

LIVRE BLEU BENIN

«L'EAU, L'ASSAINISSEMENT, LA VIE ET LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE»



LISTE DES SIGLES, SYMBOLES ET ABREVIATIONS

ABE	: Agence Béninoise pour l'Environnement
AEPA	: Alimentation en Eau Potable et Assainissement
AEPHA	: Alimentation en Eau Potable Hygiène et Assainissement
AEV	: Adduction d'Eau Villageoise
AFD	: Agence Française de Développement
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
AUE	: Association des Usagers d'Eau
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BdE	: Bureau d'Etudes
BDI	: Base de Données Intégrée
BPO	: Budget Programme par Objectifs
CA	: Chef d'Arrondissement
CCC	: Cadres de Concertation Communaux
CCE	: Comité Communal Eau
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CD/AUE	: Comité Directeur/AUE
CGPE	: Comité de Gestion des Points d'Eau
CPLBB	: Comité de Pilotage du Livre Bleu Bénin
CREPA	: Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
CSPDL	: Chef Service de la Planification et du Développement Local
CST	: Chef Service Technique
DANIDA	: Coopération Danoise au Développement
DDMEE	: Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau (Ex DDMEH)
DDMEH	: Direction Départementale des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique (Actuelle DDMEE)
DGE	: Direction Générale de l'Environnement
DG Eau	: Direction Générale de l'Eau (Ex DGH)
DGH	: Direction Générale de l'Hydraulique (Actuelle DG Eau)
DHAB	: Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DIEPA	: Décennie Internationale d'Eau Potable et d'Assainissement
DSCR	: Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
EDSB	: Enquête Démographique et de Santé Bénin
EMICOV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages
EPE	: Equivalent Point d'Eau
FAD	: Fonds Africain de Développement
FPM	: Forage muni de Pompe à Motricité humaine
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GSEA	: Groupe Sectoriel Eau et Assainissement
GTDE	: Groupe de Travail Eau et Décentralisation
GTZ	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP	: Global Water Partnership
Hbts.	: Habitants
IGD	: Institut de Gestion Déléguée
IGIP	: Ingenieur-Gesellschaft für Internationale Planungsaufgaben
ImS	: Intermédiation Sociale
KFW	: Kreditanstalt für Wiederaufbau
MEPDEAP	: Ministère de l'Economie de la Prospective du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique



MEPN	: Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MGE Conseils	: Les Ateliers de Management Général et Expertise Conseils
MREE	: Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau
MSP	: Ministère de la Santé Publique
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSCI	: Organisation de la Société Civile
PADEAR	: Programme d'Assistance au Développement du secteur Eau potable et 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 Locales
PANGIRE	: Plan d'Action National de GIRE
PDA	: Plan Directeur d'Assainissement
PDC	: Plan de Développement Communal
PDM	: Partenariat pour le Développement Municipal
PEA	: Poste d'Eau Autonome
PHA	: Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
PIB	: Produit Intérieur Brut
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
PNE-Bénin	: Partenariat National de l'Eau du Bénin
PPP	: Partenariat Public Privé
PPTTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PROTOS	: ONG Internationale Belge
PTF	: Partenaire Technique et Financier
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
S Eau	: Service de l'Eau (Ex SH)
SBEE	: Société Béninoise d'Energie Electrique
SHAB	: Service d'Hygiène et d'Assainissement de Base
SIDA	: Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
SIBEAU	: Société Industrielle d'Equipement et d'Assainissement Urbain
SIE	: Secrétariat International de l'Eau
SIG	: Système d'Information Géographique
SIS	: Structure d'Intermédiation Sociale
SNV	: Organisation Néerlandaise de Développement (Ex Service des Volontaires Néerlandais)
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
VIH/SIDA	: Virus de l'Immunodéficience Humaine



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Evolution de la couverture en eau et d’assainissement de base (2002-2015)	13
Tableau 2 – Croissance démographique et besoins en eau potable (2007-2015)	26
Tableau 3 – Etat du parc d’ouvrages d’eau en mai 2008.....	35
Tableau 4 – Evolution du sous-secteur AEP urbain de 1991 à 2005.....	38
Tableau 5 – Taux de couverture en latrines par département.....	40
Tableau 6 – Taux d’accès en assainissement pour atteindre les OMD au Bénin	42
Tableau 7 – Estimation des coûts pour l’atteinte des OMD liés à l’eau potable au Bénin (en 1.000 F.CFA).....	43
Tableau 8 – Estimation des coûts pour l’atteinte des OMD liés à l’assainissement au Bénin (en 1.000 F.CFA).....	43
Tableau 9 – Evolution des taux de desserte OMD et les taux de desserte réels en milieu rural et semi-urbain.....	44
Tableau 10 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable de Cotonou ..	45
Tableau 11 – Evolution des zones de desserte en eau potable au Bénin.....	47
Tableau 12 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable dans la municipalité de Parakou	47
Tableau 13 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable dans la municipalité de Porto-Novo.....	47
Tableau 14 – Coût unitaire moyen par type d’ouvrage d’eau de la DG Eau	53
Tableau 15 – Répartition des sources de financement de l’hydraulique villageoise (en %)	54
Tableau 16 – Evolution du financement de l’hydraulique villageoise dans les dépenses publiques	54
Tableau 17 – Evolution des dotations et dépenses dans l’hydraulique villageoise	56
Tableau 18 – Les membres du Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	101



LISTE DES ENCARTS

Encart 1 : Engagements pris par l'Etat pour la période 2007-2009 à travers le DSCR..	27
Encart 2 : Réforme budgétaire dans le secteur Eau et Assainissement.....	30
Encart 3 : Répartition des mandats pour l'hydraulique et l'assainissement	33
Encart 4 : Cas rapportés sur des problèmes de qualité d'eau de boisson.....	38
Encart 5 : Propos d'un chef de ménage au sujet des changements obtenus	49
Encart 6 : Propos d'un chef de ménage attaché à l'hygiène de l'eau.....	50
Encart 7 : Appréciation générale des béninois sur l'état de santé du secteur eau potable	62



LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Répartition de la population par département..... 26

Figure 2 : Taux de desserte en eau potable en milieu rural et semi urbain par département en 2007 35

Figure 3 : Taux de non satisfaction en eau dans les différents départements du Bénin en février 2008 36

Figure 4 : Taux d'évacuation des déchets liquides/solides..... 39

Figure 5 : Disparités entre le milieu rural et le milieu urbain dans le secteur assainissement 39

Figure 6 : Satisfaction des prévisions de taux de desserte sur la période 2002-2007 pour l'atteinte des OMD en hydraulique villageoise 44

Figure 7 : : Dynamique des zones rurales, semi-urbaines et urbaines au Bénin, sur la période 2002-2015..... 46

Figure 8 : : Evolution des paiements réalisés et des coûts estimés pour l'atteinte des OMD en hydraulique villageoise 55

Figure 9 : Evolution relative des paiements réalisés en hydraulique villageoise 55

Figure 10 : Evolution du taux de consommation budgétaire en hydraulique villageoise entre 2002 et 2007 57

Figure 11 : Evolution des dépenses prévues et des dépenses réalisées en hydraulique villageoise entre 2002 et 2007 57

Figure 12 : Evolution comparée des taux de consommation des budgets nationaux et extérieurs en hydraulique villageoise entre 2003 et 2007 58



TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES, SYMBOLES ET ABREVIATIONS.....	2
LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES ENCARTS	5
LISTE DES FIGURES	6
TABLE DES MATIERES	7
AVANT PROPOS	9
REMERCIEMENTS	11
RESUME DU RAPPORT « LIVRE BLEU »	12
INTRODUCTION.....	17
1. CONTEXTE GENERAL.....	21
1.1 SITUATION GEOGRAPHIQUE ET SOCIO ECONOMIQUE	21
1.2 SITUATION DES RESSOURCES EN EAU.....	23
1.3 DYNAMIQUE DEMOGRAPHIQUE	25
2. ETAT DES LIEUX DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT AU BENIN	27
2.1 LE CADRE STRATEGIQUE DE LA GESTION DU SECTEUR.....	27
2.1.1 LA GESTION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT EN MILIEU RURAL	28
2.1.2 LES STRATEGIES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES EN MILIEU URBAIN.....	31
2.1.3 VERS UNE POLITIQUE DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU	34
2.2 L'ACCES DES POPULATIONS A L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL ET SEMI URBAIN	34
2.3 L'ACCES A L'EAU POTABLE EN MILIEU URBAIN	37
2.4 ACCES AUX SERVICES D'ASSAINISSEMENT	38
2.5 LA SATISFACTION DES BESOINS EN EPA DANS LA PERSPECTIVE DES OMD	41
2.5.1 DEFINITION ET PROJECTION DES OMD POUR LE SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT AU BENIN	41
2.5.2 LES DEFIS DEMOGRAPHIQUES FACE AUX OMD	45
2.6 DYSFONCTIONNEMENT ET INEGALITES DANS L'ACCES AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT	49
2.6.1 FAIBLE CONCORDANCE ENTRE LES APPRECIATIONS DES POPULATIONS ET LES BASES STATISTIQUES OFFICIELLES	49
2.6.2 UN ACCES REEL AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT QUI CONTRASTE AVEC LA DESSERTE.....	51
2.7 FINANCEMENT DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT	52
2.7.1 COUT UNITAIRE DES OUVRAGES ET REPARTITION DES CHARGES DE FINANCEMENT	52
2.7.2 LES MECANISMES DE FINANCEMENT.....	54



2.8 BILAN DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT	60
2.8.1 LES MODES DE GOUVERNANCE DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT AU BENIN	62
2.8.2 LES DOMAINES ET INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT	65
2.8.3 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE.....	70
2.8.4 LA PRISE EN COMPTE DES ASPECTS TRANSVERSAUX DANS LA GESTION DES SERVICES..	71
3. PERSPECTIVES 2009-2015 / DEFIS PRIORITAIRES ET CHANTIERS DU MILLENAIRE	73
3.1 LES PROBLEMES MAJEURS DU SOUS-SECTEUR AEP	73
3.1.1 UNE IMPORTANTE DISPARITE DANS LA REPARTITION TERRITORIALE DES OUVRAGES HYDRAULIQUES.....	73
3.1.2 LES PROBLEMES DE GESTION DU SERVICE D'EAU	75
3.2 LES PROBLEMES SPECIFIQUES DU SOUS-SECTEUR ASSAINISSEMENT : UNE QUETE DE CONCEPTUALISATION ET DE PERCEPTION.....	76
3.3 LES PROBLEMES QUALITATIFS LIES AUX ROLE ET COMPETENCES DES ACTEURS ...	77
3.4 DEFIS PRIORITAIRES DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT	80
3.5 LES PISTES D' ACTIONS DANS LA PERSPECTIVE DES OMD	82
CONCLUSION	87
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	88
ANNEXES.....	92
1. COMPETENCE LOCALE ET MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE EN AEP : UN DEBAT DE CONTROVERSE ENTRE COMMUNE ET ETAT.....	93
2. DONNEES DE PROJECTION DE LA POPULATION RURALE ET SEMI URBAINE PAR DEPARTEMENT A L'HORIZON 2015	94
3. TAUX DE DESSERTE POUR L'ATTEINTE DES OMD EN MILIEU RURAL ET SEMI URBAIN DANS LES DEPARTEMENTS DU BENIN	95
4. PROJECTION DE LA POPULATION URBAINE ET DES BESOINS EN LATRINES FAMILIALES DANS LA PERSPECTIVE DES OMD.....	96
5. INITIATIVES PROBANTES ET EXPERIENCES A VALEUR AJOUTEE DANS LE SECTEUR	97
6. LE COMITE DE PILOTAGE LIVRE BLEU BENIN.....	101



AVANT PROPOS

Le Livre Bleu Bénin « l'Eau, l'Assainissement, la Vie et le Développement Humain durable », est le résultat d'un long processus participatif initié par la société civile béninoise. Il a pour objectif de contribuer à l'accélération des progrès dans le secteur et amener les acteurs à prendre effectivement en compte les principes d'équité, de dignité et de durabilité dans la délivrance des services aux populations.

Le processus porté par le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin), le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et l'ONG internationale PROTOS a été fortement soutenu par le Secrétariat International de l'Eau (SIE) et le Comité International de Pilotage du Livre Bleu.

La conduite de ce processus, qui a couvert la période de décembre 2006 à décembre 2008, a été assurée par le Comité de Pilotage du Livre Bleu du Bénin composé de treize (13) experts et personnes ressources du secteur que je préside. Elle a été marquée entre autres par la formalisation du Comité de Pilotage, des ateliers de cadrage méthodologique, des études thématiques, des études de cas, des ateliers départementaux d'autoévaluation du secteur par les acteurs locaux et l'atelier national de validation, qui a eu lieu le 30 janvier 2009 à Cotonou.

L'initiative du Livre Bleu est née du constat que, dans plusieurs pays, on note peu de progrès en termes de mécanismes adaptés et appropriés pour atteindre les OMD. De façon générale les politiques, stratégies et méthodologies en place ne garantissent pas toujours l'amélioration rapide, équitable et durable de l'accès à l'eau potable et l'assainissement pour tous les citoyens. Le Livre Bleu a alors été indiqué par un réseau de partenaires du Nord et du Sud organisés autour du SIE, comme nouvel outil d'auto analyse des secteurs eau et assainissement. Il est le produit d'un processus qui répond à des principes d'objectivité, d'indépendance, de participation, de représentation et d'originalité. Il permet d'évaluer dans quelle mesure l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement profite effectivement à tous.



Le Livre Bleu Bénin « l'Eau, l'Assainissement, la Vie et le Développement Humain durable », loin d'être un document de contestation des actions réalisées dans le secteur ou de dénonciation, constitue une auto évaluation participative du secteur eau potable et assainissement faite par les acteurs de la société civile du Bénin. Il se singularise par une analyse beaucoup plus qualitative que quantitative et des recommandations d'actions et de réformes nécessaires pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le secteur et la prise en compte des principes d'équité, de dignité et de durabilité. Il se veut ainsi un dispositif de suivi évaluation citoyen orienté vers la réalisation des OMD et l'amélioration de la gouvernance du secteur. C'est en cela, qu'il constitue un document de référence pour mesurer les progrès réalisés dans le pays pour l'accès des populations à l'eau potable et l'assainissement. Il identifie également les goulots d'étranglement, attire l'attention des décideurs à divers niveaux sur les insuffisances relevées, propose des pistes d'actions et encourage les efforts à déployer.

Dans ce sens, le Livre Bleu est un outil complémentaire aux autres initiatives de suivi-évaluation au niveau national (Revue Annuelle) et international (Joint Monitoring Program d'OMS/UNICEF et GLAAS - Global UN Annual Assessment on Sanitation and Drinking Water).

Le Livre Bleu du Bénin fait suite aux premiers livres bleus réalisés au Mali, au Burkina Faso et au Niger en avril 2005. Il s'agit donc d'un Livre Bleu de 2^{ième} génération, qui fait siennes les recommandations issues des processus de ces trois pays. Il innove également sur les nouveaux chantiers à ouvrir en termes de réformes juridico-institutionnelles et de renforcement de capacités de l'ensemble des acteurs, dont les collectivités locales, pour permettre au Bénin d'améliorer de façon significative la situation du secteur qui n'est pas du tout reluisante notamment en ce qui concerne l'assainissement.

C'est enfin, le lieu de réaffirmer que le Livre Bleu interpelle tout citoyen béninois. Il s'adresse à tous les acteurs du développement socio-économique du pays ainsi qu'à tous les partenaires internationaux, avec l'espoir que chacun œuvrera à sa promotion.

Le Président du CPLBB

Dr Aurélien HOUSSOU

Conseiller spécial du Chef
de l'Etat à l'énergie ;
ancien Ministre des Mines
de l'Energie et de
l'Hydraulique.



REMERCIEMENTS

La réalisation de cette étude n'aurait pas été possible sans la mobilisation, la participation et des contributions substantielles de toutes les catégories d'acteurs du secteur Eau Potable et Assainissement du Bénin ; notamment les élus locaux et les cadres de l'administration communale.

Nous exprimons nos sincères remerciements à tous.

Nous remercions particulièrement les responsables en charge du secteur, notamment la DG Eau, la DHAB et leurs démembrés respectifs qui ont tât fait de comprendre l'intérêt d'une telle initiative pour l'amélioration des performances du secteur, l'atteinte des OMD liés à l'eau et à l'assainissement en l'occurrence ; et qui ont fait montre d'une bonne collaboration tout au long du processus.

Cette étude a pu être réalisée grâce à l'apport financier du PDM, du PNE-Bénin et du programme PAGIREL (cofinancement Commission Européenne et PROTOS). Un accompagnement méthodologique a été assuré par le Comité de Pilotage International du Livre Bleu, et plus particulièrement par Jean Bosco Bazié, Bruno Valfrey-Visser et Stef Lambrecht.



RESUME DU RAPPORT « LIVRE BLEU »

ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT DU BENIN

Situation des ressources en eau

Le Bénin est un pays côtier, situé en zone tropicale entre l'équateur et le tropique du Cancer. Il bénéficie d'une bonne pluviométrie même s'il a été observé ces dernières années une perturbation du cycle global de l'eau liée à une réduction d'amplitude annuelle moyenne des hauteurs totales de pluies et à une intensification des sécheresses. Le réseau hydrographique est assez dense, constitué par plusieurs cours d'eau à régime d'écoulement saisonnier. Les eaux souterraines sont abondantes mais mal réparties sur l'espace territoriale. On estime que dans les régions de socle situées au centre et au nord du pays, le potentiel en eau souterraine ne suffira pas à couvrir les besoins à long terme.

Cadre politique institutionnel et réglementaire

Les services d'eau potable en milieu rural et urbain sont placés jusque là sous la responsabilité respective de la DG Eau et de la SONEB. La SONEB a également en charge le traitement et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain. L'assainissement en milieu rural et urbain est sous la responsabilité de la DHAB.

Pour permettre l'adaptation du secteur au contexte de la décentralisation, une nouvelle Stratégie Nationale de l'AEP du milieu rural (2005-2015) a été élaborée. L'AEP en milieu urbain est également cadré par une stratégie couvrant la période 2006- 2015.

Le secteur de l'assainissement dispose quant à lui de plusieurs documents stratégiques :

- ◆ la stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (PHA) en milieu rural et semi urbain ;
- ◆ le plan stratégique d'assainissement des eaux usées en milieu urbain au Bénin, élaboré en 2007 ;
- ◆ la stratégie de gestion des déchets solides ;
- ◆ la Politique Nationale d'Assainissement de Base (PNAB) ;
- ◆ le Code d'hygiène publique.

L'évolution récente du secteur a justifié la nécessité d'élaborer et d'adopter d'autres documents aussi stratégiques qu'opérationnels que sont :

- ◆ le document de Politique Nationale de l'Eau ;
- ◆ la loi sur la gestion de l'eau et ses textes d'application ;
- ◆ la stratégie nationale de gestion des ressources.

Il est attendu également l'adoption, et la mise en œuvre d'un important Plan d'Action National pour la GIRE (PANGIRE).

L'évolution du cadre institutionnel

Depuis 2003, les Communes béninoises ont été rétablies dans leurs prérogatives d'assurer le service d'eau potable et d'assainissement à l'ensemble de leurs populations. Mais, elles n'exercent pas encore la maîtrise d'ouvrage, comme la leur attribue la loi ; à cause semble-t-il, d'un manque de capacités techniques et de ressources financières. Actuellement, plusieurs d'entre elles ont fait l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage. L'administration de l'eau s'est engagée pour achever le transfert de compétences en 2010. Un programme de transfert progressif de compétences de la DG Eau aux



Communes prévoit la responsabilisation des Communes sur un certain nombre de compétences du secteur d'ici à 2010. Des avancées s'observent aussi dans l'AEP en milieu urbain et l'assainissement.

Les OMD dans le secteur

Pour atteindre les OMD dans le sous-secteur Eau Potable, le Bénin doit réaliser un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% et un taux moyen de desserte des populations rurales et semi urbaines de 67,3% à l'horizon 2015. En termes d'infrastructures pour le milieu rural et semi urbain, le pays devra s'équiper de 6.475 nouveaux FPM, 537 nouveaux ouvrages d'AEV et 287 nouveaux PEA. En milieu urbain, le nombre d'abonnés devra être accru de 22% soit environ 2,2 millions de personnes supplémentaires à desservir et réparties dans environ 193 mille ménages.

Dans le sous-secteur Assainissement, l'objectif est d'améliorer l'accès à l'assainissement de base en faisant passer le taux d'accès de 33,8% en 2007 à 68,9% en 2015.

Pour l'ensemble du secteur, il faudra investir environ 460,9 milliards de francs CFA soit 702 millions d'EUR sur la période 2007-2015. La fourniture d'eau en milieu rural et semi-urbain nécessite la mobilisation d'un montant total de 173,7 milliards francs CFA ; pour le milieu urbain et périurbain, il faudra mobiliser 178,1 milliards FCFA. Des investissements d'un montant de 109,1 milliards de FCFA environ (166 millions d'EUR) sont nécessaires pour atteindre d'ici 2015 les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le sous-secteur de l'assainissement (ALE et DEGBEVI, 2007).

La desserte en eau potable et assainissement

Le taux moyen de desserte en eau potable en milieu rural et semi-urbain est estimé à 46,35% et à 51,78% en milieu urbain en fin 2007 (Revue du BPO, 2007). Cependant d'importantes disparités entre les régions sont enregistrées. Les zones périurbaines, les petites localités et dans une moindre mesure les zones semi-urbaines semblent ne pas avoir été suffisamment prises en compte par les programmes d'équipement. En matière d'assainissement, 66% de la population n'a pas accès à des services adéquats d'assainissement de base, et seulement 15% évacuent correctement leurs déchets.

Actuellement, l'assainissement semble être réduit à la latrinisation. En 2007, le taux de couverture nationale en latrine familiale est estimé à 33,8% avec une déclinaison de 16,8% pour le milieu rural et 61,0% pour l'urbain. L'évolution de la situation n'est donc pas reluisante ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Evolution de la couverture en eau et d'assainissement de base (2002-2015)

		2002			2007			2015		
		Pop (mil)	Pop Couv (mil)	Taux (%)	Pop (mil)	Pop Couv (mil)	Taux (%)	Pop (mil)	Pop Couv (mil)	Taux (%)
EAU	RURAL ET SEMI URBAIN	4,2	1,47	35	4,92	2,28	46,35	6,65	4,47	67,3
	URBAIN	2,63	1,24	47,15	3,09	1,6	51,78	4,07	3,05	75
	TOTAL	6,83	2,71	39,7	8,01	3,88	48,4	10,72	7,52	70,1
ASSAINIS. (LATRINES FAMILIALES)	RURAL ET SEMI URBAIN	4,2	0,51	12,13	4,92	0,83	16,83	6,65	4,39	66,04
	URBAIN	2,63	1,55	58,99	3,09	1,88	61,02	4,07	2,99	73,5
	TOTAL	6,83	2,06	30,2	8,01	2,71	33,8	10,72	7,38	68,9

Source : DG Eau et MS/DHAB (Rapport d'exécution du BPO 2007)



Régulation du secteur

Il n'existe pas réellement de mécanisme indépendant de régulation du secteur. Toutes les activités sont contrôlées, surveillées et régies par l'Etat. Il existe pour le sous-secteur hydraulique villageoise, une forme de régulation qui s'opère au niveau de la communauté villageoise en ce qui concerne les aspects liés à la durabilité des ouvrages. Regroupée en Association d'Usager de l'Eau (AUE) ou en Comité de Gestion des Points d'Eau (CGPE), elle organise et gère le service de l'eau aux populations avec l'appui du S-Eau. En AEP en milieu urbain, un représentant de l'association des consommateurs d'eau et un des collectivités locales participent au processus de concertation et de sensibilisation des usagers de l'eau.

Secteur privé

L'implication du secteur privé est encore faible. On compte présentement seulement une dizaine de bureaux d'études spécialisés en eau et assainissement, une dizaine d'opérateurs qui sont des entreprises privées qui exploitent des sources minérales, et moins d'une douzaine d'entreprises pour les travaux de forage et la construction d'AEV. On retrouve également, un grand nombre de consultants individuels travaillant ponctuellement dans le secteur. On fera observer la récente promotion de petits métiers au niveau local : maçons, fontainiers, exploitants, plombiers et artisans réparateurs.

La société civile

Le secteur eau et assainissement se caractérise par une quasi absence d'activité d'ONG nationales de vocation. De façon générale, le secteur est animé par des ONG prestataires qui se limitent essentiellement à un rôle d'intermédiation sociale dans le cycle de réalisation des ouvrages et à la demande des projets et programmes. Dans le sous-secteur assainissement, on compte quelques ONG de pré collecte des déchets solides ménagers.

Au niveau communautaire il se crée une dynamique associative qui concourt à l'émergence d'une société civile locale. Elle s'implique et s'exprime de plus en plus par le biais des cadres de concertation fonctionnels pour l'exécution des projets et programmes.

Financement

Sur la période 1993 à juin 2004, le secteur a bénéficié d'investissements d'un montant total de 65,22 milliards de FCFA (FAD, 2004). Ce financement est essentiellement assuré par des ressources extérieures. Sur la période 2002-2007, la part du budget national effectivement consacrée annuellement à l'hydraulique villageoise est encore faible et s'évalue en moyenne à 0,44%. On observe dans ce secteur une tendance à la stagnation des budgets consommés pour les travaux neufs autour de la valeur moyenne de 7,2 milliards FCFA. Il est à déplorer également le faible taux de consommation budgétaire et une absence d'harmonisation entre les dépenses réalisées et les prévisions OMD. Sur la même période, le budget total de réalisation dans le secteur assainissement en milieu rural a été d'environ 4,5 milliards FCFA ; ce qui est faible par rapport aux besoins du secteur. Sur la période 2000-2004, les fonds publics alloués à ce secteur ne représentent que 10% des fonds accordés à l'AEP (Harm-Jan RAAD et Al, 2006). En milieu urbain, peu d'investissements sont réalisés pour l'évacuation des eaux usées.



PERSPECTIVES POUR L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR ET L'ATTEINTE DES OMD EN 2015 POUR LE BENIN

Douze (12) pistes d'actions ont été proposées pour conforter les efforts et mieux baliser le chemin vers les OMD. Il s'agit de :

- 1) faire adopter les documents politiques et stratégiques en cours de préparation (politique nationale de l'eau, loi sur l'eau et PANGIRE) ;
- 2) susciter et accompagner la relecture de la deuxième stratégie sectorielle AEP ;
- 3) redéfinir le concept de l'assainissement en lui donnant un contenu et des contours plus clairs pour un regain d'intérêts ;
- 4) accompagner le processus de relecture du document de politique nationale d'assainissement et du code d'hygiène publique ;
- 5) repositionner le sous-secteur assainissement au niveau du sous-secteur eau comme un ensemble intégré AEPHA dans une maîtrise d'ouvrage communale ;
- 6) faire une planification plus réaliste et orientée vers les OMD et mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre les prévisions ;
- 7) soutenir le quadrilogue : Communes – Gouvernement (DG-Eau et DHAB) – opérateurs (SONEB et privés) – usagers ; initié par l'ANCB pour une gestion plus efficiente du secteur AEPHA ;
- 8) promouvoir des agences régionales d'exécution des travaux dans le cadre d'une intercommunalité pour la mise en œuvre des programmes AEPHA ;
- 9) soutenir la promotion de la bonne gouvernance du secteur à travers une meilleure mobilisation des OSci et l'adoption d'un mécanisme pour le suivi des évolutions dans le secteur ;
- 10) redéfinir les normes et critères d'allocation des ouvrages ;
- 11) faire des PEA privés un moyen pour améliorer le taux de desserte en eau potable des populations ;
- 12) optimiser la chaîne des dépenses publiques.

La prise en compte de ces propositions doit permettre entre autres, de remettre le sous-secteur assainissement au cœur des préoccupations de l'Etat et de ses partenaires en redéfinissant le concept dans son entièreté.

Pour l'hydraulique villageoise, il est important que les normes et critères d'allocation des ouvrages soient revus pour permettre la réintégration des localités actuellement marginalisées dans la desserte en eau potable. A cet effet, il est proposé que le critère « taille de population » soit couplé avec le critère « distance séparant une localité du point d'eau le plus proche ». Une précision du critère pourra être faite ultérieurement de façon consensuelle, pratique et utile par tous les acteurs. Il serait par ailleurs opportun, dans le cadre du transfert de la maîtrise d'ouvrage aux Communes, de trouver un arrangement institutionnel visant une unification des deux secteurs, sous la tutelle de l'administration communale. Car, les deux secteurs se complètent ; et on ne peut envisager durablement un service d'eau potable de qualité sans l'assainissement.

Sous ces principales conditions, l'essor du secteur pourra miser sur une réelle émergence du secteur privé. Ce qui exige une conjonction d'efforts plurisectoriels (réduction de la pression fiscale, création d'un tribunal de commerce, facilitation d'accès au crédit pour le financement d'initiatives, etc.).

Il importe évidemment aussi d'instaurer un dialogue entre les responsables du secteur, les collectivités décentralisées et les opérateurs privés pour asseoir les bases d'une collaboration saine et durable. La société civile est également incontournable pour obtenir plus de succès dans le secteur. Elle pourra mieux s'exprimer par le biais de cadres de concertation. Une heureuse initiative fait actuellement son chemin. Il s'agit du quadrilogue (dialogue à quatre) en cours d'expérimentation au Bénin réunissant les principaux acteurs, y compris les usagers des services et les ONG pour faciliter et



accompagner un transfert consensuel et harmonieux de la maîtrise d'ouvrage communale et un développement des capacités des Communes pour l'exercer.

Des expériences locales doivent être également valorisées. Certaines Communes expérimentent actuellement la programmation et la réalisation des ouvrages sur fonds propre. Pour sauvegarder les acquis, il faudra que les responsables actuels les associent, de façon spécifique, à la gestion de la demande.

Il paraît également judicieux, dans un souci d'économie, d'encourager la création d'agences intercommunales de travaux en hydraulique par une mutualisation des ressources et compétences des Communes. Chaque collectivité décentralisée, dans le cadre de l'intercommunalité, pourra disposer d'un organe de réalisation des travaux d'AEPHA relativement moins coûteux et pouvant suppléer à son manque de compétences et de moyens financiers.



INTRODUCTION

L'eau est une ressource limitée, indispensable à la vie humaine et animale. Elle intervient également dans toutes les activités humaines et dans le développement socio-économique de tout pays. En particulier, de la disponibilité de l'eau potable en quantité et en qualité suffisantes, dépendra en grande partie la santé et l'épanouissement des femmes et des hommes.

L'assainissement de base et la protection de l'environnement en général sont tout aussi indispensables à la vie des êtres humains. Ils constituent avec l'eau potable, des facteurs essentiels de tout développement. Dans les pays en voie de développement comme le Bénin, il est d'ailleurs de plus en plus admis que le combat contre le SIDA, la tuberculose, le paludisme et les maladies infectieuses ne saurait être gagné sans avoir gagné celui de l'eau potable et de l'assainissement.

Le Bénin a adopté en septembre 2000, la Déclaration du Millénaire pour le Développement, initiée par la communauté internationale. Les OMD constituent dès lors, un cadre fédérateur et d'intégration de l'ensemble des acteurs. Ils permettent de fixer les orientations à suivre pour une amélioration de la desserte en eau potable des populations et un accès à des services d'assainissement adéquats. Actuellement, le secteur Eau et Assainissement constitue une des priorités nationales ainsi qu'il est mentionné dans les documents cadres de politique et stratégies de développement, notamment dans le document de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007-2009).

Le Livre Bleu du Bénin axé sur la thématique « L'Eau, l'Assainissement, la Vie et le Développement Humain Durable » a été réalisé en partenariat avec l'ONG internationale PROTOS, le SIE (Secrétariat International de l'Eau), le PNE-Bénin (Partenariat National de l'Eau du Bénin) et le PDM (Partenariat pour le Développement Municipal) sous la responsabilité d'un comité de pilotage (le CPLBB – voir l'annexe 6 pour sa composition). Il vise les objectifs suivants :

- ◆ estimer et porter un regard dégagé de toute idéologie sur la situation du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (ressource en eau, desserte, conditions des usagers) ;
- ◆ mettre en évidence les dysfonctionnements et/ou inégalités d'accès aux services d'eau potable et d'assainissement ; à cet égard, les données nationales sont comparées aux résultats d'enquêtes auprès des usagers ;
- ◆ analyser le rôle des acteurs locaux dans la planification, la mise en œuvre et la gestion du secteur sur le plan local, avec une attention particulière aux mécanismes de participation des citoyens et des collectivités locales ;
- ◆ décrire le contexte politique, économique et social duquel dépendra la pérennité et l'efficacité des investissements et leur mise en œuvre dans les délais fixés ;
- ◆ relever les bonnes pratiques constatées et suggérer des pistes d'actions concrètes et applicables à court et moyen termes, soit au niveau de programmes, de mécanismes ou de réformes institutionnelles et politiques.

Démarche méthodologique de réalisation

L'étude a été réalisée en étroite collaboration avec tous les acteurs du secteur eau et assainissement dans une logique d'approche participative et appropriable. Elle a connue la participation des Communes ; des usagers de l'eau et des citoyens regroupés ou non dans des organisations associatives ; des ONG et des organisations de la société civile ; des institutions en charge du secteur et d'autres institutions concernés par l'utilisation ou



la gestion de la ressource eau et l'accès des populations à l'assainissement ; des partenaires techniques et financiers du secteur.

L'itinéraire technique de réalisation du Livre Bleu Bénin se structure autour des principaux points suivants :

- ◆ élaboration des termes de référence en étroite collaboration entre le Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin (CPLBB) et le Comité International de Pilotage (CIP) ;
- ◆ sélection par le CPLBB des consultants chargés de l'étude ;
- ◆ préparation conjointe de mise en œuvre avec le CPLBB ;
- ◆ étude documentaire et collecte de données primaires ;
- ◆ collecte de données secondaires à travers des ateliers départementaux et des investigations terrain ;
- ◆ analyse des données et identification des défis importants ;
- ◆ formulation de propositions d'actions ou de grands chantiers du millénaire pour atteindre les OMD liés au secteur eau potable et assainissement ;
- ◆ confrontation régulière des analyses et propositions des consultants avec les réflexions et enrichissements avancés par le CPLBB et les points focaux au sein du CIP ;
- ◆ enrichissement et validation du Rapport Pays par l'ensemble des acteurs engagés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au Bénin lors d'un atelier de validation qui a eu lieu le 30 janvier 2009 à Cotonou.

Dans la phase de préparation de cette étude, un atelier de cadrage méthodologique a été organisé par le CPLBB. Il a connu la participation des consultants de l'étude et les membres du CPLBB. Cet atelier a permis d'améliorer la démarche méthodologique de réalisation de l'étude proposée par les consultants, d'harmoniser les points de vue sur les résultats escomptés et de retenir un calendrier flexible de réalisation.

La phase de mise en œuvre de l'étude a été marquée par l'organisation d'un atelier dans chacun des six anciens départements administratifs du pays : Atlantique/Littoral ; Mono/Couffo ; Borgou/Alibori ; Atacora/Donga ; Zou/Collines et Ouémé/Plateau. Chacun des ateliers a connu la participation d'une représentation au niveau local, des acteurs sectoriels.

Dans les départements de l'Atlantique/Littoral ; Mono/Couffo ; Borgou/Alibori ; les ateliers organisés visaient à :

- ◆ identifier les avancées, contraintes, enjeux de la gestion du secteur de l'eau et de l'assainissement ;
- ◆ prioriser, caractériser et analyser les problèmes majeurs.

Les trois autres départements restant à savoir : Atacora/Donga ; Zou/Collines et Ouémé/Plateau ont fait, par ailleurs, l'objet d'investigations de terrain. Les objectifs étant d'identifier :

- ◆ les dysfonctionnements du secteur (notamment les disparités dans l'accès au service d'eau potable et d'assainissement, les localités insuffisamment pris en compte par les programmes, etc.) ;
- ◆ les contraintes du secteur (notamment les problèmes entravant la réalisation des ouvrages et l'accès des populations au service, les problèmes d'entretien et de gestion des ouvrages et du secteur en général, etc.) ;
- ◆ les initiatives probantes prises localement pour une amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Ces investigations ont été menées au moyen d'entretiens individuels structurés pour la collecte de données quantitatives et qualitatives sur des échantillons représentatifs ; mais également des focus groups qui ont permis de regrouper les différents acteurs



stratégiques pour confronter les opinions et dégager les tendances et contradictions ; et l'observation des infrastructures (quantité et qualité d'entretien, utilisation effective par les usagers, etc.) et des comportements des usagers.

Pour ces trois derniers départements, l'atelier départemental visait :

- ◆ une restitution/validation des résultats d'enquête ;
- ◆ une identification des avancées, contraintes, enjeux de la gestion du secteur de l'eau et de l'assainissement ;
- ◆ une priorisation et analyse des problèmes majeurs du secteur.

La version provisoire de ce Rapport Pays a été analysée, discutée et enrichie au travers trois mécanismes :

- ◆ des commentaires écrits, formulés de façon individuelle par les membres du Secrétariat Permanent du CPLBB et les points focaux au sein du CIP ;
- ◆ une relecture par l'ensemble du CPLBB lors d'un atelier tenu le 22 et 23 décembre 2008 ;
- ◆ une réunion technique sur les données statistiques avec la participation des consultants et une représentation du CPLBB et CIP.

Ces travaux ont permis de présenter une version avancée de ce Rapport Pays à l'atelier de validation, tenue le 30 janvier avec la participation de plus de 80 personnes, représentant l'ensemble des parties concernées par les services d'eau et d'assainissement au Bénin.

L'équipe de réalisation

L'étude a été réalisée par le groupement MGE Conseils/CREPA, qui a mis à disposition deux consultants, des équipes d'enquêtes et deux assistants pour les consultants.

L'équipe de consultants est constituée de :

- ◆ CYRIAQUE ADJINACOU GNAHOUI : Consultant principal, Ingénieur Socio-économiste ;
- ◆ JEAN MALOMON YADOULETON : Ingénieur en Génie Civil, spécialiste du Génie Sanitaire et expert en assainissement.

Les deux consultants ont été assistés de : MAX ADJINACOU GNAHOUI, Ingénieur Agronome, spécialiste en aménagement des ressources naturelles et EDMOND ATTAKIN, Ingénieur Eau, Assainissement et Environnement.

Sur base de leur version avancée du Rapport Pays, et en intégrant les observations et enrichissements de l'atelier de validation, c'est l'ingénieur STEF LAMBRECHT, membre du CIP, qui a finalisé la document.

Articulation du document

Après une description succincte du contexte général du Bénin, deux parties importantes sont à distinguer dans le présent document :

- ◆ Une première partie consacrée à l'état des lieux de l'eau et de l'assainissement dans le pays ;

Elle met en exergue notamment le niveau d'équipement et les taux de desserte (comparés aux prévisions des OMD), l'évaluation de la demande, l'adéquation des politiques, stratégies et normes du secteur avec les OMD, l'implication des acteurs



sectoriels et une évaluation de la gouvernance du secteur, les aspects de financement et les initiatives innovantes pouvant faciliter la démarche vers les OMD.

- La seconde partie présente les perspectives pour l'atteinte durable des OMD ;

A partir d'un synopsis des faiblesses du secteur et des problèmes prioritaires, les points forts, les opportunités, les défis et les chantiers du millénaire pour les OMD et les actions à mener ont été appréciés.



1. CONTEXTE GENERAL

1.1 SITUATION GEOGRAPHIQUE ET SOCIO ECONOMIQUE

La République du Bénin est située en Afrique de l'Ouest dans la zone tropicale, entre l'équateur et le tropique du Cancer (entre les parallèles 6°30' et 12°30' de latitude Nord et les méridiens 1° et 3°40' de longitude Est). Il s'étend sur une superficie de 114.763 km². Le pays est limité à l'Est par le Nigeria, à l'Ouest par le Togo, au Sud par l'Océan Atlantique et au Nord par les républiques du Niger et du Burkina-Faso. Avec un littoral long de 125 km, il s'étend du Nord au Sud sur une longueur d'environ 700 km et atteint une largeur de 325 km en son point le plus large dans la partie septentrionale allant de la Commune de Coby à celle de Kalalé. La structure hiérarchique de l'administration territoriale au Bénin comprend 12 départements, 77 Communes, 534 arrondissements et 4100 villages ou quartiers de ville.

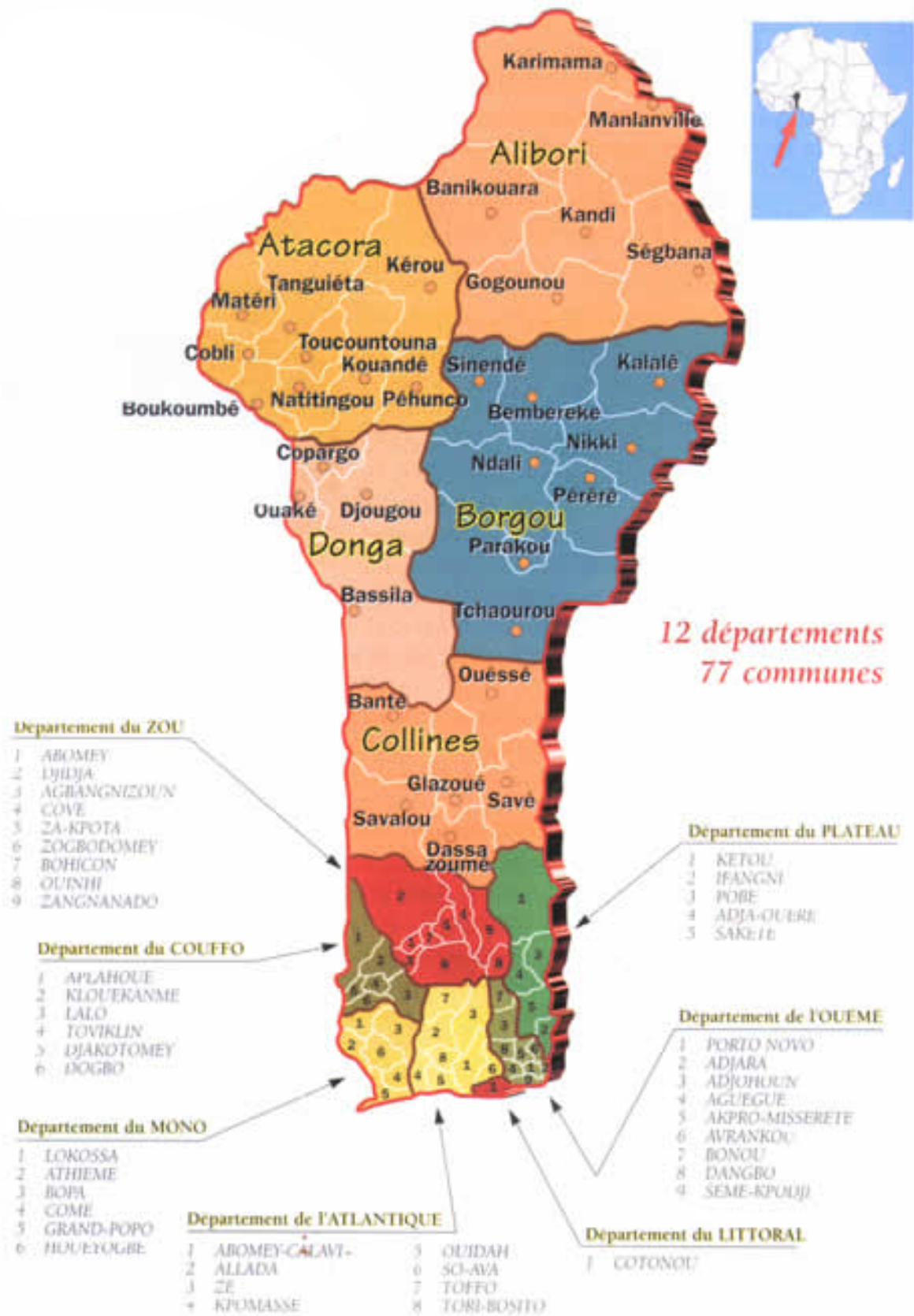
D'après le MEPDEAP (2007), l'économie béninoise a enregistré ces cinq dernières années une baisse continue de sa croissance après les bonnes performances des années 90 jusqu'en 2001. Le taux de croissance du PIB qui a atteint 6,2% en 2001 est passé à 2,9% en 2005, pour reprendre depuis 2006. Au niveau interne, les contre performances sont celles des secteurs primaire et tertiaire dues notamment aux problèmes de la filière coton et à la perte de compétitivité du Port Autonome de Cotonou. Au niveau externe, il faut souligner que l'économie béninoise n'a pas pu résister à la baisse des cours mondiaux du coton et du dollar, à la montée des cours du pétrole et aux restrictions commerciales imposées par le Nigeria. Le niveau d'investissement enregistré sur la période 2001-2005 s'est dégradé en passant de 18,4% du PIB en 2002 à 17% en 2005. L'épargne nationale a régressé de 12,9% du PIB en 2002 à 10,3% en 2005. Quant au taux d'inflation, il s'est largement dégradé en 2005 en atteignant 5,4% contre 1,6% en 2004. Les recettes de l'Etat enregistrent en moyenne un accroissement de 8,8% sur la période 2001-2005 tandis que les dépenses publiques affichent un accroissement moyen de 8,6% sur la même période.

Paramètres	Valeurs
Surface totale	144.763 km ³
Dernier recensement national	2002
Population en 2002	6.769.914 hbts
population urbaine	38,90%
population rurale	61,10%
Population estimée en 2007	7.833.744 hbts
Population attendue pour 2015	10.750.000 hbts
population urbaine	68,25%
population rurale	31,75%
Croissance démographique	3,25%
Taux d'alphabétisation en 2007 (personnes de plus de 15 ans)	54,70%
Proportion des ménages pauvres et très pauvres	39,99%
milieu urbain	14,28%
milieu rural	58,97%
PIB par habitant (2007 à prix constant de 2000)	345 USD
Croissance PIB (2007)	4,20%

Sources : MEPDEAP (2007) et BAfD/OCDE (2008)



CARTE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU BÉNIN





Le Bénin est classé parmi les pays les plus pauvres au monde. L'incidence de la pauvreté monétaire s'est accrue par rapport à 2002, passant de 28,5% à 37% en 2006. La pauvreté non monétaire touche 41% de la population en 2006 contre 43% en 2002 (RGPH3). Cette pauvreté semble s'aggraver en milieu urbain où l'incidence de la pauvreté est passée de 18% à 22% en 2006. Par contre, en milieu rural, cette incidence s'est réduite de 8,3 points, en passant de 59% en 2002 à 51% en 2006. Au nombre des facteurs expliquant ce progrès, on peut citer les efforts pour l'approvisionnement des populations en eau potable à partir des points d'eau aménagés mais également l'amélioration du taux d'alphabétisation des adultes, la baisse du pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale. En 2002, l'espérance de vie à la naissance était de 59,2 ans. En 2005, elle a atteint la valeur de 60 ans. Le revenu par habitant est passé de 259.000 FCFA par an en 2001 à 302.000 F en 2005.

1.2 SITUATION DES RESSOURCES EN EAU

Le Bénin reçoit en moyenne entre 700 mm et 1300 mm de hauteur de pluie par an, répartis sur 70 à 110 jours, de l'extrême Nord au Sud-est. Cette pluviométrie relativement bonne est caractérisée par une importante variabilité spatio-temporelle. Globalement, on observe ces dernières années une perturbation du cycle global de l'eau. En effet, depuis la fin des années 1960, des perturbations climatiques sont intervenues au Bénin et se sont manifestées par une réduction d'amplitude annuelle moyenne des hauteurs totales de pluies de 180 mm. On a enregistré une intensification des sécheresses pendant la même période, notamment dans les années 1970 et 1980.

Il n'existe pas encore une quantification fiable des ressources en eau du pays qui demeurent par conséquent peu connues. Toutefois, on estime que le Bénin dispose actuellement, toutes proportions gardées, d'importantes ressources en eau estimées à 15 milliards m³.

Les eaux de surface

Le Bénin bénéficie d'un réseau assez important de cours d'eau permanents présentant un régime d'écoulement saisonnier avec des débits de crue pendant la saison pluvieuse de juillet à octobre, contre des débits d'étiage vers la fin du mois d'avril quasi nuls dans la plupart des cas.

Ils prennent naissance, pour la plupart, dans le massif de l'Atacora et alimentent trois bassins : celui du Niger vers le Nord-est, celui de la Volta vers le Nord-ouest et le bassin côtier du Bénin vers le Sud. Actuellement, le pays est subdivisé en quatre (04) grands ensembles hydrographiques qui se présentent comme suit :

- ◆ l'ensemble hydrographique du Niger qui comprend le fleuve Niger (120 km), la rivière Sota (250 km), la rivière Alibori (338 km) ;
- ◆ l'ensemble hydrographique de la Volta, constitué par la rivière Mékrou (410 km) et la rivière Pendjari (380 km) ;
- ◆ l'ensemble hydrographique de l'Ouémé-Yéwa, constitué par le fleuve Ouémé (510 km), le fleuve Okpara (200 km), le fleuve Zou (150 km), la lagune de Porto-Novo (35 km²) et le lac Nokoué (150 km²) ;
- ◆ l'ensemble hydrographique du Mono-Couffo qui comprend le fleuve Mono (100 km), le fleuve Couffo (190 km), le lac Ahémé (78 km²), la lagune de Ouidah (40 km²), le lac Toho (15 km²) et la lagune de Grand-Popo (15 km²).

A l'exclusion des eaux du fleuve Niger, le potentiel en eau des cours d'eau du pays est globalement estimé en moyenne à 13 milliards de mètres cubes par an.



L'utilisation actuelle de ces eaux est très peu significative. Elles sont destinées principalement à l'abreuvement du bétail et l'irrigation d'environ 9.000 hectares de cultures diverses. Toutefois, les projections de développement de l'irrigation au Bénin prévoient un accroissement de la demande en eau pour les prochaines années. Ainsi, à long terme, l'aménagement des terres irrigables (300.000 hectares environ), nécessitera la mobilisation de la quasi totalité du potentiel en eaux de surface du pays. Il pourrait se poser des difficultés dans la satisfaction des autres besoins et une allocation judicieuse des ressources en eau s'imposera dans le futur.

Dans les régions de socle, les ressources en eau de surface sont quelques fois utilisées pour l'approvisionnement en eau potable afin de suppléer aux ressources en eau souterraine, souvent difficiles d'accès.

Les eaux souterraines

Il n'existe pas suffisamment de données pour quantifier les réserves d'eau contenues dans les aquifères du pays. On évalue néanmoins leur capacité de recharge à environ 1,9 milliard de mètres cubes par an en moyenne. Elles sont essentiellement utilisées pour l'alimentation en eau potable des villes et des campagnes. Les prélèvements annuels sont de l'ordre de 0,03 milliard de mètres cubes. Ce qui représente à peine 2% de la recharge annuelle des aquifères. Même à long terme, la satisfaction des besoins nécessitera un prélèvement global d'environ 0,25 milliard de mètres cubes par an, soit environ 14% de la recharge annuelle des aquifères du pays. Néanmoins, il faut souligner que cette abondance des eaux souterraines dans le pays n'est que relative. Dans les régions de socle (80% du territoire national au Centre et au Nord), le potentiel en eau souterraine ne suffira pas à couvrir les besoins à long terme. Il faudra alors recourir aux eaux de surface pour suppléer à ce déficit.

Gestion et suivi de la ressource

En attendant l'adoption et la mise en œuvre de la politique nationale en matière de gestion des ressources en eau et des bassins hydrologiques, pour une stratégie univoque de gouvernance de l'eau dans le pays, le Bénin ne dispose que des politiques et stratégies sectorielles qui portent principalement sur : les zones humides (en cours de finalisation) ; les bas-fonds ; l'alimentation en eau potable ; la pêche ; l'hydraulique agricole.

Les principaux éléments caractéristiques de la gestion actuelle des ressources en eau sont :

- ◆ la faiblesse notoire de la connaissance des ressources en eau (en quantité et en qualité) ;
- ◆ quelques problèmes de dégradation de la qualité (pollution) des ressources en eau ;
- ◆ la non maîtrise des risques naturels tels que les inondations périodiques et la sécheresse ;
- ◆ le non prise en compte des écosystèmes aquatiques dans la gestion de l'eau.

Spécifiquement à la gouvernance des ressources en eau dans le pays, les principaux problèmes identifiés sont :

- ◆ l'inadéquation du cadre juridico-institutionnel par rapport à une approche de bonne gouvernance et de gestion concertée de l'eau. Elle se traduit par une gestion sectorielle : i-) multiplicité des centres de décision, ii-) insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, iii-) conflits entre les différents groupes d'acteurs du secteur ;
- ◆ le manque d'information et de connaissances sur les principes et orientations sectoriels et la protection des ressources en eau au niveau des collectivités locales et de la société civile;



- ◆ la faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décisions ;
- ◆ la faible capacité des structures publiques tant au niveau central que déconcentré à assurer efficacement les fonctions techniques de gestion de la ressource eau. Les tâches de gestion des cycles de réalisation des ouvrages ayant été les seuls pôles de compétences réellement développés au niveau de l'administration de l'eau ;
- ◆ des compétitions dans l'accès à l'eau entre les différents types d'usagers qui génèrent de plus en plus de conflits.

S'agissant du suivi des ressources en eau, il faut souligner que le pays ne dispose pas d'un système organisé et opérationnel de collecte, de centralisation et de traitement des données sur la qualité de l'eau. Par ailleurs, la faiblesse actuelle de la surveillance de la qualité des ressources en eau ne permet pas aux services techniques concernés d'organiser correctement les actions préventives de lutte contre la pollution de l'eau. Les sites les plus sensibles sont les grandes agglomérations, notamment Cotonou. Des analyses effectuées par le Laboratoire de Contrôle et de Qualité des Eaux et des Aliments de la DHAB montrent que (i) la nappe alluviale à Cotonou est souillée et impropre à la consommation humaine ; (ii) l'eau des forages est généralement de bonne qualité pour la boisson en dehors de quelques rares cas isolés où le pH est relativement élevé ; (iii) les eaux minérales et les eaux de source sont bonnes à boire (LIFAD, 2006).

Il faut toutefois souligner que depuis peu, la question du suivi de la qualité des ressources en eau du pays, commence à être de plus en plus évoquée comme une préoccupation.

Bilan de la ressource

La situation ainsi présentée amène à penser que les ressources en eau du Bénin pourraient satisfaire globalement les besoins à long terme de notre économie à condition qu'elles soient correctement maîtrisées et qualitativement préservées. Actuellement, seul un pourcentage très insignifiant des ressources connues est effectivement utilisé. Le problème de l'adéquation Ressources/Besoins à long terme se pose donc dans le pays, non pas en terme de déficit de la ressource, mais en terme de maîtrise des ressources existantes.

1.3 DYNAMIQUE DEMOGRAPHIQUE

On dénombrait 1.210.463 ménages dans le pays en 2002, avec une croissance de 45,4% par rapport à 1992. La taille moyenne des ménages était de 5,6 personnes en 2002. On observe également un accroissement de la proportion des ménages résidant en milieu urbain qui a augmenté au détriment des ménages ruraux.

Le taux global d'urbanisation au niveau des Communes est évalué à 28% selon les données du recensement de février 2002 contre 39% au niveau global. Les taux d'urbanisation varient de 19,7% dans l'Ouémé à plus de 37% dans l'Atlantique et dans l'Atacora. Dans cet ensemble, les trois villes à statut particulier abritent 1.038.471 habitants, soit 39,5% de la population urbaine totale du pays.

Les projections évaluent la population en 2007 à 7.833.744 habitants (tableau 2). Avec une densité de population évaluée à 59 habitants au km² en 2002, le Bénin se classe parmi les pays moyennement peuplés dans la région ouest africaine. Le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation du Bénin en février 2002, a établi la population résidente du Bénin à 6.769.914 habitants, avec un taux moyen d'accroissement démographique évalué à 3,25% entre 2002 et 1992.

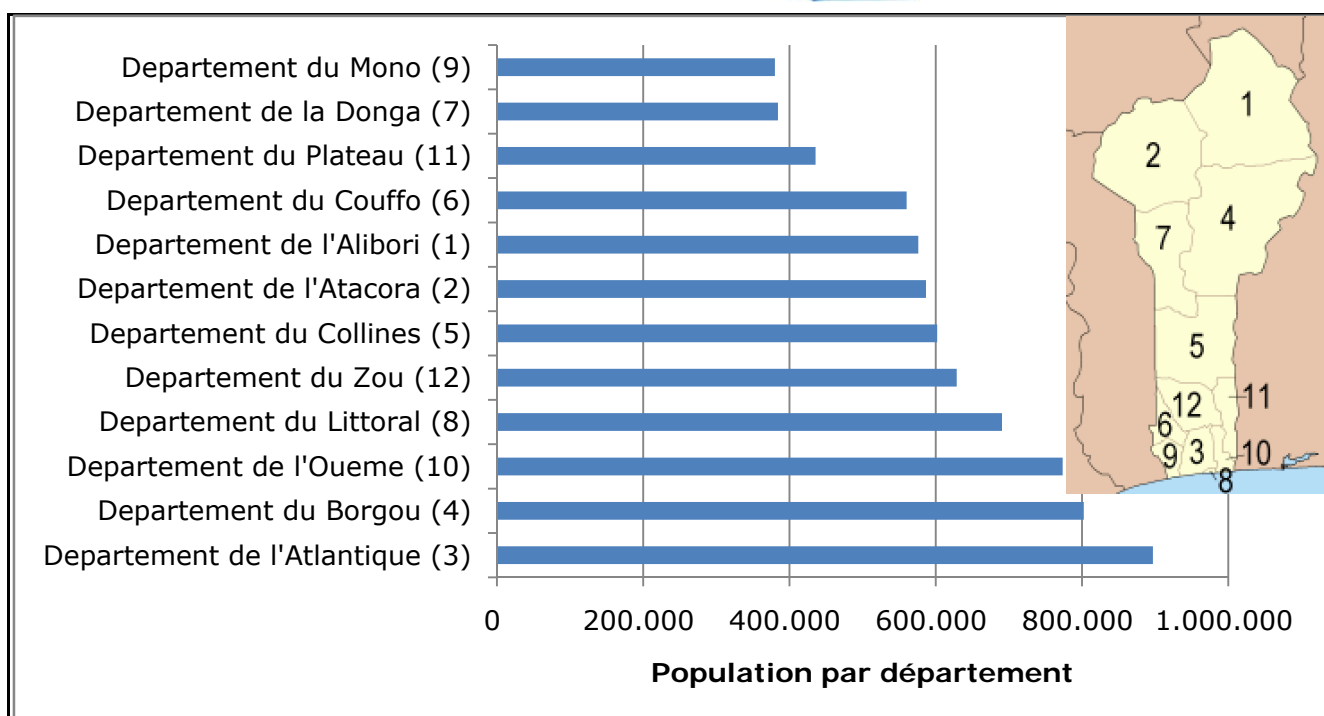


Figure 1 : Répartition de la population par département

La population urbaine occupe une proportion de 38,9% avec 64 agglomérations urbaines dont 3 grandes villes (Cotonou, Porto Novo et Parakou), 58 villes secondaires et 3 arrondissements urbains (Godomey et Zinvié dans la Commune d'Abomey-Calavi et Ekpè dans la Commune de Sèmè-Kpodji). Les données de 2002 révèlent l'émergence de l'arrondissement de Godomey, classé parmi les agglomérations à grande taille avec 153.447 habitants.

Tableau 2 – Croissance démographique et besoins en eau potable (2007-2015)

ANNEE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
POPULATION URBAINE	3 275 336	3 433 117	3 596 740	3 766 402	3 942 399	4 125 146	4 315 031	4 512 368	4 717 369
POPULATION RURALE	4 558 408	4 626 637	4 693 577	4 759 172	4 823 567	4 887 017	4 949 760	5 011 808	5 073 147
BESOIN EN EAU EN MILIEU URBAIN (M ³)	163 766,8	171 655,9	179 837	188 320,1	197 120	206 257,3	215 751,6	225 618,4	235 868,5
BESOIN EN EAU EN MILIEU RURAL (M ³)	91 168,16	92 532,74	93 871,54	95 183,44	96 471,34	97 740,34	98 995,2	100 236,2	101 462,9

Source : DG Eau (2006)



2. ETAT DES LIEUX DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT AU BENIN

La situation du secteur de l'eau et de l'assainissement peut être appréciée à partir des taux d'équipement ou de couverture et leurs évolutions. Les tendances observées en termes de desserte définissent les conditions des usagers. L'effectivité et la durabilité de l'accès à un service d'eau et d'assainissement adéquat restent dépendantes de la pertinence des options et des orientations nationales.

2.1 LE CADRE STRATEGIQUE DE LA GESTION DU SECTEUR

Au plan international, la République du Bénin a pris des engagements pour l'atteinte des OMD. Par conséquent, l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement adéquats a été régulièrement définie comme l'une des grandes priorités de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR 2007-2009).

Encart 1 : Engagements pris par l'Etat pour la période 2007-2009 à travers le DSCR

Dans le domaine de l'**approvisionnement en eau en milieu rural**, le Gouvernement entend :

- accélérer la couverture de la desserte en eau potable pour approvisionner environ 4 000 000 de personnes ;
- assurer la durabilité des investissements ; et
- augmenter l'impact des investissements réalisés dans le secteur.

En **milieu urbain**, le Gouvernement a pris les engagements suivants :

- réhabiliter et étendre les stations de traitement d'eau de Védoko et de Godomey ;
- effectuer le raccordement de deux forages sur le nouveau champ de forage ;
- réhabiliter les six (6) anciens forages et effectuer le raccordement de 20 nouveaux forages ;
- réhabiliter les châteaux d'eau ;
- mettre en place des conduites d'adduction d'eau.

Par rapport à la **gestion de la ressource eau**, les actions suivantes doivent être menées :

- systématiser les mesures de protection de la ressource en eau contre la pollution ;
- élaborer et proposer des réglementations et les normes relatives à la gestion des ressources en eau et à leur mobilisation d'une part et, veiller à leur bonne application d'autre part ;
- assurer la gestion du domaine public hydraulique tel que zones humides, fleuves, lacs, lagunes, sources et puits artésiens, etc ;
- assurer l'orientation et la coordination des actions de l'Etat et des partenaires externes dans le secteur de l'eau ;
- coordonner les actions relevant des diverses utilisations de l'eau et animer la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ;
- apporter un appui –conseil aux Communes et autres intervenants impliqués dans le secteur de l'eau à travers les actions d'information, de formation et d'assistance technique.



Quant au volet **assainissement**, le Gouvernement à travers le programme de Gestion Urbaine entend :

- élaborer des documents de planification urbaine tels que les plans directeurs d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme,
- aménager et assainir les voies urbaines dans les principales villes du Bénin et dans les villes secondaires ;
- identifier et viabiliser des sites d'accueil de logements économiques et sociaux ;
- promouvoir les opérations immobilières pour accroître l'offre des logements décentes ; et
- investir dans les infrastructures d'assainissement dans les villes et en milieu rural.

Source : DSCR (2006)

2.1.1 LA GESTION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT EN MILIEU RURAL

L'approvisionnement en eau potable

Le Gouvernement en souscrivant aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), s'est engagé à assurer pour le Bénin une augmentation du taux d'accès à l'eau saine jusqu'à 67,3% en 2015. En 2002, le taux de desserte dans les zones rurales du pays était de 35%, pourcentage relativement bas en comparaison avec d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Pour faire face à ce défi, le secteur de l'approvisionnement en eau potable (AEP) est en pleine évolution au triple plan : institutionnel, législatif et technique. En effet l'atteinte des objectifs fixés suppose la réalisation d'environ 16.000 nouveaux « équivalents points d'eau » (EPE) pour fournir de l'eau potable à 4,5 millions de personnes.

Dans cette logique les différentes actions de réajustement organisationnel et de renforcement de capacités ont été initiées. Elles ont contribué à une sensible augmentation de la capacité d'action du secteur eau. Ainsi, la capacité nationale annuelle de réalisation des ouvrages est passée de 600 ouvrages construits en moyenne pour atteindre environ 1350 nouveaux points d'eau.

On peut considérer trois grandes phases dans l'évolution du secteur. Chacune de ces étapes a été marquée par des méthodes d'investigations différentes :

- ◆ la DIEPA a été conduite sur une approche techniciste ;
- ◆ une phase dite PADEAR basée sur la responsabilisation des communautés à la base avec un accompagnement par les ONG ;
- ◆ un service public d'eau potable décentralisée avec une maîtrise d'ouvrage communale : c'est une approche légaliste pour laquelle les textes de loi organisant la décentralisation restent les références dans la gestion du secteur.

De façon générale, on peut dire que le sous-secteur de l'eau en milieu rural a été marqué par une série de réformes structurelles (désengagement de l'Etat, promotion du secteur privé, déconcentration, décentralisation) et des réformes sectorielles (budgétaire, responsabilisation des communautés, implication de la société civile, ...). Il est important que ces avancées remarquables s'intègrent harmonieusement dans le contexte global de décentralisation des pouvoirs de décision vers les autorités au niveau local.

C'est dans cette optique qu'une nouvelle Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en milieu rural du Bénin (2005-2015) a été élaborée. Elle devra permettre au secteur de s'adapter à l'environnement de la décentralisation. En effet, les



Communes devant exercer désormais la maîtrise d'ouvrage dans le secteur, il fallait adapter un certains nombres d'outils en conformité avec les options choisies au niveau national. Les nouvelles réformes se doivent de sauvegarder ou de mieux valoriser les acquis de l'ancienne stratégie de 1992-2002, notamment la responsabilisation des usagers dans la réalisation et la gestion du point d'eau en vue d'assurer son appropriation locale.

Désormais, plus spécifiquement, les S-Eau doivent recentrer leurs activités sur l'appui aux Communes pour une application effective de la législation, le respect des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des ouvrages. La Direction Générale a pour rôle de définir la politique à mettre en œuvre dans le secteur.

La stratégie de l'alimentation en eau potable en milieu rural est un instrument de la politique nationale du Bénin en matière de distribution d'eau potable et d'équipement de la zone rurale en infrastructures hydrauliques. Fondée sur la demande, elle repose sur les principes suivants :

- ◆ la décentralisation du processus de prise de décision à travers les Communes qui planifient à partir de la demande des usagers ;
- ◆ la participation des usagers au financement, à la gestion, au renouvellement des équipements et au suivi des ouvrages ;
- ◆ la recherche de la réduction du prix de revient de l'eau par la prise en compte des propositions techniques à moindre coût et de gestion efficiente ;
- ◆ la promotion du secteur privé dans les activités de construction, d'exploitation, de suivi et d'intermédiation sociale avec un effort consenti pour appuyer la professionnalisation de tous les acteurs, notamment les acteurs locaux opérant dans le secteur ;
- ◆ le renforcement de la déconcentration technique et administrative de l'administration centrale dans son rôle de régulateur du secteur et l'établissement de relations fonctionnelles entre ses structures déconcentrées et les Communes.

A ces principes, s'ajoutent les thèmes transversaux qui, sans être des axes stratégiques du secteur de l'eau potable, n'en constituent pas moins des facteurs déterminants dans la réalisation des objectifs poursuivis.

La stratégie préconise une approche progressive de transfert pour la maîtrise d'ouvrage communale. Dans ce contexte, elle définit les attributions de chaque partie dans le cadre de l'organisation des travaux selon que le financement est propre à la Commune ou provient d'une délégation des fonds d'investissement au département ou fonds nationaux d'investissement.

Le principe de paiement de l'eau est maintenant bien établi en milieu rural au Bénin et est généralisé à l'ensemble des équipements de distribution d'eau potable. Le prix de l'eau doit permettre de couvrir toutes les charges récurrentes de production de l'eau, du service, du suivi, de la maintenance et du renouvellement du matériel d'exhaure. La Commune est responsable de la promotion du principe de paiement de l'eau potable auprès des usagers. La gestion du service de l'eau potable en milieu rural, pour être durable, doit se baser sur le principe de la délégation. Les opérateurs privés seront recrutés pour la gestion des systèmes d'eau à partir d'un appel à la concurrence.

Le principe d'utilisation de compteurs sera généralisé au niveau des forages équipés de pompe à motricité humaine (FPM).

Les programmes d'approvisionnement en eau potable prendront en compte prioritairement tous les villages et localités de 250 habitants ou plus qui n'ont pas accès à l'eau potable. Toutefois, les villages isolés et ayant moins de 250 habitants seront considérés dans le cadre de la prise en compte de l'objectif social de l'eau potable.



L'assainissement de base

Le sous-secteur de l'hygiène et d'assainissement de base a été doté de plusieurs documents stratégiques. On distingue un document de politique nationale d'assainissement et un programme national d'hygiène et d'assainissement (PNHAB). Plus récemment, il a été conçu un manuel pour la PHA (Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement à la base). Ces documents constituent le cadre de référence pour un minimum de coordination entre les différentes interventions du sous-secteur.

Elaborée en Novembre 1994 et adoptée par le Gouvernement en 1995, la politique nationale d'assainissement n'est plus adaptée à l'actuel environnement institutionnel et au cadre législatif et réglementaire en vigueur. Elle s'appuie sur cinq principes fondamentaux à savoir :

- ◆ la mise en place de structures institutionnelles durables et efficaces pour la gestion des services d'assainissement ;
- ◆ la promotion de programmes d'assainissement élaborés à partir de la demande exprimée par les communautés ;
- ◆ la participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien ;
- ◆ le développement des compétences des entrepreneurs et artisans locaux ; et
- ◆ la promotion de technologies adaptées aux capacités financières et de gestion de l'État, des municipalités et des bénéficiaires.

Quant au Programme National d'Hygiène et d'Assainissement de Base (PNHAB) de 2004-2009, il constitue le premier programme fédérateur et à vue prospective et comprend les sous programmes : promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu rural et urbain, et un appui institutionnel à la DHAB et à ses structures déconcentrées (SHAB).

Enfin, une approche de promotion des ouvrages d'hygiène et d'assainissement de base, décrit le processus de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement (PHA) comme une approche d'intervention en matière d'éducation et de sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement de base. La PHA s'appuie sur une stratégie de marketing social de construction de latrines familiales et institutionnelles, de puisard, de lave-mains etc. Elle constitue aussi une stratégie de promotion de l'éducation à l'hygiène et à l'assainissement de base en milieu rural.

Encart 2 : Réforme budgétaire dans le sous-secteur eau

La mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) s'est accompagnée, depuis l'année 2000, d'une réforme budgétaire dont l'objectif est d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en général. Cette réforme repose sur la coordination sectorielle et une approche de gestion axée sur les résultats. Le Bénin a introduit en 2002 un nouveau CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) qui confère aux Ministères sectoriels l'entière responsabilité dans l'allocation intra sectorielle des enveloppes destinées au niveau central. Il s'agit d'un Budget Programme à travers lequel, l'affectation des ressources doit se faire en fonction des résultats à atteindre et non sur la base de l'expression des moyens requis. Pour chacun des sous-secteurs (mines, énergie et eau), le MMEH (actuel MMEE) élabore annuellement son Budget Programme sur la base des objectifs à moyen terme (trois ans), qui est mis en œuvre par les directions.

Le premier BPO du MMEH a été élaboré pour la période 2002-2004. Il a été un outil important pour renforcer la coordination du secteur. Son introduction a permis : d'unifier sur le plan budgétaire les montants d'investissement et les frais de fonctionnement, ce qui offre une meilleure transparence ; de développer entre le Ministère et la plupart de



ses partenaires une approche programmatique de définition conjointe de priorités sectorielles et géographiques ; d'élaborer un budget en fonction d'objectifs à atteindre, le tout étant associé à un cadre de suivi ; une amélioration du suivi évaluation et du système de rapport et suivi des performances.

Dans la perspective des OMD, des réflexions ont conduit à une nouvelle approche à savoir le Budget Programme par Objectifs (BPO). Le BPO est un instrument de Programmation, de gestion et de suivi à partir des Objectifs. Cet instrument permet une identification anticipée des gaps de financements permettant une mobilisation accrue des ressources ; une croissance des ressources, y compris nationales, et permet aux PTF de prévoir des financements à hauteur des OMD.

2.1.2 LES STRATEGIES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES EN MILIEU URBAIN

Pour améliorer les performances du sous-secteur de l'alimentation en **eau potable urbaine**, le Gouvernement béninois a adopté un Plan Directeur AEP en milieu urbain sur la période 2003–2012. Aussi en 2006, il a été élaboré une stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain couvrant la période 2006-2015 en référence aux OMD. Cette stratégie prévoit l'actualisation du Plan Directeur Eau de la SONEB en tant qu'outil de planification du secteur de l'AEP en milieu urbain, en collaboration avec les Communes (PDC) et les services départementaux de l'eau, pour fournir des données fiables d'évaluation des besoins d'investissement. Les champs respectifs des responsabilités de la DG-Eau et de la SONEB seront clarifiés et délimités, de concert avec les collectivités locales pour la prise en compte des populations des zones périphériques des villes dans les programmes.

Ainsi au plan stratégique, l'alimentation en eau potable en milieu urbain est marquée par des efforts tangibles réalisés en matière d'équipement des villes en installations hydrauliques modernes, d'amélioration du taux de desserte, de gestion des services d'eau et par la création depuis Janvier 2004 de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

Cette nouvelle stratégie s'articule principalement autour de trois objectifs principaux pour l'atteinte des OMD. Il s'agit de :

- ◆ atteindre un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% à l'horizon 2015 au niveau national, soit trois (03) millions d'habitants alimentés ;
- ◆ assurer la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau ;
- ◆ assurer l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie fonde son opérationnalisation sur les quatre (04) principes suivants :

- ◆ les acteurs (Etat central, collectivités locales, SONEB et société civile) exercent leurs rôles respectifs dans un cadre juridique et institutionnel cohérent et dans une approche de complémentarité ;
- ◆ l'atteinte des OMD repose sur un développement continu et harmonieux du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain ;
- ◆ la durabilité de l'AEP en milieu urbain s'appuie sur une gestion économique et efficace du service public de l'eau ;
- ◆ l'accessibilité à l'eau potable pour les populations à faibles revenus est un impératif fondamental de la solidarité nationale.



La durabilité de l'approvisionnement sera assurée par une gestion économique du service de l'eau. Dans ce cadre, il est indispensable d'atteindre progressivement une couverture intégrale des coûts du service de l'eau (charges d'investissements et d'exploitation).

Le système tarifaire reposera sur une péréquation des tarifs à l'échelle nationale, de façon à garantir la durabilité de l'approvisionnement en eau potable des petites villes desservies par des systèmes d'AEP n'ayant pas une échelle économique suffisante. En effet, la gestion des petits systèmes d'AEP s'opèrera dans le cadre de cette péréquation.

Dans le but de faciliter l'accès à l'eau des ménages urbains, deux formules de branchements sont prévues pour être développées :

- ◆ les branchements sociaux pour les ménages à faibles revenus, financés par des fonds publics et/ou par le concours des partenaires au développement. Toutefois, une contribution financière sera demandée aux bénéficiaires selon des modalités à définir. Dans ce cadre, des critères d'accès aux branchements sociaux seront définis ;
- ◆ les branchements payants pour les autres catégories de ménages, avec des facilités de règlement selon des modalités plus souples à définir (paiement modulé dans le temps, répercussion d'une partie sur les factures de consommation, ...).

L'étude tarifaire pour l'alimentation en eau en milieu urbain (en cours de validation) a recommandé un tarif spécifique pour les populations ayant accès à un système collectif. En ce qui concerne celles bénéficiant des branchements individuels, elle a proposé des tarifs justes et équitables prenant en compte les populations défavorisées.

Cette stratégie prévoit la signature de contrat plan avec l'Etat, de contrat d'exploitation avec les Communes et des contrats d'abonnement avec les consommateurs.

Les bornes-fontaines, faisant partie du réseau public de distribution d'eau potable seront gérées par des prestataires privés à travers des contrats spécifiques conclus avec la SONEB. Dans ce cadre, les femmes seront plus impliquées dans la gestion des bornes fontaines. Les bornes-fontaines et la vente en gros seront régies par des tarifs d'eau spécifiques à coût modéré.

La promotion de l'accès à l'eau potable sera favorisée et encouragée par la mise en place de mécanismes appropriés de branchements et d'installations de points d'eau spécifiques (bornes-fontaines), branchements sociaux pour les ménages des catégories défavorisées et des branchements payants avec des facilités de règlement selon des modalités plus souples à définir.

Dans le cadre de la promotion du secteur privé, il sera envisagé de faire sous-traiter, autant que possible, les travaux de branchements et d'extensions des réseaux et de favoriser la gestion déléguée des petits systèmes d'AEP par des prestataires privés.

La stratégie de **l'assainissement des eaux usées en milieu urbain** repose sur les cinq (05) principes suivants :

- ◆ la mise en place progressive du cadre institutionnel : définition d'un ancrage institutionnel à la SONEB ;
- ◆ le plan directeur d'assainissement (PDA), outil central de développement du service d'assainissement des eaux usées en milieu urbain ;
- ◆ l'implication des Communes dans tout le processus de planification et de mise en œuvre des activités du service d'assainissement au niveau local ;
- ◆ le financement multi sources des investissements : Etat, Collectivités locales, PTF, bénéficiaires ;



- le recouvrement des coûts pour assurer la pérennité du service d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

De façon générale on peut dire que l'assainissement des eaux usées est insuffisamment pris en compte dans les stratégies et politique actuelles. La question est assez faiblement traitée dans les Orientations stratégiques au plan national. Comme objectif à court terme, il sera nécessaire de cibler la définition et la préparation d'un cadre de gestion durable du sous-secteur à travers :

- la clarification du cadre institutionnel ;
- la définition d'un cadre national de financement de l'assainissement des eaux usées ;
- le lancement de la mise en œuvre du plan d'action.

Encart 3 : Répartition des mandats pour l'hydraulique et l'assainissement

- La DG Eau et ses services déconcentrés

Devraient mener des activités d'appui conseils aux Communes. Celles-ci peuvent être détaillées comme suit :

- le recensement et l'appui à l'analyse des demandes d'infrastructures d'alimentation en eau potable (AEP) pour le milieu rural ;
- l'appui à la planification des travaux en ce qui concerne la construction d'infrastructures d'AEP pour le milieu rural ;
- l'appui au suivi de l'exécution des travaux et pour les réceptions techniques des ouvrages par l'intermédiaire des bureaux d'études ;
- le suivi des acteurs chargés de la maintenance des équipements (AUE et Comités de Gestion des Points d'Eau) ;
- la collecte des données pour la mise à jour de la base de données ;
- le suivi de la politique sectorielle ;
- l'application du Code de l'eau ;
- la coordination des actions des acteurs du secteur eau aux niveaux communal et départemental.

- La SONEB

La Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) est responsable de l'alimentation en eau potable en milieu urbain. C'est ainsi que le décret N° 2003-203 du 12 juin 2003 portant création de la SONEB précise qu'elle a pour attributs :

- le captage, le transfert, le traitement et la distribution de l'eau potable en milieux urbain et périurbain ;
- l'évacuation des eaux usées en milieu urbain.

- Les Communes

La Commune élabore la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initie toutes mesures de nature à en favoriser la promotion.

L'article 93 selon laquelle : « la Commune a la charge » :

- de la fourniture et de la distribution d'eau potable ;
- de la collecte et du traitement des déchets solides autres que les déchets industriels ;
- de la collecte et du traitement des déchets liquides ;
- du réseau public d'évacuation des eaux usées ;
- du réseau public d'évacuation des eaux pluviales ;
- des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations.



Article 95 : « La Commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique notamment en matière » :

- de prospection et de distribution d'eau potable ;
- de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits ;
- d'assainissement privé des eaux usées ;
- de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ;
- d'hygiène des aliments et des lieux et établissement accueillant du public ;
- des déchets industriels.

2.1.3 VERS UNE POLITIQUE DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU

Il est important de rappeler que dans le contexte du Livre Bleu, la gestion de l'eau se rapporte à une triple dimension :

- ◆ la gestion de l'eau comme ressource c'est-à-dire à l'état brut ;
- ◆ l'accès aux services collectifs d'eau potable ;
- ◆ les services collectifs d'accès à l'assainissement.

Les nouvelles réformes ont été justifiées par la nécessité de reconsidérer l'eau de façon globale en assurant l'intégration de l'ensemble des dimensions liées à sa valorisation. Le Bénin a fait l'option d'une stratégie de Gestion Intégrée des Ressource en Eau (GIRE). La mise en œuvre de cette approche suppose une importante réforme pour une réorganisation du cadre de gestion de l'eau. Parmi les actions préconisées, figurent :

- ◆ l'adoption d'un document de politique nationale de l'eau dont le but est de réorganiser la gouvernance de l'eau à l'échelle nationale ;
- ◆ l'adoption du Code de l'eau ;
- ◆ l'élaboration des textes d'application du Code de l'eau et la redéfinition des rôles pour les acteurs gouvernementaux ;
- ◆ l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des ressources en eau en cohérence avec la promotion de l'approche de gestion par bassin d'eau ;
- ◆ l'adoption et la mise en œuvre d'un important Plan d'Action National pour la GIRE (PANGIRE) sont attendues.

Dans cette nouvelle démarche, les problèmes liés à la protection des zones de captage autour des points d'eau devront trouver des approches de solution. La réforme en cours permettra de réaliser la nécessaire clarification des rôles des différentes institutions du secteur afin que les interventions soient plus efficaces et complémentaires.

2.2 L'ACCES DES POPULATIONS A L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL ET SEMI URBAIN

Le tableau 3 présente la situation nationale du niveau d'équipement en AEP villageois. Les équipements ainsi disponibles permettent de couvrir les besoins à hauteur de 12.728 EPE sur 28.367 EPE nécessaires pour couvrir les besoins en eau de la population rurale et semi urbaine. Ils contribuent alors à un taux de couverture globale de 46,35%.



Tableau 3 – Etat du parc d'ouvrages d'eau en mai 2008

	NOMBRE EQUIPE	NOMBRE FONCTIONNEL	NOMBRE EN PANNE
FPM	7295	5811	1484
NOMBRE EPE DE BORNES FONTAINES	2447	1945	502
PUITS MODERNES A GRAND DIAMETRE	4499	2351	2148
PEA	193	132	61

Source : BDI de la DG-Eau ; 2008.

L'exploitation des statistiques officielles de la DG-Eau indique qu'à fin 2007, les meilleurs taux de desserte ont été enregistrés dans les départements de l'Alibori, des Collines et de l'Atacora. Les populations de ces départements seraient desservies à plus de 50%. Aussi la figure 2 montre l'importance des efforts supplémentaires à consentir pour satisfaire les besoins et place les départements de l'Ouémé, de l'Atlantique et du Borgou en position très défavorisée. Curieusement, ce sont les départements qui comportent les plus grandes proportions de populations urbaines. En réalité, une confusion apparaît dans l'appréciation de la desserte. Les besoins de la population rurale et semi-urbaine semblent être pondérés par rapport à la population globale. Ainsi, la desserte moyenne estimée à 46,35% est assez théorique et rend compte de la nécessité d'assainir les bases statistiques du sous-secteur Eau.

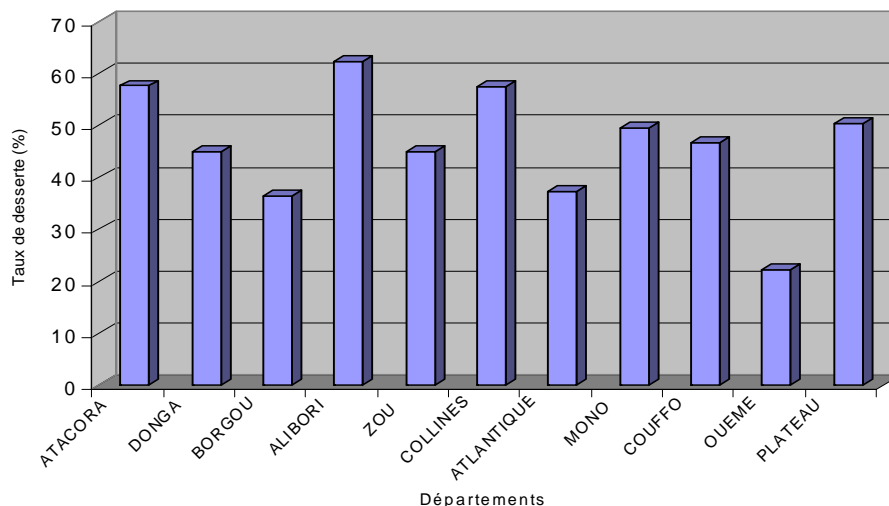


Figure 2 : Taux de desserte en eau potable en milieu rural et semi urbain par département en 2007

L'Ouémé, apparaît comme un des départements les plus faiblement desservis (20% comme taux de desserte). Autrement dit, les personnes n'ayant pas accès à l'eau potable dans ce département représenteraient 80% de la population. Le déficit paraît important, mais heureusement invraisemblable. On dénombre un nombre important de PEA privés, ouvrages d'eau illégalement installés et non prise en compte dans les statistiques officielles de la DG-Eau. Dans ces conditions, la situation pourrait paraître bien meilleure. Cependant, il se pose le problème de la qualité de l'eau fournie par bon nombre de ces PEA privées, qui prennent l'eau parfois directement de puits non ou mal protégés.

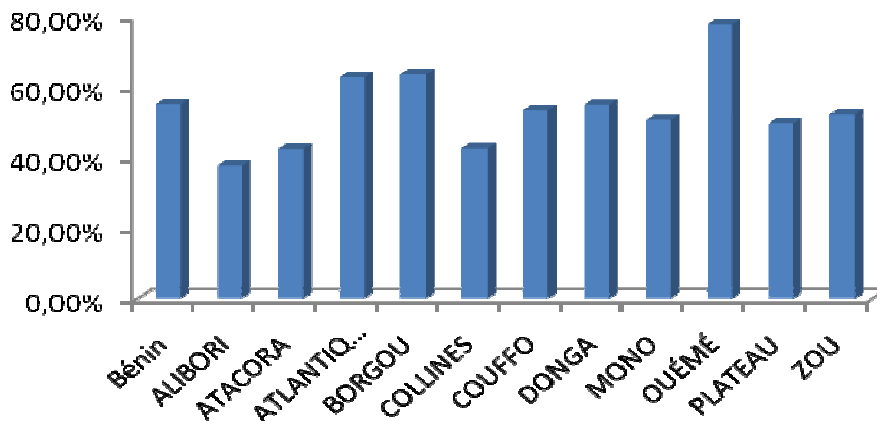


Figure 3 : Taux de non satisfaction en eau dans les différents départements du Bénin en février 2008

L'analyse de la perception locale des problèmes d'approvisionnement en eau et les résultats de l'EDSB3 contredisent absolument ces tendances. Pour les communautés, notamment celles des départements du Nord, le niveau d'accès a un lien avec leurs conditions de vie. Même si celles-ci reconnaissent les efforts réalisés ces cinq dernières années, elles sont encore loin de voir leurs besoins en eau entièrement satisfaits.

Le volet équipement de l'EDSB07 montre des tendances similaires en contradiction avec les chiffres officiels. En effet, si dans l'Atlantique/Littoral, le robinet est la source principale d'approvisionnement de la communauté (soit 58%), il en est tout autrement dans les départements de l'Atacora/Donga et du Borgou/Alibori. Dans ces départements, l'enquête révèle que près de huit femmes sur dix vivent dans une communauté où l'on consomme de l'eau de puits non protégés ou de l'eau de surface, soit respectivement 76% et 78%.

L'enquête diagnostique sur la corruption et la gouvernance au Bénin (CERTI, 2007) confirme que l'accès à l'eau potable est loin d'être assuré pour l'ensemble des béninois. Les résultats démontrent que les perceptions et manifestations subies sont variables en fonction du degré de pauvreté, du milieu de vie et de l'aire géographique du pays. Ainsi, les personnes à revenu élevé en sont moins préoccupées que les autres. On retient également que les populations rurales sont plus affectées (64% des personnes interrogées considèrent le mauvais accès à l'eau comme un problème très sérieux) que celles du milieu urbain. Les populations des zones du Centre et du Nord du pays, moins urbanisées que le Sud, s'en préoccupent beaucoup plus également, avec une tendance toutefois plus marquée chez les populations de la région Nord du pays.

Dans le cadre du renforcement de l'équipement en hydraulique villageoise, la situation du secteur faite en 2005, donnait un total de 736 villages sans un point d'eau potable sur toute l'étendue du territoire national. De l'analyse, il ressort que les départements de l'Ouémé, du Zou, de l'Atlantique et du Couffo et dans une moindre mesure, les départements du Mono et de Plateau comportent de nombreux villages laissés pour compte. Lorsqu'on fait un croisement des villages sans points d'eau avec la carte de pauvreté, on se rend compte que 28% des villages sans points d'eau sont classés comme les villages d'extrême pauvreté.

L'accès à l'eau pourrait être limité par la pauvreté des communautés étant donné que celles-ci doivent payer une contrepartie avant de bénéficier de l'ouvrage. Les 28% de villages pauvres sans points d'eau doivent être pris en compte dans la mesure où les



analyses ont montré que les disparités s'accroissent lorsqu'on évolue vers les petites subdivisions administratives. Lors des différents ateliers de concertation, les acteurs locaux ont jugé la participation à l'investissement initial sans fondement avec la maîtrise d'ouvrage communale et ses modalités de gestion par affermage, même pour les ouvrages simples.

2.3 L'ACCES A L'EAU POTABLE EN MILIEU URBAIN

La SONEB alimente actuellement 69 Chefs-lieux de Communes et comptait 123.000 abonnés en Juin 2005 (ALE et DEGBEVI, 2007). La demande en eau est concentrée à 80% dans les grandes villes (Cotonou, Porto-Novo, Parakou et Abomey/Bohicon). Le reste provient des villes secondaires et des petites localités urbaines. Le taux de desserte en eau potable des populations est estimé à environ 50% en 2005, soit 1,48 million d'habitants alimentés (ALE et DEGBEVI, 2007).

Une partie de la population des villes s'approvisionne également par la revente de l'eau faite par des abonnés. Selon LIFAD (2006), en considérant 122.797 abonnés de la SONEB, avec un effectif moyen de huit consommateurs par abonné et une population urbaine de 2.921.143 habitants, le taux de couverture théorique serait beaucoup plus faible, environ 34%. Ce taux passe approximativement à 43% sur la base d'une consommation journalière de 50 litres par habitant urbain. La revue annuelle du secteur de l'Eau et de l'Assainissement pour le BPO 2006 a conclu que le secteur d'AEP en milieu urbain poursuit son évolution dynamique avec une croissance de 7% du nombre d'abonnés et de 3% en termes de production (131.000 abonnés et 31 millions de m³ en fin 2006).

D'importantes disparités sont observées entre les villes dans la desserte en eau potable. Ainsi, dans la ville de Porto-Novo par exemple, à peine 30% de la population ont accès à l'eau potable distribuée par la SONEB en raison du coût élevé de l'extension du réseau de la SONEB. Les taux de desserte des villes et localités de Cotonou, Godomey, Agblangandan, Ekpè, Sèmè Kpodji sont respectivement de 52%, 15%, 40% 25% et 35%, pour un total moyen sur l'ensemble de ces localités de 43%.

En général les populations n'ayant pas accès à l'eau potable en milieu urbain sont concentrées dans les quartiers périurbains. D'après le rapport de l'étude préparatoire de l'AEP de l'agglomération de Cotonou (2007), les quartiers non desservis actuellement par la SONEB sont ceux non lotis, où la situation est caractérisé par :

- ◆ un prix du branchement, payable en une fois, élevé pour les ménages pauvres ;
- ◆ une nécessité pour un locataire d'avoir une garantie de son propriétaire pour avoir un branchement ;
- ◆ le faible nombre de Bornes-Fontaines publiques ;
- ◆ un grand nombre de revendeurs d'eau privés détenant le monopole dans les quartiers éloignés.

Le prix de la vente de l'eau de la SONEB à ces revendeurs qui ne bénéficient pas de la tranche sociale est élevé. Ces derniers pratiquent en retour un prix de vente prohibitif de l'eau à la bassine : 25 à 100 FCFA la bassine de 20 l, soit entre 1 250 et 5 000 FCFA le mètre cube.



Tableau 4 – Evolution du sous-secteur AEP urbain de 1991 à 2005

INDICATEURS	ANNEES				
	1991	1995	2000	2004	2005
NOMBRE D'ABONNES	41 704	59 590	87 050	115 532	122 797
PRODUCTION EAU (X 10 ⁶ M ³)	11,7	16	23,4	29,5	31
VENTE EAU (X 10 ⁶ M ³)	9,1	13,3	19,3	23,4	25,5
PERTE (%)	24	17	18	21	18
LINEAIRE RESEAU (KM)	1 896	2 713	3 665	4 034	4 192
POPULATION URBAINE DESSERVIE (ESTIMATION)	500 000	710 000	1 040 000	1 390 000	1 420 000

Source : Document sur la Stratégie d'Approvisionnement en Eau potable en milieu urbain du Bénin (2006)

Pour l'alimentation en eau potable de certains chefs lieux de Communes (Parakou, Djougou, Natitingou, Savalou), il est exploité les eaux de surface. Par ailleurs, les productions d'eau sont insuffisantes dans certaines localités relativement peuplées (Djougou, Dassa-Zoumè et Natitingou) pendant les saisons sèches, périodes de grande consommation d'eau. Des programmes de recherche systématique peuvent permettre une meilleure exploration des eaux profondes. Il faut signaler qu'en milieu urbain, il est enregistré de plus en plus de plaintes relatives à la mauvaise qualité de l'eau consommée.

Encart 4 : Cas rapportés sur des problèmes de qualité d'eau de boisson

1. Les populations de la Commune de Savalou dans le département des Collines doutent de la qualité de l'eau distribuée à partir d'un barrage installé sur le fleuve Agbado. Elles disent avoir fréquemment observé des dépôts laissés par l'eau de boisson dans des récipients qui la contient. Ce constat généralisé devrait amener les responsables du secteur à se préoccuper de la qualité de l'eau de boisson distribuée aux populations de Savalou.
2. Un fort taux de pollution induite par l'insalubrité et l'évacuation inadéquate des eaux usées et des excréta aurait été révélé dans le champ de captage de d'eau de Godomey et dans le village universitaire Zogbadjè.
3. Dans le champ de captage de Comé, une présence anormale des nitrates dans des échantillons d'eau analysés serait liée à une pollution d'origine fécale.
4. A Doutou dans Houéyogbé, c'est une « eau dure » qui est produite et distribuée aux usagers.

2.4 ACCES AUX SERVICES D'ASSAINISSEMENT

D'importants problèmes sont notés dans l'accès des populations aux services d'assainissement. Dans leur ensemble, les infrastructures d'assainissement restent à développer de façon à répondre aux normes actuelles pour ne pas polluer les nappes et pour ne pas augmenter la pollution côtière dans les zones sud du pays.

En milieu urbain, la gestion des eaux usées domestiques et des excréta pose d'énormes problèmes. Seulement soixante deux ménages sur mille évacuent correctement leurs eaux usées. Plus de 90% des habitants de la ville de Cotonou continuent de se débarrasser des eaux usées et des ordures dans la rue, dans la cours ou dans leur concession. En saison des pluies, Cotonou, la capitale économique du pays, est inondée



sur plus des deux tiers de sa superficie avec des situations de détresse et de précarité pour les populations vulnérables. De plus, les déchets solides et liquides des industries béninoises (SONICOG, La Béninoise, SOBEPEC, la Société des industries textiles du Bénin, etc.) sont déversés pour la plupart dans la mer, dans les lagunes et dans la nature.

Le diagramme 4 montre les données des différentes composantes de l'assainissement pour chaque département. De façon globale, on remarque que les taux d'évacuation et d'équipement sanitaire sont faibles. La gestion des déchets reste un problème crucial dans chacun des départements. Il est à noter toutefois que quelques efforts sont faits pour l'évacuation des ordures dans les départements du Littoral, de l'Ouémé et de Borgou.

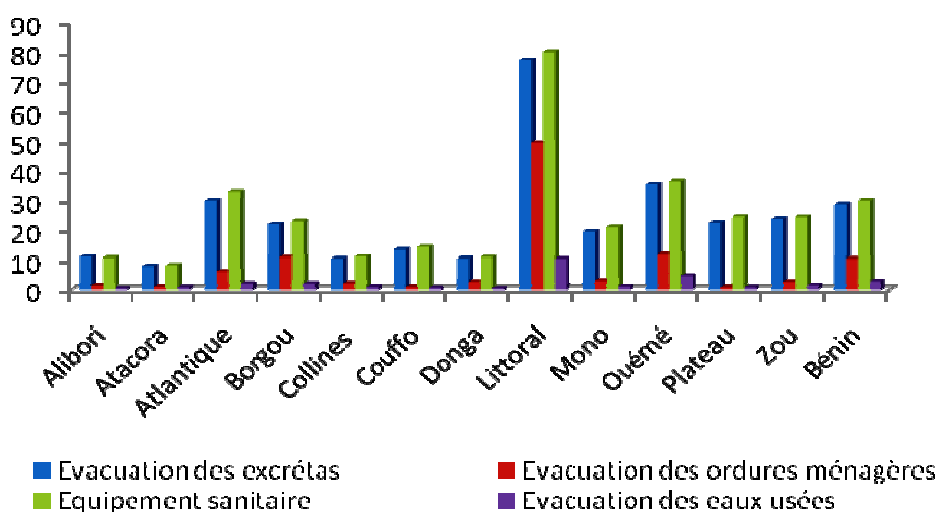


Figure 4 : Taux d'évacuation des déchets liquides/solides

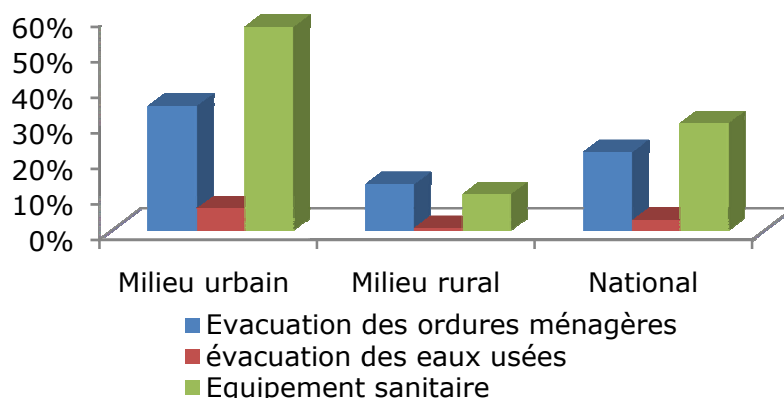


Figure 5 : Disparités entre le milieu rural et le milieu urbain dans le secteur assainissement



Accès des populations aux latrines et la gestion des excréta

Les personnes interrogées, quelque soit leur groupe socioprofessionnel d'appartenance et leur localité de provenance sont toutes unanimes pour affirmer qu'aucune amélioration n'a été enregistrée durant ces cinq dernières années dans l'accès aux latrines (publiques ou familiales). S'agissant de la gestion des excréta, la situation est préoccupante par endroits. Par exemple, dans le département de la Donga, c'est seulement dans la Commune de Djougou que, s'effectue la vidange des latrines ; la Commune disposant d'un camion à cette fin.

Suivant le tableau 5, les taux les plus bas de latrinisation concernent les départements de l'Atacora (1,8% en milieu rural et 21,5% en milieu urbain) tandis que les plus élevés sont obtenus dans l'Atlantique (22,9% en milieu rural et 70,2% en milieu urbain). Seul le département du Littoral qui se réduit à la ville de Cotonou, connaît un taux de couverture très élevé de 88,5%.

Tableau 5 – Taux de couverture en latrines par département

DEPARTEMENTS	MILIEU RURAL (%)	MILIEU URBAIN (%)
Alibori	8,0	30,2
Atacora	1,8	21,5
Atlantique	22,9	70,2
Borgou	6,8	43,3
Collines	8,0	28,5
Couffo	16,1	26,6
Donga	5,8	25,0
Littoral	-	88,5
Mono	18,2	48,0
Ouémé	15,2	68,5
Plateau	14,2	51,9
Zou	18,7	63,3
BENIN	16,8	61,1

Source : DHAB, Rapport d'exécution Budget Programme 2007

Pour l'ensemble des acteurs et usagers, l'évacuation des déchets vers le site de traitement de SIBEAU ne constitue qu'un transfert et la concentration de la pollution de la municipalité de Cotonou et de ses environs vers Ekpè. En effet, la station de lagunage réalisée par la SIBEAU en 1994 a dépassé depuis l'an 2000 ses capacités quand elle reçoit plus de 400 m³ par jour, contre une capacité maximale de 300 m³ prévue. Les effluents ne subissent plus les traitements prévus dans les différents bassins ; ce qui constitue une véritable source de pollution environnementale. Deux autres stations sont construites par le Ministère de l'Environnement, respectivement à Takon pour la municipalité de Porto Novo et à Wanséro pour celle de Parakou mais elles sont restées non opérationnelles à ce jour en raison de défauts de construction et de leur non-appropriation par les responsables et techniciens municipaux.

Evacuation des ordures

Durant ces cinq dernières années, le volet évacuation des ordures ménagères n'a pas connu une amélioration sensible selon les acteurs locaux et autres personnes ressources, en matière d'assainissement. Dans nos villes, les rues sont envahies par des sacs polyéthylène ; çà et là se trouve des dépotoirs sauvages, aux abords des marchés et certains plans d'eau, sur des terrains ou dans des maisons abandonnés. Les usagers déplorent l'inexistence d'un système pratique et efficace de pré-collecte d'ordures en général, l'absence de structures de pré-collecte dans les villes secondaires.



Evacuation des eaux usées et pluviales

Pour la majorité des usagers, durant ces cinq dernières années, aucun progrès n'a été enregistré par rapport à l'évacuation des eaux usées. Le principe adopté est que la gestion des eaux usées domestiques se fait au niveau du domicile et à charge du propriétaire. La construction de puits perdus ou de fosses septiques n'est cependant pas toujours possible vu les conditions physiques et urbanistiques, ou, le plus souvent encore, dû aux coûts jugés trop élevés.

Pour l'évacuation des eaux pluviales, des ouvrages collectifs ont été réalisés dans les grandes villes à partir de 1990 (caniveaux, collecteurs et exutoires). En juillet 2003, la longueur était estimée à 421.739 mètres linéaires dont 305.059 mètres linéaires pour la ville de Cotonou, 85.000 pour Porto-Novo et 31.680 pour Parakou avec des taux de couverture respectivement de 25% ; 50% et 50%. Ces ouvrages connaissent actuellement des problèmes de gestion et d'entretien. On relèvera également l'incivisme de certains usagers indéliques qui les transforment en dépotoirs de déchets.

Il faut souligner qu'en matière d'assainissement public et du cadre de vie des populations, les actions doivent être orientées vers la sensibilisation des populations pour une prise de conscience des risques sanitaires liés à une mauvaise hygiène ; la vulgarisation des textes réglementaires en matière d'hygiène et d'assainissement de base et l'application effective des sanctions prévues dans les textes en cas d'infractions.

2.5 LA SATISFACTION DES BESOINS EN EPA DANS LA PERSPECTIVE DES OMD

2.5.1 DEFINITION ET PROJECTION DES OMD POUR LE SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT AU BENIN

Dans le cadre de la Déclaration du Millénaire (New York, 2000) relative aux OMD, l'eau est prise en compte dans l'Objectif n° 7 intitulé : « Assurer un environnement durable ». Cet objectif est structuré en trois cibles à atteindre dont notamment la Cible n° 10 qui prévoit de réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable. De plus, la Déclaration du Sommet Mondial sur le Développement Durable (Johannesburg, 2002) a ajouté à la Cible n° 10, l'objectif de réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à des services adéquats d'assainissement. Rappelons que la référence de base pour le calcul des personnes sans accès à l'eau (ou à l'assainissement) est l'année 1990.

La réalisation de ces objectifs consistera de façon spécifique à améliorer le niveau des indicateurs dans un cadre global de gestion intégrée des ressources en eau et du renforcement systématique des ressources humaines et des capacités institutionnelles et techniques, comme suit :

Projection des taux de couverture et des ouvrages

Eau potable en milieu rural et semi-urbain : Atteindre un taux de couverture en eau potable de 67,3 % pour l'ensemble du pays à l'horizon 2015.

En termes d'infrastructures pour le milieu rural, le pays devra s'équiper de 6.475 nouveaux FPM, 537 nouveaux ouvrages d'AEV et 287 nouveaux PEA ; soit un total de 8.696 équivalents points d'eau (les coûts équivalents permettront également la



réhabilitation de 684 Forages équipés de Pompe à Motricité humaine, de 23 Adductions d'Eau Villageoises et de 12 Postes d'Eau Autonomes correspondant à 777 EPE).

Eau potable en milieu urbain : i-) atteindre un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% à l'horizon 2015 au niveau national, soit trois (03) millions d'habitants alimentés ; ii-) assurer la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau ; iii-) assurer l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus.

Le nombre d'abonnés doit être accru de 22% soit environ 2,2 millions d'habitants supplémentaires à desservir et correspondant ainsi à environ 193 mille ménages.

Dans le sous-secteur Assainissement

Les OMD se présentent comme suit : i-) améliorer l'accès à l'assainissement de base en faisant passer le taux d'accès de 30,2% en 2002 à 68,8% en 2015 ; ii-) proposer aux ménages un assainissement complet (évacuation des excréta et des eaux usées ménagères) ; iii-) maintenir les coûts d'accès aux services d'eau et d'assainissement à des niveaux abordables.

Dans cette perspective, des interventions doivent être menées sur les volets : assainissement des eaux pluviales, assainissement de base, la gestion et le traitement des eaux résiduaires, l'éducation à l'hygiène et à l'assainissement. Sur l'ensemble du pays, 900.000 nouvelles latrines familiales doivent être construites avant 2015.

ASSAINISSEMENT PLUVIAL	TAUX D'ACCES (EN 2015)
COTONOU	53,80%
LES AUTRES CENTRES URBAINS	52,20%
BENIN	53,00%
VOIRIE URBAINE (ORDURES MENAGERES)	55,30%
ASSAINISSEMENT DE BASE	
ALIBORI	56,95%
ATACORA	55,00%
ATLANTIQUE	67,45%
BORGOU	62,65%
COLLINES	59,68
COUFFO	59,55%
DONGA	56,35%
LITTORAL	91,20%
MONO	62,50%
OUEME	69,80%
PLATEAU	63,00%
ZOU	65,95%
BENIN	66,81%

Source : DHAB., Modèle costing OMD dans le secteur eau et assainissement, 2007

Tableau 6 – Taux d'accès en assainissement pour atteindre les OMD au Bénin



Projection des coûts

Pour l'ensemble du secteur, il faudra investir sur la période 2007-2015, environ 460,9 milliards de francs CFA soit 702 millions d'EUR. La fourniture d'eau en milieu rural et semi-urbain nécessite la mobilisation d'un montant total de 173,7 milliards francs CFA ; pour le milieu urbain et périurbain, il faudra mobiliser 178,1 milliards FCFA. Des investissements d'un montant de 109,1 milliards de FCFA environ (soit 166 millions d'EUR) sont nécessaires pour atteindre d'ici 2015 les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le sous-secteur de l'assainissement (ALE et DEGBEVI, 2007).

Le tableau 7 montre que pour atteindre les OMD dans le sous-secteur eau, le Bénin doit investir annuellement sur la période 2007 à 2015, en moyenne un montant de 39,08 milliards FCFA. Le coût total sur cette même période s'élève à 351.793.200.000 FCFA.

Tableau 7 – Estimation des coûts pour l'atteinte des OMD liés à l'eau potable au Bénin (en 1.000 F.CFA)

PARAMETRES	2007	2011	2015	TOTAL	Moy 2007-2015
DEPENSES EN CAPITAL	10 806,2	21 572,6	29 618,6	204 810,2	22 756,7
CHARGES RECURRENTES	6 940,3	15 519,6	24 993,6	146 983,0	16 331,4
TOTAL	17 746,5	37 092,2	54 612,2	351 793,2	39 088,1

Source : ALE et DEGBEDJI (2007)

Tableau 8 – Estimation des coûts pour l'atteinte des OMD liés à l'assainissement au Bénin (en 1.000 F.CFA)

PARAMETRES	2007	2011	2015	TOTAL	MOY 2007-2015
ASSAINISSEMENT DE BASE					
DEPENSES EN CAPITAL	5 360,3	6 456,5	7 746,4	58 481,1	6 497,9
CHARGES RECURRENTES	2 299,5	3 700,9	5 351,2	33 774,9	3 752,8
TOTAL	7 659,8	10 157,4	13 097,6	92 255,9	10 250,7
ASSAINISSEMENT PLUVIAL					
DEPENSES EN CAPITAL	809,4	1 095,9	1 397,6	9 931,4	1 103,5
CHARGES RECURRENTES	126,7	686,2	1 412,2	6 487,9	720,9
TOTAL	936,2	1 782,2	2 809,9	16 419,3	1 824,4
TRAITEMENT DES EAUX RESIDUAIRES					
DEPENSES EN CAPITAL	13,9	15,2	16,8	137,3	15,3
CHARGES RECURRENTES	1,4	7,1	13,4	65	7,2
TOTAL	15,2	22,3	30,2	202,3	22,5
HYGIENE ET EDUCATION					
DEPENSES EN CAPITAL	22	25,5	29,7	230,8	25,6
CHARGES RECURRENTES	0,5	0,6	0,7	5,4	0,6
	22,5	26,1	30,4	236,3	26,3
TOTAL	8 633,7	11 988	15 968,1	109 113,8	12 123,9

Source : ALE et DEGBEDJI (2007)



La feuille de route

Pour ce qui concerne l'alimentation en eau en milieu rural et semi-urbain, les prévisions en termes de taux de desserte pour les OMD ont été réalisées au cours des années 2004, 2005 et 2006. On observe un léger dépassement des objectifs fixés. Par contre en 2002 et 2003 et récemment encore en 2007, les taux de desserte réalisés n'ont pas permis d'atteindre les prévisions pour les OMD. Cependant, les gaps au cours de ces années ne sont pas trop élevés. Le plus fort écart de 1,52% a été enregistré en 2002.

Pour atteindre les OMD en milieu rural dans l'approvisionnement en eau potable, le taux de desserte doit croître de 34,9% à 67,3% sur la période 2002-2015. En 2007, le taux de desserte devrait être de 45,3 et de 48,2 en 2008. L'investissement nécessaire pour réaliser ces performances est de 173,7 milliards FCFA au total. La moyenne annuelle étant de 19,3 milliards entre 2007 et 2015.

Tableau 9 – Evolution des taux de desserte OMD et les taux de desserte réels en milieu rural et semi-urbain

	ANNEE							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
TAUX DE DESSERTE OMD	35,54	36,4	38,97	40,85	43,3	46,7		
TAUX DE DESSERTE REELLE	35	36	39	41	44	46,35		
GAP EN TAUX DE DESSERTE	-0,54	-0,4	+0,03	+0,15	+0,7	-0,39		
	ANNEE							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TAUX DE DESSERTE OMD	49,9	52,04	54,34	56,85	59,4	61,94	64,48	67,3

Source : DG Eau (2007)

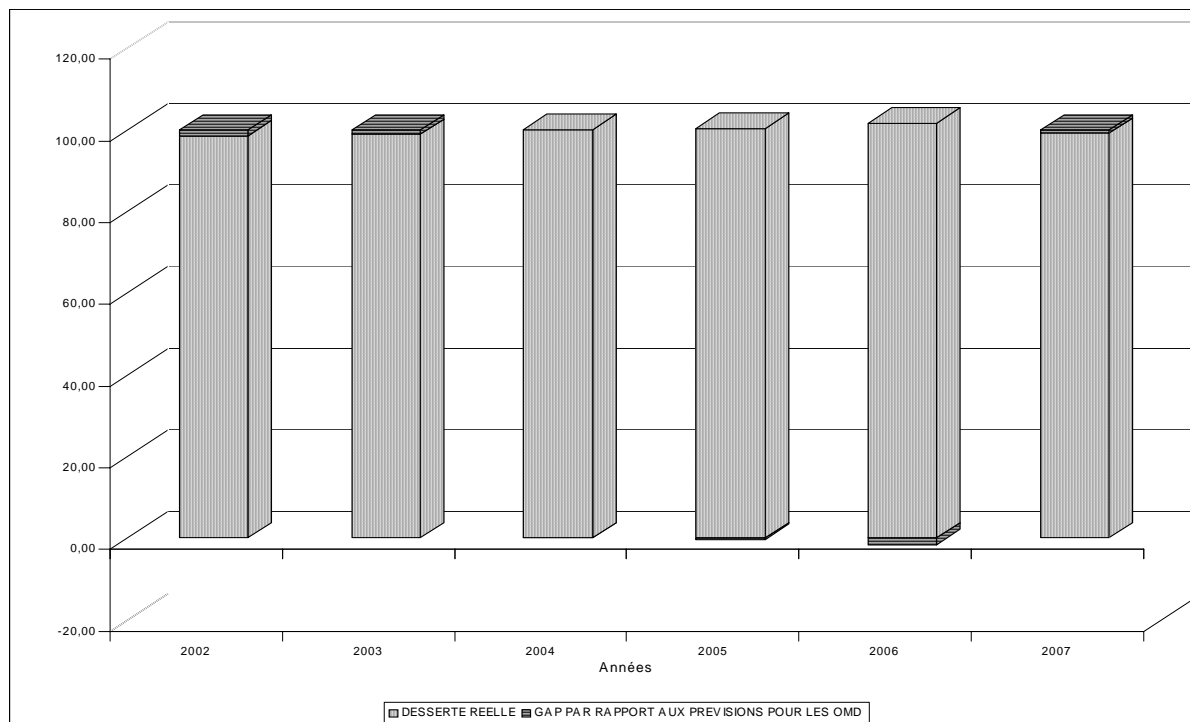


Figure 6 : Satisfaction des prévisions de taux de desserte sur la période 2002-2007 pour l'atteinte des OMD en hydraulique villageoise



2.5.2 LES DEFIS DEMOGRAPHIQUES FACE AUX OMD

En 2002, la population béninoise était estimée à 6.967.914 habitants. En considérant un taux d'accroissement naturel moyen de 2,9%, les données de projection montrent que cette population sera de 10,4 millions d'habitants en 2015.

La population urbaine occupe une proportion de 38,9% avec 64 agglomérations urbaines dont 3 grandes villes (Cotonou, Porto Novo et Parakou), 58 villes secondaires et 3 arrondissements urbains (Godomey et Zinvié, dans la Commune d'Abomey-Calavi et Ekpè, dans la Commune de Sèmè-Kpodji). Les données de 2002 révèlent l'émergence de l'arrondissement de Godomey classé parmi les agglomérations à grande taille avec 153.447 habitants. Est considéré comme agglomération urbaine tout chef lieu de Communes ou tout arrondissement ayant au moins 10.000 habitants et au moins une des infrastructures ci-après : bureau de postes et télécommunications, bureau de recette perception du trésor public, un réseau d'adduction d'eau (SONEB), de l'électricité (SBEE), un centre de Santé, un collège d'enseignement général avec 2^{ème} cycle.

Le taux global d'urbanisation au niveau des Communes ordinaires (exclusif les trois villes à statut particulier) est évalué à 28% selon les données du recensement de février 2002 contre 39% au niveau global. Les taux d'urbanisation varient de 19,7% dans l'Ouémé à plus de 37% dans l'Atlantique et dans l'Atacora. Dans cet ensemble, les trois villes à statut particulier abritent 1.038.471 habitants, soit 39,5% de la population urbaine totale du pays.

Dynamique évolutive des zones de desserte en eau : Implication de la SONEB et la DG Eau pour une meilleure territorialisation

Durant plusieurs années, la structuration du service public de l'eau et de l'assainissement au Bénin avait été faite autour des deux milieux que sont : l'urbain et le rural. La DG-Eau (Ex DGH) avait compétence dans le milieu rural en mettant en œuvre des actions d'hydraulique villageoise ; et la SONEB (ex SBEE) était en charge de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'alimentation en eau potable en milieu urbain. La SONEB avait également pour mission le traitement et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain.

Depuis bientôt 5 ans, cette délimitation des zones d'intervention n'est pas suivie dans la pratique d'un respect des engagements pris. En effet, si pendant longtemps la DG Eau a orienté la politique d'AEP vers les villages, plus petite unité administrative du milieu rural du pays, la SONEB a plutôt ciblée très tôt les villes (anciennes sous préfectures) et autres arrondissements urbains. En réalité, il s'agit plutôt d'agrégats de localités composites relevant à la fois du milieu rural et du milieu urbain. A titre illustratif, la ville de Cotonou, où intervient depuis plusieurs années la SONEB, était constituée en 2002 de 24 localités « rurales », 110 localités semi-urbaines et 8 localités pouvant être déclarées urbaines (voir tableau 10). En 2015, cette même ville (capitale économique du pays) sera constituée (suivant les hypothèses de projection) majoritairement de localités semi-urbaines (contre un nombre égal de localités rurales et urbaines ; environ une douzaine).

Tableau 10 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable de Cotonou

CATEGORIE	ANNEE			
	2002	2008	2010	2015
MILIEU RURAL. POP ≤ 2 000HBTS	24	18	18	13
MILIEU SEMI URBAIN. 2 000 < POP ≤ 10 000	110	115	114	118
MILIEU URBAIN. POP : > 10 000HBTS	8	9	10	11

Source : RGPH3 et projections



Cette occupation du terrain pour le service d'AEP entre SONEB et la DG Eau ; qui ne s'est pas basée sur la plus petite unité caractéristique de chacune des milieux théoriques d'intervention, a tôt fait de créer de grands centres à desservir dans l'AEP en milieu urbain et donc de lourds investissements financiers et techniques que la SONEB n'a pas toujours pu réaliser à temps. C'est ainsi que dans des zones déclarées d'intervention de la SONEB, la DG Eau était également présente.

Un retour à des ouvrages non adaptés dans les milieux urbains

La DG-Eau n'a pas su mettre en œuvre une stratégie claire et harmonieuse qui lui permette d'intervenir efficacement autant en milieu rural qu'en milieu semi-urbain et parfois même urbain. C'est ainsi que des ouvrages simples tels que les FPM sont parfois installés en superposition inadéquate des réseaux SONEB dans des chefs lieux de plusieurs Communes et de plus en plus également dans des centres semi-urbains. On peut citer le cas de certains quartiers périphériques des villes comme Parakou, Natitingou, Djougou. On peut observer l'importance des ouvrages simples abandonnés par les usagers dès qu'une meilleure qualité de service leur est offerte.

Par ailleurs, la répartition initiale entre la SONEB et la DG Eau ne s'est pas inscrite dans une vision prospective d'évolution des agglomérations et c'est ainsi que l'on a tôt fait d'assister à l'émergence de centres semi-urbains et de zones périurbaines consécutive à la poussée démographique, à l'attrait économique exercé par les petites localités et au développement des centres urbains existants.

Ces zones périurbaines abritent notamment une partie importante et en pleine croissance de la population du pays. En 2002, le Bénin comptait environ 1.011 villages ou quartiers de villes semi-urbains et 298 arrondissements (de Communes) semi-urbains. On projette qu'en 2015, le nombre de villages et quartiers de villes semi-urbains passera à 1.648. L'analyse des données de 2008 et 2010 (figure 7) montre un net recul du milieu rural au profit de l'émergence du milieu semi-urbain. L'évolution du milieu urbain est lente même si sa population reste considérablement élevée (en 2015, on comptera 91 localités de plus de 10.000 hbts dont 44 de plus de 100.000 hbts. Cf. tableau 11).

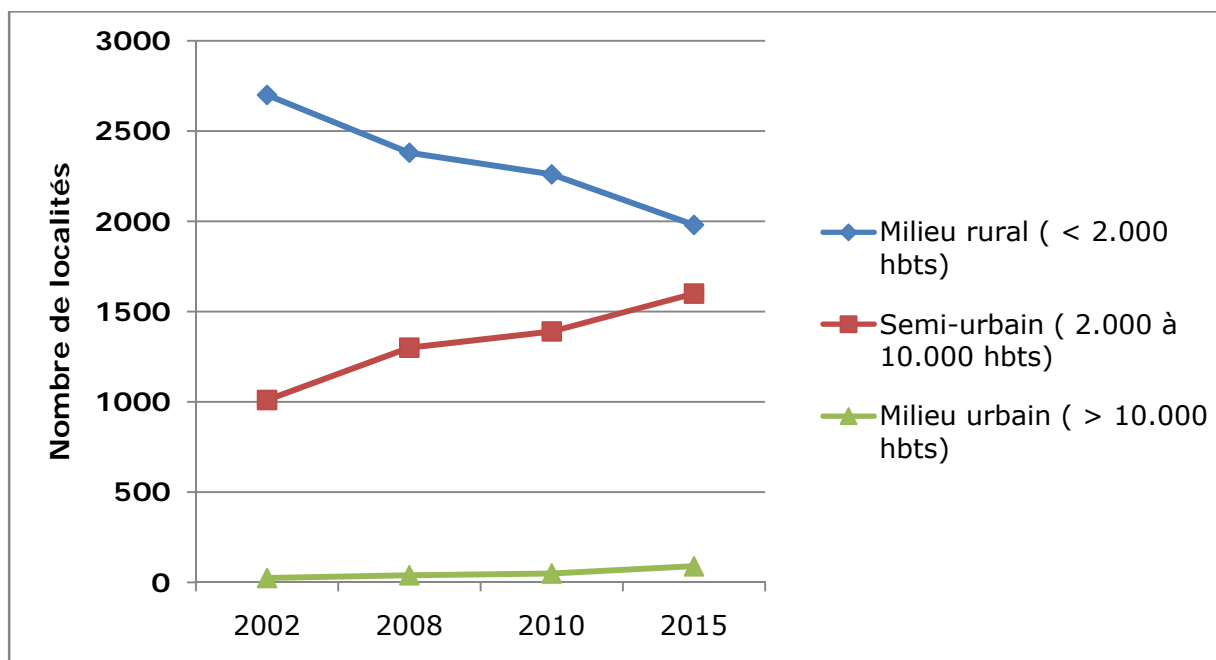


Figure 7 : : Dynamique des zones rurales, semi-urbaines et urbaines au Bénin, sur la période 2002-2015



Tableau 11 – Evolution des zones de desserte en eau potable au Bénin

CATEGORIE	ANNEE			
	2002	2008	2010	2015
1. MILIEU RURAL. POP ≤ 2 000HBTS	2 714	2376	2276	2 016
PETITES LOCALITES. POP ≤ 250HBTS	47	31	24	19
CENTRES DE 250HBTS ≤ POP ≤ 2 000HBTS	2 667	2 345	2 252	1 997
ARRONDISSEMENT POP ≤ 2 000HBTS	2	1	1	0
2. MILIEU SEMI URBAIN.	1 011	1 335	1 425	1 648
ARRONDISSEMENT 2 000 < POP ≤ 10 000	298	232	213	172
3. MILIEU URBAIN. POP : > 10 000HBTS	30	44	54	91
GRANDES VILLES (COMMUNE) POP PLUS DE 100 000HBTS	14	29	33	44
VILLES SECONDAIRES (COMMUNE) POP 15 000 A 100 000HBTS	63	48	44	33
ARRONDISSEMENT POP : > 10 000HBTS	246	313	332	374

Source : RGPH3 et projections

On distingue ainsi : le milieu urbain, le milieu rural mais aussi des centres intermédiaires à ces deux extrêmes que sont les zones semi-urbaines et les zones périurbaines (ou la périphérie des grandes villes ou centres urbains).

Les nouvelles zones (le semi-urbain et le périurbain) étaient devenues des zones de non droit puisque ne dépendant légalement d'aucune des deux institutions en charge du secteur et la notion de milieu urbain pose des difficultés d'interprétation, surtout dans le cas des bourgs ruraux et les zones périurbaines.

Tableau 12 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable dans la municipalité de Parakou

CATEGORIE	ANNEE			
	2002	2008	2010	2015
MILIEU RURAL. POP ≤ 2 000HBTS	15	11	11	7
MILIEU SEMI URBAIN. 2 000 < POP ≤ 10 000	24	26	26	29
MILIEU URBAIN. POP : > 10 000HBTS	2	4	4	5

Source : RGPH3 et projections

Tableau 13 – Evolution des différentes zones de desserte en eau potable dans la municipalité de Porto-Novo

CATEGORIE	ANNEE			
	2002	2008	2010	2015
MILIEU RURAL. POP ≤ 2 000HBTS	46	42	40	39
MILIEU SEMI URBAIN. 2 000 < POP ≤ 10 000	34	37	39	39
MILIEU URBAIN. POP : > 10 000HBTS	3	4	4	5

Source : RGPH3 et projections



Un difficile héritage pour les nouveaux maîtres d'ouvrage

Avec l'avènement de la décentralisation et le recentrage des actions sectorielles sur les OMD, on a assisté à un remodelage quasi-unilatéral des anciennes zones d'intervention par d'un côté la SONEB et de l'autre la DG Eau. C'est ainsi que la SONEB n'intervient plus dans tous les chefs lieux des Communes à cause d'un critère complémentaire d'installation des ouvrages d'électrification de la SBEE, qui frappe plusieurs d'entre eux. Certaines zones urbaines ont été délaissées par l'institution. Certains maires des Communes rurales ont exprimé des frustrations par rapport à l'approvisionnement en eau potable dans les zones plutôt urbaines dans leur Commune.

Pour remédier à cette situation, la DG Eau, avec l'appui des PTF a créée le programme « Initiative Eau », qui vise à desservir au moyen d'adductions d'eau villageoises (AEV), 500 agglomérations en milieu semi-urbain qui ne sont pas couvertes par le plan d'investissement de la SONEB. On assiste ainsi à une extension du champ d'intervention de la DG Eau qui a pris en charge plusieurs zones délaissées par la SONEB pour les faire bénéficier d'AEV. On peut citer notamment les villes de Karimama, Gogounou et Coby (construction d'AEV en cours).

Désormais, l'allocation des ouvrages hydrauliques se fait comme suit :

- ◆ construction des AEV par la DG Eau, dans les centres semi-urbains et les zones rurales d'au moins 2.000 hbts ;
- ◆ implantation des FPM et PM par la DG Eau, dans les localités dont la taille de population est située entre 2.000 et 250 hbts (en comptant 1 EPE par 250 habitants) ;
- ◆ extension du réseau de la SONEB dans plusieurs centres urbains et dans les villes secondaires.

Cette nouvelle situation est porteuse des constats de controverse suivants :

Les zones périurbaines ne sont pas suffisamment pris en compte

Une problématique quasi permanente qui a été soulignée par l'ensemble des acteurs locaux et de façon constante lors des concertations dans le processus d'élaboration du Livre Bleu reste l'approvisionnement des zones périurbaines. Un peu partout, le réseau SONEB est ancien, vétuste et limité dans les premiers quartiers. La SONEB n'a pas eu la possibilité pendant plusieurs années, d'intervenir sur son ancien réseau. Au-delà de la question de financement, elle ne dispose pas de plan de développement des réseaux pouvant s'articuler au plan d'urbanisme des villes. Pour les acteurs locaux, la SONEB ne semble pas encore beaucoup intéressée par ces zones. Pourtant, la stratégie d'AEP en milieu urbain prévoit que celles-ci soient prises en compte notamment grâce à l'installation de compteurs principaux et la délégation du service aux communautés ; l'installation de bornes-fontaines ou encore l'organisation et l'encadrement des revendeurs d'eau.

Une prolifération de PEA privés

Rencontrés initialement dans les départements de l'Ouémé/Plateau, les PEA privés se répandent dans des proportions insoupçonnées. On les retrouve actuellement à Cotonou, Abomey-Calavi, et ils s'étendent progressivement à l'ensemble du pays se situant présentement à hauteur de la ville de Bohicon et dans plusieurs localités des départements du Mono et du Couffo. Ils constituent une réponse locale à un service public d'eau potable insuffisant dans les centres semi-urbains et urbains du point de vue de l'implantation d'ouvrages hydrauliques conventionnels par les institutions en charge du secteur.



Pour un approvisionnement adéquat en eau potable des zones rurales, urbaines, semi-urbaines et périurbaines, il paraît important de mettre en place des mécanismes fiables de concertation, de collaboration et de négociation entre les Communes et les institutions en charge du secteur (SONEB et DG Eau). Mais, l'attention devrait être portée sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable spécifique aux centres semi-urbains qui sont en train de pousser au détriment des zones rurales. Les interventions doivent s'inscrire dans une certaine vision de développement tant démographique, économique que d'urbanisation progressive de ces localités du pays. Elles doivent être, en conséquence, bien harmonisées entre les structures d'exécution (notamment le secteur privé qui reste à promouvoir), planifiées et bénéficier de moyens subséquents.

2.6 DYSFONCTIONNEMENT ET INEGALITES DANS L'ACCES AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Les dysfonctionnements et les inégalités d'accès aux services d'eau potable et d'assainissement sont mis en évidence par le croisement des données nationales avec les informations recueillies lors des concertations avec les acteurs locaux et leur confrontation avec des résultats d'enquêtes auprès des usagers.

2.6.1 FAIBLE CONCORDANCE ENTRE LES APPRECIATIONS DES POPULATIONS ET LES BASES STATISTIQUES OFFICIELLES

Les avis recueillis sur le terrain montrent aisément que les perceptions des acteurs locaux sur la desserte et l'accès ont connu des changements positifs. Pour la plupart des acteurs, l'eau potable était rare il y a encore cinq ans. Il fallait parcourir des kilomètres avant d'avoir de l'eau. La corvée d'eau était le travail quotidien des femmes et de certains enfants. Les hommes, bidons sur leur vélo vont à la recherche de l'eau.

Depuis la construction des ouvrages d'approvisionnement en eau potable, le ver de Guinée a fortement régressé. Les cas d'épidémies de diarrhée, de choléra sont devenus rares. Cette tendance est moins nette dans les départements du Nord (enquêtes département Ouémé/Plateau ; 2008).

Encart 5 : *Propos d'un chef de ménage au sujet des changements obtenus*

Il y a quelques années (2 ou 3 ans) ma femme passait peu de nuits entièrement à la maison. La recherche de l'eau prenait une bonne partie de sa journée. A chaque passage, elle avait droit à une bassine. L'eau est devenue une denrée rare, très rare. Lorsqu'elle en ramenait, on se limitait strictement et uniquement à la boisson et non à d'autres usages. Depuis que le service d'hydraulique villageoise a construit des forages dans les villages, les problèmes d'eau ont sensiblement diminué. Actuellement, ma femme fait moins de distance et moins de corvée d'eau.

Alors sur la base des ratios définis par la DG-Eau, le taux moyen de desserte au niveau national est de 46%. Ce taux cache en réalité d'importantes disparités entre les départements les mieux desservis, l'Atacora et les Collines avec un taux de couverture théorique de 59% et celui le moins desservi, l'Ouémé dont les besoins en eau potable ne sont couverts qu'à 19%.

L'enquête sur la corruption et la gouvernance au Bénin (CERTI, 2007) rapporte que l'eau potable apparaît nettement comme la première des préoccupations de l'ensemble des enquêtés. Les résultats de cette étude diagnostique indiquent que pour 56% des ménages, un mauvais accès à l'eau potable constitue un « problème sérieux » classé au



6^{ème} rang des 10 problèmes les plus préoccupants auxquels ils sont confrontés dans le pays. Le fonctionnement de ce service public du point de vue de la qualité générale et de l'intégrité est d'ailleurs désapprouvé par plusieurs ménages (26% des ménages enquêtés).

De façon globale, 70,6% de la population a accès à une source d'eau potable. Ce taux est de 82,2% en milieu urbain contre 62,8% pour le milieu rural. Il y a encore 9% des ménages qui continuent de s'approvisionner en eau de boisson à une source insalubre (rivière, mare ou marigot).

La disponibilité du service est bien reconnue. 53% des personnes interrogées la jugent satisfaisante. Le pourcentage de personnes non satisfaites est très élevé (57%) chez les personnes habitant dans la région septentrionale du pays et chez celles qui ont de très mauvaises conditions de vie (62%).

Tous les acteurs locaux ont reconnu que l'eau assure les fonctions sociales et économiques importantes. Malgré les améliorations de la desserte, les usagers se retrouvent dans une stratégie de survie qui oblige à une forte limitation des volumes d'eau consommés. Le faible niveau de revenu ne permet pas une amélioration substantielle des conditions de vie des populations. Cette situation se traduit par la persistance de la pauvreté qui a pour conséquence, l'incapacité de :

- ☑ 18% des personnes enquêtées de participer à l'investissement initial pour la construction des ouvrages d'AEP ;
- ☑ 33% des ménages enquêtés de payer à plein temps l'eau ;
- ☑ 78% des ménages enquêtés de construire des ouvrages d'assainissement de base ;
- ☑ 52% de s'abonner aux structures de pré-collecte des ordures ménagères.

Des résultats des investigations sur le terrain, on peut établir que les communautés rurales et urbaines ont conscience que l'amélioration de leur santé est en forte corrélation avec l'approvisionnement en eau potable y compris l'hygiène de l'eau. Cependant, cette conscience sur l'importance de l'hygiène et de l'assainissement n'est pas encore suffisante pour déclencher les changements de comportements adéquats.

Encart 6 : *Propos d'un chef de ménage attaché à l'hygiène de l'eau*

L'eau, comme l'homme, s'habille. L'eau s'habille doublement. Elle est en contact direct avec le récipient qui la contient et en même temps avec l'environnement dans lequel se trouve le récipient. L'habit de l'eau, c'est l'environnement dans lequel elle est directement et indirectement en contact. Alors elle doit être précieusement gardée pour maintenir sa qualité depuis la source de son prélèvement. L'habit de l'eau est encore plus précieux que celui de l'homme.

Selon l'EBSB III, près de deux tiers des ménages (62%) ne disposent d'aucun type de toilettes (contre 67% en 2001), alors que seulement 4% utilisent des *latrines ventilées* et 6% des *latrines non ventilées*. Le milieu de résidence met en évidence des écarts importants puisque, en milieu rural, la grande majorité des ménages (81%) ne dispose pas de toilettes. En milieu urbain par contre, plus de la moitié des ménages (66%) ont déclaré disposer de toilettes.

Considérant le type de toilette utilisé par le ménage, on constate que la prévalence de la diarrhée est bien plus faible parmi les enfants de ménages possédant des toilettes améliorées ou privées que parmi les enfants de ménages qui utilise des toilettes non améliorées ou Communes (6% contre 9%). La grande majorité des femmes (68%) vivent dans des communautés où il n'existe pas de lieux de toilettes déterminés et seulement 1% des femmes vie dans un milieu où l'on dispose de W.C. modernes, 13%



des femmes dans les communautés avec des latrines améliorées et 14% dans les zones avec des fosses rudimentaires. La non-disponibilité de toilettes est remarquable en milieu rural (89% contre 39% en milieu urbain) et même à Cotonou, 13% des femmes ne disposent pas de toilettes.

2.6.2 UN ACCES REEL AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT QUI CONTRASTE AVEC LA DESSERTE

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement dépend de la capacité des ménages à s'offrir ce service. Des estimations de terrain montrent que l'eau potable est faiblement consommée dans certaines localités. C'est le cas par exemple du village de Sinakpagourou dans la Commune de Kouandé où les estimations faites à partir du volume d'eau vendu donne une consommation moyenne de 1,3 l/jour/habitant. Cela est due au fait que l'eau potable est utilisée principalement pour les besoins d'eau de boisson et de cuisson. En effet, près de 70% des personnes interrogées consacrent l'eau potable à un usage exclusif de boisson et de cuisine. Cet usage de l'eau est observé en milieu urbain, où la consommation moyenne des abonnés facturés à la première tranche est de 4 litres / habitant par jour (GFI Umwelt, 2006). Ces abonnés représentent 49% du total des abonnés. Cette accessibilité limitée est due selon les localités, à la démographie, à l'éloignement du point d'eau, au faible revenu de certaines populations, à la fréquence et durée des pannes.

Le temps de la corvée d'eau constitue un facteur clé dans l'utilisation réelle de l'eau. Il a été constaté que 21% des ménages béninois mettent plus de 30 minutes pour s'approvisionner en eau de boisson. Plus de trois femmes sur cinq (62%) vivent dans des communautés non reliées à un réseau de distribution d'eau (EDSB III).

Les dysfonctionnements auxquels les ouvrages sont sujets limitent l'accès des populations aux services d'eau potable et d'assainissement. Les ruptures de service, les faibles taux de pression créent forcément un accès réel qui est plus faible que la desserte théorique.

Les systèmes autonomes actuels d'évacuation des eaux usées et des excréta sont générateurs de pollution des nappes phréatiques et de maladies hydriques dans les zones écologiquement fragiles comme par exemple le long du littoral (Cotonou, Sèmè-Podji, Grand-Popo...) et les zones humides.

La pollution induite par l'insalubrité et l'évacuation inadéquate des eaux usées et des excréta a été révélée dans le champ de captage d'eau de la SONEB de Godomey et dans le village universitaire Zogbadjè du Campus d'Abomey Calavi. En effet, il a été noté une forte pollution de l'ensemble des puits captant la nappe phréatique. Ce qui réduit sans doute le taux d'accès à l'eau potable.

Dans la quasi-totalité des cas (94%), les ménages ne disposaient d'aucun dispositif de lavage des mains. Bien qu'élevée partout, cette proportion est légèrement plus faible à Cotonou (86%). On constate que dans seulement 26% des cas, les mamans ont traité les selles des enfants de manière hygiénique et seulement 28% des mères se lavent les mains chaque fois que cela est nécessaire. L'utilisation d'ouvrages améliorés, le niveau d'instruction et le degré de pauvreté des femmes ont une incidence directe sur l'adoption des pratiques d'hygiène. Ainsi, pour les enfants vivant dans un ménage disposant de toilettes améliorées et privées, la proportion de femmes adoptant de bonnes pratiques d'hygiène atteint 73%.

De même, pour 78% des enfants dont la mère a un niveau secondaire du 2^{ème} cycle, les selles sont évacuées de manière hygiénique. Cette proportion est également très élevée parmi les enfants dont le ménage est classé dans le quintile le plus riche (75%).



Il y a un fort besoin d'assainissement des bases statistiques du secteur eau et assainissement. En effet, l'analyse des données de la BDI montre que l'estimation des différents indicateurs s'appuie sur la population globale de la Commune au lieu de prendre les zones rurales d'intervention. Ce qui sous-évalue les taux de couverture pour les centres semi-urbains.

De façon plus générale, on considèrera les points suivants :

- ◆ la non-prise en compte des ouvrages tels que les postes d'eau autonomes réalisés par les privés. Nonobstant la qualité de l'eau servie par ces opérateurs privés, ils assurent un service important qu'on peut relever comme le confort de puisage et le gain de temps par rapport aux ouvrages FPM ;
- ◆ les conditions dans lesquelles la situation zéro a été réalisée ne permettent pas d'obtenir des données fiables. En effet, les agents enquêteurs étaient rémunérés sur la base du nombre d'ouvrages recensés ;
- ◆ l'actualisation de la BDI ;
- ◆ le ratio un point d'eau pour 250 personnes n'est pas adapté à toutes les localités du pays et crée une exclusion dans l'accès à l'eau surtout dans les régions à habitat dispersé et les hameaux ;
- ◆ les communautés qui sont confrontées actuellement à la difficulté de mobilisation des ressources pour payer la contrepartie nécessaire aux investissements dans la réalisation des ouvrages.

En assainissement, il n'existe aucun système de capitalisation des données. On peine à trouver la réalisation des acteurs (PTF) dans les documents officiels qui sont censés faire la situation de l'assainissement à l'échelle nationale. Les statistiques de recensement ou de l'enquête démographique et de santé sont souvent citées dans les documents officiels.

Au regard de tout ce qui précède, deux actions urgentes s'imposent :

- ◆ la délimitation du périmètre d'intervention de l'hydraulique rurale pour estimer la population à desservir ;
- ◆ une meilleure coordination entre la DG-Eau et la SONEB pour redéfinir les bases statistiques. Un groupe de travail (DG-Eau, SONEB) a été créé à ce propos.

2.7 FINANCEMENT DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT

2.7.1 COUT UNITAIRE DES OUVRAGES ET REPARTITION DES CHARGES DE FINANCEMENT

Eau en milieu urbain et périurbain

Le financement du développement du secteur est multiforme, associant les contributions des pouvoirs publics (Etat et Communes), des partenaires au développement, des institutions financières et de la société d'eau et même des abonnés. Ainsi selon les types de besoins, on peut avoir des abonnements collectifs (cas des extensions vers des agglomérations semi-urbaines dont la distribution est gérée par l'association des usagers d'eau) et des abonnements individuels.

L'examen de la stratégie actuelle du financement du secteur eau et assainissement révèle que :



- Les investissements lourds de la SONEB, ainsi que la moitié des dépenses d'investissement pour le raccordement des ménages, sont à la charge de l'Etat. Cette part est supportée à 68% par les prêts et dons consentis par la SONEB auprès des banques d'investissements et des partenaires financiers.
- L'autre moitié du coût de raccordement au réseau de la SONEB, ainsi que les dépenses liées à la consommation d'eau potable sont à la charge des ménages.

Sur cette base, la vision dans le secteur est de rendre l'eau moins chère aux populations qui jusqu'ici en supportant presque la totalité des coûts du raccordement. L'objectif quantitatif associé à cette vision serait de réduire la part des ménages à environ 30% avec une contribution extérieure atteignant les 70% en 2015.

Le financement des investissements provient du pouvoir public (Etat, Communes éventuellement), des banques de développement et des partenaires au développement pour les installations de base (forages, adductions d'eau, usines d'eau, stockage, réseaux de distribution) à travers des crédits et dons. La SONEB assure le financement des investissements de maintenance et de renouvellement des équipements électromécaniques, à travers ses ressources propres.

Eau en milieu rural et semi urbain

Le cadre stratégique actuel du sous-secteur est la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu rural pour la période 2005-2015 adoptée par le Gouvernement du Bénin en 2005. Elle prend en compte les mutations du cadre politique et institutionnel au Bénin, notamment la décentralisation.

A cet effet, les dépenses d'investissement pour la construction de nouvelles infrastructures d'eau potable et la réhabilitation d'infrastructures défectueuses, les coûts de gestion des ressources en eau et de renforcement de capacités sont à la charge de l'Etat et s'évaluent à 67,3%. Les communautés bénéficiaires (les ménages) quant à elles, prennent en charge les coûts d'exploitation et de maintenance qui représentent environ 32,7% des charges (ALE et DEGBEVI, 2007).

Coût unitaire des installations

Les coûts unitaires actuellement utilisés par la DG Eau dans ses activités de programmation sont basés sur les coûts réels engagés dans le cadre de précédents contrats avec des entreprises nationales. Le tableau 14 fournit quelques détails.

Tableau 14 – Coût unitaire moyen par type d'ouvrage d'eau de la DG Eau

INSTALLATION	COÛT EN FCFA
FORAGE EQUIPE D'UNE POMPE MANUELLE	5 950 000
PUITS MODERNE	7 500 000
ADDUCTION D'EAU VILLAGEOISE (AEV)	75 500 000
REHABILITATION DE FORAGES AVEC POMPE MANUELLE	1 600 000
REHABILITATION D'AEV	20 750 000
PEA (« POSTE D'EAU AUTONOME »)	22 600 000

Source : DG-Eau ; 2007



2.7.2 LES MECANISMES DE FINANCEMENT

Le financement du secteur de l'approvisionnement de l'eau en milieu rural est essentiellement assuré par des ressources extérieures. La dotation du budget national pour financer le secteur reste faible. Elle varie autour d'une proportion moyenne de 28% des budgets pour le secteur (tableau 15). Néanmoins, la composante financée par le budget national a enregistré une hausse au cours des dernières années, plus particulièrement après l'introduction des BPO.

D'après le rapport du FAD (2004), sur la période 1993 à juin 2004, le secteur de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement au Bénin a bénéficié d'investissements d'un montant total de 65,22 milliards de FCFA, financé à hauteur de 76% par les bailleurs de fonds et 24% par le budget national.

Tableau 15 – Répartition des sources de financement de l'hydraulique villageoise (en %)

Financement	Année					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Intérieur	27	30	34	22	25	32
Extérieur	73	70	66	78	75	68
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Revues BPO

L'Etat peut encore faire des efforts car, suivant le tableau 16, on s'aperçoit que la part du budget national effectivement consacrée annuellement à l'hydraulique villageoise est encore modique (en moyenne seul 0,44% des dépenses publiques sont consacrées à l'hydraulique villageoise).

Tableau 16 – Evolution du financement de l'hydraulique villageoise dans les dépenses publiques

FINANCEMENT (MILLIONS F.CFA)	ANNEE					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES	373 618	417 437	455 888	467 295	462 329	622 841
DEPENSES PUBLIQUES DANS L'HYDRAULIQUE VILLAGEOISE	1 897	2 311	2 204	1 450	1 790	2 575
PART DES DEPENSES PUBLIQUES INVESTIES DANS L'HYDRAULIQUE VILLAGEOISE (%)	0,51	0,55	0,48	0,31	0,39	0,41

Source dépenses publiques nationales : SIGFIP-Bénin (28 février 2008)

En analysant le tableau précédent, on note une augmentation considérable et soutenue du niveau des dépenses publiques au Bénin (augmentation moyenne de 11% l'an sur la période 2002 – 2007). Par contre, la part des dépenses publiques consacrée au secteur de l'hydraulique villageoise est plus variable, avec des années de forte régression.

Pour atteindre les OMD, on estime que le Bénin a besoin de 30 milliards de F.CFA par an pour l'approvisionnement en eau potable (45,7 millions d'EUR) et de 11,8 milliards de dollars par an pour l'assainissement (18 millions d'EUR).

La chaîne de dépenses publiques est en pleine évolution avec une déconcentration de l'exécution de la presque totalité des opérations au niveau départemental. Les modalités d'allocation directe de ressources aux Communes restent encore à construire.



Une stagnation des budgets consommés pour l'AEP rural

On ne note pas une nette tendance d'augmentation des budgets consommés en hydraulique villageoise (figure 8). Deux périodes sont caractérisées par une légère augmentation des montants réellement consacrés au sous-secteur ; la période 2002-2003 et celle de 2006 à 2007. Au cours de la période intermédiaire de 2003 à 2004, le budget consommé a carrément chuté très sensiblement. Passant d'une valeur initiale de 7.641 millions FCFA à 6.507 millions FCFA ; soit un recul de -15% (figure 8), équivalent à un montant de 1.134 millions FCFA. Ces observations indiquent qu'on assiste à une sorte de stagnation des budgets consommés dans le sous-secteur autour d'une valeur moyenne de 7 à 8 millions FCFA.

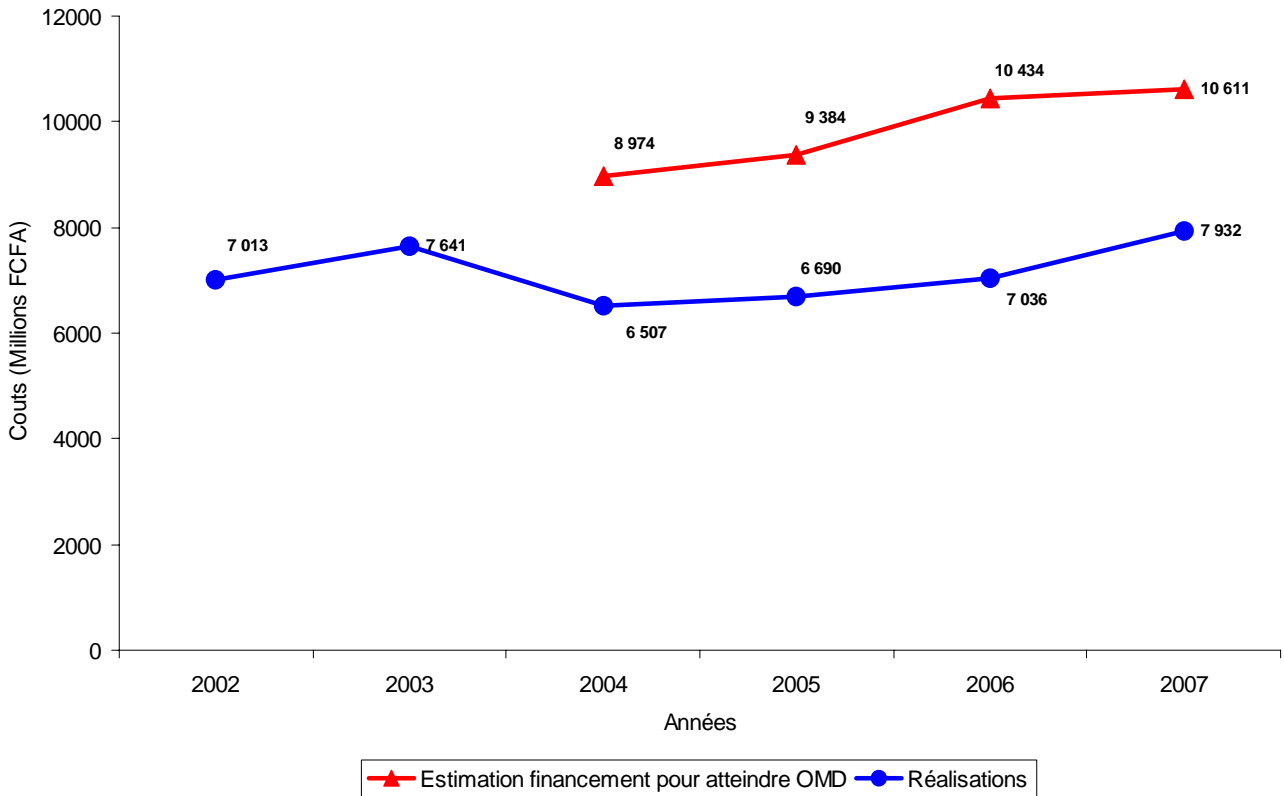


Figure 8 : Evolution des paiements réalisés et des coûts estimés pour l'atteinte des OMD en hydraulique villageoise

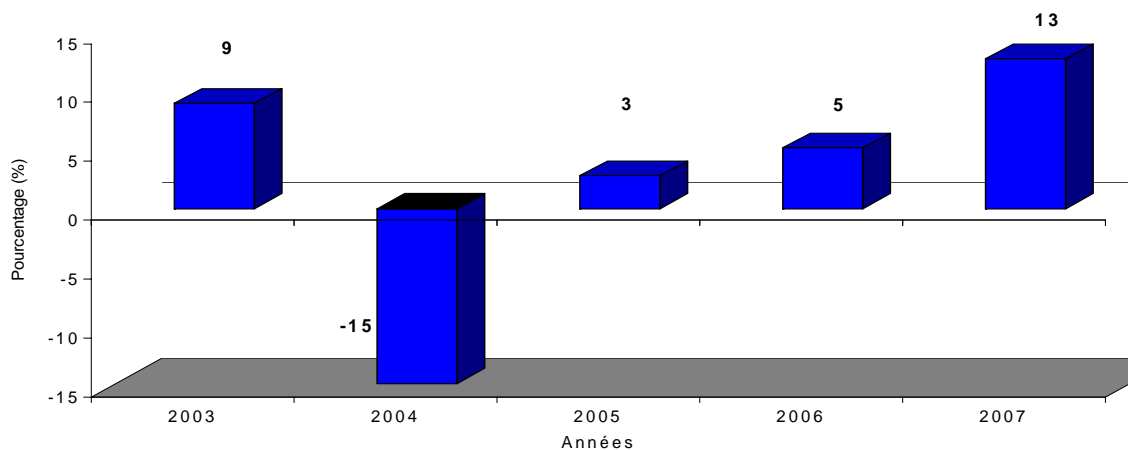


Figure 9 : Evolution relative des paiements réalisés en hydraulique villageoise



Une analyse des deux courbes de la figure 8 montre un écart très remarqué d'une année à une autre entre les prévisions de financement des OMD et les budgets consommés dans l'AEP en milieu rural. En 2007, cet écart est beaucoup plus important que ne le montre le graphique. La prévision OMD en tenant compte des déficits de financement accumulés les années antérieures devient 13,7 milliards FCFA (au lieu des 10,6 milliards estimés initialement pour l'année 2007).

De faibles taux de consommation budgétaire et une absence d'harmonisation entre les dépenses réalisées et les prévisions OMD

Au-delà du dynamisme reconnu au sous-secteur AEP en milieu rural, un constat majeur a été relevé ces trois dernières années : il s'agit d'une stagnation des capacités de consommation de crédits, malgré la démultiplication des guichets opérationnels et la réduction des délais de passation de marché. Ainsi, les dépenses sur le BPO se sont limitées à 55% en 2005 et ce taux a baissé progressivement à 46% et 36% en 2006 et 2007.

Tableau 17 – Evolution des dotations et dépenses dans l'hydraulique villageoise

Poste	Unité	Année					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Besoins OMD	Million CFA	N/A	N/A	8.974	9.384	10.434	10.611
Réalisations	Million CFA	7.013	7.615	6.507	6.690	7.036	7.932
Intérieur	Million CFA	1.897	2.311	2.204	1.450	1.790	2.575
Extérieur	Million CFA	5.116	5.305	4.303	5.240	5.246	5.357
Intérieur	%	27%	30%	34%	22%	25%	32%
Extérieur	%	73%	70%	66%	78%	75%	68%
Dotations	Million CFA	7.441	5.777	5.936	12.146	15.400	21.768
Intérieur	Million CFA	N/A	2.565	3.006	2.715	3.600	3.804
Extérieur	Million CFA	N/A	3.212	2.930	9.432	11.800	17.964
Intérieur	%	N/A	44%	51%	22%	23%	17%
Extérieur	%	N/A	56%	49%	78%	77%	83%
Consommation	%	94%	121%	110%	55%	46%	36%
Intérieur	%	N/A	90%	73%	53%	50%	68%
Extérieur	%	N/A	165%	147%	56%	44%	30%

Source : Nos calculs sur base des données des Revues Annuelles ; DG Eau

La figure 10 montre que sur la période 2005-2007, le secteur n'a pas consommé la totalité des financements mis à disposition. Ceux-ci lui étaient pourtant nécessaires pour optimiser les efforts vers la réalisation des prévisions annuelles pour atteindre les OMD.

Les résultats semblent prendre le contre-pied des raisons avancées pour justifier les faibles taux de consommation budgétaire dans les rapports d'exécution des BPO (en l'occurrence les rapports d'exécution des BPO de 2003 et 2005). En effet, les raisons évoquées dans ces documents sont liées plus aux difficultés de programmation qu'aux difficultés de consommation. Défendant ainsi l'idée d'une surestimation des prévisions lors de l'élaboration des BPO. Or, la figure 8 montre bien que les réalisations sont éloignées des prévisions des OMD. Les prévisions des BPO ne sauraient donc être irréalistes. Dans le même temps, des financements sont disponibles (figure 9 et 10) pour optimiser les efforts et auraient du être utilisés.

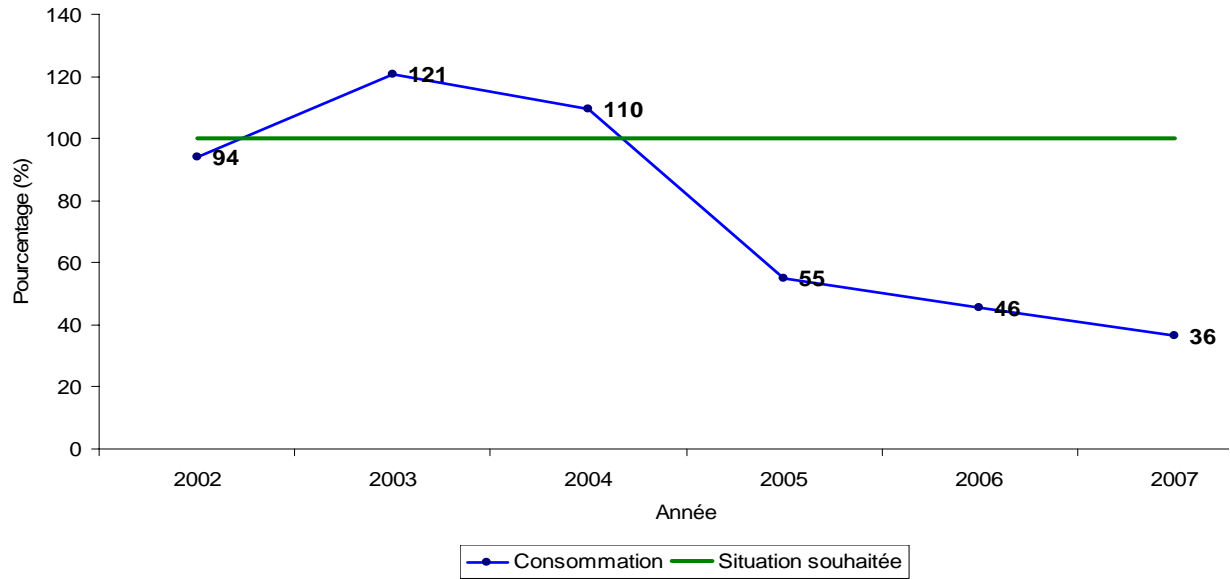


Figure 10 : Evolution du taux de consommation budgétaire en hydraulique villageoise entre 2002 et 2007

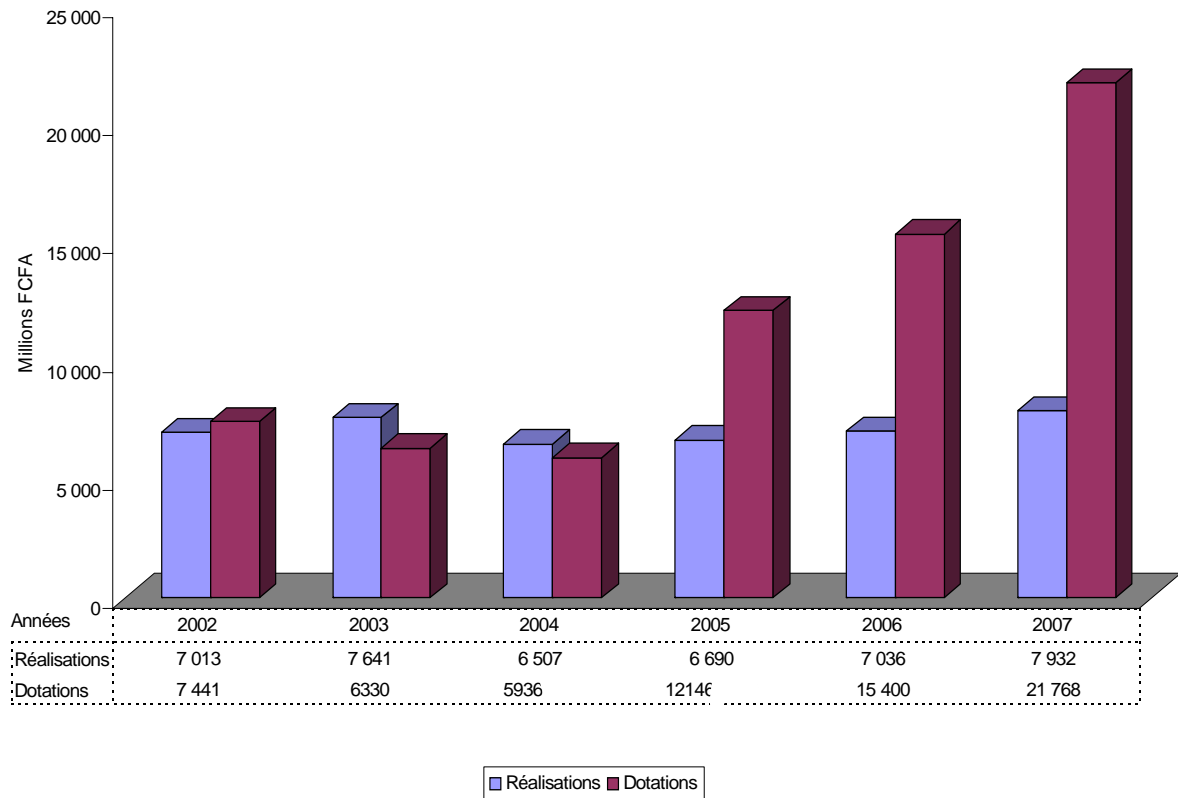


Figure 11 : Evolution des dépenses prévues et des dépenses réalisées en hydraulique villageoise entre 2002 et 2007

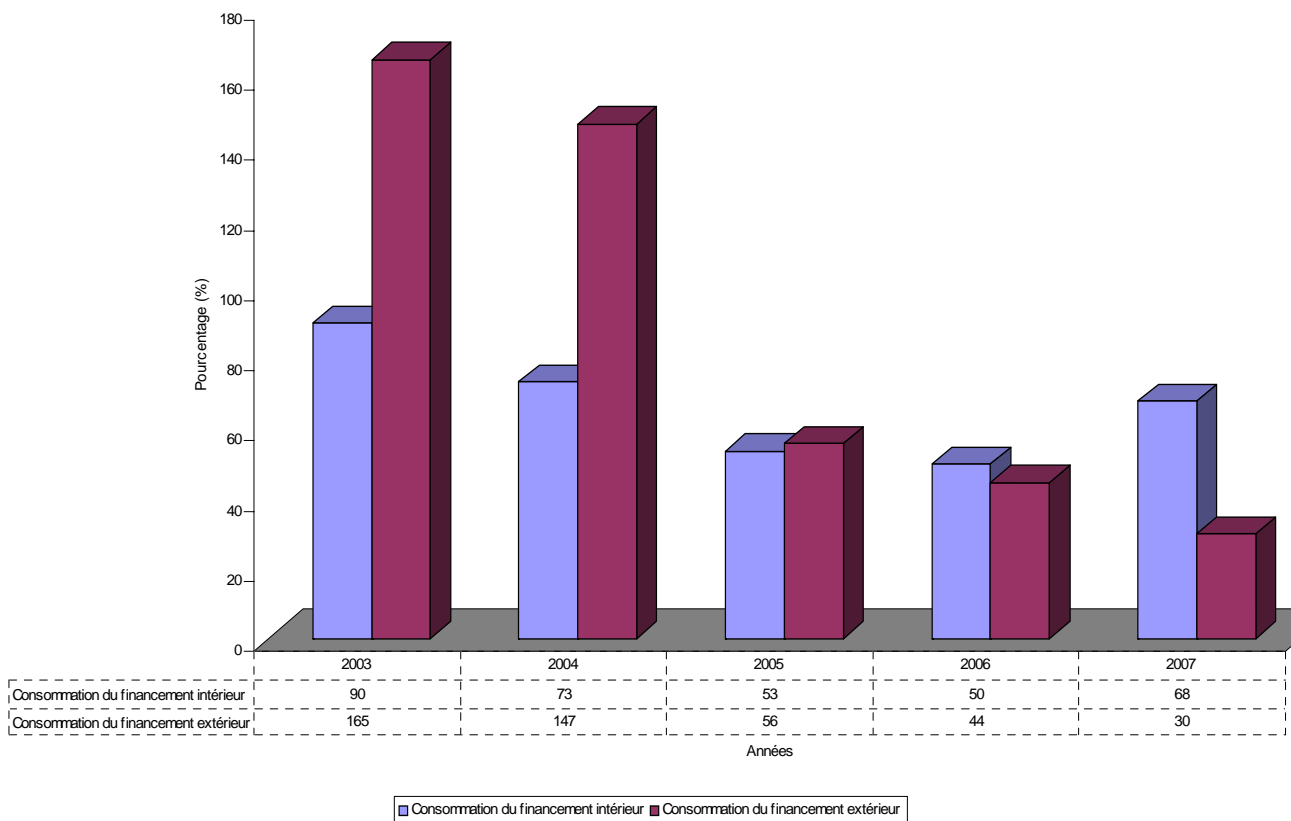


Depuis l'année 2005 : une tendance à la consommation prioritaire du budget national

La figure 12 montre qu'il existe des difficultés à consommer la totalité des ressources extérieures mobilisées (programmation, gestion administrative du travail, circuit des dépenses, passation des marchés). On constate en effet qu'en 2005, le taux de consommation du budget extérieur avoisine sensiblement le taux de consommation du budget intérieur. On explique cette situation par le retard pris pour satisfaire certaines exigences des partenaires (ouverture du compte relais dans les structures financières bien indiquées – Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et au Trésor Public). Sur les deux années qui ont suivies, les taux de consommation du budget intérieur ont largement surpassé ceux du budget extérieur. On enregistre même un écart de plus de 35 points en 2007.

Ces constats imposent de procéder à une meilleure répartition des ressources disponibles de manière à exploiter prioritairement les ressources extérieures. Il faudra également veiller à réaliser de bons taux de consommation à la fois sur le budget extérieur que sur le budget intérieur. Les indicateurs de performance du secteur doivent intégrer également la capacité de consommation du budget.

Figure 12 : Evolution comparée des taux de consommation des budgets nationaux et extérieurs en hydraulique villageoise entre 2003 et 2007





Des retards importants pour l'assainissement

Les mécanismes spécifiques pour le financement de ***l'AEP en milieu urbain*** relèvent d'initiatives en cours d'exécution. La réalisation des travaux neufs est fortement tributaire de la mobilisation des ressources financières additionnelles externes à la compagnie SONEB.

Depuis la première conférence africaine sur l'assainissement (AfricaSan) tenue en 2002 en Afrique du Sud, la part du financement assurée par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour ***l'assainissement*** s'est accrue. Le budget de la DHAB est passé de moins d'un milliard en 2002 à 1,6 milliard en 2005 (WSP et DHAB, 2008). Cet accroissement, bien que substantiel, est très en deçà des besoins pour l'atteinte des OMD en matière d'hygiène et d'assainissement estimés à environ 5 milliards par an seulement pour la promotion des ouvrages d'évacuation des excréta et de l'hygiène (WSP et DHAB, 2008). Aussi, le BPO est-il encore dans un état embryonnaire et non encore systématisé. Il ne parvient pas encore à faciliter la mobilisation des ressources en vue de l'atteinte des OMD. Cela explique la faiblesse des ressources allouées au secteur par les partenaires techniques et financiers. L'allocation du budget national est encore trop faible et peu significatif. C'est moins de 2% du budget du secteur de la santé qui est affecté à l'hygiène et à l'assainissement. L'analyse du financement des activités du secteur de l'assainissement en 2006 montre que 46% des charges reviennent aux ménages et 54% sont supportées par l'Etat (ALE ET DEGBEVI ; 2007). Il faut souligner que ce secteur ne fait pas l'objet d'autant d'attention que le secteur AEP en terme de dotation budgétaire. Il est beaucoup moins financé. A titre illustratif, sur la période 2000-2004, les fonds publics alloués à l'assainissement en milieu rural ne représentent que 10% des fonds accordés à l'AEP (Harm-Jan RAAD et Al, 2006).

En milieu urbain, peu d'investissements sont réalisés pour l'évacuation des eaux usées qui est une attribution de la SONEB. Les données fiables ne sont toutefois pas disponibles pour une meilleure appréciation.

Dans la logique d'une allocation équitable de ressources pour l'ensemble des trois sous-secteurs, il devra être possible d'envisager de traiter de façon holistique le secteur de l'eau et l'assainissement, comme un seul à trois dimensions : AEP en milieu rural ; AEP en milieu urbain et assainissement. Ceci permettra de garantir une mobilisation conséquente des ressources, y compris au niveau du budget national.

En outre, il faudra mettre un accent particulier sur le suivi du Budget Programme par Objectif afin que son pilotage aide réellement à l'atteinte effective des OMD dans le secteur. Spécifiquement, des efforts notables restent à accomplir en ce qui concerne l'amélioration des procédures de marchés publics et les circuits des dépenses. L'allocation directe des ressources aux Communes devient dans ces conditions un impératif de bonne gouvernance.



2.8 BILAN DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT

Les statistiques révèlent que le taux d'équipement en eau est passé en 25 ans (1980 à 2005) de 10% à 41% en zone rurale et de 17% à 50% en zone urbaine. Il apparaît clairement que d'importants et précieux efforts ont été consentis dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable des populations urbaines et rurales du Bénin.

Par contre, la composante « Hygiène et assainissement » a été malheureusement négligée. En 2005, les proportions des populations urbaines et rurales n'ayant pas accès à un système d'assainissement adéquat sont respectivement de 60% et de 90%. Ce secteur devra être l'objet d'une réorganisation complète pour l'atteinte des résultats fixés en référence aux OMD.

Il est important de faire remarquer que le secteur eau potable et assainissement a été marqué par la mise en œuvre de profondes réformes réalisées dans le pays depuis environ deux décennies. Progressivement, ce secteur a été façonné par d'importantes mutations structurelles et opérationnelles (budgétaires, désengagement de l'Etat, responsabilisation des communautés dans la gestion des ouvrages, etc.). Ainsi, il est établi qu'en maintenant au minimum le rythme actuel de progression de la réalisation des ouvrages, le Bénin peut encore atteindre la réalisation des OMD pour le sous-secteur Eau.

Mesurer la gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement revient à apprécier les interactions entre les acteurs à divers niveaux et positions de responsabilité. Le bilan de la gouvernance du secteur repose également sur l'appréciation du jeu des acteurs dans la gestion des domaines clés du secteur que sont : la définition d'une politique et règlements pour l'eau potable, l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement, les investissements dans le développement des infrastructures, la tarification des services d'eau potable, l'arbitrage des conflits et litiges liés à l'approvisionnement en eau potable et la performance du système d'AEPHA en général.

A ce propos, l'enquête diagnostique sur la corruption et la gouvernance au Bénin (CERTI, 2007) présente un état des lieux de la gouvernance des secteurs clés de l'administration y compris le secteur eau et assainissement. Selon les résultats de l'enquête CERTI, l'organisation actuelle du secteur n'est pas appréciée par les usagers béninois (voir encart 7). Ils estiment par ailleurs que l'accès à l'eau potable est loin d'être assuré pour tous.

Sur le plan opérationnel, l'élaboration d'une stratégie de gouvernance fait appel aux axes stratégiques ci-après :

- ◆ la mise en pratique de la GIRE ;
- ◆ la promotion de la transparence et de la gestion participative ;
- ◆ la réforme et développement des cadres institutionnels ;
- ◆ le réajustement des pratiques économiques et financières.

Cet objectif ne pourra être atteint si les pouvoirs publics n'accordent pas des rôles conséquents et suffisants à l'ensemble des acteurs locaux dans la planification, la mise en œuvre et la gestion du secteur en distinguant le milieu rural, semi-urbain et urbain. Il est dans cette logique important d'analyser les différents mécanismes de concertation qui assurent la participation des citoyens et la responsabilité des collectivités locales.

Les acteurs impliqués dans le sous-secteur eau potable au Bénin sont répartis suivant les différents niveaux de structuration de la gouvernance des services dans une approche de gestion plurielle/multi-acteurs/partagée du secteur :



- ◆ le niveau national de l'Etat central ;
- ◆ les niveaux ministériels (et interministériels) qui regroupent les organes de réglementation et d'exécution ;
- ◆ le niveau déconcentré ;
- ◆ le niveau décentralisé ;
- ◆ le niveau communautaire et opérationnel.

Au niveau ministériel, on distingue les deux principaux ministères suivants : le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE) et le Ministère de la Santé Publique. Au sein du Ministère des Mines de l'Énergie et de l'Eau, se trouve les organes d'exécution suivants : la Direction Générale de l'Eau (DG Eau) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). Ils sont respectivement responsables de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain, et, en milieu urbain.

Aux ministères, s'ajoutent les Structures Interministérielles de Coordination suivantes : le Comité National de l'Eau (CNE) ou « Comité National de l'Eau Potable et de l'Assainissement » (CNEPA), le Comité Permanent de Lutte contre les Inondations (CPLI), la Commission Nationale de Développement Durable (CNDD) ; le Comité National de l'Environnement (CNE), le Comité Supérieur de l'Eau (loi sur l'eau).

Au niveau déconcentré, on distingue : les Directions Départementales des Mines, de l'Energie et de l'Eau (DDMEE) qui assurent la mise en œuvre, avec toutes les structures départementales compétentes, de la politique du Gouvernement dans les trois secteurs (Eau, Mines, Energie) ; les Services de l'Eau (S-Eau) qui dépendent des DDMEE et qui s'occupent entre autres de la coordination des intervenants du secteur dans le Département, la planification et le suivi de la réalisation des infrastructures hydrauliques dans le Département ; le suivi de la gestion des infrastructures hydrauliques en relation avec les différents partenaires institutionnels ; l'appui et le conseil aux Communes en matière d'approvisionnement en eau potable.

Le niveau décentralisé dans la gestion de l'eau est constitué par les Communes (seul niveau de décentralisation au Bénin). Au regard de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin (articles 82 à 107), la Commune a de très importantes responsabilités en matière d'AEP des populations et devient ainsi, un acteur incontournable du service collectif d'approvisionnement en eau potable. La Commune a compétence de réaliser les infrastructures hydrauliques et a la charge de la fourniture et de la distribution d'eau potable. Elle s'occupe de la gestion de l'intermédiation sociale et peut recruter, après appel d'offre, des structures ayant compétence pour. Toutefois, la Commune a l'obligation de fournir aux services techniques toutes les données relatives aux ouvrages. Mais, il faut souligner que les Communes, pour la plupart, manquent de personnel qualifié et l'Etat central traîne les pas à leur transférer les compétences et les moyens financiers indispensables à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

Le niveau communautaire (bénéficiaires et prestataires de services) est constitué par les organisations communautaires : AUE (Association des Usagers d'Eau) et les CGPE (Comités de Gestion de Point d'Eau) qui sont des organisations non gouvernementales à but non lucratif impliquées dans la gestion des services d'eau potable en milieu rural.

On distingue également à ce niveau :

La société civile

Elle devrait en principe s'affirmer à travers une association de consommateurs qui n'est pas encore véritablement fonctionnelle. Dans le secteur en général, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales et internationales, jouent essentiellement un



rôle d'intermédiation sociale : sensibilisation, IEC, formation, appui à la recherche de financement, etc.

Le secteur privé

Il est composé des bureaux d'études et des entreprises qui jouent un rôle d'appui conseil et d'appui à la réalisation et la gestion des infrastructures hydrauliques. Il faut souligner que le secteur privé n'est pas encore véritablement impliqué dans la gestion du secteur. On le retrouve en réalité dans la gestion des services d'eau potable, où il intervient dans les études de faisabilité technique et socio-économiques mais aussi dans l'appui aux Communes pour l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) et dans le suivi du processus de passation de marchés. Ils sont impliqués également dans le suivi et le contrôle des travaux des entreprises retenus conformément aux clauses contractuelles. On compte également dans le secteur, une dizaine d'opérateurs qui sont des entreprises privées qui exploitent des sources minérales et moins d'une demi-douzaine d'entreprises pour les travaux de forage et la construction d'AEV.

Encart 7 : Appréciation générale des béninois sur l'état de santé du secteur eau potable

Pour 56% des ménages, l'accès à l'eau potable constitue un « problème sérieux » classé au 6^{ème} rang des 10 problèmes les plus préoccupants auxquels ils sont confrontés dans le pays. Le fonctionnement de ce service public du point de vue de la qualité générale et de l'intégrité est d'ailleurs désapprouvé par plusieurs ménages (26% des ménages enquêtés). Mais, les perceptions et manifestations subies sont variables en fonction du degré de pauvreté, du milieu de vie. Ainsi, les personnes à revenu élevé en sont moins préoccupées que les autres. On retient également que les populations rurales sont plus affectées (64% des personnes interrogées le considèrent comme problème très sérieux) que celles du milieu urbain et que, les populations du centre et du nord du pays, moins urbanisées que le sud, s'en préoccupent beaucoup plus également.

La disponibilité de la ressource est bien reconnue. La situation telle que relevée, s'explique plutôt par des difficultés qu'éprouvent les populations pour accéder au service et la corruption. En 2005, 12% des abonnés au réseau de la SONEB interrogés ont déclaré payer des pots-de-vin pour s'assurer la fourniture de l'eau et 6% ont déclaré arriver à réduire leur facture en payant des pots-de-vin. Il faut toutefois préciser que malgré les statistiques affichées, la DG Eau, ni la SONEB et ni le MMEE ne font heureusement pas partie de la liste des dix premières institutions corrompues du pays.

Source : CERTI-Bénin (2007)

2.8.1 LES MODES DE GOUVERNANCE DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT AU BENIN

Deux principaux modes de gouvernance sont à distinguer dans le secteur : une gouvernance institutionnelle et une gouvernance contractuelle.

Une gouvernance institutionnelle qui doit s'ouvrir aux acteurs non publics

Toutes les activités dans le secteur sont contrôlées, surveillées et régies par l'Etat. Au niveau du gouvernement, les ministères centraux impliqués dans la gouvernance du secteur sont le Ministère chargé du Développement, le Ministère chargé des Finances ainsi que ceux directement en charge du secteur que sont le Ministère de la Santé Publique et le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau. En plus de ces ministères, on doit citer aussi leurs directions techniques nationales. Tous les ministères sont dotés des services de législation et de réglementation.



En hydraulique villageoise, en dehors de ses fonctions d'habilitation, l'Etat organise, à travers la DG Eau, une fonction de délivrance dans la production et la distribution de l'eau en milieu rural. On ne note pas encore une nette séparation entre les agences d'habilitation et de délivrance. En effet, la DG-Eau tout en tenant ses fonctions d'habilitation (élaboration et proposition de politiques et de réglementations relatives aux activités concernant les ressources en eau ; contrôle de l'application des réglementations) organise l'installation des forages en milieu rural et semi urbain. C'est purement une fonction d'entreprise c'est-à-dire de délivrance qui devrait se faire sous contrôle des collectivités territoriales. Bien des dépenses sont exécutées au niveau national notamment les dépenses de fonctionnement, la constitution des stocks de pompes.

Dans le sous-secteur hydraulique villageoise, on distingue un troisième niveau de régulation effectivement déterminant ; c'est le niveau de la communauté villageoise, pour ce qui concerne les aspects liés à la durabilité des ouvrages. C'est à ce niveau que les populations bénéficiaires apportent leur participation (cofinancement, apport de main d'œuvre non qualifiée et de matériaux locaux), à la mise en place des équipements. C'est aussi à ce niveau que les usagers sont impliqués dans une dynamique de gestion pérenne des équipements dans leurs localités en mettant en place des organisations locales de gestion des services.

Le constat d'un cumul des fonctions d'habilitation et de délivrance est le même dans l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain. Il existe un dualisme dans les attributions de la SONEB. En effet, elle a en charge la mise en œuvre de la politique sectorielle en milieu urbain mais constitue aussi une agence de délivrance de service d'eau potable.

L'avènement des collectivités décentralisées (2003), devrait être une opportunité pour améliorer la gouvernance du secteur. Dans la pratique, on aurait pu assister à un recentrage des rôles des directions techniques de l'administration de l'eau sur les fonctions régaliennes (définition des politiques, le suivi de la mise en œuvre des politiques, le financement et l'allocation des ressources, etc.) ; l'élaboration du Budget Programme, l'arbitrage du Budget Programme et le transfert des ressources suivant des canaux appropriés. Mais il est regrettable de constater que l'administration de l'eau s'accroche toujours au volet passation de marchés.

Néanmoins, on retiendra, que c'est dans le secteur de l'eau potable que l'approche Budget Programme axée sur les résultats est très avancée et sert de modèle pour les autres secteurs dans le pays.

Dans l'AEP en milieu urbain, depuis la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de 2006-2015, un représentant de l'association des consommateurs et des collectivités locales participe au processus de concertation et de sensibilisation des usagers de l'eau. Les Communes siègent par ailleurs au conseil d'administration de la SONEB où elles sont représentées par deux membres. En hydraulique villageoise, l'administration déconcentrée de l'eau (DDMEE et S-Eau) doit encore développer des capacités appropriées pour les besoins d'accompagnement et d'appui conseil aux autorités communales dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage communale.

En matière d'assainissement, quatre ministères sont impliqués dans la gouvernance sous sectorielle. Il s'agit du Ministère de la Santé (MS) à travers la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) qui constitue l'organe d'application des politiques sectoriels ; le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE), le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) qui se charge à travers la Direction Générale de l'Environnement (DGE) et l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE), de la définition de la politique nationale en matière de prévention des pollutions et des risques environnementaux, de l'amélioration du cadre de vie et de



l'assainissement ; le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (MISP) qui supervise les collectivités territoriales chargées de la mise en œuvre des politiques élaborées.

Une gouvernance contractuelle naissante à renforcer

En matière d'AEPHA, le rôle très limité du secteur privé réduit considérablement l'étendue de la gouvernance contractuelle. Le secteur privé n'est pas encore véritablement impliqué dans la gestion du secteur. Il est composé principalement de bureaux d'études, des ONG d'intermédiation sociale et des entreprises et joue un rôle d'appui conseil et d'appui à la réalisation et la gestion des infrastructures hydrauliques.

On compte présentement seulement une dizaine de bureaux d'études spécialisés en eau et assainissement, une dizaine d'opérateurs qui sont des entreprises privées exploratrices de source minérale, et un faible nombre d'entreprises de travaux, entre 3 et 5 pour les plus performantes. A cela s'ajoute toutefois, un grand nombre de consultants individuels travaillant ponctuellement dans le secteur. Plusieurs de ces structures sont en réalité des passerelles entre le secteur privé et l'administration publique. Par ce canal, plusieurs agents de l'administration se retrouvent responsables virtuels d'entreprises ou de bureaux d'étude privés.

Le secteur privé est plutôt actif dans la gestion des services d'eau potable où il intervient dans les études de faisabilité technique et socio-économiques, la construction des ouvrages d'assainissement, dans l'appui aux Communes pour l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) et dans le suivi du processus de passation de marchés. Il est impliqué également dans le suivi et le contrôle des travaux des entreprises retenues conformément aux clauses contractuelles.

Il faut souligner que la législation en vigueur limite l'initiative privée, ne sécurise pas et, par conséquent, n'encourage pas les investissements privés dans le secteur. Les principales entraves à la promotion du secteur privé en général dans le pays, peuvent se présenter comme ci-après :

- un cadre législatif, réglementaire et institutionnel peu favorable ;
 - constat d'une forte pression fiscale;
 - constat d'un environnement judiciaire peu sécurisant, qui se caractérise tant par l'absence d'un Tribunal de Commerce, d'une Cour d'Arbitrage que par la lenteur dans le règlement des litiges ;
 - absence de banque de données pouvant aider et/ou orienter les investisseurs potentiels.
- absence de dialogue formalisé entre l'Administration, les collectivités locales et le secteur privé ;
- absence de circuit de financement simple et sûr du secteur privé.

Le secteur privé ne dispose pas de structures spécialisées dans le financement à long terme. On peut déplorer également :

- des conditions trop rigoureuses d'accès au crédit (taux d'intérêts élevés, garanties excessives, etc.) par les banques existantes ;
- l'insuffisance des ressources des fonds de garantie existants pour soutenir les projets des PME et PMI existantes ;
- déficit de communication entre les institutions de garantie et les promoteurs privés ;
- faiblesses de l'épargne longue ;
- absence de sociétés de capital – risque.



Depuis l'année 2005, une importante réforme a été initiée dans la gestion des ouvrages complexes que sont les AEV. A terme, il s'agira de les mettre sous gestion déléguée d'un professionnel privé. La concrétisation de cette réforme a consacré depuis l'année 2006, l'émergence des fermiers pour la gestion déléguée des AEV mais également des FPM (moins important). On signalera par ailleurs d'autres petits métiers de proximité des ouvrages tels que les fournisseurs de pièces de rechange de pompes et les artisans réparateurs.

Somme toute, la gouvernance des services d'eau et d'assainissement doit tendre vers une gouvernance contractuelle marquée par une forte présence des collectivités décentralisées (au centre de la régulation) et du secteur privé qui apportera une valeur ajoutée en termes de qualité du service, la diligence et la continuité du service.

Un accent doit être également mis sur le suivi évaluation, qui est un pilier important de bonne gouvernance. Globalement, des efforts doivent être faits pour : i-) mieux gérer la desserte en eau potable des populations ; ii-) mieux évaluer les besoins et les fonds pour financer les actions ; iii-) garantir une gestion équitable et durable ; et iv-) favoriser le dialogue entre tous les acteurs par une publication périodique des objectifs et résultats de gestion.

2.8.2 LES DOMAINES ET INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT

i. LA QUALITE DE L'EAU

Des normes nationales de potabilité existent pour l'eau urbaine et rurale fournie aux populations. Elles sont fixées par le décret N° 2001-094 du 20 février 2001. Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 (Art. 15) traite quant à lui de la qualité de l'eau distribuée. Les normes de potabilité de l'eau ne sont pas toujours respectées, surtout en milieu rural. Des ouvrages tels que les puits ouverts sont très vulnérables et ne peuvent garantir la potabilité de l'eau au puisage, du moins dans leur structure actuelle.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015) prévoit des dispositions concrètes pour un contrôle de la qualité de l'eau distribuée aux populations, la mobilisation et la protection des ressources en eau. Quant à la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2005-2015), elle s'est donnée comme principe directeur, une « systématisation des mesures de protection de la ressource en eau contre la pollution ». Il urge, dans l'intérêt des populations, de mettre en œuvre ces dispositions réglementaires.

ii. L'INFORMATION SUR LA QUALITE DE L'EAU

Les usagers et les élus locaux font face à une carence notoire d'information sur la qualité de l'eau fournie. Ils ne sont pas non plus renseignés sur les normes admises et existantes de l'eau potable.

Mais, il faut souligner que le pays ne dispose pas jusqu'ici d'un système organisé et opérationnel de collecte, de centralisation et de traitement des données se rapportant à la qualité de l'eau. Certes depuis peu, la question du suivi de la qualité des ressources en eau commence à être de plus en plus évoquée comme une préoccupation.

Aujourd'hui, on peut conclure que les préoccupations liées à la qualité de la ressource sont encore entières. Les nouvelles réformes dans le secteur de l'eau ont permis d'instituer le Conseil National de l'Eau qui est par ailleurs un cadre de concertation,



d'échanges et de prise de décisions des acteurs clés de la gouvernance de l'eau. Mais, il reste à le promouvoir.

iii. L'ACCES AUX SERVICES

L'eau potable et l'assainissement ne sont pas encore garantis pour toutes les populations béninoises. Beaucoup d'efforts restent à faire. Les taux de desserte en eau potable en milieu rural et urbain en 2007, sont estimés respectivement à 46,35% et 51,8%.

Ces valeurs sont appréciables mais sont à prendre avec précaution car en milieu rural par exemple, il existe d'importantes disparités entre les régions en matière de desserte en eau potable. Ces disparités sont également reflétées par la situation de quasi « non desserte » des zones périurbaines, qui, semble-t-il, ne sont pas pris en compte par les programmes d'équipements. Par ailleurs, les petites localités (50 à 100 habitants) connaissent des difficultés d'approvisionnement en eau potable car, elles ne sont pas ciblées par les programmes d'équipements en AEP. L'insuffisance de desserte en eau dans les zones périurbaines et les petites localités semble être entretenue par des carences au niveau des politiques et stratégies sectorielles qui ne prévoient aucune disposition pour ces zones marginales. En milieu urbain, il y a également un faible taux de couverture par la SONEB. Pour l'AEP dans la grande ville de Cotonou par exemple, la SONEB a encore besoin d'importantes ressources (24,6 milliards de F.CFA) ; pour les villes secondaires, elle doit encore mobiliser 18 milliards, sur la période 2007-2011.

En matière d'assainissement, 66% de la population n'ont pas accès à des services adéquats d'assainissement de base, et seulement 15% évacuent correctement leurs déchets. L'accès aux services d'assainissement est encore embryonnaire aussi bien en milieu urbain que rural.

iv. LA TARIFICATION DES SERVICES

Il n'existe pas à ce jour un système de tarification pour l'AEP en milieu rural. Le prix de l'eau tient compte des charges de fonctionnement, d'entretien et de maintenance, du renouvellement, du suivi technique et financier et des propositions des usagers (AUE). On assiste ainsi à des prix variables d'une localité à l'autre. La mise en œuvre de l'affermage des ouvrages s'accompagne de charges supplémentaires de redevance communale et de marge bénéficiaire du fermier. Il serait alors opportun de définir un système de tarification approprié qui tienne compte de ces différents éléments.

L'AEP en milieu urbain par contre est dotée d'un système de tarification qui est en cours de réaménagement. Il doit être régi par un texte réglementaire (décret ou arrêté interministériel), précisant les règles de base, la grille tarifaire et le mécanisme de révision/actualisation des tarifs.

v. LES FORMES DE REGULATION DU SOUS-SECTEUR EAU

La régulation du secteur eau potable et assainissement est directement assurée par l'Etat. Ainsi, tous les ministères impliqués dans la gestion ou l'exploitation de l'eau sont dotés de services de législation et de réglementation qui œuvrent à l'élaboration et à la mise en œuvre de réglementation. L'Etat intervient notamment dans la planification nationale, la réglementation du secteur et l'appui technique, financier et organisationnel aux communautés villageoises.

Au niveau départemental et communal, la mise en œuvre de la politique sectorielle est confiée aux directions régionales ou aux services départementaux.



Toutefois, de plus en plus, la collectivité locale, à travers son plan de développement et son budget, planifie et met en œuvre les priorités de ses populations en matière d'approvisionnement en eau potable.

Spécifiquement en milieu rural, les communautés constituent un troisième niveau de régulation, certes moins important que les deux premiers. C'est à ce niveau que les populations bénéficiaires apportent leur participation financière à la réalisation des ouvrages, mettent sur pieds des organisations locales de gestion dans une dynamique de gestion pérenne des équipements.

En milieu urbain, la politique sectorielle est mise en œuvre par la SONEB. L'association des consommateurs et des collectivités locales participe au processus de concertation et de sensibilisation des usagers de l'eau. Les Communes occupent deux sièges au conseil d'administration de la SONEB. Le contrôle institutionnel de la qualité de l'eau distribuée en milieu urbain par la SONEB est assuré par le laboratoire du contrôle de la qualité des eaux de la DHAB du Ministère de la Santé (MS). A cause d'un déficit en personnel au niveau de cette structure, le contrôle n'est pas systématique et n'intervient qu'en cas de nécessité.

vi. LE REGLEMENT DES LITIGES

Des compétitions dans l'accès à l'eau entre les différents usagers génèrent de plus en plus de conflits. On enregistre par exemple des conflits entre différents groupes d'un même village pour le contrôle et l'accès à l'eau pour des utilisations domestiques et les activités économiques. Ce type de conflits est exacerbé surtout en saison sèche où il n'y a plus qu'un ou deux points d'eau ; ceux-ci ne pouvant plus couvrir les besoins du village. Il implique notamment les femmes qui éprouvent en ce moment des difficultés d'approvisionnement en eau de boisson pour le ménage mais aussi pour les ateliers de transformation des produits agricoles. La pénurie d'eau limite véritablement leurs gains de productivité et les transactions.

Il n'existe aujourd'hui pas de cadre référentiel ou des mécanismes adéquats pour arbitrer ces conflits.

vii. LA PERFORMANCE DU SYSTEME

On ne peut pas juger de la performance du système d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Dans le sous-secteur assainissement, on déplore la quasi-inexistante des données. La DHAB, institution en charge de la mise en œuvre de la politique sous sectorielle ne dispose pas d'un système efficace de collecte des données, et de leur mise à disposition. Dans l'AEP en milieu rural, nous ne disposons pas non plus des données d'appréciation sur les quantités d'eau produites et perdues. Seule la SONEB dispose d'information en la matière. On sait par exemple qu'à fin 2007, 34 millions de m³ d'eau ont été produites pour l'AEP urbaine. Mais, la quantité d'eau perdue au cours de la même période n'est pas disponible. En outre, toutes les données utiles au sein de cette structure ne sont pas accessibles, pour le moment.

viii. LA PROTECTION DE LA RESSOURCE

On assiste au phénomène de pollution des nappes phréatiques par une infiltration de substances chimiques utilisées en agriculture. C'est le cas notamment dans les zones de forte production cotonnière où des pesticides sont utilisés abondamment. Des pratiques courantes de lavage des véhicules et des graviers dans l'emprise des plans d'eau constituent également une autre source de pollution des eaux. Cette pollution est engendrée également par l'emploi de substances chimiques (pesticides) pour le



prélèvement des ressources halieutiques. En dehors de la pollution, les plans d'eau du pays sont confrontés à un phénomène de comblement. En effet, plusieurs de ces réservoirs d'eau sont utilisés comme des dépotoirs de déchets liquides et solides, domestiques et industriels. En outre, dans les activités pastorales, on assiste au piétinement des bassins versants des cuvettes par les grands troupeaux de bovins au cours de l'abreuvement des bêtes.

ix. LA GESTION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR

Les informations concernant les points d'eau (puits modernes, forages équipés de pompes manuelles, AEV) sont recueillies dans une base de données à l'échelle nationale dénommée Base de Données Intégrée (BDI). En milieu urbain, la direction générale de la SONEB dispose aussi d'un système de gestion de l'information qui lui permet de connaître la situation de son réseau. Les bases sont alimentées à partir des informations collectées par les agents à la base. Ces données sont remontées à la direction générale à travers des rapports d'activités. Il faut souligner toutefois que la fiabilité de la base de la DG Eau est de plus en plus contestée pour les raisons suivantes :

- ◆ la non prise en compte des ouvrages tel que les postes d'eau autonomes réalisés par les privés ;
- ◆ les conditions dans lesquelles la situation zéro a été réalisée ne permettent pas d'obtenir des données fiables ;
- ◆ des suivis des points d'eau dans certains départements ont révélés des écarts avec les chiffres de la DG Eau.

Dans le domaine de l'assainissement, il n'existe ni un système de collecte et de gestion des données, ni un système de gestion de l'information. Il n'existe pas non plus un circuit formel d'information. Cette absence de Système d'Information de Gestion, est compensée au besoin par une compilation des informations sur la gestion des projets.

x. LES MECANISMES DE PARTICIPATION ET DE CONTROLE CITOYEN

Il n'existe pas de cadres de concertation entre acteurs du sous-secteur assainissement. Par contre, pour l'AEP, il existe des cadres de concertation entre acteurs tant au niveau national que local. Toutefois, ils sont plus nombreux au niveau local mais restent concentrés dans le département des Collines.

Au niveau national, on peut citer :

▪ LA REVUE ANNUELLE BPO EAU ET ASSAINISSEMENT

Le Budget Programme par Objectif est un véritable outil de coordination sectorielle. Il offre donc au secteur eau et assainissement au Bénin un cadre souple de coordination inter-bailleurs, de mise en œuvre d'une approche programmatique et d'un monitoring rigoureux des progrès réalisés. Il facilite et justifie la mobilisation de ressources financières plus accrues. L'approche programme pour les financements vise aussi l'harmonisation des aides et les interventions en commun (développement des pots communs et de l'aide budgétaire).

▪ LE GROUPE SECTORIEL EAU ET ASSAINISSEMENT

Le groupe sectoriel eau et assainissement (GSEA) mobilise un certain nombre d'acteurs relevant du secteur public (personnel de l'administration publique) et du secteur privé (entreprises, bureau d'études), les partenaires techniques et financiers et de la société civile. Le degré d'engagement de ces acteurs varie le plus souvent en fonction des intérêts en jeu. Ce groupe se retrouve avec une certaine périodicité pour discuter des questions spécifiques afin de faire des recommandations pour des avancées dans le



secteur. L'une des activités du GSEA est l'organisation des Revues Annuelles qui essaient avant tout de faire le bilan du secteur en vue d'une amélioration continue des services.

▪ LE QUADRILOGUE » POUR L'ACCES A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT POUR TOUS

Ce forum de création récente (juin 2008) a été initié par l'ANCB et le Conseil Mondial de l'Eau à travers le programme « *Strengthening Local Authorities* » dans la perspective du Forum Mondial de l'Eau à Istanbul en mars 2009. Il prend en compte tous les acteurs majeurs de la gestion de l'eau à savoir les représentants des :

- administrations d'Etat concernées ;
- autorités locales ;
- opérateurs ;
- usagers.

Le quadrilogue vise : l'élaboration d'une vision partagée pour l'action (diagnostic, principes d'action, stratégie) ; la formalisation dans un document validé par tous et rendu public (ex : Charte) d'une stratégie et un plan d'action pour un meilleur accès des populations au service d'eau potable et assainissement et pour une plus grande implication des Communes ; la mise en place d'un programme de travail pour l'opérationnalisation de la stratégie commune.

▪ LE PARTENARIAT NATIONAL DE L'EAU DU BENIN (PNE-BENIN)

Le Partenariat National de l'Eau est une ONG membre du réseau du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP). Il a été créé en septembre 2001 et vise à promouvoir la mise en œuvre harmonieuse de la GIRE à travers le soutien au développement et à l'organisation des usagers et acteurs pour améliorer leur participation à la gestion des ressources en eau. Le PNE-Bénin constitue le premier cadre structuré au niveau national regroupant toutes les catégories d'acteurs publics et privés concernées par la gestion durable des ressources en eau et appuyé par une coordination technique relevant du ministère en charge de l'Eau.

▪ LE CENTRE REGIONAL POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT A FAIBLE COUT (CREPA-BENIN)

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'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 par la promotion d'approches participatives aux processus de prise de décisions pour un développement durable.

Au niveau local, dans le département des Collines, on distingue :

▪ LE GROUPE DE TRAVAIL EAU ET DECENTRALISATION (GTDE) DU DEPARTEMENT DES COLLINES

Il a été installé dans le département des Collines par l'Agence Française de Développement (AFD) pour accompagner le processus de transfert de la maîtrise d'ouvrage aux Communes. L'objectif est de réfléchir à l'évolution des modalités de gestion, de suivi et de maintenance des ouvrages AEP. Dans l'attente de la mise en place effective d'établissements publics de coopération intercommunale dans le domaine de l'Eau, c'est le GTDE qui est la structure d'arbitrage entre Communes au niveau



départemental pour les phases d'élaboration et d'exécution du Budget Programme par Objectif sectoriel.

Il est composé des maires, des présidents des Comités Communaux Eau (CCE), des services communaux (CST, CSPDL), du S-Eau Collines, de la DDMEE Zou/Collines, les coordonnateurs SIS, les animateurs de Territoire, les AUE, et le secteur privé. Il bénéficie par ailleurs de l'assistance technique de l'AFD.

▪ LES COMITES COMMUNAUX EAU (CCE) DU DEPARTEMENT DES COLLINES.

Au niveau de chaque Commune du département des Collines, ainsi que dans quelques Communes d'autres départements, des Comités Communaux Eau (CCE) sont créés depuis 2006 par arrêté municipal. Les CCE ont pour rôles et attributions :

- ◆ la réception, validation et suivi des demandes d'ouvrages AEP (exprimées par les communautés désireuses) ;
- ◆ le suivi et programmation des activités d'Intermédiation Sociale au niveau communal ;
- ◆ la programmation au conseil communal des travaux eau réalisés au niveau de la Commune ;
- ◆ le suivi des travaux ;
- ◆ le suivi de la gestion et de la maintenance des ouvrages ;
- ◆ l'établissement et proposition au conseil communal des contrats de gestion, de maintenance et de suivi des ouvrages eau ;
- ◆ l'élaboration du volet Eau des Plans de Développement Communaux.

Ils regroupent les maires ou leur adjoint en charge de l'eau, le C/S-Eau Collines, les CST, les CSPDL, les présidents du comité de territoire (CA, AUE, Chefs divisions S-Eau). Au besoin, la représentation des usagers est sollicitée.

▪ LES CADRES DE CONCERTATION COMMUNAUX (CCC)

Le Cadre de Concertation Communal du secteur Eau et Assainissement est un creuset des acteurs du secteur pour aider les autorités et l'administration communale dans la coordination des actions de tous les intervenants dans le domaine eau et assainissement sur le territoire communal et à surmonter toutes les difficultés qui pourraient entraver le développement du secteur eau et assainissement. Il comprend : la commission Eau et Assainissement ; les services déconcentrés de l'État (le Service Eau, la Division de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base, CeCPA, SONEB) ; les institutions de micro finances opérant sur le territoire communal ; l'Association de Développement et Comité des chefs villages (représentant les communautés) ; la Fédération des Usagers d'Eau (qui inclut les structures de gestion des ouvrages) ; les confessions religieuses intervenant dans le secteur E&A ; l'Association des artisans locaux (artisans réparateurs, artisans maçons) ; les structures prestataires de la Commune dans le domaine eau et assainissement ; et les projets/programmes.

2.8.3 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE

La loi sur la décentralisation a confié des attributions importantes aux Communes dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable (AEP) de l'assainissement et de la GIRE. Ainsi, les Communes, nouveaux maîtres d'ouvrage, deviennent des acteurs incontournables du service public d'eau potable et d'assainissement. Elles doivent bénéficier d'un transfert de compétences qui va leur permettre de gérer le processus de maîtrise d'ouvrage.



Au regard de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin (articles 82 à 108), la Commune dispose d'importantes responsabilités à savoir :

- ◆ la construction d'ouvrages de protection contre les inondations ;
- ◆ l'évacuation des eaux pluviales ;
- ◆ la collecte et le traitement des déchets solides autre que les déchets industriels ;
- ◆ la réalisation et l'entretien des voies urbaines et de leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées ;
- ◆ la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière de distribution d'eau potable ;
- ◆ la protection sanitaire autour des captages d'eau, forages et puits ;
- ◆ l'assainissement privé des eaux usées ;
- ◆ la lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ;
- ◆ l'élaboration de la réglementation en matière d'assainissement individuel.

Pendant longtemps, l'administration de l'eau et celle de l'assainissement n'ont pas fait le transfert de compétence aux Communes. On a enregistré depuis peu des avancées dans le sous-secteur eau mais le sous-secteur assainissement est en retard sur la question.

Depuis deux ans, les mairies bénéficient du transfert de compétences du volet intermédiation sociale. Ce qui permet de les associer pleinement au processus de recrutement des ONG et au suivi de la mise en œuvre de l'ImS. Aussi, assurent-elles la gestion des demandes. Plus récemment, elles ont été engagées dans un processus de mise en affermage des AEV, elles ont été responsabilisées dans le choix des fermiers et la signature de contrat de délégation de services.

Mais, les autres volets du cycle de planification, de réalisation et de gestion des ouvrages sont encore détenus au niveau déconcentré.

Sur le plan des ressources humaines, en générale, les mairies ne disposent pas toujours de personnel qualifié, compétent et en nombre suffisant pour assurer les missions et les objectifs à elles assignés. Les services techniques sont généralement constitués d'une personne qui doit répondre de toutes les compétences au niveau de la mairie. Les spécialistes du secteur de l'eau et de l'assainissement ne sont pas disponibles. L'insuffisance du personnel qualifié se conjugue avec des ressources financières maigres et des moyens matériels et roulants très insuffisants. Les plans de renforcement de capacités du personnel dont disposent certaines mairies, sont rarement mis en œuvre. Les formations dont il bénéficie sont en général proposées et soutenues financièrement par des structures externes.

Il faut souligner que dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets/programmes sous financement de PTF, les Chefs du Service Technique (CST) de certaines Communes ont bénéficié d'importantes formations qui leur permettent de remplir convenablement leur fonction.

2.8.4 LA PRISE EN COMPTE DES ASPECTS TRANSVERSAUX DANS LA GESTION DES SERVICES

La lutte contre le VIH-SIDA dans le secteur

La grande mobilité qu'induisent les activités de ce secteur pour les acteurs, et la forte proximité entre les hommes et les femmes, usagers des ouvrages, sont autant d'éléments qui favorisent les comportements à risque et la propagation du virus. Les actions d'approvisionnement en eau potable et d'accès aux services d'assainissement,



tendent ainsi à devenir des opportunités de propagation de la maladie. Les impacts de la pandémie pourraient handicaper les efforts accomplis par le pays pour atteindre les OMD. Ils se traduisent essentiellement par :

- ◆ la baisse de productivité et de capacité, due à la mort ou la maladie des hommes et des femmes infectés ;
- ◆ la réduction de la population principalement des jeunes qui constituent les bras valides et qui sont les plus touchés par la pandémie ;
- ◆ l'élargissement de la pauvreté et la misère dans les localités concernées.

Une évaluation des actions entreprises dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA dans le secteur AEPA a été réalisée en 2006. Elle a révélé que certaines ONG internationales (PROTOS, SNV, IGIP/KfW), le MMEC et la DG Eau ont menées plusieurs actions de lutte contre le VIH/SIDA.

Il faut souligner que malgré la mise en œuvre de ces actions, on ne remarque pas un changement de comportement sur les chantiers de construction des ouvrages ou en général sur le terrain. Nul doute que beaucoup reste encore à faire pour limiter les risques de contamination par le VIH/SIDA pour les acteurs dans le cadre de la conduite des activités du secteur.

La promotion du genre dans le secteur

Dans le cadre de la stratégie d'intégration des aspects genre dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, un Plan d'action de promotion du genre a été élaboré. Les principaux objectifs retenus sont : de faire participer de façon équitable les hommes et les femmes à la résolution des problèmes liés à l'eau et à l'assainissement (conception, acquisition, gestion, utilisation) et d'élaborer une stratégie de formation et d'information des femmes et des hommes sur les métiers du secteur de l'eau et de l'assainissement. Ce Plan a été élaboré et mis en œuvre sur la période 2003-2005.

Avec la mise en œuvre de plusieurs programmes dans le secteur, les femmes sont de plus en plus impliquées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Même si souvent, ce sont les hommes qui formulent la demande du point d'eau, les femmes participent au choix du type d'ouvrage en conformité avec la réglementation qui exige que la demande du point d'eau soit signée par au moins une femme. Le choix des sites d'implantation reste l'apanage des hommes propriétaires terriens, qui décident de la cession du site à la communauté.

Les effectifs des membres des Comités de Gestion des Points d'Eau enquêtés sont composés souvent de 30% de femmes. Les postes clés souvent occupés par les femmes, sont ceux de la trésorerie et du responsable hygiène et assainissement autour des points d'eau. Leur nombre reste encore très limité en tant que fontainiers et il n'existe pratiquement pas de femmes exploitantes des Adductions d'Eau villageoises (AEV). Elles sont souvent dans une position défavorable au sein des structures de gestion à la fois par leur timidité et leur analphabétisme.

Somme toute, des avancées positives ont été enregistrées dans la promotion du genre dans le secteur, mais des difficultés persistent et méritent beaucoup d'attention. Les plus importantes sont : la faible capacité de la DG-Eau et des Communes à accompagner le processus genre dans le secteur de l'AEPA ; ce qui est tributaire de la faible prise en compte du genre par les autorités et constitue souvent un frein au développement des actions et démarches au plan administratif ; la non association des Communes dans la réflexion genre en AEPA dans le contexte de la décentralisation.



3. PERSPECTIVES 2009-2015 / DEFIS PRIORITAIRES ET CHANTIERS DU MILLENAIRE

3.1 LES PROBLEMES MAJEURS DU SOUS-SECTEUR AEP

Il se dégage nettement de l'état des lieux du sous-secteur eau potable, que le Bénin a principalement un problème de répartition des ouvrages à l'échelle du territoire national. Ainsi, on distinguera globalement deux types de problèmes prioritaires dans le secteur. Ce sont : i-) les problèmes d'ordre quantitatif et ii-) les problèmes qualitatifs. Ces derniers relèvent en réalité du niveau organisationnel, institutionnel et politique et portent sur le rôle, les capacités et les pratiques des différentes parties prenantes.

Les problèmes quantitatifs sont plus techniques et trouvent leurs racines dans la situation actuelle du secteur en terme de taux de couverture (ou taux d'équipements), avec des implications sur les taux de desserte et d'accès aux services. Des approches de solutions peuvent contribuer à l'amélioration du taux de desserte et offrir un accès effectif et durable aux usagers des services d'eau potable.

3.1.1 UNE IMPORTANTE DISPARITE DANS LA REPARTITION TERRITORIALE DES OUVRAGES HYDRAULIQUES

Même si de façon générale, des efforts sont faits pour l'atteinte des OMD dans le sous-secteur eau, il est important de retenir que les tendances affichées au niveau national ou départemental cachent d'importantes disparités. Alors que certains arrondissements ou villages ont de très bons niveaux d'équipement, on a des villages voisins qui ne sont pas impliqués dans les différentes programmations. Ce type de problème a été reconnu par une grande majorité des parties prenantes et argumenté par l'administration de l'eau notamment au niveau déconcentré.

C'est une certaine démarche de mise en œuvre des stratégies sectorielles successives en milieu rural, à savoir celle de 1992 et plus récemment de 2005, qui ont conduit à cette situation. En effet, elles portent des dispositions d'exclusion de certaines localités du service public d'eau, soit parce que trop petites, soit parce que n'ayant pas exprimé une "demande communautaire" puisque certainement sous informées.

En cause :

L'application durant plusieurs années de la logique de la demande communautaire préalable à la mise en place des équipements

Bien que cette approche ait rendu possible une responsabilisation plus accrue des communautés dans la gestion et entretien des installations, elle a cependant engendré beaucoup de disparités entre les localités du point de vue du taux de couverture. C'est ainsi que plusieurs localités sont suréquipées tandis que d'autres possèdent de faibles taux d'équipements.

Des réflexions sont cependant en cours pour revenir à une approche programmatique. Mais, il est important de tenir compte des acquis de l'approche par la demande en cours, afin de les valoriser en termes de responsabilisation communautaire.



L'obligation de la contribution à l'investissement initial par les communautés a exclu les communautés les plus pauvres

Certaines communautés rurales peinent généralement à mobiliser leur contre partie financière pour la réalisation des ouvrages. L'administration nationale de l'eau reconnaît d'ailleurs que ceci explique que des demandes d'ouvrages n'ont pu être satisfaites. Par ailleurs, l'état des lieux des services d'eau potable en milieu rural a montré que 30% environ des villages ne disposant d'aucun point d'eau se situent dans des zones déclarées pauvres. Même si une nette corrélation n'est pas établie entre la pauvreté et l'accès aux services d'AEP, on peut admettre qu'il existe un nombre important de villages pauvres qui ne sont pas couverts par les équipements et cette situation serait difficilement surmontable avec le critère de la contribution à l'investissement initial. Les populations de ces localités auront certainement du mal à réunir les sommes imposées ; même si celles-ci ont été revues récemment à la baisse.

Dans ces conditions, il est indispensable de faire jouer la solidarité au niveau local (Commune), national et international pour que le taux de couverture en eau potable ne soit plus tributaire de la situation financière des bénéficiaires directs. Un récent réajustement des modalités de mobilisation responsabilise davantage les Communes pour adapter des solutions locales à ce type de situation. Toutefois, il est important de redéfinir les critères d'allocation des ouvrages qui garantissent effectivement que le droit à l'eau soit une réalité pour tous.

La limitation de l'allocation des ouvrages aux petites localités

Du fait de cette disposition, les localités de moins de 250 habitants ne sont pas prises en considération. Cette disposition a exclu plusieurs localités dans la fourniture des services d'eau potable, surtout dans les zones à habitat dispersé telles que les départements septentrionaux. Il est heureux de constater que dans la pratique, elle n'a pas toujours été respectée, même qu'il faut reconnaître que les petites communautés se trouvent dans une position délicate quand il s'agit de collecter la contribution communautaire à l'investissement (qui est forfaitaire, indépendamment de la taille de la communauté), ainsi que par rapport à la viabilité technique et financière de leur ouvrage (souvent ces communautés sont assez isolées, pendant que les pratiques d'aujourd'hui partent du principe que chaque communauté doit pouvoir garantir à elle seule la viabilité de ses ouvrages).

Le périurbain et le semi-urbain comme des zones marginales

La mise en œuvre des politiques et stratégies nationales n'a pas permis d'apporter des réponses adaptées à la problématique spécifique des zones semi-urbaines et périurbaine. Le programme « Initiative eau » pour les centres semi-urbains viendra certainement pallier un tant soit peu la situation d'insuffisance de desserte en eau des populations. Si une forme de solution est en cours pour les zones semi-urbains, rien de concret n'est encore prévu pour la desserte en eau des populations des bourgs périphériques des grandes villes. La SONEB ne semble pas encore beaucoup préoccupée par ces zones.

Pourtant, la stratégie d'AEP en milieu urbain prévoit que celles ci soient prises en compte notamment grâce à l'installation de compteurs principaux et la délégation du service aux communautés. Il est également envisageable l'installation de bornes fontaines ou encore une meilleure organisation des revendeurs d'eau. Une meilleure articulation entre SONEB et les Communes regroupées au sein de l'ANCB devrait permettre d'apporter les approches nécessaires.



3.1.2 LES PROBLEMES DE GESTION DU SERVICE D'EAU

Un trop faible accès réel des usagers/usagères aux services

L'effectivité de l'approvisionnement en eau potable des populations est déterminée par les taux de couverture en ouvrages hydrauliques, les taux de desserte mais également par le pouvoir d'achat des populations et le prix de l'eau à la pompe ou au robinet. Il a été établi que les normes reconnues, de type 20 l/ personne /jour, sont loin d'être une réalité dans nos villes et campagnes. Les consommations sont presque strictement limitées à l'eau de boisson. En effet, l'état des lieux des services d'eau potable a révélé que les consommations d'eau à la pompe en milieu rural sont faibles. Il semble que le prix de l'eau serait en cause. Cette situation crée des réticences pour l'utilisation de l'eau potable. Cependant, il faut mener des investigations poussées pour trouver les déterminants de cette situation et les mécanismes en cause. Des solutions doivent être envisagées de manière à assurer la viabilité de l'exploitation des systèmes d'AEP en place.

Une politique tarifaire inhibitrice

Les pauvres paient toujours plus cher l'eau. En effet, la subvention de l'eau de la SONEB ne profite qu'à une petite frange de la population (une partie de la population urbaine). Les pauvres qui résident principalement en milieu rural et dans les quartiers périurbains n'en profitent pas. Ils sont contraints de s'approvisionner à la pompe ou à la borne fontaine des ouvrages publics installés par la DG Eau ou à des services privés.

L'eau, de plus en plus, perd son caractère social pour être un bien économique tout simplement parce qu'elle doit nourrir des intermédiaires impliqués dans la gestion faite par la SONEB ou la DG Eau. Au niveau des bornes-fontaines des AEP, des extensions SONEB, ou des branchements particuliers, le coût de la bassine de 30 litres varie entre 25 FCFA et 40 FCFA, soit 800 FCFA à 1300 FCFA le mètre cube contre 415 FCFA vendu par la SONEB. Le système tarifaire actuel est appliqué uniformément dans toutes les villes du pays. Il repose sur une péréquation des tarifs dans le cadre de la solidarité nationale pour assurer la continuité de l'approvisionnement en eau potable des populations des villes secondaires et petites localités desservies par les systèmes d'AEP économiquement non viables. Une typologie faite des personnes qui s'approvisionnent au niveau de ces points d'eau collectifs a révélé qu'ils sont constitués en majorité des couches défavorisées. Ces personnes non seulement ne bénéficient pas de la tranche sociale mais doivent supporter la rémunération du gestionnaire du point d'eau. En conséquence, elles payent l'eau, deux ou trois fois plus chère que le coût appliqué à la deuxième tranche. Cette politique tarifaire à la limite inhibitrice, ne cadre pas avec la politique de promotion de la consommation d'eau de façon décente et digne. Il est nécessaire d'améliorer cette situation en appliquant des tarifs préférentiels aux gestionnaires des points d'eau collectifs. Il apparaît que les plus pauvres investissent plus d'argent pour acquérir la même quantité d'eau que les plus riches.

Mauvaise gestion post réalisation des équipements : Un dysfonctionnement de la chaîne d'entretien et de maintenance des ouvrages

Il se manifeste par un service de maintenance et d'entretien des ouvrages peu opérationnel occasionnant ainsi des pannes et diminuant le rendement des ouvrages. En cause :

- ◆ le déficit d'entretien préventif sur le réseau ;
- ◆ l'introduction de nouvelles marques de pompe sans formation préalable des artisans réparateurs ;



- ◆ la non-disponibilité des pièces de rechange (notamment les nouvelles) ;
- ◆ la mauvaise qualité des pièces de rechange ;
- ◆ l'incompétence des artisans réparateurs ou leur manque de professionnalisme ;
- ◆ l'escroquerie de certains artisans réparateurs ;
- ◆ l'insuffisance d'artisans réparateurs aggravée par des reconversions fréquentes dans d'autres activités du fait de la non rentabilité de cette profession ;
- ◆ l'absence de ressources pour assurer les charges nécessaires.

Il faut noter par ailleurs que ce dysfonctionnement des ouvrages est aussi dû à la forte sollicitation des pompes, aux mauvaises manœuvres des populations qui ne respectent pas toujours les conditions d'utilisation des ouvrages. Il faut ajouter à tout cela la mauvaise gestion des organes élus dont les gestions sont assimilables à des détournements des sommes issues de la vente à d'autres fins.

Les conséquences majeures de cet état de chose sont :

- ◆ l'accroissement du nombre d'ouvrages en panne et/ou abandonnés (la moyenne du taux de panne est évaluée à 15%) ;
- ◆ la réduction du niveau de satisfaction des populations ;
- ◆ l'existence de conflits dans les communautés.

Il est reconnu de tous aujourd'hui que la gestion des ouvrages telle que cela est faite n'est pas très bien appréciée de la population. On assiste fréquemment à des conflits internes qui obligent certaines populations à aller vers les marigots malgré la proximité de l'ouvrage. Parfois, c'est des abus d'autorités ou des détournements des recettes de la vente de l'eau. Les diverses approches de mobilisation de ressources utilisées telles que la vente au volume, les cotisations mensuelles et les cotisations en cas de pannes n'ont pas suffi pour dissiper les malentendus. Cette situation est plus récurrente au niveau des AEV où on observe parfois une spéculation du prix de l'eau payé au volume, des ouvrages en panne et abandonnés.

Vu la gravité des faits, il importe de trouver une approche de gestion renforcée qui puisse garantir la maîtrise du coût de l'eau, l'entretien régulier et la survie des ouvrages. Il est espéré une amélioration dans la gestion des ouvrages complexes tels que les AEV, inscrites dans un processus d'affermage dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'AEP.

3.2 LES PROBLEMES SPECIFIQUES DU SOUS-SECTEUR ASSAINISSEMENT : UNE QUETE DE CONCEPTUALISATION ET DE PERCEPTION

Une absence de politique, de vision et d'une stratégie de développement du secteur de l'assainissement

Le sous-secteur assainissement est caractérisé par une insuffisance d'initiatives et d'actions (en termes de réalisations physiques, gestion des boues de vidange, sensibilisation et marketing social) ainsi que par un faible financement. Cette situation dérive de la modicité de la part budgétaire consacrée à ce sous-secteur, par rapport au sous-secteur eau. Elle est rendue possible par l'absence de perception des décideurs de l'intérêt d'un service d'assainissement pour les populations ; leur méconnaissance notoire des différents volets du service d'assainissement de qualité pour les populations, ainsi que le faible intérêt pour la planification des actions dans les BPO.

Les conséquences au plan sanitaire de cette situation sont dramatiques. On enregistre une mauvaise corrélation entre assainissement-santé-environnement-hygiène-eau, qui



met tout le système en mal. Spécifiquement, le désintérêt des politiques du secteur de l'assainissement engendre :

- la pollution de l'environnement et des périls hydriques au niveau rural suite aux pratiques de défécation à l'air libre très marquées en milieu rural et au rejet des eaux usées sur les voies publiques ;
- la forte prévalence de maladies liées à la prolifération des moustiques (paludisme) et à la pollution de l'eau par des matières fécales déversées dans la nature ;
- des taux de mortalité et de morbidité encore élevés dans le pays.

Un mauvais entretien des ouvrages publics, notamment des latrines

Historiquement, les latrines sont désignées comme des lieux d'aisance. Ce sont des lieux conçus pour aller se soulager. Ce qui permet de justifier une aisance physiologique de l'individu qui s'y porte. Mais aussi une aisance environnementale qui doit rimer avec un environnement propre sans odeur. Mais lorsque l'ouvrage n'offre plus ces deux commodités à la population, il constitue un endroit repoussant.

Aujourd'hui, il est fréquent de constater que malgré l'existence de l'ouvrage dans certaines localités, la population n'arrive pas à bénéficier des services y afférent. Ceci est lié à l'état d'insalubrité dans lequel végètent ces ouvrages. Ainsi, ces derniers ne reçoivent pas toujours les entretiens quotidiens ou hebdomadaires nécessaires au maintien d'un environnement sain. Les centres de santé et écoles ne sont pas épargnés. La vidange des latrines aussitôt après remplissage n'est pas automatique. On rencontre de nombreuses latrines dont les cheminées de ventilation sont mal orientées par rapport au courant d'air. D'autres latrines ne disposent même pas de cheminée d'aération. Le résultat est le dégagement d'odeurs nauséabondes dans de nombreuses concessions.

3.3 LES PROBLEMES QUALITATIFS LIES AUX ROLE ET COMPETENCES DES ACTEURS

Les problèmes qualitatifs sont fondamentalement d'ordre organisationnel, institutionnel et politique. Ce sont ceux cités plus haut, liés à la répartition des fonctions entre les institutions et autres acteurs en présence, aux insuffisances et carences constatées dans les différents documents de stratégie sectorielles ou, encore, aux capacités limitées de certaines parties prenantes.

La maîtrise d'ouvrage communale n'est pas effective

Pour le secteur Eau & Assainissement en milieu rural, les textes de lois sur la décentralisation prévoient une responsabilisation des Communes dans la réalisation des ouvrages d'AEPA. Les compétences propres des Communes dans les domaines de l'eau et de l'assainissement sont prévues aux articles 90, 93, 95 et 96 de cette loi. Ainsi les collectivités locales ont un rôle important à jouer dans le service public de l'eau et de l'assainissement, en raison de plusieurs compétences que leur confère la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin (articles 82 à 107).

Avec ces ensembles de dispositions, c'est bien la responsabilité des élus locaux qui est engagée lorsque des problèmes surviennent. C'est bien à la Commune que les populations demandent des comptes. Il est important que les Communes prennent



réellement en charge l'organisation du service public de l'eau et de l'assainissement de façon à faire face à ces responsabilités.

Malheureusement, depuis la mise en œuvre du processus de décentralisation politique dans le pays en 2003, les Communes n'exercent pas encore la maîtrise d'ouvrage dans le secteur. Les services techniques de la Direction Générale de l'Eau assurent encore la quasi-totalité des fonctions essentielles. On évoque trop souvent le manque de capacités au niveau des Communes. En réalité, le cycle de réalisations des ouvrages est une approche de « faire faire » et ce sont les bureaux d'études et les entreprises qui assurent la réalisation des travaux. Le maître d'ouvrage devra continuer à bénéficier de l'assistance technique de l'administration de l'eau. Actuellement, certaines Communes peuvent bien justifier d'une bonne préparation et d'un fonctionnement adapté à un transfert de compétence progressive et échelonné dans le temps. Elles ont fait l'expérience d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage de l'intermédiation sociale et sont également impliquées dans la gestion de la demande ; la planification et programmation des investissements ; la conception / formulation des DAO et du lancement de la procédure d'appel d'offre pour l'attribution des marchés ; le suivi des chantiers et la réalisation des ouvrages (certaines d'entre elles gèrent directement les fonds pour financer les ouvrages).

La situation connaît depuis peu une certaine évolution qui se traduit par des réflexions en vue d'élaborer un processus pour amener progressivement les Communes à assurer la maîtrise d'ouvrage en matière d'AEP en milieu rural. Il est envisagé un plan de transfert effectif de compétences et d'un transfert concomitant de moyens et ressources nécessaires. Ce plan intègrera un programme de renforcement de capacités pour les Communes. L'administration de l'eau s'est engagée pour boucler le transfert en 2010. Cependant, le risque d'un report de cette échéance est réel car, l'engagement de l'administration de l'eau n'est pas assorti d'un calendrier clair d'opérationnalisation qui prenne en compte :

- ◆ la formation des collectivités locales à la maîtrise d'ouvrage et l'accompagnement dégressif des S Eau ;
- ◆ les compétences à transférer progressivement.

Le volet AEP urbain est assez spécifique avec la présence d'une entreprise nationale comme la SONEB. Les Communes réunies au sein de l'ANCB ont pris des initiatives pour maintenir un dialogue permanent avec les responsables de la SONEB, de la DG Eau et du ministère en charge l'eau de façon à trouver les mécanismes adaptés pour régir les relations entre les Communes et la SONEB dans le secteur. Il semble qu'il est envisagé la même démarche pour le secteur Assainissement.

Il est important de créer les conditions pour un transfert des compétences communales qui se fera concomitamment avec un transfert de ressources directement gérables par les collectivités locales. Il va sans dire que l'aboutissement de ce processus complexe nécessite une concertation et un véritable partenariat Etat-Commune.

Une absence de stratégie de contrôle citoyen, de lobbying et de suivi participatif des actions dans le secteur

Les populations ne sont pas informées ou sont mal informées sur les actions entreprises dans le secteur ainsi que des perspectives d'amélioration. On déplore que l'Etat soit à la fois juge et partie dans les politiques de développement sectoriel à cause de l'inexistence au sein des populations de structures organisées de régulation ou de pression.



Les opérateurs privés dans le secteur sont en nombre restreint avec de réels besoins de spécialisation

La promotion du secteur privé dans le domaine eau et assainissement a été une conséquence du désengagement de l'Etat d'un certain nombre d'activités. Ainsi la capacité d'action du secteur est fonction de la capacité réelle des acteurs privés qui actuellement ne sont pas véritablement extensibles. Il est naissant et a été un sous produit de la première stratégie sectorielle. Dans le contexte de l'assainissement il s'agit d'un secteur privé plutôt embryonnaire. Ainsi, l'implication du secteur privé est encore assez marginale. Le contrôle et la maîtrise par l'administration publique du cycle de réalisation sont encore presque totaux. On compte présentement seulement une dizaine de bureaux d'études spécialisés en eau et assainissement, et un faible nombre d'entreprises de travaux et de fournisseurs de pompe et autres équipements (3 à 5 performantes). A cela s'ajoute toutefois, un grand nombre de consultants individuels travaillant ponctuellement dans le secteur.

On distingue également une dizaine de sociétés privées promotrices d'eau minérale. Ce domaine a également besoin d'un meilleur cadrage juridique et technique.

Il existe au niveau local un tissu professionnel nouveau avec un savoir faire en développement accéléré. Il est favorisé par l'émergence de petits métiers de l'eau (fontainières, exploitants de réseau d'eau, plombiers, artisans réparateurs, gestionnaire...). C'est une expertise locale qui offre des prestations de proximité et un soutien adapté pour l'entretien et la maintenance des équipements. Ce dispositif présent et mobilisable sera mieux valorisé à condition que la chaîne de pièces soit réformée.

La récente libéralisation de la gestion des ouvrages d'eau a permis le montage de partenariats entre les Communes et des opérateurs privés s'essayant dans la gestion professionnelle par affermage des ouvrages d'eau. L'expérimentation devra être conduite sur un certain nombre d'années pour produire des résultats et permettre de tirer des leçons enrichissantes. Il apparaît assez clairement que l'ensemble des acteurs impliqués a besoin d'un meilleur accompagnement dans la démarche de contractualisation. Les outils de référence n'existent pas toujours, le cadre juridique reste peu habilitant et les opportunités d'accès aux financements complémentaires sont nettement limitées.

Une participation accrue du secteur privé, sous la forme de partenariats avec le secteur public, notamment par le biais de contrats PPP, nous apparaît souhaitable et politiquement réalisable.

Manque d'articulation entre processus de décentralisation/déconcentration, politique pour atteindre les OMD et politique de lutte contre la pauvreté

Le cloisonnement sectoriel limite l'impact des efforts sur le développement du territoire. La Commune pourra se repositionner comme l'acteur clé pour le pilotage des diverses interventions pour un développement local harmonieux de son territoire. Il paraît important dans ces conditions d'affecter les ressources conséquentes à cet échelon.

Une consommation de crédit en baisse

Depuis quelques années, on constate que la consommation budgétaire est stagnante. Les taux d'exécution des budgets sont faibles. Une estimation des taux d'exécution financière de 2003 à 2007 indique une consommation moyenne de 69,3% avec une baisse de performance de 2005 à 2007 alors que certaines localités n'ont aucun point d'eau jusqu'à ce jour et que des demandes sont en attente dans les départements. Ceci peut donner l'image d'un déséquilibre entre les ressources financières disponibles et la réelle capacité



de consommation. D'autres problèmes importants sont identifiés dans la chaîne de dépenses publiques.

Dans ces conditions, le transfert de compétences aux Communes peut constituer une alternative. Avec une dotation directe aux Communes, on devrait envisager un bien meilleur rythme. On ne devra pas non plus occulter les réelles capacités d'action et le rôle de la société civile dans une approche de contrôle citoyen et de reddition de comptes.

3.4 DEFIS PRIORITAIRES DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT

Les problèmes identifiés sont multidimensionnels et méritent une attention particulière de la part des acteurs du secteur. L'atteinte des ODM suppose de maintenir un bon taux de couverture, de corriger les problèmes de gouvernance pour améliorer les taux de desserte en vue de garantir un réel accès à l'eau potable pour les communautés rurales et urbaines. Pour gagner le pari de l'atteinte des OMD d'ici 2015, le Bénin doit relever les quatre grands défis ci après :

Améliorer le niveau d'accès aux services d'eau potable surtout dans les localités délaissées

C'est un défi important qui concerne prioritairement les zones marginales actuelles que sont les zones périurbaines et les centres semi-urbains. Les mairies sont à encourager dans la conception et la mise en œuvre d'actions pour la desserte en eau de ces zones. Les zones périurbaines ne sont pas moins importantes. En absence de lotissement, ces zones pourront être difficilement desservies par la SONEB.

Il faut souligner que d'une manière générale, une amélioration des taux de couverture et de desserte peut déjà être obtenue en revenant à une approche programmatique de la réalisation des ouvrages en complément à l'approche par la demande appliquée actuellement.

Revaloriser le sous-secteur assainissement et assurer dorénavant des services de qualité pour les populations

Jusqu'ici, le domaine assainissement a moins mobilisé les institutions en charge du secteur AEPHA et les PTF que le domaine AEP. Il est beaucoup moins financé. Par exemple, les fonds publics alloués à l'assainissement en milieu rural ne représentent présentement que 10% des fonds accordés à l'AEP. En milieu urbain, peu d'investissements sont réalisés pour l'évacuation des eaux usées (attribution de la SONEB). Ce sous-secteur semble avoir été délaissé.

Il urge de mener des actions tant structurelles (réformes au niveau des institutions de tutelles, la formalisation d'un circuit d'information, la définition d'un système de collecte, de mise à disposition et de gestion de l'information, et la réalisation d'une base de données d'information, etc.) que technique. Certes, celles-ci nécessitent que des ressources soient mobilisées dans le cadre des BPO sectoriels. Dans la programmation, on veillera à une harmonisation avec les OMD et des efforts importants doivent être consentis pour rattraper des retards dans les prévisions pour les OMD.



Adapter les documents de politiques et de stratégies sectorielles au contexte de la décentralisation et de la GIRE

Avec la Déclaration de Kouhounou en 1998, le Bénin a fait l'option de la GIRE pour une meilleure gouvernance de la ressource dans le pays. Après le Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg (Septembre, 2002), la GIRE a été reconnue comme l'élément clé pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment dans le secteur de l'eau.

Toutefois, la bonne organisation de la gestion suivant la GIRE, implique la mise en œuvre d'un programme de réformes profondes dans le sous-secteur de l'eau aux plans politique, juridique, institutionnel et technique. Celles-ci accompagnent tout processus de promotion et d'expérimentation de la GIRE. Ces réformes doivent, entre autre, consacrer une clarification des rôles des différentes institutions du secteur afin que les interventions soient plus efficaces et complémentaires. Parmi les actions à diligenter, figurent : l'adoption du document de Politique Nationale de l'Eau ; l'adoption du Code de l'eau ; l'élaboration des textes d'application du Code de l'eau, l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des ressources en eau en cohérence avec la politique nationale du secteur, qui constitue la base sur laquelle seront dégagées de façon consensuelle les réformes principales à inscrire dans le Plan d'Action Nationale de la GIRE (PANGIRE).

Les sous-secteurs eau et assainissement ont connu une évolution de leur cadre institutionnel marqué par la décentralisation et la création des collectivités locales. Le législateur ayant conféré à ces dernières d'importantes prérogatives. Il est alors nécessaire de mettre les documents de politique et stratégie sous-sectoriel en cohérence avec l'évolution institutionnel. En clair, il s'agira pour les acteurs sectoriels de se conformer à la loi en formalisant le transfert de la maîtrise d'ouvrage sectorielle aux Communes, de la rendre effective et en accompagnant les collectivités locales dans le processus.

Renforcer la participation des citoyens dans la gestion du secteur

Une participation active des citoyens à tous les niveaux, grâce à l'application du principe de subsidiarité est un indicateur de bonne gouvernance des services. Des mesures doivent être prises dans ce sens. Les collectivités décentralisées doivent être rapidement dotées de personnel compétent et leur capacité renforcée afin de les amener à faire l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage dans de meilleures conditions. On pourra ainsi les préparer à leur responsabilité dans la desserte en eau des populations, conformément aux prérogatives que leur confère la loi sur la décentralisation. Il est aussi important de soutenir les initiatives de création de cadres de concertation dans le secteur (notamment dans le sous-secteur assainissement qui en manquent à l'heure actuelle).



3.5 LES PISTES D' ACTIONS DANS LA PERSPECTIVE DES OMD

Des réflexions récentes dans le secteur ont débouché sur des recommandations en cours d'adoption. Celles-ci constituent aussi des chantiers majeurs pour l'atteinte des OMD. On peut citer :

- ☛ la révision des modalités de mobilisation de la contribution à l'investissement initial en hydraulique villageoise ;
- ☛ l'intégration d'une programmation communale des ouvrages mais en rupture avec l'approche de la demande ;
- ☛ l'option de gestion déléguée pour les ouvrages complexes ;
- ☛ le développement d'un BPO pour le sous-secteur assainissement ;
- ☛ l'étude tarifaire de la SONEB.

Les propositions complémentaires suivantes sont issues des ateliers de concertation des acteurs du secteur dans le cadre du processus de rédaction du Livre Bleu. Elles sont confirmées par des analyses de capitalisation. Certaines de ces idées sont d'ailleurs à l'étude au niveau de l'administration de l'eau et des PTF.

Pour atteindre les OMD d'ici 2015, l'Etat central et les Communes, en collaboration avec l'ensemble des partenaires techniques, doivent engager onze initiatives d'envergure nationale à court et moyen termes.

Faire adopter les documents politiques et stratégiques en cours de préparation (politique nationale de l'eau, loi sur l'eau et PANGIRE)

La gestion de l'eau et des services y afférents, implique des mesures de politique générale, des décisions quant à sa répartition, une clarification des rôles des acteurs en présence et une préoccupation pour l'environnement. Pourtant, au Bénin, le constat que l'on pourrait faire est que le cadre législatif actuel du secteur paraît désuet et souffre d'un grand besoin d'actualisation avec les normes de la GIRE et de bonne gouvernance. Au jour d'aujourd'hui, la distribution des mandats des services de l'état ressemble plus à une juxtaposition de champs de compétences concurrents qu'à une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées.

D'importants documents de politique sont attendus pour une meilleure coordination des actions et une mise en cohérence des différentes stratégies sous sectorielles existantes. La loi 87-016 du 21 Septembre 1987 portant Code de l'eau, restée inappliquée jusqu'à ce jour, est présentement en cours de révision afin de l'adapter au contexte de la démocratie, de la décentralisation et aux principes de la GIRE. Le document de Politique Nationale de l'Eau du pays se trouve actuellement à l'étape de validation nationale. Le Plan d'Action Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) est en cours d'élaboration ; il constitue un instrument important de mise en œuvre de la GIRE. Son élaboration marquera la fin de la phase de transition du pays vers la GIRE. Des actions coordonnées pourront ensuite être menées pour l'effectivité de la GIRE dans le pays.

Il devient donc urgent de réaliser, par ailleurs, une profonde réforme de toute la législation avec pour finalité l'adoption d'un nouveau Code de l'eau, d'un document de politique nationale de l'eau et du PANGIRE.



Susciter et accompagner la relecture de la deuxième stratégie sectorielle AEP

La nouvelle stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin (2005-2015), a été élaborée pour tirer profits des nouveaux instruments économiques mise en place, comme le DRSP, et afin d'intégrer le contexte de la décentralisation. Il valorise également les points forts de l'ancienne stratégie de 1992-2002 dont notamment la responsabilisation des usagers et usagères de l'eau dans la réalisation du point d'eau en vue d'assurer son appropriation locale.

Mais, cette stratégie n'a pas permis de régler tous les problèmes ; loin s'en faut. Certains problèmes importants persistent. On peut citer : le quota de 250 personnes pour un point d'eau qui n'est pas adapté à toutes les localités du pays et crée une exclusion dans l'accès à l'eau (cas notable des régions à habitat dispersé et les hameaux); les communautés qui sont confrontées actuellement à la difficulté de mobilisation des ressources pour payer la contrepartie nécessaire aux investissements dans la réalisation des ouvrages.

Il paraît alors indispensable de procéder à une relecture de cette stratégie afin que le droit à l'eau soit de plus en plus une réalité pour tous.

Redéfinir la stratégie de promotion de l'hygiène et de l'assainissement en la donnant un contenu et des contours plus clairs pour un regain d'intérêts

On estime aujourd'hui que deux béninois sur trois n'ont pas accès à un système d'assainissement adéquat. L'assainissement est si mal compris que la plupart des acteurs l'assimilent facilement à la latrinsation. C'est ainsi que tous les engagements pris dans le secteur sont relatifs à la construction de latrines et quelques actions de promotion et de sensibilisation. Il importe de donner une dimension plurielle à ce concept pour que les autres dimensions universelles de l'assainissement soient prises en compte par les partenaires techniques et financiers et l'Etat central.

L'Objectif du Millénaire pour l'assainissement ne peut être atteint sans un engagement politique exemplaire au niveau national, communal et municipal ; ceci couplé avec une augmentation significative des financements pour l'assainissement dans sa globalité.

Accompagner la relecture du document de politique nationale d'assainissement et du code d'hygiène publique

Le Gouvernement a adopté et promulgué, en 1987, la loi portant code d'hygiène publique en République du Bénin. Son décret d'application et celui portant création et renforcement des structures de la police sanitaire ont été adoptés respectivement en 1999 et 2000. Quant à la politique nationale d'assainissement, elle est adoptée par le gouvernement en 1995. Tous ces documents ont été élaborés conformément aux préoccupations environnementales et sanitaires des populations à l'époque.

Du fait des réformes juridiques et institutionnelles et du contexte socio-économique actuel, certaines dispositions de ces documents stratégiques se révèlent caduques. Il apparaît nécessaire de mettre ces documents en cohérence avec la loi-cadre sur l'environnement et les exigences de la décentralisation.

La relecture de ces documents devra s'opérer dans une vision globale qui intègre tous les aspects de l'assainissement tant en milieu urbain qu'en milieu rural. L'objectif étant de créer un cadre législatif et réglementaire nouveau qui offre plus de synergie entre les différents acteurs du secteur autour d'un cadre programmatique cohérent et qui facilite la gestion de l'information. Particulièrement dans le domaine de la décentralisation, ils doivent offrir aux structures régaliennes, le renforcement de leur travail avec les



Communes aux travers des appuis conseils, suivi de la mise en œuvre des politiques, stratégies et normes en matière d'hygiène et d'assainissement de base.

Repositionner le sous-secteur assainissement au niveau du sous-secteur eau comme un ensemble intégré AEPHA dans une maîtrise d'ouvrage communale

On ne peut durablement envisager un service d'AEP de qualité sans un service d'assainissement synchronisé. Par exemple, une eau ne peut garder sa potabilité au cours du prélèvement à la pompe, le transport, le stockage et la conservation, sans l'observance constante de règles d'hygiène et d'assainissement. Les deux secteurs doivent être en synergie depuis la planification des actions jusqu'à leur réalisation et gestion. Sous cette assertion, il serait opportun de trouver un arrangement institutionnel visant une unification de l'assainissement et de l'AEP au niveau communal pour la maîtrise d'ouvrage communale. Cela évitera aux Communes de mettre en place deux structures administratives distinctes, l'une responsabilisée sur le volet assainissement et la seconde sur l'AEP ; à l'image de ce qui se passe présentement au niveau de l'Etat central.

Faire une planification plus réaliste et orientée vers les OMD et mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre les prévisions

Dans l'hydraulique villageoise, les taux de consommation budgétaire sont faibles d'une année à une autre. Par ailleurs, les financements actuels sont encore faibles pour s'inscrire réellement dans la dynamique des OMD tant sur le plan des ressources financières projetées que des réalisations physiques et autres actions d'accompagnement à réaliser. Quand bien même, les efforts des PTF sont jusqu'ici louables et salutaires.

Il importe dans le cadre du BPO, de veiller à une harmonisation entre les prévisions annuelles dans les cadres logiques et les OMD déclinées. Des dispositions doivent être prises par ailleurs pour une diligence dans l'exécution des travaux sans heurts et dans les délais prescrits (passation des marchés). Une attention doit être également accordée aux maux qui handicapent présentement la mise à disposition des moyens financiers pour les réalisations et une augmentation des consommations budgétaires (ouverture de compte relais à temps, gestion administrative du travail efficace, assouplissement du circuit des dépenses, etc.).

Soutenir le quadrilogue : Communes – directions sectorielles (DG Eau & DHAB) – opérateurs (SONEB et privés) – usagers initié par l'ANCB pour une gestion plus efficiente du secteur AEPHA

L'ANCB, en partenariat avec l'IGD a pris l'initiative pour une expérience de dialogue entre les différents acteurs du secteur, y compris les usagers et les ONG. Cette expérience a révélé le « quadrilogue » comme un mécanisme pour un dialogue dynamique inter-acteur. Sa plus value pourrait être d'accompagner un transfert consensuel et harmonieux de la maîtrise d'ouvrage communale et un développement des capacités des Communes pour l'exercer. Ce, sur fonds de partage d'expériences heureuses venues d'ailleurs.

Une des propositions en cours de discussion au sein de ce cadre de concertation est la possibilité de séparer les fonctions de production et de distribution de l'eau dans les centres urbains. Dans cette option, la SONEB produit l'eau et sur la base d'un mécanisme de péréquation, les Communes organisent à leur niveau la distribution aux populations. Les conditions spécifiques de chaque milieu seraient prises en compte dans la mise en œuvre.



Promouvoir des agences régionales d'exécution des travaux dans le cadre d'une intercommunalité pour la mise en œuvre des programmes AEPHA

La loi sur la décentralisation autorise un regroupement de Communes (intercommunalité) avec des possibilités de mutualisation des ressources et compétences pour la construction d'organes d'appui technique au développement. Des initiatives pourront être développées dans ce sens par les collectivités décentralisées pour prendre en main la réalisation des travaux d'AEPHA. L'expérience en cours de la mise en œuvre d'un projet hydraulique UEMOA par l'AGETUR pourrait être réadaptée pour venir en appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Il s'agira dans les limites de la loi, de favoriser la création d'agences intercommunales de travaux en hydraulique. On pourrait, toujours dans cette perspective, s'inspirer d'une autre expérience réalisée dans le secteur énergie appuyée par le même ministère MMEE et qui a consisté à la création d'une agence intercommunale pour l'aménagement et la gestion des ressources naturelles.

Soutenir la promotion de la bonne gouvernance du secteur à travers une meilleure mobilisation des OSCi

Le phénomène de corruption généralisée à toute l'administration publique du pays est très décrié dans le secteur AEP urbain. Pour 56% des ménages, l'accès à l'eau potable constitue un « problème sérieux » classé au 6^{ème} rang des 10 problèmes les plus préoccupants auxquels ils sont confrontés. La situation s'explique par des difficultés qu'éprouvent les populations pour accéder au service à cause de la corruption. En 2006 par exemple, 12% des abonnés au réseau de la SONEB, interrogés, ont déclaré payer des pots-de-vin pour s'assurer la fourniture de l'eau et 6% ont déclaré arriver à réduire leur facture en payant des pots-de-vin.

Une gestion malsaine peut aussi être observée à d'autres niveaux de gouvernance : la politisation dans le choix des sites ou des opérateurs pour la construction d'ouvrages, la mauvaise gestion, voir corruption, au niveau des CGPE ou AUE, ou, encore, les dysfonctionnements dans l'attribution de marchés publics.

Des actions courageuses doivent être initiées contre ce phénomène. Il ne serait pas judicieux de laisser la corruption mettre à mal, en bout de chaîne, les efforts accomplis en amont, dans la réalisation des ouvrages, l'installation et le développement des réseaux et l'organisation globale du service.

L'approche doit garantir la participation citoyenne et le contrôle de l'action publique. Les OSCi pourraient déjà jouer un rôle important dans la perspective d'une corruption « zéro » dans la fourniture des services d'eau potable aux populations. Il s'agira en conséquence de renforcer les initiatives de la société civile, notamment constituée par les ONG et autres associations de défense des consommateurs.

A ce propos, il importe de :

- ◆ créer des cadres de concertation entre les parties prenantes au niveau Commune, arrondissement, village ;
- ◆ développer des outils et méthodes pour une évaluation et un suivi de la gouvernance du secteur ;
- ◆ garantir que les élus et les gouvernements locaux mettent à disposition des usagers et usagères les informations nécessaires au suivi et à la participation citoyenne.

Redéfinir les normes et critères d'allocation des ouvrages

Deux perceptions peuvent être faites en réalité des normes et critères d'allocation des ouvrages. Une première est la prise en compte de la taille de la population potentiellement bénéficiaire des services. La seconde est de considérer de façon marginale ou en association avec la première, la distance séparant une agglomération du



point d'eau le plus proche. L'administration de l'eau s'est basée jusqu'à présent sur la première. C'est ainsi qu'il a été institué comme norme de base, le point d'eau pour 250 habitants (les types d'ouvrages sont alloués suivant l'importance relative de la population). Il nous semble indiqué et pertinent de tenir compte aussi de la distance au point d'eau comme critère ou norme supplémentaire. Cette approche pourrait favoriser la prise en compte des petites localités dans l'allocation des ouvrages.

Faire des PEA privés un moyen pour améliorer les taux de desserte en eau potable des populations

Les PEA privés prolifèrent dans le pays. Actuellement, on les rencontre principalement dans les centres semi-urbains et urbains mais, leurs localités d'implantation pourraient se diversifier assez rapidement, vu leur rythme d'expansion.

De construction facile et d'un coût accessible pour beaucoup d'utilisateurs, ces ouvrages sont de plus en plus utilisés comme une réponse locale à un service public d'eau potable insuffisant. Il convient alors dès à présent de prendre des mesures appropriées pour la potabilité de l'eau provenant de ces ouvrages qui tendent à assurer la desserte en eau d'une certaine frange de la population. De cette façon, on pourra éviter que la prolifération de ces ouvrages n'engendre un véritable problème de santé publique du fait de la mauvaise qualité de l'eau de boisson produite lorsqu'ils ne respectent pas un certain nombre de normes de construction et d'utilisation. Une importante implication de cette démarche est la possibilité pour l'administration de l'eau de saisir dans ces ouvrages, une opportunité d'amélioration de la desserte en eau des populations.

Au nombre des mesures à prendre, il pourrait être question d'organiser des campagnes de proximité pour former les propriétaires des PEA privés aux méthodes de traitement de potabilité de l'eau ; mener des campagnes ciblées pour les informer sur les risques liés à la consommation de l'eau de PEA sans des mesures d'hygiène ou de traitement de potabilité de l'eau.

Signalons qu'une initiative visant la potabilité de l'eau des PEA privés a été entreprise par la mairie d'Avrankou (voir en annexe 5) et mérite d'être valorisée.



CONCLUSION

Le Livre Bleu ne doit pas être un document d'évaluation supplémentaire dans la grande panoplie existante déjà. Des conditions optimales doivent être créées pour une opérationnalisation des actions proposées en vue de baliser le chemin vers les OMD. Il importe de faire une large diffusion du document auprès de tous les acteurs. Une traduction du document synthèse dans les principales langues locales du pays doit être envisagée. On pensera à faire des plaquettes d'information très synthétiques.

Pour une meilleure lecture des actions proposées, il est recommandé de les mettre en harmonie dans un cadre de planification. Elles pourront par exemple, s'inscrire dans un plan d'actions à décliner périodiquement en plan de travail.

Le suivi évaluation de la mise en œuvre des actions revêt une importance capitale. En effet, c'est par ce biais qu'une veille sera faite pour que l'ensemble des dispositions du document soit effectivement mis en application. Des indicateurs de réalisation doivent être élaborés en conséquence.

Il importe également qu'une responsabilisation de la mise en œuvre du plan d'action soit réalisée. Pour cela, il sera institutionnalisé un comité de mise en œuvre secondé par des organes de suivi évaluation à divers échelons à savoir : les collectivités décentralisées, les bénéficiaires (niveau communautaire), les structures décentralisées, les structures centrales ou structures de tutelle du secteur. Celles-ci seront progressivement renforcées et mises en harmonie avec une responsabilisation plus importante pour le niveau décentralisé (les Communes).

Dans le cadre de leurs fonctions, les organes de suivi évaluation produiront des rapports périodiques soumis à publication. Un Système National de Circulation de l'Information sur l'Eau et l'Assainissement pourra être élaboré et viendrait en appui au dispositif de suivi évaluation.



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

TITRE	STRUCTURE	AUTEUR	ANNEE
Aide-mémoire de la revue annuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement de base	MMEE	MMEE	Avril 2007
Aide-mémoire conjoint du Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau, du Ministère de la Santé et des Partenaires Techniques et Financiers des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement 2006	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	Avril 2007
Aide-mémoire conjoint du Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau, du Ministère de la Santé et des Partenaires Techniques et Financiers des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement 2005	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	Mai 2006
Aide-mémoire conjoint du Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau, du Ministère de la Santé et des Partenaires Techniques et Financiers des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement 2007	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	MMEE/MS/PTF des secteurs de l'Eau et de l'Assainissement	Mai 2008
Audit Institutionnel et Organisationnel de la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base et de ses structures déconcentrées	GECA Prospective	AGBOTA G. MEGNIGBETO P. YADOLETON M.J. KPOMASSE M. NERTTERSTROM U. EHLERS K.	Février 2007
Démarche et méthode de travail pour l'élaboration d'un livre bleu	Secrétariat International de l'Eau (SIE)	BAZIE J.B. VALFREY B.	Mai 2006
Description de la composante appui à la gestion des ressources en eau en république du Bénin	MMEH DANIDA	MMEH DANIDA	Mars 1999
Enquête Démographique et de Santé (EDSB III) Bénin 2006	Union Européenne /USAID/ UNICEF/UNFPA	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE)/ Programme National de Lutte contre le SIDA (PNLS)/ Macro International, Inc	Novembre 2007
Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages (EMICoV)-Bénin (Rapport Préliminaire)	Gouvernement du Bénin/ Projet Millenium Challenge Account/ DANIDA, GTZ, UE, Pays Bas	INSAE/ Programme mondial des Enquêtes Démographiques et de Santé	Mars 2007
Etat des lieux du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau du Bénin	AGRE	AGRE	Janvier 2004
Etude de tarification pour l'alimentation en eau potable en milieu urbain	Société Nationale des Eaux du Bénin	GFI Umwelt	Juin 2006



TITRE	STRUCTURE	AUTEUR	ANNEE
Etude des systèmes de gestion / utilisation de l'eau et définition des actions prioritaires de valorisation locale des ressources eau dans une approche GIRE au Bénin volume 1 - Etat des lieux de la gestion des ressources en eau du Bénin	LIFAD	TOMETRY S.N. SEKLOKA F. TOSSOU J.B. HOUE TO-TOMETRY A. ODJO D.	Septembre 2006
Evaluation de l'appui danois à l'alimentation en eau potable et l'assainissement (AEPA)	DANIDA	RAAD H.J. BURY P. ONIBON H.	Janvier 2006
Evaluation du programme d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural	FAD	BA K. JOOTTUN L. BA R.	Juin 2004
Inventaire, typologie et description des pratiques liées aux divers usages de l'eau au Bénin, rapport provisoire	PNE/Bénin PROTOS Bénin	SOSSOU P. AGOSSOU G.	Décembre 2004
L'approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales de développement ? Le cas du secteur eau en milieu rural au Bénin	Ex-DGH/MMEH	HILHORST T. ADJINACOU C. LANGLEY P.	Août 2007
L'enquête socio-anthropologique de terrain : Synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants	Laboratoire d'études et recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL)	DE SARDAN O.	2003
La corruption et la gouvernance au Bénin – Rapport des résultats de l'enquête diagnostique	Institut de la Banque Mondiale/ Banque Africaine de Développement	Cabinet d'Etudes, de Recherches et de Traitements Informatiques (CERTI), Bénin	Juin 2007
Livre Bleu, L'Eau, L'Assainissement, le développement humain – Etat des lieux et Perspectives pour l'Eau et l'Assainissement – Burkina Faso	Secrétariat International de l'Eau (SIE)	VALFREY B. DIALLO M.	Août 2004
Mission d'appui au programme gouvernance de l'eau au Bénin : état des lieux et actions prioritaires	GWP PNE/BENIN	ONIBON H. TCHABI A. FAKOREDE M.	Avril 2006
Participation de la société civile à la revue du sommet du millénaire au Bénin – Premier rapport alternatif national des organisations de la société civile	SNV/Programme des Nations pour le Développement (PNUD)	SNV/Programme des Nations pour le Développement (PNUD)	Septembre 2005
Plan d'action 2006 pour la professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoise au Bénin	Ex-DGH/MMEH	Ex-DGH/MMEH	Novembre 2005
Programme d'Appui aux Communes dans le secteur Eau et Assainissement (PACEA) Borgou Atacora – Document de Projet.	HELVETAS	HELVETAS	Décembre 2007
Programme d'investissement AEP de Cotonou - Etude préparatoire	ICEA	ICEA	Juin 2006
Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement	Gouvernement du Bénin-Royaume des Pays Bas	Gouvernement du Bénin-Royaume des Pays Bas	Septembre 2006
Projet de loi portant gestion de l'eau en République du Bénin	ex-MMEH/MMEE	ex-MMEH/MMEE	Juillet 2007



TITRE	STRUCTURE	AUTEUR	ANNEE
Rapport d'atelier d'auto-évaluation des acteurs de l'eau et de l'assainissement dans les départements du Mono et du Couffo – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport d'atelier d'auto-évaluation du secteur eau et assainissement par les acteurs locaux dans les départements du Zou et des Collines – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport d'atelier d'auto-évaluation du secteur eau et assainissement par les acteurs locaux dans les départements de l'Atacora et de la Donga – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport d'atelier d'auto-évaluation du secteur eau et assainissement par les acteurs locaux dans les départements de l'Atlantique et du Littoral – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Février 2008
Rapport d'atelier d'auto-évaluation du secteur eau et assainissement par les acteurs locaux dans les départements de l'Ouémé et du Plateau – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport d'atelier d'auto-évaluation du secteur eau et assainissement par les acteurs locaux dans les départements les départements de Borgou et de l'Alibori – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport d'atelier sur la 6 ^{ième} revue annuelle conjointe de l'exécution des BPO 2007 des secteurs de l'eau et de l'assainissement	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	ADJINACOU C. MEGNIGBETO P. OGOUMA F. IKO E.	Mai 2008
Rapport d'atelier sur la revue annuelle conjointe de l'exécution des BPO 2005 des secteurs de l'eau et de l'assainissement	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	ADJINACOU C. IKO E.	Mai 2006
Rapport d'atelier sur la 5 ^{ième} revue annuelle du budget programme par objectif des secteurs eau et assainissement 2006	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	ADJINACOU C. QUENUM H. CODJA F. IKO E. ZANNOU F.	Avril 2007
Rapport d'état des lieux des secteurs eau et assainissement dans les départements de l'Oueme et du Plateau – Livre Bleu Bénin	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Février 2008
Rapport d'exécution budget programme 2002	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau (Ex DGH)	Mai 2003
Rapport d'exécution budget programme 2003	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau (Ex DGH)	Mai 2004
Rapport d'exécution budget programme 2004	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau (Ex DGH)	Mai 2005
Rapport d'exécution budget programme 2005	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau	Mai 2006
Rapport d'exécution budget programme 2006	Direction de l'Hygiène et de	DHAB	Avril 2006



TITRE	STRUCTURE	AUTEUR	ANNEE
	l'Assainissement de Base (DHAB)		
Rapport d'exécution budget programme 2006	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau	Avril 2007
Rapport d'exécution budget programme 2007	Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	DG Eau	Avril 2008
Rapport d'exécution du budget programme 2005	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB)	DHAB	Mai 2006
Rapport de l'étude préalable au dialogue local dans le Mono - Dialogue multiacteurs Eau au Bénin.	MGE Conseils	MGE Conseils	Juin 2007
Rapport de l'étude préalable - Dialogue multiacteurs Eau au Bénin.	MGE Conseils	MGE Conseils	Juin 2007
Rapport de mission d'évaluation de l'aide sectorielle néerlandaise au programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2004 - 2006)	Direction Générale de l'Hydraulique	BLANKWAARDT B. DIALLO M. ADJINACOU C. GANDJIDON J.	Juin 2006
Rapport général d'investigations dans le cadre de l'élaboration du Livre Bleu dans le secteur eau et assainissement (Atacora / Donga)	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport général d'investigations dans le cadre de l'élaboration du Livre Bleu dans le secteur eau et assainissement (Zou / Collines)	Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin	MGE Conseils/ CREPA Bénin	Mars 2008
Rapport National sur l'Etat de l'Assainissement - Bénin	Water and Sanitation Program (WSP)	Water and Sanitation Program (WSP)	Juillet 2008
Recensement général de la population et de l'habitation de 2002, synthèse des analyses	INSAE	INSAE	Octobre 2003
Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté	Gouvernement du Bénin	Gouvernement du Bénin	Décembre 2006
Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en milieu urbain 2006 - 2015	MMEH	Comite de Pilotage de la Stratégie de l'AEP en milieu urbain	Janvier 2006
Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin	Ex-DGH/MMEH	DGH	Octobre 2005
Stratégie pour l'atteinte des OMD dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin	Ex-DGH/MMEH	ALE G. DEGBEVI F.X.	Octobre 2007



ANNEXES



1. COMPETENCE LOCALE ET MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE EN AEP : UN DEBAT DE CONTROVERSE ENTRE COMMUNE ET ETAT

PAGE 10 — **ECLAIRAGE** — Informer et former pour le développement

Prétendue mauvaise gestion de projet de forage dans la Commune de Ouinhi

Le maire s'insurge contre la direction de l'Hydraulique (Michel Dovonon rétablit la vérité)

Au cours d'un atelier à Ouidah, les cadres de la direction de l'hydraulique ont prétexté du fait qu'un projet de forage a été mal géré à Ouinhi pour émettre de réserve quant à la capacité des communes à gérer cette compétence que la loi leur dévolue en matière d'hydraulique. Une allégation que rejette le maire de Ouinhi dès qu'il a eu l'information.

" C'est une information qui m'a d'abord surpris. Je revenais d'un voyage quand j'ai rencontré mon collègue de Bopa qui m'a presque interpellé. Il me demandait comment la commune de Ouinhi avec ses cadres a été incapable de gérer convenablement un forage ". Je m'insurge contre ces informations qui n'ont rien à avoir avec la réalité, la vérité, nous déclare le maire. Le maire précise que le processus a été mené avec les services techniques de la direction départementale de l'Hydraulique du Zou. Dans ce dossier, le maire est d'autant LUS indigné que, selon ses déclarations, " la cellule de la passation des marchés publics a fait le travail, nous avons transmis le dossier à qui de droit, c'est-à-dire au préfet, à la commission départementale qui a homologué et on a attribué le marché. Mais je vous affirme que l'avance de démarrage n'a même pas été donnée à cette entreprise pour commencer les travaux ". Alors, se demande le maire, " où est la responsabilité de la mairie ? ". Selon certaines sources, l'avance n'a pas été versée car l'entreprise est connue de la direction de l'hydraulique comme n'étant pas apte à gérer ce marché. Or, on a laissé la mairie conduire le processus à terme. Pour cela, en tant que premier responsable de la

commune, le maire se dit " gêné par cette désinformation, parce que je rendais compte de tout ce qui se passe soit au Préfet, soit à la direction départementale de l'Hydraulique et même aussi à l'ambassade des pays-Bas. "

Une stratégie pour ne pas transférer la gestion des forages aux communes ?

" Mais c'est cette stratégie que nous connaissons tous. Au fond, est-ce que les gens veulent faire le transfert avec tout ce que nous vivons; Alors que la décentralisation devrait permettre à nos populations de vivre une nouvelle approche de développement à la base. On dit souvent que nous gérons très mal les fonds dans les communes. Je souhaite qu'on cesse avec ces désinformations. Je demande au gouvernement de prendre des mesures pour contrôler les maires, par le biais des audits, de l'IGF et autres inspections de l'Etat.

Qu'est devenu le projet ?

Ce qui a été fait finalement, c'est qu'un consensus a été trouvé. " Le consensus qui a été trouvé est que la direction départementale en l'occurrence, en cela je rends hommage au directeur car je suis en contact permanent avec lui pour



Michel Dovonon, maire de Ouinhi

dire que mes populations ne peuvent pas avoir cette information et ne pas avoir de l'eau. Finalement, il m'a dit qu'on verra sur d'autres projets pour pouvoir satisfaire ces populations-là. Cela a été fait, c'est-à-dire sur d'autres projets. Mais sur le projet des

Néerlandais, ça n'a pas pu être fait. Ainsi, pour les Néerlandais, c'est que la commune de Ouinhi a été défaillante, et c'est juste cela qui m'a gêné, par rapport à tous les efforts que j'ai fournis, sinon sur le terrain, je suis satisfait par rapport aux forages qui

ont été faits. On a prévu 22 forages pour la période 2005-2006 et déjà les réalisations tournent déjà autour de 18", a fait savoir Michel Dovonon.

Koudous F. ADEGNIKA



2. DONNEES DE PROJECTION DE LA POPULATION RURALE ET SEMI URBAINE PAR DEPARTEMENT A L'HORIZON 2015

Départ	Pop_2002	Pop_2003	Pop_2004	Pop_2005	Pop_2006	Pop_2007	Pop_2008	Pop_2009	Pop_2010	Pop_2011	Pop_2012	Pop_2013	Pop_2014	Pop_2015
ALIBORI	508 940	528 905	549 683	571 308	593 815	617 242	641 628	667 013	693 439	720 950	749 592	779 413	810 463	842 794
ATACORA	533 618	551 278	569 617	588 663	608 444	628 991	650 336	672 510	695 549	719 487	744 361	770 211	797 077	825 000
ATLANTIQUE	785 530	823 880	865 089	909 407	957 107	1 008 488	1 063 876	1 123 628	1 188 131	1 257 811	1 333 130	1 414 596	1 502 761	1 598 228
BORGOU	702 947	733 850	766 123	799 828	835 028	871 792	910 188	950 289	992 173	1 035 919	1 081 610	1 129 333	1 179 181	1 231 247
COLLINES	516 769	541 154	566 746	593 608	621 806	651 409	682 491	715 129	749 406	785 407	823 223	862 950	904 689	948 547
COUFFO	511 653	526 609	542 037	557 954	574 376	591 321	608 805	626 849	645 470	664 688	684 524	704 999	726 135	747 955
DONGA	337 493	349 303	361 535	374 204	387 328	400 921	415 002	429 588	444 698	460 352	476 568	493 369	510 775	528 808
MONO	349 506	358 346	367 433	376 774	386 378	396 253	406 405	416 845	427 580	438 619	449 973	461 649	473 659	486 012
OUEME	709 998	728 816	748 301	768 481	789 389	811 056	833 517	856 809	880 970	906 040	932 061	959 078	987 138	1 016 289
PLATEAU	399 449	411 428	423 879	436 821	450 277	464 268	478 817	493 948	509 686	526 057	543 089	560 811	579 251	598 441
ZOU	577 859	591 511	605 542	619 965	634 790	650 031	665 701	681 813	698 381	715 419	732 942	750 965,	769 504	788 576
Total	5 933 762	6 145 079	6 365 984	6 597 012	6 838 738	7 091 771	7 356 767	7 634 421	7 925 482	8 230 748	8 551 073	8 887 374	9 240 632	9 611 898

Source : DG Eau (2006)

**3. TAUX DE DESSERTE POUR L'ATTEINTE DES OMD EN MILIEU RURAL ET SEMI URBAIN DANS LES DEPARTEMENTS DU BENIN**

N°	DEPARTEMENT	ANNEE													
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	ALIBORI	44,0	45,7	56,0	59,3	59,9	63,9	67,6	67,6	67,6	67,4	67,2	67,0	67,2	67,3
2	BORGOU	39,0	37,9	42,2	43,6	44,8	47,6	50,1	50,7	51,7	55,6	59,1	62,2	64,9	67,3
3	ATACORA	49,0	48,2	47,7	47,4	48,0	52,0	55,6	56,9	58,3	59,9	61,4	62,6	64,9	67,3
4	DONGA	37,0	38,2	38,1	40,7	42,2	47,2	51,8	54,0	56,1	58,2	60,3	62,7	64,9	67,3
5	ATLANTIQUE	30,0	29,9	31,2	31,5	31,3	31,9	32,3	37,6	43,9	50,3	55,8	60,4	64,3	67,3
6	MONO	30,0	35,9	38,0	42,7	46,7	51,2	55,5	57,8	59,9	61,8	63,6	65,3	66,3	67,3
7	COUFFO	37,0	40,1	40,3	42,6	44,3	47,0	49,6	52,1	54,5	56,6	58,6	61,5	64,2	67,3
8	ZOU	24,0	24,5	33,2	35,4	42,1	48,4	54,5	56,6	58,7	60,7	62,5	64,2	65,8	67,3
9	COLLINES	54,0	51,7	53,7	54,6	58,4	62,5	66,1	66,1	66,2	66,1	66,1	66,0	66,6	67,3
10	OUEME	17,0	16,6	17,4	18,7	20,5	22,0	23,3	27,2	32,1	36,8	43,8	51,7	59,1	67,3
11	PLATEAU	30,0	31,7	30,9	32,9	38,1	40,4	42,5	45,8	48,8	52,0	55,0	57,7	61,1	67,3

Source : DG-Eau (2006)



4. PROJECTION DE LA POPULATION URBAINE ET DES BESOINS EN LATRINES FAMILIALES DANS LA PERSPECTIVE DES OMD

Ensemble du Bénin	Année ref.	Evolution estimée				Prévisions									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Population totale	6.767.037	6.995.564	7.234.153	7.483.363	7.743.794	8.016.084	8.300.915	8.599.019	8.911.178	9.238.228	9.581.066	9.940.655	10.318.027	10.714.287	
Population rurale	4.137.932	4.282.408	4.433.376	4.591.197	4.756.257	4.928.969	5.109.773	5.299.140	5.497.573	5.705.613	5.923.835	6.152.859	6.393.347	6.646.010	
Population urbaine	2.629.105	2.713.155	2.800.777	2.892.167	2.987.537	3.087.115	3.191.143	3.299.880	3.413.604	3.532.615	3.657.231	3.787.796	3.924.680	4.068.278	
Nombre de ménages en milieu rural	696.321	720.105	745.053	771.162	798.501	827.144	857.169	888.662	921.714	956.422	992.892	1.031.236	1.071.576	1.114.044	
Nombre de ménages en milieu urbain	514.142	530.053	546.728	564.123	582.281	601.245	621.064	641.790	663.479	686.190	709.988	734.941	761.123	788.616	
LF à réaliser par an (scénario OMD) au total					19.800	28.100	41.500	54.900	72.700	87.350	105.000	124.500	148.400	174.700	
milieu rural					13.000	18.900	29.500	40.000	54.500	65.500	78.600	92.500	108.800	127.100	
milieu urbain					6.800	9.200	12.000	14.900	18.200	21.850	26.400	32.000	39.600	47.600	
Total des LF existants en milieu rural	84.461	91.549	99.144	107.280	120.280	139.180	168.680	208.680	263.180	328.680	407.280	499.780	608.580	735.680	
Total des LF existants en milieu urbain	303.276	318.341	334.199	350.854	357.654	366.854	378.854	393.754	411.954	433.804	460.204	492.204	531.804	579.404	
Couverture en milieu rural	12,13	12,71	13,31	13,91	15,06	16,83	19,68	23,48	28,55	34,37	41,02	48,46	56,79	66,04	
Couverture en milieu urbain	58,99	60,06	61,13	62,19	61,42	61,02	61,00	61,35	62,09	63,22	64,82	66,97	69,87	73,47	
Total des latrines existantes	387.737	409.890	433.343	458.134	477.934	506.034	547.534	602.434	675.134	762.484	867.484	991.984	1.140.384	1.315.084	
Taux de couverture global (scénario OMD)	32,0	32,8	33,5	34,3	34,6	35,4	37,0	39,4	42,6	46,4	50,9	56,2	62,2	69,1	

Source : DHAB/MS (Rapport d'exécution du BPO 2007)



5. INITIATIVES PROBANTES ET EXPERIENCES A VALEUR AJOUTEE DANS LE SECTEUR

☐ TONTINE-LATRINES : DES MENAGES PAUVRES S'ÉQUIPENT EN LATRINES DE TYPE MOZAMBIQUE

Houénoumigou est un hameau du village Dékanmè situé dans la Commune de d'Agbangnizoun, dans lequel est née une idée simple : la création d'un groupe de tontine de 22 (Vingt-deux personnes) dont 16 femmes et 6 hommes. La tontine devrait permettre de réunir les ressources nécessaires pour la construction de latrines. Le montant de la tontine est de 200 F CFA par personne, et tous les 4 jours. Le montant regroupé s'élève à $200 \text{ F} \times 22 = 4.400 \text{ F CFA}$, est remis à la femme relais communautaire qui joue le rôle de trésorière. A la quatrième session de cotisation on pouvait réunir 17.600 F CFA. C'est exactement ce qu'il faut pour réaliser une latrine du type Mozambique. Dans la région cette latrine nécessite un investissement de dix sept mille (17.000) F CFA avec un apport d'investissement humain, garanti par les époux des femmes membres qui ont la responsabilité de faire la fosse de défécation par groupe de quatre. C'est de cette façon qu'ont été réalisées les 22 premières latrines du village de type Mozambique. L'initiative se vulgarise en tâche d'huile. En effet, un deuxième groupe de 32 autres ménages ont adhéré volontairement à l'initiative.

Cette initiative a permis de dépasser les prévisions en construction de latrines dans la Commune. Elle a permis aux ménages à faible revenu de construire de latrines.

☐ LORSQUE LES COMMUNAUTÉS DECIDENT DE FAIRE PAYER L'USAGE DES LATRINES

A Ouoghi un village de la Commune de Savè, peu de ménages sont équipés de latrine. C'est suite au décès d'un enfant mordu par un serpent alors qu'il déféquait dans la brousse, qu'avec le concours de la Fondation Raoul Follereau, il a été entrepris de construire au profit de la communauté villageoise trois modules de latrines à raison d'un module par quartier et pour les trois différents quartiers. Un comité de gestion de cinq membres, dont deux femmes, fut mis en place afin de veiller sur les trois modules de latrines. Avant la mise en service des latrines, une Assemblée villageoise a réfléchi sur la gestion durable de cet équipement. Il a été décidé que l'utilisation des latrines est subordonnée à un paiement de 10 F CFA l'accès. Cette initiative a résisté dans le temps. La mise en œuvre a été soutenue par la Fondation Raoul Follereau qui a accepté d'accompagner le comité de gestion en offrant un complément, sous forme de contribution financière annuelle de 60 000 F CFA pour le fonctionnement et l'entretien des latrines.

Après cinq ans, la gestion et l'entretien sont revenus entièrement aux communautés. Ceux qui sont désignés pour entretenir les ouvrages sont rémunérés avec 10% des recettes. Un compte a été ouvert à la CLCAM pour domicilier les fonds.

☐ LA CENTRALE D'EXPLOITATION DES DECHETS SOLIDES (CEDES) DE ADJARRA

La Commune d'Adjara s'est dotée en 2006 d'un Centre d'Exploitation des Déchets Solides (CEDES) après l'élaboration et l'adoption d'un plan de gestion des déchets de l'arrondissement d'Adjara, ayant permis la mise en place d'un système de pré-collecte assuré par des ONG ou des groupement d'intérêt économiques (GIE), la création de points de regroupement des ordures, une décharge intermédiaire où peut se réaliser le compostage, une décharge finale. C'est un centre de gestion intégrée car elle permet la valorisation de la portion biodégradable pour l'agriculture. Sur le centre, des activités d'élevage et de transformation sont menées. Ce centre a reçu le soutien du Fonds National pour l'Environnement (FNE) qui a financé à hauteur de 66%.



❑ POTABILISATION DE L'EAU DES PUIITS ET DES PEA PRIVES SOUS CONTROLE DE LA COMMUNE D'AVRANKOU

La réalisation des PEA privés prend de plus en plus d'ampleur dans les départements de l'Ouémé et du Plateau. Ces ouvrages viennent combler un vide créé par la faible réalisation par l'état des points d'eau dans ces localités. En Septembre 2007, un recensement des PEA privés dans la région a révélé l'existence de 166 ouvrages dans la Commune d'Avrankou et 70 dans celle de la Commune voisine d'Adja-Ouèrè. Toutefois, l'eau produite n'offre pas toute la garantie de potabilité. Pour cause, aucun contrôle de qualité n'est réalisé avant et après la construction de l'ouvrage. Avec la collaboration des établissements sanitaires, des réflexions ont été menées à la mairie d'Avrankou et ont abouti à l'utilisation de pots diffuseurs au niveau des châteaux d'eau pour améliorer la potabilité de l'eau. Cette initiative a reçu un écho favorable auprès des promoteurs de PEA privés. Afin de réduire le coût à l'achat, la mairie envisage la confection locale des pots diffuseurs avec l'appui des agents d'hygiène. Pour inciter les populations à traiter les puits, elle a subventionné le traitement des puits à l'aide de l'hydro-chlorure de sodium. Elle a organisé le traitement systématique de 40 puits dans l'arrondissement d'Achoukpa lors de la journée nationale pour un environnement sain.

❑ COOPERATION DECENTRALISEE GRAND POPO-MONTGERON

La Commune de Grand Popo a une situation hydrogéologique très diversifiée. Elle est caractérisée en grande partie par les eaux saumâtres. En effet, l'eau obtenue à partir des forages ou des puits à grand diamètre est saumâtre donc impropre à la consommation. Consciente de cette situation, la Commune de Grand Popo, dans le cadre de la coopération décentralisée avec la ville de Montgeron en France, a élaboré un projet qui a fait l'objet d'une convention de financement tripartite avec Aquassistance (Association française rassemblant des volontaires pour venir en aide aux populations en détresse d'eau potable et gestion de l'environnement) et Montgeron. Cette convention concerne trois domaines d'intervention dont celui de l'eau potable et de l'assainissement. Fort de sa vision qui est de renoncer à long terme aux petits ouvrages d'eau, le projet élaboré a visé le renforcement technique de la direction régionale de la SONEB Lokossa et l'extension du réseau de 7000 m linéaires entre Djanglamey et Tokpa Aizo. Ce qui leur a permis de bénéficier d'une pompe à gros débit et d'un système de chloration pour permettre l'accessibilité à l'eau propre à plus de 15.000 personnes. Tout cet équipement a été remis à la direction régionale de la SONEB et la pompe a été installée à Comè. D'un coût global de 173.600 € soit 113 708 000 FCFA, l'extension seule a été évaluée à 52 688 000 FCFA. Deux bornes fontaines ont été installées et 4 écoles desservies à partir de cette action. La faible densité des populations dans la zone traversée par le réseau, lui confère un caractère hautement social. Par le biais des animateurs du PADEAR GTZ, la mairie sensibilise la population à exprimer les demandes de branchement sur l'extension.

Toujours dans le but d'assurer une maîtrise de la situation dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, la mairie envisage de réaliser dans les années à venir un schéma directeur pour l'eau et l'assainissement.

❑ « L'INITIATIVE EAU » POUR L'ALIMENTATION EN EAU DES AGGLOMERATIONS QUI NE SONT PAS COUVERTES PAR LE PLAN D'INVESTISSEMENT DE LA SONEB

Près de 3 millions de béninois vivent dans les zones semi-urbaines (centres de plus de 2 000 habitants), et plus de 50% d'entre elles ne disposent pas d'un système d'adduction d'eau potable. Pour remédier à cette situation, les principaux partenaires techniques et financiers du secteur 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 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.

☐ LA CREATION DE PLUSIEURS CADRES DE CONCERTATION SUR LE SECTEUR DANS LE DEPARTEMENT DES COLLINES

Les cadres de concertation entre les acteurs sectoriels suivants ont été mis en place dans le département des Collines :

- Le Groupe de Travail Eau et Décentralisation (GTDE) ;
- Les Comités Communaux Eau (CCE) ;
- Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) ;
- Les Cadres de Concertation Communaux (CCC).

Ces cadres de concertation constituent des occasions d'échange et de réflexion pour accompagner le processus de transfert de la maîtrise d'ouvrage aux Communes du département. Elles ont servi de cadres d'actions pour l'apprentissage des Communes à exécuter des étapes du cycle de la maîtrise d'ouvrage ; notamment la programmation et la réalisation.

☐ ACQUISITION D'UNE COUVERTURE SATELLITAIRE DU DEPARTEMENT DES COLLINES ET REALISATION DES SIG EAU COMMUNAUX DANS CE DEPARTEMENT

Sur la base d'une couverture satellite SPOT 5 des Collines acquise en février 2007, des SIG Eau ont été réalisés pour les Communes du département. Le système d'information géographique (SIG) est un outil sectoriel de programmation et d'aménagement du territoire communal. Une cartographie a été réalisée sur les localités, les ouvrages existants et les ouvrages programmés ainsi que la disponibilité de la ressource en eau par zone (qualité, pourcentage d'échec en forage). Ces SIG serviront notamment à apprécier les taux réels de desserte par localité, village administratif, arrondissement et Commune.

Ces deux initiatives (Couverture satellitaire et SIG) permettront aux Comités Communaux Eau:

- de valider et classer les demandes par ordre de priorité selon des critères objectifs ;
- de programmer les réalisations en évitant les investissements non productifs ;
- de proposer aux communautés demandeuses des options réalistes sur les plans techniques et économiques.

☐ DES PROGRAMMES PACEA/HELVETAS-MGE CONSEILS ET HAADI/PROTOS-SNV POUR L'APPRENTISSAGE DES COMMUNES A L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DANS LE SECTEUR GRACE AUX ACTIONS DE PROJETS/PROGRAMMES

Dans le cadre de ses activités, le Programme d'Hydraulique et Assainissement en Appui au Développement Institutionnel (HAADI), œuvre à l'expérimentation de l'application des dispositions de la loi du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, de la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'alimentation en eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement de l'environnement (AEPHA). Grâce à ces actions, on observe une évolution dans l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale. Les Communes, dans un processus d'apprentissage par



l'action, appuyé par un suivi de proximité différencié et dégressif par PROTOS/SNV, réalisent la planification, assurent le financement, font le recrutement et l'évaluation des prestataires (ONG, BE, entreprise, tâcherons, ...), gèrent la réalisation des infrastructures, suivent les chantiers et accompagnent les structures d'exploitation dans la phase d'exploitation. Le consortium PROTOS/SNV a poursuivi la même approche en partenariat avec CREPA-Bénin / PNE-Bénin / Helvetas dans le cadre de la mise en œuvre du projet PAGIREL.

Le PACEA (Programme d'Appui aux Communes dans le secteur Eau et Assainissement ; dans les départements Atacora/Donga et Borgou/Alibori) a été mise en œuvre pour appuyer le transfert des compétences et la maîtrise d'ouvrage aux Communes. Il s'inscrit ainsi dans le cadre de la nouvelle stratégie de développement du secteur eau et assainissement adapté par le Bénin pour la période 2004 – 2015 et représente dans le contexte de la décentralisation un outil de renforcement des capacités des Communes en matière de maîtrise d'ouvrage en infrastructures hydrauliques et équipements sanitaires.

Ce programme a formé les maires et le personnel technique des mairies à :

- la maîtrise d'ouvrage dans le secteur AEP ;
- la stratégie nationale AEP ; les outils de gestion, de suivi et les mécanismes d'entretien des ouvrages ;
- les mesures d'efficacité des CGPE ;
- la gestion et la priorisation des demandes ;
- la gestion et l'utilisation d'une base de données ;
- la gestion et le suivi des contrats et de l'intermédiation sociale.

Il a permis également la mise en place d'outils de planification du secteur au niveau des Communes à travers la réalisation d'un diagnostic, l'identification d'une politique communale sur la gestion du secteur et la programmation/planification pluriannuelle.



6. LE COMITE DE PILOTAGE LIVRE BLEU BENIN

En décembre 2006, s'est mis en place un Comité de Pilotage pour l'élaboration du Livre Bleu au Bénin. Le Livre Bleu est une initiative conjointe d'un groupe d'acteurs béninois du secteur de l'eau et de l'assainissement. Au niveau international, l'initiative du Livre Bleu est portée par le Secrétariat International de l'Eau (SIE) et plusieurs partenaires rassemblés au sein du Comité International de Pilotage du Livre Bleu.

Le Livre Bleu a pour vocation de faire le point sur les progrès réalisés dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire en matière d'eau et d'assainissement. Le Livre Bleu propose une vision critique du secteur de l'eau et de l'assainissement qui prenne en compte le point de vue des usagers, des citoyens et des élus locaux. Le Livre Bleu cherche à mesurer de façon indépendante les progrès réalisés, qualitativement et quantitativement, à intervalles réguliers (en général 3 ans) sur un territoire ou un pays donné.

Le premier Livre Bleu du Bénin a été validé le 30 janvier 2009 par l'ensemble des acteurs concernés. Le Livre Bleu est matérialisé par un « Rapport Pays » et ses différents annexes – y compris les comptes-rendus d'études et d'ateliers départementaux, et par une « Maquette » de 12 pages qui est disséminée à plus large échelle, y compris le niveau international.

Le premier Livre Bleu élaboré, le Comité de Pilotage s'est défini comme missions :

- De coordonner la promotion du Livre Bleu ;
- De garantir un suivi multi-acteur des différents « chantiers » retenus par le Livre ;
- De contribuer à la mise en œuvre de certains de ces chantiers.

Le suivant tableau présente les membres du Comité de Pilotage.

Tableau 18 – Les membres du Comité de Pilotage Livre Bleu Bénin

N°	Nom et Prénom	Responsabilité
1.	Aurélien HOUSSOU	Président
2.	Jean Claude GBODOGBE	Point Focal Administration/ Eau
3.	Gabriel KPINSSOTON	Point Focal Administration/ Assainissement
4.	Agnès ADJOU MOUMOUNI	Membre du CPLBB
5.	Marlène da SILVEIRA	Membre du CPLBB
6.	Ayichatou FAFOUMI BEEN	Membre du CPLBB
7.	André TOUPE	Membre du CPLBB
8.	Joseph AKPATA	Membre du CPLBB
9.	Guy CLEGBAZA	Membre du CPLBB
10.	Honorable Député Tidjani SERPOS	Membre du CPLBB
11.	Félix ADEGNKA	Membre du Secrétariat Technique du CPLBB
12.	Philippe DAOUT	Membre du Secrétariat Technique du CPLBB
13.	Armand K. HOUANYE	Coordonnateur du Secrétariat Technique du CPLBB