



# CARTOGRAPHIE DES RISQUES DE DÉFICIT D'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU AU BÉNIN



## RAPPORT SYNTHÈSE

Décembre 2017

## EMPREINTE

<b>Equipe d'experts</b>	ALIMI M. Rachad Dr ETEKA Chabi Cyrille Dr BACO Mohamed Nasser
<b>Coordination</b>	Dr BACO Mohamed Nasser
<b>Assurance qualité</b>	HOUANYE Armand ADJAGODO Arnauld ZOGO André
<b>Supervision</b>	NDOUME Françoise - Nicole
<b>Comité de pilotage</b>	Sous la direction de Mr. Jean-Claude GBODOGBE, Secrétaire général du ministère des mines et de l'eau du Bénin et Président du COPIL

## ADRESSES

**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) 21311093  
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](mailto: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](mailto: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. 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, 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](mailto:info@win-s.org)  
t: +49 30 809 246 130

[www.waterintegritynetwork.net](http://www.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 rassemblé 47 délégués représentant les acteurs du secteur de l'eau au Bénin. Cette initiative résulte d'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, afin d'associer les efforts de chacun pour une gouvernance effective de la ressource en 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, il se donne pour mission de sensibiliser la communauté internationale sur la nécessité de promouvoir une gestion durable de la ressource en eau.

Depuis 2009, le PNE-Bénin a inclus la thématique de l'intégrité de l'eau dans ses projet, 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 I SNV World**

La SNV (Société néerlandaise de développement) est active au Bénin depuis 1970, où elle propose des solutions de développement adaptées à l'environnement et aux 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.

Le développement durable 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 I 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](mailto:benin@snv.org)

<http://www.snv.org/country/benin>

### **Conception graphique:**

Studio Kleinod, Berlin.

[www.studiokleinod.com](http://www.studiokleinod.com)

### **Crédit photo:**

PNE Benin & GWP –AO

## **AVERTISSEMENT**

Malgré le soin apporté à la rédaction de ce rapport de synthèse portant sur l'Étude de cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin, il est probable que des imprécisions, voire des erreurs se soient glissées. Nous prions par avance les auteurs et acteurs cités de nous en excuser. WIN, GWP PNE Bénin et SNV Bénin ne peuvent garantir la validité de toutes les informations contenues dans la présente synthèse et tiennent à souligner qu'elle est le fruit d'un travail collectif qui - par essence - ne reflète pas de façon unanime les positions de tous les contributeurs.



# TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	6
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>2. CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE</b>	<b>10</b>
2.1 Cadre conceptuel de l'étude	10
2.2 Approche méthodologique	10
<b>3. CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU</b>	<b>14</b>
<b>4. IMPACTS DES PRATIQUES ET RISQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT</b>	<b>18</b>
4.1 Impacts économiques et financiers des pratiques de corruption et risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement	18
4.2 Impacts sociaux et culturels	19
4.3 Impacts politiques	19
4.4 Impacts environnementaux	20
<b>5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>20</b>

# TABLE DES TABLEAUX

<b>TABLEAU 1 : Techniques de collectes données, d'échantillonnage et nombre d'acteurs impliqués dans cette étude</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU 2 : Carte des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et de l'irrigation agricole au Bénin</b>	<b>15</b>
<b>TABLEAU 3 : Les grands chantiers suivants ont été déclinés pour les OSC</b>	<b>22</b>

## LISTE DES ACRONYMES

<b>ABEC</b>	Agence béninoise pour l'environnement et le climat
<b>ABE</b>	Agence béninoise pour l'environnement
<b>ABM</b>	Autorité du bassin du Mono
<b>ABO</b>	Agence du bassin de l'Ouémé
<b>ACEP</b>	Associations des consommateurs d'eau potable
<b>AEP</b>	Alimentation en eau potable
<b>AEV</b>	Adduction d'eau villageoise
<b>AGETIP</b>	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public
<b>AGETUR</b>	Agence d'exécution des travaux urbains
<b>ALCRER</b>	Association de lutte contre l'ethnocentrisme et le régionalisme
<b>ANCB</b>	Association nationale des communes du Bénin
<b>ANE</b>	Acteurs non-étatiques
<b>ANLC</b>	Autorité nationale de lutte contre la corruption
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>AUE</b>	Association des usagers d'eau
<b>BAI</b>	Bureau d'analyses et d'investigation
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement
<b>CANEA</b>	Cadre de concertation des acteurs non-étatiques des secteurs de l'eau et de l'assainissement au Bénin
<b>CFME</b>	Centre de formation aux métiers de l'eau
<b>CIE</b>	Commission interministérielle de l'eau
<b>CM</b>	Chef de ménage
<b>CNE</b>	Conseil national de l'eau
<b>COP 21</b>	Conférence sur le climat de Paris
<b>DAVU</b>	Direction de l'assainissement et de la voirie urbaine
<b>DCAM / Bethesda</b>	Développement communautaire et assainissement du milieu / Bethesda
<b>DGDU</b>	Direction générale du développement urbain
<b>DGEau</b>	Direction générale de l'eau
<b>DGEC</b>	Direction générale de l'environnement et du climat
<b>DGR</b>	Direction du génie rural
<b>DSEA</b>	Groupe sectoriel Eau & Assainissement
<b>DNSP</b>	Direction nationale de la santé publique
<b>EPCI</b>	Établissements publics de coopération intercommunale
<b>FEC</b>	Facilité élargie de crédit

<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FNE</b>	Fonds national pour l'environnement
<b>FN-Eau</b>	Fonds national de l'eau
<b>FNEC</b>	Fonds national pour l'environnement et le climat
<b>FONAC</b>	Front des organisations nationales association de lutte contre la corruption
<b>FPM</b>	Forage équipé de pompe à motricité humaine
<b>GIRE</b>	Gestion intégrée des ressources en eau
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>IGE</b>	Inspection générale de l'État
<b>INE</b>	Institut national de l'eau
<b>INSAE</b>	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>MAEP</b>	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
<b>MAEp</b>	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
<b>MCA</b>	Millenium Challenge Account
<b>MCVDD</b>	Ministère du Cadre de vie et du Développement Durable
<b>MCC</b>	Millenium Challenge Corporation
<b>MDGLAAT</b>	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale de l'administration et de l'Aménagement du territoire
<b>MEEM</b>	Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines
<b>MESRS</b>	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
<b>MS</b>	Ministère de la Santé
<b>MUSD</b>	Million de dollars des USA
<b>NSP</b>	Ne sait pas
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>ODD</b>	Objectifs du développement durable
<b>OGP</b>	Open Government Partnership
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OS</b>	Objectif spécifique
<b>PANGIRE</b>	Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau
<b>PC-Eau</b>	Programmation communale de l'eau
<b>PDA</b>	Plan de développement de l'assainissement
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PLE</b>	Partenariat local de l'eau
<b>PNE</b>	Partenariat national de l'eau
<b>PNUD</b>	Programme des nations unies pour le développement
<b>PPEA 2</b>	Programme pluriannuel eau et assainissement phase 2

<b>ProSEHA</b>	Programme sectoriel eau, hygiène et assainissement
<b>PSI</b>	Population services international
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>PUGEMU</b>	Projet d'urgence pour la gestion environnementale en milieu urbain
<b>SERHAU-SA</b>	Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain - SA
<b>SIBEAU</b>	Société industrielle béninoise d'équipement et d'assainissement urbain
<b>RGPH</b>	Recensement général de la population et de l'habitation
<b>SAGE</b>	Schémas d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SBEE</b>	Société béninoise d'eau et d'électricité
<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SNIEau</b>	Système national d'information sur l'eau
<b>SONEB</b>	Société nationale des eaux du Bénin
<b>STBV</b>	Station de traitement et de valorisation des boues de vidange
<b>SUCOBE</b>	Sugar Company Complant au Bénin
<b>UEMOA</b>	Union économique monétaire ouest-africaine
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>USD</b>	Dollar américain
<b>USPAB</b>	Union des structures professionnelles de l'assainissement du Bénin
<b>USV</b>	Union des structures de vidanges (sociétés privées)
<b>WIN</b>	Water Integrity Network

## 1. INTRODUCTION

Dans de nombreux pays à travers le monde, la gouvernance de l'eau est affectée par une mauvaise gestion des ressources, la corruption, l'inadaptation du secteur institutionnel, l'inertie bureaucratique, l'inadéquation des compétences et la réduction 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. Selon Transparency International (2008), l'impact de la corruption est particulièrement marqué dans les pays en développement. L'Afrique subsaharienne, où les progrès sont lents à se mettre en place et où les enjeux liés à la corruption revêtent une importance cruciale, fait partie des régions les plus touchées. Une étude de la Banque mondiale estimait que près de 30% du budget total des projets du secteur eau, assainissement et hygiène en Afrique sub-saharienne sont détournés du fait de la corruption.

Les travaux préparatoires des Objectifs pour le développement durable (ODD) ainsi que de nombreuses déclarations et conventions ont mis en évidence la nécessité d'une bonne gouvernance du secteur pour combattre le fléau. Le rapport du groupe de personnalités éminentes sur le programme de développement pour l'après-2015 établit, à l'instar du 6ème Forum mondial de l'eau, un lien entre une gouvernance intègre et un meilleur contrôle de la corruption. Dès lors, la gouvernance de l'eau et de l'assainissement est désormais perçue comme une condition sine qua none pour assurer la pérennité de l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène des populations cibles des projets (ACF-International, 2016). La gouvernance de l'eau prend en compte les quatre dimensions suivantes : la dimension environnementale, la dimension sociale, la dimension économique et la dimension politique (Tropp, UN World Water Développement Report 2005). Elle se réfère à l'ensemble des systèmes (politique, social, environnemental, économique et administratif) mis en place pour réglementer la mise en valeur et la gestion des ressources en eau, ainsi que la prestation des services d'eau pour tous les usages, y compris les services d'assainissement.

La République du Bénin a fait de l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption dans l'ensemble des secteurs de développement socio-économique une priorité majeure, comme en témoigne le Programme d'actions du gouvernement (PAG 2016-2021) intitulé « Bénin Révélé ». Le pays a initié

plusieurs réformes juridiques et institutionnelles au cours de ces dernières décennies, qui n'ont pas permis de venir à bout de la corruption. Elle sévit dans toutes les sphères du service public et érode par conséquent sa qualité, car des ascensions socioprofessionnelles et économiques sont le fruit de la corruption (ETEKA, 2008) <sup>1</sup>. De ce fait, l'administration publique est caractérisée par son inefficacité et son incompétence, une mauvaise gestion des affaires publiques, la patrimonialisation par une minorité de la classe dirigeante des biens publics ou collectifs, y compris les crédits alloués au pays. Par conséquent, les couches sociales en mal d'alternatives sont sacrifiées et la paupérisation s'est répandue dans tout le pays.

Au titre des actions engagées par les gouvernements successifs, on peut citer, entre autres initiatives prises par le président Mathieu Kérékou, la création à la présidence de la République de la Cellule de moralisation de la vie publique en 1996 et l'adhésion du Bénin le 31 mars 2004 au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) avec pour effets escomptés, l'amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique. Dès son arrivée au pouvoir le 6 avril 2006, le gouvernement du président Boni YAYI a également initié plusieurs réformes juridiques et institutionnelles en vue d'améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption dans l'ensemble des secteurs de développement socioéconomique du pays. On peut citer, entre autres :

- » l'adoption par décret 2008-813 du 31 décembre 2008 d'un code des valeurs et d'éthique de la fonction publique qui a défini les codes, les valeurs ainsi que les règles de conduite des agents publics
- » l'adoption du décret N.2015-035 du 29 janvier 2015 portant sur le code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin qui consacre son chapitre 4 à l'information du public. La presse, les syndicats et les acteurs de la société civile en général sont encouragés à participer à la diffusion de l'information et au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques. Les ONG telles que le FONAC, ALCRER et Social Watch se sont généralement prononcées sur les dysfonctionnements dans la gestion des affaires publiques
- » l'adoption de la loi N.2011-20 du 12 octobre 2011 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin

<sup>1</sup> ETEKA C.C (2008), L'organisation de la société civile pour le contrôle citoyen de l'action publique au Bénin : cas du réseau Social Watch, Mémoire de DESS en Démocratie et Gouvernance, Chaire Unesco des droits de la Personne et de la Démocratie/Université d'Abomey-Calavi.

Depuis avril 2016, le gouvernement du président Patrice Talon porté par le slogan de la « Rupture » lors de sa campagne, s'attèle à assainir la gestion des ressources publiques. Le 15 juin 2016, le Bureau d'analyses et d'investigation (BAI) a été créé pour, entre autres, mener des investigations pouvant déboucher sur des poursuites judiciaires.

Malgré cet arsenal juridico-institutionnel, des pratiques d'atteinte à l'intégrité et de corruption sont toujours prégnantes dans presque tous les secteurs, dont celui de l'eau potable et de l'assainissement, qui fait l'objet du présent rapport. En effet, 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 mal-gouvernance qui gangrènent l'administration publique dans ses rapports avec le secteur privé et dans la mise en place des ouvrages hydrauliques. Le rapport d'audit technique, financier et de performance de ce programme, publié au mois de mai 2015, a fait état de graves irrégularités dans les processus de passation des marchés. La Direction générale de l'eau a été directement mise en cause. Ce scandale a poussé les autorités gouvernementales à mettre en place un plan d'actions précédé d'un diagnostic sommaire sur le système de vérification et de contrôle de gestion. Mais un an plus tôt, l'ONG FONAC avait dénoncé un cas de malversation à la SONEB portant sur un marché d'acquisition de kits de branchements d'eau potable sur financement du PPEA 2.

Le constat le plus inquiétant porte sur la faiblesse des mécanismes d'application des textes, car les sanctions ne sont souvent pas appliquées. En effet, le choix de classer le dossier judiciaire sur l'affaire PPEA 2 d'un non-lieu et le refus du gouvernement de faire appel prouvent bien que la corruption étend ses tentacules dans tous les secteurs, rendant muettes les instances de régulation. L'issue de l'affaire PPEA2 - et le sentiment d'impunité qui est découlé - constitue donc un risque pouvant servir de terreau à la reproduction des pratiques de prévarication des ressources publiques dans le secteur, ce qui pourrait rebuter de potentiels investisseurs.

Par ailleurs, les nouvelles réformes institutionnelles décidées par le gouvernement dans le secteur de l'eau, avec la création par décret N. 2017 -039 du 25 janvier 2017 d'une Agence nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et celles prévues au niveau de la SONEB pourraient également créer des conflits d'attribution entre cette agence et les communes et aboutir à une privatisation partielle ou intégrale du secteur de l'eau au Bénin. La scission de la SONEB en deux sociétés, une entreprise privée concessionnaire en charge de la distribution de l'eau potable en milieu urbain et une société publique du patrimoine, est

envisagée pour 2018. Cette dynamique va accélérer la tendance actuelle, qui consiste à limiter le rôle l'Etat à celui d'un simple régulateur. Ce processus de libéralisation peut entraîner dans le même temps une mise à jour de la législation du secteur de l'eau, le développement de politiques/stratégies nationales, la révision du dispositif de coordination des nouveaux acteurs que sont les entreprises privées, les associations de consommateurs et les ONG qui interviennent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Ces différents processus sont suivis au niveau national par le Partenariat national de l'eau (PNE) du Bénin qui est une organisation de la société civile œuvrant pour une meilleure gouvernance dans la gestion des ressources en eau. Depuis 2012, le PNE-Bénin est partenaire du réseau WIN (Water Integrity Network) et en 2016 WIN a apporté son appui financier à la mission d'évaluation de l'observance des principes d'intégrité dans le secteur de l'eau.

Pour une compréhension globale et approfondie de la vulnérabilité actuelle et future du secteur aux phénomènes de corruption et autres pratiques contraires à l'éthique au niveau national, le PNE-Bénin, WIN et la coopération néerlandaise à travers l'Organisation néerlandaise pour le développement au Bénin (SNV Bénin) et le programme OmiDelta, ont accompagné le ministère de l'Eau et des Mines (MEM), dans la mise en place de la présente mission d'élaboration d'une cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin, et accessoirement dans le secteur de l'irrigation agricole.

L'objectif principal est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement à travers l'établissement d'une situation de référence, assortie de recommandations stratégiques et opérationnelles pour prévenir et réduire les risques de déficit d'intégrité et autres pratiques contraires à l'éthique dans le secteur aux niveaux national, départemental et communal.

## 2. CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE

### 2.1 Cadre conceptuel de l'étude

Pour les besoins de la présente étude, il a été nécessaire de fournir quelques clarifications conceptuelles, afin de faciliter la compréhension des termes et expressions-clés utilisés dans le document.

**La cartographie des risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité :** Le terme "cartographie des risques" appliqué au secteur de l'eau et de

l'assainissement peut être défini comme l'approche systémique et holistique d'identification des possibilités de corruption, ou d'atteinte à l'intégrité dans le processus de prise de décision, d'exécution des actions, d'interactions entre les différentes parties prenantes dans le processus de fourniture des services d'eau et d'assainissement au niveau urbain, rural, dans les zones de haute ou basse pression d'eau.

Dans cette perspective, l'étude a passé en revue la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement à travers l'ensemble du processus depuis la planification, le financement, la réalisation, la production, la distribution, le contrôle, jusqu'à la gestion de la ressource en eau au Bénin.

Dans la présente étude, le terme "**risques d'atteinte à l'intégrité**" renvoie à l'ensemble des pratiques susceptibles de causer une entorse au bon fonctionnement des différents segments de la gouvernance de l'eau en vue d'un accès efficace, rapide et équitable des services de l'eau et assainissement.

**La gouvernance du secteur de l'eau** peut être décrite comme étant un éventail des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en place pour développer et gérer les ressources en eau et la prestation des services d'eau, aux différents niveaux de la société. La bonne gouvernance du secteur de l'eau signifie donc une meilleure qualité de leadership et l'existence de fortes institutions et de parties prenantes capables d'appliquer la législation, d'exécuter les politiques et de gérer les ressources en eau de manière efficace, transparente et équitable.

En 2008, le Rapport mondial sur la corruption de Transparency International (GCR 2008) dans le secteur de l'eau a montré que la gouvernance dans ce domaine est gravement touchée par des pratiques de corruption. Le terme « corruption » dans la présente étude peut être défini selon un prisme socio-anthropologique, renvoyant à « l'ensemble des pratiques d'usage abusif d'une charge publique (illégales et/ou illégitimes, du point de vue des normes ou du point de vue des usagers) procurant des avantages privés indus. Oscillant entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion, ces pratiques occasionnent des processus de redistribution informelle des ressources publiques et des formes de pouvoir et d'autorité, mais engendrent également des mécanismes d'inégalité et d'exclusion dans l'accès à ces ressources » (Blundo & Olivier de Sardan, 2007).

Selon cette première étude d'envergure mondiale, la notion de corruption dans le secteur de l'eau peut ainsi être décrite comme les formes de déviations qui ont des conséquences telles – comme le montre le rapport mondial 2008 – que « près de 1,2 milliards d'êtres humains ne disposent pas d'un accès fiable

à l'eau et plus de 2,6 milliards d'individus vivent sans installation d'assainissement »<sup>2</sup>. De manière générale, souligne l'étude de Transparency International, la surexploitation et la contamination de l'eau, qui sont alimentées par la corruption, ont entraîné la raréfaction des approvisionnements en eau, l'explosion de la demande et de la concurrence pour l'accès à cette ressource vitale. Avec moins d'eau disponible, les risques de corruption se sont accrus dans l'ensemble du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Dans le secteur de l'eau, à travers les différentes étapes du processus (mobilisation, distribution, préservation, etc.) la corruption nuit à l'environnement, augmente le prix des denrées alimentaires, et entrave l'atteinte des Objectifs de développement durable adoptés par les Nations Unies en 2015. Le Rapport mondial sur l'intégrité de l'eau publié par WIN corrobore les constats des différents rapports cités plus haut et déclare que sans intégrité, la communauté internationale ne saurait atteindre les ODD.<sup>3</sup>

**L'intégrité dans le secteur de l'eau**, un concept introduit par Transparency International, fait appel à la mise en place d'une approche dont le but final est de prévenir et de réduire la corruption dans le secteur de l'eau. Cette approche spécifique a occasionné la création du Réseau WIN<sup>4</sup>. Ce concept repose sur trois principes ; la transparence, la redevabilité et la participation. En effet, selon WIN, « l'intégrité de l'eau se réfère à la prise de décision de manière honnête, transparente, responsable et inclusive par les acteurs du secteur de l'eau en vue d'atteindre l'équité et la durabilité dans la gestion de la ressource eau dans une localité, un pays, une région<sup>5</sup> ».

## 2.2 Approche méthodologique

### Techniques et outils d'échantillonnage et de collecte des données

Compte tenu de la nature très complexe et multi-scalaire de cette étude, il a été décidé d'adopter une méthodologie plurielle combinant aussi bien des données primaires que secondaires, des échantillons raisonnés comme aléatoires, des enquêtes par questionnaires comme par guide d'entretien, d'utiliser des données quantitatives comme qualitative et

<sup>2</sup> Transparency International, *Prise de position N3 : Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance de l'eau*, 2008

<sup>3</sup> WIN : *Water Integrity Global Outlook (WIGO)*, 2016

<sup>4</sup> Le Réseau pour l'intégrité dans le secteur de l'eau (WIN) a été mis en place pour soutenir les activités anti- corruption dans le secteur de l'eau à travers le monde en formant des coalitions qui puissent entreprendre des actions que les individus ou les associations, ne peuvent entreprendre seuls.

<sup>5</sup> Consulté le 04 mars 2017 à 15h : <http://www.waterintegritynetwork.net/water-integrity/quest-ce-que-lintegrite-de-leau/?lang=fr>

d'avoir recours à plusieurs techniques et outils (documentation, études de cas, focus group, ateliers multi-acteurs, entretien structuré, entretien informel, etc.)

### Enquêtes individuelles

Un échantillonnage raisonné à quatre niveaux a été adopté. Le premier niveau est celui des départements. Les 12 départements que compte le Bénin ont été répartis en 2 groupes selon la disponibilité en eau souterraine :

- » celui des départements situés en zone de socle rocheux imperméable, à faible disponibilité d'eau souterraine, où la saison sèche engendre des difficultés d'approvisionnement en eau potable. Ce groupe comprend 8 départements couvrant les parties septentrionales et médianes du Bénin
- » celui des départements situés en zone de sous-sol sédimentaire à bonne disponibilité d'eau souterraine, qui comprend les 4 départements au Sud, où vit la majorité de la population béninoise.

Ce classement est le résultat d'une observation selon laquelle l'état de disponibilité de l'eau dans le sol influence l'ampleur de possibilités d'accès à l'eau potable. Sur la base de ce qui précède, six communes ont été choisies en tenant compte de la diversité des modes de gestion de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain et péri-urbain, d'une part, et rural d'autre part.

Des questionnaires d'enquête ont été administrés aux ménages familiaux pour : (i) l'approvisionnement en eau potable dans les villes (180 ménages vivant dans des localités urbaines et périurbaines desservies par adduction d'eau), l'approvisionnement en eau potable et service d'assainissement de base en milieu rural (122 ménages).

### Focus groups

Des guides d'entretiens ont été élaborés et ont permis d'animer : (i) des focus groups notamment au niveau des communes sur les autres thématiques de gestion de l'eau dans les localités rurales ; et (ii) des entretiens semi-structurés avec des personnes ressources ou responsables des administrations locales ou communales. Au total, 4 focus groups et 10 entretiens avec des personnes ressources ont été conduits.

### Études de cas

Outre la collecte des expériences vécues par les personnes interviewées, certaines situations pertinentes pour la présente étude ont fait objet d'études de cas par les experts. Les études de cas retenues sont les suivantes :

- » Pratiques rétorsives de conservation du monopole d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain et périurbain : étude de cas de la ville de Bohicon, commune de Bohicon
- » Rôles des groupes d'influence dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural : cas de la commune de Toffo
- » Délégation de la maîtrise d'ouvrage communale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural : cas de la commune de Sinendé
- » Entre inégalités d'accès aux ressources en eau pour l'agriculture et gestion inclusive du barrage de l'Okpara

### Atelier multi-acteurs d'évaluation annotée

Deux ateliers d'évaluation annotée de l'intégrité de l'eau (EAIE) ont été organisés : le premier à Parakou, avec des acteurs locaux et régionaux ; le second à Cotonou, avec des acteurs au niveau national. Ces ateliers se sont basés sur un dialogue constructif entre les représentants des acteurs invités ayant une expertise reconnue à la fois dans le sous-secteur de l'eau et de l'assainissement, et aussi dans le domaine de la lutte contre la corruption. Trois piliers de l'intégrité (transparence, redevabilité et participation) ont été analysés. L'évaluation portait sur cinq principaux domaines à risque que sont :

- » la politique publique et la législation (PL)
- » la régulation (R)
- » les projets et programmes d'investissement (PPI)
- » les prestations de service (PS)
- » les mesures anti- corruption (MAC), c'est-à-dire les mesures spécifiques internes et externes prises par les organisations et les gouvernements pour limiter les risques de corruption ainsi que veiller, si possible, à l'application des sanctions.

Dans la conduite de l'évaluation, il est demandé aux participants organisés en groupes de donner une note pour chacune des trois dimensions (transparence, redevabilité, participation) de chaque aspect évalué (politique publique et législation, régulation et réglementation, projets et programmes d'investissement, prestation de services, et mesures anti-corruption) du sous-secteur ciblé. L'échelle d'annotation fournit trois niveaux de référence (1, 2 et 3), mais les notes 1,5 ou 2,5 peuvent être également attribuées. Cette évaluation est dans un premier temps anonyme et individuelle. Une mise en commun est ensuite effectuée pour dégager l'évaluation du groupe.

Au total, pour les deux ateliers, 92 participants ont pris part à l'évaluation annotée. Ces participants ont été désignés par leur institution ou par leur organisation socio-professionnelle.

La présente étude est articulée principalement autour de trois volets : l'eau potable, l'assainissement, et - dans une moindre mesure - l'eau pour l'irrigation et l'agriculture. Pour chacun des volets, les données ont été collectées au niveau de huit types d'acteurs que sont : (i) acteurs publics, (ii) opérateurs publics, (iii) opérateurs privés, (iv) organismes GIRE ou de

bassin, (v) partenaires techniques et financiers (PTF), (vi) collectivités territoriales décentralisées, (vii) organisations de la société civile (OSC) ou organisations non gouvernementales (ONG), (viii) consommateurs ou usagers (annexe 1).

Au total, la combinaison de diverses techniques et des outils (enquêtes individuelles, focus groups, entretiens avec des personnes ressources, étude de cas a permis d'impliquer 467 personnes dans cette étude (Tableau 1).

Tableau 1 : Objectifs, Résultats, Indicateurs et Sources de Vérification

TECHNIQUES DE COLLECTE DE DONNÉES	OUTILS	TYPE DE DONNÉES	NOMBRE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON
Enquête individuelle	Questionnaire	Données quantitative	302	302
Entretien avec informateurs clés ou personnes ressources	Guide d'entretien	Qualitative	10	10
Focus group	Guide d'entretien	Qualitative	4	28
Atelier multi-acteurs	EAIE	Qualitative	2	92
Etudes de cas	Grounded theory	Quantitative	4	25
<b>Total</b>				<b>467</b>

### 3. CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU

La cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement vise à mettre en évidence : (i) les principaux acteurs en interaction dans les systèmes nationaux de gestion de l'eau ; (ii) les risques potentiels d'atteinte à l'intégrité des relations entre ces acteurs, dans les différents domaines du cycle de gestion de l'eau ; et (iii) les besoins d'actions pour améliorer et surtout prévenir les pratiques de corruption.

Traiter des systèmes d'approvisionnement en eau potable au Bénin revient à analyser, d'une part, une organisation centralisée et complexe de fourniture de l'eau en milieu urbain / périurbain par la SONEB ; et d'autre part, une gestion décentralisée et simplifiée de services de l'eau par les communes, en partenariat avec des exploitants privés naissants, en milieu rural.

L'examen des interactions engendrant des pratiques ou des risques d'atteinte à l'intégrité permet de distinguer 5 types d'acteurs dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable au Bénin, à savoir : (i) les acteurs étatiques ; (ii) les collectivités territoriales décentralisées ou communes ; (iii) les acteurs du secteur privé lucratif ; (iv) les consommateurs et autres usagers et (v) les organisations de la société civile (OSC).

L'analyse diagnostique a permis d'identifier différents domaines à risques potentiels d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau. Puis les risques (à savoir les facteurs, comportements ou dispositions entraînant ou susceptibles d'entraîner la dégradation de l'intégrité dans le management du secteur de l'eau et de l'assainissement ainsi que de l'irrigation agricole) ont été répertoriés. La détermination des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité a été effectuée par hiérarchisation en considérant la gravité des impacts, et l'influence du contexte actuel de gouvernance socio-politique et économique. La tableau 2 ci-après est un aperçu des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité, déterminés par domaine de gestion dans les secteurs de l'eau et assainissement d'une part, et de l'irrigation agricole d'autre part.

Tableau 2 : Carte des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et de l'irrigation agricole au Bénin

DOMAINES À RISQUES	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AEP & ASSAINISSEMENT	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AGRICULTURE
<p><b>Élaboration des politiques et de la réglementation</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Abus de la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale pour l'AEP</li> <li>» Confusion des attributions entre les principaux ministères en charge du sous-secteur de l'assainissement</li> <li>» Quasi-absence de mesures incitatives, dissuasives et coercitives vis-à-vis des producteurs d'eau en sachets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Non-existence de textes de stratégie spécifique d'usage de l'eau dans l'agriculture</li> </ul>
<p><b>Régulation / Application des textes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible connaissance des textes du sous-secteur Eau &amp; Assainissement</li> <li>» Faible application des dispositions de délivrance de licences / autorisations ou de contrôle, d'exploitation des ressources en eau / production des eaux en sachets</li> <li>» Déficit de textes d'application des dispositions de réforme engagée / inadéquation des textes réglementaires existants avec les réformes mises en œuvre</li> <li>» Non-respect de certaines dispositions des textes de lois sur la décentralisation en matière d'eau et assainissement</li> <li>» Absence de sanction en cas d'infraction de textes relatifs à l'eau et l'assainissement</li> <li>» Méconnaissance des mécanismes de plaintes au niveau des structures de contrôle et de régulation sanitaire</li> <li>» Faible accès aux services d'hygiène et d'assainissement et quasi-absence du contrôle des services offerts par le privé (eaux en sachets, boues de vidange, eaux usées)</li> <li>» Difficultés d'accès à l'information sur la qualité de l'eau</li> <li>» Non-respect des obligations relatives à la mise en place des PGSE par les producteurs d'eau en sachet</li> </ul>	

DOMAINES À RISQUES	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AEP & ASSAINISSEMENT	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AGRICULTURE
<b>Planification</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible cohérence des outils de planification des communes avec des programmes nationaux</li> </ul>
<b>Financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Retardement récurrent de décaissement des financements intérieurs destinés aux communes et aux structures étatiques</li> <li>» Insuffisances d'audit financier des structures de l'État en ce qui concerne les financements intérieurs</li> </ul>	
<b>Passation des marchés publics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Influences des décideurs (politiques et techniques) pour l'attribution des marchés</li> <li>» Élaboration orientée des dossiers d'appels à candidature</li> <li>» Faible précision des spécifications techniques dans les DAO</li> <li>» Alignement d'entreprises aux tailles et statuts non-comparables</li> <li>» Estimation non adéquate des budgets de réalisation des marchés publics</li> <li>» Interprétations tendancieuses des règles de passation des marchés publics (niveau étatique et décentralisation)</li> <li>» Non-respect des procédures de marchés publics et des clauses contractuelles dans l'évaluation des prestations de service</li> </ul>	
<b>Réalisation et suivi – contrôle des travaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible accessibilité des bénéficiaires aux cahiers de charges pour le suivi et contrôle des marchés</li> <li>» Faible capacité des maîtres d'ouvrage à contrôler les maîtres d'ouvrage délégués / partenaires privés ou opérateurs de délégation de services publics</li> <li>» Faibles capacités des bureaux de contrôle à faire respecter les cahiers de charge</li> <li>» Non représentativité des organisations de la société civile et des représentants des associations d'utilisateurs dans les comités de suivi des réalisations</li> </ul>	

DOMAINES À RISQUES	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AEP & ASSAINISSEMENT	RISQUES D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ IDENTIFIÉS DANS LE SECTEUR AGRICULTURE
<b>Exploitation des ouvrages</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Inadéquation des ventes avec les coûts de production d'eau</li> <li>» Faible paiement des redevances d'exploitation</li> <li>» Utilisation de données techniques financières et techniques de prévision d'exploitation non adéquates</li> <li>» Faible capacité d'effectuer la maintenance, les réparations et le renouvellement des ouvrages d'AEP</li> </ul>	
<b>Gestion des ressources humaines</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>» Actions des structures de veille citoyenne (ANOPER, UCOPER, UDOPER, ANU, PNE, etc.) très peu orientées vers les questions liées à l'usage de l'eau pour l'agriculture.</li> <li>» Très peu de plaintes sont enregistrées dans le sous-secteur</li> </ul>
<b>Fixation du prix et vente de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Opacité des procédures de fixation des redevances de l'eau</li> <li>» Absence de grille de tarification des services de vidange des fosses septiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible fonctionnalité des services de suivi-évaluation des ouvrages destinés à la fourniture et à la gestion d'eau pour l'agriculture</li> <li>» Faible capitalisation des bonnes pratiques de gestion des ouvrages</li> </ul>
<b>Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible opérationnalité du cadre de suivi alternatif du secteur eau et assainissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Faible fonctionnalité des services de suivi-évaluation des ouvrages destinés à la fourniture et à la gestion d'eau pour l'agriculture</li> <li>» Faible capitalisation des bonnes pratiques de gestion des ouvrages</li> </ul>
<b>Législation / Mesures Anti-Corruption (LAC/MAC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Non publication des résultats d'audits</li> <li>» Procédures lentes d'instruction des dossiers de corruption</li> </ul>	

## 4. IMPACTS DES PRATIQUES ET RISQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

### 4.1 Impacts économiques et financiers des pratiques de corruption et risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement

Les pratiques de corruption et les déficits d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont des effets pervers sur les revenus des ménages. En effet, les ménages non abonnés aux services publics de l'AEP paient des prix de l'eau prohibitifs, soit 170 à 255% du tarif de la SONEB. Ce sont donc des ménages urbains très pauvres ou pauvres, souvent non abonnés, qui paient plus chers l'eau potable. Ainsi, les ménages très pauvres ou pauvres consacrent entre 9 et 16% de leurs revenus aux dépenses de consommation d'eau potable, pendant que ceux qui sont directement abonnés à la SONEB n'y affectent que 2 à 5%.

Les répercussions socio-économiques des pratiques de la corruption et des atteintes à l'intégrité dans l'AEP et l'assainissement sur les ménages très pauvres et pauvres sont encore plus pernicieuses si l'on considère les coûts économiques et sociaux de la perte de temps inhérente à leurs modes d'accès aux services publics de l'eau. En moyenne, dans 40% des ménages du Bénin, chaque navette d'approvisionnement en eau potable pour la consommation domestique dure 30 minutes. Ce sont alors des heures qui sont consacrées à l'AEP et à l'assainissement, lorsque ces services sont éloignés des domiciles des ménages. Il y a là un impact négatif sur l'emploi du temps de chaque membre du ménage responsable de l'AEP et par conséquent, sur la faible productivité du temps. Sachant que ce sont les femmes, les filles et les enfants qui sont les principaux concernés, les effets de la perte de temps sont les suivants : baisse de revenus, baisse de performances scolaires chez les enfants, notamment les filles, etc.

Le non-respect des textes du secteur par tous les acteurs et le défaut d'exercice de fonction de régulation de l'AEP et l'assainissement par les administrations publiques (étatiques et locales) engendrent actuellement un engouement effréné pour le développement anarchique des forages d'eau privés ou informels (par des acteurs publics) partout au Bénin, aussi bien pour l'AEP que pour l'irrigation agricole. La gestion des eaux usées et excréta des ménages est caractérisée par l'absence de services publics, laissant l'initiative à chaque ménage, y compris dans des localités urbaines en croissance rapide.

Une habitude des populations pour l'exploitation « naturelle » libre et facile se développe tandis que les acteurs chargés de la régulation adoptent une attitude contemplative. Ces atteintes à l'intégrité sont potentiellement graves, elles engendrent :

- » La désorganisation de la planification et du suivi de développement de l'AEP et assainissement (baisse des investissements, baisse de capacité d'alerte, etc.)
- » La concurrence déloyale aux services publics et au secteur privé formel
- » La baisse de revenus de l'État et des communes pour les services publics de l'eau et assainissement, y compris pour la mise en place de mécanisme de financement durable du secteur
- » La spéculation sur les prix de l'eau et de services d'assainissement
- » Le recul dans les classements des indicateurs de développement humain ou durable

Dans le secteur des aménagements hydro-agricoles au Bénin, l'usurpation de compétences institutionnelles, les conflits d'intérêts et les collusions dans les domaines de la planification, de la passation des marchés publics pour les études et contrôles, ainsi que les travaux de suivi ; de l'exploitation et de suivi de la mise en œuvre des projets et programmes entraînent des gaspillages et pertes quasi-systématiques pour tous les investissements publics dans le développement de l'irrigation de surface. On note une sous-exploitation systématique des ouvrages hydro-agricoles réalisés par l'État et les PTF, et donc une faible production agricole générale de ces systèmes. Il s'en suit toujours la vulnérabilité des populations à l'insécurité alimentaire ; la faible compétitivité des productions nationales face à celles des pays voisins, l'émigration agricole saisonnière ou de longue durée, les conflits sociaux notamment entre les agriculteurs et les éleveurs.

La non-observance de principes de subsidiarité dans le suivi des chantiers, c'est-à-dire le non-recours aux fonctionnaires locaux des aménagements et équipements ruraux pour le suivi de proximité des chantiers de construction, la dissimulation des cahiers des charges réduits les capacités de surveillance et d'alerte des bénéficiaires et services locaux. Résultat : de nombreux ouvrages restent inachevés, non-fonctionnels, ou se dégradent rapidement. À l'instar de l'exploitation non-contrôlée de l'eau souterraine pour les usages domestiques, l'absence de régulation entraîne l'exploitation non-contrôlée des nappes souterraines pour l'agriculture.

## 4.2 Impacts sociaux et culturels

Les répercussions au plan social des pratiques de la corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement peuvent être des crises graves. L'impact le plus ravageur, qu'engendre, au niveau social, la perception de pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité est l'instauration progressive mais profonde du « manque de confiance généralisée » de tous les acteurs du secteur (État, commune, services publics, secteur privé, OSC, populations, et PTF), les uns vis-à-vis des autres. Chaque acteur doute de la volonté, la sincérité, des compétences, des capacités des autres. Cet état d'esprit généralisé dans une communauté est une grande contrainte à la mobilisation des énergies pour réaliser des progrès. On peut également citer, comme autres conséquences :

- » La désorganisation et amenuisement des services publics, accentuation de l'insécurité humaine et de la vulnérabilité du pays aux sécheresses ou aux effets des changements climatiques, aux risques sanitaires
- » La démoralisation des personnels des services publics
- » Baisse de qualité des services publics
- » Impacts sanitaires sur les ménages
- » Discrimination dans l'accès des communautés aux services publics de l'eau / privation etc.
- » Conflits sociaux

Dans de nombreuses communautés béninoises, l'eau est considérée comme un bien public naturel et gratuit, qui ne devrait pas être commercialisé. De ce fait, le « puits du voisin » était systématiquement érigé en un « puits communautaire ou un puits public ». Mais, face à la rareté de la ressource eau pour les usages vitaux dans les ménages et parce que la vente de l'eau est désormais recommandée au niveau des ouvrages publics pour faire face aux diverses charges de fonctionnement, des individus ou des ménages ont également commencé à réaliser des forages pour la commercialisation de l'eau. L'eau des postes d'eau autonome (PEA) privés et des puits traditionnels réalisés est alors vendue aux populations, faute de réglementation ou de pouvoirs publics forts pour l'application des textes. L'eau non potable du PEA privé ou du puits n'est plus gratuite, elle est vendue. Il s'est donc développé une logique marchande qui a érodé des valeurs coutumières dans de nombreuses communautés aussi bien en milieu rural qu'urbain.

## 4.3 Impacts politiques

La stratégie d'AEP en milieu urbain / périurbain mise en œuvre par la SONEB n'assure pas l'accès direct à tous les ménages. En effet, dans les quartiers urbains où l'accessibilité est totale, ce sont, dans le meilleur des cas, environ 58% des ménages, soit environ 6 ménages sur 10, qui sont raccordés au service public de l'eau potable. Cependant, entre 70% et 81% des ménages non-abonnés s'approvisionnent par des intermédiaires (revendeurs informels, gestionnaires de bornes-fontaines) en eau potable distribuée par la SONEB. Ils s'approvisionnent aussi à des sources non potables.

En milieu rural, les ménages dans leur grande majorité combinent la consommation de l'eau potable et non potable pour leurs usages domestiques. Ainsi, l'adéquation de la politique tarifaire avec la politique de développement du gouvernement, notamment l'ambition de l'accès à l'eau potable pour tous à l'an 2021 est en cause. L'investissement dans le développement des infrastructures hydrauliques ne saurait seul induire automatiquement l'accès de tous à l'eau potable.

Il va sans dire que le défaut d'intégrité dans les politiques de développement, les stratégies et approches de mise en œuvre de services publics d'AEP et de l'assainissement contribuent à entretenir la pauvreté et des inégalités sociales.

Une planification non-concertée des investissements en infrastructures hydrauliques et d'assainissement entre les principales parties prenantes présentes sur un territoire donné et le défaut d'exercice de compétence de régulation du secteur ne permettent pas une bonne fonctionnalité des ouvrages et sont des causes de gaspillage de ressources financières et d'insatisfaction des besoins des populations. Il en résulte souvent le discrédit des dirigeants politiques et des services publics concernés.

Le défaut de planification concertée, d'exercice de coordination ou de régulation de l'AEP et de l'assainissement peut affecter la dynamique de la coopération décentralisée, comme c'est le cas entre la commune de Bohicon et la CASE. En effet, la CASE, a financé, d'un côté, un mini-réseau d'AEP qui est en sous-exploitation, et de l'autre, un centre de santé d'arrondissement peu fonctionnel par manque d'AEP dans un quartier où est mis en place un mini-réseau communal, mais non alimenté en eau par la SONEB. Ainsi, le déficit d'intégrité dans les domaines de planification, de la réalisation, du suivi et contrôle des travaux a entraîné une utilisation inefficace des ressources publiques mobilisées (dans des infrastructures hydrauliques et sanitaires peu/non utilisées), donc un gaspillage par la Mairie, la

DGEau et l'État béninois emprunteur, de ressources financières mobilisées.

Enfin, les pratiques de corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement compromettent l'atteinte des ambitions socio-économiques du gouvernement en détournant des ressources mobilisées, par rapport à l'eau et l'assainissement, la sécurité alimentaire et la résilience aux effets des changements climatiques, comme l'a illustré le scandale de détournement de ressources extérieures pour le secteur de l'eau, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire, dit « affaire PPEA II » au Bénin.

Les importants investissements financiers réalisés depuis des décennies par l'État béninois et ses divers partenaires techniques et financiers, dans les aménagements hydro-agricoles, en raison entre autres du déficit d'intégrité, ont eu un faible impact sur la croissance agricole et donc sur l'économie nationale. La plupart des zones aménagées sont en abandon ou en sous-exploitation.

#### 4.4 Impacts environnementaux

Les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement ont des conséquences sur le plan environnemental.

**Pollution des ressources en eau :** la faible réglementation qui se traduit par la méconnaissance et la faible observance des règles ou l'absence de pouvoirs publics forts pour faire respecter ces règles notamment dans le sous-secteur de l'assainissement a des effets sur les ressources en eau. En effet, nombreuses sont des entreprises qui ne respectent pas les dispositions en matière de rejet des eaux usées conformément au décret d'application de la loi-cadre sur l'environnement au Bénin. Ainsi, des brasseries, des huileries, des entreprises de lavage à sec (pressing) ou de teinte continuent à déverser les eaux usées non-traitées dans la lagune de Cotonou, dans la mer, dans les lacs et autres plans d'eau. Ces rejets ont d'énormes conséquences sur la vie aquatique et sur la ressource en eau souterraine (nappe phréatique). Les produits de pêche sont contaminés et les ménages pauvres continuent malgré tout à s'approvisionner en eau de puits forés dans ces zones polluées. Même la seule station fonctionnelle de traitement de boue de vidange située à Ekpè, dans la commune de Sèmè-Podji, n'opère pas les traitements nécessaires des boues de vidange avant leur déversement dans la mer. Des études ont montré que la qualité des rejets dans le milieu naturel (déversés directement sur la plage, à proximité immédiate de zones d'habitation) n'est pas conforme aux normes en vigueur (DBO5 allant de 2250 mg/L à 7800 mg/L et DO de 4859 mg/L à 18 635 mg/L15), car la station, prévue pour traiter 180 m3/jour,

reçoit en réalité entre 450 et 600 m3/jour, soit trois fois plus que sa capacité nominale.

#### **Pollution par les sachets et plastiques perdus :**

l'absence de réglementation de la production de l'eau en sachets appelée « pure water » contribue énormément à la pollution environnementale en dégradant l'esthétique urbaine. Ces sachets perdus contribuent également à aggraver la problématique de gestion des déchets plastiques aussi bien en milieu rural qu'urbain.

## 5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'étude sur la cartographie des risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin a permis d'explorer des facteurs qui constituent des obstacles à la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD), et particulièrement l'ODD 6 qui vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

Les résultats obtenus sur les quatre sous-secteurs abordés (eau potable en milieu urbain, assainissement en milieu urbain, eau potable en milieu rural et irrigation) autorisent à conclure que les risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont présents dans toute la chaîne de délivrance des services publics d'eau et d'assainissement, notamment dans les processus de planification, de programmation, de financement, de passation des marchés publics, de réalisation et de contrôle des travaux, d'exploitation et de maintenance des ouvrages. Ces risques émanent d'une part, des limites des dispositifs normatifs mis en place pour gouverner le secteur et d'autre part, des décalages entre ces dispositifs et les pratiques des acteurs, lesquels acteurs sont pluriels, avec des logiques souvent divergentes voire conflictuelles.

Les résultats obtenus ont également montré que la persistance des pratiques de corruption ou de prévarication des ressources publiques dans le secteur de l'eau et de l'assainissement comme dans beaucoup d'autres secteurs sont liées à :

- » l'absence de sanctions contre ceux qui pratiquent la corruption
- » la recherche de gain facile par le personnel
- » le mauvais fonctionnement de l'administration
- » l'ignorance des usagers ou des consommateurs de leurs droits

L'exercice de cartographie réalisé a alors permis d'identifier les principaux domaines à risques

potentiels d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit de :

- » **Domaine de régulation ou d'application des textes :** il se caractérise par une faible application des dispositions de délivrance, de contrôle, et d'autorisation de licence d'exploitation des ressources en eau, ce qui constitue un risque majeur pour l'ambition nationale de fourniture de l'eau potable à tous d'ici 2021. Par ailleurs, l'absence ou l'inadéquation de textes réglementaires existants, notamment en ce qui concerne les réformes actuellement engagées par le gouvernement du Bénin peut constituer un risque potentiel de déficit d'intégrité.
- » **Domaine du financement :** le retardement ou le retard récurrent de décaissement des fonds publics annuels destinés aux communes et aux structures publiques est considéré comme un potentiel facteur de risque.
- » **Domaine de passation des marchés publics :** l'influence ou l'interférence de décideurs dans les processus de choix des prestataires généralement peu compétents est source de travaux coûteux, mal réalisés. L'irréalisme très fréquent des budgets planifiés pour les marchés est source de marchés exécutés avec des compromis entre les parties prenantes contre les dispositions des cahiers de charges.
- » **Domaine de réalisation et suivi – contrôle des travaux :** il s'agit principalement de : (i) la faible accessibilité aux cahiers de charge pour le suivi et contrôle de marché ; et (ii) la faible capacité des maîtres d'ouvrage pour contrôler les maîtres d'ouvrage délégués ou opérateurs de délégation de services publics d'approvisionnement en eau potable.
- » **Domaine de l'exploitation des ouvrages :** l'inadéquation des ventes avec les coûts de production d'eau, mettant de nombreux exploitants en position de débiteur vis-à-vis du maître d'ouvrage.
- » **Domaine de fixation du prix de vente de l'eau :** il se caractérise par une opacité de procédures de fixation des redevances d'exploitation et des prix de vente à la consommation de l'eau, en raison de l'absence de politique tarifaire et d'instruments d'opérationnalisation transparente, avec des modalités ou procédures tout aussi transparentes et participatives de définition et de modification des tarifs de l'eau.
- » **Domaine de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques :** la faible opérationnalité du cadre de suivi alternatif du secteur de l'AEP et de

l'assainissement est un risque majeur d'atteinte à l'intégrité de l'AEP au Bénin. De même, la vacuité de la fonction de suivi de l'utilisation de l'eau pour la production agricole est un risque de négligence ou de détournement de l'attention de l'État vers d'autres priorités de développement.

- » **Domaine de lutte anti-corruption :** la non publication des résultats d'audits de gestion des ressources publiques constitue aussi un risque majeur d'atteinte à l'intégrité.

Au vu des résultats de l'étude et des leçons apprises des diverses expériences de développement du secteur de l'eau et de ses multiples usages, il est urgent de promouvoir l'intégrité dans le secteur de l'eau. Pour ce faire, il faut :

#### **Au plan stratégique :**

- » Appuyer le développement d'un cadre favorable à l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin
- » Accompagner et sensibiliser les fonctionnaires publics et communaux à mieux gérer les risques d'atteinte à l'intégrité et à respecter les procédures et normes de marchés publics d'AEP et d'assainissement
- » Professionnaliser la fonction de responsable de passation de marchés publics dans les administrations et entreprises publiques
- » Appuyer le développement et l'exercice des compétences de régulation au niveau des administrations publiques nationales, déconcentrées et communales de l'eau et de l'assainissement
- » Renforcer les capacités des acteurs sociaux dans le contrôle citoyen du secteur de l'eau et de l'assainissement
- » Renforcer les capacités des acteurs du secteur privé
- » Renforcer les capacités techniques des experts de la société civile à la sensibilisation et au suivi alternatif de l'état de l'intégrité dans le secteur de l'eau
- » Promouvoir un partenariat tripartite PTF – PNE Bénin et Université pour la mise en œuvre d'un programme de recherche – accompagnement sur les outils de diagnostics et de suivi de l'intégrité.

#### **Au plan opérationnel**

- » Diffuser les résultats de l'étude, notamment aux organisations de la société civile active dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance

- » Mettre en place des projets et programmes de développement, des sessions d'information et de sensibilisation de tous les personnels et créer des organes internes de gestion des risques d'intégrité et les outils appropriés d'action
- » Promouvoir un partenariat PNE Bénin – WIN avec les structures publiques d'AEP (DGEau, projets et programmes AEP, ANAEP-MR, SONEB, etc. pour le suivi des risques d'atteinte à l'intégrité de leurs initiatives
- » Mettre en place des organes de gestion du bassin de l'Ouémé
- » Promouvoir la mise en place et le fonctionnement d'un observatoire de la GIRE et de l'intégrité dans le secteur de l'eau et assainissement
- » Assurer une représentativité efficace et transparente des parties prenantes de l'AEP et assainissement dans les instances d'orientation et de pilotage des services publics de l'eau et de l'assainissement (conseils d'administration, conseil de gestion, structure de surveillance de l'entreprise, etc.)
- » Promouvoir des mécanismes simplifiés de gestion (enregistrement et traitement) de plaintes et de recours
- » Organiser des séminaires biennaux de suivi et de reddition de comptes des services publics d'AEP et d'assainissement

## LES GRANDS CHANTIERS DES OSC

Tableau 3 : Les grands chantiers suivants ont été déclinés pour les OSC

### 1. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES OSC POUR LA PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET LES DROITS HUMAINS LIÉS À L'EA

- » Formation sur les droits à l'eau et à l'assainissement (DEA) et sur les textes sectoriels du secteur EA y afférents, y compris les droits et devoirs des usagers et consommateurs d'eau
- » Soutien pour le développement des capacités d'élaboration, de diffusion et de valorisation des rapports alternatifs sur le secteur EA et la mise en œuvre de l'ODD 6
- » Suivi de la qualité du service public de l'eau au niveau local
- » Soutien à l'utilisation des outils de suivi et/ou contrôle citoyen : audits sociaux, reddition de comptes, planification des ouvrages, budgétisation participative et autres mécanismes de responsabilité sociale
- » Développement d'initiatives d'application ou de veille pour le respect de la loi sur l'eau, du SDAGE Ouémé, de la Directive CEDEAO sur les grands barrages, etc.
- » Maîtrise des procédures de passation des MP (rôle d'observateur des ACEP/ CPC dans les CPM à promouvoir)

### 2. FACILITATION DE L'ACCÈS AUX INFORMATIONS DU SECTEUR POUR LES POPULATIONS ET LES ACTEURS CONCERNÉS ET AUX INFORMATIONS SUR LES MARCHÉS DE PRESTATIONS DANS LE SECTEUR

- » Soutien au développement des mécanismes d'accès à l'information sur les MP dans le secteur de l'eau (OSC, secteur privé)
- » Veille citoyenne pour le respect des procédures de passation des marchés publics notamment celles relatives à l'information du public
- » Vulgarisation des textes de loi sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, la redevabilité et la responsabilité sociale

### **3. PLAIDOYER POUR LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME FORMEL, INCLUSIF ET JUSTE DE TARIFICATION DE L'EAU**

- » Étude sur la tarification
- » Prise d'acte officiel sur le mécanisme de fixation du prix de l'eau tant en MR qu'en MU
- » Mise en place d'une autorité de régulation

### **4. PLAIDOYER POUR L'ÉLABORATION/RÉVISION DE TEXTES ET LA VULGARISATION DES TEXTES SUR :**

- » Les usages de l'eau dans l'agriculture
- » L'assainissement (tarifs officiels pour le ramassage des boues de vidange)

### **5. RECHERCHE ACTIONS SUR LES DYNAMIQUES DE COMPORTEMENTS RELATIFS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT**

- » Étude prospective sur le développement de forages privés et postes d'eau autonomes et conduite d'une action pilote à but d'orientation de l'action de régulation
- » Étude de gestion des eaux usées par les ménages dans les principaux centres urbains/périurbains (étude prospective, contexte de réalisation des caniveaux, raccordement des ménages...)
- » Promotion des solutions innovantes dans la gestion de l'eau (utilisation des TIC dans l'amélioration des Services et de l'intégrité)
- » Développement et expérimentation des outils de suivi de l'intégrité dans le secteur de l'eau
- » Développement d'entreprises de jeunes pour le suivi du PGSSE

### **6. PLAIDOYER POUR LE RENFORCEMENT DU CADRE D'ÉTHIQUE DU SECTEUR EA**

- » Diffusion des résultats de la cartographie des risques d'intégrité à l'endroit des partenaires au développement et des décideurs politiques et techniques du Bénin
- » Appui à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions national sur l'intégrité de l'eau pour atténuer les risques d'intégrité dans le secteur.
- » Formation et coaching des fonctionnaires publics et communaux à mieux gérer les risques d'atteinte à l'intégrité dès le début de leurs projets (et à respecter les procédures et normes de marchés publics d'AEP et d'assainissement)
- » Mise en œuvre de la charte sur l'intégrité dans les institutions publiques aux niveaux national, régional et local et organisation des Trophées de la bonne Gouvernance du secteur Eau et Assainissement
- » Tenue de forum / séminaire annuel et biennuel sur l'intégrité dans le secteur EA
- » Appui à la mise en œuvre de cadre d'évaluation et de surveillance pour cartographier l'intégrité dans le secteur de l'eau (exemple : Principes de l'OCDE)



**WIN e.V. – Water Integrity Network Association**

Alt Moabit 91b

10559 Berlin

Germany

[www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)