4 milliards FCFA, 77 % ont été réalisés à partir d'un financement extérieur (DGEau, 2007). Au Bénin, les PTF ne se sont pas contentés de soutenir la réalisation des ouvrages : un programme d'appui institutionnel est en place depuis 2001. Les PTF du secteur sont conscients de la nécessité de s'aligner sur les politiques, stratégies et procédures nationales.

<sup>27</sup> En termes de contribution financière, les plus importants PTF du secteur sont les gouvernements de l'Allemagne (au travers de la KfW, la GTZ et la DED), du Danemark (Danida), de la France (l'AFD), de la Belgique, de l'Union européenne et des Pays-Bas. De surcroît, le secteur reçoit l'aide du gouvernement du Japon, de la Banque mondiale (indirectement à travers un appui au budget national) et d'un certain nombre de banques de développement (BAD, UEMOA).

La plupart des interventions soutenues par les PTF suivent la stratégie nationale de la DGEau.

Pour augmenter l'efficacité de l'aide, les PTF se sont engagés dans un processus de coordination et d'harmonisation en matière d'appui au Budget programme par objectif (BPO) de la DGEau (l'appui budgétaire sectoriel) depuis 2002. Tous participent à la préparation et la tenue de l'examen annuel des acquis du BPO. Les quelques autres PTF et les ONG internationales qui ne participent pas au BPO sont invités, en tant qu'observateurs, aux restitutions des missions importantes (évaluation, formulation, suivi, etc.). De plus, afin de dynamiser l'action conjointe et complémentaire, un groupe de coordination sectoriel « Eau et Assainissement » regroupant l'ensemble des partenaires du secteur (PTF, ONG, etc.) ainsi que la partie béninoise (MMEE, DGEau ; SONEB et le ministère de Santé) se réunit tous les deux mois pour coordonner les activités<sup>28</sup>. Un autre exemple de coordination est le montage du pot commun de l'Initiative Eau. Les PTF ont eux aussi créé un pot commun pour entamer des études conjointes.

L'assistance technique liée à ces programmes est de deux natures : sur le terrain (département) pour accompagner la réalisation des travaux dans les villages, et au niveau central, aux sièges de la DGEau et aussi de la SONEB, pour l'accompagnement des processus organisationnels et institutionnels. Parmi les projets soutenus, citons par exemple le développement du système de DAO et de BPO ; l'élaboration du système de suivi-évaluation et la mise en service de la base de données intégrée ; la promotion de la GIRE ; le plan de transfert des compétences aux communes, etc.

<sup>28</sup> Il a été créé en novembre 2004 sur des bases informelles et il est actuellement présidé par la DGEau. Naturellement, la dynamique dépend aussi des personnalités.

## 4 Les programmes Eau I, II et III

Depuis 2004, le gouvernement des Pays-Bas s'est engagé dans un programme sous l'appellation d'« Aide sectorielle néerlandaise au programme d'appui des approvisionnements en eau potable au Bénin ». Cet appui s'est traduit par trois conventions successives de coopération : les programmes Eau I, II et III. Un nouveau programme pluriannuel dans le secteur eau et assainissement a démarré en 2007. Ce chapitre présente les trois programmes Eau et quelques résultats, notamment dans le domaine du renforcement des procédures financières. Un accent particulier sera mis sur la contribution de ces programmes aux processus de déconcentration et de décentralisation.

### 4.1 Objectifs et approche

Les programmes Eau sont fondés sur la stratégie nationale en matière d'AEPA et visent principalement deux objectifs : apporter des réponses à la question du transfert de fonds au niveau infra-national pour couvrir les besoins des communes ; et offrir aux communes un champ d'application des fonctions transférées à travers un processus d'apprentissage (voir le tableau 5). Les Pays-Bas, en tant que nouvel acteur, contribuent au développement du secteur en synergie avec les autres activités en cours.

Les programmes Eau ont mis un accent particulier sur le principe de l'alignement en conformité avec la législation, la réglementation et les procédures nationales en vigueur. Il s'agit d'un alignement en matière de politique sectorielle, de décentralisation, de déconcentration et de procédures financières. La réalisation a été rendue possible grâce au progrès de la DGEau sur le plan stratégique autour de réformes budgétaires, et grâce aux efforts des autres programmes, notamment le PADEAR (Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural) et le PADSEA (Programme d'appui au développement du secteur eau et assainissement).

Les acteurs et structures concernés sont les administrations centrales de l'État, les services déconcentrés, les communes, les communautés bénéficiaires, les SIS et le secteur privé. Les programmes cherchent à renforcer les compétences des communes et des SEau en matière de maîtrise de la passation des marchés (la préparation du cahier des charges, l'adjudication et l'attribution de contrats aux prestataires de service, l'organisation du suivi des ouvrages, le contrôle des travaux et des capacités de méthodes d'appui aux communes).

**Tableau 5 : Objectifs et résultats des programmes Eau I, II et III**

Nom et date de signature	Budget (FCFA)	Objectifs	Résultats atteints
Programme Eau I septembre 2004	1.608.364.000	Permettre aux communes d'approvisionner leurs populations en eau potable grâce au financement de l'État (fonds extérieurs et budget national) par le biais de la délégation effective des fonds d'investissements sectoriels au département.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les fonds néerlandais sont mis à la disposition du secteur "eau" pour des investissements dans six communes au titre de 2004-2005 (Banikoara, Gogounou, Savè, Ouèssè, Abomey et Ouinhi).</li> <li>• Les marchés publics sont lancés et signés, à temps, principalement par le maître d'ouvrage (le maire) et l'adjudicataire.</li> <li>• Réalisation de 70 points d'eau.</li> <li>• Les marchés pour la constitution d'un stock national de 1000 pompes à motricité humaine sont lancés et signés sur appel d'offres national organisé par le MMEE + 310 pompes supplémentaires en avenant.</li> <li>• Liquidation effective des dépenses engagées par le maire.</li> </ul>
Programme Eau II décembre 2004	1.479.600.000	Permettre au secteur de l'AEP d'atteindre les OMD à travers : <ul style="list-style-type: none"> <li>- une réorganisation des rôles et compétences entre le niveau central et le niveau déconcentré, et</li> <li>- une augmentation des crédits délégués.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les fonds néerlandais sont mis à la disposition du secteur AEP pour des investissements dans les 7 départements retenus (Alibori, Borgou, Atlantique, Atacora, Donga, Zou et Collines).</li> <li>• Les marchés sont lancés et signés, à temps, principalement par l'ordonnateur secondaire unique au niveau départemental (le préfet) et l'adjudicataire.</li> <li>• Réalisation de 220 points d'eau dans les départements.</li> <li>• Liquidation effective et dans les délais des dépenses engagées par le préfet dans le cadre de ce financement.</li> </ul>
Programme Eau III novembre 2005	3.052.145.000	Dans le budget programme 2006 de la DGH, contribuer de façon concrète et directe : <ul style="list-style-type: none"> <li>- à l'amélioration du taux de fonctionnement des ouvrages (taux visé 86 % contre 85 % en 2004) ; et</li> <li>- à l'amélioration du taux d'accès de la population rurale à un point d'eau potable et durable en 2006 (taux visé 45 % contre 39 % en 2004).</li> </ul>	<p>Les fonds néerlandais sont mis à la disposition du secteur AEP, (niveau central et déconcentré) au titre du budget programme 2005-2006 du MMEE/DGEau pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la réalisation d'une campagne de réhabilitation d'environ 460 points d'eau dans les départements du Borgou, de l'Alibori, de l'Atlantique et des Collines ;</li> <li>• la réalisation de 100 forages neufs équipés ;</li> <li>• l'acquisition de 2000 pompes à motricité humaine en vue de la consolidation du stock national.</li> </ul>

Les textes réglementaires sur la délégation des crédits ont été adoptés par le gouvernement du Bénin depuis 2000<sup>29</sup>. L'approche retenue consiste, entre autres, à utiliser la délégation de crédits au niveau départemental, en vue de la réalisation des ouvrages hydrauliques<sup>30</sup>. À travers cette démarche, l'ancrage local de l'approche sectorielle peut se concrétiser. Les programmes Eau I et Eau II ont surtout eu un caractère expérimental qui leur a permis de développer des procédures, de les tester et de trouver des solutions pour les goulets d'étranglement émergents<sup>31</sup>. De fait, il s'agissait d'actions pilotes qui appliquaient au secteur de l'AEP les principes de la déconcentration et de la décentralisation. C'était la meilleure façon d'aider l'État béninois à mettre en œuvre ses lois et stratégies. Les démarches suivies ont permis de tester la fiabilité et la robustesse des procédures budgétaires et contribuaient au renforcement des capacités afin d'envisager l'utilisation de ces procédures. La réalisation des programmes au niveau départemental et communal a appuyé aussi le repositionnement de la DGEau, des préfectures et des SEau dans le nouveau contexte institutionnel.

Il s'agissait donc de programmes ayant un potentiel « catalytique », pourtant intensif en termes de ressources humaines, mais avec des résultats incertains. Cela impliquait que les programmes Eau ne pouvaient pas garantir d'atteindre les objectifs formulés en termes de rythme de réalisations d'EPE à moindres coûts. Les gestionnaires devaient manœuvrer entre l'obtention de réalisations concrètes à court terme et le soutien de réformes institutionnelles aboutissant à des résultats à moyen terme. Pour réussir, il fallait nouer et entretenir de solides partenariats avec les différents ministères et directions impliqués, à plusieurs échelles, et avec les PTF. C'est probablement la position de nouvel acteur de l'ambassade qui lui a permis de se concentrer sur le crédit délégué. Son importance était reconnue par les autres PTF, mais un échec éventuel risquait de remettre en question leur système de mise en place des ouvrages. Ils ont soutenu l'ambassade des Pays-Bas en facilitant un démarrage rapide des travaux de réalisation des points d'eaux. Ils ont facilité la mise à disposition des dossiers de demande de point d'eau déjà complets et donc programmables. Cette mobilisation des stocks de dossiers communautaires, financée avec l'appui des autres PTF, a contribué à accélérer le rythme de réalisation des travaux. Grâce à cela, les programmes Eau I et II ont pu obtenir des résultats après 2 ans seulement. D'ordinaire, le cycle complet pour préparer un tel dossier, avec l'intermédiation sociale, prend en moyenne 18 mois, et généralement la réalisation des ouvrages n'est possible qu'au bout de la troisième année (voir 3.5).

<sup>29</sup> Les décrets n° 2000/601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'État et n° 2001/039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>30</sup> Un autre volet était la commande des pompes sur appel d'offres international, conduit par la DGEau.

<sup>31</sup> Cette section est basée sur Blankwaardt *et al.*, 2006.

## 4.2 Réalisations physiques

En 2006, les Programmes Eau I et Eau II ont produit les résultats physiques suivants (Eau III étant toujours en cours d'exécution) :

- Eau I : la réalisation de 51 forages positifs (au lieu de 70 prévus), équipés de pompe à motricité humaine dans 6 communes et l'acquisition de 1 310 pompes de différentes marques pour application à différents niveaux statiques de l'eau.
- Eau II : la réalisation de 232 forages positifs (au lieu de 220 prévus).

Le programme Eau III a suivi l'approche du programme Eau II, principalement du fait des écarts entre les prévisions et les réalisations qui sont ressortis du Programme Eau I. Outre la lenteur de la réalisation des ouvrages, une augmentation des coûts unitaires risquait aussi d'affecter le rythme des réalisations<sup>32</sup>.

Les écarts entre prévisions et réalisations dans le Programme Eau I ont largement été attribués à la non-exécution des forages prévus dans la commune de Ouinhi à cause d'une défaillance de l'entreprise de forage adjudicataire du marché. La procédure de passation de marché public n'a pas été bien conduite et l'entreprise retenue n'était pas performante<sup>33</sup>. Le contexte hydrogéologique difficile dans le département des Collines a été une autre

### Encadré 5 : L'accès à l'eau potable en milieu semi-urbain

Près de 3 millions de Béninois vivent dans des zones *semi*-urbaines, centres de plus de 2.000 habitants, et plus de 50 % d'entre eux ne disposent pas d'un système d'eau potable. Parmi ce groupe, le nombre de la population vivant dans des agglomérations peuplées de plus de 45.000 personnes (zone urbaine) est de 11 % (2003). En milieu urbain, c'est la Société Nationale de l'Eau du Bénin (SONEB) qui est responsable de l'approvisionnement en eau potable. La DGEau est responsable dans les zones rurales et les agglomérations dites *semi*-urbaines.

Certains maires des communes rurales ont signalé des frustrations par rapport à l'approvisionnement en eau potable dans les zones urbaines de leur commune. Une partie des nouveaux arrivants, souvent des personnes relativement pauvres, s'installent dans des zones dont l'aménagement n'a pas (encore) eu lieu et qui ont donc un statut ambigu. Quand les maires n'arrivent pas à impliquer la SONEB, ils cherchent à orienter les programmes ruraux d'approvisionnement en eau vers ces zones urbaines.

De fait, les principaux PTF ont conclu en 2004 qu'il était nécessaire de développer un programme spécifique pour les centres *semi*-urbains. Ils ont créé un « pot commun » pour le financement, appelé « Initiative Eau », qui est conforme aux procédures d'exécution du budget général de l'État. L'initiative concerne l'alimentation en eau des agglomérations qui ne sont pas couvertes par le plan d'investissement de la SONEB et vise à desservir environ 500 agglomérations au moyen d'adductions d'eau villageoises (AEV), d'ici à 2015. Ceci représente environ 50 % du nombre total d'équivalents points d'eau à créer pour atteindre les OMD (MDEF, 2006).

<sup>32</sup> Les résultats à Banikoara ont par contre été bons.

<sup>33</sup> Le SEau avait conscience de la mauvaise réputation de l'entreprise.

contrainte. Là, les maires ont souhaité que la recherche des forages positifs se focalise dans les zones *semi*-urbaines, en réponse à une forte demande de la population (voir l'encadré 5). Or il s'agissait de sites ayant des conditions hydrologiques compliquées qui rendaient la réalisation des points d'eau difficile et coûteuse.

Toutefois, il est à noter qu'en 2004 le programme Eau I a travaillé avec des communes toutes nouvelles et mal informées qui avaient vu le jour en 2003. À cette époque, il y avait des capacités réelles limitées au niveau communal et il n'existait pas encore de vraies relations de collaboration avec les services techniques qui auraient permis d'aborder les complications possibles au plan technique. Les résultats du programme Eau I auraient pu être meilleurs si les communes concernées avaient été informées sur la stratégie nationale en AEP, les normes techniques, les objectifs du programme Eau I, etc. Depuis 2004, les capacités ont bien évolué dans plusieurs communes du Bénin et des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les renforcements techniques des communes.

### 4.3 Introduction du budget programme par objectif

La mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) depuis 2000 s'est accompagnée d'une réforme budgétaire dont l'objectif est d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en général. La réforme repose sur une coordination sectorielle associée à une approche de gestion axée sur les résultats. Le budget doit mieux intégrer et refléter les stratégies et programmes sectoriels agréés par le gouvernement. L'affectation des ressources se fait en fonction des résultats à atteindre et non sur la base de l'expression des moyens requis.

Le changement est renforcé par la mise en œuvre d'un budget unique dans lequel s'inscrit l'ensemble des ressources financières mobilisées, aussi bien extérieures (PTF) que venant du budget de l'État. Un tel système budgétaire exige une anticipation et une programmation des dépenses par les départements sectoriels pour assurer la disponibilité des fonds au moment indiqué. Le système en place est basé sur un contrôle a posteriori auquel les ministères sectoriels doivent se conformer. Cette démarche a été complétée par l'introduction du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Le CDMT permet d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation pluriannuelle des dépenses et les contraintes financières de l'État et il garantit aussi une meilleure prévisibilité.

L'extension de la réforme budgétaire au secteur de l'eau a été concrétisée en 2002 à la demande du secteur lui-même. Pour chacun des sous-secteurs, le MMEE élabore annuellement un budget programme (BP) sur la base d'objectifs à moyen terme (trois ans) axés sur les OMD. Le BP est mis en œuvre par les directions. Des indicateurs précis sont formulés qui permettent de suivre les progrès réalisés, comme le taux de population desservie ; le nombre de points d'eau ; le nombre de latrines ; le taux de fonctionnalité des ouvrages ; la proportion de femmes dans les comités de points d'eau ; le type de gestion des systèmes d'eau ; la proportion de marchés passés au niveau régional ; et la gestion intégrée des ressources en eau. Le rapport annuel est soumis à un examen organisé par le MMEE, auquel prennent part tous les partenaires du secteur. Depuis 2005, cet examen

annuel relatif à l'exercice du BP a bénéficié de la participation d'une centaine de représentants de tous les partenaires du secteur<sup>34</sup>.

Le BP a été un outil important pour renforcer la coordination du secteur. Les ressources extérieures mises à la disposition du secteur Eau ont augmenté à raison d'environ 30 % en 2005, mais les nouveaux bailleurs n'ont pas encore adhéré au processus BP. En 2004, 60 % des dépenses étaient réalisées dans le cadre du BP, en 2005 46 % et en 2006 45 % (voir le tableau 6).

**Tableau 6 : Importance du BP dans les dépenses du secteur Eau**

Année	2004	2005	2006	2007
Crédits votés (milliards) FCFA	10,8	14,3	15,4	18,5
Montant ressources intérieures (Mds)	3,1	3,07	3,6	3,7
Montant ressources extérieures (Mds)	7,7	11,23	11,8	14,8
Montant réalisé par le BP de la DGEau (Mds)	6,5	6,7	7,0	
Taux d'exécution financière du budget (%)*	60,2 %	46,9 %	45,5 %	

Source: DGEau, 2007 \* recalculé.

#### 4.4 Opérationnaliser le crédit délégué

L'amélioration des procédures d'exécution du BP a été une condition importante pour la délégation des crédits, c.à.d. pour faire en sorte que la déconcentration de l'ordonnancement et du suivi soit possible. L'informatisation de la chaîne des opérations à travers le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) est un autre élément important pour faciliter cette délégation.

Les textes réglementaires sur la délégation des crédits visent une responsabilisation accrue des acteurs de la chaîne d'exécution au niveau départemental. L'autorité préfectorale est favorisée parce que l'avancement de la déconcentration financière est considéré comme un élément très important pour réaliser les plans d'activités au niveau départemental. Il les aide à assumer effectivement leurs responsabilités suite aux réformes institutionnelles.

Cependant, il n'existait aucune procédure élaborée ni testée pour rendre le système du crédit délégué opérationnel<sup>35</sup> et la gestion des fonds publics continuait à se faire surtout au niveau central (Bijl et Tomety, 2003). En 2003, l'ambassade des Pays-Bas a commencé à collaborer avec l'ancien MDEF, (désormais le Ministère des Finances) afin de développer des procédures qui rendent effectifs les crédits délégués dans le secteur Eau, ce qui se poursuit dans les programmes Eau. Les crédits sont utilisés pour les dépenses relatives à

<sup>34</sup> Il a été sanctionné par un aide-mémoire, conjointement signé, pour la première fois, par le MMEE, le ministère de la Santé et les partenaires techniques et financiers des secteurs de l'eau et de l'assainissement.

<sup>35</sup> Parmi les autres services déconcentrés bénéficiaires de crédits délégués de fonctionnement, on peut citer les directions départementales du plan, de l'éducation, de la famille et de la protection sociale, du commerce et de l'artisanat (Majerowicz et Tomety, 2005).

la réalisation des ouvrages hydrauliques : actions d'intermédiation sociale, études d'implantation et contrôle/supervision des travaux, construction des ouvrages hydrauliques (travaux de forages, superstructures), installation de pompes, formation CGPE. Les frais généraux des SEau relatifs à la contractualisation et au suivi de ces prestations sont également couverts.

La DGEau assure l'arbitrage de l'allocation des crédits délégués en relation avec la Direction générale du Budget (DGB) et l'ambassade. Le DDMEE en est le gestionnaire. Au niveau départemental, le mécanisme concerne l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des factures et décomptes par le préfet et le paiement des mandats par le receveur des finances, chacun dans les limites de ses attributions. Les SEau sont les gestionnaires des crédits délégués. En cette qualité, et en conformité avec le Code des marchés publics, les SEau recrutent les SIS, les Bureaux d'études techniques (Bet) et les entreprises de construction de forage, parfois avec la consultation des communes. L'ordonnancement et les paiements sont assurés par les services financiers et la préfecture. Les décomptes des entreprises sont réglés par le Trésor départemental sur approbation du maire (Eau I) ou du DDMEE et du préfet (Eau II et III)<sup>36</sup>.

Lors de l'exécution des programmes Eau, la DGEau et la préfecture ont accompagné les SEau dans la mise en œuvre des procédures de gestion des finances publiques. Un problème qui est apparu, par exemple, était le faible taux d'exécution de paiement (45,5 %) des crédits délégués, bien que les travaux aient été achevés. Ces retards ont surtout des répercussions sur les entreprises privées, contraintes d'attendre longtemps pour être payées, de sorte que seules les entreprises ayant une bonne assise financière sont capables de répondre à ce type d'appels d'offres. Le retard s'explique surtout par la non-anticipation du processus de délégation par les équipes chargées de cette opération au sein de la DGEau en relation avec la programmation par le département/la commune d'une part et le Ministère des Finances d'autre part. Cette situation est en partie due à des insuffisances dans la maîtrise des procédures de transaction financière. Elle est aussi en partie liée à la faible disponibilité et à une piètre circulation de l'information entre les différents acteurs, un problème qui devrait s'améliorer au fil de l'expérience. Il s'agit de la mise en œuvre diligente par les acteurs des procédures d'exécution des dépenses de l'État, qui sont fondées sur le principe de contrôle a priori. Pour réduire les retards, il semble important de juguler les délais de traitement dans les circuits de dépenses.

Une autre évolution dans la gestion des finances publiques concerne l'introduction du Système de gestion intégrée des finances publiques (SIGFIP), l'un des systèmes d'information de gestion mis en place au niveau national depuis 2002. Il n'existait pas encore au niveau départemental, ce qui empêchait les départements sectoriels de connaître et de gérer leur situation financière. C'est la raison pour laquelle l'ambassade des Pays-Bas a financé le déploiement de D-SIGFIP dans le pays afin de permettre cette utilisation dans le cadre des programmes financés en alignement. Les programmes Eau ont utilisé le D-SIGFIP pour l'exécution des crédits délégués. Il est prévu que l'utilisation du système départemental soit généralisée en 2007.

<sup>36</sup> Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000.

Une extension du SIGFIP vers les communes sera la suite logique de ce déploiement. Cependant, il est à noter que les systèmes budgétaires et de contrôle des dépenses des communes diffèrent de ceux des finances publiques au niveau départemental et central. Selon les lois sur la décentralisation, le contrôle n'est pas a priori mais a posteriori. Les finances des communes sont contrôlées par une série de structures<sup>37</sup> qui, en dehors des préfectures, sont toutes localisées au niveau national. La comptabilité au niveau communal semble un domaine à propos duquel la législation présente des lacunes. Le système d'audit est faiblement développé au sein des communes. L'ancien système de la sous-préfecture est toujours en place, mais peu de procédures de contrôle de l'effectivité sont disponibles. De fait, ni les receveurs-percepteurs, ni le délégué départemental du contrôleur financier n'opèrent un contrôle de l'effectivité des dépenses. Ils se limitent à vérifier la conformité des pièces comptables<sup>38</sup> (Majerowicz et Tomety, 2005).

#### 4.5 Accélérer la passation des marchés publics

En général, les autorités centrales ont du mal à abandonner leurs pouvoirs et le Bénin ne fait pas exception. Les rapports de force sont souvent concentrés autour des flux financiers et de la passation des marchés publics, et dans une moindre mesure, sur l'allocation des ressources humaines. En vue de renforcer la performance du système, les programmes Eau se sont également investis dans la célérité des procédures de passation de marchés publics. La passation de marchés publics est assujettie aux règles et au circuit imposé par le Code des marchés<sup>39</sup>, qui a été modifié en 2006. De fait, la cellule départementale de passation de marchés publics est désormais compétente pour passer des marchés d'un budget plus large, à concurrence de 100 millions de FCFA pour les travaux, 30 millions de FCFA pour les études et 40 millions de FCFA pour les équipements (DGH, 2006).

Des mesures visant à réduire les délais ont été prises à travers la suppression d'un certain nombre de paraphes et signatures précédemment requises au niveau du cabinet du MMEE. Cette amélioration est rendue possible par la mise en place de séances de signature plus fréquentes et systématiques et par l'utilisation d'une délégation de crédit aux services départementaux. Elle facilitera une consommation plus élevée des budgets alloués au secteur eau, ce qui est favorable à l'exécution à bonne date des travaux. En effet, le délai moyen des différentes étapes relatives à ce processus est de 120 jours pour le niveau départemental contre 305 jours pour un marché passé au niveau central (Tableau 7). En 2006, les délais moyens de passation des marchés au niveau départemental ont été réduits

<sup>37</sup> Le corps de contrôle de la gestion communale comprend la tutelle des communes à travers le préfet qui assure le contrôle de la légalité des actes des communes; la Cour Suprême à travers la Chambre des Comptes qui est obligatoirement destinataire des comptes administratifs des collectivités décentralisées; l'Inspection générale des services et emplois publics; l'Inspection générale des affaires administratives; l'Inspection générale des finances; et enfin l'Inspection générale des services du Trésor qui a compétence sur la gestion des comptables publics (*recettes des finances et recette perception respectivement aux niveaux départemental et communal*).

<sup>38</sup> Quelques suggestions sont de créer un délégué communal du contrôle financier qui servirait de guide et d'appui-conseil ou encore de trouver un auditeur interne pour les communes (Majerowicz et Tomety, 2005).

<sup>39</sup> Ce Code est en cours de révision dans le but de réduire les problèmes rencontrés.

**Tableau 7 : Délais comparatifs en matière de passation de marchés au niveau central et déconcentré**

Étape du processus de passation de marchés	Niveau central 2004 (jours)	Niveau déconcentré 2005 (jours)
De l'avis du Commission départementale des Marchés Publics (CDMP) ou de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) sur le DAO à la date de parution au journal	16	6
De la date de parution au journal à la date de dépouillement des offres	38	41
De la date du dépouillement des offres à la date de l'avis du CDMP ou de la DNMP sur les offres	64	52
De l'avis du CDMP ou de la DNMP sur les offres à la date d'approbation du marché par le Ministère des Finances	166	46
De l'approbation par le MDEF ou le Ministère des Finances à la date d'adjudication du marché	21	41
<i>Délai moyen en jours</i>	<i>305</i>	<i>120</i>

Source : DGH, 2005.

à 86 jours (DGEau, 2007). Il est possible de réduire encore ces délais en renforçant la maîtrise de la procédure de passation des marchés publics par tous les acteurs et en améliorant les spécimens de DAO existants. Ces évolutions vers une simplification et une meilleure communication ont augmenté la prévisibilité, ce qui a consolidé la relation avec les acteurs du secteur privé (Ambassade du Danemark, 2007).

L'évaluation des programmes Eau I et II a conclu que la déconcentration était bien avancée. Actuellement, le SEau a un savoir-faire réel en matière de passation de marchés et il a fait preuve de compétence en matière de gestion financière, comme en témoigne la maîtrise des procédures d'exécution des crédits délégués à ce niveau. Au titre de l'exercice 2005, 90 % des marchés de la DGEau sont effectivement passés au niveau déconcentré, bien qu'il existe aussi des appels d'offres pour la réalisation des forages au niveau central et par des communes (voir l'encadré 6).

Pour la réalisation des ouvrages, les responsabilités sont les suivantes : la structure ayant la *maîtrise d'ouvrage* est responsable de la gestion des fonds et des paiements et elle recrute un bureau d'études (BEt) spécialisé qui sera chargé de la préparation du dossier d'appel d'offres et du contrôle des travaux. Le lancement de l'appel d'offres a comme objectif la sélection de l'entreprise qui exécute les travaux (*le maître d'œuvre*).

Par rapport aux programmes Eau II et III, seul le SEau a été chargé de la maîtrise d'ouvrage parce que ces programmes se sont limités aux cellules départementales de passation des marchés publics. Par contre, dans le programme Eau I la commune a assumé aussi certaines fonctions du processus et il y avait une sorte d'activation des cellules communales. Le programme Eau I a été un « baptême du feu » en matière de processus de passation des marchés pour les mairies impliquées. Ainsi, le programme Eau I a contribué à tester sur le terrain le transfert aux communes des compétences et des ressources en matière d'AEP.

### **Encadré 6 : Gammes des maîtrises d'ouvrage pour la réalisation de forages et latrines**

Le Matinal (23-03-2007) – Avis d'appel d'offres pour 4 ouvrages (1 lot) par les *maires* des communes de Boukombé et de Coby pour la réalisation des travaux des ouvrages hydrauliques de la tranche 1 du programme PAGIREL (Projet d'appui à la gestion intégrée des ressources en eau au niveau local) avec l'appui technique du consortium PROTOS, CREPA, SNV, PNE, AQUA 4 all, Helvetas.

La Nation (27-03-2007) – Avis d'appel d'offres pour la construction de 72 latrines en 4 lots (dans 4 communes) par le *cabinet du MMEE* (phase 5 PADEAR – KfW/GTZ).

La Nation (23-03-2007) – Avis d'appel d'offres pour la réalisation de 10 forages et la réhabilitation de 6 forages dans le département de Donga par le *chef du service Eau* de la Donga, agissant pour le compte et au nom de l'administration (Eau III – Ambassade des Pays-Bas).

Dans le programme Eau I, le choix des localités bénéficiaires était fait par les communes, assistées par les SIS et les SEau, et en général à partir des demandes communautaires déjà disponibles. Par la suite, les maires ont dirigé formellement la préparation des DAO et supervisé le recrutement des SIS, des bureaux d'études et des entreprises de forage par voie de mise en concurrence et en conformité avec le Code des marchés publics. Pour ce faire, ils ont bénéficié de l'assistance de la SNV Bénin et du SEau. Ce dernier jouait le rôle de structure d'appui et d'accompagnement des maires dans le cadre de la préparation des DAO et de la gestion technique et financière des contrats. L'ordonnancement des dépenses et paiements était assumé par les services financiers départementaux et préfectoraux.

La passation de marchés publics est une activité qui présente des risques de corruption. Les montants concernés sont particulièrement élevés au niveau central. Le faible nombre d'entreprises nationales capables de construire des points d'eau et de bureaux d'études chargés de les contrôler peut faciliter l'émergence de cartels. Il semble que la corruption soit plus difficile à organiser au niveau départemental, vu le nombre plus élevé d'acteurs, mais le risque reste tout de même présent. Il peut se présenter, par exemple, en cas de relations trop étroites avec les prestataires de service au sein des commissions départementales d'appel d'offres<sup>40</sup>. Le risque de corruption existe aussi au niveau des communes. Il est comparable à celui qui existe au niveau départemental. Il n'y a pas de données disponibles sur les incidences de corruption dans le secteur de l'eau. La réduction des risques exige une parfaite transparence dans la gestion associée à un système d'audit infaillible.

<sup>40</sup> Le fait qu'un grand nombre de cadres soit des contractuels, avec des salaires modestes et souvent payés en retard, peut exacerber le problème. Une responsabilisation plus grande des acteurs communaux ne les arrange pas.

#### 4.6 Programme pluriannuel dans le secteur eau et assainissement

Un nouveau programme pluriannuel dans le secteur eau et assainissement (PPEA) a été formulé en 2006 par le gouvernement du Bénin avec l'appui de l'ambassade des Pays-Bas, suite à l'évaluation des programmes Eau I, II, et III. Le PPEA aura une durée de 5 ans et il a démarré en 2007. L'un de ses objectifs est de contribuer au renforcement des communes avec, comme finalité primordiale, un accès équitable et durable à un service d'eau potable pour tous (voir l'encadré 7). Le PPEA reprend l'appui à la décentralisation démarré dans le programme Eau I. La commune et les SIS sont les pièces maîtresses du renforcement de la durabilité des services d'eau et d'assainissement. Parallèlement au transfert de compétences aux communes, les étapes de préparation, planification et programmation vont s'opérer sous le contrôle de la commune. Quelques défis à relever sont les avancées limitées dans le développement des systèmes et procédures pour rendre le transfert de compétences effectif et faisable ainsi que les faibles capacités dans un certain nombre de communes en termes de ressources humaines et financières.

##### **Encadré 7 : Composantes du PPEA**

L'objectif primordial du PPEA est de contribuer à une amélioration significative de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (EPA) selon des modalités qui renforcent l'approche programme, l'appui budgétaire, la décentralisation, les aspects genre, la réduction de la pauvreté et la GIRE. Le programme s'articule autour de quatre composantes, à savoir :

- *Composante 1* – Renforcement de l'aide budgétaire au secteur de l'EPA. Elle vise à améliorer les procédures de gestion des finances publiques en appui à la déconcentration, à la décentralisation et à la réalisation des OMD en matière d'EPA. La priorité est donnée à un accompagnement systématique afin d'identifier les goulets d'étranglement dans la mise en œuvre du programme en vue de les résorber.
- *Composante 2* – Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale, qui a comme objectif d'appuyer le transfert progressif des compétences et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) et d'hygiène et assainissement de base (HAB).
- *Composante 3* – Développement des infrastructures d'AEPA. Elle a comme objectif de contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès à l'EPA, en respectant les stratégies nationales en la matière. La réalisation des ouvrages hydrauliques sera progressivement prise en charge par les communes.
- *Composante 4* – Appui au processus GIRE, qui vise à garantir la disponibilité d'une eau de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.

# 5 Évolution des rôles et responsabilités des acteurs

## 5.1 Responsabilités changeantes

La mise en œuvre de la stratégie AEP est un travail en partenariat qui implique plusieurs échelles (département, commune, chef d'arrondissement et communauté). Sa fonctionnalité est renforcée par l'adhérence à cette stratégie par toutes les parties prenantes. Depuis 1994, les rôles et les responsabilités des différents acteurs pour réaliser et gérer les points d'eaux ont changé (voir le Tableau 8). Les évolutions principales sont le désengagement de la DGEau des activités directement liées à la création des points d'eau et son recentrage sur ses fonctions régaliennes. Une partie de ses activités antérieures ont été privatisées et d'autres ont été transférées au niveau départemental. L'implication directe des PTF dans la réalisation des points d'eaux a également diminué au cours de la dernière décennie.

L'approvisionnement en eau potable de même que plus d'hygiène et un meilleur assainissement exigent un travail de partenariat. Aucun acteur ne peut réussir seul. Les principaux acteurs en milieu rural sont actuellement : les communautés à la base, les autorités communales, les ONG et les organisations de base, l'État au niveau central et déconcentré, les prestataires tels que les bureaux d'études, et les entreprises (voir la Figure 1). Chacun de ces acteurs a un rôle bien défini qu'il doit jouer pour la bonne marche des activités du secteur. En principe, les usagers du service public d'eau sont au centre des stratégies de réalisation des points d'eau et de leur gestion, y compris la prise en charge des charges récurrentes. Les autorités communales sont des acteurs nouveaux.

## 5.2 Niveaux gouvernementaux

Actuellement, la gestion des interventions dans l'AEP en milieu rural est sous le contrôle de deux ministères : le MMEE et l'ancien MDEF qui est devenu le Ministère de l'Économie et des Finances. Ce dernier assure la gestion et l'allocation des ressources financières, joue un rôle stratégique dans la coordination du mécanisme programmatique national qui intègre le BP du secteur eau depuis 2002, et est impliqué dans les arbitrages nécessaires à la mobilisation des fonds. De ce fait, le niveau déconcentré de la DGEau assume maintenant plus de responsabilité dans la gestion financière et la passation des marchés publics. Le budget programme commence à fonctionner car les deux ministères étaient prêts pour cette nouvelle approche (Ambassade de Danemark, 2007).

Les évolutions dans le circuit de finances publiques ont donné lieu à une déconcentration plus avancée du Ministère des Finances au niveau départemental, en association avec une

**Tableau 8 : Évolution des rôles et responsabilités des acteurs dans le secteur eau**

Activités	Évolution en cours (depuis la stratégie de 2005)			
	Avant 1994	1994	2003	Décentralisation (depuis la stratégie de 2005)
Fonction de conception de formulation et de suivi des politiques et stratégies	DGEau *	DGEau	DGEau	DGEau
Information; gestion de la demande; intermédiation	DGEau et BEr	Communauté DGEau, SEau et SIS	Communauté + commune; (SIS: ONG +SEau)	Gestion SIS: réduction rôle SEau au profit des communes et chef d'arrondissement; diminution du rôle des communautés
Planification et programmation des investissements	DGEau	SEau	Commune + SEau	SEau
Gestion financière; passation de marché; paiement	DGEau (+ PTF)	DGEau (+ PTF)	SEau + (c/projets de PTF) Trésor et préfecture*	Commune pour SIS; SEau pour autres prestataires; préfecture
Réalisation des ouvrages; suivi du chantier	DGEau et Secreur privé international	Secreur privé + SEau	Secreur privé + SEau	Secreur privé + SEau
Gestion et suivi des ouvrages	Ex-DGH	Communauté CGPE/AEU; artisans-réparateurs	Commune; Communauté CGPE/AEU; artisans-réparateurs	Professionnalisation à travers gestion déléguée (fermiers) (+ CGPE/AEU; communes)
Qualité de l'eau	DGEau	DGEau	SEau	SEau

\* Pour rappel: la DGEau correspond à l'ancienne Direction Générale de l'Hydraulique.

meilleure opérationnalité de ses services et mécanismes. Ceci a surtout simplifié la procédure et réduit les délais dans la passation des marchés. Cette amélioration de l'opérationnalité et l'allègement du circuit financier des dépenses, parallèlement à la réforme budgétaire, ont été déterminants pour le progrès des performances du secteur AEP. Il s'agit d'un début prometteur, mais il reste toujours beaucoup à faire dans ce domaine des finances publiques (Ambassade de Danemark, 2007).

Une stratégie claire concernant l'approvisionnement en eau potable en milieu rural, qui mettait les usagers au cœur de l'action, a été établie en 1992, puis renouvelée en 2005. Cette stratégie et ses approches de mise en œuvre sont le produit d'un dialogue continu entre les différents acteurs clés, notamment les services techniques et leurs partenaires techniques et financiers. Ce dialogue a démarré dans les années quatre-vingt lors de la DIEPA. La DIEPA était accompagnée d'échanges internationaux fréquents dans le cadre du Comité Inter-États Hydraulique (qui a fonctionné jusqu'en 1995). En fait, une « communauté de pratique » (*community of practice*) autour de la problématique de l'AEP en milieu rural s'est établie entre experts internationaux et nationaux. Ceci a été une source d'inspiration pour les décideurs béninois de l'époque, lesquels se sont comportés comme des « agents du changement ». Les réflexions par les acteurs du secteur eau bénéficient d'ailleurs toujours de partenariats mondiaux<sup>41</sup>.

Depuis 1990, la DGEau s'est montrée capable de tester de nouvelles procédures et de les adapter, comme par exemple le développement des procédures visant à faciliter le dossier d'appel d'offres (DAO)<sup>42</sup>. À mesure que les procédures ont été standardisées, les nouveaux outils ont réduit considérablement la durée de la procédure de passation de marché. Un autre exemple est l'introduction du service de développement communautaire sous la direction d'une femme, une évolution qui, à l'époque, a entraîné une forte résistance de la part des ingénieurs hydrauliques. Un défi pour la DGEau tient au fait que son cadre supérieur est âgé et en poste depuis bientôt plus de 25 ans. Ce cadre expérimenté va bientôt partir à la retraite. Actuellement, la majorité des membres du personnel (71 %) sont des personnes contractuelles. La DGEau nécessite une stratégie sur la gestion des connaissances et la mémoire institutionnelle pour inculquer ses visions, ses expériences et sa culture de travail aux nouveaux arrivants.

La stratégie nationale d'AEP a été un véritable outil de coordination de l'ensemble des interventions du secteur depuis 1992. Un enjeu qui se pose actuellement à la DGEau est de faire comprendre son mécanisme aux nouveaux acteurs, qu'ils soient internes ou externes au secteur. Un des thèmes d'actualité est la contribution financière des usagers futurs à la mise en place du point d'eau. Les acteurs du secteur eau sont généralement d'avis que cette contribution (relativement minime par rapport au total des frais) est un élément essentiel pour assurer l'appropriation<sup>43</sup> d'un nouveau point d'eau et donc sa

<sup>41</sup> Par exemple, la promotion de la GIRE par le Global Water Partnership; le Programme Eau et Assainissement dirigé par la Banque mondiale; Water for the Poor Partnership.

<sup>42</sup> Avec l'appui du programme de renforcement institutionnel, financé par Danida.

<sup>43</sup> À noter toutefois qu'il y a aussi des cas de politiciens ou de diasporas qui ont financé cette contribution.

durabilité. Toutefois, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il existe actuellement des propositions au sein du gouvernement et dans l'ensemble de la société, visant à supprimer cette contrepartie financière que la population doit verser. Ceci va dans le même sens que les décisions prises dans les secteurs de la santé et de l'éducation (c.à.d. l'abandon des frais d'inscription à l'école primaire et aux centres de santé de base).

Enfin, le développement d'une coopération entre la DGEau et la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) du Ministère de la Santé permet la systématisation d'une sensibilisation à l'hygiène dans les programmes d'amélioration de l'accès à l'eau potable. Dans ce domaine, on se heurte toutefois à la problématique de la coordination interministérielle.

### 5.3 Collectivités territoriales

La loi sur la décentralisation confie des attributions importantes à la commune dans le domaine de l'AEP, de l'assainissement et de la GIRE<sup>44</sup>. Suite au démarrage effectif de la décentralisation depuis 2003, les autorités communales sont, en principe, les nouveaux maîtres d'ouvrage. Cette évolution requiert un repositionnement de l'administration publique de l'eau vers ses missions régaliennes et essentielles. Une relation d'appui-conseil entre le SEau et la commune est à développer concernant la fourniture des services à la population, tandis que le SEau renforce sa responsabilité de régulateur et de contrôle (qualité de l'eau). Dans le programme Eau I, il y avait un début de transfert de la maîtrise d'ouvrage en AEP vers les communes, ce qui a permis de démontrer la valeur ajoutée potentielle des communes dans des aspects comme la planification, la programmation et la gestion des ouvrages. Dans le cadre des programmes Eau II et III, le renforcement des capacités des SEau intervient surtout dans le domaine financier et la gestion de projets. En fait, selon la loi, il s'agit des activités qui sont à transférer aux communes dans sa fonction de maître d'ouvrage.

D'autres PTF sont aussi en train d'expérimenter et de tester de nouvelles approches méthodologiques avec les communes concernant une prise en charge réelle de certains mandats de la maîtrise d'ouvrage communale (AFD, Danida, Helvetas, PAGIREL-PROTOS). Ces interventions sont conformes aux stratégies sectorielles, aux réglementations et aux normes en vigueur. D'autres initiatives concernent la restructuration de l'intermédiation sociale ainsi que les perspectives de l'intercommunalité (MDEF, 2006). La réalisation des ouvrages demande la mobilisation d'équipements lourds et une expertise spécialisée, ce qui nécessite de créer des marchés d'une envergure suffisante pour assurer la qualité du travail. Une intégration des planifications communales allège aussi la tâche des Eau dans la passation des marchés publics. Cela nécessite que les communes commencent à travailler ensemble sur les appels d'offres. Un tel type d'intercommunalité est encouragé et appuyé par plusieurs projets de décentralisation.

<sup>44</sup> Notamment la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en sa section 3 (de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité). Chapitre III "Des compétences de la commune" de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

La perspective de donner une impulsion plus grande au processus de transfert de compétences en matière d'AEP a été ouverte par l'examen de l'exercice 2005 du Budget programme ; dans le cadre de celui-ci, il est recommandé « d'organiser le processus de concertation visant à définir les modalités concrètes d'exécution du transfert progressif des compétences aux communes ». Une autre proposition est que le Budget programme par objectif départemental soit validé par les maires avant son envoi au niveau central pour consolidation (ambassade du Danemark, 2007). La DGEau envisage d'arriver à un transfert de compétences des services aux communes pour ce qui concerne la formulation et la gestion des demandes d'ouvrages hydrauliques ; la passation des marchés publics (l'intermédiation sociale, la réalisation des ouvrages) ; et la gestion durable des points d'eau. Une commission interministérielle a été mise en place en 2006 qui devrait proposer une stratégie détaillée vers une délégation progressive des compétences. La mise en place d'un fonds d'appui au développement des communes (FADEC) est aussi en discussion. Il s'agit à présent de relever le défi et d'achever cette phase d'études et d'ateliers le plus vite possible pour aborder la mise en œuvre des systèmes et procédures qui concrétisent ce transfert.

Une autre question qui est toujours posée concerne la capacité réelle des communes à assumer leurs responsabilités. Pour exercer la maîtrise d'ouvrage, la commune – c.à.d. les services techniques communaux et les élus – n'a pas forcément besoin d'une expertise technique spécialisée propre (même si quelques communes disposent effectivement d'ingénieurs en hydrologie). La commune devrait toutefois être en mesure de formuler clairement ses besoins, de choisir des experts sur cette base, de superviser la qualité des travaux et d'exiger des corrections, en cas de besoin. Elle devrait être capable de sélectionner et de suivre le bureau d'études spécialisé qui sera chargé d'élaborer un DAO et de contrôler l'entrepreneur retenu. L'application des principes de subsidiarité (délégation ou contractualisation/sous-traitance aux structures/associations plus spécialisées) peut éviter la surcharge des communes. Une option possible serait de renforcer le rôle du chef d'arrondissement et des communautés dans les procédures. De plus, en cas de questions techniques, la commune pourrait solliciter le concours des services techniques de l'État<sup>45</sup> ou d'autres compétences privées, ou encore créer ses propres services techniques. Mais, cela suppose que les moyens financiers pour sous-traiter une expertise externe soient effectivement disponibles.

Enfin, bien que le transfert de compétences fasse partie intégrante du cadre légal au Bénin, il est aussi contesté surtout pour ce qui touche à la passation des marchés. C'est la raison pour laquelle un accompagnement assidu au moment du lancement d'une réforme

<sup>45</sup> Cependant, les modalités de mobilisation des services de l'État sont insuffisamment clarifiées. Le décret du 23 juin 2005 ne précise pas les critères de distinction des services non payants et payants auxquels les communes doivent faire face. De même, les notions de "dépenses de souveraineté et d'indemnité de technicité" ne sont pas explicitées, ce qui entretient un véritable flou dans les procédures de recours des communes aux services de l'État. Il y a là un risque que les services déconcentrés, du fait de leur manque de moyens et des salaires relativement bas, privilégient une démarche commerciale au détriment d'une démarche d'appui-conseil non payant, ce qui équivaut non seulement à une privatisation de l'administration déconcentrée mais aussi à une compétition entre les agents de l'État et leurs propres administrations (Majerowicz et Tomety, 2005).

institutionnelle qui affecte les rapports de force est essentiel. Il est nécessaire d'investir dans l'émergence d'une relation de travail – mais aussi de confiance – entre les services techniques et les communes. Un défi pour les communes consiste à mieux s'organiser afin d'articuler leur position. Promouvoir l'échange d'expériences entre les communes (un apprentissage horizontal) peut contribuer de manière considérable au renforcement des capacités et des idées dans ce domaine. De plus, le rôle des organisations qui regroupent les communes au niveau sous-régional et national (comme l'ANCB) est de les aider à s'organiser et à plaider en faveur du progrès dans le domaine du transfert de compétences.

#### 5.4 Communautés

La responsabilisation des communautés dans l'AEP et la gestion des infrastructures a été l'aboutissement d'un long processus, confirmé dans la stratégie nationale de 1992. Ce processus a débouché sur leur autonomisation et sur l'augmentation des moyens d'action, suite au repositionnement de l'État. Le secteur associatif au niveau des communautés a vu la création de Comités de gestion des points d'eau (CGPE) par les Associations des usagers de l'eau, qui à leur tour sont parfois fédérées en union. Ces organisations communautaires de base se développent comme des structures de représentations des bénéficiaires et s'impliquent en parallèle dans la gestion des points d'eau.

Toutefois, la représentativité des CGPE est quelque peu discutable. L'implication des femmes dans chaque phase du processus de prise de décisions, en les encourageant à occuper des postes à responsabilités importantes dans les comités de gestion et de suivi, est un aspect primordial de l'intermédiation sociale. Les femmes jouent souvent un rôle important dans la phase préparatoire et, avec les jeunes filles, elles sont les usagers les plus importants du point d'eau. La question qui se pose est de savoir si la composition des comités CGPE reste équitable. Ainsi par exemple, est-ce que les femmes occupent des postes décisionnels ? Qui contrôle les revenus générés par la vente de l'eau et qui assure la disponibilité des fonds pour les réparations et le renouvellement du matériel ? Une gestion transparente, doublée d'une obligation de redevabilité (*accountability*), aussi bien de la part du CGPE que des AUE, ne semble pas encore une pratique bien maîtrisée.

Avant, les textes<sup>46</sup> précisaient que les ouvrages étaient la propriété de l'État, mais qu'ils étaient mis à la disposition des communautés. Selon la nouvelle législation, la commune sera propriétaire des ouvrages AEP, mais la loi est muette sur le rôle des communautés. Ainsi, les règles du jeu dans la mise en œuvre de la stratégie AEP commencent à être redéfinies. Le rôle du chef d'arrondissement et de la commune comme premiers guichets pour la réception d'une demande de point d'eau commence à s'imposer. Ces acteurs font aussi le premier examen de la pertinence de la demande, notamment le nombre de personnes desservies. Les chefs d'arrondissement transmettent les demandes à la commune, laquelle à son tour les envoie au SEau. En théorie, il se peut que les demandes des localités opposées au chef d'arrondissement ne soient pas soutenues et que des formes de clientélisme émergent. Une bonne information concernant les procédures, la publication des demandes reçues par la mairie, et la traçabilité du processus d'élaboration

<sup>46</sup> Décret présidentiel 96317 du 2 août 1999.

du dossier jusqu'à l'accord de financement serait une stratégie qui permettrait de réduire un tel risque.

Cependant, seules les communautés informées et capables d'envoyer une demande vont entrer dans ce circuit. Or, selon les animateurs des ONG, les réparateurs-artisans et les chefs d'arrondissement interviewés, il existe toujours des localités sans accès à l'eau potable de qualité qui n'ont pas fait de demande de point d'eau. Parfois, la population concernée n'est pas au courant, parfois elle est mal organisée. D'autres localités n'ont pas fait de demande parce que la contrepartie requise n'est pas encore disponible. La pauvreté pourrait être à l'origine du problème mais il pourrait aussi y avoir un manque de priorité de la part de ceux qui contrôlent les moyens de la localité. On peut donc se demander si les structures d'intermédiation sociale se sentent suffisamment concernées pour promouvoir une diffusion plus large de l'information sur la procédure de demande et pour accompagner activement les localités sans point d'eau de qualité, surtout lorsqu'une telle tâche ne fait pas partie de leur cahier des charges.

Certaines communes commencent à se demander s'il n'est pas préférable de payer elles-mêmes la contribution communautaire pour l'infrastructure hydraulique (ou tout au moins d'y contribuer). La motivation réside surtout dans l'acquisition d'un droit de regard « légitime » sur la gestion du point d'eau. Un but supplémentaire est d'affermir le droit de réclamer des redevances pour le compte de la commune. « Les maires veulent désormais se sentir maîtres de la question de l'eau... la question des points d'eau doit absolument passer par la mairie car elle est génératrice de revenus » explique un secrétaire général (Lambrecht, 2006). Un problème susceptible de découler de cette situation tient au fait que les maires tendent à voir les recettes générées par les points d'eau comme un revenu général de la commune sans réaliser qu'il faut aussi un fonds de renouvellement pour l'entretien et le paiement du personnel. L'enjeu est de repenser les notions de propriété (des ouvrages) et leur appropriation : apprendre à se sentir responsable pour une bonne utilisation du point d'eau, sa maintenance et sa propreté (Lambrecht, 2006).

Les communautés sont chargées de la gestion des points d'eau et censées assurer leur entretien et leur renouvellement à partir des recettes de la vente de l'eau. Malgré l'accompagnement attentif de la demande de points d'eau, il y a une dilution de l'engagement des communautés sur le long terme dans la gestion quotidienne et la maintenance durable des ouvrages. Assurée actuellement par des CGPE dans le cas des points d'eau ordinaires et par des Associations d'usagers d'eau (AUE) lorsqu'il s'agit de petits réseaux de distribution, cette gestion est souvent peu transparente. En plus, les fonds de renouvellement accumulés sont très faibles. Ceci a une incidence sur la fonctionnalité des ouvrages. À cela, on peut ajouter l'insuffisance de suivi de la part du SEau à l'issue de la phase de réalisation de l'ouvrage.

C'est la raison pour laquelle la révision de la stratégie AEP de 2005 prévoit une délégation par la commune de la gestion de l'eau à des professionnels privés agréés pour les tâches spécialisées. Elle propose aussi l'instauration de mesures pour assurer la transparence, sous la supervision de la commune (agrément des gérants, cahier des charges précis avec plan prévisionnel de gestion, suivi des contrats, audit des comptes de l'eau). Reste à savoir si

les communes sont en mesure de payer les frais associés à ce type de services (transport, per diem, honoraires, etc.).

Cependant, cette répartition des responsabilités est contestée. Les CGPE, les AUE, et les communautés en général résistent au fait que la loi sur la décentralisation attribue la gestion des ouvrages et des services aux communes. Plusieurs AUE ont résisté à l'intervention des communes et à toute initiative d'introduction des fermiers. L'avis des communautés a été privilégié depuis 1992 et jusqu'en 2003, avec l'entrée en fonction des communes. La tendance est à la réduction de la responsabilité des communautés au profit de la commune dans la phase de réalisation, et au profit du secteur privé pour ce qui touche à la gestion. Il y a un risque de « centralisation » au niveau des communes, qui pourrait se solder par un processus de substitution aux communautés et, à terme, la désresponsabilisation des comités villageois, ce qui risquerait de compromettre l'appropriation locale des ouvrages hydrauliques.

## 5.5 Structures d'intermédiation sociale

L'accompagnement du processus de responsabilisation progressive de réalisation d'ouvrage par les communautés est fait par les structures d'intermédiation sociale (SIS). Les SIS sont des ONG qui servent d'interfaces entre les communautés, les communes et les services déconcentrés. Les SIS interviennent à la demande de la commune pour la promotion de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et la promotion de l'hygiène autour du point d'eau. Elles accompagnent la préparation des dossiers de projets qui sont élaborés à partir des requêtes des communautés. Elles devraient aussi former et aider les communautés et les communes à obliger les CGPE et les AUE à leur rendre des comptes. Ainsi par exemple, les SIS forment les communautés à analyser les comptes rendus financiers.

Cependant, une étude récente met en exergue des résultats assez mitigés pour les SIS. En général, les SIS mènent un travail un peu superficiel. Les animations sont trop rapides. Les messages sont flous et insuffisants pour impulser une gestion durable des points d'eau par les communautés. Les dossiers produits sont souvent de qualité médiocre et les aspects transversaux de la durabilité sociale, comme les aspects genre, ne sont pas réellement pris en compte. Les SIS ont des problèmes avec la gestion des relations sociales parfois conflictuelles dans les communautés. Les causes de cette piètre performance sont surtout liées à la gestion des ressources humaines au sein des SIS. Les animateurs SIS manquent souvent de formation<sup>47</sup>. De plus, il existe une instabilité du personnel de terrain qui est mal payé. Les structures SIS n'ont pas l'habitude d'échanger leurs expériences ni de capitaliser sur les méthodes d'intervention (Ingénieurs-Conseils Bénin, 2006). Des études sont en cours pour arriver à une réorganisation de l'intermédiation sociale afin de créer des conditions propices à une professionnalisation de la mobilisation sociale.

Par le passé, la sélection et la contractualisation des SIS s'exécutaient au niveau central à la DGEau pour l'ensemble du pays. C'est plus tard, avec la réorganisation et la

<sup>47</sup> Le personnel des structures SIS doit être «formé sur le tas» parce qu'au Bénin il n'existe pas de filière de formation en animation communautaire ou en approche participative.

déconcentration de la DGEau, que le recrutement des SIS a été transféré au niveau départemental. De façon générale, la gestion de l'intermédiation sociale a été la première activité transférée aux communes. Les SIS agréées doivent actuellement passer des contrats directement avec les communes qui, en leur capacité de maîtres d'ouvrage, valident les résultats de l'intermédiation sociale et rémunèrent les SIS directement. Il reste néanmoins un problème de financement de ces structures par les communes<sup>48</sup>. De surcroît, les communes ont besoin de fonds permettant de suivre le cycle d'exécution. De fait, l'intermédiation sociale sur l'AEP est toujours financée par des projets et programmes. À terme, il faudrait arriver à un service communal de promotion du développement local et communautaire avec un personnel permanent<sup>49</sup>, accompagné par un fonds de développement communal.

## 5.6 Société civile

Les intérêts et droits des usagers sont représentés par leurs associations et comités, parfois organisés en unions. Cette société civile locale est appelée à intervenir concernant la politique de la commune en matière de services d'approvisionnement en eau potable, d'hygiène et d'assainissement. Elle devrait aussi intervenir par rapport à la politique de gestion des points d'eau comme l'implication du secteur privé, le prix de vente de l'eau et les taux de redevances, etc. Or, les associations et comités ne semblent guère s'impliquer dans ces débats communaux. L'action éventuelle des organisations de base en matière de fourniture d'eau potable intervient surtout en cas de revendication éventuelle pour la réalisation d'un point d'eau. La position des unions des AUE n'est pas claire non plus.

En principe, les ONG locales peuvent aussi jouer un rôle dans ce type de débat public. Cependant, les ONG spécialisées dans des questions liées à l'eau sont devenues des structures d'intermédiation sociale (SIS). Les SIS assurent des prestations de service pour le SEau ou pour la commune et constituent un service de proximité. Les SIS travaillent selon un cahier des charges précis et pour des périodes limitées. Cette tendance risque d'instrumentaliser les ONG locales. La qualité de la prestation de service est influencée par la nature des relations de « redevabilité » (*accountability*) entre décideurs, prestataires et usagers (Banque mondiale, 2003). Il y a besoin d'une société civile qui cherche à renforcer sensiblement sa participation et son implication dans l'élaboration des politiques publiques, mieux adaptées aux besoins et aux attentes des citoyens ainsi qu'à la durabilité du service public d'eau. Au niveau communal, la présence d'une société civile est nécessaire pour veiller à ce que le conseil communal prône la consultation et rende des comptes. Mais ce groupe d'acteurs reste faible au niveau local et national (MDEF, 2006).

<sup>48</sup> Il est envisagé que 5 à 10 % du coût de réalisation d'un ouvrage hydraulique puissent être mis à la disposition des communes pour la préparation du dossier et la rémunération de la SIS (Blankwaardt *et al.*, 2006).

<sup>49</sup> Dans le cadre du programme PPEA de la coopération néerlandaise qui a démarré en 2007, les communes seront effectivement dotées de fonds leur permettant de suivre le cycle d'exécution.

## 5.7 Le secteur privé

Jusqu'au début des années 1990, ce sont des ONG, des projets et l'ex-service hydraulique lui-même qui se chargeaient de la réalisation des ouvrages. La stratégie de 1992 vise un désengagement progressif de l'État dans l'exécution des activités de travaux et de service. Elle a limité l'accès aux marchés publics des grosses entreprises internationales, lesquelles doivent, dans un premier temps, s'associer à des opérateurs nationaux. Ainsi, l'État cherche à augmenter la capacité de réalisation des ouvrages et à réduire les coûts à l'unité.

Cette politique de désengagement a débouché aussi sur une promotion des petites et moyennes entreprises (PME) locales qui se chargent de l'entretien et de la gestion des points d'eau. Il s'agit des artisans-réparateurs, des fontainiers, des maintenanciers et des exploitants des adductions d'eau. Pour faciliter l'accès des PME de la place, des mesures spécifiques ont été prises, comme une réduction de la taille des marchés publics par appels d'offres ainsi que des programmes de formation pour les artisans. Les réseaux locaux d'artisans-réparateurs semblent assez performants.

Cependant, la capacité du secteur privé national reste limitée, malgré des évolutions considérables depuis 1992. Les coûts unitaires des forages sont plus élevés au Bénin que dans les autres pays africains. Une explication possible réside dans le petit nombre d'entreprises béninoises et, par conséquent, la concurrence limitée lors de la passation des marchés publics. La capacité d'action des opérateurs techniques privés est aussi limitée par différents types de problèmes, notamment des difficultés pour financer et amortir les gros investissements ; un manque de ressources humaines de qualité et permanentes. Enfin, il convient de noter que les procédures de décaissement de l'État et de paiement des prestations pèsent sur les acteurs, lesquels sont parfois découragés et se méfient du système de financement public. Pourtant, des améliorations considérables autour des appels d'offres ont augmenté la prévisibilité et la transparence du système, ce qui est un atout important pour le secteur privé.

## 6 Conclusion

Cette publication se demande au départ si l'approche sectorielle peut renforcer les instances locales de développement. Dans le cas du secteur eau en milieu rural au Bénin, par instances locales on entend notamment les comités et associations de base de gestion des points de l'eau, les collectivités territoriales (« les communes ») et les échelles déconcentrées de la DGEau. Ce dernier chapitre récapitule les implications de cette approche sectorielle pour les différentes instances locales de développement.

L'approche sectorielle dans le secteur eau au Bénin se construit sur une base qui s'est développée depuis 1992, année d'adoption de la première stratégie nationale de l'AEPA en milieu rural. Ce dispositif a été renforcé par la mise en place de programmes d'appui conjoints de plusieurs PTF, comme le PADEAR et le PADSEA. La DGEau a intégré (et anticipé) les différentes réformes institutionnelles vers la déconcentration puis la décentralisation dans sa stratégie et ses approches. Un autre moment décisif a été l'extension de la réforme budgétaire au secteur de l'eau en 2002. Chaque année, un budget programme est élaboré pour le secteur sur la base d'objectifs à moyen terme axés sur les OMD. Tous les PTF participent à la préparation et à la tenue de l'examen annuel des acquis du BPO. Cette approche sectorielle commence à faire ses preuves, bien que la capitalisation des connaissances et du savoir-faire dans la durée en la matière reste précaire.

La réalisation des programmes Eau a été rendue possible grâce au progrès de la DGEau sur le plan stratégique autour de réformes budgétaires et grâce aux efforts et soutien des autres PTF. Les Pays-Bas, en tant que nouvel acteur dans le secteur AEP au Bénin, ont mis un accent particulier sur le principe de l'alignement en matière de politique sectorielle, de décentralisation, de déconcentration, et de procédures financières, le tout en conformité avec la législation, la réglementation et les procédures nationales en vigueur. Il s'agit d'une démarche susceptible de renforcer l'ancrage local de l'approche sectorielle. Elle était novatrice mais ses résultats étaient incertains.

Dans les programmes Eau I, II et III, le pari a été pris de mettre à l'épreuve les procédures de gestion des finances publiques dans le secteur de l'eau, en particulier au niveau déconcentré. Cet appui au secteur a permis de contribuer à une meilleure fourniture de services d'eau potable. Les appuis pour renforcer et accélérer la performance du circuit des finances publiques, les procédures de marchés publics, et la conduite de la maîtrise d'ouvrage au niveau départemental, plus une meilleure maîtrise du processus, ont eu une grande influence sur la performance du secteur. Quelques acquis sont la mise à disposition de crédits délégués et leur gestion par les autorités préfectorales et les services financiers

départementaux, avec une remontée des informations par le logiciel SIGFIP, et une amélioration significative des délais au niveau départemental.

L'expérience acquise montre que les procédures de gestion des finances publiques présentent une fiabilité et une robustesse acceptables, à condition qu'elles soient maîtrisées et fassent l'objet d'anticipation dans leur mise en œuvre par les Directions et Services sectoriels en amont. Ici, le renforcement de la déconcentration a contribué à une meilleure transparence. De plus, les relations de travail entre les différentes échelles et des partenariats entre les SEau et les communes se sont développés, autant d'aspects importants pour la gouvernance du secteur (Mcgranahan et Satterthwaite, 2006). Enfin, ces procédures de gestion des finances publiques ne sont pas spécifiques au seul secteur de l'eau et elles peuvent aussi profiter aux autres départements sectoriels. Ainsi, les programmes Eau ont contribué au renforcement du processus de déconcentration dans d'autres secteurs, même s'il reste encore beaucoup à faire.

Les programmes Eau ont montré clairement qu'une approche sectorielle peut renforcer les échelons sous-nationaux. Cependant, bien que les programmes Eau aient aussi expérimenté avec une maîtrise d'ouvrage (partielle) par les communes, l'accent a été mis sur le renforcement des instances départementales. La capacité des SEau dans la passation des marchés publics a été renforcée. Pourtant, il s'agit d'une compétence à transférer ultérieurement aux communes et on court le risque que les SEau s'accrochent à cette activité. Pour éviter cela, les instances chargées de la conduite de la réforme sur la décentralisation doivent participer activement au renforcement des capacités des communes et, dans le même temps, les attributions des SEau doivent être méthodiquement redéfinies.

Quelques indicateurs de performance du secteur sont le nombre de réalisations et de réhabilitations, et le taux de panne afin de soutenir le rythme d'exécution annuelle d'EPE, en conformité avec les objectifs du BPO. Au Bénin, ce rythme s'est accéléré depuis 2003, ce qui démontre l'efficacité croissante de la chaîne des opérations. Il existe des pressions politiques pour accélérer davantage le rythme des réalisations. En ce qui concerne la viabilité et la durabilité des investissements réalisés, il va de soi que l'augmentation du rythme d'exécution des ouvrages ne doit pas conduire à une baisse de l'appropriation par les bénéficiaires.

Quelques goulets d'étranglement qui ralentissent le rythme de réalisation sont la disponibilité des dossiers communautaires programmables de demande de point d'eau et la durée de la passation des marchés. Un autre aspect concerne une bonne programmation dans le temps du matériel lourd et coûteux nécessaire pour réaliser les forages, compte tenu des contraintes saisonnières. Un dernier facteur est la disponibilité des pompes. L'accélération de la préparation des dossiers communautaires programmables nécessite l'appui des communes car elles jouent un rôle déterminant dans ce domaine.

Les communes commencent aussi à s'engager dans une meilleure gestion des points d'eau établis<sup>50</sup>. De surcroît, elles contribuent à la réduction des taux de panne par le suivi des comités de gestion des points d'eau et la professionnalisation de cette gestion.

Les communes décident des investissements réalisés sur leur territoire, puisque cela relève de leurs attributions, mais elles ont fortement besoin de services départementaux et nationaux performants, capables de leur fournir un appui-conseil mais aussi de défendre les politiques nationales. Pour que le secteur Eau puisse répondre plus rapidement aux demandes exprimées par la population, la légitimité des communes doit augmenter. La DGEau a elle aussi besoin de communes performantes afin d'améliorer les services d'eau potable pour la population béninoise.

<sup>50</sup> Le comité d'arbitrage de la commune de Banikoara tient compte du nombre de réalisations d'ouvrages antérieures dans la zone et du taux de desserte de chaque arrondissement. Il prend aussi en compte la participation financière des populations. Toutefois, certaines attributions «au sentiment» ont engendré des frustrations. Dans tous les cas, le conseil est actuellement vigilant par rapport à cette gestion et a recours à l'évaluation des besoins et aux principes de planification énoncés dans le PDC.

# Bibliographie

- Ambassade du Danemark, 2007. *Étude rétrospective sur la mise en œuvre et l'impact de l'approche programme dans le secteur eau potable en milieu rural en République du Bénin* (version préliminaire). Cotonou, Danida.
- AMCOW, Banque africaine de développement, Initiative de l'Union européenne sur l'eau, PNUD, Programme Eau et Assainissement-Afrique, Banque mondiale, 2006. *Getting Africa on track to meet the MDGs on water and sanitation – a status review of sixteen African countries*. AMCOW (Conseil des ministres africains chargés de l'eau, WSP Banque mondiale.
- Banque mondiale, 2003. *World Development Report 2004 : making services work for poor people*. Banque mondiale. Washington DC.
- Banque mondiale, 2004. *Bénin : Pour une plus grande efficacité de la dépense publique : Examen de trois secteurs-clés*. Rapport No. 29656-BEN. Développement humain II – Région Afrique. Washington.
- Bijl, J, N Tomety, 2003. *Mission d'identification pour l'appui à la déconcentration pour l'offre de service sociaux du DRSP*. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation ; Ambassade des Pays-Bas. Cotonou.
- Blankwaardt, B, M Diallo, C Adjinacou, J Gandjidon, 2006. *Aide sectorielle néerlandaise au programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2004-2006)*. Direction Générale de l'Hydraulique – MMEE. Cotonou.
- Charmes, J, 1998. *Enquête emploi du temps au Bénin 1998, méthodologie et résultats*. PNUD, Cotonou.
- Crook, RC, AS Sverrisson, (1999). *To what extent can decentralised forms of government enhance the development of pro-poor policies and improve poverty-alleviation outcomes ?* Institute of Development Studies, Brighton.
- Danida, 2004. *Document de programme d'appui Phase 2 (2005-2009)*, Programme d'Appui au Développement du Secteur Eau et Assainissement (PADSEA) Bénin. Ministère des Affaires Étrangères du Danemark – Danida, Gouvernement du Bénin, Cotonou.
- DGEau, 2007. *Rapport d'exécution du budget programme 2006 de l'hydraulique rurale et semi-urbaine* (version provisoire). MMEE, Cotonou.
- DGH, 2005. *Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin (2005-2015)*. Direction Générale de l'Hydraulique, MMEH, Cotonou.
- DGH, 2006. *Rapport d'exécution du budget programme 2005*. Direction Générale de l'Hydraulique – MMEH, Cotonou.
- DH, SONEB, 1992. *Stratégie de développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en zone rurale*. Direction de l'Hydraulique (DH) et la Société nationale de l'Eau du Bénin (SONEB) – Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Hydraulique, Cotonou.
- Ingénieurs-Conseils Bénin, 2006. *Étude sur la dynamisation de l'intermédiation sociale dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain au Bénin* – Rapport d'étude. Ambassade du Danemark pour le compte de « pot commun études » des partenaires du secteur eau – Direction Générale de l'Eau, MMEE, Cotonou.
- INSAE, ORC Macro, 2002. *Macro Enquête Démographique et de Santé au Bénin 2001*. Ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective

- et du développement ; Institut National de la Statistique (INSAE), ORC Macro. Cotonou, Maryland USA.
- IOB, 2006. *From project aid to sector support : an evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005*. Report no. 301, IOB Policy and operations evaluation department, Ministère des Affaires étrangères. La Haye.
- Lambrecht, S, 2006. *Programme d'appui au développement du secteur Eau potable et assainissement en milieu rural dans les départements de l'Atacora et de la Donga (PADEAR – A/D) – une expérience capitalisée*. Coopération technique belge (CTB) – PADEAR, Cotonou.
- Langley, P, 2007. *Capitalisation de l'évolution générale du CREPA : bilan critique et analyse stratégique*. CREPA, Ouagadougou.
- Langley, P, A Mondjanagni, B Fadé, J Gbédo, Z Adamou, M Alidou, 2006. *Les premiers pas des communes au Bénin, Enseignements du processus de la décentralisation*. Baltissen, G et T Hilhorst (eds.) Bulletin 371, Série Décentralisation et gouvernance locale. KIT, Amsterdam.
- Majerowicz, CH, SN Tomety, 2005. *Programme d'appui à la mise en œuvre des plans de développement des communes dans les départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga*. Prospect C&S, Bruxelles.
- Mcgranahan, G, D Satterthwaite, 2006. *Governance and getting the private sector to provide better water and sanitation services to the urban poor*. Human Settlements Discussion Paper Series. IIED, Londres.
- MDEF, 2006. *Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'assainissement – avant-projet final* – document de programme. Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances, Ambassade des Pays-Bas, Cotonou.
- Mission de décentralisation, 2002. *Recueil des lois sur la décentralisation*. Mission de décentralisation, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Cotonou.
- Reesch, E v, 2007. *Bridging the macro-micro gap : micro-meso-macro linkages in the context of sector-wide approaches*. In: DEK (effectiveness and quality department) ed., A rich menu for the poor, food for thought on effective aid policies, pp. 83-98. Ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- Wunsch, JS, 2001. *Decentralization, local governance and recentralization in Africa*. Public Administration and Development, Volume 21, Issue 4, 277-288.

# Colophon

## **Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques**

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la production et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, à la diffusion d'informations, à la préservation de la culture et aux échanges culturels. Cette série de Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) traite de thèmes d'actualité relatifs à la coopération internationale au développement. Les Bulletins offrent un forum multidisciplinaire aux chercheurs et experts qui travaillent dans des domaines tels que la décentralisation et la gouvernance locale.

Ce bulletin est le fruit de la collaboration entre la Direction générale de l'Eau, Cotonou, l'ambassade des Pays-Bas à Cotonou et le Département Environnement et Eau (DMW) du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas.

Institut Royal des Tropiques (KIT)  
KIT Development, Policy and Practice &  
KIT Publishers

P.O. Box 95001  
1090 HA Amsterdam, Pays-Bas  
Téléphone : +31 (0)20 5688 272  
Téléfax : +31 (0)20 5688 286  
Courriel : t.hilhorst@kit.nl  
Site Web : www.kit.nl

© 2008 KIT, Amsterdam, Pays-Bas

## **Citation correcte**

Hilhorst, Thea, Cyriaque Adjinacou, 2007,  
*L'approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales ? Le secteur eau au Bénin*. Bulletin 382.  
Amsterdam : KIT Publishers.

## **Mots clés**

Approche sectorielle ; Décentralisation ; Bénin ;  
Eau potable

*Rédaction française* Maryck Nicolas-Holloway  
*Photographie* Carel de Groot, Thea Hilhorst  
*Couverture* Studio Berry Slok, Amsterdam,  
Pays-Bas  
*Impression* High Trade NV, Zwolle, Pays-Bas

ISBN : 978 90 6832 624 6

ISSN : 0922 7911

NUR : 600/940