



CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU AU BÉNIN



RAPPORT DES ÉTUDES DE CAS

Décembre 2017

EMPREINTE

Équipe d'experts	ALIMI M. Rachad Dr ETEKA Chabi Cyrille Dr BACO Mohamed Nasser
Coordination	Dr BACO Mohamed Nasser
Assurance qualité	HOUANYE Armand ADJAGODO Arnaud ZOGO André
Supervision	NDOUME Françoise-Nicole
Comité de pilotage (COPIL)	Mr. Jean-Claude GBODOGBE, Secrétaire général du ministère des mines et de l'eau du Bénin et Président du COPIL

PARTENAIRES

PNE Bénin	Partenariat national de l'eau du Bénin (PNE-B) Adresse : GWP/PNE-Bénin Siège : CREPA-Bénin à Placodji (Cotonou) 01BP 4392 Cotonou (Bénin) Tel : (229) 21 31 10 93 Fax : (229) 21 31 10 93
SNV Bénin	Zone résidentielle, Camp Guézo, rue 5 102 & porte N° 225 01 B.P. 1048, Cotonou, Bénin Tel : 00229 2131 3142 Email: benin@snv.org - http://www.snv.org/country/benin
WIN	Water Integrity Network Association (WIN) e.V. Alt Moabit 91 B, 10559 Berlin, Germany Email: : info@win-s.org ; Tel: +49 30 809 246 130

Water Integrity Network Association e.V.

Le Water Integrity Network, WIN (Réseau d'intégrité de l'eau) est un réseau d'organisations et d'individus engagés pour la promotion de l'intégrité de l'eau en vue de réduire la corruption et d'améliorer les performances du secteur de l'eau. WIN s'emploie à sensibiliser l'opinion sur l'impact de la corruption, en particulier sur les pauvres et les marginalisés, évalue les risques pour l'intégrité et œuvre en faveur d'interventions concrètes. La vision du réseau est celle d'un monde où l'accès à l'eau et à un environnement sain est équitable, durable est débarrassé de la corruption, de la cupidité, de la malhonnêteté et des fautes professionnelles intentionnelles.

Water Integrity Network Association (WIN) e.V.

Alt Moabit 91 B,
10559 Berlin, Allemagne
e: info@win-s.org
t: +49 30 809 246 130
[Http:// waterintegritynetwork.net](http://waterintegritynetwork.net)

Global Water Partnership, PNE Benin

Le Partenariat National de l'Eau du Bénin a été créé en septembre 2001 suite à une Assemblée Générale constitutive qui a connu la participation de 147 délégués représentant les acteurs du secteur de l'eau au Bénin. Cette initiative s'explique par une prise de conscience de la problématique des ressources en eau et de la nécessité d'une appropriation des principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) au Bénin par les différentes parties prenantes, pour une synergie des efforts des intervenants et une gouvernance effective de la ressource eau. Le PNE-Bénin est membre du réseau Partenariat Mondial de l'Eau qui a pour dénomination

anglaise Global Water Partnership (GWP) créé en 1996, pour faire prendre conscience à la communauté internationale de la nécessité de promouvoir une gestion durable de la ressource eau.

Depuis 2009, le PNE-Benin a inclus la thématique de l'intégrité de l'eau dans ses projet et programme et travaille en étroite collaboration avec WIN afin d'améliorer les niveaux d'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin.

Partenariat national de l'eau du Bénin (PNE-B)

GWP/PNE-Bénin siège : EAA-Bénin à Placodji (Cotonou)
01bp 4392 Cotonou (Bénin)
Téléphone : (229) 21 31 10 93
Fax : (229) 21 31 10 93
[Http://www.gwppnebenin.org](http://www.gwppnebenin.org)

SNV: Smart Development Works/SNV World

La SNV est la Société Néerlandaise de développement. La SNV est active au Bénin depuis 1970, où elle propose des solutions de développement adaptées à l'évolution de l'environnement et des besoins du pays. Les initiatives AEPHA de la SNV en milieu rural et urbain visent à améliorer l'accès à l'eau potable et/ou aux installations sanitaires pour 10 millions de personnes entre 2016 et 2018.

La durabilité à long terme est au cœur de son engagement. SNV s'emploie à promouvoir et à renforcer la gouvernance publique autour des services d'eau, d'assainissement et d'hygiène soutient les changements institutionnels et le renforcement des capacités, développe des services financièrement viables et améliore la gestion des infrastructures AEPHA existantes. Il s'agit notamment de renforcer le rôle de la société civile et du secteur privé dans le plaidoyer et le fonctionnement, ainsi que de promouvoir le dialogue entre le secteur et les parties prenantes et la réflexion sur l'évolution des besoins et des normes à la lumière de l'urbanisation croissante et des objectifs du développement durable.

Smart Development Works | SNV World – Benin

Zone Résidentielle, Camp Guézo,
Rue 5 102 & Porte N° 225
01 B.P. 1048, Cotonou
Tel : 00229 2131 3142
Email: benin@snv.org
<http://www.snv.org/country/benin>

Conception graphique :

Studio Kleinod, Berlin.
www.studiokleinod.com

Crédit photo : PNE Benin & GWP –AO

AVERTISSEMENT

Malgré le soin apporté à la rédaction de ce recueil d'études de cas, il est probable des imprécisions, voire des erreurs se soient glissées. Nous prions par avance les auteurs et acteurs cités de nous en excuser. WIN, GWP PNE Benin et SNV Benin ne peuvent garantir la validité de toutes les informations contenues dans le présent recueil et tiennent à souligner qu'il est le fruit d'un travail collectif qui par son essence ne reflète pas de façon unanime les positions de tous les contributeurs.

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	8
INTRODUCTION	9
1. LA GOUVERNANCE CONTRACTUELLE DE L'EXPÉRIENCE PILOTE DE GESTION CONCESSIONNELLE DU SERVICE DE L'EAU POTABLE DANS LA COMMUNE DE GOGOUNOU	10
1.1. Contexte de la professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoises au Bénin	10
1.2. Brève présentation de la commune de Gogounou	10
1.3. La gestion concessionnaire à l'épreuve des faits dans la commune de Gogounou	10
1.4. Quelle analyse peut-on faire du contrat de concession à Gogounou ?	11
Références bibliographiques	13
2. LE CLERGÉ CATHOLIQUE LOCAL DANS LA DÉLIVRANCE DES SERVICES D'EAU POTABLE À SINENDÉ : ACCÈS EFFECTIF POUR TOUS ET RISQUES DE DÉFICIT D'INTÉGRITÉ	13
2.1. Contexte et justification de l'étude de cas	13
2.2. Brève présentation de la commune de Sinendé	13
2.3. Description de l'expérience du clergé catholique dans la commune de Sinendé	13
2.4. Quelle analyse peut-on faire de cette expérience ?	15
2.5. Conclusion et recommandations	15
Références bibliographiques	16
3. LA COMMUNE DE TOFFO FACE À LA SURVIVANCE DE LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES ADDUCTIONS D'EAU VILLAGEOISES : CAS DE HOUÉGBO	16
3.1. Contexte de l'institutionnalisation et du déni de la gestion communautaire des points d'eau potable au Bénin	16
3.2. Localisation et caractéristiques de l'ouvrage	17
3.3. Les pratiques de la gestion communautaire de l'AEV de Houégbo	17
3.4. Analyse des pratiques de gestion de l'AEV de Houégbo	18
3.5. Conclusion	20
Références bibliographiques	20

LISTE DES TABLEAUX

4. MÉCANISMES DE TARIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA SONEB	20
4.1. Résumé	20
4.2. Contexte et justification	20
4.3. Tarification de l'eau potable par la SONEB	21
4.4. Analyse de l'état d'intégrité de la tarification de l'eau	26
4.5. Conclusion et recommandations	27
5. LA DIVERSIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE : GARANTIT-ELLE L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR ?	28
5.1. Résumé	28
5.2. Contexte et justification	29
5.3. Brève description des initiatives d'approvisionnement en eau potable de la ville de Bohicon	30
5.3.1. Fourniture de l'eau par la SONEB	30
5.3.2. Fourniture de l'eau par la mairie de Bohicon à la ville et à sa périphérie	30
5.3.3. Autopromotion de mini-réseaux ou postes autonomes d'eau par des entrepreneurs familiaux	32
5.4. Identification des situations de risques / déficits d'intégrité	32
6. ENTRE INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX RESSOURCES EN EAU POUR L'AGRICULTURE ET GESTION INCLUSIVE DU BARRAGE DE L'OKPARA	37
6.1. Résumé	37
6.2. Contexte et justification	37
6.3. Construction d'une retenue d'eau par un groupement maraîcher : défis et enjeux	37
6.4. Atteinte à l'intégrité dans la gestion du barrage de l'Okpara	38
BIBLIOGRAPHIE	39

TABLEAU 1 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Gogounou	12
TABLEAU 2 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Sinendé	16
TABLEAU 3 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Houégbo	19
TABLEAU 4 : Récapitulatif des pratiques en défaveur de l'intégrité à Houégbo	19
TABLEAU 5 : Aperçu de pratiques et risques d'atteinte à l'intégrité dans l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain par la SONEB	27
TABLEAU 6 : Aperçu des atteintes à l'intégrité observées sur les initiatives d'approvisionnement en eau potable dans la ville de Bohicon	33

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACEP	Association des consommateurs d'eau potable
AEP	Approvisionnement en eau potable
AEP-MU	Approvisionnement en eau potable en milieu urbain
AEV	Adduction d'eau villageoise
AG	Assemblée générale
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
AUE	Association d'usagers d'eau
BAD	Banque africaine de développement
BF	Borne-fontaine
BP	Branchement privé ou branchement de particulier
CASE	Communauté d'agglomération Seine-Eure
CLCAM	Caisse locale de crédits agricoles mutuels
CPE	Comité de point d'eau
COGEC	Comité de gestion de centre de santé
DG-Eau	Direction générale de l'eau
DNSP	Direction nationale de la santé publique
EPE	Équivalent point d'eau
F / FCFA	Franc CFA
FPM	Forage équipé de pompe à motricité humaine
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
INSAE	Institut national des statistiques et de l'analyse économique
MEM	Ministère de l'eau et des mines
M3	Mètre cube
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PC-Eau	Plan communal eau
PDC	Plan de développement communal
PEA	Poste d'eau autonome
PEAC	Point d'eau à accès collectif
PNE	Partenariat national de l'eau
PPEA 2	Programme pluriannuel eau et assainissement, phase 2
PTF	Partenaires techniques et financiers
SBEE	Société béninoise d'énergie électrique (SBEE)
SNV Bénin	Organisation néerlandaise pour le développement au Bénin
SONEB	Société nationale des eaux du Bénin
TI	Transparency International
WIN	Water Integrity Network

INTRODUCTION

Les risques de corruption et d'atteintes à l'intégrité sont présents dans presque tous les secteurs, y compris celui de l'eau potable et de l'assainissement, au point de mobiliser depuis quelques années plusieurs organisations, aussi bien nationales qu'internationales, qui luttent contre le phénomène. Il est nécessaire de s'intéresser à cette problématique de l'eau pour plusieurs raisons. L'eau potable et les services d'assainissement constituent le deuxième sous-secteur que le Rapport mondial sur la corruption 2008 a exploré. Les risques de corruption peuvent être observés à chaque maillon de la chaîne de distribution de l'eau : de l'élaboration des politiques et du budget, jusqu'à la construction, la maintenance et dans le fonctionnement des réseaux hydrauliques, en passant par les systèmes de facturation. La corruption siphonne les investissements dans le secteur, accroît les prix et réduit les ressources. Elle affecte les services privés et publics de l'eau et nuit à tous les pays, riches ou pauvres. Si de nombreux progrès en matière de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau ont été réalisés depuis le rapport de 2008, beaucoup de foyers de résistance subsistent, comme le souligne le Rapport mondial sur l'intégrité de l'eau publié par WIN en 2016.

La lutte contre la corruption et la nécessité d'améliorer les niveaux de performance du secteur font aujourd'hui l'unanimité. Les Objectifs de développement durable (ODD) fixés par les Nations unies intègrent les notions fondamentales de transparence, redevabilité et de participation comme facteurs décisifs de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau.¹

Dans beaucoup de pays, la gouvernance de l'eau continue d'être affectée par une mauvaise gestion des ressources, la corruption, l'inadaptation du secteur institutionnel, l'inertie bureaucratique, l'inadéquation des compétences et l'absence de nouveaux flux d'investissements. La mauvaise gouvernance est donc au cœur des problèmes d'inégalité dans l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement et ses conséquences, en termes d'infrastructures déficientes, trop coûteuses, mal entretenues et de mauvaise qualité, ont toutes les chances de se perpétuer à l'avenir (Transparency International, 2008). Au Bénin, le scandale financier du Programme pluriannuel eau et assainissement (PPEA 2) financé par le Royaume des Pays-Bas a révélé au grand public les problèmes de mauvaise gouvernance qui gangrènent l'administration publique, notamment dans ses rapports avec le

secteur privé pour la mise en place des ouvrages hydrauliques.

Dans ce contexte, une étude initiée par le ministère de l'eau et des mines (MEM) et soutenue conjointement par le Water Integrity Network (WIN), le partenariat PNE-Bénin et la coopération néerlandaise à travers l'Organisation néerlandaise pour le développement au Bénin (SNV Bénin) ainsi que par le programme OmiDelta, a été menée. Cette « cartographie des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin » vise à améliorer la gouvernance et de la performance du secteur dans le pays. Elle a aussi pour objectif de renforcer le dispositif de suivi des interventions qui participent à la réalisation de l'ODD 6.

Une approche plurielle combinant différentes méthodes d'approche, dont des études de cas, a été adoptée. Ce recueil présente cinq études réalisées dans l'objectif de comprendre de façon profonde les manifestations de la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. La présentation de ces études de cas est structurée selon trois grands axes : le contexte (environnement politique, socio-économique, institutionnel et agro-écologique de déroulement du cas), l'analyse (pour quoi : nature du service ou de la technologie provenant du cas ; pourquoi : utilité du service ou de la technologie transparaissant dans le cas ; avec qui : les acteurs, groupes cibles, clients, jeux d'acteurs dans le cas présenté ; avec quoi : moyens humains, matériels et techniques, gestion des moyens ; comment : arrangements institutionnel et organisationnel) et les conclusion-recommandations.

Cinq études de cas sont présentées ici :

- » La gouvernance contractuelle de l'expérience pilote de gestion concessionnelle du service de l'eau potable dans la commune de Gogounou ;
- » Le clergé catholique local dans la délivrance des services d'eau potable à Sinendé : accès effectif pour tous et risques de déficit d'intégrité
- » La commune de Toffo face à la survivance de la gestion communautaire des adductions d'eau villageoises : le cas de Houégbo
- » Mécanismes de tarification de l'approvisionnement en eau potable de la SONEB ;
- » La diversification de l'approvisionnement en eau potable : garantit-elle l'intégrité dans le secteur ?

¹ WIN, 2016, Rapport Mondial sur l'intégrité de l'Eau, Résumé analytique, page 2

1. LA GOUVERNANCE CONTRACTUELLE DE L'EXPÉRIENCE PILOTE DE GESTION CONCESSIONNELLE DU SERVICE DE L'EAU POTABLE DANS LA COMMUNE DE GOGOUNOU

1.1. Contexte de la professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoises au Bénin

Prenant en compte les résultats des différentes études antérieures qui ont régulièrement relevé des dysfonctionnements dans la gestion communautaire des adductions d'eau villageoises (AEV) et dans une logique d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, la Direction générale de l'eau (DG-Eau) a recommandé, en 2006, quatre options² de gestion des AEV aux communes.

Le partenariat public-privé appelé « affermage », est l'une des quatre options. Il lie directement la commune à un opérateur privé. Jugée capable d'assurer une gestion performante et durable des AEV, la délégation de la gestion des ouvrages est mise en application par les communes à partir de 2007. En 2014, la DG-Eau a fait état de 57% des AEV gérées par des privés (affermage). En 2010, sur financement du Programme eau et assainissement de la Banque mondiale, le gouvernement béninois a évalué la gestion des AEV mises en affermage par les communes. Les résultats de l'évaluation avaient montré que, malgré les progrès importants réalisés, la gestion des AEV était confrontée à de sérieuses difficultés, notamment à des procédures d'appels d'offres incorrectes, à la faiblesse des capacités et à un manque de suivi technique des opérateurs privés. Au regard de ces résultats, la Banque mondiale a proposé d'expérimenter la gestion concessionnaire subventionnée.

Grâce à des contrats de type « concession subventionnée », des opérateurs privés peuvent fournir non seulement des services d'exploitation et de maintenance, mais aussi réinvestir leurs propres ressources dans la réalisation d'importants travaux d'extension du système de distribution d'eau et de branchements particuliers. Autrement dit, contrairement au modèle d'affermage dans lequel le fermier est un simple gestionnaire d'ouvrages, le modèle de concession subventionnée introduit des obligations d'investissements privés, ce qui peut permettre de mobiliser des fonds publics limités et de transférer, par conséquent, une partie des risques aux opérateurs privés. Il est même attendu de ces types de contrats une augmentation sensible des branchements privés, notamment grâce aux travaux d'extension que devraient financer les concessionnaires.

² a) contrat direct entre la commune et un opérateur privé ;
b) contrat tripartite entre la commune, l'AUE et un gestionnaire privé ;
c) contrat entre la commune et un opérateur privé pour la production de l'eau tandis que l'AUE conserve la responsabilité de la distribution ;
d) contrat bipartite entre la commune et l'AUE

C'est dans ce contexte que quatre contrats de concession subventionnée pour 10 AEP, d'une durée de 8 ans, ont été mis en essais dans trois communes, avec trois opérateurs privés différents. Un lot de plusieurs (2 à 3) AEP est proposé dans un seul contrat. Le regroupement d'AEP doit permettre, entre autres, de réduire les coûts de transaction, y compris au sein du lot des AEP qui sont moins rentables. Cela rend ainsi la transaction attrayante pour les opérateurs privés attirés par les gros volumes de vente d'eau, et peut intéresser les banques commerciales en proposant des opérations plus importantes.

Dans quelle mesure cette nouvelle option de gestion garantit-elle une bonne gouvernance locale et, par ricochet, un accès durable aux services d'eau potable ?

Pour répondre à cette interrogation, des investigations ont été menées à partir d'études documentaires et d'entretiens avec les principaux acteurs, portant sur l'expérience en cours dans la commune de Gogounou. Cette étude de cas illustre les positions conflictuelles liées au non-respect des clauses contractuelles existant entre les autorités communales et le concessionnaire.

1.2. Brève présentation de la commune de Gogounou

Située dans le département de l'Alibori au nord du Bénin, la commune de Gogounou compte 6 arrondissements pour une population totale de 117 523 habitants, dont 50,63% sont des femmes (INSAE, 2016). La Société nationale des eaux du Bénin (SONEB), entreprise publique chargée de la fourniture de l'eau potable en milieu urbain, est absente de la commune. Seuls des ouvrages hydrauliques villageois y sont réalisés. La commune compte 266 ouvrages simples (FPM) dont 185 fonctionnels, et 4 AEV : 3 sont mises sous gestion concessionnaire, la quatrième est récente et le processus de recrutement d'un autre fermier pour la gérer est en cours. La commune fait partie des mieux desservies en points d'eau potable, avec un taux de 51,2% (DG-Eau, 2016). Le processus d'élaboration de la programmation communale eau (PC-Eau) est en cours depuis décembre 2016 dans la commune, sur financement de l'ONG suisse Helvetas.

1.3. La gestion concessionnaire à l'épreuve des faits dans la commune de Gogounou

Le contrat de concession a été signé le 10 septembre 2014 entre la commune de Gogounou et le responsable de l'entreprise COGEFI. Il porte sur 3 AEV : Gogounou, chef-lieu de la commune ; Sori et Zougou-Pantrossi, chefs-lieux d'arrondissements. Il faut noter que Gogounou fait partie des 9 chefs-lieux de communes non-desservies par la Société nationale des eaux du

Bénin. Mais à l'issue des élections communales de mars 2015, les responsables ayant signé ce contrat sont partis de l'administration communale. Le maire n'a pas été réélu et le chef du service technique a été élu deuxième adjoint dans une autre commune (Bembéréké). Le nouveau maire élu a été destitué après cinq mois de fonction par les autres conseillers communaux. Le service technique est devenu une « direction technique » avec, à sa tête, un nouveau responsable. Le nouveau maire et le directeur technique ne disposent pas d'informations suffisantes sur les clauses du contrat de gestion concessionnaire, car les passations dans les administrations publiques, notamment locales, au Bénin lèguent très peu de pièces sur les dossiers en cours.

Sur la base des informations dont il dispose au sujet du contrat de concession signé avec l'entreprise COGEFI, le maire de la commune a fait le point sur la mise en œuvre de ce contrat dans une lettre qu'il a adressée à la Banque mondiale le 28 mars 2017. Il a d'abord rappelé les activités prioritaires que le concessionnaire devrait réaliser selon les clauses du contrat. Il s'agit de :

- » travaux de réhabilitation des équipements des ouvrages existants (réhabilitation et remplacement de plusieurs bornes fontaines prévues à Zougou-Pantrossi, Gogounou et Sori, renouvellement de l'indicateur du niveau de l'eau pour les trois AEV, installation d'un compteur au niveau du château de chacune des 3 AEV ; révision des groupes électrogènes de Zougou-Pantrossi et de Sori, etc.
- » travaux d'extension des réseaux d'eau (pour les deux premières années, 6.750 mètres sont prévus à Gogounou et 4150 mètres à Sori)
- » réalisation des branchements privés (172 prévus à Gogounou, 116 prévus à Sori et 68 prévus à Zougou-Pantrossi)

Mais il souligne que les réalisations du concessionnaire sont limitées à :

- » la réalisation de 36 sur 172 demandes de branchements particuliers (BP) à Gogounou ; 36 sur 116 à Sori et 12 sur 68 à Zougou-Pantrossi
- » la révision lourde des groupes électrogènes des AEV de Sori et de Zougou-Pantrossi en 2015
- » l'acquisition de tuyaux de pression 63, 75, 90 et 110 en novembre 2015
- » la levée topographique des zones où doivent se faire les travaux d'extensions, en octobre 2015
- » les travaux d'estimation au cours du premier trimestre 2015 des bornes-fontaines à mettre en place

De ce bilan, il fait remarquer qu'aucune extension n'a été faite, et ce après plus de 2 années de mise en œuvre du contrat. Par ailleurs, il a relevé que les rapports d'exploitation n'ont pas été déposés à temps au secrétariat de la mairie et que le versement des redevances qui devrait se faire au plus tard le 10 du mois n'est pas respecté. À ces dysfonctionnements, il a ajouté que les autorités communales ont adressé plusieurs lettres au concessionnaire depuis 2015 sans suite. Ces lettres rappelaient au concessionnaire ses engagements relatifs à l'analyse bactériologique de l'eau, à l'actualisation du planning d'exécution de la convention de partenariat ainsi qu'au renouvellement de la gestion de l'AEV de Gogounou. Estimant que le concessionnaire n'honore pas son engagement, les autorités communales ont décidé de sélectionner un autre fermier pour la gestion de la quatrième AEV réceptionnée en 2016. Le processus de sélection étant toujours en cours à l'issue de deux appels d'offres infructueux, les autorités communales préfèrent confier la gestion de cette nouvelle AEV à la population.

Tout en déplorant la faible surface financière du concessionnaire de Gogounou comparativement à celui sélectionné pour la commune de Saketé où la même expérience est en cours, la Direction générale de l'eau estime que l'État central est également responsable de la situation qui prévaut à Gogounou, car celui-ci n'a pas pu débloquer le montant de la subvention prévue dans les budgets 2016 et 2017. Dès lors, il est prévu que les AEV concernées par le contrat de concession soient intégrées dans le lot de celles qui seront sélectionnées dans le cadre du nouveau projet de la Banque mondiale qui démarre en 2017 pour une période de 6 ans.

1.4. Quelle analyse peut-on faire du contrat de concession à Gogounou ?

Il ressort de cette expérience de la commune de Gogounou que le contrat de concession peut contribuer à faciliter l'accès à l'eau potable pour un grand nombre de ménages, grâce à la multiplication des branchements particuliers qu'il favorise. Mais à Gogounou, ce contrat peine à générer des résultats significatifs pour les raisons suivantes :

- » le non-respect des engagements pris par les différentes parties prenantes : le succès du contrat de concession dépend des capacités financières du concessionnaire et du respect par les autres parties de leurs engagements. Sur le plan financier, l'entreprise COGEFI n'a pas pu mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation des activités importantes, notamment les travaux d'extension pour répondre aux multiples demandes de branchements privés en

attente. De même, la responsabilité des pouvoirs publics est engagée puisque la commune, via l'État central, n'a pas pu débloquer la part de subvention attendue par COGEFI.

- » la faible communication entre les deux parties : cette faible communication a freiné le dialogue et la compréhension mutuelle entre COGEFI et les autorités communales. Le choix des opérateurs privés doit fondamentalement tenir compte de ces paramètres.
- » la faible capacité de l'Association des consommateurs d'eau potable (ACEP) : bien que l'ACEP de la commune ait bénéficié de divers appuis de l'ONG Helvetas, ses activités de veille citoyenne sont limitées, faute de moyens financiers. Toutefois, certaines activités de veille

ne nécessitent pas d'importantes ressources financières. Par exemple, c'est la cellule locale de Social Watch et non l'ACEP (ancien bureau) qui avait interpellé les autorités communales d'alors et le représentant de COGEFI sur la mauvaise qualité de l'eau servie à la population. Cette interpellation avait amené les autorités communales à demander au concessionnaire que l'eau soit analysée, sans succès cependant.

- » la faible culture de reddition de comptes. En faveur d'un projet sur la gouvernance locale porté par l'ONG Helvetas, la commune a organisé des séances de reddition de comptes spécifiques au sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en juin 2016. Les séances tenues dans les 6 chefs-lieux d'arrondissements ont porté sur les effectifs des ouvrages par catégorie, les ouvrages

à réaliser, les montants des redevances recouvrées par arrondissement, etc. Si ces séances ont permis aux populations de s'informer et de se prononcer sur la gestion des ouvrages, les débats ont très peu abordé la question de la gestion concessionnaire que les populations ne maîtrisent pas assez.

Le contrat de concession dans sa phase pratique ne garantit donc pas encore l'accès continu et durable aux services d'eau potable, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, mais il peut y contribuer significativement si les différentes parties font l'effort de respecter les clauses contractuelles.

Mais l'application stricte des orientations nationales relatives à la gestion des AEV n'est pas effective sur tout le territoire national. Dans de nombreuses communes, et parfois à l'intérieur d'une même commune, on note une pluralité - voire une superposition - de modes de gestion. On peut alors se demander si le non-respect des orientations nationales en termes de mode de gestion ne constitue-t-il pas un risque pour l'accès universel à l'eau potable ?

C'est pour répondre à ces questionnements que la présente étude de cas porte sur l'expérience de la commune de Sinendé, la mieux desservie en points d'eau potable au Bénin.

Tableau 1 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Gogounou

BONNES PRATIQUES D'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉES	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Multiplication des branchements particuliers	Le nombre de BP est passé de 97 à 181, permettant ainsi d'améliorer le montant des redevances communales	Autorités communales Banque mondiale Direction générale de l'eau Entreprise COGEFI
MAUVAISES PRATIQUES DE DÉFICIT D'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉES	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Prix de l'eau élevé au niveau des branchements privés (BP)	Les propriétaires de BP sont devenus des revendeurs d'eau dans leurs quartiers. La bassine d'eau de 25 litres est vendue à 25 F contre 15 F retenus par les autorités communales	Propriétaires de branchements privés Autorités communales
Faible communication entre autorités communales et responsable de COGEFI	Il n'y a pas eu assez de concertation et de dialogue entre les autorités communales et le responsable de COGEFI, en témoignent des correspondances adressées à COGEFI restées sans suite.	COGEFI
La faible culture de reddition de comptes	La commune n'a pas l'habitude de rendre compte de la gestion du secteur de l'eau et les populations ne savent pas non plus qu'ils ont le droit de demander des comptes à la commune	Autorités communales ACEP Usagers des points d'eau

Références bibliographiques

INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Bénin, quatrième recensement général de la population et de l'habitation.

DG-Eau, 2016, Banque de données intégrées.

DG-Eau, 2013, État des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet pluriannuel eau et assainissement, phase 2, version finale.

DG-Eau/Banque mondiale, 2010, Évaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV - Bénin-Projet No. 610-1139, version finale.

2. LE CLERGÉ CATHOLIQUE LOCAL DANS LA DÉLIVRANCE DES SERVICES D'EAU POTABLE À SINENDÉ : ACCÈS EFFECTIF POUR TOUS ET RISQUES DE DÉFICIT D'INTÉGRITÉ

2.1. Contexte et justification de l'étude de cas

Au lendemain de leur installation et conformément aux dispositions de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes en République du Bénin, les communes ont commencé à exercer leurs compétences dans la maîtrise d'ouvrages en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieu rural. Le gouvernement du Bénin a proposé de déléguer la gestion des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural à des privés, en raison des résultats mitigés de la gestion communautaire. De fait, depuis 2007, de nombreuses communes expérimentent une délégation diversifiée de la gestion des adductions d'eau villageoises. Ainsi, sur 473 AEV répertoriées en 2013 par la Direction générale de l'eau, 271 sont affermées (avec ou sans contrat), 161 ne l'étaient pas et le reste était constitué d'AEV en cours d'affermage ou de construction.

2.2. Brève présentation de la commune de Sinendé

Située dans le département du Borgou au Nord du Bénin, la commune de Sinendé, peuplée de 91672 habitants (INSAE, 2016), a bénéficié d'importants appuis d'ONG internationales notamment de Helvetas Bénin et de l'Alliance WASH dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour atteindre un taux de desserte de 100% en points d'eau potable, la commune a prévu dans son document de programmation élaboré en 2010 la réalisation de 375 EPE³ d'ici 2015. Avec un taux de 81,0% en 2015 (DG-Eau, 2016), Sinendé est la commune la mieux desservie au Bénin, comparée aux 73 autres communes ordinaires dont aucune n'a atteint, à la même date, un taux de 65 %.

2.3. Description de l'expérience du clergé catholique dans la commune de Sinendé

À l'exception de Sinendé, chef-lieu de la commune qui est desservie par la Société nationale des eaux du Bénin, les autres agglomérations de la commune sont desservies en eau potable à partir des forages équipés de pompe à motricité humaine (FPM) et des adductions d'eau villageoises (AEV). Ainsi, Sinendé compte environ 168 FPM et 22 AEV (DG-Eau, 2016). Mais seulement 3 des 22 AEV sont effectuées par les pouvoirs publics (État central et commune), le reste (19) par les prêtres catholiques. Les 3 AEV des pouvoirs publics sont celles de Yara, Soka et Sikki, lesquelles n'étaient plus fonctionnelles. L'AEV de Yara n'avait pas fonctionné depuis sa mise en service en 2008, celle de Soka souffrait d'un problème d'alimentation en énergie électrique (groupe électrogène) et celle de Sikki avait un problème de débit qui ne permettait pas d'alimenter toutes les bornes-fontaines (BF). Autrement dit, seuls les FPM étaient fonctionnels et gérés par la commune.

³ Equivalent Point d'Eau (1 BF d'une AEV correspond à 2 EPE et 1 FPM = 1 EPE)

Comme plusieurs agglomérations de taille moyenne de la commune, Fô-Bourré, chef-lieu d'arrondissement où sont installés les prêtres⁴ catholiques, ne disposait pas d'AEV. C'est pour répondre à leurs besoins en eau potable et à ceux des populations que les prêtres ont réussi à négocier et à bénéficier en 2007 des appuis de leurs partenaires espagnols pour mettre en place des AEV utilisant l'énergie solaire.

Au total, 19 AEV sont construites ou réhabilitées :

- » 2 AEV dans les centres de santé de Fô-Bourré (réhabilitée) et de Yaro (construite). Les recettes de la vente de l'eau au niveau de ces 2 AEV sont utilisées par les comités de gestion pour faire fonctionner les centres de santé (COGEC)
- » 17 autres AEV sont implantées dans les communautés

Chaque AEV aurait coûté au moins 40 millions de F CFA, la participation des bénéficiaires étant physique (main-d'œuvre). Un compte est ouvert à la Caisse locale de crédits agricoles mutuels (CLCAM) pour chaque AEV et un dépôt de 2 millions y est fait à la fin des travaux pour servir d'épargne de précaution, afin de répondre aux éventuelles grosses pannes qui pourraient survenir. Cinq artisans plombiers sont identifiés et formés pour répondre aux problèmes de plomberie et de tuyauterie sur toutes les AEV réalisées. Selon les propos des prêtres catholiques, ces mesures permettent d'intervenir efficacement en moins de 2 jours en cas de panne.

Sur le plan organisationnel, les communautés sont structurées afin de prendre en charge la gestion de ces AEV. Un comité composé de trois membres est mis en place pour chaque AEV : le gestionnaire, le secrétaire et le technicien. Le gestionnaire est désigné par les prêtres, les deux autres sont choisis par la population. Un fontainier (généralement une femme) est choisi pour vendre l'eau au niveau de chaque BF. Tous les quinze jours, le gestionnaire de chaque AEV procède au recouvrement des recettes de la vente de l'eau auprès des fontainiers(les). Les recettes sont versées dans le compte créé à cet effet. Selon les propos recueillis, le choix des acteurs communautaires n'est pas fondé sur des critères religieux.

Quant au prix de l'eau, la bassine ou le bidon de 25 L est fixé à 10 F. Le mètre cube d'eau est facturé à 400 F CFA aux fontainiers et réparti de façon suivante :

- » 125 F sont versés au fontainier (vendeur d'eau) par mètre cube d'eau vendu
- » 5 F sont versés à la paroisse catholique de la localité où se trouve l'AEV

» le reste sert à :

- payer chaque gestionnaire, soit 10.000 F par mois
- assurer les frais d'entretien et de maintenance de chaque ouvrage
- répondre aux problèmes de développement de la localité.

Ainsi, les bénéfices dégagés sont utilisés soit pour soutenir le fonctionnement des écoles (mobiliers et prise en charge d'enseignants communautaires), soit pour d'autres problèmes de développement. À Fô-Bourré par exemple, la communauté a décidé d'utiliser une partie des bénéfices pour réaliser le portail de la première autorité coutumière de la localité.

Devant le succès de l'initiative, notamment la valorisation de l'énergie solaire et le mode de gestion instauré, l'équipe communale s'est rapprochée des prêtres pour leur demander de prendre en charge son AEV qui ne disposait pas d'énergie électrique pour fonctionner (celle de Soka). À la suite de cette intervention et dans la foulée, les 2 autres AEV (Yara et Sikki) également non-fonctionnelles ont été réhabilitées par les prêtres. Un comité a alors été mis en place pour gérer chacune des 3 AEV réhabilitées. Au départ, aucune redevance n'était versée à la commune de Sinendé. Celle-ci avait auparavant connu des malversations financières, aux dires de plusieurs acteurs, qui portaient sur la faible traçabilité des redevances de l'eau.

Toutefois, face aux critiques⁵ formulées par d'autres intervenants dans la commune envers ce mode de gestion qui ne respectait pas les orientations nationales pour le secteur, les prêtres ont décidé, à partir de 2014, de verser 15 F par mètre cube d'eau vendu à la commune au titre des redevances. En 2015 et 2016, la commune a annuellement perçu une somme de 2 millions de francs CFA au titre des redevances de l'eau.

Il est utile de faire remarquer que l'initiative de construction des AEV fait partie d'un ensemble d'actions de valorisation de l'énergie solaire menées par les prêtres catholiques à Sinendé. Ainsi, des lampadaires solaires sont installés dans presque toutes les localités de la commune. De plus, 5 localités sont électrifiées à l'énergie solaire et les ménages peuvent s'y abonner et recevoir des factures mensuelles que gèrent les « comités d'électricité ». L'industrie locale de bois de Fô-Bourré fonctionne également à l'énergie solaire. Enfin, des groupes de

⁵ Mais le prêtre rencontré a affirmé que ce sont eux qui ont décidé librement de payer les redevances à la commune qui n'a rien réclamé.

femmes sont pourvus d'équipements alimentés à l'énergie solaire.

En 2017, les prêtres ont également soutenu les associations mises en place dans trois secteurs (eau potable, électricité, activités génératrices de revenus pour les femmes) afin d'obtenir une reconnaissance institutionnelle. Ces associations sont enregistrées à la préfecture de Parakou et publiées dans le journal officiel du Bénin. Pour le volet eau potable, l'association est enregistrée sous le nom « *Nim buraam* » qui signifie en langue locale bariba « eau potable ».

2.4. Quelle analyse peut-on faire de cette expérience ?

Les études antérieures (DG-Eau, 2010 ; 2013) sur la gestion des AEV au Bénin et des personnes ressources du secteur sont unanimes : la source d'énergie électrique constitue un facteur essentiel de la performance des systèmes d'adduction d'eau villageoises. La valorisation de l'énergie solaire est considérée comme un modèle dans la commune de Sinendé, au point de susciter l'admiration de l'État central. Des missions de la Direction générale de l'eau se sont rendues à Sinendé pour apprendre de cette expérience et un projet de valorisation de l'énergie solaire dans l'hydraulique villageoise a été mis en place à la DG-Eau.

L'analyse de cette expérience permet de dégager quelques facteurs de bonne gouvernance et de droit à l'eau :

- » **Prix de l'eau potable au robinet abordable :** le fait de fixer à 10 F le prix de la bassine de 25 litres permet de garantir à un grand nombre de ménages l'accès aux bornes-fontaines et donc à l'eau potable
- » **Assemblées et bilans annuels de gestion :** à la fin de chaque année, les membres de chaque comité de l'eau des localités bénéficiaires des ouvrages se rencontrent à Fô-Bourré pour une assemblée annuelle de bilan d'activités. Cette rencontre permet des échanges d'expériences, la concertation et le dialogue entre les comités de l'eau.
- » **Disponibilité de techniciens formés :** pour réduire les longues pannes qui privent les populations d'eau potable, les prêtres ont identifiés et formés des techniciens. Leur disponibilité contribue au succès du projet.

Mais si cette expérience est novatrice sur le plan technique, son approche gestionnaire ne s'aligne pas sur les orientations nationales, et de ce fait, pose plusieurs problèmes :

- » **Absence de contrat formalisé entre les autorités communales et les comités de points d'eau :** même si l'objectif affiché par les deux parties est d'assurer l'accès des populations à l'eau potable, une convention serait nécessaire pour légitimer ce partenariat.
- » **Absence de mécanismes de suivi :** l'absence de mécanismes de suivi ou de vérification du nombre de mètres cubes vendus annuellement par les différents comités de gestion laisse une zone d'ombre sur les montants des redevances annuellement versées à la commune. Cette dernière s'en tient aux déclarations de l'assemblée des comités de l'eau. Présidée par les prêtres basés à Fô-Bourré, cette assemblée qui mobilise les différents comités de l'eau se tient en décembre. Elle dresse le bilan annuel des activités et détermine le montant des redevances à payer à la commune.
- » **Absence de reddition de comptes à la base :** même si les décisions sur les affectations des bénéfices sont collectivement prises par chaque comité avec la consultation des prêtres, les populations s'avèrent peu informées des bilans annuels d'activités. Autrement dit, la reddition de comptes n'est pas encore effective pour permettre aux populations d'apprécier la gestion et d'être informées des redevances versées à la commune.

Le tableau 2 récapitule les bonnes pratiques d'intégrité ou celles qui l'hypothèquent.

2.5. Conclusion et recommandations

Le mode de gestion actuel des AEV dans la commune s'apparente à une forme de gestion concessionnaire dans laquelle le rôle de la commune se réduit à la perception des redevances, dans la mesure où toutes les charges sont assurées par le mécanisme de gestion mis en place. Ce mode de gestion tend également à se développer dans la commune de Bembéréké, proche de Sinendé. Mais, il serait utile que les trois parties - l'administration communale, le clergé catholique au niveau local et les communautés bénéficiaires - puissent formaliser ce type de partenariat.

Au regard des limites relevées dans ce type de partenariat tacite, l'intégrité serait davantage renforcée si la commune pouvait participer aux assemblées annuelles afin de donner son point de vue et si chaque comité pouvait rendre des comptes aux populations en s'appuyant sur des bilans d'activités annuels mais aussi recueillir leurs préoccupations.

⁴ Ils sont de nationalité espagnole

Tableau 2 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Sinendé

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Prix de l'eau abordable	La bassine de 25 litres est vendue à 10 F au niveau des bornes-fontaines, contre 15 F voire 20 à 25 F dans beaucoup d'autres communes	Prêtres catholiques de Fô-Bouré
Disponibilité de techniciens formés	Des acteurs locaux sont identifiés et formés pour intervenir rapidement en cas de panne Aucune panne ne dure plus de 48 h	Prêtres catholiques de Fô-Bouré
Assemblées et bilans annuels de gestion	En fin d'année, les comités d'eau se retrouvent sous la responsabilité des prêtres pour rendre compte et faire le bilan de leurs activités.	Prêtres catholiques de Fô-Bouré et comités locaux de l'eau
MAUVAISES PRATIQUES IDENTIFIÉES	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Absence de contrat formalisé entre la commune et les structures de gestion des AEV	Il n'existe aucun document qui formalise le partenariat entre les comités de points d'eau et l'administration communale	Autorités communales
Non-participation de l'administration communale aux AG	L'administration communale n'est pas représentée à l'assemblée annuelle de bilans d'activités tenue par les comités de points d'eau	Autorités communales
Absence de reddition de comptes aux communautés	Les comités d'eau ne rendent pas compte aux usagers des bilans annuels d'activités	Membres des comités d'eau

Références bibliographiques

DG-Eau, 2013, État des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet pluriannuel eau et assainissement, phase 2, version finale, 85 p.

DG-Eau/Banque mondiale, 2010, Évaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin-Projet No. 610-1139, version finale, 150 p.

DG-Eau, 2016, Banque de données intégrées.

INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Bénin, quatrième recensement général de la population et de l'habitation.

3. LA COMMUNE DE TOFFO FACE À LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES ADDUCTIONS D'EAU VILLAGEOISES : LE CAS DE HOUÉGBO

3.1. Contexte de l'institutionnalisation et du déni de la gestion communautaire des points d'eau potable au Bénin

Le bilan de la décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement avait révélé que les communautés bénéficiaires des points d'eau potable n'étaient pas suffisamment impliquées dans la mise en place et la gestion des ouvrages. Pour corriger cette situation, le Bénin a opté en 1992 pour une gestion dite « communautaire », qui responsabilise les communautés bénéficiaires dans la coproduction et la gestion des points d'eau potable. Un cadre juridique et institutionnel de gestion des adductions d'eau villageoises a été défini et entériné par le décret

n°96-317 du 2/08/96. Ce cadre détermine le mode de constitution, d'organisation et de fonctionnement des associations d'usagers d'eau (AUE). Selon cette disposition, l'AUE a l'usufruit des ouvrages ainsi que la propriété des équipements d'exhaure et des ouvrages de distribution à travers le contrat de cession et d'exploitation, tandis que l'État est propriétaire de(s) ouvrage(s) de captage (forage). C'est l'AUE qui assure l'exploitation, l'entretien et la maintenance ainsi que le renouvellement du système d'exhaure grâce à la vente de l'eau. Elle signe un contrat de maintenance avec un opérateur privé et peut gérer directement le système ou déléguer la gestion à une entité privée. Dans le cas de gestion directe, l'exploitation est assurée par un exploitant recruté par l'AUE. Mais l'élaboration des textes de lois sur la décentralisation en 1999 et la mise en place des administrations communales en 2003 ont rendu caduques les dispositions qui légitiment les AUE. Dès lors, les communes ont développé diverses stratégies pour le retour des points d'eau potable dans les patrimoines communaux et pour leur affermage. La commune de Toffo échappe à cette tendance générale dans la mesure où la plupart des AEV sont encore sous gestion communautaire. Sur 11 AEV disponibles, deux ont été mises en affermage mais une seule continue de l'être. Parmi les dix autres, six sont sous le contrôle total des anciennes AUE qui se sont opposées à toute sorte de communalisation de leurs « ouvrages » et la commune a mis en place un comité de gestion qu'elle suit pour chacune des quatre AEV restantes. On peut alors s'interroger sur les facteurs de la survivance de la gestion dite « communautaire » dans la commune de Toffo.

Pour ce faire, la présente étude de cas porte sur l'AEV de Houégbo qui était citée comme l'une des AEV les mieux gérées au Bénin avant l'ère de la décentralisation. L'AUE en charge de la gestion de cette AEV s'est opposée à l'imposition d'un autre mode de gestion par la commune.

3.2. Localisation et caractéristiques de l'ouvrage

Houégbo est l'un des 10 chefs-lieux d'arrondissements de la commune de Toffo dans le département de l'Atlantique. Peuplé de près de 10 000 habitants, cet arrondissement est composé des agglomérations de Houégbo Tohome, Houégbo Gare et Akpe. Outre la localité de Houégbo-Gare, l'AEV de Houégbo dessert d'autres localités telles que Agbamey, Bossouvi, Dogoudo pour une population totale d'environ 20.000 habitants. Au départ, cette AEV était un poste d'eau autonome (PEA) réalisé en 1990. En 1995, celle-ci a connu des travaux d'extension et a été équipée de deux châteaux d'eau de 80 m³ et 40 m³ puis d'un relais de 18 m³, tous alimentés par trois forages. L'alimentation en énergie électrique est assurée par deux groupes

électrogènes. Le réseau compte 42 bornes-fontaines et près de 200 branchements particuliers sous la gestion de l'association d'usagers d'eau de Houégbo depuis 1997.

3.3. Les pratiques de la gestion communautaire de l'AEV de Houégbo

Ces pratiques portent à la fois sur la gestion organisationnelle, financière et technique de cette AEV.

Gestion organisationnelle

Comme le président de l'AUE qui est un directeur de collège à la retraite, les membres du bureau sont lettrés. Ce critère est une condition nécessaire pour appartenir au comité directeur. C'est ce bureau qui coordonne les activités du réseau et prend en charge les grosses réparations, le renouvellement et l'extension du réseau.

Outre ce comité directeur, un comité de point d'eau (CPE) composé de 5 membres est mis en place pour chaque borne-fontaine. Le comité de point d'eau est responsable de la sécurité et l'entretien du point d'eau, le renouvellement des raccords, la réparation et le renouvellement du robinet d'arrêt et de puisage. Il relaie également toutes les informations nécessaires aux populations, puis en retour, recueille et traite les préoccupations de celles-ci. Il recrute un fontainier (vendeur l'eau) qui se doit de lui rendre des comptes. Il devra ensuite, à son tour, rendre des comptes au comité directeur. Le cadre d'échange et de concertation entre les différents comités de points d'eau et le bureau directeur se fait à travers deux instances :

- » l'assemblée générale ordinaire : elle rassemble tous les CPE, les autorités locales, les associations de développement, les sages et notables, la mairie. Elle se tient chaque année et est l'occasion d'un compte-rendu sur la gestion technique et financière de l'AEV. Elle sert aussi de tribune aux populations pour exprimer diverses préoccupations.
- » l'assemblée générale extraordinaire : elle réunit les mêmes acteurs que l'assemblée générale ordinaire et est convoquée en cas de problèmes particuliers.

Mais dans la pratique, ces instances ne sont pas fonctionnelles, en témoigne la non-tenue de l'assemblée générale pour le renouvellement du comité directeur installé depuis 2007. Ce dysfonctionnement serait lié à une plainte déposée par l'ex-maire de la commune dénonçant le détournement de sept millions de francs CFA par le président de l'AUE. Se pose alors un problème de gestion financière.

Gestion financière de l'AEV

Le prix de vente de l'eau est fixé par l'assemblée générale de l'AUE. Le mètre cube est vendu à 500 FCFA qui sont repartis comme suit :

- » 300 FCFA pour la caisse de l'AUE gérée par son comité directeur
- » 100 FCFA pour le comité du point d'eau
- » 100 FCFA pour le fontainier

La collecte des recettes auprès des fontainiers se fait de façon journalière ou hebdomadaire par le trésorier de chaque comité de point d'eau. En revanche, c'est l'exploitant qui recouvre les factures de consommation de l'eau auprès des particuliers (branchements). Les fonds collectés par l'exploitant sont versés à l'AUE qui lui paie son salaire. Par contre, chaque comité de point d'eau verse 300 FCFA par mètre cube d'eau vendu à l'AUE après déduction de sa part (100 F) et de la rémunération du fontainier (100 F). Les dépôts se font sur le compte de l'AUE ouvert à la CLCAM. Des prélèvements de ce compte sont faits pour assurer l'entretien et le renouvellement du réseau, et constituent des appuis pour la réalisation d'œuvres sociales (réhabilitation de salles de classes, etc.) dans le village. Selon les propos des responsables de l'AUE, les décaissements pour les grosses réparations sont conditionnés par la production des factures pro-forma. Et les décisions de décaissement sont prises par les principales parties prenantes que sont les comités de points d'eau, le bureau de l'association de développement du village, les chefs de villages, le chef d'arrondissement, etc. Pour les autres acteurs externes au bureau directeur, cette norme est loin d'être une réalité dans la pratique, car ce sont les membres influents du comité directeur qui prennent la plupart des décisions sans consulter la base.

Les recettes annuelles de l'ensemble du réseau oscillent entre 3 600 000 FCFA et 24 000 000 FCFA (faible vente de l'eau en saison des pluies et élevée en saison sèche). Mais, le bureau directeur n'a pas pu donner de détails sur les recettes et dépenses des années antérieures. Selon les déclarations de son président, les rapports financiers des exercices 2014, 2015 et 2016 n'ont pas encore été produits et rendus publics. Concernant les années 2012 et 2013, il affirme que les documents ne sont pas à portée de main et qu'il leur faudra fouiller. Tout compte fait, il a développé une stratégie de contournement de la question en promettant de rechercher et d'envoyer les informations demandées. Ces propos traduisent l'existence de zones d'ombre dans la gestion financière.

Le comité directeur verse une redevance mensuelle de 150.000 F CFA à l'administration communale. Il s'agit

d'un compromis trouvé au début de la décentralisation entre l'AUE et l'administration communale avant même l'idée de professionnaliser la gestion des points d'eau potable. Le montant est passé à 100.000 FCFA, puis de 120.000 FCFA à 150.000 FCFA.

L'entretien et la maintenance de l'AEV

Le réseau est alimenté à base de groupes électrogènes qui connaissent parfois des pannes, notamment au niveau de l'armoire électrique. L'entretien prend en compte la vidange et le changement des filtres (air, gasoil et huile à moteur). Les dysfonctionnements des robinets au niveau des BF et les ruptures de tuyaux sont fréquents. Pour répondre promptement aux cas de pannes, l'AUE a constitué un stock de pièces de rechange acquises à Cotonou, au Nigéria et au Ghana et les techniciens généralement sollicités sont des habitants de la commune ou des environs. Les grosses pannes sont prises en charge par le bureau directeur élargi aux autorités locales et associations de développement qui décident d'intervenir, puis assurent l'exécution technique et financière. Quant aux petites pannes comme la prise en charge du renouvellement des raccords, de la réparation et/ou du renouvellement du robinet d'arrêt et de puisage, elles relèvent de la responsabilité des comités de points d'eau qui puisent dans les parts de recettes (100 FCFA par mètre cube) perçues.

3.4. Analyse des pratiques de gestion de l'AEV de Houébo

L'analyse de la gestion de l'AEV de Houébo montre qu'il y existe quelques bonnes pratiques qui garantissent le droit à l'eau potable aux populations, mais la gestion pourrait être plus performante si des solutions à ces « goulots d'étranglement » peuvent être trouvées.

Les facteurs d'intégrité relevés de la gestion de l'AEV de Houébo

- » La continuité des services d'eau potable : malgré les problèmes de gestion relevés, l'AEV de Houébo est toujours fonctionnelle et les usagers ne sont pas privés d'eau potable. C'est la preuve que la gestion communautaire peut aussi produire des résultats positifs. Les responsables de l'AUE estiment que cette AEV est mieux gérée que les autres AEV de la commune, y compris celle qui est mise en affermage. Ils le justifient par le fait que depuis 1997 les populations ont un accès continu à l'eau potable en quantité et en qualité. Les autorités communales confortent ces propos.

Tableau 3 : Récapitulatif des bonnes pratiques en faveur de l'intégrité à Houébo

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Continuité des services d'eau potable	Disponibilité de ressources financières et de quelques pièces de rechange pour intervenir en cas de panne	Comité directeur
Versement d'une redevance à la commune	Le comité verse une redevance mensuelle de 150.000 FCFA, respectant ainsi les conditions de l'option 4 proposée par l'État pour la gestion des AEV.	Comité directeur et autorités communales

Tableau 4 : Récapitulatif des pratiques en défaveur de l'intégrité à Houébo

RISQUES IDENTIFIÉS	MANIFESTATION OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Non-tenu des AG	Depuis 2007, le comité en place n'a pas été renouvelé.	Responsables de l'AUE
Contournement des procédures d'affermage par l'administration communale	Le choix des fermiers ne se fait pas sur la base de critères objectifs, d'où des problèmes de gestion et de délégation de la gestion des AEV	Autorités communales
Malversations ou soupçons de prévarication des recettes de l'eau	Le maire-président accusé de détournement d'1 million	Comité directeur de l'AUE

- » Le versement d'une redevance communale eau potable : le fait que l'AUE verse une redevance communale autorise à parler d'une sorte de délégation tacite de la gestion de cette AEV à l'AUE par la commune. La délégation de la gestion de l'AEV par la commune à une AUE fait partie des 4 options de gestion proposées aux communes au début de l'initiative de professionnalisation de la gestion des AEV en 2006. Seulement, cette option est assimilée à la gestion communautaire et est, de ce fait, peu appliquée.

Les facteurs de faible intégrité dans la gestion de l'AEV de Houébo

De nombreuses pratiques traduisent des problèmes de gouvernance de l'AEV de Houébo. Il s'agit principalement de :

- » contournement des procédures d'affermage des adductions d'eau villageoises et de faible transparence dans les processus d'affermage. Les membres du comité directeur de l'AUE dénoncent le fait que les autorités communales ne respectent pas les procédures de sélection des fermiers car la gestion des ouvrages est généralement confiée à des acteurs appartenant aux réseaux politiques, familiaux et professionnels des autorités communales
- » la non-tenu de l'AG à Houébo depuis 2007, traduisant des problèmes de gestion, notamment la faible opportunité offerte aux populations de se prononcer
- » Des soupçons ou cas avérés de malversations financières : l'AEV est transformée en une gestion privative assurée par un groupuscule d'individus (responsables) qui prennent les principales décisions.

3.5. Conclusion

L'analyse montre que le refus de la communalisation et la revendication d'un quelconque droit de propriété sur les points d'eau réalisés avant la décentralisation par certaines communautés peut s'expliquer d'une part par le fait qu'elles avaient contribué à la mise en place des ouvrages (contribution financière, main-d'œuvre, etc.) et de ce fait, jouissaient d'importants pouvoirs et d'autre part, par le fait qu'elles n'ont pas confiance en leurs administrations communales. Dès lors, le contrôle et la gestion de ces infrastructures génératrices de revenus sont devenus des enjeux majeurs, tant pour les communautés bénéficiaires que pour les administrations locales. À Houégbo, les pratiques de gestion de cette AEV confirment les résultats de nombreux travaux sur la gestion communautaire. En effet, à partir des exemples de gestion communautaire des points d'eau potable au Niger, Olivier de Sardan et El Hadj Dagobi (2000) se demandaient si la gestion communautaire sert à l'intérêt public. Pierre Laurent (2001) qui a étudié des associations de développement au Burkina Faso dans le cadre d'un article sur la « gestion coup d'état » des biens publics met, lui, en exergue les problèmes de malversations ou d'appropriation privative des ressources collectives par des membres influents.

Références bibliographiques

Olivier de Sardan J.P., Dagobi E. (2000), « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? », *Politique africaine*, n°80, p. 153-168

Laurent P.-J. (2000), « Le *big man* local ou la « gestion coup d'État » de l'espace public », *Politique africaine*, n°80, p. 169-181.

4. MÉCANISMES DE TARIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA SONEB

4.1. Résumé

Le taux d'accès des ménages à l'eau potable évolue en fonction du prix de l'abonnement et de la consommation d'eau. Le type de mécanisme de tarification de la consommation de l'eau potable détermine le comportement des ménages, aussi bien pour l'abonnement que pour leur consommation. Opérateur historique, la SONEB est le plus important fournisseur d'eau potable en milieu/périurbain. Elle dispose d'un système de tarification bien élaboré dont l'analyse de son intégrité est le sujet de la présente étude de cas. Les montants des devis de branchement et des factures de consommation d'eau sont établis par la SONEB sur la base d'une grille tarifaire réglementaire et d'une procédure de collecte

de données et de calcul. Pour vérifier l'intégrité du protocole de tarification de l'eau potable, l'étude a consisté en une comparaison de l'application du protocole de calcul / vérification de facture, publié sur le site web de la SONEB (www.soneb.com/soneb15/) au montant facturé.

Ainsi, les procédures de calcul des coûts de branchement au réseau de la SONEB sont vulnérables aux pratiques peu transparentes et inéquitables à l'égard des clients. Quant à la facturation de la consommation, les montants sont souvent supérieurs aux montants calculés en suivant le protocole publié sur le site de la SONEB, du fait de la non-application effective du principe de la proportionnalité à la durée de consommation, la durée de référence étant fixée à 30 jours calendaires. Les durées de relevé des compteurs d'eau sont souvent inférieures à la durée de référence. Ensuite, les volumes de consommation d'eau ne sont pas répartis dans les tranches de consommation, mais y sont plutôt affectés. D'autre part, les concepts de tranche sociale et de tarif social ne correspondent pas à une classification socio-économique des consommateurs, mais seulement à un niveau de consommation de 5m³ pour une durée de 30 jours. L'étude questionne la pertinence du volume social fixé et la définition du tarif social par rapport au tarif de la tranche, ainsi que l'organisation et le fonctionnement du mécanisme institutionnel de définition des tarifs des services d'eau de la SONEB, et établit les recommandations principales suivantes :

- » Mettre en œuvre un organe de régulation du secteur de l'eau pour améliorer l'intégrité et la prise en compte de l'équité dans l'AEP au niveau de la SONEB
- » Mettre en place un mécanisme institutionnel participatif de fixation des tarifs de l'eau
- » Revoir à la hausse le volume de la tranche sociale pour encourager la consommation de l'eau potable pour le bien-être des ménages pauvres
- » Harmoniser des règles de calcul des factures sur le site web de la SONEB et celles effectivement appliquées
- » Étudier des modalités alternatives incitant les ménages pauvres à s'abonner
- » Améliorer la communication sur les procédures de tarification en vigueur à la SONEB

4.2. Contexte et justification

Au Bénin, comme dans plusieurs pays en développement, le coût de l'eau est un élément important dans l'appréciation de l'accessibilité des citoyens aux services d'eau potable. Dans notre pays,

le prix de l'eau potable aux usagers est très variable selon le milieu de résidence et les types de services fournis. En milieu rural où la commune est maître d'ouvrage et responsable de la délivrance du service d'eau potable, la fixation des prix a fait l'objet d'appui de la part de la Direction générale de l'eau par le biais de divers projets.

Ainsi, les communes fixent généralement le prix de l'eau que les fermiers se doivent de respecter. Des directives à caractère indicatif sont mises à la disposition des communes. En milieu urbain où la Société nationale des eaux du Bénin est responsabilisée par l'État pour la délivrance du service d'eau potable, la tarification de l'eau potable est règlementée. Dans les deux cas, les populations relèvent l'absence d'un mécanisme transparent et participatif de fixation des prix de l'eau potable pratiqués.

Quel est l'état de l'intégrité dans la tarification de l'approvisionnement en eau potable ? La présente étude de cas s'intéresse à la pratique de tarification opérée par la SONEB. Plus spécifiquement, elle présente (i) les « mécanismes » de fixation de prix de l'eau dans un contexte de réformes, dont celles de la décentralisation effective au Bénin depuis fin 2002 et (ii) de la libéralisation économique intervenue à partir de la conférence nationale de février 1990. Cette étude a pour objectif de montrer dans quelle mesure le système de tarification et le coût de l'eau peuvent constituer un frein à l'accès à l'eau potable au Bénin.

4.3. Tarification de l'eau potable par la SONEB

L'accessibilité d'un ménage à l'eau potable fournie à domicile par la SONEB est liée à la capacité financière dudit ménage d'assumer, d'une part, les coûts d'investissement initial (branchement et abonnement), et d'autre part le paiement, dans le délai, des factures périodiques de l'eau consommée.

Tarification du branchement et de l'abonnement à l'eau potable de la SONEB

Le paiement du coût de branchement et d'abonnement au réseau de distribution d'eau potable de la SONEB est la première étape de l'accessibilité à l'eau potable en milieu urbain.

Les informations disponibles sur le site web (<http://www.soneb.com/soneb15/>) de l'entreprise au sujet de la structure de tarification de l'abonnement laissent apparaître des possibilités de traitements inéquitables et d'abus des demandes.

En effet, le devis de branchement, qui n'est pas indicatif ou négociable, n'est pas vérifiable par le demandeur. Il semble être à la discrétion des agents et

peut être influencé par le favoritisme. La structure du devis, présentée dans le tableau ci-après, permet des écarts.

Partie fixe	Caution, fonction du calibre du raccordement au réseau Frais de timbre
Partie variable	Frais de demande de devis Frais de travaux Frais de tuyaux et travaux pour longueur supplémentaire au forfait Autres frais, fonction des difficultés du terrain

Source : extrait site web SONEB ; www.soneb.com/soneb15/

La nature des composantes de la partie variable et l'absence d'un dispositif indépendant de contrôle technique de la demande et de la réception des travaux mettent en lumière la vulnérabilité du mécanisme de tarification du branchement aux pratiques non-transparentes et inéquitables vis-à-vis des demandes d'abonnement. Elles traduisent par ailleurs la vulnérabilité du client.

Un tel mécanisme ne peut stimuler les demandes d'abonnement, même dans les zones loties. Plus préoccupante est l'inégalité d'accessibilité financière qui peut être amplifiée par l'incidence financière de la composante de frais liés aux difficultés de terrain. En d'autres termes, à quels coûts deux ménages du Bénin, vivant dans des localités différentes et faisant la même demande d'abonnement, sont-ils satisfaits ?

Tarification mensuelle de la consommation d'eau par les ménages

La règle de calcul appliquée par la SONEB pour facturer la consommation d'eau potable des ménages abonnés est indiquée au verso de chaque facture. Cette règle est différente de celle définie sur la page web de la SONEB, assortie d'exercices d'application.

Ainsi, le montant de la facture adressée par la SONEB à l'abonné est systématiquement et largement supérieur au montant recalculé, en appliquant la règle de vérification de la facturation présentée sur le site web de l'entreprise, comme le montrent les exemples 1, 2 et 3 ci-après. Le constat est valable seulement pour les consommations supérieures à 5m³ par mois. L'écart observé est dû à la prise en compte de la durée de facturation et à l'affectation de la « tranche sociale ».

La structure de tarification de la consommation d'eau appliquée par la SONEB et figurant au verso de la facture est la suivante :

EAU POTABLE Tarif du mètre cube, selon la consommation totale sur 30 jours	LOCATION COMPTEUR Tarif mensuel selon le calibre du compteur	
Consommation inférieure ou égale à 5 m3 » Tranche n°1 (Tranche sociale) de 0 à 5m3 : 198 FCFA/ m3 avec exonération de TVA Consommation supérieure à 5 m3 » Tranche n°2 : de 0 à 50 m³ : 453 FCFA/ m³ assujetti à la TVA de 18% » Tranche n°3 : supérieure à 50 m³ : 658 FCFA assujetti à la TVA de 18% » Point d'eau à accès collectif : 330 FCFA/ m³ assujetti à la TVA de 18%	Calibre 15 et 20	402 FCFA
	Calibre 30	676 FCFA
	Calibre 40	931 FCFA
	Calibre 60	1 323 FCFA
	Calibre 80	3 602 FCFA
	Calibre 100	3 902 FCFA

Source : extrait de facture SONEB

La tarification de la consommation d'eau présentée sur le site web de la SONEB est la suivante :

Les tarifs d'eau potable à la SONEB sont répartis en 3 tranches :

- 1. 1ère tranche (tranche sociale).** Elle est limitée à 5 m³ pour 30 jours (au prorata temporis, donc soit par exemple 2.5m³ pour une facturation sur 15 jours, ou 10m³ pour une facturation sur 60 jours). Elle est facturée à **198 FCFA** par mètre cube et **exonérée de TVA !**
- 2. 2ème tranche :** Pour les volumes d'eau entre 6 et 50m³. Elle est facturée à 453 FCFA par mètre cube et assujettie au paiement de la TVA au taux de 18%.
- 3. 3ème tranche :** Pour les volumes d'eau de 51m³ et plus. Elle est facturée à 658 FCFA par mètre cube et assujettie au paiement de la TVA au taux de 18%.
- 4. Tranche unique :** Elle concerne les abonnés ayant un accès collectif (bornes-fontaines, kiosques, adductions d'eau villageoises). Elle est facturée à 330 FCFA par mètre cube quelle que soit la quantité consommée et est assujettie à la TVA au taux de 18%.

Tarifs des frais d'entretien et de location de compteur

Ils sont fonction du calibre du branchement ayant fait l'objet de la police d'abonnement. Ils sont assujettis au paiement de la TVA au taux de 18%.

Calibre du compteur [mm]	Frais mensuels [FCFA/mois]
15	402
20	402
30	676
40	931
60	1 323
80	3 602
100	3 902
200	6 627

Source : extrait du site SONEB : www.soneb.com/soneb15/

L'application comparée de ces 2 règles de calcul à quelques factures émises par la SONEB met en évidence les écarts ci-après :

EXEMPLE 1 Période de facturation : 18 avril au 13 mai 201X Volume total consommé (m³) : 16 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturé	30			25		
	Volume (m³)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m³)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)
Tranche 1		198		4,2	198	825
Tranche 2	16	453	7 248	11,8	453	5 361
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur	402			402		
TVA (18%)	1 305 + 72 = 1 377			965 + 72 = 1 037		
Montant total facture (FCFA)	7 248 + 402 + 1 377 = 9 027 (A)			825 + 5 361 + 402 + 1 037 = 7 625 (B)		
Ecart (FCFA)	(A) - (B) = 9 027 - 7 625 = 1 402 (C)					
Ecart (%)	(C)/(B) = 18%					

EXEMPLE 2 Période de facturation : 10 nov au 9 déc 201X Volume total consommé (m³) : 16 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturés	30			29		
	Volume (m³)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)
Tranche 1		198		4,8	198	957
Tranche 2	16	453	7 248	11,2	453	5 059
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur	402			402		
TVA (18%)	1 305 + 72 = 1 377			911 + 72 = 983		
Montant total facture (FCFA)	7 248 + 402 + 1 377 = 9 027 (A)			957 + 5 059 + 402 + 983 = 7 400 (B)		
Ecart (FCFA)	(A) - (B) = 9 027 - 7 400 = 1 627 (C)					
Ecart (%)	(C)/(B) = 22%					

EXEMPLE 3 Période de facturation : 15 sept au 13 oct Volume total consommé (m³) : 20 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturés	30			28		
	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)
Tranche 1		198		4,7	198	924
Tranche 2	20	453	9 060	11,3	453	6 946
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur	402			402		
TVA (18%)	1 631 + 72 = 1 703			1 250 + 72 = 1 323		
Montant total facture (FCFA)	9 060 + 402 + 1 703 = 11 165 (A)			924 + 6 946 + 402 + 1 323 = 9 595 (B)		
Ecart (FCFA)	(A) - (B) = 11 165 - 9 595 = 1 571 (C)					
Ecart (%)	(C)/(B) = 16%					

4.4. Analyse de l'état d'intégrité de la tarification de l'eau

Le Tableau 5 est un aperçu de quelques déficits d'intégrité des pratiques de tarification de l'eau potable effectuées par la SONEB.

Considérant la pratique actuelle de facturation effectuée par la SONEB, on peut conclure que :

Par rapport à la tranche sociale et au tarif social

a. La tranche sociale telle qu'elle est appliquée par la SONEB désigne un niveau de consommation maximum du ménage fixé à 5m³/mois et non une catégorie socio-économique, en l'occurrence les ménages monétairement pauvres. Ainsi, tout ménage quel que soit son niveau de revenu,

bénéficie de la tranche sociale dès que son volume total consommé sur une période de 30 jours ne dépasse pas 5m³. À l'opposé, les ménages pauvres qui à plusieurs, gèrent un abonnement commun dans un même lieu de résidence, ne bénéficient pas de la tranche sociale.

- b. Sans questionner les bases de fixation de la tranche sociale à 5m³/abonné/an, la règle de facturation appliquée par la SONEB est de nature à décourager l'effort des ménages à améliorer leur hygiène (hygiène corporelle, cuisine, vaisselle, etc.) et l'assainissement (toilettes, lavage de mains) de leur habitat grâce à l'usage de l'eau potable.
- c. Le tarif social de 198 FCFA/m³ représente 44% du tarif de la tranche 2. Que représente ce tarif dans la structure de coût d'exploitation de la

Tableau 5 : Aperçu de pratiques et risques d'atteinte à l'intégrité dans l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain par la SONEB

PRATIQUES / RISQUES IDENTIFIÉES	MANIFESTATIONS OU FACTEURS EXPLICATIFS	ACTEURS RESPONSABLES
Non-transparence des calculs de devis d'abonnement	Devis d'abonnement élaboré à la discrétion des agents de la SONEB Favoritisme dans l'élaboration de devis d'abonnement variable d'un client à l'autre	Gouvernement SONEB Auditeurs gestion SONEB
Surfacturation des consommateurs	Non-respect de procédures de calcul de consommation, notamment au prorata temporis Non-respect des échéances de facturation	Inspections publiques OSC ANCB Consommateurs
Défaut de transparence de remboursement des investissements d'abonnement	Non-respect du remboursement des investissements des néo-abonnés aux extensions du réseau Défaut de plan d'extension du réseau SONEB Réticence à accompagner les communes dans la viabilisation des zones loties	
Système de tarification non-protecteur des pauvres	L'application de la tranche sociale ne prend pas en compte la classe socio-économique du consommateur Déficit d'organe indépendant de recours et de régulation des systèmes de tarification de l'approvisionnement en eau potable par la SONEB Disposition réglementaire non-participative et non-transparente de tarification de l'eau	
Abus institutionnalisés des usagers au niveau des caisses de paiement de la SONEB	Rétention quasi-systématique des reliquats dus aux consommateurs Edition de montants de factures de consommation peu commodes	

SONEB ? Quel est son fondement ? L'analyse de ces questions est nécessaire pour s'assurer de la sécurité des services d'AEP en milieu urbain lorsque le besoin d'évolution des tarifs s'impose.

Par rapport à la durée de facturation

La durée de la facturation est le second facteur d'écart entre le montant calculé par la SONEB et celui recalculé. En effet, la règle de calcul du volume de la tranche sociale, telle que définie sur le site web de la SONEB, tient compte de la durée de facturation (« au prorata temporis »).

Cette règle énoncée n'est pas appliquée sur les factures payées par les abonnés. La lecture de quelques factures montre une tendance de la SONEB à éditer régulièrement les factures dans un délai inférieur à 30 jours. Qu'est ce qui empêche la SONEB de calculer les volumes « au prorata temporis » ? Quelles contraintes empêchent une facturation effective à 30 jours ?

4.5. Conclusion et recommandations

L'analyse du système de tarification de l'abonnement et de la consommation de l'eau potable dans les centres urbains approvisionnés par la SONEB montre une stratégie de gestion tournée vers la performance

technico-financière de l'entreprise, et non vers l'efficacité des services offerts aux consommateurs de l'eau. Les déficits d'intégrité du système de tarification ci-après traduisent cette stratégie : (i) abus de tarification des services de la SONEB ; (ii) abus des usagers au paiement des factures ; (iii) non-transparence des remboursements dus aux avances sur investissement d'extension du réseau SONEB.

Ces pratiques non-transparentes et abusives de tarification des services de la SONEB ne facilitent pas et ne sécurisent pas l'accès des pauvres à l'eau potable et démontrent l'incohérence du système de tarification des services de la SONEB avec les objectifs de la politique nationale de l'eau potable et de l'ODD 6.

Les recommandations pour corriger ces atteintes à l'intégrité dans le système d'AEP sous gestion de la SONEB sont formulées ci-dessous :

- » Nécessité d'un organe de régulation du secteur de l'eau pour améliorer l'intégrité et la prise en compte de l'équité dans l'AEP au niveau de la SONEB. Les déficits de transparence et « d'abus des abonnés » relevés à l'encontre de la SONEB soulignent l'inexistence d'une fonction de régulation effective de la tarification de l'eau potable en milieu urbain. Il est évident que la SONEB, et notamment son conseil d'administration (CA), ne peut assumer cette fonction par elle-même. Les mécanismes utilisés jusqu'à présent pour réglementer les tarifs ne garantissent en aucun cas l'équité d'accès des consommateurs et n'ont pas pour fonction de veiller à la bonne application des règles en vigueur
- » Nécessité de revoir à la hausse le volume de la tranche sociale pour permettre aux ménages pauvres d'avoir accès à l'eau potable et améliorer leur bien-être
- » Harmonisation des règles de calcul des factures entre celles indiquées sur le site web de la SONEB et celles effectivement appliquées
- » Mise en place de modalités incitatives, notamment en faveur des ménages pauvres pour le paiement des coûts d'investissement initial de branchement et d'abonnement
- » Communication continue pour une bonne compréhension par les ménages des règles de calcul des coûts d'investissement initial et des factures mensuelles
- » Promotion de la prise en main de la défense des intérêts des ménages clients de la SONEB par l'association des consommateurs, membres du CA de la SONEB

5. LA DIVERSIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE GARANTIT-ELLE L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR ?

5.1. Résumé

La situation de gestion publique de l'eau potable dans la ville de Bohicon illustre l'existence d'écart entre les textes de politique, de législation et de réglementation et les pratiques. La capacité actuelle d'exercice des compétences exclusives de maîtrise d'ouvrage de l'alimentation en eau potable par la commune de Bohicon est faible face à une demande croissante de ses populations. Cette faiblesse de la commune est aggravée par le déficit d'exercice des rôles régaliens d'accompagnement et de régulation des administrations nationales de l'eau et de l'hygiène et assainissement, à la fois des niveaux central et local. Ainsi, on observe dans la ville de Bohicon une diversité d'initiatives de fourniture de l'eau « potable » aux populations, ne respectant pas la politique et la législation relative à la GIRE au Bénin. Quatre de ses initiatives, emblématiques de la situation de la commune et partout ailleurs au Bénin, ont été sommairement évaluées par rapport au respect des principes d'intégrité de leur mise en œuvre. Il s'agit : (i) des procédures et pratiques mises en œuvre pour le branchement des ménages au réseau d'eau de la SONEB ; (ii) d'un projet d'installation d'un réseau de distribution de l'eau potable sans source d'eau autonome ; (iii) d'une initiative de rentabilisation de la gestion d'un mini-réseau autonome de la commune ; et (iv) de la prolifération et de l'exploitation commerciale de forages privés.

L'examen des procédures et pratiques de branchement des ménages au réseau de la SONEB a mis en évidence trois modes d'abonnement :

- » l'abonnement des ménages ou branchement de particuliers situés dans des zones loties et viabilisées
- » l'abonnement des ménages situés dans des zones non-loties
- » l'abonnement à accès collectif

L'analyse des procédures et pratiques de branchement de particuliers dans la ville de Bohicon, à travers les 3 modes étudiés, met en lumière le déficit de normes bien établies de branchement et la faible transparence des opérations de branchement, notamment en ce qui concerne l'adéquation des devis de branchement avec les réalités. La subsistance de nombreux ménages non-abonnés à la SONEB dans des zones loties remet en question la pertinence de la politique commerciale et sociale de celle-ci face à la volonté du gouvernement du Bénin qui s'est engagé à ce que

tous les ménages résidents sur le territoire national disposent de l'eau potable d'ici à 2021.

Le projet d'installation d'un réseau communal de distribution d'eau potable branché sur le réseau existant de la SONEB est en fait une initiative gouvernementale bénéficiant de l'appui de la Banque africaine de développement (BAD) pour étendre le réseau public d'approvisionnement des populations en eau potable. Mis en œuvre en 2010 par délégation de maîtrise d'ouvrage de la mairie de Bohicon à la Direction générale de l'eau, le projet a permis la mise en place d'un mini-réseau de distribution d'eau dans 2 quartiers nouvellement lotis de Bohicon, composé de canalisation, de bornes-fontaines et de branchements de particuliers (ménages). À l'achèvement des travaux, la DG-Eau livre l'infrastructure à la mairie de Bohicon sans connexion avec le réseau de la SONEB. Conformément au plan du projet et à la délégation de services publics exigés des communes pour l'AEP, la mairie a confié l'affermage du réseau communal à une entreprise privée. Cette dernière entreprend les démarches de connexion du mini-réseau communal à celui de la SONEB et rencontre de nombreuses contraintes qui ont entravé jusqu'à présent la mise en service de ce mini-réseau pour desservir les populations et rendre fonctionnel un important centre de santé communal édifié avec l'appui de la Communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE) de France.

La sous-exploitation d'un mini-réseau communal autonome dans un arrondissement à la périphérie de la ville de Bohicon est une autre expérience de faible perspective de gestion durable. Avec l'appui de la Communauté d'agglomération Seine-Eure de France, la mairie de Bohicon a réalisé un mini-réseau composé d'un forage, d'un groupe électrogène et d'un château d'eau de 100m³ et de 12 bornes. À la fin des travaux, la mairie a établi un contrat de concession avec une entreprise privée et les branchements de particuliers sont réalisés par le concessionnaire. Mais le niveau de consommation de l'eau du mini-réseau est très faible, entraînant des contraintes de gestion du groupe qui compromettent les intérêts du concessionnaire. Pour accroître la consommation d'eau via ce mini-réseau, la mairie de Bohicon, sous la pression de la CASE, et en accord avec le concessionnaire, a lancé une opération de branchement social subventionné à 75%, visant à attirer 50 nouveaux abonnés. Cette opération a connu un certain succès avec 56 ménages inscrits sur la liste de demande d'abonnement.

Enfin, la dernière initiative étudiée est la prolifération de forages privés réalisés par les ménages, notamment dans les nouveaux quartiers à la périphérie de la ville, et par les nombreuses constructions hôtelières de la ville. Ces forages privés

réalisés sans autorisation préalable, ni contrôle ou inspection a posteriori sont installés n'importe où dans des habitations disposant de toilettes à fosse perdue. Ils sont exploités à but lucratif, avec des stratégies commerciales qui affectent les consommations d'eau des réseaux publics (SONEB et commune).

5.2. Contexte et justification

La commune de Bohicon est située sur le plateau d'Abomey, à la limite entre la zone sédimentaire du sud et l'amorce du socle granitique. La nappe phréatique est profonde et n'est pas accessible aux populations avec les techniques traditionnelles de forage. Jusqu'en 2003, environ 4% des ménages urbains (soit 3 500) étaient abonnés au réseau de distribution d'eau de la Société nationale des eaux du Bénin. La majorité des ménages urbains s'alimentait avec l'eau de pluie collectée dans de grandes citernes aménagées dans les cours des maisons. En saison sèche, la vente d'eau de la SONEB par les abonnés devenait une activité florissante, mais coûteuse en numéraires et en temps pour les ménages, notamment pour les femmes et les filles. Quelques initiatives de forage « Seto » sont visibles dans les quartiers de ville pour la vente d'eau.

Depuis la mise en place de la décentralisation dans la commune à partir de 2003, et avec la croissance rapide de sa population, l'accès à l'eau potable, pour 8 des 10 arrondissements de Bohicon⁶, est devenue la priorité des secteurs sociaux. Cette situation de pénurie récurrente de l'eau potable dans la commune de Bohicon, et notamment dans sa partie urbaine et ses peuplements périurbains, engendre des initiatives multiples de la mairie, du gouvernement et des ménages locaux pour mobiliser l'eau potable et satisfaire aux divers besoins de la population. Par ailleurs, suivant les dispositions de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant sur l'organisation des communes, cette dernière détient la compétence exclusive de l'approvisionnement en eau potable des habitants de son territoire, et dispose notamment de la maîtrise d'ouvrage de toutes les infrastructures publiques d'approvisionnement en eau potable, aussi bien en milieu urbain, périurbain qu'en milieu rural.

En matière d'approvisionnement en eau, peut-on dire que la commune de Bohicon a mis en place un système de gestion qui respecte les principes de l'intégrité ? La présente étude de cas analyse ces principes à travers différentes initiatives d'approvisionnement en eau potable. Elle s'intéresse aux relations et impacts mutuels de ces initiatives sur leur performance et leur durabilité, ainsi que l'état actuel d'administration du service public de l'approvisionnement en eau par la mairie.

⁶ PDC II Bohicon

5.3. Brève description des initiatives d'approvisionnement en eau potable de la ville de Bohicon

L'approvisionnement en eau potable de l'agglomération est actuellement assuré par plusieurs fournisseurs dont la SONEB, la mairie (via les gestionnaires d'adductions d'eau villageoises) et les gestionnaires de forages privés.

5.3.1. Fourniture de l'eau par la SONEB

La SONEB, entreprise publique nationale, était conformément à son mandat le premier et le seul fournisseur d'eau potable aux ménages de la ville et demeure de ce fait le fournisseur historique le plus important de la ville de Bohicon. Elle dispose pour cela d'un forage à Cana, sur le territoire de la commune voisine de Zogbodomey. La SONEB, faute de moyens suffisants, ne dessert pas toute la ville, les zones récemment loties ou non encore loties. L'abonnement des ménages au réseau d'alimentation en eau potable de la SONEB se fait habituellement de trois façons différentes :

a. L'abonnement des ménages ou branchement de particuliers situés dans des zones loties et viabilisées des arrondissements 1 et 2

Les frais de branchement et d'abonnement sont sensiblement les mêmes pour tous les ménages de ces zones. Dans ces zones, le taux d'abonnement augmente au gré des opérations de branchements promotionnels ou sociaux subventionnées par l'État avec l'aide de partenaires techniques et financiers (PTF).

b. L'abonnement des ménages situés dans des zones non-loties

Ici, l'abonnement suit un mode moins formel et varie en fonction de la distance du domicile du demandeur au réseau de distribution d'eau potable de la SONEB. Le demandeur supporte intégralement les charges d'installation de la canalisation entre le réseau formel de la SONEB et le point de branchement. L'autorisation de ce type d'abonnement est à la discrétion du responsable territorial de la SONEB. Ce type d'abonnement est en général assez coûteux pour les premiers ménages abonnés et la SONEB assure souvent à ces premiers investisseurs qu'ils seront partiellement remboursés par des contributions qui pourront être réclamées à d'autres abonnés branchés sur la canalisation « privée ». Mais, en général, les premiers abonnés-investisseurs de la canalisation « privée » ne reçoivent pas ou peu de remboursements

après de nouveaux abonnements. Ces premiers abonnés ignorent souvent qu'il existe des voies de recours.

Dans les zones non-loties, quelques ménages nantis disposent de branchements de la SONEB et procèdent souvent à la vente d'eau aux autres habitants. Les ménages habitant les quartiers de Sèmè, de Zakpo et d'Avogbana connaissent aussi ce mode d'abonnement. La domiciliation des branchements (compteurs d'eau) au niveau des ménages déjà abonnés, dans une perspective de réduire les coûts d'investissement, est une variante de ce mode d'abonnement dans cette zone. Dans ce cas, l'abonné qui a domicilié son compteur ailleurs, réalise directement par lui-même la conduite de l'eau du compteur à sa résidence. Ce dispositif comporte beaucoup de risque de dégradation de la tuyauterie, entraînant la dépréciation de la qualité de l'eau dans les ménages ainsi que d'importantes déperditions d'eau qui alourdissent les factures et sont parfois à la base de contestation de facture par des abonnés.

c. L'abonnement à accès collectif

Il s'agit d'un abonnement au réseau de la SONEB, permettant à l'abonné, appelé dans ce cas revendeur ou gestionnaire, de desservir les ménages d'une zone à partir d'une/des bornes-fontaines ou par son propre réseau de distribution d'eau, quel que soit l'état d'aménagement de la zone. La SONEB installe sur son réseau un compteur totalisateur sur lequel est branché l'abonné.

Alors que le barème de facturation de la consommation de l'eau au ménage est le même pour les 2 premiers modes, celui du 3ème comprend un seul tarif préférentiel au barème des ménages. Les tarifs de l'eau pour les consommateurs, pratiqués au niveau de ce type d'abonnement - dit de gestion de point d'eau à accès collectif (PEAC) - dépendent du statut de propriété de l'infrastructure. Le tarif est le même pour tous les PEAC aménagés par la SONEB, ou par les communes en coopération avec la SONEB.

5.3.2. Fourniture de l'eau par la mairie de Bohicon à la ville et à sa périphérie

Pour répondre diligemment au déficit important d'approvisionnement en eau potable des populations de Bohicon, les conseils communaux successifs de Bohicon, forts de leurs compétences légales de maître d'ouvrage en la matière, ont développé diverses initiatives. Ils ont bénéficié, d'une part, de l'appui de projets gouvernementaux d'hydraulique mis en œuvre par la Direction générale de l'eau ou par la SONEB, et d'autre part, de la coopération décentralisée. Par

rapport à l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, trois types d'initiatives capitalisent l'expérience de la mairie de Bohicon.

a. Mise en place d'un réseau communal de distribution d'eau aux ménages, connecté au réseau SONEB

En 2010, dans le cadre d'un appui de la BAD pour le renforcement des capacités d'approvisionnement en eau de quelques quartiers de ville, la DG-Eau, par délégation de maîtrise d'ouvrage de la mairie de Bohicon, a mis en place dans les quartiers nouvellement lotis de Semèho et Houmèho (respectivement dans les arrondissements de Bohicon I et Bohicon II), un mini-réseau de distribution d'eau potable, composé de canalisation, de bornes-fontaines (BF) et de branchements de particuliers (ménages). Le projet a prévu l'installation de 9 mini-réseaux dans les communes de Bohicon, Agbangnizoun et Abomey, etc. Pour ce projet, la contrepartie libérée par la mairie de Bohicon s'élève à 20 millions de FCFA.

Le choix du quartier Sèmèho dans la ville de Bohicon pour l'extension communale du réseau d'eau potable est motivé par la forte densité d'habitation et par l'implantation d'un centre de santé construit dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Communauté d'agglomération Seine-Eure de France. Comme source d'eau, le projet a prévu l'exploitation de l'eau distribuée par la SONEB.

Après avoir mis en place le système de canalisation enterrée, des bornes-fontaines et des branchements de particuliers, la DG-Eau livre l'infrastructure à la mairie de Bohicon, sans test de fonctionnalité et sans accompagnement de la mairie pour la négociation avec la SONEB de la fourniture d'eau. Conformément au plan du projet et à la délégation de services publics exigée des communes pour l'AEP, la mairie a confié l'affermage du réseau communal à une entreprise privée. Dès lors, le fermier commence sa demande de branchement au réseau SONEB. Il s'agit d'un long processus, d'une part d'élaboration d'un contrat spécifique impliquant 3 parties prenantes, et d'autre part, de négociation autour du tarif de cession de l'eau au fermier par la SONEB. Cette dernière considère qu'il s'agit d'un cas de branchement de particulier, qu'il faudra facturer selon le barème correspondant.

Il a fallu dénicher un document non-publié de la SONEB fixant et appliquant à des bornes-fontaines mises en place par la SONEB dans certaines localités un tarif unique, dit d'accès collectif de 330 FCFA/m³, pour que les 2 parties s'accordent. Mais, la rédaction et la validation du contrat de branchement sont soumises aux contingences bureaucratiques de la SONEB. Ainsi, le contrat ou convention d'abonnement

entre la commune, la SONEB et le fermier n'est pas encore signé. En outre, lors des tests techniques d'approvisionnement du réseau communal et de ses terminaux, il est apparu des défauts techniques de réalisation de la canalisation ainsi que de qualité des robinets de puisage. La DG-Eau, saisie de la situation, a promis d'y remédier, considérant que la garantie de l'entrepreneur réalisateur était encore en vigueur.

Par ailleurs, la discussion avec le fermier sur le prix de fourniture de l'eau à ses abonnés et aux fontainiers (exploitants des BF), fixé dans le contrat d'affermage, indique un barème supérieur à celui de la SONEB et différent de celui pratiqué au niveau des adductions d'eau installées par la mairie. Il justifie sa position par la cherté du tarif d'accès collectif, la redevance à verser à la commune et les diverses charges de gestion à assumer. Il souligne aussi que c'est la raison principale des désaffections constatées dès la 2ème année d'exploitation des « accès collectifs » promus par la SONEB dans les localités péri/semi-urbaines. En conclusion, depuis plus de 3 ans, cet investissement important de l'État avec l'appui de la BAD ne sert pas aux populations. Les dégradations déjà enregistrées (défaut de qualité de matériels et d'exécution) entachent la fonctionnalité de cet ouvrage. De ce fait, la fonctionnalité du centre de santé est aussi affaiblie.

b. Approche de rentabilisation de la gestion d'un mini-réseau communal autonome à Avogbana

Avogbana est un quartier périphérique au nord de la ville de Bohicon, situé dans l'arrondissement du même nom. Dans le cadre du partenariat avec la Communauté d'agglomération Seine-Eure, la commune de Bohicon a bénéficié d'un projet de mise en place d'un service d'eau potable et d'assainissement, d'un montant total de 484.000 €, soit 317 millions FCFA environ. Il s'agit de concevoir un mini-réseau de distribution d'eau potable permettant d'alimenter tout l'arrondissement d'Avogbana. Ce mini-réseau communal est composé d'un forage profond réalisé sur environ 12 km à partir du château d'eau de 100 m³, d'un système d'assainissement par canalisation d'évacuations des eaux usées, de 12 bornes-fontaines, ainsi que d'un groupe électrogène pour alimenter le système en énergie électrique. La commune a mis en place un comité de gestion des infrastructures et délégué l'exploitation du système d'approvisionnement à un fermier. Le projet a été mis en œuvre à partir de 2009 pour une période de 15 mois. L'exploitation du réseau est mise en affermage avec un opérateur privé.

Le forage est situé à environ 1 km du réseau électrique de la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE). Le

devis estimatif pour rapprocher le réseau électrique (poteaux, fils, transformateur et main d'œuvre) est exorbitant et inaccessible pour le fermier et la mairie. Le mini-réseau fonctionne donc avec le groupe électrogène.

Le réseau communal d'adduction ainsi construit est mis en service. Les bornes-fontaines sont fonctionnelles et quelques ménages se sont abonnés au réseau. Alors que le fonctionnement et l'entretien du groupe électrogène sont coûteux, la consommation de l'eau potable par les ménages est faible par rapport aux capacités de l'ouvrage. Cette situation de consommation d'eau paradoxale pour des populations qui font de l'accès à l'eau potable leur priorité a été critiquée par les partenaires financeurs du projet. Cette situation de faible engouement ne réjouit pas non plus le fermier.

Pour accroître la consommation d'eau potable par les ménages, la mairie de Bohicon, après concertation avec le fermier, a décidé de lancer une opération promotionnelle de branchements particuliers/sociaux subventionnés à 75% du coût d'investissement. Les ménages cibles sont ceux situés dans un rayon de 20m autour du réseau d'adduction communal d'Avogbana. Une opération de communication grand public a été lancée dans l'aire de couverture de l'adduction d'eau. 56 ménages intéressés se sont inscrits sur 50 prévus, et l'évaluation financière de chaque demande a été effectuée par le fermier. Tout ménage peut s'inscrire, à condition d'indiquer le lieu de branchement dans l'aire ciblée. Sur cette base, la part des bénéficiaires se situe entre 29 000 et 31 000 FCFA par branchement. Pour ce 1er groupe de demande, l'opération devrait coûter 6 826 600 FCFA dont 5 119 850 FCFA à la charge de la mairie de Bohicon. Les demandeurs ont déjà commencé à verser leur contribution et les branchements ont commencé à être réalisés en juin 2017.

Il est important de relever que les devis de branchement, comme dans le cas de la SONEB, sont produits à la seule discrétion du fermier.

Dans quelle mesure cette opération de communication pour accroître la consommation des abonnés va-t-elle développer les chiffres d'affaires du fermier, nécessaires pour garantir le fonctionnement, l'entretien et les réparations du groupe électrogène ? Cette question de survie du réseau autonome communal se justifie par la cohabitation sur le même périmètre d'autres systèmes de fourniture d'eau « potable » financièrement plus performants, mais dangereux.

5.3.3. Autopromotion de mini-réseaux ou postes autonomes d'eau par des entrepreneurs familiaux

La recherche de solutions aux pénuries d'eau potable a conduit les ménages à explorer de nouvelles possibilités techniques de forage et d'exploitation de l'eau. On note un développement préoccupant dans toute la ville de Bohicon, et notamment dans les nouveaux quartiers et en périphéries, de structures en petits châteaux d'eau et réservoirs plastiques d'eau sur les toits, alimentés par des forages privés dans les parcelles d'habitation jouxtant des latrines à fosse perdue. Cette forte densité de forages privés, leur proximité avec les ménages et les stratégies commerciales mises en œuvre annihilent la motivation des ménages de prendre un abonnement sur les réseaux publics nationaux ou communaux.

L'exploitation de forage privé est « la nouvelle filière d'entreprises » dans laquelle se lancent les commerçants, artisans et retraités. Les forages alimentent quasi-systématiquement les innombrables établissements hôteliers qui sont en service et qui se développent rapidement dans la commune. Dans cette contrée, un adage dit même qu'« une entreprise de vente d'eau ne peut connaître de perte ou ne peut faire faillite ».

Ces forages de particuliers sont réalisés et exploités sans autorisation, et n'ont fait l'objet d'aucune initiative de contrôle et de régulation, ni par les services déconcentrés de l'eau et de l'assainissement, ni par la mairie.

5.4. Identification des situations de risques / déficits d'intégrité

Les divers déficits ou facteurs de risques de déficit d'intégrité identifiés sont répertoriés dans le tableau 6 ci-dessous selon les 3 types d'initiatives d'AEP mises en œuvre dans la ville de Bohicon et tiennent compte des interactions déterminées entre toutes les catégories d'acteurs impliqués.

Ce tableau démontre pour les diverses situations analysées dans la ville de Bohicon que les atteintes à l'intégrité de gestion de l'AEP en milieu urbain sont plus nombreuses et diverses dans le domaine de la régulation et de la réglementation du secteur et de l'assainissement.

Tableau 6 : Aperçu des atteintes à l'intégrité observées sur les initiatives d'approvisionnement en eau potable dans la ville de Bohicon

Domaines de risques Acteurs responsables	Politique et législation	Régulation / Réglementation	Projets / programmes d'investissements	Prestation de services
CAS DE L'AEP PAR LA SONEB				
Gouvernement		<ul style="list-style-type: none"> » Non-clarification des compétences des communes dans l'AEP-MU 		
DG-Eau		<ul style="list-style-type: none"> » Déficit d'exercice de la fonction de régulation » Non-application de la réglementation 		
SONEB			<ul style="list-style-type: none"> » Non-transparence de l'établissement de devis d'abonnement en zone non-lotie » Absence de contrôle de conformité d'installation avec contrat d'abonnement » Faible remboursement des investissements d'abonnement de particuliers 	<ul style="list-style-type: none"> » Fixation unilatérale de prix de l'eau aux revendeurs / gestionnaires PEAC
Commune Bohicon		<ul style="list-style-type: none"> » Lenteur des opérations de lotissement / recasement / viabilisation 		<ul style="list-style-type: none"> » Détournement des frais de lotissement / viabilisation
DNSP		<ul style="list-style-type: none"> » Faible contrôle de qualité de l'eau 		

Domaines de risques Acteurs responsables	Politique et législation	Régulation / Réglementation	Projets / programmes d'investissements	Prestation de services
CAS DE LA MISE EN AFFERMAGE DE L'AEV D'AVOGBANA PAR LA MAIRIE DE BOHICON				
DG-Eau		<ul style="list-style-type: none"> » Non-réglementation des forages à domicile 		
DNSP		<ul style="list-style-type: none"> » Non-réglementation de la gestion des excréta et des eaux usées » Faible contrôle de qualité de l'eau 		
Commune Bohicon		<ul style="list-style-type: none"> » Absence d'initiative de réglementation et de contrôle de construction anarchique de forages privés familiaux et de latrines à fosse perdue » Défaut de reddition de comptes de gestion de l'eau » Détournement des frais de viabilisation 	<ul style="list-style-type: none"> » Faible adéquation de l'investissement et des besoins des populations » Faible chiffre d'affaires d'exploitation par le fermier 	
Petits opérateurs privés		<ul style="list-style-type: none"> » Exploitation illégale de l'eau souterraine » Absence de contrôle de l'eau » Pas de suivi de la nappe exploitée » Eau non-traitée » Concurrence déloyale » Non-implication de l'ACEP 	<ul style="list-style-type: none"> » Non-transparence des devis de branchement 	

Domaines de risques Acteurs responsables	Politique et législation	Régulation / Réglementation	Projets / programmes d'investissements	Prestation de services
CAS DU MINI-RÉSEAU DE DISTRIBUTION MIS EN PLACE PAR LA DG-EAU POUR LA MAIRIE DE BOHICON				
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> » Faible appui à l'exercice des compétences transférées aux communes 			
DG-Eau	<ul style="list-style-type: none"> » Forte inclination à la planification et gestion centralisée du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> » Faible capacité de coordination des actions du secteur » Faible suivi de gestion AEP communal 	<ul style="list-style-type: none"> » Elaboration non-participative de projet » Exercice exclusif de la délégation communale de Service Public AEP » Faible implication des services communaux dans le suivi et la réception des marchés » Faible capacité d'appui conseil des services de l'eau aux communes 	
SONEB	<ul style="list-style-type: none"> » Défaut d'information/communication 			<ul style="list-style-type: none"> » Abus de monopole de distribution
PTF			<ul style="list-style-type: none"> » Faible suivi-évaluation des investissements 	
Commune Bohicon		<ul style="list-style-type: none"> » Gaspillage de ressources financières communales » Défaut de reddition de comptes d'exécution de projet 	<ul style="list-style-type: none"> » Faible responsabilisation dans le suivi d'exécution et la réception de travaux 	
Consommateurs / usagers et OSC		<ul style="list-style-type: none"> » Non-participation des populations au suivi d'exécution » Déficit de mécanisme communal de gestion de plainte 		

Domaines de risques Acteurs responsables	Politique et législation	Régulation / Réglementation	Projets / programmes d'investissements	Prestation de services
CAS D'AUTOPROMOTION D'EXPLOITATION PRIVÉE DE L'EAU				
Gouvernement		<ul style="list-style-type: none"> » Défaut de dispositif public de veille et d'alerte 		
DG-Eau		<ul style="list-style-type: none"> » Faible suivi de la GIRE » Laxisme application réglementation 		
SONEB		<ul style="list-style-type: none"> » Faible conscience des impacts de l'exploitation privée sur la sécurité de l'AEP 		
DNSP		<ul style="list-style-type: none"> » Laxisme dans l'application des réglementations 		
Commune Bohicon	<ul style="list-style-type: none"> » Déstabilisation du système local d'AEP 	<ul style="list-style-type: none"> » Fiscalité locale sur l'eau inéquitable » Détournement des frais de lotissement / viabilisation 		
Petits opérateurs privés		<ul style="list-style-type: none"> » Défaut d'autorisation/permis/licence 	<ul style="list-style-type: none"> » Défaut d'études techniques 	<ul style="list-style-type: none"> » Défaut de traitement » Exposition de consommateurs à l'insécurité d'AEP, aux risques sanitaires
Entreprises prestataires		<ul style="list-style-type: none"> » Défaut de licence d'exercice professionnel » Ignorance de la réglementation 		<ul style="list-style-type: none"> » Malfaçon des infrastructures

6. ENTRE INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX RESSOURCES EN EAU POUR L'AGRICULTURE ET GESTION INCLUSIVE DU BARRAGE DE L'OKPARA

6.1. Résumé

Le barrage de l'Okpara, situé sur le territoire de la commune de Tchaourou est exploité en priorité par la SONEB pour l'approvisionnement en eau potable de la ville de Parakou. L'eau et les terres attenantes sont exploitées pour l'élevage, le maraîchage et la pêche. Un organe multi-acteur de cogestion du barrage est en place.

Actuellement, un projet de renforcement/intensification de l'exploitation de l'eau par la SONEB pour l'approvisionnement de Parakou est en démarrage. De 2010 à 2015, les diverses parties prenantes ont été soutenues par le PNE Bénin pour mettre en œuvre la GIRE du barrage dans un cadre de cogestion et de concertation. Quelques années après la clôture de l'appui du Partenariat national de l'eau du Bénin (PNE Benin), l'initiative de construction d'un barrage pour l'irrigation de site de maraîchage déplacé en aval du barrage de l'Okpara illustre le dysfonctionnement du cadre de concertation et la vacuité de l'exercice de responsabilité publique sur les cours d'eau.

6.2. Contexte et justification

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Parakou, le plus grand pôle urbain de la région du nord du Bénin, est assuré par la SONEB à partir du barrage – route de l'Okpara, installée à Kika, dans la commune voisine de Tchaourou. En plus de la SONEB, principal acteur de gestion, l'eau du barrage est également utilisée par les maraîchers de contre-saison, les agriculteurs, les ménages riverains (alimentation, lavage, soins du corps, transformation agro-alimentaire), les éleveurs ou conducteurs de troupeaux de bœufs en transhumance ou en transit vers les marchés nigériens, divers groupes d'usagers de la ferme d'élevage de l'Okpara, les pêcheurs, les pratiquants de rites culturels divers, etc.

Ces divers usagers accédaient directement à l'eau de la cuvette du barrage pour satisfaire leurs divers besoins, entraînant ainsi diverses nuisances sur les aménagements du barrage. Entre 2010 et 2015, le PNE Bénin après avoir sonné l'alerte sur la dégradation avancée du barrage, a mis en œuvre un projet pilote de promotion de la GIRE en vue de sécuriser l'approvisionnement en eau de la ville, tout en préservant les besoins en eau des autres usagers. Un comité intercommunal de gestion intégrée du barrage et de ses dépendances a été mis en place. Il s'agit d'un organe multi-acteurs qui a piloté les activités

d'aménagement et d'organisation de l'occupation de l'espace autour du barrage selon les normes en vigueur.

L'interruption brutale de l'assistance technique du PNE Bénin à cet organe et aux acteurs a eu des incidences pénalisant les activités de certains usagers par rapport au partage de l'eau. Il s'agit d'une situation d'affaiblissement de la gouvernance sur les ressources du barrage, par déficit d'intégrité du fonctionnement du comité de gestion du barrage. C'est le cas notamment du groupement des maraîchers, qui, du fait de leur adhésion à l'aménagement intégré du barrage, ont dû déplacer leurs sites d'exploitation maraîchère des abords de la cuvette à l'aval du barrage et ont dû mettre en œuvre leur propre initiative d'aménagement pour assurer l'irrigation de leurs cultures.

6.3. Construction d'une retenue d'eau par un groupement maraîcher : défis et enjeux

Le groupement de maraîchers, dénommé « Iya Kana » de Kpassa, a été formellement constitué en 2010, dans le sillage de l'intervention du PNE Bénin pour réorganiser l'occupation anarchique des usagers riverains du barrage de l'Okpara. Il comprend 25 membres actifs dont 3 femmes, provenant du village de Kpassa attenant à la cuvette mais aussi de la ville voisine de Parakou (pour la majorité). Le maraîchage est pratiqué en contre-saison sur les eaux résiduelles de la rivière Okpara. La production est individuelle sur un site géré en commun et le groupement sert essentiellement d'interface avec le service de vulgarisation agricole et tous autres intervenants externes. La superficie totale exploitée annuellement est de l'ordre de 3 ha dont environ 5 ha de petites plantations de bananiers doux. Les activités de maraîchage sont une importante source d'emplois agricoles pour les jeunes ruraux de la région. Les produits approvisionnent les ménages de la ville de Parakou.

Avant leur déplacement volontaire à l'aval du barrage, le site maraîcher était établi en amont, enserrant la cuvette, et les maraîchers pouvaient, par diverses techniques, partager l'eau du barrage pour l'irrigation de leurs cultures pendant la saison sèche. Une fois établis sur le nouveau site d'accueil situé en aval du barrage, les maraîchers se sont investis dans l'acquisition d'équipements et matériels pour pomper les eaux piégées dans les micro-cuvettes qui se sont creusées dans le lit du cours de la rivière Okpara. Ce système d'irrigation est limité par le volume d'eau disponible, affectant la production et la productivité des exploitations familiales de maraîchage.

Entre 2010 et 2015, les maraîchers étaient représentés au sein d'une concertation pour la GIRE du barrage de l'Okpara et faisaient part de leurs préoccupations. Avec la cessation des activités d'accompagnement du PNE Bénin, le comité de gestion pourtant placé sous la co-administration des communes de Parakou et Tchaourou est devenu non-fonctionnel. Dès lors, les maraîchers ont commencé à négocier avec le responsable de la station de pompage d'eau de la SONEB pour pouvoir drainer une partie de la réserve du barrage vers leur site en aval. Cette demande peu réaliste n'a pu obtenir l'adhésion de la SONEB.

En 2016, la faible pluviométrie n'a pas permis le remplissage des micro-cuvettes exploitées pour l'irrigation du site. Les maraîchers ont subi une grosse perte de leurs productions et n'ont reçu aucun appui extérieur. Ils ont alors décidé de construire un barrage sur le cours de la rivière, à environ 5 km en aval de la digue route de l'Okpara, pour constituer une réserve d'eau importante afin de sécuriser leur production, renforçant ainsi leur résilience à la sécheresse.

Pour ce faire, les maraîchers ont organisé avec succès une levée de fonds de 1 million de FCFA. Sans appui technique externe, ils ont repéré le point d'implantation du barrage et ont entrepris des démarches informelles d'obtention de l'adhésion du chef d'arrondissement de Kika. Ils se sont investis physiquement dans la collecte des matériaux (pierres/moellons, sable, eau, main-d'œuvre). Les fonds levés ont servi à acheter du ciment, du fer et à payer l'artisan maçon sollicité. Ils ont ainsi construit un mur d'environ 1,80 m de haut pour retenir l'eau dans le cours de la rivière pendant les pluies. Malheureusement, l'enrochement du barrage sur l'une des rives n'a pas pu être achevé, faute de ressources financières suffisantes, et il a fallu compléter le barrage avec un empilement de sacs de terre.

Le micro-barrage paysan ainsi réalisé a été mis en place entre mai et juin, juste avant les premières pluies de l'année 2017 et l'eau est désormais utilisée à chaque fois qu'une poche de sécheresse apparaît. Aucune règle d'exploitation et de gestion du barrage n'est encore mise en place. Mais les maraîchers sont très satisfaits de la création de cette réserve d'eau et projettent l'édification d'un second ouvrage en amont du premier, afin d'accroître le volume d'eau à stocker, espérant ainsi se mettre à l'abri des pénuries d'eau qui pourraient toucher leurs cultures.

La volonté des maraîchers de construire un second ouvrage a en revanche suscité la désapprobation de la part des populations du terroir villageois de Kika, où se trouve le barrage. En effet, les femmes et tous les groupes sociaux qui pratiquent la pêche artisanale par assèchement des marres et autres activités liées, appréhendent que les réserves artificielles d'eau ainsi

établies servent de refuge aux poissons, ne profitant exclusivement qu'aux pêcheurs traditionnels qui utilisent pirogues, filets et autres outils appropriés. Les maraîchers poursuivent la négociation et espèrent obtenir l'adhésion des autorités locales.

Cette initiative a trouvé écho dans la région auprès des agriculteurs, maraîchers et éleveurs et va probablement faire des émules, après un temps d'observation. Cette initiative annonce-t-elle l'accroissement des initiatives privées dans les lits de cours d'eau ? En absence de soutien technique pour la conception et la réalisation de ces barrages, quels risques économiques court l'investissement des maraîchers, et quels risques sociaux, sanitaires et environnementaux courent les populations riveraines, ainsi que celles situées en aval ?

Au moment de l'étude, le groupement maraîcher et le site n'avaient pas été encore visités par les autorités politico-administratives locales ou par les services publics en charge de l'agriculture, de l'environnement et de l'eau.

6.4. Atteintes à l'intégrité dans la gestion du barrage de l'Okpara

Le manque d'intérêt des acteurs institutionnels que sont la SONEB, la DG-Eau, et les communes de Parakou et de Tchaourou, et même les OSC, pour l'animation du cadre de gestion concertée appuyé par le PNE Bénin démontre leur faible volonté de mettre en œuvre la GIRE, mais aussi leur inconscience/ignorance face aux risques graves que courent la population. La SONEB, principal acteur étatique habilité à approvisionner en eau potable de la ville de Parakou, bien que fortement impliquée dans l'appui du PNE Bénin à la sécurisation du barrage de l'Okpara, fait preuve d'une faible internalisation des résultats acquis et d'un faible intérêt pour pérenniser l'animation du cadre de concertation. Elle n'a pas conscience des risques multiples pour le voisinage du barrage, tant en amont qu'en aval. Elle se contente de la protection exclusive du périmètre immédiat de la cuvette.

Aucun service n'est dédié à l'observation des usages, occupations et aménagements des plans et cours d'eau ainsi que des domaines publics de l'eau. Les maraîchers organisés ont cherché à négocier, à entreprendre les démarches régulières requises, mais n'ont pu compter sur le cadre de concertation, pas plus que sur ses membres institutionnels.

L'initiative de mise en place du barrage communautaire montre la vacuité ou la défaillance de services publics locaux sur le terrain, pourtant en charge de la réglementation de l'occupation du domaine public de l'eau.

Un dispositif d'observation et d'alerte des activités dans le sous-bassin hydrographique de l'Okpara est nécessaire pour permettre des prises de décisions pertinentes et garantir une gestion intégrée des ressources en eau ainsi que l'approvisionnement sécurisé et durable en eau potable de la population grandissante de la ville de Parakou.

La mise en place du Comité de sous-bassin de l'Okpara devrait être actée diligemment et sa fonctionnalité appuyée, afin de faire face à la vulnérabilité grandissante auxquelles sont soumis les divers groupes socio-professionnels confrontés aux effets du changement climatique.

BIBLIOGRAPHIE

DG-Eau, 2013, État des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet pluriannuel eau et assainissement, phase 2, version finale.

DG-Eau, 2016, Banque de données intégrées.

DG-Eau/Banque mondiale, 2010, Évaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin-Projet No. 610-1139, version finale.

INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Bénin, quatrième recensement général de la population et de l'habitation.

Laurent P.-J. (2000), « Le *big man* local ou la « gestion coup d'État » de l'espace public », *Politique africaine*, N°80, p. 169-181

Olivier de Sardan J.P., Dagobi E. (2000), « La gestion communautaire sertelle l'intérêt public ? », *Politique africaine*, n°80, p.153-168

SONEB. www.soneb.com/soneb15/

Transparency international & Water Integrity Network, 2008, Rapport mondial sur la corruption dans le secteur de l'eau, Cambridge University Press

WIN, 2016, Rapport mondial sur l'intégrité de l'eau, résumé analytique, page 2



WIN e.V. – Water Integrity Network Association

Alt Moabit 91b

10559 Berlin

Germany

www.waterintegritynetwork.net.