

Alain Tossounon

## BÉNIN: FONCTIONNEMENT DES ACEP DANS LES COMMUNES DE L'ATACORA ET DE LA DONGA

Afin d'assurer un service de qualité et continu de l'eau potable, le gouvernement du Bénin a initié, dans le cadre de la professionnalisation du secteur, engagée depuis peu, la mise en place des Associations de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) dans les communes. Appelée à reconnaître à la société civile locale sa place dans la gouvernance de l'eau au Bénin, cette réforme contribue déjà à éveiller la conscience des communautés à la base. Mais en attendant un contrôle citoyen efficace dans la gestion des ouvrages auprès des communes, les ACEP continuent leurs petits pas pour l'avènement d'un véritable contre-pouvoir dans la gestion locale de l'eau.

### Les petits pas de l'avènement d'un contre-pouvoir dans la gestion locale de l'eau

Nous sommes le 17 octobre 2014 à Boukoumbé. Alors que chaque agent de l'administration locale vaque à ses occupations comme il est de coutume tous les jours ouvrables, les populations envahissent la cour de la mairie. Des bidons en mains, les visages serrés, ces populations, pour la plupart des femmes, sont venues exprimer leur ras-le-bol face à la fermeture de la pompe située au centre-ville. Cette dernière est restée fermée jusqu'à 10 heures du matin alors qu'elle aurait dû être ouverte à 6h. Une situation inacceptable pour ces consommateurs d'eau, qui, désabusés par le comportement jugé "irresponsable" du délégataire, ont directement demandé à voir la première autorité de la commune. Un fait inédit pour le maire qui, pour contenir la colère de ses administrés, a dû jouer la carte de l'apaisement en interpellant le délégataire et en le rappelant à l'ordre au sujet de ses obligations contractuelles. Toujours dans la même commune, dans la localité de Tabota, l'indélicatesse du délégataire qui traînait les pas à réparer une panne les privant ainsi d'eau potable, a provoqué la colère des consommateurs, qui ont pris d'assaut les locaux de la mairie avec, à leur tête, les délégués villageois de l'Association des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP). La réparation immédiate de la panne et la non-discrimination dans la distribution de l'eau a été exigée. Une fois la mairie interpellée, le délégataire a été sommé de réparer la panne dans les meilleurs délais, ce qui fut fait. Non loin, à Djougou, les populations n'hésitent plus à interpellier la commune et ses agents quand le prix de cession de l'eau au niveau des bornes fontaines dépasse celui fixé par la commune, ou lorsque les chantiers de réalisation d'ouvrages d'eau potable ne sont pas livrés à temps. Un véritable changement dans le comportement de ces populations que l'on observe depuis l'avènement des Associations de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) dans les communes.



Les ACEP comme outil d'amélioration du service public de l'eau au niveau local. Photo (c) AT

### Place à un service amélioré, davantage de droits aux consommateurs

Il n'y a pas de doute, l'apparition des ACEP a contribué à améliorer le service aux communautés à la base et à faire des populations, de "véritables" consommateurs d'eau potable, conscients de leurs droits et de leurs devoirs. Même d'apparition récente, le travail des ACEP connaît ainsi des résultats concluants par endroits qui ne laissent pas indifférents les autorités locales. "Depuis qu'elle existe dans ma commune, cette association contribue beaucoup au bon fonctionnement du service d'eau potable. Elle vient toujours attirer l'attention des prestataires de service et nous aide non seulement à signaler les dysfonctionnements des ouvrages d'eau, mais aussi en faisant des suggestions qui nous permettent de corriger certaines difficultés", témoigne le maire de Boukoumbé, Philippe Gnamou. Mais, l'amélioration du service, qui devient de plus en plus une réalité, est facilitée par le transfert d'informations des membres ACEP vers les chefs village, les chefs d'arrondissement et autorités locales. En effet, hier difficile, la remontée d'information qui constitue un élément important dans le suivi des délégataires et des points d'eau est aujourd'hui rendue possible par les membres ACEP. "Lorsqu'il y a par exemple un dysfonctionnement dans un village situé à 40 km et dont la mairie n'est pas au courant, ces membres ACEP nous permettent d'avoir l'information en temps réel", indique Isaac Tchenga, chargé eau à la mairie de Djougou. "Grâce aux membres ACEP de notre commune, il y a une remontée de l'information de la base vers la commune, ceci nous permet d'agir vite", soutient-il.

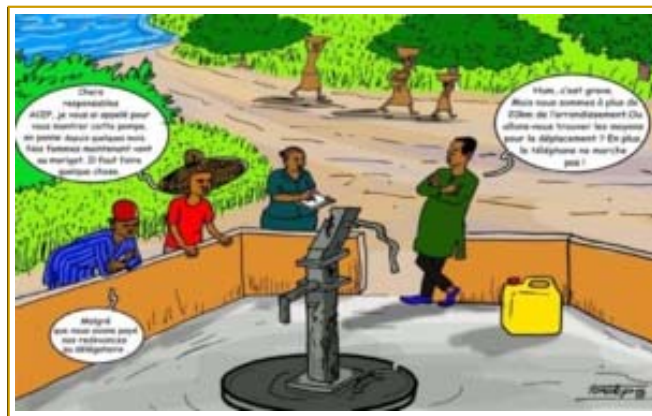


Soulèvement des populations et interpellation du maire dans la cour de la mairie

## Les ACEP confondent leurs rôles, les mairies en profitent

S'il faut se féliciter des premiers résultats obtenus dans certaines localités, il faut retenir que les débuts de cette expérience ont été difficiles pour toutes les communes. Avec des membres pour la plupart analphabètes, il y a eu beaucoup de tâtonnements dans le travail des membres avec parfois une mauvaise compréhension des rôles. "Le problème se situe au niveau des délégués ACEP dans les villages. Il y en a qui se trouvent dans l'incapacité de remplir les fiches pour les porter à notre niveau", confie Solange N'DAH, présidente de l'ACEP de Boukoubé. "J'ai aussi l'impression que certains membres ACEP ne maîtrisent pas véritablement ce qui relève de leur rôle ou pas", renchérit le chef service eau de la mairie de Boukoubé, Charles M'Po Toumoudagou.

Par ailleurs, dans certaines communes où le suivi des ouvrages n'est pas encore une réalité, celles-ci utilisent les membres ACEP pour s'informer des pannes qui surviennent au niveau des ouvrages. Des membres ACEP qui, en l'absence des animateurs des ONG d'intermédiation sociale dont les contrats n'ont pas été renouvelés après le retrait des partenaires, deviennent des animateurs de fait au service des mairies. "Mais ces membres ont constaté par eux-mêmes que nous avons des difficultés et nous apportent leur aide dans ce sens. Nous ne leur donnons aucune instruction du genre. Seulement quand ils constatent qu'une information doit passer dans le milieu, vu que nous n'avons pas beaucoup d'animateurs sur le terrain, ils nous appuient", souligne le chef service eau de la mairie de Boukoubé. Pourtant, la stratégie nationale recommande que "l'eau doit payer l'eau". Les communes devraient alors utiliser les redevances issues de la vente de l'eau pour contracter les ONG d'intermédiation sociale et pérenniser leurs prestations.



Les membres ACEP face aux difficultés de fonctionnement d'une pompe

## Des solutions et défis du futur

Malgré les problèmes que connaissent les ACEP, il faut signaler que les premiers résultats obtenus après leur installation, sont le fruit d'un processus d'accompagnement conduit de longue haleine par l'ONG Protos au Bénin, à travers le projet "Gouvernance Locale de l'Eau" (GLEauBe), dont l'objectif est de contribuer à la sécurité alimentaire des populations vulnérables dans 5 communes de l'Atacora-Donga (Boukoubé, Cobly, Djougou Kérou et Ouassa-Péhunco) à travers une meilleure gouvernance locale de la ressource en eau qui vise une amélioration durable de l'accès à l'eau, une stimulation de la valorisation de l'eau et un changement des comportements en matière d'hygiène et d'assainissement.

En effet, après avoir appuyé la mise en place des ACEP à Djougou, Péhunco, Cobly, Boukoubé et Kérou, cet accompagnement a débouché sur le réveil des consommateurs à travers la sensibilisation des populations sur leurs droits en tant que consommateurs. En dehors des sessions de formation organisées au profit des membres ACEP qui ont contribué à éclairer les uns et les autres sur leurs droits, il y a eu des campagnes de sensibilisation à travers les médias. Ainsi, les émissions radiophoniques ont beaucoup contribué à interpeller et rappeler les autorités locales à leurs obligations de maîtres d'ouvrage. "Les consommateurs étaient dans l'obscurité et pensaient toujours que si la mairie réalise un ouvrage, c'est une faveur qu'on leur accorde et donc qu'ils n'avaient pas le droit d'interpeller les autorités communales en cas de panne", Ganyou Abou.

Dans ce processus d'accompagnement, l'atelier tenu dans la commune de Péhunco en octobre 2014 a constitué un tournant pour les ACEP. En effet, cet atelier a permis aux membres ACEP de faire un exercice de bilan afin d'évaluer le chemin parcouru. Plus encore, il a favorisé un partage d'expériences entre les ACEP des différentes communes. Ainsi, la rencontre de Péhunco est devenue pour les uns comme pour les autres, une référence pour avoir permis aux membres ACEP, de mieux appréhender leurs rôles et missions et de dissiper les zones d'ombre. "Quand on a été installé en 2012, on ne savait pas trop notre rôle mais avec les formations, on connaît maintenant le travail des membres ACEP", nous raconte Bio Bako Maimouna de l'ACEP Kérou. Le témoignage de la secrétaire ACEP de Péhunco résume bien la portée de ces sessions de renforcement de capacités: "Les formations reçues de Protos ont constitué pour nous une "torche" et un "fusil". Une "torche" parce qu'elles ont éclairé chaque membre ACEP dans sa mission et un "fusil" en tant qu'arme pour mieux agir en cas de dysfonctionnement constaté dans le service public de l'eau", Boussouratou Abdoulaye.

De même, le fort taux d'analphabétisme constaté au sein des organes dirigeants de l'ACEP a poussé Protos à traduire la fiche de collecte de plainte en une checklist illustrée afin de faciliter son exploitation par les représentants ACEP de village. Une alternative qui a été bien accueillie de plusieurs membres, qui désormais, n'éprouvent plus des difficultés à renseigner sur la nature des dysfonctionnements constatés au niveau des ouvrages.

En dépit des acquis enregistrés, notamment la prise de conscience citoyenne ou encore l'amélioration du service avec la réduction du délai de réparation des pannes, l'avenir des ACEP n'est pas rose. Et au nombre des défis auxquels elles devraient faire face les prochaines années, il y a leur acceptation par les consommateurs pour lesquels elles travaillent. "Tous les consommateurs ne savent pas que nous sommes là pour eux", se désole la

présidente de l'ACEP de Boukombé. Si on entend de plus en plus parler des ACEP, Elles manquent encore de reconnaissance. Il résulte de cette situation que les ACEP ont du mal à mobiliser des ressources auprès des consommateurs pour leur fonctionnement. "Les populations n'ont pas compris que les ACEP sont autonomes et doivent vivre des cotisations des consommateurs", explique Issifou Wahabou, Vice-président de l'ACEP de Djougou. Surtout que, poursuit-il, "nous avons été appuyés au début par des partenaires. Ils pensent que les partenaires continuent de nous soutenir, ce qui n'est pas le cas". "Les consommateurs ne donnent rien pour le moment. Ce sont les membres du bureau qui se cotisent 1000 FCFA chacun à chaque séance pour nos dépenses", indique l'organisatrice de l'ACEP de Djougou, Awaou SARE. Seulement, ces cotisations ne suffisent pas à couvrir les dépenses liées au téléphone ou au déplacement. Et à l'assistant technique de Protos de préciser que: "C'est vrai que ces cotisations ne pourront pas suffire à cause de l'immensité de la tâche. Toutefois, il faut déjà que l'ACEP essaye à son niveau de mobiliser quelque chose. C'est à partir de cet effort et sur la base de leur plan de travail qu'elle pourra s'adresser à d'autres partenaires, y compris la mairie, pour solliciter d'autres fonds". Un autre grand défi est relatif au renforcement de capacités des membres.

Car, bien que les fiches de plainte soient disponibles, ceux-ci pour la plupart analphabètes, ont encore du mal à les remplir et "ils préfèrent utiliser les téléphones pour porter l'information à notre connaissance ou ils se déplacent carrément vers la mairie", confie Isaac Tchenga. Si avec l'atelier de Péhunco une réponse a été apportée par l'antenne Protos de Natitingou avec l'introduction d'une checklist des plaintes et des fiches imaginées qui facilitent le travail aux membres analphabètes, il reste une appropriation et une utilisation généralisée par tous les délégués. "Il y a un besoin réel de renforcement de capacités de certains membres ACEP qui ne se sont pas approprié leur rôle", soutient Kora Orou Baro, de l'ONG ERAD, une organisation qui a conduit le processus d'installation des ACEP dans certaines communes de l'Atacora pour le compte de Helvetas. Ainsi, le renforcement des capacités devra se poursuivre pour améliorer davantage la compréhension de tous les membres ACEP sur leur rôle de défenseurs des droits des consommateurs d'eau potable. Pour le reste, il faudra compter sur l'engagement de certains membres qui font preuve de volontarisme. "Ce qui reste à faire, c'est de les former surtout pour que les membres comprennent le système dans lequel nous évoluons; la gestion de l'eau étant réglemantée par un certain nombre de normes. Il faut qu'ils puissent s'approprier les textes de lois. Ensuite, ils doivent avoir un plan de travail annuel bien précis. C'est seulement à partir de là que la mairie pourra voir dans quelle mesure les accompagner", Isaac Tchenga. "Je peux vous assurer que nous irons de l'avant. Nous avons compris maintenant comment ça marche", martèle Solange N'Dah. Dans toutes les communes, après l'accompagnement dont elles ont bénéficié pour leur mise en place et les sessions de renforcement de capacités, les ACEP ont appris toutes seules, à faire face aux dépenses relatives à la multiplication des fiches de plaintes, la communication ou le déplacement. Si cela répond à la logique des associations qui doivent vivre des cotisations de leurs membres, il reste que certaines associations comme celles de la commune de Djougou commencent à baisser les bras parce que très peu soutenues par les consommateurs. Aujourd'hui, les ACEP espèrent pour l'avenir, un soutien des partenaires et des communes pour leur fonctionnement. Sans quoi, les acquis enregistrés risquent de voler en éclats. Seulement, elles devront, pour être soutenues, apprendre à élaborer un Plan d'actions. "Quand les ACEP sauront mieux ce qu'elles ont à faire et arriveront clairement à identifier leurs besoins, alors elles pourront espérer un appui des partenaires", conclut Ganyou Abou. De même, en termes de durabilité, il convient au niveau national, de mettre en débat la question du fonctionnement des ACEP. Ceci pour réparer selon certains acteurs, l'erreur d'avoir engagé cette réforme sans penser aux moyens de fonctionnement des jeunes structures ACEP. L'apprentissage de la vie associative étant encore à ses débuts au niveau des communautés à la base, des mesures de soutien doivent être trouvées sans pour autant compromettre l'indépendance des ACEP. Plusieurs pistes restent ouvertes. Et le conseil communal de Cobyly donne déjà l'exemple en décidant d'accorder une partie de la redevance issue de la gestion des ouvrages complexes à l'ACEP pour son fonctionnement. La généralisation d'une telle mesure pourrait bien constituer un ouf de soulagement pour les ACEP et aussi profiter aux communes dans l'amélioration du paiement de l'eau par les populations. Mais en attendant ces mesures, les communes tirent déjà des avantages de ce nouveau dispositif de contrôle citoyen qui, pour certaines autorités, vient leur rappeler leurs obligations d'assurer un service continu. "Ce qui est certain, c'est qu'on ressent une pression venant des ACEP. Ce qui nous amène à changer notre manière de travailler. La façon dont le travail se faisait il y a deux ans n'est plus la même aujourd'hui", confie Isaac TCHENGA de la mairie de Djougou avant d'ajouter que la mairie travaille en parfaite complémentarité avec les ACEP. Au total, si le bien-fondé de la mise en place des ACEP n'est plus à démontrer au regard des premiers résultats obtenus et du contrôle citoyen qu'elles favorisent, et surtout pour avoir donné une place au consommateur dans le cercle des acteurs locaux qui gèrent le secteur au niveau communal, il reste que l'édifice des ACEP est encore fragile dans un contexte où les populations deviennent de plus en plus exigeantes en matière de qualité de service.

### **Les ACEP comme moyen de mobilisation des redevances**

Avec l'avènement des ACEP dans les communes, on assiste de plus en plus à une amélioration de la vente de l'eau au niveau des ouvrages grâce au travail de sensibilisation des populations. Un travail qui permet une amélioration de la mobilisation des redevances par les communes auprès des délégataires. Dans certaines communes comme Cobyly et Boukoubé, le taux de recouvrement des redevances de gestion des ouvrages est passé respectivement de 15% et 18% en 2013 (année de l'installation des ACEP) à 75% et 49%. Des performances qui sont le résultat de l'acceptation des communautés à la base hier réfractaires, à payer l'eau. Ainsi, dans un contexte où dans les communes, les animateurs auparavant payés sur financement GiZ, Plan Bénin et Protos ne sont plus actifs dans les communes, les membres ACEP agissent en "sauveurs". Ainsi, avec les caisses de la commune de plus en plus renflouées, les communes se frottent désormais les mains et les responsables du

suivi de la gestion de l'eau au niveau des mairies, appréciant positivement ce coup de pouce qu'apportent les ACEP. "Avant leur mise en place, intervenue seulement en novembre 2013, le point des recouvrements des redevances au niveau des points d'eau à la fin de l'année était de 32%. Avec leur présence sur le terrain, le point des recouvrements à fin septembre 2014 est passé à 38%", nous confie le chef service eau de la mairie de Boukoubé, Charles M'Po Toumoudagou.

### Chronique d'une réforme à l'épreuve

En réponse à la gestion communautaire des ouvrages d'eau qui a montré toutes ses limites au Bénin, le gouvernement a opté pour une nouvelle stratégie de professionnalisation du secteur faisant une place aux Associations des Consommateurs d'Eau Potable dans les communes. Régie par la loi du 1er juillet 1901, ces nouvelles associations devraient garantir aux communautés leurs droits d'accès à l'eau potable en tant que consommateurs. Outils de veille citoyenne sur la gestion du service public de l'eau au niveau communal, les ACEP ont pour principales missions de:

- Assurer la représentation des usagers du service public de l'eau auprès de l'administration communale
- Aider la commune à mieux assurer le suivi du service public de l'eau
- Défendre les intérêts des usagers vis-à-vis de la SONEB, de la Commune et de ses prestataires (délégués, fermiers, artisans réparateurs etc.)
- Faciliter la gestion des plaintes des usagers pour obtenir l'amélioration du service public de l'eau
- Développer les capacités de ses membres en matière de défense des consommateurs.

De façon concrète, l'avènement des ACEP dans les communes devraient favoriser l'accès à l'eau de bonne qualité aux populations, à un prix abordable, à proximité et en quantité suffisante. De même dans leur cahier de charges, les membres ACEP devraient veiller autour de chaque point d'eau, à la continuité du service, la propreté autour de l'ouvrage, des horaires de services consensuels, une bonne organisation et un bon accueil. Mais comme les droits appellent des devoirs, en retour les ACEP devraient selon le guide Référentiel pour la mise en place des associations de consommateurs d'eau potable, amener les consommateurs à assumer leurs devoirs que sont: le respect des règles d'usage, le paiement du service de l'eau, la participation aux séances de reddition de compte, l'interpellation du maître d'ouvrage en cas de défaillance ou de mauvais fonctionnement. Ainsi, l'apparition des ACEP dans le cercle des acteurs qui animent le secteur de l'eau potable permet de combler un besoin. Celui de donner la parole aux consommateurs qui étaient laissés-pour-compte afin qu'ils se prononcent sur la gestion des ouvrages. Comme le souligne Ganyou Abou, "le besoin était là, les consommateurs avaient besoin de s'exprimer face à une gestion qui leur échappait". C'est pourquoi, à travers le projet GLEauBe, l'ONG Protos a appuyé avec succès la constitution et l'enregistrement officiel des ACEP de Kérou, de Ouassa-Péhunco et de Djougou. Dans le même sillage, l'ONG Helvetas a appuyé l'installation de l'ACEP de Boukoubé. Une fois installés, les membres ACEP ont bénéficié des sessions de renforcement de capacités de toutes leurs instances d'animation (Délégués de villages, cellules d'arrondissement et comité exécutif) puis la mise à leur disposition des outils de gestion. Après avoir été outillés, dans leur travail quotidien, les membres ACEP ont travaillé à centraliser les plaintes des consommateurs qu'ils transmettent aux chefs de village, chefs d'arrondissement à travers des fiches qui renseignent sur la nature des dysfonctionnements en cause. Si pour l'heure, il est encore trop tôt pour apprécier les résultats, la réforme étant à ses débuts, les ACEP ont besoin encore d'un accompagnement pour faire d'elles, un véritable contre-pouvoir et du contrôle citoyen, une réalité dans les communes de l'Atacora.



Voir la carte



Par Alain Tossounon le 20/05/2015

Tags : ACEP, Afrique, Atacora, Bénin, Donga, eau, Protos

Source :

<http://www.podcastjournal.net>

Reproduction autorisée uniquement avec le lien mentionnant la source: [www.podcastjournal.net](http://www.podcastjournal.net)