

Vers un cadre de la coopération décentralisée pour l'eau et à l'assainissement au Bénin

Etude sur le rôle de la coopération décentralisée
dans la mise en œuvre du droit humain à l'eau
et à l'assainissement au Bénin

*Version Définitive –
Décembre 2014*



Table des matières

<i>Note d'information</i>	5
Liste des acronymes.....	6
<i>Chapitre 1: Introduction à l'étude et au concept de droit à l'eau et à l'assainissement</i>	9
1.1 Raison d'être de l'étude et structure du rapport	9
1.2 Définition du droit humain à l'eau et à l'assainissement	11
1.3 Méthodologie.....	13
1.4 Présentation des organisations ayant contribué à cette étude	15
<i>Chapitre 2: Présentation du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin</i>	18
2.1 Le secteur de l'eau	18
2.1.1 Cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau	18
2.1.2 La couverture en ouvrage d'alimentation en eau potable	21
2.2 Le secteur de l'assainissement de base et de l'hygiène	22
2.2.1 Cadre juridique et institutionnel de l'hygiène et de l'assainissement de base.....	22
2.2.2 La couverture en assainissement.....	24
2.3 Etat situationnel des services de la délivrance des services liés à l'eau et l'assainissement	25
2.3.1 Secteur de l'eau	25
2.3.2 Secteur de l'assainissement.....	26
2.4 La réforme de la GIRE et son impact sur les secteurs de l'eau, de l'assainissement de base et de l'hygiène	26
<i>Chapitre 3: La gouvernance locale et le processus de décentralisation</i>	28
3.1 Le cadre légal de la décentralisation et ses implications pour le secteur de l'eau et de l'assainissement ..	28
3.1.2 La décentralisation et la déconcentration	29
3.1.3 Les compétences des communes	29
3.1.4 La division administrative des communes	30
3.1.5 La coopération intercommunale	31
3.1.6 Le développement local et la démocratie à la base	31
3.1.7 Implication de la décentralisation sur le secteur de l'eau et l'assainissement.....	32
3.2 Les constats tirés après une décennie du processus de décentralisation.....	32
3.3 Le processus de décentralisation dans le secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base ...	35
3.4 Le financement des communes et le FADeC.....	36
<i>Chapitre 4: Coopération décentralisée et internationale dans le secteur d'eau et l'assainissement</i>	41
4.1 Les enjeux de l'harmonisation de la coopération internationale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.....	41
4.2 La coopération décentralisée	44
4.2.1 Cadre juridique de la coopération décentralisée au Bénin.....	45
4.2.2 Cadre institutionnel de la coopération décentralisée	46
4.2.3 L'état des lieux de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et l'assainissement	48
4.2.4 La coopération décentralisée et l'intercommunalité	52
4.2.5 Les modes de création de partenariats et les opportunités de la coopération décentralisée	55
4.2.6 Conclusion : l'enjeu de l'harmonisation de la coopération décentralisée.....	63
<i>Chapitre 5: Etat des lieux de la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin</i>	65
5.1 Les engagements internationaux du Bénin ayant trait au droit à l'eau et à l'assainissement	65
5.1.1 Instruments universels	65
5.1.2 Instruments Régionaux	68
5.1.3 Engagements politiques au niveau universel et régional	69
5.2 L'incorporation du droit à l'eau et à l'assainissement et ses obligations dans le droit national.....	71
5.3 Les mécanismes opérationnels pour la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement.....	74
5.3.1 Le Droit à l'eau.....	74
5.3.2 Le droit à l'assainissement.....	76

5.4	La comptabilité des données nationales du secteur de l'eau et de l'assainissement avec l'approche basée sur les droits humains	77
5.4.1	Les enquêtes statistiques nationales	77
5.4.2	Les données administratives	81
<i>Chapitre 6: Confrontation des éléments conceptuels du droit à l'eau et à l'assainissement avec les données recueillies sur le terrain</i>		
	<i>recueillies sur le terrain</i>	<i>87</i>
6.1	Les éléments procéduraux du droit à l'eau et à l'assainissement.....	87
6.1.1	La non-discrimination	87
6.1.2	La participation et l'accès à l'information des titulaires de droit	97
6.1.3	Les mécanismes de redevabilité	106
6.2	Les éléments substantiels du droit à l'eau et à l'assainissement	109
6.2.1	L'accessibilité physique à l'eau et à l'assainissement	109
6.2.2	L'accessibilité financière de l'eau et de l'assainissement	112
6.2.3	La disponibilité et la durabilité de l'eau	119
6.2.4	La qualité de l'eau	124
6.2.5	L'acceptabilité de l'eau et de l'assainissement	129
<i>Chapitre 7: Conclusion</i>		
	<i>Conclusion</i>	<i>131</i>
7.1	Résumé des constats principaux de l'étude	131
7.2	Proposition de lignes directrices en vue d'une stratégie nationale de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement	134
7.2.1	Les défis	134
7.2.2	Atelier de réflexion sur la stratégie nationale de coopération décentralisée	136
7.2.3	Stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement	137
<i>Sources documentaires</i>		<i>141</i>
<i>Annexe : Matrice des PTF du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin.....</i>		<i>143</i>

Note d'information

Auteurs

Ont contribué à la rédaction de cette étude les personnes suivantes :

- ALLAOUI Moez WaterLex
- ARAYE Rachel PNE-Bénin
- ASSOGBA Mélanie LARES
- ISSOTINA Kassimou ICA Bénin
- SCHMITZ Tobias WaterLex
- SZABOOVA Sabina WaterLex
- WILLEMIN Jean WaterLex

Relecteur

- ADEGNIKA Félix

Remerciements

Les auteurs de ce rapport tiennent à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes ayant accepté d'accorder un entretien d'information dans le cadre de cette recherche, sans lesquelles il n'aurait pas été possible de réaliser cette étude.

Financement

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet financé par la Ville de Genève et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).



Design

Dan Gheorghe Design & Co | www.dg-design.ch

WaterLex International Secretariat

83 rue de Montbrillant 1202 Geneva Switzerland

Web : www.waterlex.org

Email : info@waterlex.org

Lambassa ICA Bénin

04 BP 1548, Cotonou, Benin

Web : www.ica-international.org/benin/

Email : lambassaica@yahoo.fr

Le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin)

Placodji, 01 BP 4393 Cotonou, Bénin

Web : www.gwppnebenin.org

Email : contact@gwppnebenin.org

ANCB

01 BP 6828 Cotonou, Benin

Web : ww.ancb-benin.org

Email : info.ancb@ancb-benin.org

Le Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES)

02 BP 0592, Cotonou, Bénin

Web : www.lares-benin.org

Email : lares@lares-benin.org

Liste des acronymes

ABDH	Approche basée sur les droits humains
ACAD	Association des Communes de l'Atacora et de la Donga
ACAL	Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral
ACC	Association des Communes du Couffo
ACEP	Association de consommateur d'eau potable
ADeCOB	Association pour le Développement des Communes du Borgou
AEP	Approvisionnement en eau potable
AEV	Adduction d'eau villageoise
AfCRC	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
AFD	Agence Française de Développement
AFEB	Association des fermiers de l'eau du Bénin
AGVSAN	Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition
AH	Agent d'hygiène
ANBA	Agence nationale des Béninois de l'extérieur
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori
ATPC	Assainissement total piloté par la Communauté
AUE	Association des usagers de l'eau
AVCB	Association de la Ville et des Communes de Bruxelles
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BDI	Banque de données intégrées
BF	Borne fontaine
BM	Banque mondiale
BN	Bénin
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BP	Branchement particulier
BPO	Budget-programme par objectif
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CCEA	Cadre de concertation eau et assainissement
CCO	Communauté des Communes de l'Ouémé
CCP	Communauté des Communes du Plateau
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>),
CEFAL	Centre de formation pour l'administration locale
CEMOS	Cadre d'Entretien et de Maintenance des Ouvrages Simples
CIC	Programme pluriannuel de Coopération Internationale Communale de la Belgique
CIED	Conseil Intercommunal d'Ecodéveloppement de la lagune côtière
CGPE	Comité de gestion des points d'eau
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CNE	Conseil National de l'Eau
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locale
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant (<i>Convention on the Rights of the Child</i>)

CRPD	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CSAF	Chef du service des affaires financières
DAEP	Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable
DAF	Direction de l'Administration et des Finances
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DCDI	Direction de la Coopération Décentralisée et de l'intercommunalité
DDERPMEDER	Directions Départementales de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables
DDS	Direction Départementale de la Santé
DGDL	Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DG-Eau	Direction Générale de l'Eau
DHEA	Droit humain à l'eau et à l'assainissement
DIE	Direction de l'Information de l'Eau
DNSP	Direction Nationale de la Santé Publique
DPGE	Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau
DPSE	Direction de la Programmation Suivi-Evaluation
DRBE	Direction des relations avec les Béninois de l'extérieur
EDSB	Enquête démographique et de santé au Bénin
EMICOV	Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunal
EPE	Équivalents points d'eau
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FADeC	Fonds d'Appui au Développement Économique des Communes
FDAL	Fin de la défécation à l'air libre
FN-Eau	Fonds National de l'Eau
FPM	Pompe à motricité humaine
GIC	Groupement Intercommunal des Collines
GI-Mono	Groupement Intercommunal du Mono
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	Agence de coopération allemande (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
GSEA	Groupe sectoriel eau et assainissement
GWS	Plateforme de la solidarité mondiale pour l'eau (<i>Global Water Solidarity</i>)
HAB	Hygiène et assainissement de base
ImS	Intermédiation sociale
INE	Institut National de l'Eau
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
KfW	Établissement de crédit pour la reconstruction – coopération allemande (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>)
MAEIAFBE	Ministère des Affaires Étrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MERPMEDER	Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et des Énergies Renouvelables
MOC	Maîtrise d'ouvrage communale
OHCHR	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>)

OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PADEAR	Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural
PANGIRE	Plan d'Action National GIRE
PC-Eau	Programmation communale pour l'eau
PDC	Plan de Développement Communal
PDE	Plan Directeur Eau
PEA	Poste d'eau autonome
PGSSE	Plan de la Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau
PHA	Promotion de l'hygiène et de l'assainissement
PHAC	Plan d'hygiène et d'assainissement communal
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNHA	Politique Nationale d'Hygiène et d'Assainissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PONADEC	Politique nationale de décentralisation et de déconcentration
PPEA	Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement
pS-Eau	Programme Solidarité Eau
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
S-Eau	Services déconcentrés de l'Eau
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SBEE	Société Béninoise d'Électricité et d'Eau
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SHAB	Service d'Hygiène et d'Assainissement de Base
SIS	Structure d'intermédiation sociale
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SPABACC	Service de Promotion de l'Assainissement de Base et de l'Appui Conseil aux Communes
SPHP	Service Promotion de l'Hygiène Publique
SWA	Assainissement et eau pour tous (<i>Sanitation and Water for All</i>)
UCOZ	Union des Communes du Zou
UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UVCW	Union des Villes et Communes de la Wallonie
WOP	Partenariat entre opérateurs d'eau (<i>Water Operators Partnership</i>)
WSP	Water and Sanitation Program
2KP	Intercommunalité des communes de Kérou – Kouandé – Péhunco

Chapitre 1: Introduction à l'étude et au concept de droit à l'eau et à l'assainissement

1.1 Raison d'être de l'étude et structure du rapport

La genèse de cette étude est liée à la plateforme institutionnelle *Global Water Solidarity*, créée en 2011 et officiellement lancée en 2012 lors du 5^{ème} Forum mondial de l'eau à Marseille. Gérée par le PNUD, cette plateforme est une coalition de gouvernements locaux, régionaux et nationaux, d'institutions publiques et privées et d'organisations de la société civile issus d'Europe, d'Asie et d'Afrique. Ses membres œuvrent de concert pour développer, reproduire à plus grande échelle des mécanismes de solidarité décentralisés (MSD), établis aux niveaux national et régional. L'organisation WaterLex s'est impliquée dans la plateforme GWS dès sa création en rejoignant son comité directeur et a contribué à la définition de lignes directrices visant à cadrer la coopération décentralisée en vue de la réalisation du droit humain à l'eau et à l'assainissement.

Dans l'optique de renforcer et de faciliter le développement de la coopération décentralisée au Bénin, la DG Eau a officiellement sollicité l'intervention de la plateforme GWS et de WaterLex en septembre 2013 afin de la soutenir dans le processus de rédaction d'une stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et l'assainissement au Bénin ; et de favoriser plus largement la mise en place de mécanismes de coopération décentralisée en faveur des communes les plus vulnérables du pays.

L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a simultanément appuyé l'initiative de la plateforme GWS et requis la collaboration de WaterLex pour renforcer les partenariats entre des acteurs de la coopération décentralisée du Nord et les collectivités locales du Bénin en vue de soutenir la mise en œuvre du droit humain à l'eau et à l'assainissement.

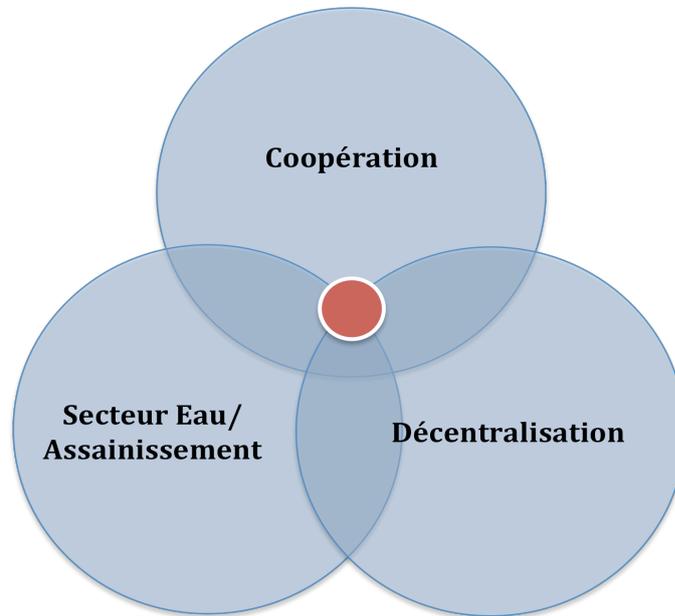
L'ONG ICA Bénin a, par ailleurs, sollicité le concours de WaterLex pour que les positions de la société civile soient prises en considération dans le cadre de cette stratégie.

WaterLex a alors entrepris une mission de 10 mois au Bénin qui a débuté en février 2014 sur financement de la Ville de Genève et du bureau du PNUD à Genève. Ce projet a été menée en collaboration avec l'ANCB et les ONG béninoises : ICA Bénin, LARES et PNE-Bénin, en vue de la réalisation de la présente étude et de l'organisation d'un atelier avec les autorités compétentes et les principales organisations impliquées dans l'eau et l'assainissement, qui s'est tenu le 11 et 12 novembre 2014 à Cotonou. Cet atelier a eu pour but d'initier et de faciliter le processus de rédaction d'une stratégie nationale sur la coopération décentralisée pour le secteur selon une approche basée sur les droits humains et nécessitait alors un état des lieux comme base de discussion.

Le présent rapport poursuit alors le triple but de :

- 1) identifier les grandes lignes en vue de l'élaboration d'une stratégie pour la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin ;
- 2) faciliter l'engagement de nouveaux acteurs de la coopération décentralisée grâce aux informations pratiques qu'il comporte ;
- 3) établir un premier état des lieux de la mise en œuvre du droit humain à l'eau et à l'assainissement au Bénin.

Ces objectifs passent par une analyse de l'environnement normatif et institutionnel actuel afin de déterminer à quel point celui-ci peut favoriser la mise en œuvre d'une stratégie pour la coopération décentralisée. Cet environnement est constitué d'un recoupement entre le secteur de l'eau et de l'assainissement; de la décentralisation; et de la coopération internationale et décentralisée. La coopération décentralisée se situe à l'interface de ces 3 secteurs.



Le présent rapport se structure alors de la manière suivante :

Succédant à cette introduction, le chapitre 1 présentera la définition du droit humain à l'eau et à l'assainissement et les malentendus courants liés à ce concept, afin de renseigner d'emblée le lecteur. Il présente ensuite la méthodologie de l'étude et les organisations ayant contribué à sa réalisation.

Le chapitre 2 établit une brève présentation du secteur de l'eau et de l'assainissement contenant le cadre juridique et institutionnel et un aperçu de la réforme actuelle du secteur en vue d'intégrer l'approche de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

Le chapitre 3 présente le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, et passe en revue les principaux constats tirés après une décennie de mise en œuvre du processus ainsi que ses implications pour le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Après une brève présentation des enjeux de la coordination de la coopération internationale, le chapitre 4 aborde le cadre juridique et institutionnel de la coopération décentralisée et l'état des lieux actuel de cette forme de partenariat ainsi que les problématiques liées à l'harmonisation de ces partenariats sur le territoire.

Les deux chapitres suivants abordent la question de la mise en œuvre du droit humain à l'eau et à l'assainissement au Bénin.

Le chapitre 5 présente les différentes dimensions du processus de mise en œuvre de ce droit humain. Celui-ci passe par les engagements internationaux juridiques et politiques ayant trait au droit humain à l'eau et à l'assainissement, l'incorporation de ce droit humain dans le droit national, les mécanismes opérationnels de mise en œuvre et l'ajustement des données du secteur avec l'approche basée sur les droits humains.

Le chapitre 6 aborde ensuite un état des lieux au vu des éléments constitutifs du droit à l'eau et à l'assainissement. Cette partie plus volumineuse du rapport contient les principaux constats de l'enquête de terrain qui a été menée auprès de huit communes béninoises. Ce chapitre établit pour l'ensemble des huit éléments constitutifs, une présentation des divers aspects de ce droit, des liens avec les procédures opérationnelles qui favorisent la mise en œuvre de ce droit et les problématiques qui y font obstacle, compte tenu des constatations de l'enquête de terrain.

Le chapitre 7 conclut le rapport par un rappel des principaux constats de terrain présentés sous forme de tableau des forces et des faiblesses du secteur, et établit les lignes directrices en vue d'une stratégie nationale de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin. Les lignes directrices retenues ont fait l'objet de discussion dans le cadre de atelier national mentionné ci-dessus, afin de valider par les diverses parties prenantes les mesures à prendre à long terme et à moyen terme pour améliorer le cadre de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin

1.2 Définition du droit humain à l'eau et à l'assainissement

Selon l'observation générale n°15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels¹ de 2002, le droit à l'eau « consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun ».

Les composantes de ce droit sont donc :

“Eau suffisante: L'approvisionnement en eau pour chaque individu doit être suffisant et constant afin de couvrir les besoins personnels et domestiques. Ceci inclut généralement, l'eau destinée à la consommation, à l'assainissement, au lavage des habits, à la préparation de la nourriture, ainsi que pour l'hygiène personnelle et du foyer.² Cette quantité a été évaluée à un minimum de 50 litres par jour pour chaque individu.

Eau salubre: Une eau salubre ne contient en particulier aucune substance chimique qui pourrait mettre en péril la santé humaine,³ et dont la couleur, l'odeur et le goût sont acceptables pour les usagers.⁴

Eau et assainissement accessibles : Les services d'eau et d'assainissement ainsi que les installations doivent être accessibles, du moins à proximité de chaque foyer, institution éducative ou place de travail. Ces installations doivent être sûres (pour garantir l'intégrité physique des personnes qui vont collecter l'eau) et répondre aux besoins de chaque groupe de la population dans leur usage (cf. les besoins des femmes et des fillettes en particuliers).⁵ Selon les lignes directrices de la Sous-commission, l'assainissement doit être sûr, adéquat ainsi que favorable à la protection de la santé publique et de l'environnement.⁶

¹ ONU, Comité des droits économiques sociaux et culturels, observation générale n°15 - Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), UN Doc. E/C.12/2002/11, disponible à l'adresse suivante : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

² Observation générale n°15, para. 12(a).

³ Observation générale n°15, para. 12(b), se référant aux lignes directrices de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

⁴ Observation générale n°15, para. 12(b).

⁵ Observation générale n°15, paras. 12(c)(i), 29, Lignes directrices de la Sous-commission, section 1.3(a)-(c).

⁶ Lignes directrices de la Sous-commission, section 1.2.

Le concept d'assainissement n'est pas défini, ni dans l'Observation générale n°15 ni dans les lignes directrices de la Sous-commission. Toutefois, la description des droits et des obligations des Etats implique que l'assainissement comprend au moins, des toilettes ou latrines, ainsi que les services connexes tels que le traitement des eaux usées et la vidange des latrines. Le critère de « favorable à la protection de la santé publique et de l'environnement » exprimé par les lignes directrices de la Sous-commission implique que les drainages doivent être construits là où l'eau est fournie par canalisations (et où les égouts sont absents). Cela est le cas en particulier dans les zones urbaines et périurbaines. Ce critère implique également que les eaux usées et les excréments soient traités et disposés de telle sorte à éviter les dangers pour la santé publique ou les dommages aux écosystèmes.

Coût abordable de l'eau et de l'assainissement : L'eau et l'assainissement doivent pouvoir être acquis sans réduire la capacité de la personne à acquérir d'autres biens et services essentiels, tels que la nourriture, le logement, les soins de santé et l'éducation.⁷ Par ailleurs l'observation générale n°15 et les lignes directrices de la Sous-commission confirment que le droit inclut des principes qui sont applicables à tous les droits de l'homme, tels que la non-discrimination et la protection des groupes vulnérables et marginalisés susmentionnés,⁸ l'accès à l'information et la participation⁹, et la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes¹⁰(Engl. accountability).¹¹

La notion de droit humain à l'eau et à l'assainissement engendre toutefois souvent des malentendus sur ce que ce droit implique en pratique ou non. Le tableau ci-dessous vise à clarifier les malentendus les plus courants.

⁷ Observation générale n°15, paras. 12(c)(ii), Lignes directrices de la Sous-commission, section 1.3(d).

⁸ Observation générale n°15, paras. 12(c)(iii)(13) et (16) ; Lignes directrices de la Sous-commission, section 3.

⁹ Observation générale n°15, paras. 12(4)(48) et (55) ; Lignes directrices de la Sous-commission, section 8.1.-8.3.

¹⁰ Observation générale n°15, paras. 55 ; Lignes directrices de la Sous-commission, section 9.

¹¹ Citation traduite de l'anglais: COHRE, The Human Right to Water and Sanitation: Legal basis, practical rationale and definition (Genève, 2008), disponible à l'adresse suivante : <http://www.cohre.org/resources>.

Tableau 1 : Malentendus sur le droit humain à l'eau et à l'assainissement¹²

Malentendu	Explication
L'eau doit être gratuite pour tous	Les services d'eau et d'assainissement doivent avoir un coût abordable pour tous. Chacun est censé y contribuer financièrement ou d'une autre manière, en fonction de ses moyens.
Ce droit prévoit une utilisation illimitée de l'eau	Chacun a droit à suffisamment d'eau pour son usage personnel et domestique, et ce droit doit être exercé de manière à assurer la pérennité de l'eau pour les générations actuelles et futures.
Chaque habitation doit être desservie par des réseaux de distribution d'eau	Les installations d'eau et d'assainissement doivent se trouver dans les foyers ou à proximité, et peuvent consister en des puits et de latrines à fosse simple.
Ce droit permet de revendiquer des ressources d'eau dans d'autres pays	Il n'est pas possible de revendiquer de l'eau dans d'autres pays. Cependant, le droit international coutumier relatif aux cours d'eau transfrontaliers stipule que de tels cours d'eau doivent être partagés d'une façon juste et raisonnable, en accordant la priorité aux besoins humains vitaux.
Un Etat a violé ce droit si tous ses citoyens n'ont pas accès à l'eau et à l'assainissement	Ce droit exige de l'Etat qu'il prenne des mesures à la hauteur de ses ressources disponibles, en vue d'une réalisation progressive de ce droit.

(Source: COHRE)

1.3 Méthodologie

Cette étude s'est déroulée sur trois phases :

- une phase préparatoire d'entretien avec les principaux acteurs institutionnels et de la société civile intervenant dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de la décentralisation ;
- une phase d'enquête de terrain menée dans huit communes réparties sur huit départements du Bénin ;
- une phase de recoupement et de synthèse de l'information en vue de la rédaction du rapport.

1) Phase 1

Lors de la première phase de l'étude, des entretiens exploratoires ont été menés avec l'ANCB et les institutions suivantes : la DG Eau du MERPMEDER, la SONEB, la DNSP du Ministère de la Santé, la DGDGL, la DCDI et la CONAFIL du MDGLAAT, la DICODAH du MAEIAFBE, la DPPS et l'INSAE du MDAEP. D'autres entretiens ont également été menés avec les principales agences de coopération bilatérale et multilatérale actives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et de la décentralisation, ainsi qu'avec les principales organisations de la société civile actives notamment dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage communal et dans l'organisation de sessions de participation citoyenne à la reddition des comptes.

¹² COHRE, Manuel sur le droit à l'eau et à l'assainissement – Résumé exécutif (Genève : 2008), p.23, disponible à l'adresse suivante: http://www.cohre.org/store/attachments/RWP%20-%20090106_manual_fr_A4_ES_web.pdf.

Cette première phase a permis de préparer les terrains de recherche dans les communes. Des questionnaires par acteur cible ont été conçus pour analyser d'une part la mise en œuvre du droit humain à l'eau et à l'assainissement au niveau local et d'autre part pour se renseigner sur les expériences de coopération décentralisée dans les communes.

Afin de sélectionner les communes retenues pour cette étude, les facteurs suivants ont été pris en considération :

1. Faible taux d'accès à l'eau et à l'assainissement selon le document du MDAEP/PNUD (2013) sur cadre d'accélération des OMD ;
2. Les communes où le problème de maladies liées à l'eau et à l'assainissement se pose avec acuité selon des données statistiques du Ministère de la Santé ;
3. Les communes les plus pauvres du Bénin selon le plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement du Bénin 2009-2013 qui tire sa source de l'EMICOV ;
4. Présence d'ONG travaillant dans le domaine de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communal afin de récolter leurs points de vue des problématiques de terrain ;
5. Pourcentage minimum de communes sélectionnées bénéficiant actuellement d'un projet de coopération décentralisée afin de documenter les enjeux et défis de ce type de partenariat.

Par ailleurs, afin de conserver une représentativité des différentes régions du Bénin, les huit communes ont été sélectionnées dans huit départements différents.

Tableau 2 : Liste des communes retenues dans le cadre de la réalisation de l'étude

Départements	Communes ciblées
Atlantique	Sô ava
Atacora	Kouandé
Borgou	N'Dali
Collines	Savalou
Donga	Ouaké
Mono	Grand popo
Plateau	Ifangni
Zou	Zagnanado

2) Phase 2

La phase d'enquête de terrain s'est déroulée du 9 mai au 20 juin 2014. Dans chaque commune, les acteurs suivants ont été ciblés en vue d'un entretien:

- Au niveau déconcentré : les services déconcentrés de l'eau (S-Eau) et ceux de l'hygiène et l'assainissement de base (SHAB).

- Au niveau communal : les autorités locales, le secrétaire général, les agents des services techniques communaux de l'eau et de l'assainissement, l'agent d'intermédiation sociale, l'agent d'hygiène affecté à la commune ; le CSAF et le Receveur Percepteur pour les aspects financiers ; le bureau exécutif de l'ACEP.
- Au niveau communautaire, le chef de village et/ou le chef traditionnel et les habitants d'une localité. L'équipe de recherche a rendu visite à deux localités par commune, en moyenne. Ces localités ont été choisies en fonction de divers problèmes liés à l'eau et à l'assainissement (problème de pénurie d'ouvrage, présence d'ouvrage fonctionnel mais délaissé, refus de paiement de l'eau, etc.). Le but de la démarche était de récolter des témoignages afin de documenter ces problèmes. Un membre de l'ACEP ou l'agent d'intermédiation sociale ont aidé l'équipe de recherche à identifier les localités à visiter.

Il faut relever qu'il n'a naturellement pas été possible de rencontrer systématiquement l'ensemble de ces acteurs dans chaque commune, mais environ 75% des entretiens avec ces acteurs ont pu avoir lieu.

Par ailleurs, l'équipe de recherche a effectué des entretiens auprès des bureaux régionaux des principales ONG d'appui à la maîtrise d'ouvrage communal (Helvetas, Protos, SNV), ainsi qu'auprès de trois associations intercommunales (ADeCOB, GIC et GI-Mono).

3) Phase 3

Les entretiens menés sur le terrain ont fait l'objet de synthèse par acteur cible, afin de recouper l'information et tirer les principaux constats de cette étude. Des entretiens d'approfondissement ont été également menés afin d'étayer certains constats, notamment sur les questions de données du secteur. Une analyse juridique a, par ailleurs, été menée du point de vue l'état de réalisation du droit humain à l'eau et à l'assainissement au Bénin. Ces informations sont contenues dans le présent rapport.

1.4 Présentation des organisations ayant contribué à cette étude

WaterLex

WaterLex est une organisation internationale de développement d'utilité publique et une association de membres basée à Genève, en Suisse. Elle est un partenaire officiel de UN-Water possédant un statut consultatif spécial auprès du Conseil Economique et Social des Nations-Unies. Sa mission est de développer des solutions durables selon une approche basée sur les droits humains en vue d'améliorer la gouvernance de l'eau sur le plan international, dans une optique de renforcement de la cohérence des normes juridiques et décisionnelles. WaterLex travaille auprès de multiples intervenants constituant une alliance des partis intéressés par l'amélioration des cadres de gouvernance de l'eau en vue de leur mise en conformité avec les obligations des Etats découlant du droit international des droits de l'homme. Les partis intéressés sont constitués de particuliers et de groupes travaillant au sein de gouvernement, dans le secteur académique, dans la coopération bilatérale, dans les institutions judiciaires, dans le système des Nations-Unies et dans la société civile. WaterLex travaille notamment en collaboration avec un réseau de treize universités pour enrichir continuellement le contenu d'une base de données juridiques sur le droit humain à l'eau et à l'assainissement. L'organisation est soutenue financièrement par des agences publiques, des fondations, des dons privés et des contributions en nature. Etablie en 2010, simultanément à la reconnaissance du droit humain à l'eau et à l'assainissement par les Nations-Unies, l'organisation dispose d'un secrétariat à Genève formé de neuf cadres, d'un conseil d'administration et d'un large

réseau d'experts. Elle est membre officiel du Partenariat mondial de l'eau, du réseau Cap-Net du PNUD, de la plateforme Global Water Solidarity du PNUD, de l'Initiative mondiale sur les eaux usées du PNUE, de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et est membre du comité du Partenariat suisse pour l'eau.

ANCB

L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) est la structure faîtière des communes béninoises. Elle s'est fixée dès sa création en novembre 2003, entre autres objectifs, de servir d'interface entre communes et pouvoirs publics d'une part, et entre communes et partenaires d'autre part, afin de représenter et défendre les intérêts de ses membres. L'ANCB se positionne comme un interlocuteur incontournable dans les relations qui lient les communes aux acteurs de la décentralisation au Bénin, dans la promotion du développement local et la démocratie à la base. En coopération avec les partenaires au développement, elle appuie la solidarité entre les collectivités locales béninoises et la coopération décentralisée.

ICA Bénin

Institute of Cultural Affairs-Bénin (ICA Bénin) est une ONG béninoise fondée en 2003. Elle est affiliée à ICA internationale qui est un réseau ayant des membres dans 40 pays du monde. Depuis 2006, ICA Bénin intervient dans le domaine de l'eau et l'assainissement à travers des activités de plaidoyer et de sensibilisation. ICA Bénin a participé au pré-sommet des OSC en prélude au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine de Juin 2008 à Charm El Cheick (Egypte) consacré à l'eau et l'assainissement. Depuis 2009, cette organisation travaille en partenariat avec les responsables actuels de Waterlex pour la promotion du droit à l'eau et l'assainissement au Bénin. Entre 2013 et 2014, ICA Bénin a initié et conduit un projet d'appui aux Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) des quatre communes du département de la Donga avec le soutien financier de l'ONG néerlandaise Both ENDS. Elle est l'initiatrice de l'Alliance pour le Droit à l'Eau et l'Assainissement (ADEA) dont elle abrite le secrétariat.

LARES

Créé en novembre 1989, le Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) est une institution de recherche-développement à but non lucratif de droit béninois. Son ambition est de: i) contribuer à une meilleure connaissance des dynamiques locales et régionales, ii) accompagner la structuration et la professionnalisation des acteurs à la base en vue de promouvoir un développement participatif équilibré et durable; iii) contribuer à une meilleure définition des politiques sectorielles dans les processus de développement; iv) contribuer à l'opérationnalisation des politiques sectorielles tant au niveau local, national que régional ; v)contribuer à la promotion du capital humain de haut niveau tant sur le plan local, national que régional.

Les domaines d'expertise du LARES sont: i) Marchés et politiques agricoles; ii) Foncier et environnement; iii) Dimension spatiale du développement, iv) Promotion du capital humain; v) Secteur informel et développement; vi) Décentralisation et Développement local; vii) Genre et Gouvernance. Le LARES dispose de plusieurs cadres à compétences pluridisciplinaires, qui mutualisent leurs savoir-faire pour le succès des initiatives de développement à travers les principaux moyens d'intervention qui sont: i) Appui-conseil, ii) Formation ; iii) Recherche action ; iv) communication pour un changement de comportement.

Les expériences cumulées lui ont permis d'être membre de plusieurs réseaux tant au niveau national qu'international. Il s'agit de: i) Réseau des experts en sécurité alimentaire

(RESA), ii) AFOMDnet; iii) Réseau des experts en politique agricole (REPA), iv) Réseau de recherche comparable au CODESRIA, v) Inter Réseaux, Développement Rural; vi) Plateforme Femmes et Instances de Décision (PFID), vii) Social Watch Bénin, viii) Cadre de Concertations des ONG Actives dans l'Education ix) Réseau de la protection des droits des enfants au Bénin, x) Groupe Sectoriel Eau et Assainissement.

PNE-Bénin

Le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin) est une plate-forme multi-acteurs d'échanges et de concertation ouverte aux acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement du Bénin. Il a été mis en place en septembre 2001 suite à une Assemblée Générale Constitutive qui a connu la participation de 147 délégués représentant les acteurs du secteur. Cette initiative s'explique par le souci des différentes parties prenantes de contribuer à une prise de conscience individuelle et collective de la problématique de l'eau et de la nécessité d'une appropriation des principes de la GIRE au Bénin, en vue d'une synergie des efforts pour la bonne gouvernance de la ressource eau.

Le PNE a pour mission de promouvoir la compréhension et la mise en œuvre des principes de la GIRE au Bénin, dans la sous-région et dans le monde, à travers le renforcement de la collaboration entre les structures membres et le développement d'une coopération avec les organisations nationales et internationales ayant des missions similaires. Son objectif est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement durable en œuvrant activement pour que la GIRE soit une préoccupation librement partagée par tous les Béninois et qu'ils en respectent les principes dans toutes leurs activités touchant aux ressources en eau.

Le PNE-Bénin est membre du réseau Partenariat Mondial de l'Eau ou Global Water Partnership (GWP) créé en 1996 pour faire prendre conscience à l'humanité, de la nécessité de mettre en œuvre les principes de la GIRE. De ce fait, il bénéficie des opportunités d'échanges qui en découlent, notamment au niveau régional. Ainsi, le PNE-Bénin participe activement à l'animation et à la vie du GWP au niveau régional à travers le Partenariat Ouest Africain de l'Eau (GWP/AO) dont il représente l'antenne nationale au Bénin. Il est représenté au niveau déconcentré par huit (8) Partenariats Locaux de l'Eau (PLE) dirigés chacun par une cellule de coordination.

Chapitre 2: Présentation du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin

2.1 Le secteur de l'eau

2.1.1 Cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau

2.1.1.1 Cadre juridique

Le cadre juridique du secteur de l'eau est marqué par des documents de politique et de stratégie à savoir :

- i) la politique nationale de l'eau qui, donne des orientations stratégiques pour la gestion du secteur de l'eau au Bénin ;
- ii) le plan d'action national GIRE (PANGIRE) ;
- iii) la stratégie d'alimentation en eau potable en milieu rural

La première stratégie d'AEP en milieu rural au Bénin a été élaborée et adoptée en 1990. Depuis lors, les dynamiques dans le secteur et l'évolution du contexte ont engendré différentes actualisations importantes de cette stratégie. C'est surtout le rôle prépondérant des Communes dans l'approvisionnement en eau, conformément à la loi de 1999 portant organisation des Communes au Bénin, et le désengagement de l'Etat dans l'exécution des travaux, qui ont guidé les réformes. La stratégie sectorielle qui est actuellement en vigueur est celle de 2005 – 2015 construite sur les cinq principes directeurs suivants :

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

A ces principes s'ajoutent les thèmes transversaux : la prise en compte de l'objectif social de l'eau potable, la systématisation de la communication pour un changement de comportement en matière d'hygiène et de lutte contre les IST/SIDA, la systématisation des mesures de protection de la ressource en eau contre la pollution, et la prise en compte de l'aspect genre.

Dans sa mise en œuvre, cette stratégie introduit progressivement quatre amendements importants. Il s'agit de :

- l'abandon de l'approche par la demande comme base de planification au profit d'une programmation communale ;

- la délégation de la gestion de l'ouvrage d'eau par la Commune à une personne physique choisie par la communauté ou à un opérateur privé en lieu et place d'un CGPE ;
- la mise en place d'un cadre communal pour la maintenance et le suivi des ouvrages simples reposant sur les engagements contractuels entre la Commune et les AR et les fournisseurs de pompes ;
- la responsabilisation de la Commune pour la mise en place de la participation financière à l'investissement initial.

La stratégie nationale d'alimentation en eau potable en milieu urbain (2006-2015) est instrument de la politique nationale de l'eau, qui traduit la volonté de l'Etat de renforcer le développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain pour mieux satisfaire les besoins de la population et rendre plus efficace sa gestion. Cette stratégie est soutenue par trois principaux objectifs à savoir :

- l'atteinte d'un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75 % à l'horizon 2015 au niveau national ;
- l'assurance de la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau et
- l'assurance de l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus.

Elle s'appuie sur les fondements de base ci-après : les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis par les Nations Unies d'ici 2015 ; la Politique Nationale de l'Eau ; la GIRE ; la loi sur l'eau ; la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin et le décret n°2003-203 du 12 Juin 2003 portant création de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

2.1.1.2 Cadre institutionnel

Pour l'ensemble du pays, le secteur de l'eau est sous la tutelle du Ministère de l'Energie, des Recherches pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER). Les principaux acteurs du service public de l'eau sont la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) avec ses différentes directions (DAF, DPSE, DIE, DAEP, DPGE) et les services déconcentrés au niveau départemental, (DERPMEDER et S-Eau) pour l'alimentation en eau potable en milieu rural, la SONEB pour l'approvisionnement en eau dans les grands centres urbains et enfin les Communes pour l'exercice à terme de la maîtrise d'ouvrage dans le secteur de l'eau. La SONEB a également en charge le traitement et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain.

La répartition des mandats pour le secteur de l'eau se présente comme suit :

La DG-Eau

La Direction Générale de l'Eau est l'une des trois (3) directions techniques du Ministère de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables (MERPMEDER) qui sont des structures opérationnelles chargées de l'aider à accomplir sa mission.

Créée par l'arrêté 2007-18 MERPMEDER/DC/SGM/CTJ/CTREau/DGEau/SA du 19 février 2007, la Direction Générale de l'Eau a pour mission d'assurer la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national, de définir les orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées et de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés.

A ce titre, elle est chargée de :

- Elaborer la politique nationale de l'eau et assurer sa mise en œuvre ;
- Elaborer la législation et la réglementation relatives à la gestion de l'eau et de veiller à leur bonne application ;
- Appliquer les normes environnementales dans le secteur de l'eau ;
- Elaborer et assurer la mise en œuvre des programmes relatifs aux services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ;
- Mettre en place et assurer le fonctionnement d'un système d'information sur l'eau, incluant la collecte, l'archivage et le traitement des données sur la ressource en eau et les ouvrages et aménagements hydrauliques ;
- Assurer la gestion du domaine public de l'eau ;
- Promouvoir, appuyer et suivre les organismes de bassin hydrographique ;
- Assurer la coordination intersectorielle de l'eau et animer le dialogue entre tous les acteurs du secteur de l'eau ;
- Assurer le suivi-évaluation des programmes d'eau ;
- Définir et suivre la mise en œuvre de la politique tarifaire en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées en relation avec les structures compétentes ;
- Appuyer et assurer le développement de la coopération régionale et internationale dans le domaine de l'eau ;
- Assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des prescriptions techniques dans le domaine de l'eau ;
- Assurer l'assistance technique et l'appui-conseil aux divers maîtres d'ouvrage dans le secteur de l'eau ;

D'une manière générale, entreprendre ou proposer toute action en vue d'une gestion durable des ressources en eau.

La Direction Générale de l'Eau rend compte périodiquement au MERPMEDER de l'évolution du secteur de l'eau au Bénin en élaborant des notes de synthèse.

Services déconcentrés

Onze (11) Services de l'Eau (S-Eau) relèvent des Directions Départementales de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables (DDERPMEDER) et aident la Direction Générale de l'Eau dans la mise en œuvre de ses activités. Ils mènent des activités d'appui conseils aux Communes. Celles-ci peuvent être détaillées comme suit :

- le recensement et l'appui à l'analyse des demandes d'infrastructures d'alimentation en eau potable (AEP) pour le milieu rural ;
- l'appui à la planification des travaux en ce qui concerne la construction d'infrastructures d'AEP pour le milieu rural ;
- l'appui au suivi de l'exécution des travaux et pour les réceptions techniques des ouvrages par l'intermédiaire des bureaux d'études ;
- le suivi des acteurs chargés de la maintenance des équipements ; ;
- la collecte des données pour la mise à jour de la base de données ;

- le suivi de la politique sectorielle ;
- l'application de la loi portant gestion de l'eau au Bénin;
- la coordination des actions des acteurs du secteur eau aux niveaux communal et départemental.

La SONEB

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

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

Les Communes

A travers les textes de loi de la décentralisation, l'Etat confère aux communes des prérogatives suivantes en matière des services liés à l'eau et l'assainissement.

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

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

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

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

La société civile

Elle regroupe non seulement les associations d'usagers pour la défense des intérêts mais aussi des ONG, des entreprises privées de prestation de service.

2.1.2 La couverture en ouvrage d'alimentation en eau potable

Le Bénin à l'instar des autres pays s'est inscrit dans le processus des OMD qui est de « réduire de moitié d'ici 2015, la proportion des populations n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement, il s'agit de porter la proportion de la population ayant un accès à l'eau potable de 35 % (2002) à 67,3 % (2015).

De 2002 à nos jours, le taux de desserte tant en milieu rural qu'urbain a évolué de façon croissante comme le présente le tableau suivant :

Tableau 3 : Evolution des taux de desserte en eau

Année Taux de desserte(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
En milieu rural	35,2	37	39,3	41,1	43,9	46,5	49,9	55,1	57,2	61,0	63,7	65,6
En milieu urbain	47.2			51	53	53	54	57	60.9	62.1	64	68

Source : Extrait des rapports BPO 2011- 2013 de la DG Eau et de la SONEB

Avec cette tendance, les OMD pour le secteur de l'eau sont susceptibles d'être atteints en 2015. Mais il faut remarquer que bien que ce taux de desserte soit élevé, des populations de certaines localités continuent de s'approvisionner au niveau des sources d'eau insalubre. Ce qui amène la DG-Eau aujourd'hui à revoir la formule de calcul du taux de desserte.

2.2 Le secteur de l'assainissement de base et de l'hygiène

2.2.1 Cadre juridique et institutionnel de l'hygiène et de l'assainissement de base

2.2.1.1 Cadre juridique

Le secteur de l'assainissement au Bénin est rattaché au Ministère de la Santé (MS).

Le cadre juridique du sous-secteur assainissement est caractérisé par des documents de politique et de stratégie qui abordent la question de l'hygiène et de l'assainissement. Il s'agit entre autres de :

1. la stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (PHA) en milieu rural et semi urbain ;
2. la stratégie nationale d'assainissement des eaux usées en milieu urbain (2008-2015) ;
3. la stratégie nationale de surveillance de la qualité de l'eau de consommation au Bénin : compte tenu de la pluralité des acteurs qui fournissent l'eau aux populations sans tenir compte de la norme de qualité, cette Stratégie de Suivi et de Contrôle de la Qualité de l'Eau de boisson a été adoptée par le gouvernement en 2012.
4. le plan stratégique d'assainissement des eaux usées en milieu urbain au Bénin, élaboré en 2007 ;
5. la Politique Nationale d'Hygiène et d'Assainissement (PNHA) : la première politique nationale d'assainissement élaborée en 1995 a été actualisée en 2012 et adoptée en 2013 par le gouvernement pour prendre en compte les diverses réformes notamment celles induites par la décentralisation ;
6. le Code d'hygiène public en cours d'actualisation.

Sur le plan opérationnel, deux documents servent de cadre référentiel pour les interventions dans le sous-secteur. Il s'agit de la politique national d'hygiène et d'assainissement (PNHA) et le manuel de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base où la promotion des ouvrages d'hygiène et d'assainissement de base est assurée à travers l'éducation et la sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement.

2.2.1.2 Cadre institutionnel

L'organisation institutionnelle de gestion du secteur de l'hygiène et de l'assainissement met en interaction diverses structures de l'Etat central, déconcentré, décentralisé ainsi que des organisations de la société civile et le secteur privé.

Ainsi, ce cadre confère à l'Etat, le rôle de régulateur ; aux communes, le rôle de maître d'ouvrage ; au secteur privé le rôle de prestataire de service et aux populations, le rôle de consommateur de service et à la société civile, le rôle de défenseur de l'intérêt des bénéficiaires.

Structures de l'Etat

Plusieurs ministères sont concernés par les questions de l'hygiène et de l'assainissement mais les ministères en charge de l'environnement, de la santé et de l'eau apparaissent au premier plan ; les ministères de l'intérieur et de la décentralisation interviennent également mais leurs attributions sont précisées par décrets.

Au niveau du Ministère de la Santé (MS), c'est la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP), organe de coordination de suivi et d'évaluation des mesures collectives et individuelles de prévention, de prophylaxie et de promotion pour la santé qui s'occupe également des questions liées à l'hygiène et à l'assainissement de base. Cette direction comporte six services dont le Service de Promotion de l'Hygiène Publique (SPHP) et le Service de Promotion de l'Assainissement de Base et de l'Appui Conseil aux Communes (SPABACC).

Le Service de Promotion de l'Hygiène Publique (SPHP)

Ce service est chargé de i) coordonner les activités de promotion de l'hygiène publique ; ii) veiller à l'application de la réglementation en matière d'hygiène publique et iii) accompagner les communes dans l'application des normes en matière de maîtrise d'ouvrage en hygiène publique entre autres;

Le Service de Promotion de l'Assainissement de Base et de l'Appui aux Communes

Ce service est composé de deux divisions : la Division Promotion Assainissement de Base et la Division Appui Conseil aux Communes. Ce service est chargé de i) contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale de l'Hygiène et de l'assainissement, ii) accompagner les communes en matière d'assainissement de base et iii) d'élaborer un plan de renforcement des capacités et de formation des agents communaux dans le cadre du transfert de compétence, entre autres.

Au niveau déconcentré, les CDC-HAB, constituent les Points Focaux (PF) de la DNSP, fonctionnent sur le terrain comme Coordonnateurs Départementaux de la Composante Hygiène et Assainissement de Base. Ces structures dépendent du Service Départemental de la Santé Publique (SDSP) avec lequel elles ont des relations hiérarchiques directes. Les PF/HAB ont une mission liée à la santé des populations et qui passe par la promotion des bonnes pratiques d'hygiène et d'assainissement. Ils jouent également le rôle d'assistance conseil aux communes et se font appuyer par des Agents d'Hygiène (AH).

Les Communes

Conformément aux textes de loi sur la décentralisation notamment à travers l'article 95 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui stipule que la commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière de périmètre de sécurité sanitaire autour des captages,

forages et puits, la gestion des déchets est confiée aux communes.

De ce fait, les communes assurent la mise en œuvre de la PNHA d'une part ; et la coordination de tous les acteurs intervenant dans le secteur assainissement dans la commune d'autre part.

Secteur privé

Ce secteur est constitué de diverses structures intervenant dans le secteur assainissement en tant que prestataire à savoir : les bureaux/cabinets d'étude, agences de maîtrise d'ouvrage délégué.

La société civile

Il s'agit des ONG nationale et internationale, des associations qui mènent des actions de veille citoyenne pour l'amélioration de ce secteur.

2.2.2 La couverture en assainissement

La gestion de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin prend en compte les aspects suivants:

1. la gestion des déchets solides ménagers et des déchets plastiques ;
2. la gestion des déchets biomédicaux ;
3. la gestion des eaux usées, excréta et boues de vidange ;
4. la gestion des déchets industriels ;
5. la gestion des eaux pluviales.

Dans ce sous-secteur, l'état des lieux est encore marqué par une insuffisance notoire d'ouvrages d'assainissement de base dans les ménages ; un sérieux déficit d'entretien des ouvrages publics ; une faiblesse de la filière d'évacuation et de traitement des déchets tant en milieu urbain qu'en milieu rural et un taux d'évacuation des eaux usées quasi nul.

Comme annoncé dans le secteur de l'eau, le Bénin s'est inscrit également pour réduire de moitié d'ici 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès aux services liés à l'assainissement. Mais, beaucoup d'efforts restent encore à faire pour l'atteinte des OMD liés à l'assainissement. Le taux d'accès des ménages aux ouvrages adéquats d'évacuation des excréta est de 46% en 2013 contre une cible de 69,1% en 2015 d'une part ; et le taux de couverture en ouvrages adéquats d'évacuation des excréta en milieu scolaire est de 53% en 2013 contre une cible de 100% en 2015.

L'évolution du taux d'accès des ménages et du taux de couverture en ouvrages adéquats d'évacuation des excréta en milieu scolaire de 2008 à 2013 se présente comme suit :

Tableau 4 : Evolution des taux d'accès aux ouvrages adéquats d'assainissement

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indicateurs							
taux d'accès des ménages aux ouvrages adéquats d'évacuation des excréta (%)	-	35,4	37,0	39,4	42,0	46,4	45,8
taux de couverture en ouvrages adéquats d'évacuation des excréta en milieu scolaire (%)	60	63,4	67,3	70,9	75,6	80,7	83,9

Source : Extrait des rapports aide mémoires 2012 et 2013

2.3 Etat situationnel des services de la délivrance des services liés à l'eau et l'assainissement

Au Bénin, la production et la fourniture de l'eau relèvent de la compétence de deux structures : la SONEB et les administrations communales. Il est important de préciser que chaque commune au Bénin est caractérisée par une zone rurale et une zone urbaine. Ainsi, la SONEB est chargée de l'approvisionnement en eau potable des centres urbains selon une logique de rentabilité économique. Dans les zones rurales et semi-urbaines, ce sont les administrations communales qui sont les maîtres d'ouvrages mais bénéficient de l'appui-conseil de la DG-Eau en application du principe de subsidiarité.

En matière d'assainissement, les administrations communales, la SONEB et la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) sont chargées d'assurer les services, chacun en fonction de ses compétences. Même si la DNSP est représentée dans chaque commune par un agent d'hygiène basé au centre de santé communal, ce sont les administrations communales qui ont la très grande responsabilité en matière d'hygiène et d'assainissement sur leur territoire.

La fourniture des services liés à l'eau et l'assainissement au niveau des administrations communales est basée sur l'approche programmatique. Ainsi, les communes élaborent des documents de planification tels que la Programmation Communale Eau (PC-Eau) et le Plan d'Hygiène, d'Assainissement Communal (PHAC) qui sont assortis de plans d'actions annuels avec une priorisation des activités de réalisation des ouvrages d'Alimentation en Eau Potable (AEP) et d'assainissement. L'ensemble des communes possède à ce jour leur PC-Eau. Quant au PHAC, seule environ une demi-douzaine de communes n'ont pas encore produit ce document.

2.3.1 Secteur de l'eau

2.3.1.1 Mise en place et mode de gestion des ouvrages

Les ouvrages réalisés par les communes sont de deux types : il s'agit des ouvrages simples : les Forage munis de Pompe à Motricité humaine (FPM) et les ouvrages complexes tels que les Adductions d'Eau Villageoise (AEV).

Le mode de gestion de ces ouvrages le plus appliqué est l'approche par délégation et il faut remarquer que certains ouvrages notamment les ouvrages simples sont encore sous gestion communautaire. Les ouvrages délégués sont caractérisés par une redevance à verser à l'administration communale par périodicité en fonction de la localisation des ouvrages.

Le prix de l'eau est fixé dans les contrats des délégataires et varie d'une commune à une autre d'une part ; et en fonction de la source d'énergie (groupe électrogène ou la SBEE) d'autre part.

Certaines communes sont confrontées à de sérieux problèmes de mobilisation des redevances afin d'assurer l'entretien et la maintenance des ouvrages.

2.3.1.2 La délivrance des services par la SONEB

Dans les centres urbains de certaines communes, le réseau de distribution de l'eau de la SONEB est limité au point où même des abonnés désireux ne peuvent pas avoir de branchements à domicile en raison des problèmes de débit (cas de Kérou et dans une moindre mesure de Parakou). Par endroit, les services de la SONEB sont fortement influencés par l'instabilité de l'énergie électrique de la SBEE ou l'absence de groupe électrogène pour assurer leur autonomie.

La faible extension des réseaux fait que les ménages des quartiers périphériques ou des nouveaux quartiers ont très peu de chance de bénéficier des services de la SONEB parce que les réseaux y sont absents et les frais de raccordements sont élevés. Cette situation a conduit au développement des stratégies pro-pauvres dans le cadre du PGUD 2 en 2007 à travers la mise en place des Bornes Fontaines (BF) mais, ces expériences n'ont pas connu de succès souhaités pour plusieurs raisons : des factures sont restées impayées par les Comités de Développement de Quartier (CDQ) mis en place pour gérer ces BF et on note l'absence d'une stratégie communale pour accompagner les CDQ à bénéficier des conditions nécessaires de branchement social facturé à 330 FCFA /m³ quelle que soit la quantité consommée avec une caution initiale allant de 50.000 F CFA à 60.000 F (Rapport DAE, PNE-B,2014).

2.3.2 Secteur de l'assainissement

La gestion actuelle de ce secteur est relative à la gestion des déchets solides ménagers ; la gestion des eaux usées et pluviales et la gestion des boues de vidange.

La question d'assainissement est un grand défi à relever par les communes. La gestion des déchets constitue de sérieux problèmes car on note une quasi absence des infrastructures de gestion de ces déchets et les espaces publics constituent le réceptacle des déchets et des eaux usées avec la constitution de nombreux dépotoirs sauvages. Mais plusieurs initiatives de construction des décharges, points de regroupement sont prises par certaines communes aujourd'hui pour y remédier même si beaucoup d'efforts restent encore à faire.

En matière de la gestion des eaux usées, moins de 40% des habitations sont dépourvues de puisards. Pour celles qui en possèdent, certains puisards sont connectés aux ouvrages de gestion des eaux pluviales (caniveaux, collecteurs etc.). Ces ouvrages constituent par endroit des réceptacles de déchets solides et ménagers. En résumé, la gestion des eaux usées reste à désirer mais des efforts sont faits par certaines communes (communes de Cotonou, d'Abomey-Calavi, de Parakou, de Kandi, de Natitingou etc.) pour assurer l'entretien des collecteurs (curage des caniveaux) en vue de faciliter une gestion des eaux pluviales.

En ce qui concerne la gestion des boues de vidange qui constitue aujourd'hui, un casse-tête pour les communes par manque d'infrastructures de gestion de ces boues, les communes où des efforts ont été effectués en matière de construction sont caractérisées par un dysfonctionnement de ces infrastructures depuis leur mise en place.

A l'exception des latrines publiques dans les écoles, centres de santé et marchés, les latrines familiales sont en effectif très faible dans les communes.

En plus de la défécation qui se fait à l'air libre derrière les habitations et parfois même dans les interstices remplis d'herbes des habitations pour raison d'une insuffisance de latrines familiales, les boues de vidange rejetées à l'air libre constituent une source de pollution nuisible à la population.

2.4 La réforme de la GIRE et son impact sur les secteurs de l'eau, de l'assainissement de base et de l'hygiène

Le Bénin, s'inscrivant dans un mouvement d'ensemble, a pris une part active dans les grandes réunions au niveau sous régional qui, ont ouvert et balisé le chemin de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE). C'est depuis 1998, que le Bénin a décidé d'opérer une transition pour passer d'un mode de gestion sectorielle et centralisée à une Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), qui seule permettra de faire face à une évolution rapide de la demande aussi bien pour les besoins humains que pour ceux de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'industrie et de l'environnement

Cette approche GIRE est définie par le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) comme un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux.

Dans le cadre de la poursuite du processus de mise en place d'un environnement favorable à la mise en œuvre de la GIRE au Bénin, des efforts ont été enregistrés dans le renforcement du cadre institutionnel de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), en application des dispositions de la loi 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin. Cette nouvelle réforme concerne plusieurs sous-secteurs (eau, assainissement, environnement, etc.) à travers plusieurs institutions (Ministère en charge de l'Agriculture, Ministère de l'Environnement, Ministère en charge de l'eau, Ministère de la santé, etc.) qui devront travailler en synergie afin que les interventions soient plus efficaces et complémentaires pour le bien-être de la population béninoise. Pour l'essentiel, les progrès notés se résument ainsi qu'il suit :

- Au plan juridique : il est noté, l'élaboration de dix (10) avant-projets de textes complémentaires d'application de la loi 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin.
- Au plan de la mise place du cadre institutionnel de la GIRE : il est à retenir que le nouveau cadre institutionnel de la GIRE a été validé avec notamment : i) l'installation officielle du Conseil National de l'Eau suivie de la tenue de trois sessions ordinaires annuelles ; ii) l'abandon de la création de l'agence nationale de l'eau au profit des agences de gestion par bassin. Cette option qui est en cohérence avec la vision de la GIRE est assortie d'une progressivité dans la mise en place des agences (dont la 1^{ère} sera celle du bassin de l'Ouémé) ; iii) la validation des résultats de l'étude relative à l'équilibre économique et financier du Fonds National de l'Eau en création. Des réflexions sont en cours pour la mise en place des comités de bassin par bassin hydrographique (cas du bassin de l'Ouémé) et des comités locaux de l'Eau (CLE).
- Au plan technique : on note : i) l'adoption du Plan d'Action National GIRE (PANGIRE) par le Gouvernement en Conseil des Ministres (janvier 2013) ; ii) la validation du rapport final du Schéma d'Aménagement de Gestion des Eaux du bassin de l'Ouémé et de son programme d'investissement séquentiel (SDAGE-Ouémé/PIS) ; iii) la conduite de l'étude sur le Plan Intégré de Renforcement des Capacités (PIRC) institutionnelle et organisationnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement qui a permis non seulement de faire le diagnostic des acteurs institutionnels du secteur mais également de proposer un nouveau cadre organique pour la DG-Eau.
- Au plan opérationnel : on note la création de l'Institut National de l'Eau (INE/UAC) par l'arrêté N°532/2003/MECESRS/CAB/DC/SGM/CTJ/DGES/R-UAC/SA du 14 octobre 2013 qui, est une institution de formation professionnalisée, de perfectionnement, de recherche et d'appui au développement. Sa mission première consiste à assurer la formation dans les domaines de l'eau et de l'assainissement afin de fournir aux structures de développement et de recherche, des professionnels de haut niveau. Cette institution sera d'une grande importance à la DG-Eau dans le cadre de la mise en œuvre du PANGIRE. Il s'en est suivi la signature d'un protocole de collaboration entre l'Institut National de l'Eau (INE) et la DG-Eau. Une telle collaboration permettra entre autres, de former les cadres et d'assurer la plateforme de gestion intégrée des données relatives au climat, à l'eau et à l'assainissement.

Chapitre 3: La gouvernance locale et le processus de décentralisation

L'expérience de divers pays du monde montre qu'il est possible d'augmenter l'efficacité et l'attractivité de l'administration publique à travers la décentralisation des pouvoirs de l'État au profit des collectivités locales et la déconcentration de la prise des décisions aux niveaux inférieurs. Ce changement systémique requiert la mise en place de nouveaux mécanismes régissant les rapports entre les diverses institutions en ce qui concerne les compétences et attributions, le financement mais également la mise en place d'un nouveau système de contrôle. La décentralisation est généralement définie comme un système d'organisation des structures de l'État transférant les pouvoirs de décisions et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux généralement élus et ayant une personnalité morale et des ressources financières propres.

En pratique, la décentralisation ne peut réussir qu'à travers un réel transfert des compétences dans divers domaines et la mise en place des moyens financiers et humains associés. L'objectif de la décentralisation est d'accroître la participation populaire à la prise de décision locale et d'améliorer la redevabilité et l'efficacité du gouvernement dans la prestation des services. Dans la mesure où les gouvernements locaux travaillent plus étroitement avec les citoyens au quotidien, ils sont bien mieux placés pour identifier les besoins et les exigences des communautés. Ainsi, la décentralisation pourrait être une étape préliminaire pour la mise en œuvre durable de la gestion de l'eau et de l'assainissement au niveau local. Logiquement, si la gestion des ressources et les prérogatives qui l'accompagnent, étaient décentralisées, il serait alors possible pour les autorités locales de décider des solutions les plus durables pour leurs régions.

3.1 Le cadre légal de la décentralisation et ses implications pour le secteur de l'eau et de l'assainissement

Au cours des dernières années, plusieurs États africains ont initié des processus de décentralisation politique et administrative visant à rapprocher l'administration de l'administré et à promouvoir le développement à la base. Le Bénin fut l'un des premiers pays ouest africains à s'engager dans la dynamique des stratégies de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation politique de ses structures administratives. Ce processus a débuté après la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue à Cotonou en février 1990. La Conférence avait alors insisté sur la nécessité d'une Réforme de l'Administration Territoriale (RAT).

Le cadre de la décentralisation avait été défini dans les articles 150, 151, 152 et 153 de la nouvelle Constitution du pays approuvée le 11 décembre 1990. En effet, l'article 150 de la constitution déclare que "les collectivités territoriales de la république du Bénin sont créées par la loi et qu'elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi". Dès lors, l'État central devra se confiner à sa fonction de tutelle et de garant du développement harmonieux des collectivités territoriales.

Outre la Constitution, le cadre juridique et institutionnel relatif à la décentralisation inclut également les lois suivantes :

- La Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale du Bénin ;
- La Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

- La Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin ;
- La Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- La Loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- La Loi n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;
- La Loi n°2009-17 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin.

Le corpus légal de la réforme de l'administration territoriale comprend aussi plus de trente décrets d'application. A ceux-ci, s'ajoutent des textes spécifiques relatifs aux politiques et stratégies sectorielles.

3.1.2 La décentralisation et la déconcentration

La réforme a apporté de nombreux changements dans la structure administrative du Bénin. Le premier principe était la distinction entre la décentralisation et la déconcentration. La déconcentration aussi nommée décentration administrative est un processus d'aménagement du territoire qui a pour but de rapprocher l'administration centrale du niveau local à travers le transfert de certaines compétences spécifiques, alors que le pouvoir reste exercé par un agent de l'État nommé et soumis au contrôle hiérarchique de ce dernier.

Au Bénin, il y a eu création de 12 départements qui sont des circonscriptions administratives et incarnent le niveau de déconcentration. Ces départements ne jouissent ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière. Les départements sont administrés par un représentant du gouvernement central, un préfet, qui est hiérarchiquement subordonné au ministre chargé de l'administration territoriale. Le préfet exerce une tutelle sur les collectivités territoriales.

Au niveau du département, le conseil départemental de concertation et de coordination a été institué avec entre autres missions, de délibérer quant aux mesures de protection de l'environnement ; également, le conseil doit être obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel.

Les communes, aussi nommées collectivités décentralisées, sont les seuls acteurs qui incarnent réellement la décentralisation.

3.1.3 Les compétences des communes

En Janvier 1999, la Loi n°97-029 a transféré les compétences du centre vers les 77 communes. La réforme avait distingué deux catégories de communes : les communes ordinaires au nombre de 74 (communes de droit commun) et les communes à statut particulier au titre de l'article 4 de la loi n°98-005, à savoir les trois principales villes : Cotonou, Parakou et Porto-Novo.

Les communes sont fondées sur le principe de libre administration et des compétences limitées en vertu du droit (compétence d'attribution). Chaque commune connaît des degrés variables de compétences.

Théoriquement, les compétences des communes béninoises énumérées dans les articles 82 à 107 de la loi n°97-028 couvrent une large gamme de domaines, allant de l'école primaire au développement économique, sans oublier les infrastructures de transport, l'environnement (hygiène), la santé, les services sociaux, le tourisme ou la sécurité. Les communes à statut particulier ont quant à elles des compétences spécifiques conformément

à l'article 19 de la loi n°98-005, outre les compétences déjà prévues dans la n°97-028 et ce dans des domaines particuliers, à savoir :

- L'enseignement et la formation professionnelle ;
- Le transport et la circulation ;
- La sécurité ;
- La communication.

Les compétences qui ont été transférées aux collectivités locales dans le domaine de l'environnement, l'hygiène et la salubrité sont les suivantes :

- Fourniture et distribution d'eau potable, collecte et le traitement des déchets autres qu'industriels, réseaux d'assainissement, protection contre les inondations, délimitation des zones non habitables,
- Création et entretien des espaces verts, protection des forêts et de la biodiversité, des nappes phréatiques;
- Avis sur l'aménagement de sites miniers se trouvant sur le territoire communal, lutte contre les épidémies, épizooties et endémies et la police de l'assainissement individuel.

Par ailleurs, le préfet en tant qu'autorité de tutelle, est appelé à exercer un contrôle sur les prérogatives des communes. En effet, afin qu'il puisse coordonner les différentes activités gouvernementales au niveau territorial, la loi l'autorise à contrôler et à approuver les décisions et les actions du conseil communal. Il dispose du pouvoir de suspendre, d'annuler ou de remplacer les décisions du conseil.

Les communes quant à elles, disposent également de compétences déléguées par l'État. L'exercice des compétences déléguées relève du contrôle hiérarchique en raison du fait qu'il s'agit de compétences appartenant à l'État originellement et confiées au maire. Il en est ainsi pour : a) l'état civil, b) la sécurité, la défense nationale et la défense civile, l'organisation des élections intra communales.

Contrairement aux départements, les communes sont régies par un gouvernement local élu directement par les habitants. Elles disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour cette raison, la commune dispose d'un budget autonome voté par le conseil communal. Ceci n'empêche pas l'État de continuer à soutenir les collectivités locales en ressources humaines, matérielles et financières.

3.1.4 La division administrative des communes

La commune est divisée en unités administratives locales qui prennent la dénomination d'arrondissements, villages ou quartiers de villes. Ce sont des unités administratives locales dépourvues de personnalité morale et d'autonomie financière, dotées d'organes infra communaux.

Les organes de la commune sont le conseil communal et le maire. Le conseil communal est l'organe délibérant de la commune réuni en session ordinaire ou extraordinaire. Le nombre de conseillers varie de 9 membres (minimum) dans les communes qui comptent jusqu'à 30 000 habitants, à 49 membres pour celles qui ont plus de 600 000 habitants. Le maire est le premier responsable de la commune ainsi que son organe exécutif. Il est aussi le chef de l'administration communale. Le conseil et le maire sont élus au suffrage universel direct.

La tutelle administrative comprend deux aspects essentiels : d'une part le contrôle de la légalité des actes du maire, des décisions du conseil communal, du budget communal et d'autre part, l'assistance-conseil aux communes.

3.1.5 La coopération intercommunale

Les communes peuvent s'associer librement en vue de gérer ensemble des activités ou des services publics dans divers domaines comme le développement local, l'urbanisme, l'environnement, l'hygiène et la salubrité ou la coopération décentralisée. La raison d'être de la coopération intercommunale ou l'intercommunalité est d'assurer la viabilité économique des communes qui ne peuvent pas amorcer toutes seules leur développement.

La coopération intercommunale est classée en trois catégories : a) la communauté de communes, b) la communauté urbaine, c) la communauté d'agglomération. Le conseil de communauté et le président, sont établis comme des organes de gestion de l'intercommunalité.

Au Bénin, l'intercommunalité jouit d'une fonction importante. Plusieurs communes ont déjà appliqué les dispositions de la loi n°97-029 dans le cadre de projets de développement, de préservation de l'environnement ou de gestion de services collectifs. Par exemple les communes de Cotonou et de Porto Novo ont engagé des actions communes pour le traitement des boues de vidange. Les communes de Cotonou, d'Abomey-Calavi et de Ouidah coopèrent pour le stockage et le traitement des déchets.

3.1.6 Le développement local et la démocratie à la base

Le processus de décentralisation conduit à un renforcement de la démocratie à la base et aussi à la création de conditions efficaces d'un développement équilibré de toutes les localités du pays, autrement dit, au développement local. Le développement local est défini comme une volonté politique des différents acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. Il répond à trois enjeux principaux : a) répondre aux besoins des populations qui ont dorénavant une position active et responsable, b) assurer un développement économique et social à l'échelle du territoire et c) inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans des actions de proximité.

L'articulation entre développement local et décentralisation pourrait se traduire par :

- la mise en place de systèmes d'information et d'aide à la décision pérennes et spécifiques aux services des élus et des autres acteurs des territoires;
- le renforcement des capacités des collectivités territoriales à exercer leurs différents mandats et compétences transférées;
- la mise en place de fonds d'investissements au niveau national ou régional;
- l'articulation entre les approches sectorielles et les processus de développement territorial.

Des dispositions légales relatives à la démocratie à la base sont évoquées dans la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 ainsi que dans le décret n° 2001-414 du 15 Octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal. En effet, il est clairement mentionné, que "la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales".

3.1.7 Implication de la décentralisation sur le secteur de l'eau et l'assainissement

Au Bénin, le nouveau dispositif législatif mettant en place la décentralisation a également touché le secteur de l'eau et l'assainissement. Un certain nombre de dispositions légales attribuent aux communes des prérogatives assez importantes en la matière, aussi bien en ce qui concerne la préservation des ressources, qu'au niveau de la gestion des services de l'eau.

En effet, l'article 90 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin attribue à la commune la charge de réaliser les infrastructures hydrauliques. Par ailleurs, les articles 93 et 95, sont particulièrement importants du fait qu'ils instaurent la responsabilité des communes pour la gestion de l'eau potable, la gestion des réseaux publics d'évacuation des eaux usées, ainsi que la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière de prospection et de distribution d'eau potable et d'assainissement privé des eaux usées. Elle est aussi appelée à élaborer la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et à initier toute mesure de nature à en favoriser la promotion.

L'article 94 quant à lui, attribue à la commune la responsabilité de veiller à la protection des ressources hydrauliques et des nappes phréatiques et de contribuer à leur meilleure utilisation. Elle est aussi appelée à prendre en considération la protection des nappes phréatiques et des cours d'eau lorsqu'elle est appelée à donner son avis sur la création de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, et ce conformément à l'article 96 de la même loi.

3.2 Les constats tirés après une décennie du processus de décentralisation

Des efforts importants ont été menés lors de cette première décennie du processus de décentralisation. En plus du développement de la législation qui encadre la décentralisation, il faut noter comme principal acquis de ce processus :

- l'avènement des communes depuis 2003 (élections communales 2003 et 2008);
- la création du Ministère en charge de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration de l'aménagement du territoire (MDGLAAT) en 2007, qui est en charge d'assurer l'administration des circonscriptions administratives et la tutelle des collectivités territoriales décentralisées, de mettre en œuvre la politique de décentralisation du gouvernement et celle d'aménagement du territoire, ainsi que de promouvoir la bonne gouvernance local ;
- la création de l'Association Nationale des Communes du Bénin en 2003, qui défend les intérêts de 77 communes béninoises et est devenu un partenaire incontournable de l'Etat central, des services déconcentrés, des PTF et de la société civile ;
- la production par chaque commune d'un Plan de Développement Communal (PDC), réalisé de manière inclusive et concertée avec la population et qui permet aux communes de s'administrer librement sur un horizon de 5 ans, en matérialisant leurs projets à travers un Plan Annuel d'Investissement (PAI) ;
- la mise en place d'un mécanisme unique de financement des communes (FADeC)¹³ en 2008 ;
- la création du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) en 2011, qui assure des curriculums de formation orientés vers l'animation de l'administration locale.

¹³ Voir Sous-chapitre 3.4

Toutefois, l'analyse du processus de décentralisation et de déconcentration montre une situation contrastée :

- Le législateur a bien défini les transferts de compétences aux collectivités territoriales dans le cadre des lois sur la décentralisation, mais les différentes administrations centrales sont toujours réticentes à concrétiser ces transferts. Les transferts des ressources financières n'ont jamais dépassé les 5% du Budget Général de l'Etat, alors que l'UEMOA préconise un taux de 15%. Les ressources humaines n'ont pas été transférées, aucune cadre de l'administration centrale n'ayant été mis à disposition des communes, soit par réaffectation, soit par recrutement direct. Et les ressources matérielles sont encore conservées au niveau de l'Etat central.
- On peut constater que la déconcentration a connu certaines avancées, notamment dans les secteurs sociaux ; mais elle a démontré ses limites au niveau de la délégation des crédits et de la qualification des ressources humaines. La marge de manœuvre des services déconcentrés pour les adapter aux spécificités des territoires et aux besoins des communes reste limitée dans la mesure où la gestion des différents programmes sectoriels reste la plupart du temps centralisée.¹⁴ En 2014, les préfetures manquent encore cruellement de moyens, et il n'existe que 6 préfets nommés qui couvrent les 12 départements selon le découpage territorial prévalant à la décentralisation. Ces préfets ne sont, par conséquent, pas en mesure d'assurer leur mission de tutelle auprès des communes.
- L'absence d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration nuit à la fourniture effective aux populations de services de base en quantité et en qualité suffisantes.

Il a également été constaté que le processus de décentralisation était freiné du fait de la mauvaise gouvernance caractérisée par les facteurs suivants :

- une politisation excessive de la gestion communale, les propositions des élus étant régulièrement rejetées par esprit de contradiction et indépendamment de leur qualité ;
- la faible capacité managériale des élus et cadres communaux;
- la faible participation des populations aux affaires publiques;
- l'analphabétisme et la non appropriation des défis et enjeux de la décentralisation : ainsi beaucoup de citoyens pensent que du moment qu'un maire est élu, il a le pouvoir et la capacité financière de réaliser le PDC sans nécessité d'une contribution fiscale de leur part;
- la faiblesse des ressources propres et les transferts financiers toujours insuffisants de la part de l'Etat central;
- l'absence d'une organisation de plaidoyer et de lobbying à la base;
- l'absence de perspectives économiques dans les actions communales, notamment pour développer les fonds propres communaux, les partenariats publics-privés et les synergies par l'intercommunalité.

Pour répondre à l'ensemble de ces constats, la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été élaborée et approuvée en décembre 2009 en Conseil des ministres. C'est une politique transversale et intersectorielle destinée à faciliter l'atteinte des objectifs de développement faisant du territoire un levier de développement. Elle a mis

¹⁴ En moyenne, 80% des dépenses s'opèrent au niveau central (Public Expenditure Review, Decentralisation and Public Services, World Bank, Dec. 2010, chapter 2.7)

en place une gouvernance territoriale efficiente à travers la fourniture de services de base et le développement à la base. La PONADEC assure une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire. En septembre 2014, la PONADEC se trouve toutefois à sa 1^{ère} phase alors que la deuxième phase devrait être initiée.

La mise en œuvre de la PONADEC s'appuie sur la mise en place de deux outils : le Plan de Déconcentration Décentralisation (PA2D) et le Plan départemental de développement intersectoriel (PDDI).

Il est prévu que les Ministères responsables des cinq secteurs pilotes de la décentralisation aux communes (éducation, agriculture, santé, eau et énergie) produisent des PA2D visant à réformer la structure ministérielle pour l'adapter au contexte institutionnel. Ce type de plan est en retard dans tous les ministères. La mise en œuvre de ces plans entraîne des réticences au sein des administrations centrales. Pour l'éducation de base par exemple, il ressort des études que la mise en œuvre entraînera la suppression de dix directions. Le plan du Ministère de la Santé est en cours. Le Ministère en charge de l'énergie et de l'eau ne démontre jusque-là pas beaucoup d'engouement à procéder à cet exercice.

De son côté, l'ANCB s'est investie depuis 2013 dans un plaidoyer à l'assemblée nationale pour que les communes soient entendues au niveau la commission nationale des finances. En collaboration avec la Direction générale du budget, les représentants de l'ANCB passent en revue les nomenclatures budgétaires et les dotations des communes de projets de budget ministériel, afin de s'assurer de l'affectation effective des ressources aux communes. En cas de non-respect du processus, l'ANCB fait pression pour que les projets de budgets soient renvoyés aux ministères réticents.

Le plan départemental de développement intersectoriel (PDDI) est le mécanisme qui prévoit la déconcentration budgétaire. La loi des finances doit encore prévoir des comptes budgétaires au niveau de la préfecture, puisqu'en l'état, les préfets se voient forcés de passer par l'Etat central pour engager toute dépense, fût-elle bénigne.¹⁵ Ce plan permet d'affirmer l'autorité de la préfecture sur les services déconcentrés. Trois préfectures ont amorcé le processus : Mono-Couffo (réalisé), Zou-Colline (en cours), Borgou-Alibori (en cours). Les documents seront validés en Conseil des ministres et nécessiteront ensuite une forte volonté politique pour leur mise en œuvre. Certains experts craignent que si le processus de déconcentration ne bénéficie pas d'un appui important immédiat, il sera difficile à l'Etat du Bénin de rattraper son retard en vue d'exercer son rôle de tutelle auprès des communes.

En conclusion, il reste encore de nombreux défis à relever pour aboutir au processus de décentralisation et déconcentration de l'Etat du Bénin qui se doit de faire figure de pionnier en assurant la présidence de la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL) de l'Union Africaine pour les trois prochaines années. En premier lieu, il est urgent de faire respecter le calendrier des élections locales. La deuxième mandature devait s'achever en 2013, ce qui entraîne une prolongation problématique des mandats des élus locaux. La tenue et la validation d'un atelier national de bilan de la décennie du processus de la décentralisation avant la fin l'année devraient faciliter le passage à l'organisation des prochaines élections communales. Le gouvernement devra par ailleurs trouver des réponses au départ massif à la retraite des cadres de l'administration centrale en 2016, qui est lié au gel de l'embauche dans la fonction publique qui a eu cours de 1986 à 1996. La position institutionnelle du MDGLAAT est également discutée en rapport à la pertinence de conserver à terme ce ministère ou de l'intégrer au Ministère du

¹⁵ Certains préfets se voient ainsi obligés de demander l'appui de maires pour assurer leurs moyens de transports et de communication, ce qui nuit directement à leur autorité de tutelle.

développement. Les limites pratiques des textes de la décentralisation seraient, en outre, à revoir pour améliorer l'administration des territoires. Un projet de loi en cours d'élaboration vise à porter à 90, le nombre des communes au Bénin,¹⁶ à 49, le nombre de départements et la création de 6 régions. Finalement, il est nécessaire d'une part de respecter les prérogatives des communes, notamment en consultant dûment les autorités locales en cas de réforme de politique sectorielle et d'autre part, d'instaurer le rôle d'assistance-conseil au niveau des départements et non de le conserver au sein des ministères.

3.3 Le processus de décentralisation dans le secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base

Parmi les divers secteurs qui ont fait l'objet d'une décentralisation, ceux de l'eau et de l'hygiène et de l'assainissement de base sont reconnus par les autorités locales comme étant les plus avancés dans le processus. La décentralisation effective s'est faite sous l'impulsion notable des divers programmes de la coopération néerlandaise, très active dans ces secteurs depuis 2004. La politique néerlandaise pour l'appui au développement d'un système d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement visait à contribuer à un accès durable des pauvres qui n'ont actuellement pas accès à une eau de boisson salubre et à un assainissement de base. Ces programmes de coopération ont d'abord mis l'accent sur le renforcement de capacités des services déconcentrés du secteur et la réalisation par ces derniers des ouvrages à travers des crédits délégués. Un calendrier de transferts des ressources envers les communes a progressivement été mis en place, tout en modifiant le rôle de services déconcentrés vers celui l'assistance-conseil. Les autorités communales ont ainsi été formées à leur rôle de maître d'ouvrage. Une série de guides méthodologiques a été produit pour former les responsables communaux dans le secteur de l'eau à la programmation communale, à la fonction d'intermédiation sociale et dans le secteur l'hygiène et de l'assainissement de base à l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'hygiène et d'assainissement communal.¹⁷

Au niveau du secteur de l'eau, le transfert des ressources financières du PPEA 2 a débuté par les fonds dédiés à l'intermédiation sociale avant ceux dédiés à la réalisation d'ouvrage simple (FPM). Les fonds sont actuellement transférés à 50% en ce qui concerne les ouvrages complexes (AEV) pour une phase d'expérimentation. En 2015, la totalité des fonds destinés à la réalisation des ouvrages complexes seront transférés aux communes.

Au niveau du sous-secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base (HAB), les transferts des ressources financières aux communes ont été entièrement opéré en matière de construction de latrines institutionnelles. La Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (direction prévalant avec la DNSP) avait en 2010 produit un plan de transfert des compétences aux communes en trois objectifs visant i) le renforcement des aptitudes et connaissances des communes pour la maîtrise d'ouvrage en HAB, ii) l'amélioration de la performance des communes en matière de mobilisation et de gestion des ressources pour l'HAB et iii) la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire favorable à une gestion optimale du sous-secteur de l'HAB dans le contexte de la décentralisation. En 2013, la DNSP a produit un chronogramme en étapes et par acteurs institutionnels pour améliorer la mise en œuvre du plan d'action du transfert des compétences. Le document passe en revue l'implication de chaque acteur dans les six fonctions majeures du sous-secteur HAB que sont : i) la conception/formulation ; ii) le financement du secteur ; iii) la gestion des besoins ; iv) la réalisation travaux ; v) l'exploitation et suivi des ouvrages ; et vi) le suivi-évaluation et le système d'information.

¹⁶ Cette réforme transformerait certains grands arrondissements en commune à part entière.

¹⁷ Voir section 6.1.1 Non-discrimination

L'Ambassade des Pays-Bas demeure à ce jour l'unique PTF a transféré des ressources financières aux communes en abondant le FADeC pour le secteur.

Tableau 5 : **Transferts des ressources financières aux communes par l'Etat dans les secteurs eau et assainissement (en francs CFA) :**

	MERPMEDER (eau)	Ministère de la Santé
2009	-	-
2010	754 576 062	1 038 000 000
2011	961 893 400	1 221 000 000
2012	219 526 450	1 107 000 000
2013	698 925 000	1 533 000 000
Total	2 634 920 912	4 899 000 000

(Source : CONAFIL)

Même si les efforts ont été remarquables au cours de ces dernières années dans les secteurs eau et assainissement, un certain nombre de défis se pose encore en vue de l'aboutissement du processus de décentralisation. Le transfert des ressources aux communes n'est pas encore total et s'opère encore dans une logique didactique pour appuyer les communes à assurer leur rôle de maître d'ouvrage. Certains grands programmes sont toujours mis en œuvre par les ministères sectoriels et une grande partie des ressources est donc détenue par les ministères. Cela ne permet pas aux communes de mener leur politique à bout. Il y a nécessité de renforcer les capacités des communes pour améliorer notamment leur taux de consommation des fonds. Comme nous l'aborderons plus tard dans ce rapport, le manque de synergie entre la DG Eau et la SONEB créé des problèmes au niveau de la desserte des populations vivant en zones périurbaines, et les cadres de concertation des acteurs du secteur qui prévoit notamment d'instaurer le dialogue entre les communes et la SONEB ne sont pas fonctionnels.

3.4 Le financement des communes et le FADeC

Pour assumer leurs prérogatives en matière de service public, les communes disposent principalement de trois types de sources de financement :

- Les ressources propres mobilisées sur le territoire de la commune (recette fiscale communale) ;
- Les ressources de transfert provenant de l'Etat et des PTF ;
- Les autres formes de ressources (emprunts, dons, etc.) .

De ces trois sources, le transfert de ressources exogènes constitue l'apport majoritaire des communes. Les communes demeurent encore peu outillées pour lever efficacement des impôts et taxes communaux. Bien qu'elles soient en mesure de recourir à l'investissement privé et à des emprunts, ce mode de ressource ne fonctionne pas en pratique car le faible niveau des ressources propres des communes est limitatif et la garantie de l'Etat central n'est pas déterminante, lui-même ayant un niveau élevé d'endettement. Le fonctionnement financier des communes repose ainsi sur les apports directs de leurs partenaires ainsi que sur des ressources d'Etat qui s'opère à travers le FADeC.

Fond d'appui au développement des communes (FADeC)

Ce mécanisme a été créé en 2008 par le décret n°2008-276 portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation pour organiser le transfert des ressources aux communes. Le décret prévoit que le FADeC ait pour objet de :

- mobiliser les ressources destinées au développement des communes et des structures intercommunales ;
- transférer les ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences ;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement.

Cinq principes guident l'opérationnalisation du FADeC :

1. la prévisibilité des affectations ;
2. la rapidité d'accès ;
3. la traçabilité des fonds et le contrôle de leur utilisation ;
4. la prise en compte de la performance des communes ;
5. l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale.

Le FADeC est piloté par la Commission nationale des finances locales (CONAFIL) créée en 2002 mais dont la mission a été revue à cet effet parallèlement à la création du FADeC en 2008 par le décret n°2008-274. La CONAFIL est une structure paritaire Etat-Communes composée de 18 membres, dont 9 élus locaux, et doté d'un organe exécutif qui est le secrétariat permanent de la CONAFIL. La CONAFIL a pour mission essentielle d'orienter et de mettre en œuvre la politique et la stratégie du Gouvernement en matière de finances locales et de façon spécifique, de piloter et d'administrer le FADeC.

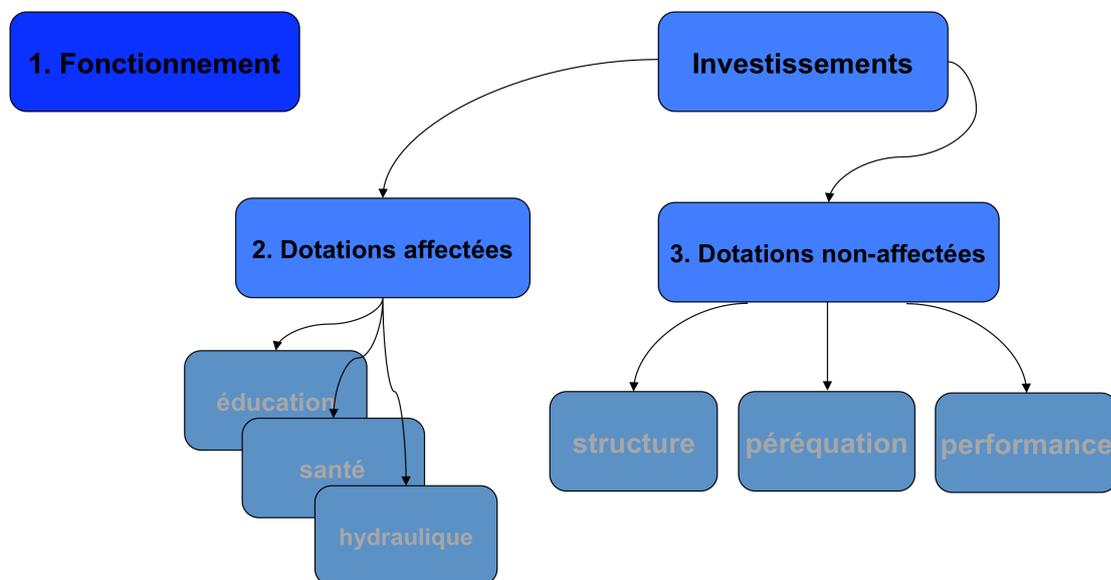
La CONAFIL est compétente pour:

- proposer les orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales ;
- examiner et adopter les modalités d'octroi, les mécanismes et les critères de calcul ainsi que les montants des dotations du fonds aux communes.
- proposer les montants des dotations de fonctionnement et d'investissement aux communes ;
- élaborer un rapport annuel sur la situation des communes et sur les évolutions indispensables ;
- réaliser des études sur le financement local ;
- définir les orientations ainsi que les perspectives de développement du FADeC ;
- déterminer les modalités de mobilisation des ressources du fonds ;
- organiser le suivi-évaluation des performances et le contrôle du FADeC ;
- assurer le bon fonctionnement du FADeC, notamment veiller à la mise à disposition rapide des fonds qui sont alloués aux communes.

Le FADeC est matérialisé par des lignes budgétaires inscrites au budget de l'Etat visant à financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement au niveau des communes. Il est abondé par les ressources nationales et les ressources extérieures mises à disposition par les PTF.

Trois catégories de dotations sont ainsi prévues par le FADeC :

1. Les dotations de fonctionnement
2. Les dotations d'investissement affectées
3. Les dotations d'investissement non-affectées



- 1) Les dotations de fonctionnement sont constituées des anciennes subventions que l'Etat transférait aux communes sans critère de répartition spécifique. Il s'agit des subventions aux charges salariales (9.8%) et des subventions de substitution à la taxe civique (19.2%).
- 2) Les dotations d'investissement affectées concernent les secteurs publics dont les compétences ont été transférées aux communes. Les dotations sont transmises en vue de la mise en œuvre des politiques nationales en collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'Etat. Ces dotations doivent être inscrites dans les budgets des Ministères concernés.
- 3) Les dotations d'investissement non-affectées sont transférées aux communes dans le but de financer des dépenses publiques selon leurs priorités, qui doivent toutefois respecter leur plan de développement communal (PDC) et leur plan annuel d'investissement (PAI), la liste des dépenses inéligibles du FADeC, les procédures de passation de marchés publics et les procédures comptables. Ces dotations se composent elles-mêmes en trois catégories :
 - Une dotation fixe de structure ;
 - Une dotation de péréquation basée sur la population, l'indice de pauvreté et la superficie des communes ;
 - Une dotation de performance pour laquelle les autorités municipales sont évaluées en matière de fonctionnement des organes communaux, de fonctionnement de l'administration locale et de finances locales. Une mauvaise évaluation entraîne une diminution de la dotation de la commune concernée l'année suivante.

Il faut noter que l'appui de la coopération décentralisée n'est pas pris en compte dans le cadre du processus de péréquation entre communes. Les communes ont toutefois l'obligation de mentionner les contributions financières « hors FADeC » qu'elles touchent, y compris celles de la coopération décentralisée.

Le tableau 6 indique le poids respectif par critère des dotations d'investissement non affecté adopté par la CONAFIL au cours de la 1ère session ordinaire de 2014.

Tableau 6 : Critères de dotation des investissements non affectés par la CONAFIL

Dotations investissements non affectées	POIDS
Dotation fixe par commune	14% (30 mio CFA)
Dotation variable	86% répartis comme suit:
Population	34%
Pauvreté	34%
Superficie	15%
Performance	17%

(Source : CONAFIL)

Le FADeC est doté d'un mécanisme de contrôle qui vise à :

- Vérifier dans toutes les communes la bonne utilisation des fonds FADeC par les Maires et leur bonne gestion par les receveurs-percepteurs ;
- Recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances des communes ;
- Faire respecter, par chaque acteur, les normes et procédures en vigueur.

Les missions de contrôle sont exécutées par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale des Affaires Administratives, voire des auditeurs externes. En cas de faute avérée, les sanctions suivantes sont prévues :

- Poursuites judiciaires des personnes mises en cause selon les lois en vigueur ;
- En cas de non-respect des procédures, la CONAFIL peut décider de suspendre ou réduire la prochaine dotation ;
- En cas de détournement de fonds, la CONAFIL peut exiger le remboursement par le mise en cause.

Commentaires et critiques

Le FADeC est présenté comme figurant parmi les meilleurs acquis du processus de décentralisation. De 2010 à 2014, les fonds transitant par ce mécanisme sont passés d'un montant de 410 millions FCFA à 20 milliards FCFA. En 2012, près de 1000 réalisations ont été faites sur fond FADeC. Grâce à l'entrée en jeu des communes dans leur rôle de maître d'ouvrage, le rythme de consommation des fonds et des réalisations d'ouvrage s'est accéléré comparativement à la période où ces tâches étaient centralisées au niveau des autorités nationales. Selon la CONAFIL, le taux de consommation des fonds transférés aux communes est actuellement de 80% et celui de réception des infrastructures est également à 80%. En outre, la fonction de péréquation financière du FADeC a permis d'harmoniser le niveau de toutes les communes grâce aux fonds mobilisés à travers ce pot commun. Cela a notamment permis à certaines communes de ne plus avoir de budget déficitaire.

En ce qui concerne les contrôles des dépenses, la CONAFIL relève qu'il n'y a pas eu à ce jour de graves manquements ayant entraîné une sanction judiciaire pour une commune. En revanche, il est fréquent que des communes soient sanctionnées par une diminution de dotations dans le cadre de l'évaluation des performances. Les problèmes de performance ont souvent trait au non-respect des règles comptables, certaines communes manquant de discipline dans la tenue à jour de leur registre auxiliaire FADeC, au niveau de l'enregistrement et de l'archivage de leurs pièces comptables. L'autre problème fréquent est le non respect des procédures de passation de marchés, bien qu'il soit en voie d'amélioration. Il y a eu quelques cas de dépenses illégitimes de dotations d'investissement non-affectées, mais la plupart ont eu lieu lors du lancement du FADeC. Un travail de révision du manuel de procédures du FADeC est actuellement en cours afin d'améliorer notamment la prévisibilité des fautes et sanctions de gouvernance qui doit donner lieu à une typologie des fautes redondantes ou récurrentes.

Du point de vue des autorités communales, le FADeC est indéniablement perçu comme un acquis positif du processus de décentralisation. L'ANCB souhaite que les PTF poursuivent leur travail sur cet outil et soulève à ce titre la nécessité de restreindre la part des dépenses prises sur les ressources FADeC par l'Etat pour le fonctionnement de la structure (tel que pour la création d'une école de formation, des guichets institutionnels) qui sont opérées au détriment du transfert des fonds aux communes, et ce afin que les PTF ne se désengagent pas. Il existe, en outre, une volonté de revoir ce mécanisme qui pose problème sur certains points.

Certains maires sont insatisfaits par le fait que le règlement de la dotation d'investissement non-affectée ne permette pas d'assurer la réparation et la pérennisation des infrastructures, ni n'autorise à investir dans des véhicules ou des études de faisabilité. Dans un contexte où les fonds propres des communes sont très limités, les autorités communales sont dépendantes des ressources exogènes pour assurer leur fonctionnement de base.

Il est nécessaire, par ailleurs, de renforcer l'efficacité des transferts de fonds. Le transfert effectif des fonds peut se faire avec du retard, ce qui fragilise l'autorité des maires qui annoncent des projets publics en lien avec ce fond, voire qui contractent déjà une entreprise pour initier des travaux. Avec le retard des fonds, la population pense que le maire détourne ceux-ci. Cela cause aussi des problèmes avec les délais impartis de consommation des fonds. Les écritures budgétaires communales devant cesser en novembre, les maires doivent reporter les dépenses concernant les fonds qui arrivent par la suite.

Le FADeC connaît, en outre, de problèmes de fonctionnement lié aux procédures propres aux PTF qui ralentit le mécanisme. L'abondement du FADeC n'est pas toujours régulier, d'autant plus que certains PTF attendent de voir la part du transfert effectif de l'Etat aux communes avant d'engager leurs fonds. Certains maires sont ainsi d'avis qu'il est nécessaire d'aller vers un renforcement du rôle institutionnel du FADeC qui oblige les PTF à abonder le mécanisme en laissant de côté leurs zones d'intervention afin de pouvoir travailler sur le plan national. La CONAFIL a, du reste, relevé que certaines zones sont laissées pour compte par les PTF, tels que les départements de l'Ouémé et du Plateau.

Même si la CONAFIL n'a, en l'état, aucun rôle assigné par rapport à la coopération décentralisée, il peut être intéressant, dès lors, de construire sur sa position de superviseur de l'harmonisation des ressources dédiées aux communes dans le cadre d'une stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de base.

Chapitre 4: Coopération décentralisée et internationale dans le secteur d'eau et l'assainissement

La coopération décentralisée, telle que définie par la Commission Européenne (CE), "est la coopération au développement entre les collectivités locales d'Europe et des autorités locales des pays partenaires". Cette définition est un peu étroite, car elle exclut le rôle des autorités régionales et des entités para-étatiques dans la coopération internationale. En outre, il existe des formes de coopération locale-locale qui ont un effet favorable sur ces autorités dans l'accomplissement de leur rôle de gestionnaires de service public. Cette coopération pourrait inclure les subventions octroyées par des municipalités du Nord au profit des ONG qui travaillent à améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement, ou certaines formes de partenariats entre opérateurs de l'eau de divers pays. C'est d'ailleurs dans ce sens que va la définition retenue par l'Etat du Bénin, comme nous le verrons dans ce chapitre.

La coopération multilatérale et bilatérale existe déjà depuis plus de cinq décennies. Au cours de la dernière décennie, ces deux sources de financement et de renforcement des capacités ont été affectées par la crise financière mondiale avec subséquemment la réduction des allocations d'aide pour le développement. Toutefois, pendant que le volume total des dépenses de développement a continué d'augmenter, les sources de financement et la coopération sont devenues plus diffuses et localisées. Les politiques de développement ont de plus en plus accordé d'attention au rôle très utile que les autorités locales peuvent jouer en faveur du développement, grâce entre autres à leur proximité avec les citoyens, à leur connaissance pratique en matière de prestation de services et plus généralement au potentiel de participation citoyenne que contient la gouvernance locale.

Dans la recherche des moyens d'assurer la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement, la coopération décentralisée dispose d'un potentiel encore relativement sous-exploité. Développée méthodiquement, la coopération décentralisée peut contribuer de manière substantielle à l'aide multilatérale et bilatérale déjà existante au sein des pays d'engagement. Il est donc important de donner un aperçu des formes existantes de coopération dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et de fournir le contexte dans lequel la coopération décentralisée peut jouer un rôle.

4.1 Les enjeux de l'harmonisation de la coopération internationale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

Au Bénin, des initiatives en faveur de la coordination, l'harmonisation et l'alignement du soutien des différents bailleurs pour le secteur avaient été initiées dans les années 1990, en lien avec le programme PADEAR¹⁸ lancé en 1993 par la Banque Mondiale et la DANIDA, qui visait à appuyer la Direction de l'hydraulique à développer la première stratégie d'alimentation en eau potable. En 1996, la coopération allemande avait également rejoint le PADEAR. La coopération néerlandaise s'est engagée au Bénin en 2004 en s'alignant sur les politiques sectorielles et en harmonisant ses actions avec les autres bailleurs dès le début. Après un premier programme PADSEA,¹⁹ la coopération néerlandaise a lancé son programme PPEA,²⁰ qui a connu une première phase de 2007 à 2012 et se trouve actuellement dans sa deuxième phase de 2013 à 2015, avec une prolongation potentielle jusqu'en 2018. Suite au retrait de la DANIDA du Bénin en 2014, la coopération allemande et la coopération néerlandaise demeurent les deux principales agences de coopération

¹⁸ Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural

¹⁹ Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement

²⁰ Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement

bilatérales qui travaillent dans le secteur eau et l'assainissement au Bénin en vue de la mise en œuvre du processus de décentralisation. En novembre 2014, l'Ambassade d'Allemagne transmettra à l'Ambassade des Pays-Bas le rôle de chef de file des PTF.

En vue d'assurer la coordination sectorielle, les autorités, les PTF et les organisations de la société civile du secteur eau et assainissement se réunissent trimestriellement au sein du Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA), présidé par la DG-Eau. Le gouvernement et les PTF évaluent chaque année les performances du secteur en suivant les indicateurs des programmes basés sur des objectifs. Ces résultats sont plus amplement débattus lors de la revue sectorielle annuelle, qui est une occasion pour dresser le bilan de l'année écoulée, aborder les principales problématiques et formuler des recommandations pour l'amélioration du secteur. Par le passé, le GSEA a joué un rôle clé dans le lancement d'initiatives coordonnées, par exemple « l'initiative eau » initiée en 2003, qui visait à fonder un pot commun pour financer les infrastructures d'alimentation en eau potable au profit des populations vivant dans des centres semi-urbains qui n'étaient pas pris en compte dans le plan d'investissement de la SONEB. Toutefois, il n'existe aujourd'hui plus de pots communs alimentés en pratique par plusieurs bailleurs, ce qui témoigne d'un certain revers des défis de l'harmonisation de l'aide.

Plusieurs facteurs sont cités comme étant un obstacle à l'objectif de la coordination des programmes et de l'harmonisation de l'aide. Premièrement, le Gouvernement du Bénin, à l'instar d'autres Etats de la région, pourrait éventuellement exercer une influence plus forte eu égard à son rôle d'orientation des politique du secteur. Le contexte de dépendance aux ressources exogènes ne facilite toutefois pas en pratique le développement d'un leadership des autorités sectorielles. Celles-ci se voient contraintes d'entrer en compétition pour l'obtention de financement. Le Gouvernement n'est, en outre, pas doté d'un Ministère en charge de la coopération qui puisse assurer un rôle de point focal dans la relation entre l'Etat et les PTF. Deuxièmement, les PTF sont soumis eux à l'application de leurs propres procédures qui peuvent occasionner des difficultés de coordination aux autorités sectorielles. L'exigence de visibilité des activités des PTF n'est, en outre, pas forcément compatible avec des initiatives collectives, telle que les pots communs. Enfin, la nécessité du roulement institutionnel des PTF dans la mise en œuvre et l'enchaînement de leurs programmes (budget, ressources humaines) ne laisse souvent pas l'opportunité aux autorités sectorielles de prendre le recul nécessaire pour orienter les objectifs du secteur.

En ce qui concerne le secteur de l'eau, certains PTF accusent le manque d'implication du MERPMEDER dans la progression des dossiers de réforme, et au niveau des éventuels arbitrages à opérer entre la DG-Eau et la SONEB. Le fait que ce ministère cumule la responsabilité de l'énergie et de l'eau constitue une source de préoccupation en matière de GIRE. Les préoccupations liées à la durabilité des ressources hydriques pourraient être sacrifiées en faveur de projets énergétiques.

La coordination de l'aide internationale nécessiterait, par ailleurs, de disposer d'une bonne cartographie des acteurs, de leurs activités et de leur zone d'engagement. Actuellement, la DG-Eau ne dispose pas encore de base de données en la matière, bien qu'elle se trouve dans le processus d'en créer une. Sur l'initiative de l'Ambassade d'Allemagne, une matrice des PTF du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin a été créée et est mise à jour régulièrement dans le cadre du GSEA.²¹ Toutefois, il existe des bailleurs de fonds qui ne figurent pas dans ce document, car ils ne prennent pas part aux activités de coordination. En tant que chef de file, l'Ambassade d'Allemagne a soulevé la nécessité d'appliquer une démarche intégratrice pour préserver la cohérence du secteur, notamment vis-à-vis des

²¹ Voir tableau ci-dessous et Annexes du rapport

nouveaux donateurs qui s'engagent au Bénin, telles que l'Inde et la Chine. Elle a salué, du reste, la participation récente des représentants chinois à des discussions multilatérales sur le secteur.

Enfin, suite à l'introduction en 2000 de l'approche de Budget Programme par Objectifs (BPO) dans le secteur eau et assainissement, la coordination des diverses contributions techniques et financières de la coopération internationale devrait être assurée. Cet outil de gestion permet, en effet, de fixer les objectifs sur un horizon triennal avec des cibles annuelles de résultats en adéquation avec les ressources existantes ; d'unifier les budgets d'investissement et de fonctionnement ; d'assurer la transparence du budget sectoriel et le contrôle de l'exécution budgétaire ; et de mettre en place un dispositif de suivi-évaluation des indicateurs de performance. Depuis son instauration dans la programmation communale, il permet, en outre, de prendre en considération l'ensemble des besoins du secteur dans une démarche ascendante (depuis les localités jusqu'au niveau national).²²

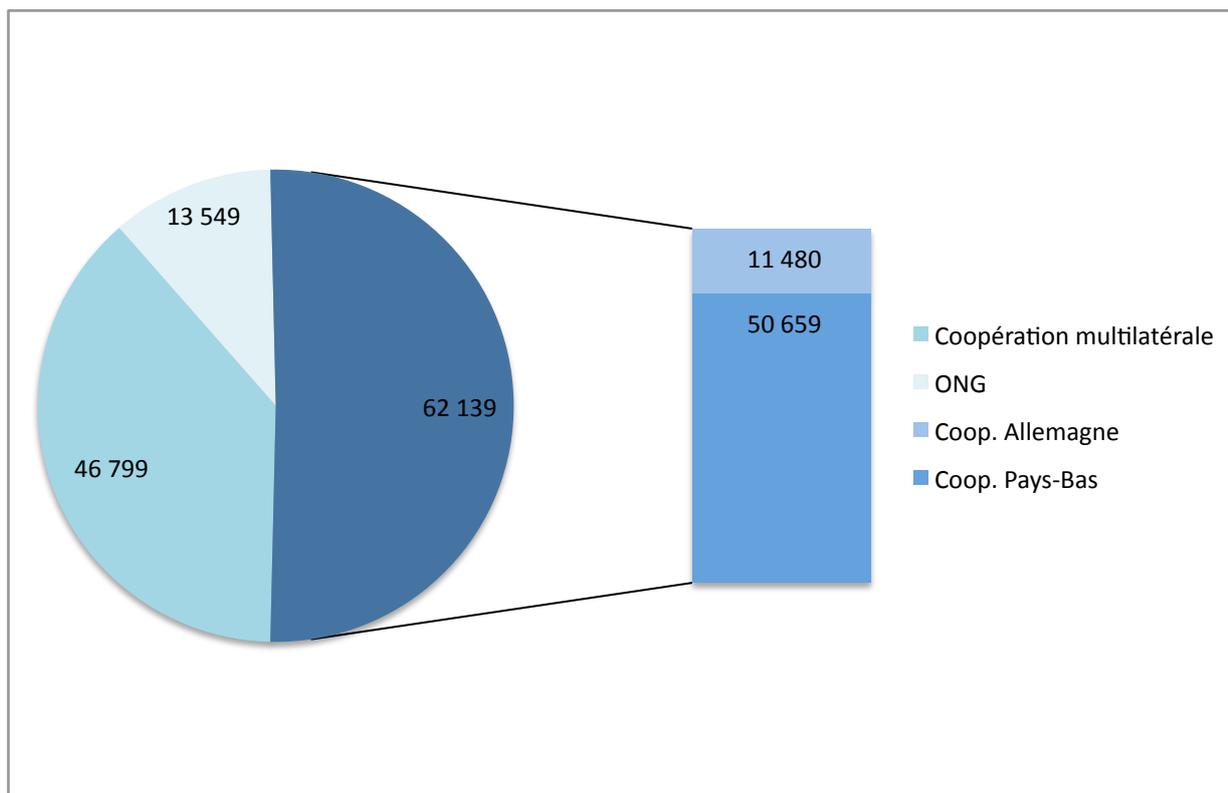
En pratique, il arrive toutefois que des programmes soient lancés en cours d'année sans intégrer ce cadre programmatique, voire sans consulter toutes les autorités sectorielles pertinentes. L'irruption de nouveaux bailleurs a alors pour effet de contrarier les PTF qui collaborent dans le cadre du BPO en concluant des accords sur les objectifs sectoriels à atteindre collectivement. Les autorités sectorielles se défendent de leur côté de ne pas être en mesure de contrer certaines pressions politiques les dépassant.

La coordination de la coopération internationale doit, en conséquence, être en mesure de relever ces nombreux défis afin de pouvoir gagner en synergie et assurer la fonction nécessaire de l'harmonisation du développement des services publics de l'eau et de l'assainissement auprès des populations. Il y a encore des défis en ce qui concerne la réalisation d'une plus grande cohérence dans les activités sectorielles, ainsi que la précision des données, d'une part, et une certaine homogénéité de l'urgence des besoins sur le terrain d'autre part. Sans cela, il serait difficile d'opérer une lecture de priorisation des zones les plus vulnérables, même si certains à l'instar de l'Ambassade d'Allemagne considèrent, à cet égard, que l'ensemble du territoire béninois est prioritaire. Afin d'être capable de suivre sur le long terme la probable avancée comparative du développement de certaines régions sur d'autres, il est nécessaire que le gouvernement puisse se doter dès à présent des moyens d'assumer son rôle de tutelle.

Le tableau ci-dessous, tiré de la matrice des PTF de l'Ambassade d'Allemagne, donne un aperçu du soutien actuel dont bénéficie le secteur de l'eau et de l'assainissement, par type d'acteur de coopération internationale au Bénin. Il apparaît clairement que le secteur est dominé – en termes financier – par la coopération bilatérale, celle-ci constituant plus de la moitié du volume budgétaire engagé. Elle est composée de la coopération allemande et de la coopération néerlandaise, dont le budget constitue à elle seule 40% du montant répertorié dans cette matrice. Il faut rappeler toutefois que cette base de données n'est pas exhaustive puisqu'elle n'est alimentée que par les acteurs prenant part aux activités du GSEA et n'inclut pas ainsi, d'autres bailleurs présents au Bénin.

²² Voir section 6.1.1 Programmation et non-discrimination

Tableau 7 : Volume budgétaire engagé dans le secteur eau et assainissement par type de PTF (Montant en million de FCFA)²³



Source : Matrice des PTF gérée par l'Ambassade d'Allemagne (mise à jour septembre 2014)

4.2 La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est un secteur qui a connu une forte mutation depuis l'entrée en vigueur des lois sur la décentralisation en France et aux Pays-Bas. Dans d'autres pays européens dont l'Italie, la Suisse et la Belgique, il n'existe aucune loi nationale régissant la coopération décentralisée, mais de nombreuses collectivités locales et opérateurs d'eau se sont néanmoins engagées dans cette forme de solidarité. Au cours des cinq dernières années, l'équipe du PNUD à Genève a pris l'initiative de lier les efforts de solidarité internationale dans le secteur de l'eau et l'assainissement dans le cadre d'une plateforme mondiale nommée *Global Water Solidarity* (GWS). Cette plateforme mène des études de faisabilité sur la base de l'offre des différents acteurs locaux impliqués ou intéressés à s'engager dans la coopération décentralisée et les met en relation avec les autorités municipales dans les pays du Sud. Bien que ces études techniques enrichissent des connaissances existant déjà à l'échelon local, la valeur ajoutée de GWS se trouve dans la normalisation de ces mécanismes de solidarité, en veillant à ce que les cadres techniques proposées sur l'eau et l'assainissement soient intégrés dans un programme cohérent avec un développement humain durable.

Du point de vue du contexte béninois, les formes traditionnelles de jumelage entre communes, basées sur des échanges culturels et des actions de solidarité ponctuelles, ont

²³ Il faut noter que cette matrice reflète le montant des budgets gérés par type d'acteurs et non le volume total de fonds consacrés au secteur eau et assainissement. Certains budgets sont, en effet, dupliqués selon qu'un même projet soit mentionné deux acteurs différents. A cet égard, les montants mentionnés par les ONG peuvent souvent également mentionnés par des agences multilatérales présentes au Bénin. Pour plus de détails sur ces informations, veuillez vous référer à la matrice en annexe de ce rapport.

progressivement évolué vers des partenariats de coopération plus méthodiques orientés vers les secteurs relevant des compétences des communes béninoises. En fournissant non seulement un appui financier, mais également un appui institutionnel et des renforcements de capacités des agents communaux, les partenariats de coopération décentralisée contribuent pleinement à la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin. Le développement des moyens de communication modernes avec la téléphonie et l'internet a joué un rôle considérable dans cette évolution, en permettant des échanges constants et directs entre partenaires de coopération décentralisée, ainsi que la création de plateformes pour assurer la coordination entre acteurs.

La mise en œuvre des différentes politiques et stratégies sectorielles à travers des programmes de coopération décentralisée permet de faire vivre un cadre institutionnel, grâce à l'appui technique et financier des collectivités du nord, de façon transitoire, pour soulager les collectivités du sud, qui n'ont pas toujours les moyens nécessaires. Dans le cadre d'appels à projets pour des fonds extérieurs, il est, en outre, déterminant pour les communes béninoises de bénéficier d'un partenaire qui puisse se porter garant et fournir une contrepartie financière. Dans le contexte de la décentralisation, cette coopération devrait, entre autres, avoir pour effet de placer les services de l'Etat face à leurs responsabilités, à faire comprendre leurs droits et obligations vis-à-vis des collectivités territoriales, qui elles-mêmes doivent être formées et comprendre le cadre institutionnel dans lequel elles évoluent.

4.2.1 Cadre juridique de la coopération décentralisée au Bénin

La coopération décentralisée, en appuyant le processus de décentralisation, est intimement liée à la législation nationale sur la décentralisation. Parmi les cinq lois qui constituent le cadre législatif de base de la décentralisation au Bénin, celles qui touchent spécifiquement à la coopération décentralisée sont :

- La Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son Titre VII ;
- La Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin (chapitre VI).

La coopération décentralisée au Bénin est, en plus, régie par le cadre règlementaire suivant :

- Le Décret n° 2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée ;
- Le Décret n°2005-763 du 09 décembre 2005 portant approbation de la Politique Nationale de Coopération Décentralisée ;
- Le Décret n°2005-764 du 09 décembre 2005, portant Définition et Modalités de la Coopération Décentralisée en République du Bénin.

Selon le décret n°2005-764, la coopération décentralisée est définie comme « une relation de coopération qui lie une collectivité locale décentralisée béninoise ou un groupement de collectivités locales béninoises à un partenaire étranger doté de la personnalité morale (collectivité local ou ONG étrangère, Association internationale de ville, etc.) »

Pour exécuter leurs programmes, ce décret autorise les communes béninoises à conclure des accords de coopération décentralisée avec des partenaires étrangers définis de manière large, tels que des collectivités locales, des organisations internationales, des ONG ou tout autre structure ou organisme du secteur public ou privé. Les communes béninoises doivent toutefois d'abstenir de conclure ou des poursuivre des relations de coopération décentralisée avec des partenaires dont les pays n'entretiennent pas ou plus de relations

diplomatiques avec le Bénin.

Selon la politique nationale de coopération décentralisée, conçue comme un texte donnant l'orientation générale de l'Etat pour cadrer et soutenir le domaine, la coopération décentralisée s'organise dans le respect des principes suivants :

« Le principe de souveraineté de l'Etat béninois

En matière de coopération décentralisée, les collectivités locales exercent leurs compétences dans le respect de la Constitution et des règles et principes de valeur constitutionnelle ou législative. Elles ne doivent pas notamment porter atteinte :

- au principe de l'indivisibilité de la République et de la souveraineté nationale ;
- au respect des engagements internationaux du Bénin. Les communes ont la capacité de passer des conventions avec des personnes morales étrangères, mais elles n'en deviennent pas pour autant des sujets de droit international. Cette qualité appartient aux Etats.

Le principe de la libre administration des collectivités locales par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi

Ce principe implique pour les collectivités locales la détermination d'affaires propres et de ressources propres. Il suggère aussi l'élection d'organes (délibérants et exécutifs) pour la conduite de leurs affaires conformément au cadre légal consacré.

Le principe de l'harmonisation par l'Etat du développement de l'ensemble des collectivités locales.

Par ce principe, l'Etat veillera à une harmonie dans le développement des collectivités locales. Une bonne politique d'harmonie consisterait à doter proportionnellement les communes de ressources étatiques d'appoint selon qu'elles bénéficient ou pas de dotations extérieures liées à la coopération décentralisée. »

Il y a lieu de relever, sur ce dernier point, que la politique nationale mentionne que ce principe d'harmonisation n'est pas encore défini de manière opérationnelle, mais que l'Etat devra toutefois s'abstenir de mettre en place des mécanismes de nivellement par le bas en bridant les efforts des communes les plus entreprenantes en la matière. Quant au principe selon lequel les dotations liées à la coopération décentralisée ne doivent pas affecter le transfert des ressources financières de l'Etat aux communes, il a été dûment appliqué dans les procédures du FADeC.²⁴

4.2.2 Cadre institutionnel de la coopération décentralisée

La politique nationale de la coopération décentralisée assigne à l'Etat les rôles suivants :

- un rôle d'orientation ;
- un rôle d'accompagnateur ;
- un rôle de contrôle ;
- un rôle de suivi et de coordination.

Les structures désignées pour remplir ces fonctions sont :

- le Ministère chargé de la Décentralisation ;
- le Ministère chargé des Affaires Etrangères ;

²⁴ Voir section 3.4 le financement des communes et le FADeC

- le Ministère chargé des Finances ;
- le Ministère chargé de l'Environnement.

Elle prévoit, en outre, une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) dont la mission est définie dans le décret n°2005-764 comme chargée :

- d'évaluer l'état de la coopération décentralisée ;
- de proposer au Gouvernement les mécanismes et les mesures d'amélioration de la coopération décentralisée ;
- de veiller à la synergie des initiatives locales et nationales en matière de coopération.

Parmi les membres qui composent la CNCD siègent des représentants des ministères en charge de la coopération décentralisée, d'un membre de l'ANCB, de représentants d'élus locaux de chaque département et des trois communes à statut particulier, et des représentants de la société civile. En pratique, cette commission n'a pourtant pas démarré ses travaux.

Suite à l'évolution du contexte institutionnel, les ministères concernés et leurs charges sont désormais présentés comme suit²⁵:

Le MDGLAAT accompagne le développement des outils d'aide à la décision et assure l'animation d'un réseau de conseil et d'assistance aux communes en matière de coopération décentralisée. Une direction est consacrée à cette thématique : la Direction de la Coopération Décentralisée et de l'intercommunalité (DCDI), direction technique dépendant de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL). La mission de la DCDI est la suivante :

- assurer le suivi de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Coopération Décentralisée et des actions portées par les communes dans un souci de capitalisation;
- élaborer des données statistiques sur la coopération décentralisée ainsi que les outils nécessaires au développement de la coopération décentralisée ;
- évaluer l'impact de la coopération décentralisée sur le développement local ;
- animer la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

Les préfetures interviennent également dans le domaine de la coopération décentralisée dans le cadre de leur mission d'appui et de contrôle aux collectivités. Les préfetures sont notamment chargées du contrôle de la légalité des conventions de coopération décentralisée avant leur mise en œuvre.

Le Ministère des Affaires Étrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE) est le ministère chargé de la mise en œuvre de la politique extérieure du Bénin. Il dispose, à travers ses missions diplomatiques et consulaires de relais d'influence et d'information, nécessaires au bon déroulement des partenariats de coopération décentralisée. Une direction du Ministère est consacrée à cette thématique, la Direction de la coopération décentralisée et de l'action humanitaire (DICODAH).

La mission de la DICODAH est d'appuyer les communes en vue de l'identification de partenaires étrangers potentiels. Elle contribue à la recherche et à la mobilisation de ressources extérieures. Elle intervient enfin, avec l'appui de la Direction des affaires juridiques (DAJ), pour valider la légalité des accords de coopération décentralisée. La

²⁵ Cf. Etat des lieux de la coopération franco-béninoise, ANCB et Ambassade de France, 2014

Direction des Relations avec les Béninois de l'Extérieur (DRBE) peut également être mobilisée au sein du MAEIAFBE, en partenariat avec l'Agence Nationale des Béninois de l'Extérieur (ANBE) afin de mobiliser la diaspora béninoise qui constitue un véritable levier tant financier, que diplomatique.

A ce titre, on peut affirmer que la coopération décentralisée s'articule autour des axes suivants :

- Le MDGLAAT à travers ses directions concernées, assure une coordination des partenariats et informe les collectivités béninoises.
- Le MAEIAFBE à travers la DICODAH, mobilise les représentations diplomatiques à l'extérieur afin d'apporter leur soutien aux communes béninoises ;
- l'ANCB participe en collaboration avec le MDGLAAT et le MAEIAFBE à la coordination des partenariats et à l'harmonisation des politiques publiques, notamment à travers la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD).

En plus, le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) intervient par sa mission de mobilisation des ressources et d'exécution des dépenses. Il centralise à travers le Trésor Public, les ressources financières générées par la coopération décentralisée avant que celles-ci ne soient transférées aux communes bénéficiaires. Le ministère des finances intervient également au niveau fiscal en autorisant à titre exceptionnel, l'exonération des droits et taxes d'entrée au Bénin pour le matériel envoyé dans le cadre de partenariats rentrant dans le cadre de la coopération décentralisée.

4.2.3 L'état des lieux de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et l'assainissement

En ce qui concerne la coopération décentralisée au Bénin, il faut noter que la collecte nationale de données n'a pas encore formellement eu lieu, les données existantes restent donc incomplètes. Ceci est lié au fait que la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, en charge de la constitution d'une base de données, n'est pas fonctionnelle. La DCDI, la DICODAH et l'ANCB ont pour projet de mettre leurs données en commun, mais cette initiative n'a pour l'instant pas encore été réalisée. Par ailleurs, il faut relever que bien que la définition juridique utilisée au Bénin pour la coopération décentralisée prenne en compte tout type de partenariat qu'une commune noue avec un partenaire étranger doté de la personnalité morale, les données disponibles sur la coopération décentralisée ne rendent compte que des partenariats entre d'une part les communes et les structures intercommunales béninoises, et d'autre part, des collectivités ou des entreprises publiques étrangères.

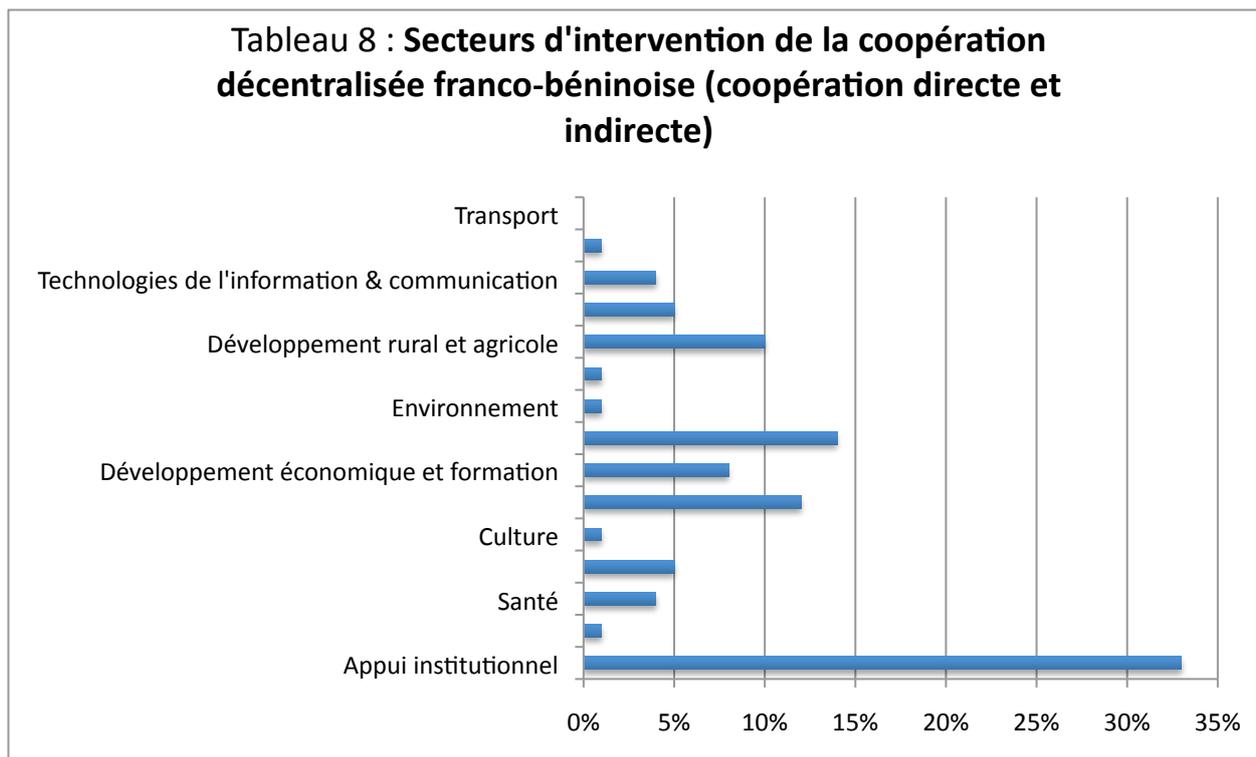
Pour fournir un aperçu plus complet de l'état des lieux de la coopération décentralisée, la recherche et collecte de données devraient alors s'étendre au-delà des limites actuelles.

Parmi les partenariats de coopération décentralisée répertorié comme active, on trouve les pays suivants : l'Allemagne, la Belgique, le Brésil, le Burkina Faso, la Chine, les Etats-Unis, la France, le Mali, le Nigéria, les Pays-Bas, la Russie, la Slovaquie et la Suisse.

C'est sans conteste avec les collectivités territoriales françaises que les communes béninoises ont le plus grand nombre de partenariats, avec un taux qui se situe entre 80% et 90% de la coopération décentralisée active au Bénin. La coopération décentralisée franco-béninoise est dès lors mieux documentée que celle avec d'autres pays. Le montant du budget consacré à la coopération décentralisée franco-béninoise de 2010 à 2013 est évalué à 23'253'759 EUR à travers 37 partenariats enregistrés. Ce montant ne

comptabilisant pas nécessairement le soutien non-financier.²⁶ La nature des collectivités françaises engagées au Bénin comprend les communes (74%), des associations intercommunales et syndicats intercommunaux (18%), des Conseils Régionaux (4%) et des Conseils Généraux (4%).

Le secteur de l'eau et de l'assainissement occupe une place prépondérante dans la coopération décentralisée franco-béninoise grâce à la loi Oudin-Santini, qui permet aux collectivités locales et agences de l'eau de consacrer volontairement jusqu'à 1% de leur budget eau et assainissement à des actions de coopération dans ce secteur.²⁷ Parmi les différents secteurs d'engagement des collectivités françaises au Bénin, celui de l'eau et de l'assainissement (14% des partenariats) représente le deuxième secteur le plus important après celui de l'appui institutionnel (33% des partenariats).



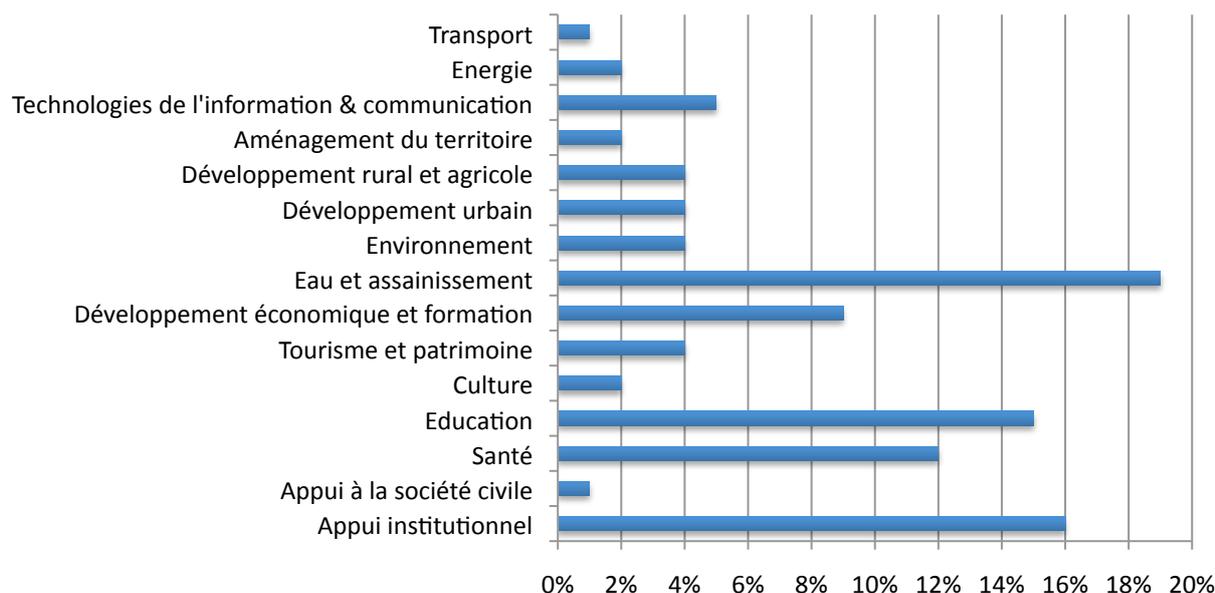
(Source : ANCB et Ambassade de France, 2014)

En ne prenant pas en compte les partenariats avec des structures intercommunales béninoises et en ne considérant donc que les partenariats directs de commune à commune, ce secteur est alors majoritaire (19% des partenariats).

²⁶ Cf. Etat des lieux de la coopération franco-béninoise, op. cit.

²⁷ Voir 4.2.5.1 Les plateformes de promotion de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

Tableau 9 : Secteurs d'intervention de la coopération décentralisée franco-béninoise (de commune à commune)



(Source : ANCB et Ambassade de France, 2014)

Par ailleurs, dans une optique de renforcement du droit à l'eau, il faut noter avec intérêt que certains projets de coopération décentralisée franco-béninois prennent à présent en compte les associations de consommateurs d'eau potable (ACEP) en comportant un volet de renforcement de capacités de ces structures de veille citoyenne conçue pour défendre les intérêts de la population dans leur accès à l'eau potable. C'est le cas du projet qui lie la commune de Ouaké au Syndicat de l'Eau du Var Est (SEVE), l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse et l'ONG Sud-Nord Actions. Dans un programme de plus grande envergure, la Ville de Paris est engagée auprès d'autres PTF dans le projet ACCES²⁸ qui touche 10 communes des départements du Borgou et de l'Ouémé et qui comporte également un volet d'accompagnement des ACEP.²⁹

La Belgique est un pays également très actif sur le plan de la coopération décentralisée au Bénin avec 11 partenariats actifs enregistrés. L'Etat belge a, par ailleurs, développé depuis le début des années 2000 une politique de coordination des actions des communes belges à l'étranger en confiant le mandat de gestion au deux associations régionales francophones de la Belgique pour mettre en œuvre la coopération internationale communale (CIC), à savoir :

- l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB),
- l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW).

Le Bénin figure parmi les cinq pays de concentration retenus par la Belgique pour développer le programme fédéral de coopération internationale communale. Ce programme cofinance la mise en œuvre de partenariats de commune à commune poursuivant d'une part, les objectifs généraux du programme (renforcement institutionnel) et, d'autre part, les objectifs sectoriels définis pour chacun des pays de concentration. Les responsabilités de mise en œuvre des partenariats incombent aux communes et doivent être partagées entre les communes du Nord et du Sud au travers d'une convention spécifique de partenariat. Bien que l'Association des Villes et des Communes de Flandre

²⁸ Voir Annexe de ce rapport : Matrice des PTF de l'Ambassade d'Allemagne, sous Union Européenne

²⁹ Voir à ce sujet la section 6.1.3 Les éléments procéduraux du droit à l'eau et à l'assainissement

(VVSG)³⁰ ne figure pas parmi les organisations gérant la CIC, certaines communes flamandes présentes au Bénin y prennent part sur le plan opérationnel.

Pour mener son programme, la coopération belgo-béninoise s'est dotée d'une plateforme d'échange pour établir le dialogue institutionnel entre l'ensemble des partenaires. Cela a notamment permis un dialogue entre les communes béninoises qui n'était pas habituel avant le lancement de cette plateforme. Au sein de cette coopération, il existe une volonté de travailler sur les questions d'assainissement, toutefois, en concertation avec leurs partenaires béninois, les communes belges ont décidé de centrer en priorité leurs partenariats sur l'amélioration des ressources financières endogènes et exogènes des communes, afin de permettre de lever les fonds nécessaires à la gestion du territoire communal. Dans le cadre des programmes pluriannuels de CIC 2008-2012 et 2014-2016, cela s'est opéré d'une part, par la création de registre d'état civil et registre d'état foncier urbain permettant de disposer des données en vue d'améliorer les recettes fiscales, et d'autre part, par la formation des agents communaux aux outils à la gestion de projet pour améliorer la recherche de financements extérieurs. Au vu des résultats concluants en matière d'amélioration des finances locales, les communes belges souhaitent désormais développer des projets dans le secteur de l'assainissement.

Par ailleurs, les communes belges ont également la possibilité d'entreprendre des projets en dehors du programme fédéral géré par l'AVCB et l'UVCW. Les communes de Djida et Tintigny ont par exemple manifesté leur intérêt pour développer des partenariats pour la construction d'infrastructures hydrauliques. D'ailleurs les associations régionales belges fournissent déjà des conseils aux communes qui souhaitent s'engager. L'agence Wallonie Bruxelles Internationale propose également des services pour la coopération au développement avec des appels à projets annuellement.

Concernant les relations de coopération décentralisée du Bénin avec d'autres pays, il est plus difficile d'obtenir un aperçu de l'état des lieux. A notre connaissance, les communes néerlandaises n'ont pas de programme dans le secteur eau et assainissement. Toutefois, la compagnie hydraulique néerlandaise Brabant Water a débuté une collaboration avec la SONEB visant un renforcement institutionnel pour, entre autres, consolider les capacités de management et de gestion de la clientèle. Cette collaboration est établie par un partenariat entre opérateurs d'eau (WOP)³¹, permise par la motion Koppejan,³² et est intégrée au sein du programme PPEA 2 financé par le Royaume de Pays-Bas. Il existe également une collaboration entre l'agence des eaux de Sardaigne ENAS³³ et la commune d'Abomey-Calavi dans le domaine de la GIRE visant à appliquer les indications du PANGIRE et du SDAGE dans la commune. Ce projet est réalisé sur financement de l'Union Européenne.

Il existe enfin d'autres communes européennes qui contribuent financièrement à la coopération dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin en transmettant des fonds à des ONG de développement présentes dans le pays. C'est le cas par exemple de l'ONG Helvetas qui perçoit des fonds de communes suisses pour la mise en œuvre de ses programmes. Ce type de soutien financier n'est toutefois pas décelable parmi les données existantes de la coopération décentralisée au Bénin.

³⁰ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

³¹ Water Operators Partnership

³² Voir 4.2.5.1 Les plateformes de promotion de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

³³ Ente delle acque della Sardegna

Compte tenu du nombre limité de pays actuellement impliqués dans la coopération décentralisée pour le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin, il semblerait que l'un des éléments d'une stratégie pourrait être de considérer à l'avenir une augmentation du nombre de pays dans lesquels le Bénin cherche des accords de coopération décentralisée.

4.2.4 La coopération décentralisée et l'intercommunalité

Les expériences de coopération décentralisée avec des structures intercommunales ont une histoire étroitement liée au Bénin. C'est en effet sous l'impulsion du Conseil Régional de Picardie qu'a été initiée la première expérience intercommunale béninoise en 1995 avec alors les sous-préfectures du département des Collines et en collaboration avec le Centre International de Développement et de Recherche (CIDR). En tant que précurseur de l'intercommunalité en France initiée par une politique territoriale en 1982,³⁴ le Conseil Régional de Picardie a placé la promotion de l'intercommunalité au centre de sa politique de coopération décentralisée dans une optique de partage de ses acquis institutionnels. Il applique ainsi les deux outils principaux de la promotion de l'intercommunalité que sont la mise en place d'une structure d'animation intercommunale et d'un fond de développement territorial. Cette collaboration franco-béninoise a donné lieu à la création du Groupement Intercommunal des Collines (GIC) et a permis aux communes du département de se former avant l'heure à la maîtrise d'ouvrage communale et à la gestion des fonds transférés par le FADeC. Le Conseil Régional de Picardie a également débuté une collaboration avec les communes du département de l'Alibori en 2006.

Aujourd'hui, il existe une quinzaine de structures intercommunales au Bénin qui peuvent regrouper une partie ou l'ensemble des communes d'un département. Certaines structures intercommunales, telles que le Conseil Intercommunal d'Ecodéveloppement de la lagune côtière (CIED), regroupent à travers le territoire national des communes partageant un milieu naturel similaire avec pour objectif commun la gestion du patrimoine environnemental. Ce sont :

- Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) ;
- Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) ;
- Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL) ;
- Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADeCOB) ;
- Groupement Intercommunal des Collines (GIC) ;
- Association des Communes du Couffo (ACC) ;
- Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO) ;
- Communauté des Communes du Plateau (CCP) ;
- Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) ;
- Union des Communes du Zou (UCOZ) ;
- Conseil Intercommunal d'Ecodéveloppement de la lagune côtière (CIED) ;
- 2KP (communes de Kérou – Kouandé – Péhunco) ;
- l'intercommunalité ANFANI de la Donga ;
- l'Intercommunalité de la Pendjari ;

³⁴ La Picardie comptait alors 2280 communes de moins de 500 habitants.

- la Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMO) ;
- Espace de Développement Partagé de la Pendjari (EDP/Pendjari).

Ces structures intercommunales sont pour l’instant constituées en association à but non lucratif relevant de la loi de 1901. Toutefois, étant donnée la gestion pratique de fonds publics pour des domaines relevant des compétences communales, l’Etat béninois a décidé de réguler ces structures par la loi n°2009-17 portant modalités de l’intercommunalité au Bénin, qui permet la création d’Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Le décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d’organisation et de gestion des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale est venu par la suite clarifier la définition et les objectifs de l’intercommunalité, ainsi que la forme organisationnelle autorisée de l’EPCI. Ce décret est notamment assorti d’une exigence de mise en conformité des regroupements des communes pour le 31 décembre 2013. C’est la une condition pour être en mesure de percevoir des transferts financiers de l’Etat via le FADeC. La forme juridique retenue par le MDGLAAT pour l’EPCI suscite pourtant des préoccupations en excluant des structures intercommunales officielles l’option répandue d’Espace de Développement Partagé (EDP). Certaines structures intercommunales, particulièrement les plus anciennes, éprouvent alors des difficultés à s’adapter à cette forme juridique et à gérer le nécessaire transfert des compétences au niveau intercommunal. Ces dernières critiquent le MDGLAAT pour avoir dupliqué directement le modèle de la loi française sans avoir pris en considération au préalable les expériences béninoises en matière d’intercommunalité. Le processus de mutation est, par ailleurs, très long, puisqu’il faut deux ans pour obtenir le statut EPCI. En l’état, seul l’intercommunalité des 2KP a terminé ce processus.

Selon un rapport récent,³⁵ l’ANCB souhaite alors s’engager dans un plaidoyer en vue de mettre en œuvre les réformes suivantes :

- la révision de la loi sur l’intercommunalité et de son décret d’application ;
- la relecture des stratégies sectorielles sur l’eau et l’assainissement en vue de la prise en compte des EPCI comme acteurs institutionnels du secteur ;
- la relecture de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant codes des marchés publics et délégations de service public en République du Bénin en vue de la clarification des seuils de compétences pour les communes ordinaires³⁶ et les intercommunalités ;
- l’élaboration, le vote et la promulgation d’une loi sur les associations adaptée au contexte actuelle ;
- la parution du statut des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Sur le plan opérationnel, le dynamisme des structures intercommunales est grandement dépendant de l’appui institutionnel qu’elles reçoivent. Les communes qui sont parvenues à instaurer une structure intercommunale fonctionnelle tirent de multiples avantages à leur coopération. La gestion du territoire au niveau intercommunal permet tout d’abord de réaliser des économies d’échelle pour des infrastructures coûteuses et de planifier des projets qui prennent mieux en compte les dispositions naturelles du territoire, tels que des projets de gestion des eaux de ruissellement basés à l’échelle d’un bassin (voir encadré projet UCOZ).

³⁵ Rapport d’étude sur les possibilités de mutualisation au niveau des communes dans le secteur de l’approvisionnement en eau potable, ANCB et COWI/IGIP, 2014

³⁶ Par opposition aux communes à statut particulier

Une expérience avec le GIC a démontré les bénéfices d'une mutualisation des stocks de pièces détachés pour l'entretien des ouvrages hydrauliques simples.³⁷

Projet UCOZ

Le projet de coopération décentralisée entre l'Union des Communes du Zou (UCOZ) et la Communauté d'Agglomération de Sein et Eure (CASE), qui sera mené de 2014 à 2020, porte sur la gestion intégrée des eaux de ruissellement du bassin versant du Zou. Les populations du Zou sont régulièrement confrontées à des inondations lors de la période des crues qui causent des pertes de vie humaine et des destructions des infrastructures communales. Ce projet vise alors à maîtriser ces eaux de ruissellement en vue de leur valorisation pour l'agriculture d'irrigation ou le maraîchage dans une démarche concertée entre autorités, usagers de l'eau et riverains. La concertation entre tous les partenaires de coopération présents dans le département fait, de plus, partie intégrante de ce projet pionnier en matière de GIRE et de coopération décentralisée. Une charte d'engagement des partenaires sera signée en novembre 2014 en vue de fédérer les efforts pour la mise en œuvre du projet. Elle comprend notamment l'engagement d'une commune et d'une agence de l'eau française, de quatre communes et une province belges et des associations françaises et suisses. Le projet va prochainement débiter une phase d'étude diagnostique en vue d'élaborer une stratégie globale des eaux de ruissellements dans le département du Zou.

Un projet mené au niveau intercommunal a également pour effet d'inciter les communes à investir dans des domaines, comme l'assainissement, qui souffrent d'un manque de volonté politique ou de moyens de financements adéquats (voir encadré projet GI-Mono). La dynamique collective des projets instaure alors une autorégulation des communes, celles qui ne respectent pas leurs engagements financiers étant rappelées à l'ordre par les autres. La constitution de fonds intercommunaux constitue, en outre, un moyen de limiter leur utilisation frauduleuse. Ces fonds intercommunaux permettent souvent de mieux répondre aux besoins des communes en autorisant par exemple le transfert de fonds en vue de dépenses de réparation ou d'entretien, ce qui n'est pas possible avec le FADeC. Dans leur apprentissage de maîtrise d'ouvrage communal, certaines structures intercommunales, telles que l'ADeCOB, jouent un rôle déterminant en soutenant les services techniques communaux et en renforçant mutuellement leurs capacités à travers des groupes de travail thématique. Certaines structures communales soutiennent également la mobilisation des ressources financières de leurs membres en organisant une cellule de veille stratégique des opportunités de partenariat.

³⁷ Rapport d'étude sur les possibilités de mutualisation au niveau des communes dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, op. cit.

Projet GI-Mono

Signé en 2008 pour une durée de 4 ans, et renouvelé en 2012, l'accord de coopération entre le Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) et le Département des Yvelines se structure autour de trois programmes : l'appui à la construction d'une intercommunalité; l'amélioration de l'assainissement dans les communes; et la mise en place d'un service de collecte et de traitement des déchets solides ménagers. Pour ce dernier, l'Union européenne prévoit d'apporter entre 2012 et 2016 près de 1,3 million d'euros, dans le cadre d'un projet conjoint avec la ville d'Anèho au Togo, coordonné par le Département des Yvelines. Le programme de gestion intercommunale des déchets solides ménagers vise à rendre opérationnel un système intégré de gestion des déchets de la production au niveau des ménages jusqu'à la décharge finale dans une approche globale, participative et durable. Il prévoit notamment la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) qui permet de gérer une base de données informatisée et accessible aux acteurs sur les déchets.

La qualité de la relation intercommunale et la solidité des capacités techniques ont, de plus, pour effet d'attirer des PTF à collaborer avec les communes. Le GIC a ainsi bénéficié successivement d'un programme avec l'AFD puis avec l'Union Européenne (PIEPHA-C). Dans un contexte où le niveau déconcentré de l'Etat est encore sous-équipé, les structures intercommunales constituent, par ailleurs, des relais efficaces dans la communication entre l'Etat et les communes.

Enfin, et c'est là un des intérêts majeurs en terme d'approche basée sur les droits humains, les structures communales constituent des espaces de concertation entre autorités locales qui peuvent favoriser la solidarité intercommunale en dirigeant les ressources financières et techniques vers les zones les plus vulnérables dans leur accès au service public. Les communes des Collines ont ainsi décidé d'allouer à la commune de Ouèssè un fond de 300'000'000 FCFA pour la construction d'une AEV sur la base du constat que cette commune détient le plus faible taux de desserte en eau potable et que son chef lieu n'est toujours pas équipé d'un système d'eau courante. De même, en contrepartie de l'installation d'un centre de gestion de déchets sur son territoire, la commune de Comé a obtenu la construction d'un système d'alimentation en eau potable pour son centre urbain dans le cadre du projet du GI-Mono.

Grâce à leur cadre de concertation, les structures intercommunales constituent des acteurs déterminants de l'harmonisation du développement des infrastructures communales et répondent ainsi à l'impératif de non-discrimination contenu dans les obligations en matière de droits humains.³⁸

4.2.5 Les modes de création de partenariats et les opportunités de la coopération décentralisée

Dans le cadre de cette étude, nous avons tenté d'identifier les facteurs ou critères déterminants pour initier un partenariat de coopération décentralisée. Etant donné que la plupart des collectivités du Nord n'entreprennent de partenariats qu'avec un nombre limité de partenaires au Sud, voire un seul, celles-ci n'ont pas développé des outils standards pour déterminer leur engagement dans une coopération et ne présentent pas de critères formels pour opérer une sélection. En ce qui concerne les facteurs qui influencent l'engagement pour un partenariat, nous avons constaté que les critères suivants reviennent assez régulièrement :

³⁸ Voir section 6.1.1 La non-discrimination

- stabilité politique et sécuritaire du pays ;
- possibilité d'accès à la commune partenaire ;
- climat démocratique ;
- processus de décentralisation à l'œuvre ;
- langue commune ;
- liens historiques ;
- similarité du type d'environnement (partenariat encore communes majoritairement urbaines ou rurales, etc.) ;
- présence d'acteurs privés (ONG, entreprises) originaires de la collectivité du Nord dans la région d'engagement au Sud.

Les acteurs de la coopération décentralisée du Nord attendent, en outre, de leurs partenaires, un engagement sur le plan des ressources humaines et techniques et un engagement financier (même si celui-ci peut rester très limité, voire symbolique), des objectifs à atteindre clairement définis, et de la réactivité de la part des autorités et des services techniques de la commune.

En ce qui concerne la manière dont les partenariats existant au Bénin se sont créés, il en ressort que ceux-ci sont bien souvent le fruit de relations interpersonnelles. La diaspora béninoise joue un rôle majeur à cet égard, ce qui a bien été reconnu dans le cadre institutionnel de la coopération décentralisée. L'association des Popos en France, par exemple, aide régulièrement la commune de Grand-Popo à chercher des partenaires. Des partenariats sont aussi créés grâce à la volonté de certains citoyens de pays européens d'origine béninoise qui s'engagent pour des mandats politiques et qui parviennent dans ce cadre à impulser un élan de solidarité de leur collectivité pour le Bénin (comme c'est le cas du maire d'Heudebouville en France qui a facilité le lancement de projets pour la commune de Bohicon et l'UCOZ). Le même processus opère lorsque des responsables d'ONG du Nord engagé au Bénin décident, suite à leur élection au sein d'une collectivité, de poursuivre le partenariat avec une commune béninoise à travers leur nouvelle fonction. Le pendant de cette dynamique relationnelle est que les accords de coopération décentralisée présentent le risque de s'interrompre le jour où une des deux parties à cette relation doit quitter sa fonction publique. Dans le contexte de politisation excessive des conseils communaux au Bénin, il est arrivé, en outre, que cela cause des problèmes de discorde de la part de l'ancien élu n'admettant pas que le partenariat perdure à sa mandature. Ces éléments rappellent la nécessité de poser un cadre de collaboration objectif pour que les projets soient menés à bien.

Hormis cette logique de recours aux réseaux personnels, il arrive que des partenariats soient lancés par des collectivités du Nord suite à une tentative de collaboration échouée dans un autre contexte. Le processus de projet étant déjà initié, ces acteurs recherchent alors un nouveau partenaire pour ne pas perdre les efforts entrepris en vue d'une collaboration. C'est le cas du partenariat qui a été conclu par le Syndicat de l'Eau du Var Est avec la commune de Ouaké. Suite à l'obligation d'interrompre leur projet au Niger pour des raisons de sécurité, ils ont bénéficié de l'appui du Programme Solidarité Eau (pS-Eau) pour trouver un partenaire au Bénin. La tenue d'événements qui facilitent les rencontres entre acteurs du Sud et du Nord, telle que des assises de la coopération décentralisée ou des forums sur l'eau, est également déterminante pour permettre la création de nouveaux partenariats. Il existe, en outre, dans certains pays des associations qui œuvrent pour la facilitation du contact entre les autorités communales béninoises et les potentiels partenaires de coopération décentralisée. C'est le cas pour la Suisse, de l'Association de

Soutien aux Villages du Bénin (ASVB).³⁹

4.2.5.1 Les plateformes de promotion de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Pour ce qui a trait au secteur de l'eau et de l'assainissement, plusieurs pays en Europe ont développé des mécanismes de solidarité internationale qui s'inscrivent soit dans un cadre légal, soit dans une politique de coopération. Nous présentons brièvement ces initiatives ci-dessous et les liens utiles pour davantage d'information⁴⁰ :

Belgique

Des systèmes imposant de nouvelles taxes ou redevances ne sont conformes ni à l'actuel système national qui régit le prix de l'eau, ni aux lois encadrant les structures inter-municipales de distribution de l'eau. Le pays cherche malgré cela à se doter d'un cadre légal qui faciliterait la mobilisation des usagers. Plusieurs tentatives de création d'un fonds solidaire du gouvernement wallon et du gouvernement local de la région de Bruxelles ont été bloquées par le Conseil d'Etat. Les régions ont toutefois développés de manière autonome leur propre politique de l'eau. De ce fait, les initiatives de solidarité dans ce secteur diffèrent d'une région à l'autre.

Le Partenariat flamand l'eau pour le développement (VPWvO), est une plateforme créée à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau de 2004. Elle réunit le ministère de l'Environnement flamand, les acteurs privés et publics de l'eau, le monde universitaire, des écoles supérieures, des associations sans but lucratif et des ONG, qui souhaitent contribuer à la réalisation de l'OMD 7.

La Flandre compte six millions d'habitants. L'objectif de cette initiative est de fournir l'accès à l'eau potable, d'ici 2015, à un nombre équivalent de personnes dans les pays en développement. Sur cette base, la plateforme facilite les partenariats pour accéder à des cofinancements et/ou faciliter l'échange de savoir-faire.

Le ministère de l'Environnement alloue au VPWvO un budget dont le montant est fixé chaque année par le ministère. Les projets financés, choisis par appels d'offres, doivent être proposés par au moins deux partenaires et comprendre le principe d'une gestion publique de l'eau. Les propositions sont évaluées par un jury indépendant. Les acteurs de l'eau, les structures inter-municipales, les sociétés privées distributrices d'eau complètent le financement par des contributions volontaires, soit financières soit en nature (contribution en savoir-faire ou expertise).

Les usagers de l'eau ne sont pas directement mobilisés mais les partenaires municipaux publics communiquent régulièrement avec leurs clients et les acteurs sur leurs actions.

Voir : www.watervoorontwikkeling.be

L'ONG PROTOS fondée en 1977 facilite et renforce les processus de développement qui s'intègrent au contexte culturel et social local et qui visent à améliorer le bien-être des populations vulnérables au Sud. En Belgique, PROTOS travaille avec les collectivités locales, les écoles, les entreprises et les citoyens solidaires des personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement, en leur offrant la possibilité de s'impliquer dans des projets de terrain.

Voir : www.protos.org

³⁹ Voir : www.asvbenin.ch

⁴⁰ Les informations présentées sont tirées de la référence : ps-Eau, Solidarité internationale pour l'eau et l'assainissement : des élus et citoyens européens agissent, février 2012 ; et du site : www.water-1percent.org

France

Depuis une loi de 1992 sur la décentralisation, les collectivités locales françaises ont la possibilité de financer sur leur budget général des actions de solidarité internationale, par le biais de conventions passées avec leurs homologues des pays en développement.

En 2005, la France a complété ce dispositif par un outil spécifique pour les actions menées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. La loi Oudin-Santini a permis aux collectivités locales et agences de l'eau de consacrer volontairement jusqu'à 1% de leur budget eau et assainissement à des actions de coopération dans ce secteur. Contrairement aux autres secteurs de coopération, cette loi n'impose pas aux collectivités de conclure de convention préalable avec leurs homologues. Ce cadre juridique spécifique a incontestablement été incitatif pour les collectivités et agences de l'eau. Les six agences et de nombreuses collectivités ont en effet décidé d'appliquer cette loi sur leur territoire et les engagements financiers sont en augmentation constante. L'application de la loi Oudin-Santini a permis la mobilisation directe de 19 millions d'euros en 2010, et sa généralisation pourrait permettre d'atteindre 120 millions d'euros annuels.

Les collectivités territoriales et agences de l'eau françaises s'impliquent à des degrés divers pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays en développement. On distingue deux principaux types d'intervention :

- le soutien financier à des actions de solidarité internationale, généralement mises en œuvre par des ONG ;
- les partenariats de collectivité à collectivité (via une convention de coopération décentralisée).

La loi Oudin-Santini a permis la création de fonds de soutien spécialisés sur l'eau et l'assainissement par des collectivités et agences de l'eau associant parfois les entreprises délégataires des services d'eau potable et/ou d'assainissement. Par exemple, le Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF)⁴¹ subventionne depuis 1986 des organisations de solidarité internationale de droit français qui, pour le compte de collectivités dans des pays en développement, réalisent des projets d'alimentation en eau potable.

Les partenariats de coopération décentralisée mobilisent généralement les compétences internes de la collectivité française (élus et services techniques notamment). L'évolution des modes d'intervention montre un renforcement des capacités de pilotage et de suivi des actions au sein des collectivités ainsi qu'un recentrage des projets sur leurs cœurs de métiers : gestion d'un service public, intercommunalité, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, etc.

Afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des actions de solidarité menées dans les pays en développement, le programme Solidarité Eau (pS-Eau) accompagne les acteurs de la coopération décentralisée en leur donnant accès à de l'information, en organisant des échanges d'expériences et en produisant des outils de référence dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il assure par ailleurs le suivi et la valorisation de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et l'assainissement et encourage la mobilisation des collectivités locales, notamment via l'application de la loi Oudin-Santini. Créé en 1984, le pS-Eau est un réseau de 25 000 correspondants représentatifs de tous les secteurs d'activités liés à l'eau et à l'assainissement : techniciens, chercheurs, élus, salariés des secteurs public et privé, des ONG, etc.

Voir : www.pseau.org

⁴¹ Voir : www.sedif.com

Présents dans plus de 90 % des projets, les acteurs associatifs sont les partenaires privilégiés des collectivités locales. Les partenariats avec des ONG telle que Eau Vive,⁴² qui dispose de 30 ans d'expériences dans le renforcement des capacités des acteurs d'Afrique de l'Ouest dans la maîtrise de leur propre développement, sont recherchés afin d'appuyer la mise en œuvre et le suivi des projets, de compléter l'expertise mobilisable, et de renforcer les liens entre le projet de coopération et les habitants des territoires concernés.

Enfin, les entreprises de l'eau sont fréquemment associées aux initiatives de coopération décentralisée à travers l'apport de fonds complémentaires, de moyens matériels, ou de l'expertise spécifique de ses salariés: C'est le cas par exemple de l'association Aquassistance⁴³ qui rassemble des salariés volontaires des groupes GDF SUEZ et Suez Environnement et du réseau VEOLIAFORCE⁴⁴ de VEOLIA.

Italie

Depuis 2002, Publicacqua S.p.A., la société responsable de la gestion intégrée des services d'eau dans le bassin versant du Val d'Arno, en Toscane, réalise des projets de coopération dans le secteur de l'eau. En prélevant une centime d'euro par mètre cube consommé par les usagers, un fonds nommé « L'Acqua è di tutti » (l'eau appartient à tous) a été constitué afin de financer des interventions dans les pays où il y a des insuffisances au niveau de l'accès à l'eau ou de sa gestion.

En 2005, avec l'appui des municipalités locales et en concertation avec la société civile et les mondes scientifiques et universitaires, la société a créé une association pour gérer ce Fonds : Water Right Foundation. Ce Fonds appuie des projets de coopération, des activités d'information et de sensibilisation sur le droit à l'eau et sur la gestion durable des ressources en eau, des activités d'éducation environnementale dans les écoles, des projets de recherche avec l'Université de Florence et des ateliers de formation sur la maintenance des infrastructures réalisées dans le cadre de ses projets.

Water Right Foundation peut intervenir de deux façons :

- En qualité de bailleur uniquement : par l'attribution de subventions à des projets proposés par des tiers (association, ONG) au Fonds « L'Acqua è di tutti »,
- En qualité d'opérateur de projet : avec une participation active sur des projets complexes nécessitant de l'expertise spécialisée tant sur la gestion du cycle de projet que sur les questions techniques. Ces projets sont développés avec l'implication des employés de Publicacqua.

En 2012, le Fonds avait contribué à hauteur de 2 450 000 \$ en cofinancement à des projets pour un montant total de plus de 4 500 000 \$. Environ un million de personnes ont bénéficié, directement ou indirectement de projets cofinancés par le Fonds "L'acqua è di tutti".

Voir : www.wrf.it

Par ailleurs, les deux initiatives suivantes ont également été créées en Italie :

- Acqua bene comune (2004) : Ce fonds a également été constitué par le prélèvement d'un centime d'euro par mètre cube d'eau consommé par les 630 000 habitants des provinces de Venise et Trévise, pour financer des projets d'accès à l'eau en Afrique et en Amérique latine.

⁴² Voir : www.eau.vive.org

⁴³ Voir : www.aquassistance.org

⁴⁴ Voir : www.fondation.veolia.com

- Solidarietà a Torino (2004) La province de Turin affecte un millième d'euro par mètre cube d'eau facturé à des projets spécifiques de coopération internationale ayant comme objectif la mise en œuvre de modèles durables de gestion des ressources en eau.

Royaume-Uni

L'ONG WaterAid a vu le jour en 1981 suite à l'engagement des employés de l'industrie de l'eau britannique et des autorités du secteur de répondre au défi de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA). En cette première année 1981, £ 25 000 (28 250 \$) avaient déjà été récoltés. Depuis, WaterAid travaille avec les populations les plus pauvres du monde en appuyant des projets d'accès à l'eau et à l'assainissement et en menant des campagnes de promotion de l'hygiène. Ces droits fondamentaux sont essentiels pour la santé, l'éducation et la vie économique.

WaterAid travaille avec des partenaires locaux qui maîtrisent les enjeux locaux, afin de renforcer leurs capacités et de les appuyer dans la mise en œuvre et la gestion de projets pratiques et durables qui répondent à leurs vrais besoins. WaterAid mène également des campagnes de sensibilisation aux niveaux local et international pour faire changer les politiques et faire reconnaître le rôle vital de l'eau et de l'assainissement dans la réduction de la pauvreté. Pendant les années 80, des comités régionaux de récolte de fonds (fundraising committees) se sont créés à travers le pays, souvent hébergés par les organisations de l'industrie de l'eau, publiques et privées, facilitant l'organisation de plus en plus d'événements pour récolter des fonds.

En 1989, des autorités d'eau et d'assainissement en Angleterre et au Pays de Galles ont été privatisées et 9 entreprises et organismes de régulation créés. Ces nouvelles entités et leurs employés se sont engagés à continuer leur participation à l'action de WaterAid ; ils forment à ce jour un noyau de soutien important et actif. Les employés des entreprises d'eau et les consommateurs d'eau ont récolté depuis 1985 115 million de livres sterling.

Des appels à contribution au grand public : Tous les ans, WaterAid lance un appel à contribution auprès du grand public. La logistique de cet appel est négociée avec chaque entreprise d'eau. L'entreprise couvre souvent le coût de la brochure et sa distribution, par exemple à l'attention de ceux qui disposent d'eau à domicile sur le fait que des milliers de personnes en sont privées.

Outre leur contribution aux événements pour récolter des fonds, les supporteurs de WaterAid participent à des campagnes de sensibilisation et de plaidoyer. La communication et le retour aux donateurs se fait via le magazine semestriel Oasis et par un bulletin électronique bimensuel. Les entreprises d'eau informent sur les actions et activités de WaterAid grâce à leur communication d'entreprise.

Voir : www.wateraid.org

Pays-Bas

La motion Koppejan insérée dans la loi générale sur l'eau en janvier 2009 a permis aux entreprises distributrices d'eau de pouvoir consacrer jusqu'à 1% de leur chiffre d'affaires à des actions de coopération internationale pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des plus démunis. Cette contribution peut s'effectuer soit par des ressources financières soit par de l'assistance technique. Le texte a précisé que cette contribution ne devait d'aucune façon entraîner une augmentation du prix de l'eau aux Pays-Bas.

En 2011, les entreprises d'eau néerlandaises ont consacré environ 0,5% de leur chiffre d'affaires à des actions de solidarité. On constate une augmentation de leur contribution chaque année vers le maximum possible de 1%. La plus grande partie des fonds est utilisée par le biais de Water Operator Partnerships (WOP – partenariat des opérateurs d'eau). En 2011, 27 WOP ont été établis dans plus de 12 pays par 9 des 10 entreprises d'eau néerlandaises.

Les deux entreprises distributrices d'eau les plus importantes du Pays-Bas, Vitens-Evides, desservent 7,8 millions d'habitants. En 2006, ces deux entreprises publiques ont créé ensemble Vitens-Evides International (VEI) pour contribuer à l'atteinte de l'Objectif du millénaire n° 7. Depuis plus de cent ans, Vitens-Evides ont accumulé un savoir-faire et une expertise considérables dans le secteur. Elles sont parmi les premières au monde en termes de qualité et de fiabilité de service. Elles estiment devoir partager leurs connaissances avec les opérateurs des pays en développement. L'activité principale de VEI est de développer des partenariats avec les fournisseurs d'eau des pays en développement, de les aider à améliorer leurs prestations et à devenir plus autonomes et viables financièrement afin d'assurer un service durable aux populations.

Vitens et Evides contribuent chacun à VEI à hauteur de 1,5 million d'euros par an, ce qui correspond à 0,4% de leur chiffre d'affaires. Pour compléter ces fonds, la fondation Water for Life (créée par Vitens et Evides et depuis 2009 soutenue également par WML) mène des actions de sensibilisation et de collecte de fonds auprès des clients, des particuliers ou des entreprises. Des brochures sollicitant leurs contributions, totalement facultatives, parviennent aux clients avec leur facture d'eau. La communication auprès des clients est cruciale pour assurer une bonne compréhension des objectifs.

Pour les donateurs, deux formules sont possibles : le don ponctuel, ou un montant fixe par jour de 5, 10 ou 15 centimes d'euro, ce qui représente une contribution de 18,36 à 54 EUR par an. En 2011, le montant ainsi mobilisé atteignait environ 750 000 d'euros. Depuis 2007, les montants mobilisés ont été doublés chaque année par l'ONG Aqua for All.

Voir : www.waterforlife.nl

Créé en 2002 à l'initiative des employés du secteur de l'eau, Aqua for All est une fondation qui établit un lien entre des projets d'eau et d'assainissement dans les pays en développement et le secteur de l'eau hollandais. En jouant ce rôle de liaison, Aqua for All facilite les actions des différents acteurs, (ONG, le secteur de l'eau, le secteur privé), permettant ainsi d'augmenter l'efficacité et l'impact des programmes qu'elle soutient. Un million de personnes desservies en eau potable, 600 000 équipées en système d'assainissement. De 2006 à 2010, les 16 millions d'Euros du DGIS (la coopération néerlandaise), associés aux contributions de 14 millions provenant des fonds privés et du secteur de l'eau, ont permis l'accès à l'eau potable et à l'assainissement à presque 3 millions de personnes.

En 2012, 25 000 ménages, soit environ 100 000 personnes, particuliers ou entreprises clients de Vitens-Evides participaient à leurs actions et leur nombre continue à augmenter d'année en année. Aqua for All mobilise une équipe de 140 experts du secteur de l'eau qui se rendent disponibles pour des missions plus ou moins longues. Ils appuient les projets par des formations, des ateliers, des études ou du soutien institutionnel. Ces contributions en nature représentent l'équivalent de 100 000 à 300 000 EUR par an. Environ 65 % des actions d'Aqua for All se situent en Afrique.

Voir : www.aquaforall.nl

Suisse

Solidarit'eau suisse est une initiative et une plateforme conçue par les municipalités suisses, et les entreprises distributrices d'eau, ayant pour objectif de construire une coopération durable dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement de base avec les municipalités des pays en développement. Afin de financer l'infrastructure adéquate et le développement des capacités organisationnelles et techniques, Solidarit'eau suisse a pour mission de contribuer à l'atteinte de l'OMD 7 en mobilisant des financements complémentaires pour le secteur de l'eau par le biais d'un prélèvement volontaire par les municipalités suisses. Elle fournit une plateforme qui fait le lien entre les municipalités suisses et les ONG qui mettent en œuvre des projets d'eau dans les collectivités des pays en développement.

Solidarit'eau suisse a été créée en 2007 par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) en partenariat avec des ONG, le Groupe Aguasan (groupe d'experts en eau et assainissement dans les pays en développement), les sociétés distributrices d'eau et les municipalités.

Elle fonctionne à travers une plateforme en ligne, qui fait le lien entre les ONG suisses et leurs partenaires, et les municipalités ou les entreprises d'eau souhaitant participer à des actions de solidarité. Les projets sont soumis au secrétariat de Solidarit'eau suisse par les différentes ONG suisses, puis sont évalués par un expert indépendant du Groupe Aguasan. Les projets retenus sont ensuite présentés sur la plateforme en ligne de Solidarit'eau suisse où les municipalités et les sociétés distributrices d'eau sont invitées à les examiner les propositions et choisir un projet. Ensuite, ONG et municipalités négocient les contributions financières de la municipalité au projet. Les ONG rendent compte de l'état d'avancement et de l'impact du projet directement à la municipalité qui les finance. Au delà de la possibilité de choisir un projet à soutenir, Solidarit'eau suisse propose un soutien pour établir des relations plus directes avec les collectivités des pays en développement en construisant des partenariats public-publics, à la fois pour appuyer la communauté financièrement et pour renforcer ses capacités dans le secteur de l'eau.

“Solidarit'eau suisse” est gérée par un secrétariat qui héberge la plateforme Internet, facilite le contact entre les municipalités et les ONG et communique sur l'initiative afin de mobiliser et convaincre toujours plus de municipalités et d'entreprises distributrices d'eau à y participer.

Fin 2011, plus de 80 municipalités contribuaient aux projets d'eau dans les pays en développement grâce à solidarit'eau suisse et plus de 50 municipalités et sociétés d'eau ont reçu le label “solidarit'eau suisse”. Environ 650 000 CHF sont mobilisés chaque année pour les divers projets mis en œuvre.

Les municipalités et sociétés distributrices d'eau bénéficient ainsi d'une organisation pratique pour s'impliquer dans la solidarité internationale pour l'eau. Ceux qui investissent 1 centime CHF (0,85 centime EUR) par 1 000 litres d'eau consommés/an se voient attribuer le label « Communauté Solidarit'eau suisse ». Beaucoup de municipalités utilisent ce label pour communiquer sur la qualité de l'eau ou sur la solidarité dans leur propre collectivité. Le label « Solidarit'eau suisse » s'avère être un facteur de motivation important pour stimuler les municipalités, et également un bon outil de communication.

Voir : www.solidariteausuisse.ch

4.2.6 Conclusion : l'enjeu de l'harmonisation de la coopération décentralisée

Au regard des éléments exposés dans ce chapitre, la coopération décentralisée se présente comme un domaine de coopération à part entière dans le renforcement des capacités techniques et financières, en particulier en ce qui concerne le secteur eau et assainissement.

Il reste cependant un nombre de questions à traiter en vue de la mise en place d'un cadre de la coopération décentralisée qui puisse contribuer à la réalisation du droit humain à l'eau et à l'assainissement.

La collecte et traitement des données sur la coopération décentralisée devrait bénéficier de la collaboration effective entre la DCDI, la DICODAH et l'ANCB. Selon la définition béninoise de la coopération décentralisée, ces données devraient logiquement inclure les autres formes de partenariat que celles entre communes béninoises et collectivités territoriales étrangères.

Afin d'augmenter les chances de trouver des partenaires, il y aurait lieu, ensuite, d'élargir le nombre de pays où le Bénin tente de développer des partenariats de coopération décentralisée.

Par ailleurs, le rôle majeur que remplit les structures intercommunales dans le renforcement des communes et permettant les multiples avantages exposés ci-dessus est à considérer dans le cadre de la coopération décentralisée. La fonction d'harmonisation des prestataires d'eau et d'assainissement que remplissent certaines structures intercommunales constitue, en particulier, une piste intéressante par rapport aux obligations en matière de droits humains.

De nombreuses communes ne bénéficient toutefois pas encore d'une coopération intercommunale ou sont membres d'une structure inactive. De manière plus large, la réflexion sur l'application du principe de l'harmonisation par l'Etat du développement de l'ensemble des collectivités locales en lien avec la coopération décentralisée voulue par la politique nationale de la coopération décentralisée n'a pas encore pu être lancée. Etant donné le statut inactif de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, le domaine de la coopération décentralisée ne possède pas une base de données complète pour suivre l'évolution des partenariats de coopération décentralisée et identifier les communes qui ne parviennent pas à trouver de partenaires. Le rapport sur la coopération franco-béninoise permet néanmoins de rendre compte du fait que les partenariats ne sont pas bien répartis sur l'ensemble du territoire, sur les soixante-dix-sept communes du Bénin, quarante-trois communes n'ont pas de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises.⁴⁵

« Les partenariats de commune à commune sont plus nombreux avec les communes situées dans les départements du Mono, du Zou, de l'Ouémé, de l'Atlantique et des Collines. Parallèlement, d'autres départements n'ont pratiquement aucune coopération décentralisée de commune à commune : le Couffo, la Donga, le Plateau, le Borgou, l'Alibori et le Littoral. »

Dans la perspective d'une stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, il y aurait lieu de procéder à cet exercice en incluant les conventions de coopération décentralisée établies avec des acteurs d'autres pays et d'établir les bases sur les moyens de contribuer à l'harmonisation du secteur.

⁴⁵ Cf. Etat des lieux de la coopération franco-béninoise, op. cit.

Par l'intermédiaire des autorités sectorielles de la DG-Eau et de la DNSP, l'Etat du Bénin devrait aussi être en mesure d'établir un aperçu de la coopération décentralisée engagée dans le secteur eau et assainissement. En effet, selon l'approche BPO, l'ensemble des PTF du secteur eau et assainissement devrait figurer dans cet outil de gestion du secteur et de coordination de l'aide. Or, en l'état, on constate un échec de communication entre les communes et les autorités sectorielles pour rendre compte des partenaires de coopération décentralisée dans ce document. Pour rappel, les communes ont l'obligation d'inscrire les contributions de la coopération décentralisée dans le budget communal. Il y aurait ainsi lieu de remédier aux difficultés de transparence en la matière afin de gagner en visibilité. Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, reste toutefois ouverte la réflexion sur les modes opératoires à envisager pour améliorer la meilleure répartition des partenaires de coopération décentralisée sur l'ensemble du territoire du Bénin.

Chapitre 5: Etat des lieux de la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin

Le droit humain à l'eau et à l'assainissement (DHEA) a été officiellement reconnu pour la première fois par l'Assemblée Générale des Nations Unies en Juillet 2010. Le Bénin a été l'un des 122 Etats qui ont voté en faveur de la résolution A/RES/64/292 qui stipule dans son Paragraphe 1er *"que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme"*.

Cette résolution fait suite à l'Observation générale n° 15 adoptée en 2002 par le Comité des droits Economiques, Sociaux et Culturels (CESCR). Bien que cette Observation Générale ne soit pas juridiquement contraignante, il s'agit néanmoins d'un document issu d'une autorité d'interprétation des dispositions du Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC), qui lui est juridiquement contraignant pour les États qui l'ont ratifié. Le paragraphe 3 de l'Observation Générale stipule que le droit à l'eau est implicite dans l'article 11 du PIDESC reconnaissant le droit à un niveau de vie suffisant et il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé. L'article 11 du PIDESC constitue la base juridique la plus importante pour le droit à l'eau et à l'assainissement étant donné que ce Pacte est universellement applicable. Le Comité a également souligné que le droit à l'eau tout comme l'accès à un assainissement adéquat sont des composantes nécessaires à la réalisation du droit à un niveau de vie décent.

Cette même Observation Générale, décrit ensuite les obligations des Etats parties en la matière. Les droits économiques, sociaux et culturels sont abordés d'une manière différente que ne sont les droits civils et politiques, qui nécessitent une réalisation immédiate. Au lieu de cela, les États parties au PIDESC sont appelés à prendre des mesures pour assurer progressivement la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, compte tenu des ressources disponibles. Tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives, doivent être utilisés.⁴⁶ L'obligation de prendre des mesures, impose aux États parties l'obligation d'adopter une stratégie nationale ou un plan d'action pour élargir l'accès à l'eau pour tous, comportant des objectifs concrets, des échéances et des politiques adéquates. La stratégie ou plan d'action doit aussi établir la responsabilité institutionnelle de ce processus, identifier et allouer des ressources, et établir des mécanismes de redevabilité pour assurer la mise en œuvre de la stratégie.⁴⁷

5.1 Les engagements internationaux du Bénin ayant trait au droit à l'eau et à l'assainissement

5.1.1 Instruments universels

Le droit à l'eau et à l'assainissement est contenu par ailleurs dans plusieurs traités internationaux, qui sont juridiquement contraignants. Pour établir la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin, il faut passer en revue les conventions que le Bénin a déjà ratifiées. Le Bénin a ratifié tout comme 162 pays dans le monde, le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels.⁴⁸ Beaucoup d'autres traités relatifs aux droits de l'homme contiennent des références implicites au droit à l'eau et à l'assainissement. Le droit à l'eau et à l'assainissement peuvent être dérivés du droit à

⁴⁶ Art 2 PIDESC

⁴⁷ Observation générale No. 15, para. 47.

⁴⁸ Voir Art. 1,2, 11, 12

la vie et réalisés aussi à travers des droits procéduraux comme la liberté d'expression⁴⁹ résultants du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques ratifié par le Bénin en 1992.

Mais les trois principaux traités internationaux ratifiés par le Bénin contenant des dispositions explicites concernant le droit à l'eau et à l'assainissement, sont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). La CEDAW oblige tous les Etats parties à mettre fin à la discrimination des femmes et à assurer aux femmes rurales la participation au développement et un accès à l'eau et à l'assainissement.⁵⁰ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a conclu dans son observation finale sur le Bénin en 2013 que les femmes ne participaient pas suffisamment à la prise de décision et à la gestion des ressources telles que la terre, l'eau et les forêts. Il a aussi critiqué le manque d'informations sur la mise en œuvre de la Politique de promotion de la femme rurale et de la femme dans l'agriculture, adoptée en 2001.⁵¹ Le Comité a recommandé au Bénin de mettre en œuvre cette politique afin d'assurer la pleine participation des femmes.⁵²

La Convention relative aux droits de l'enfant affirme pour sa part, que le droit d'un enfant à la jouissance du plus haut niveau de santé atteignable requiert que les Etats parties combattent les maladies et la malnutrition en particulier par un approvisionnement adéquat en nourriture et en eau potable en lien avec les soins primaires de santé et les programmes de conservation environnementale.⁵³ La même convention rajoute que l'Etat prend la responsabilité d'assurer l'éducation publique et la sensibilisation sur l'assainissement et l'hygiène.⁵⁴ Préoccupé par l'accès limité à l'eau potable et aux ouvrages d'assainissement dans le pays, le Comité des droits de l'enfant⁵⁵ a recommandé dans son rapport de 2006 d'amplifier les efforts qu'il déploie pour assurer un assainissement adéquat et un accès satisfaisant à l'eau potable dans l'ensemble du pays, notamment en améliorant la capacité des services techniques à employer tous les crédits mis à leur disposition et la capacité du dispositif de gestion communautaire des points d'eau afin de pérenniser un approvisionnement en eau à moindre coût pour les usagers; et d'entreprendre une action à long terme et à grande échelle, en coopération avec les parties prenantes concernées, en vue d'améliorer l'assainissement et l'hygiène des ménages, en particulier en milieu rural.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), la plus récente des trois, appelle à l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées par les Etats parties en adoptant des mesures, y compris l'égalité d'accès sans discrimination aux services d'eau salubre.⁵⁶ Il n'y pas eu d'examen de l'Etat du Bénin quant à l'application de cette convention à ce jour.

Les autres éléments clés du droit à l'eau et à l'assainissement, telles que l'obligation de s'abstenir de réduire l'accès à l'eau pour les civils en temps de guerre, et l'obligation d'assurer la qualité des sources d'eau potable, sont également protégés dans divers traités internationaux relatifs aux conflits armés, au droit pénal, au droit de l'environnement et le

⁴⁹ Art 19 PIDCP

⁵⁰ Art.14(2)(h) CEDAW

⁵¹ Para. 34 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/BEN/CO/4, 28/10/2013, Observations finales sur le quatrième rapport périodique du Bénin

⁵² Para. 35, *Ibid.*

⁵³ Art 24 (c) CRC

⁵⁴ Art 24 (e) CRC

⁵⁵ ONU, Comité des droits de l'enfant, CRC/C/BEN/CO/2, 20/10/2006, Observations finales sur le deuxième rapport périodique du Bénin

⁵⁶ Art. 28 CRPD

droit du travail. Par exemple, les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels mentionnent l'importance fondamentale de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour la santé et la survie lors de conflits armés internationaux et non internationaux. Selon la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, les Etats sont obligés à protéger des cours d'eau internationaux de manière équitable et raisonnable⁵⁷ et à prendre en considération la population tributaire du cours d'eau.⁵⁸

Le tableau ci-dessous énumère les traités internationaux ratifiés par le Bénin en la matière, avec les articles pertinents, y compris des références explicites ou implicites au droit à l'eau et à l'assainissement.

Tableau 10 : Les traités ratifiés par le Bénin en matière de droits de l'homme		
Instruments Internationaux	Signature	Ratification/ Adhésion
CERD - Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée en 1965 (art. 5)	2 février 1967	30 novembre 2001
ICCPR - Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptée en 1966 (art. 2, 6, 26)		12 mars 1992
Protocole facultatif à l'ICCPR (Mécanisme de plaintes individuelles)		12 mars 1992
ICESCR - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptée en 1966 (art. 1, 2, 11, 12)		12 mars 1992
Protocole facultatif à l'ICESCR (Mécanisme de plaintes individuelles)	24 septembre 2013	
CEDAW - Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 (explicit par. 2 de l'article 14)	11 novembre 1981	12 mars 1992
Protocole facultatif à la CEDAW (Mécanisme de plaintes individuelles)	25 mai 2000	
CAT - Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée 1984		12 mars 1992
Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	24 février 2005	20 septembre 2006
Organisation internationale du Travail (OIT), Convention N° 161 sur les services de santé au travail, adoptée en 1985 (art. 5)		10 novembre 1998
CRC - Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989 (explicit art. 24, 27)	25 avril 1990	03 août 1990
Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992 (art. 3)	13 juin 1992	30 juin 1994

⁵⁷ Art. 5(2) Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

⁵⁸ Art 6 (1) (c), *Ibid*

Tableau des traités ratifiés par le Bénin en matière de droits de l'homme (suite)		
Instruments Internationaux	Signature	Ratification/ Adhésion
La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, adoptée en 1992 (art. 4)	13 juin 1992	30 juin 1994
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, adoptée en 1994 (art. 2, 10)	14 octobre 1994	29 août 1996
Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée en 1997 (art. 5, 6, 7, 10)		5 juillet 2012
Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adoptée en 1998 (art. 5, 7, 8)	24 septembre 1999	22 janvier 2002
CRPD - Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006 (explicit art. 28)	8 février 2008	5 juillet 2012
Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (Mécanisme de plaintes individuelles)	8 février 2008	5 juillet 2012
Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, adoptée en 1949 (art. 20, 26, 29, 46)		14 décembre 1961
Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, adoptée en 1949 (art. 23, 33, 36, 49, 55, 59, 62, 76, 81, 85, 89, 91, 127)		14 décembre 1961
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, adoptée en 1977 (art. 54, 55, 69, 70)		28 mai 1986
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, adoptée en 1977 (art. 5, 14, 18)		28 mai 1986

5.1.2 Instruments Régionaux

Des instruments régionaux ont également reconnu le droit à l'eau. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (ACHRP) ratifiée par le Bénin est considérée comme le document le plus important sur le plan régional. Il faut noter que la Charte ne mentionne pas expressément d'obligations en rapport avec les droits humains à l'eau et à l'assainissement, ce qui n'a pas empêché, la doctrine pour autant de se fonder sur d'autres droits de l'homme, comme le droit à un logement suffisant, à la santé et à la vie pour justifier une reconnaissance implicite du droit à l'eau. Conformément à cette Charte, chaque individu a le droit « *de jouir du meilleur état de santé physique et mentale" et tous les peuples "ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ». ⁵⁹

⁵⁹ Art. 16, 2, La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981.

Le Bénin est aussi un Etat partie à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (AfCRC). Cet instrument juridique régional, contient des dispositions similaires à la CRC. L'article 14 (2) (c) du AfCRC indique que chaque enfant a le droit de jouir du meilleur état de santé physique, mental et spirituel possible et que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires notamment pour assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et de l'eau potable.⁶⁰

En outre, le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique comporte des obligations concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Ce droit découle des dispositions concernant l'obligation d'éliminer des pratiques néfastes,⁶¹ le droit de l'accès à la justice et l'égalité de protection devant la loi⁶² et le droit de participation au processus politique et à la prise de décisions.⁶³ Il est aussi explicitement établi que l'Etat est tenu d'assurer aux femmes l'accès à l'eau potable.

Il est à noter aussi que le Bénin est Etat membre de la charte de l'eau du Bassin du Niger visant à promouvoir une coopération fondée sur la solidarité et la réciprocité pour les ressources en eau du bassin du Niger d'une manière durable, équitable et coordonnée. En tenant compte du droit fondamental pour chaque individu d'accès à l'eau,⁶⁴ les Etats membres se sont engagés à utiliser de l'eau du Bassin du Niger avec une attention particulière accordée aux besoins humains essentiels.⁶⁵

Tableau 11 : Instruments Régionaux	Signature	Ratification
ACHRP - Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée 1981 (art. 16, 18, 24)		20 janvier 1986
Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, adoptée en 1998 (art 3, 4)	9 juin 1998	
Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, adoptée 2003 (art. 2, 5, 8, 9, 15)		30 septembre 2005
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée 1990 (art 14)	27 février 1992	17 avril 1997
La charte de l'eau du Bassin du Niger, adoptée 2008, (préambule, art. 1, 4, 15)	30 avril 2008	Entrée en vigueur 10 juillet 2010

5.1.3 Engagements politiques au niveau universel et régional

Contrairement aux traités mentionnés ci-dessus qui sont juridiquement contraignants pour les États qui les ont ratifiés, les déclarations internationales peuvent aider à interpréter les traités internationaux, ainsi que les dispositions constitutionnelles et législatives nationales mais ne sont pas juridiquement contraignantes, sauf si elles acquièrent la force du droit coutumier, ce qui se produit lorsqu'une déclaration est traitée par les États comme une

⁶⁰ Art 15 a) Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme, 2003

⁶¹ Art 5 Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme, 2003

⁶² Art 8, *Ibid.*

⁶³ Art 9, *Ibid.*

⁶⁴ Préambule, La charte de l'eau du Bassin du Niger, 2008.

⁶⁵ Art 15, La charte de l'eau du Bassin du Niger, 2008.

norme juridiquement contraignante d'une manière cohérente et généralisée.

Le tableau ci-dessous donne une idée sur les principales déclarations issues de conférences universelles ou régionales auxquelles le Bénin avait pris part et qui ont un rapport avec la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'eau.

Tableau 12 : Engagements politiques universels et régionaux	Date
La Déclaration de Mar del Plata, la Conférence des Nations Unies sur l'Eau	14-25 Mars 1977
La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin, La Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable	31 janvier 1992
L'Agenda 21, La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement en 1992 à Rio De Janeiro au Brésil (Sommet de la Terre) (chapitre 18.2, 18.8)	3-14 juin 1992
Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire (principe 2, chapitre 18.47)	5-13 septembre 1994
Le Programme pour l'Habitat, Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) à Istanbul (paragraphe 129, 136)	3-14 juin 1996
La Déclaration de Ouagadougou, Conférence Ouest Africaine des Ministres en charge de l'Eau sur la GIRE	3-5 mars 1998
Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)	6-8 septembre 2000
Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (SMDD) (art. 25, 26)	4. septembre 2002
Déclaration Finale, 14e Conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement du Mouvement des non-alignés, La Havane, (art. 224-227)	11-16 septembre 2006
La Déclaration eThekweni et le Plan d'action d'AfricaSan, Durban	20 février 2008
Forum de Haut Niveau sur le secteur de l'Eau et de l'Assainissement par le CREPA à Ouagadougou	5-8 décembre 2011
La Réunion de haut niveau d'Assainissement et eau pour tous (SWA)	24 septembre 2012

Dans le cadre de la dernière réunion de haut niveau d'Assainissement et eau pour tous à Washington en 2014, le Bénin a pris les nouveaux engagements suivants⁶⁶ :

- Le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective en collaboration avec le Ministère de la Santé doit œuvrer pour faire figurer l'élimination de la défécation en plein air dans la prochaine version du document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2016-2020.
- Pour l'assainissement, le Ministre des l'Economie et des Finances en collaboration avec le Ministre de la Santé devra travailler à la mise en place d'ici 2015, d'un fonds durable pour l'hygiène et l'assainissement.
- Le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective devront définir

⁶⁶ http://sanitationandwaterforall.org/report_card/benin?lang=fr

d'ici 2015 une stratégie d'élimination de la défécation en plein air dans les communes prioritaires et un plan de financement correspondant qui sera intégré dans le Cadres des Dépenses à Moyen Terme et fixera des objectifs spécifiques d'investissement pour l'année 2015.

- Le Ministère en charge de la Décentralisation collaborera avec le Ministère de la Santé pour élaborer un plan de développement des capacités à destination des administrations locales d'ici 2015 et mettre en œuvre simultanément la feuille de route d'opérationnalisation des compétences au niveau communal élaborée en 2012 pour l'hygiène et l'assainissement de base.
- Le Ministère en charge de la Décentralisation collaborera avec le Ministère de la Santé pour intégrer une formation à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base à la formation générale des Techniciens Communaux en charge des questions d'eau et d'assainissement. Le Ministère de la Santé en fera de même pour les Agents de Santé en service dans les Communes.
- Le Ministère de la Santé devra commanditer une étude comparative des différentes approches en matière d'hygiène et d'assainissement dans les zones péri urbaines et urbaines afin d'élaborer une stratégie d'intervention spécifique à ces zones.

5.2 L'incorporation du droit à l'eau et à l'assainissement et ses obligations dans le droit national

Après une ratification au niveau du droit international, les Etats doivent retranscrire ces obligations dans leur droit national. Le but de cette partie de l'étude est une évaluation des lois, décrets, politiques et stratégies nationales les plus pertinents qui touchent au droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin.

La **Constitution du Bénin** du 11 décembre 1990 ne fait pas de référence explicite au droit humain à l'eau et à l'assainissement mais on peut les dériver du droit à la vie⁶⁷ et du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable que l'Etat est obligé de protéger.⁶⁸ On relèvera par ailleurs, que l'article 98 de la constitution range parmi les matières pour laquelle "la loi détermine les principes fondamentaux": (...) "la protection de l'environnement et (...) la conservation des ressources naturelles".

Historiquement, le système juridique béninois est fortement marqué par le fait colonial lié à la présence française. En effet, la situation juridique du pays se manifeste par la conjonction de droit écrit dit moderne et d'un droit coutumier formé par les règles coutumières traditionnelles. L'application simultanée de ces deux catégories de normes fait dire que le droit positif béninois est dualiste. Avant que ne soient édictés les codes de l'eau, de l'hygiène publique et le droit moderne dans son ensemble, la coutume réglait de multiples questions. Ainsi, le droit civil coutumier – qui nous est connu par le Coutumier du Dahomey⁶⁹ enseigne que les sources et les puits font partie de la propriété collective du village et sont à ce titre inaliénable.⁷⁰ De plus, dans ce que l'on pourrait appeler le "domaine public religieux", figurent non seulement des bois ou des lieux sacrés, mais également des rivières, qui sont alors, elles aussi, inaliénables.⁷¹ La réglementation coloniale a porté la codification du droit civil coutumier. Elle a concerné surtout le droit foncier mais aussi les domaines de la salubrité,⁷² le régime des eaux,⁷³ la pêche et l'urbanisme.⁷⁴ Dans ses

⁶⁷ Article 15 Constitution Benin 11 décembre 1990

⁶⁸ Art 27 Constitution Benin 11 décembre 1990

⁶⁹ Circulaire du Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (A.O.F.) du 19 mars 1931.

⁷⁰ Art. 223 Circulaire du Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (A.O.F.) du 19 mars 1931

⁷¹ Art. 224 Circulaire du Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (A.O.F.) du 19 mars 1931.

⁷² Décret du 14 avril 1904 relatif à la protection de la salubrité publique en Afrique occidentale française.

implications sur l'eau comme en d'autres domaines, la base de droit colonial a été progressivement effacée, notamment par le Code de l'eau et le code de l'Hygiène Publique de 1987, même si le droit français continue à inspirer certains aspects du droit positif béninois, à l'instar du décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale Française (AOF).⁷⁵

Le 21 septembre 1987 intervenait la promulgation des deux codes concernant directement la gestion de l'eau, le Code de l'eau et le Code de l'Hygiène publique. Le **Code de l'eau**⁷⁶ s'attache principalement à la protection quantitative⁷⁷ et à l'utilisation des eaux. Les dispositions à caractère général, peu nombreuses et dispersées, concernent respectivement le statut de l'eau,⁷⁸ l'institution du Comité national de l'eau potable et de l'assainissement (art. 74) et deux articles de principe dont l'un, plutôt précurseur, esquisse le concept de gestion intégrée (art. 36) et l'autre (art. 54) établit une hiérarchie des besoins en eaux. Le code a été remplacé par un nouveau Code de l'Eau adopté en 2010.⁷⁹ Il reconnaît le droit à l'eau et à l'assainissement dans son article 5.⁸⁰ Cette nouvelle loi prend en compte les principes de décentralisation et de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), et met l'accent sur la gestion participative et la gestion par bassin. Il affirme également le principe de non-discrimination par l'intermédiaire du principe de distribution équitable (cf. Art.2 et Art.8). Par ailleurs, il déclare l'obligation de laisser les futurs ou actuels usagers d'eau, ou populations affectées par des chantiers participer au processus décisionnel, et ce, en leur garantissant un accès à l'information adéquat (cf. Art.10).⁸¹ Le code prévoit enfin des structures de recours,⁸² une tarification correspondant à la capacité financière des usagers (Art.49), la disponibilité et la distribution de l'eau et de l'assainissement (cf. Art.74 et suivants), des normes de qualité et d'hygiène (cf. Art.62 et suivants), ainsi que des liens avec la Coopération internationale dans le domaine (cf. Art.14). Le nouveau Code de l'eau représente sans doute une bonne base légale pour faire avancer la réalisation de droit à l'eau et l'assainissement de la population du Bénin.

En plus de ce code, au total cinq (05) décrets sur l'eau ont été adoptés au cours du second semestre 2011, Il s'agit de :

- décret n° 2011-574 du 31 août 2011, portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau (CNE) ;
- décret n° 2011-573 du 31 août 2011, portant instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ;
- décret n° 2011-671 du 05 octobre 2011, fixant les procédures de délimitation des périmètres de protection des captages d'AEP ;
- décret n° 2011-623 du 29 septembre 2011, fixant la procédure de détermination des limites des dépendances du domaine public de l'eau ;

⁷³ Décret du 5 mars 1921 réglementant le régime des eaux en Afrique occidentale française, modifié par le décret du 1er mars 1928.

⁷⁴ Ordonnance n°45-1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies.

⁷⁵ Décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O.F., modifié et complété par les décrets du 7 septembre 1935, du 3 juin 1952 et du 5 mai 1955

⁷⁶ Loi n°87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en République populaire du Bénin.

⁷⁷ Loi n°87-105 du 21 septembre 1987 portant Code d'hygiène publique en République populaire du Bénin

⁷⁸ Chapitre II : De la domanialité des eaux (art. 2 à 7).

⁷⁹ Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

⁸⁰ Article 5 - La présente loi reconnaît le droit de chacun à disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité.

⁸¹ Article 10 - Le ministère veille à ce que le public, notamment les usagers et les populations concernées par un aménagement hydraulique, une mesure ou un plan de gestion de l'eau, participe au processus de prise de décision et reçoive des autorités compétentes les informations appropriées.

⁸² Art.83 et suivants

- décret n°2011-621 du 29 septembre 2011 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Bassin (CB).

En ce qui concerne la protection qualitative, elle est renvoyée au **Code d'hygiène publique**.⁸³ Le Code permet de réglementer le comportement des citoyens vis-à-vis de leur cadre de vie. Il aborde effectivement le problème dans une optique de santé publique, en fonction des lieux, voies publiques, places, habitations, plages, baignades et piscines⁸⁴ et des activités en cause.

Par ailleurs, la lutte contre la pollution fait aussi l'objet d'un chapitre englobant "le bruit et la pollution du milieu naturel",⁸⁵ cette dernière étant appréhendée principalement à partir de ses causes : eaux résiduaires (art. 108) ou de ruissellement (art. 115), matières de vidange (art. 116), dépôts et épandages (art. 117), déversements et immersion de déchets industriels et autres substances nocives (art. 118 à 123), rejets et écoulements susceptibles d'altérer la qualité de l'eau (art. 124 à 127); ou encore huiles de vidange (art. 139). Quelques articles seulement envisagent des mesures de protection, en l'occurrence des périmètres autour des usines (art. 128) et des points de prélèvement d'eau servant à l'alimentation humaine (art.130-134). C'est d'ailleurs à l'eau potable que se rapporte le chapitre VI : "De l'hygiène concernant l'eau pour diverses utilisations" (art. 69 à 92). Enfin, le Code définit aussi les règles en matière de police sanitaire qui peut être exercée par des agents du ministère de la Santé ou d'autres agents assermentés et commissionnés pour rechercher et constater les infractions à la législation (art. 143 à 147). Les modalités d'application concrètes des dispositions du Code d'hygiène publique sont réglées par décret.⁸⁶ Il faut noter cependant que ce Code a été révisé en vue de son adaptation au contexte de la décentralisation et de sa conformité avec les récentes normes internationales. Il est actuellement en instance d'approbation auprès des autorités législatives et judiciaires de l'Etat.

Un autre texte législatif qui affecte le droit à l'eau et à l'assainissement, est la **Loi-cadre sur l'environnement**.⁸⁷ Cette loi constitue le texte de base de la politique nationale relative à l'environnement. On y trouve des mesures de protection des eaux continentales⁸⁸ et des eaux maritimes⁸⁹ dans le Chapitre II. En outre, le titre III contient plusieurs articles concernant la prise en compte de la protection de l'environnement et canalisations d'eau relatif à plans d'urbanisme et voirie,⁹⁰ substances chimiques nocives ou dangereuses⁹¹ et plans d'urgence.⁹² L'Agence béninoise pour l'Environnement a été créée dans le but de mettre en œuvre la politique environnementale définie par le gouvernement dans le cadre du plan général de développement.⁹³ Cette loi est traduite sur le plan juridique par des

⁸³ Loi n°87-105 du 21 septembre 1987 portant Code d'hygiène publique en République populaire du Bénin

⁸⁴ Cf. les chapitres Ier (« De l'hygiène sur les voies publiques », articles 2 à 13), II (« De l'hygiène des habitations », articles 14 à 35).

⁸⁵ Le chapitre IV s'intitule : « De l'hygiène sur les établissements classés, les marchés et activités commerciales de plein air » (art. 46 à 57). De plus, l'hygiène des denrées alimentaires est traitée au chapitre III (art. 36 à 45), cependant que le chapitre VII relatif à « l'hygiène des installations industrielles » contient deux articles qui concernent respectivement l'évacuation des déchets (art. 93) et l'élimination des eaux résiduaires (art. 94) (sic, et non l'inverse...)

⁸⁶ Décret N°97-616 du 18 Décembre 1997 portant application de la loi N°87-015 du 21 Septembre 1987 portant Code d'Hygiène Publique

⁸⁷ La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement.

⁸⁸ Art. 23-38 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

⁸⁹ Art. 39-44 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

⁹⁰ Art. 59 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

⁹¹ Art. 83-85 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

⁹² Art. 103-104 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

⁹³ Art. 11-12 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

décrets.⁹⁴ Le décret fixant les normes de qualité de l'eau potable a pour but de mettre les conditions nécessaires pour la protection de la population contre les effets indésirables liés à la présence de substances nocives dans les eaux de consommation.⁹⁵ Le décret fixant les normes de qualité des eaux résiduaires réglemente le rejet des eaux usées industrielles et des eaux usées domestiques dans le milieu naturel.⁹⁶ Il décrit aussi les dispositions nécessaires à l'implantation et l'entretien de l'ouvrage d'assainissement individuel.⁹⁷

Par ailleurs, Il existe un certain nombre d'autres textes législatifs et réglementaires liés se rapportant à l'eau et l'assainissement, à savoir :

- La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- La loi n° 2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public ;
- La loi n° 2009-02 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- La loi n° 91-004 du 11 février 1991 portant réglementation phytosanitaire en République du Bénin ;
- Le Décret N°2007-18 du 19 février 2007 portant Attributions, Organisation et fonctionnement de la Direction Générale de l'Eau.

5.3 Les mécanismes opérationnels pour la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement

La section suivante passe en revue les principaux documents d'orientation et de politiques qui contribuent à la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement. Les aspects stratégiques et procéduraux sont abordés dans le chapitre suivant selon les divers éléments constitutifs de ce droit.

5.3.1 Le Droit à l'eau

Le Bénin a été l'un des premiers pays africains à apporter son soutien à la reconnaissance du droit à l'eau et à prendre des initiatives au niveau national pour le mettre en place. Il a également adopté plusieurs documents devant lui permettre d'assurer une gestion efficiente de l'environnement. Ainsi après le Plan d'Action Environnemental (PAE) qui a proposé une stratégie de gestion et un plan d'action à l'horizon 2015, il y a eu adoption de l'Agenda 21 National⁹⁸ en 1997, élaboré selon la structuration de l'Agenda 21 du Sommet de Rio. L'Agenda 21 dans son chapitre 17 constate que les activités nécessaires pour atteindre les objectifs fixés sont : « la mise en valeur et la gestion intégrée des ressources en eau, la formulation "des plans d'action" pour l'utilisation durable de l'eau, ainsi que la

⁹⁴ Voir aussi le Décret N° 2001-093 du 20 février 2001 fixant les conditions de l'élaboration de l'audit environnemental en République du Bénin; Décret N°2001-190 du 19 juin 2001 portant organisation de la procédure d'audience publique en République du Bénin; Décret N°2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement.

⁹⁵ Art. 4 Décret N° 2001-094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin

⁹⁶ Décret N° 2001-109 du 4 Avril 2001 fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin en application des dispositions de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement.

⁹⁷ Art. 34 Décret N° 2001-109 du 4 Avril 2001 fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin en application des dispositions de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement.

⁹⁸ L'Agenda 21 national a été adopté par le Conseil des ministres le 22 janvier 1997 (Communication n° 85/97, Relevé des déc. adm. n°03/SGG/REL du 23 janvier 1997 ; Instructions du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme n°047/MEHU/DC/SP.C du 19 février 1997).

définition d'une stratégie nationale de gestion et de préservation des ressources en eau ».

Cette stratégie nationale présentée la même année, contient des orientations qui impliquent une révision substantielle des textes législatifs et réglementaires afin de réaliser une gestion par bassin et d'assurer la protection de la ressource par un régime d'autorisation des prélèvements, de protection des captages ainsi qu'un système de contrôle. La stratégie nationale introduit de nouvelles orientations qui supposent une révision des textes et une adaptation, sinon une réforme institutionnelle, notamment en ce qui concerne :

- la gestion par bassin ;
- le principe de la fixation de priorités dans l'allocation des ressources en eau ;
- la protection de la ressource à travers les autorisations de prélèvement, la protection des captages et divers contrôles (contrôle des prélèvements, contrôle des rejets, contrôle de la qualité).

Des objectifs matériels ont été définis pour le long terme, à travers la Vision Eau Bénin 2025 adoptée en 2000. Elle prévoit des actions dans les différents secteurs concernés : eau de boisson, assainissement, agriculture et forêt, pêche, énergie et écosystèmes humides. Les objectifs du programme sont d'assurer l'eau potable et un environnement sain pour tous et de mettre en valeur d'une façon durable les ressources en eau au mieux des intérêts des populations. La finalité de ce programme est que les béninois doivent avoir à disposition de l'eau potable à raison de 90 l/h/jour en milieu urbain et de 45 l/h/jour en milieu rural à l'horizon 2015. En plus, tous les centres de concentration humaine doivent être dotés d'un réseau adéquat d'assainissement.

En 2011, Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été adopté, il couvre le quinquennat 2011-2015. Le document est le résultat d'un large processus participatif de l'administration publique, des opérateurs économiques et de la société civile. Le Gouvernement s'est engagé à stimuler la croissance économique, de même que les investissements pour assurer l'accès à l'eau potable, à travers l'augmentation des investissements publics (9,6% en moyenne sur la période 2011-2015).⁹⁹

Une Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale au Bénin,¹⁰⁰ établissant les relations de la gestion de l'environnement entre l'Etat, la Société civile et les Communes, avait aussi été adoptée. Elle est destinée à favoriser la recherche de processus et de solutions optimales pour une gestion partagée de l'environnement.

Une Politique Nationale de l'Eau a été adoptée en 2009. Elle se base sur les constats que : i) l'insuffisance des connaissances sur les ressources abondantes d'eau du pays, ii) la faible valorisation de la ressource d'eau, iii) le manque de programme de formation des ressources humaines et de recherche-développement dans le secteur, iv) la gestion dissociée de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, v) la non prise en compte de la variabilité des ressources en eau et des changements climatiques dans les prévisions, et vi) le manque de diffusion du cadre opérationnel et fonctionnel du secteur. Cette politique se donne alors comme objectifs généraux :

1. d'assurer un accès équitable à l'eau et une exploitation durable des ressources en eau,
2. d'assurer une utilisation efficiente de l'eau pour en optimiser le bénéfice social et économique, passant notamment par l'application de la GIRE.

⁹⁹ Para 373 *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015)*

¹⁰⁰ Charte Nationale sur la Gouvernance Environnementale du 26 janvier 2004, Cotonou

La Politique Nationale de l'Eau repose sur sept principes généraux que sont :

1. la déconcentration des services de l'Etat et décentralisation ;
2. le désengagement de l'Etat du secteur productif et promotion du secteur privé ;
3. la promotion de la solidarité nationale ;
4. la primauté de la dimension humaine ;
5. la gestion patrimoniale.

Elle établit également les six principes spécifiques et techniques suivant :

- la gestion durable et partage équitable de l'eau ;
- l'information du public et participation des acteurs ;
- la reconnaissance des pratiques coutumières pertinentes ;
- l'utilisateur-payeur et pollueur-payeur ;
- la gestion par masse d'eau ;
- la coopération avec les autres Etats.

La Politique Nationale intègre ainsi pleinement le droit à l'eau par ses objectifs généraux et, en particulier, par son troisième et quatrième principe général ainsi que par son premier et deuxième principe spécifique et technique. La politique se positionne, en effet, clairement en faveur de la priorité de l'approvisionnement en eau potable dans la gestion des ressources, de l'organisation d'une aide ciblée vers les populations les plus vulnérables et de l'inclusion des populations, incluant une approche genre, dans la gestion des ressources. Elle prévoit, en outre, dans ses orientations stratégiques d'améliorer l'accessibilité en AEP et assainissement en milieu rural, dans les centres semi-urbains et en milieux urbain et péri-urbain. Elle prévoit également d'assurer la disponibilité permanente d'une eau potable de qualité conforme aux normes et un environnement sain et d'améliorer la salubrité des zones d'habitat et des plans d'eau.

5.3.2 Le droit à l'assainissement

Pour le secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base, le Ministère de la Santé a révisé la Politique Nationale d'Assainissement adoptée de 1995 pour produire la Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement du Bénin (PNHA), approuvée en 2013.

La PNHA du Bénin est fondée sur le constat des problématiques suivantes : a) une insuffisance de moyens humains, matériels, financiers et d'appui-conseils pour l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communale b) une faible volonté politique, c) des dysfonctionnements dans le cadre juridique et institutionnel, et d) une faible utilisation des mécanismes de financement durable du secteur. Elle entend alors relever les défis de la gestion des déchets solides ménagers, des déchets biomédicaux, des sachets plastiques, des eaux usées, excréta et boues de vidange, ainsi que de la promotion de l'hygiène et la mise en place du financement de l'assainissement. La PNHA poursuit les buts i) d'améliorer l'accès (physique et conditions d'accès) aux infrastructures et équipements d'assainissement, ii) d'améliorer les pratiques d'hygiène et d'assainissement des populations et iii) d'améliorer l'organisation et la coordination institutionnelle de l'assainissement au Bénin. En vue de son application, cette politique se base alors sur les sept principes que sont :

- le principe de la responsabilité et du pollueur – payeur ;
- le principe de la prévention et de la précaution ;
- le principe de la prise en compte de la préoccupation des usagers ;

- le principe de la subsidiarité ;
- le principe de la participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien ;
- le principe de solidarité.

Dans une perspective basée sur les droits humains, on relève avec intérêt ce dernier principe qui prévoit que les régions plus développées viennent en aide aux communautés démunies des régions à forte incidence de pauvreté sous toutes ses formes de même que celles vivant dans les zones défavorables à l'assainissement. Il contient également la volonté de prévoir des latrines sexo-spécifiques et adaptées aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap. La PNHA consacre, par ailleurs, dans ses orientations stratégiques le fait de prendre en compte les aspirations et priorités des groupes vulnérables et de renforcer les actions de veille citoyenne dans une optique d'inclusion des populations dans la gestion publique du secteur. Elle prévoit alors la vulgarisation de ce texte en vue d'une large diffusion.

5.4 La comptabilité des données nationales du secteur de l'eau et de l'assainissement avec l'approche basée sur les droits humains

Dans le cadre du processus de mise en œuvre du DHEA, il est important que les données officielles générées pour le secteur s'alignent avec les objectifs de ce droit, afin que l'Etat et la population soient informés des progrès de mise en œuvre. Les deux sources d'information officielles sont les enquêtes statistiques nationales et les données administratives du secteur.

5.4.1 Les enquêtes statistiques nationales

Les enquêtes statistiques nationales sont un outil primordial permettant à l'Etat de remplir ses obligations en matière de droits humains. En procédant à des collectes d'information auprès des communautés, ces enquêtes permettent de renseigner sur l'impact des politiques publiques sur la population, indépendamment de la production des données administratives par les ministères sectoriels. A cet effet, il est essentiel que ces enquêtes prennent en compte dans leurs variables, des catégories de population faisant en pratique fréquemment l'objet de discrimination vis-à-vis de leur accès à un service public.

L'Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique (INSAE) du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDEAP) au Bénin réalise trois types d'enquêtes qui produisent des données dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène :

- L'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages (EMI-CoV), dont l'objectif est de diffuser les données sur les conditions de vie, notamment celles relatives à la pauvreté, l'emploi, le chômage, l'accès à la microfinance, la sécurité alimentaire, la sécurité humaine, la gouvernance et la démocratie et aux questions foncières, en vue d'une meilleure définition et planification des interventions à mener. Cette enquête porte sur un échantillon de 18 000 ménages représentatifs tant au niveau des 77 communes qu'au niveau du milieu de résidence (urbain/rural).
- L'Enquête Démographique et de Santé (EDS), dont l'objectif est de collecter, d'analyser et de diffuser des données démographiques portant, en particulier, sur la fécondité, la planification familiale, la santé de la mère et de l'enfant, le VIH et le paludisme. Elle est réalisée avec l'assistance technique de ICF Macro mais aussi en collaboration avec les services techniques du Ministère de la Santé, le Programme National de Lutte contre le Sida (PNLS), le laboratoire de Paludologie du Centre

National Hospitalier et Universitaire (CNHU) et le laboratoire de référence du PNLS. L'échantillon est stratifié de façon à fournir une représentation adéquate des milieux urbain et rural ainsi que des 12 départements pour lesquels on dispose d'une estimation pour tous les indicateurs clés.

- L'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN) est une enquête nationale qui vise à fournir des données aux intervenants du secteur de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des autres domaines qui y sont liés. Elle est représentative au niveau national, du département, du milieu de résidence (urbain, rural). Cette enquête est le fruit d'un partenariat étroit entre le Gouvernement du Bénin, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et l'UNICEF, ainsi que d'autres agences des Nations Unies (FAO, PNUD), et des organisations émanant de la société civile (Care International, Plan International Bénin, Catholic Relief Service). Deux éditions ont été publiées jusqu' alors, la première en 2009, la seconde en 2013.

Les deux premières enquêtes sont programmées pour être menées sur une base régulière (EMICoV tous les deux ans et EDS tous les 5 ans). Toutefois, l'insuffisance de ressources financières ne permet pas toujours de maintenir la programmation de ce cycle. L'enquête AGVSAN, quant à elle, figure parmi les enquêtes périodiques que l'INSAE réalise en collaboration avec des organisations internationales.

En ce qui concerne l'adéquation des services statistiques nationaux avec l'approche basée sur les droits humains, le tableau 13 renseigne sur les aspects du DHEA que couvrent ces enquêtes.

Tableau 13 : Aspects du DHEA pris en compte dans les enquêtes

Enquêtes INSAE	Critères DHEA	Description indicateur	Variables présentées
EMI-CoV 2011 / 2010 / 2007	Eau		
	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité physique 	Ménage non raccordé ou plus de 30 min d'un point d'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Age - Sexe - Milieu de résidence (Cotonou/autres villes/rural)
	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité financière (mais indicateur incomplet) 	Dépenses consacrées à l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Département / Commune
EDS 2011-2012 / 2006	Assainissement		
	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité physique 	- Ménage sans toilette - Gestion des déchets	
EDS 2011-2012 / 2006	Eau		
	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité 	Type de source (améliorée/non améliorée) et moyen de traitement de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Milieu de résidence (urbain/rural) - Département / Commune
	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité physique 	Distance (sur place/à moins de 30 min/à plus de 30 min)	<ul style="list-style-type: none"> - Sexe
EDS 2011-2012 / 2006	Assainissement		
	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité physique 	Type de toilettes (améliorée partagée et non partagée/non améliorée)	

Enquêtes INSAE	Critères DHEA	Description indicateur	Variables présentées
EDS 2011-2012 / 2006 (Suite)	Assainissement <ul style="list-style-type: none"> Disponibilité/hygiène : 	Produits d'assainissement et pratique de lavage des mains	<ul style="list-style-type: none"> Milieu de résidence (urbain/rural) Département/ Commune Quintile de bien-être économique Sexe
		Evacuation des déchets ménagers (ordures/eaux usées)	<ul style="list-style-type: none"> Milieu de résidence (urbain/rural) Département/ Commune Sexe
AGVSAN 2013	Eau <ul style="list-style-type: none"> Accessibilité physique Qualité 	Type de sources d'eau	<ul style="list-style-type: none"> Département/ Communes Sexe
	Assainissement <ul style="list-style-type: none"> Accessibilité physique 	Type de toilettes	<ul style="list-style-type: none"> Quintiles de dépense total per Capita Groupes de % de dépenses en nourriture
AGVSAN 2009	Eau <ul style="list-style-type: none"> Accessibilité physique Qualité 	<ul style="list-style-type: none"> Temps de trajet Type de sources d'eau Méthode de traitement 	<ul style="list-style-type: none"> Milieu de résidence (urbains/rural, Cotonou/autres villes) Ménages avec catégorie d'âge des enfants Sexe Département/ Commune
	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité 	Nombre de litres par ménage	
	Assainissement <ul style="list-style-type: none"> Accessibilité physique 	Type de toilette	
	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité/hygiène 	Pratique de lavage des mains	
	GIRE <ul style="list-style-type: none"> N/A 	Historique des inondations	<ul style="list-style-type: none"> Département

(Source : INSAE)

A la lecture de ces enquêtes, nous pouvons ainsi constater que les services statistiques nationaux produisent des données sur l'eau et l'assainissement qui couvrent prioritairement les aspects de l'accessibilité physique et du type de sources d'approvisionnement, conformément aux standards de données de l'OMS. Pour les enquêtes EDS et AGVSAN, ces données sont dûment complétées par d'autres sur le type de traitement utilisé pour l'eau de consommation, qui est considéré comme l'information essentielle en matière de prévention des risques sanitaires liés à l'eau.

La question de la disponibilité de l'eau est quant à elle abordée uniquement dans l'édition 2009 de l'AGVSAN en tant qu'information sur le nombre de litres d'eau consommés par ménage. Il s'agit pourtant d'une information importante en rapport aux dispositions du DHEA, puisque, conformément à l'Observation générale n°15 du Comité des DESC, l'Etat se

doit d'être en mesure de pourvoir un minimum de litres d'eau par jour à sa population et doit donc, de manière nécessaire, se renseigner sur cet objectif du droit programmatique.

La question de l'accessibilité financière n'a pas encore été prise en compte dans les enquêtes de l'INSAE. Les enquêtes EMI-CoV renseignent sur les dépenses effectuées par les ménages de manière agrégée dans les domaines du logement, de l'eau, de l'électricité, du gaz et autres combustibles. Pour être complet, cet indicateur devrait produire des données sur l'hygiène et l'assainissement de base en plus des dépenses d'eau, et renseigner sur le pourcentage de dépense de ces deux domaines par rapport aux dépenses générales du ménage, afin de connaître la pression financière que les tarifs appliqués dans le secteur exercent sur les ménages.

La question de l'acceptabilité¹⁰¹ n'est pas abordée non plus dans les enquêtes l'INSAE, eu égard à l'apparition récente de ce concept, élaboré dans le cadre de l'Observation Générale n°15 du Comité de DESC. Toutefois, il y aurait lieu de développer cet indicateur, qui constitue également une obligation à la charge de l'Etat et permet à ce dernier de se renseigner sur l'utilisation effective des infrastructures d'eau et d'assainissement construites. En dépit des données administratives qui attestent de la présence d'infrastructures fonctionnelles pour un lieu donné, cet indicateur permet ainsi de se renseigner notamment sur le fait si la population est satisfaite ou non de la qualité des services (goût, odeur, aspect de l'eau repoussant/ infrastructures d'assainissement ne correspondant aux attentes de la population).

En dernier lieu, les variables employées pour les données du secteur sont de manière systématique celle de la localisation géographique (commune/département), celle du milieu de résidence (urbain/rural) et celle du genre (sexe du chef de ménage). Certaines enquêtes prennent en compte la variable des quintiles de bien être économique (EDS 2011-2012) ou celle des quintiles de dépense total per capita (AGVSAN 2013). D'autres, enfin, prennent en compte la présence d'enfants en bas âge dans le ménage (EMI-CoV 2010, EDS 2006, AGVSAN 2009).

De manière générale, les variables à prendre en compte selon une approche basée sur les droits humains, devraient idéalement contenir les informations suivantes :

Facteurs géographiques :

- Personnes vivant dans des zones rurales difficiles d'accès ;
- Personnes vulnérables aux sécheresses, inondations ou autres catastrophes naturelles.

Facteurs économiques :

- Personnes vivant dans l'extrême pauvreté ;
- Personnes du quintile économique le plus bas ;
- Personnes placées dans des établissements institutionnels ;
- Réfugiés et déplacés internes ;
- Enfants dans les écoles ;
- Prisonniers ;
- Personnes dans les centres de santé .

Facteurs culturels et sociaux :

- Groupes minoritaires et autochtones ;

¹⁰¹ Voir section 6.2.5 pour plus de détails sur cette notion

- Groupes religieux et ethniques ;
- Enfants ;
- Personnes sans droit foncier ;
- Personnes vivant dans des bidonvilles ;
- Personnes porteuses du VIH ;
- Femmes et adolescentes ;
- Personnes en situation de handicap ;
- Jeunes et adolescents désavantagés ;
- Personnes âgées.

Il va de soi que ces catégories ne peuvent être prises en compte de manière exhaustive à court terme. Compte tenu de la situation au Bénin, il serait opportun de développer en priorité des variables contenant les facteurs suivants :

- Les personnes vivant dans les bidonvilles : Cette population va en s'accroissant en raison de l'exode rurale. Cette variable nécessiterait toutefois une définition de la zone périurbaine, qui implique de reconsidérer la division dichotomique du milieu de résidence (urbain/rural) en vigueur jusqu'ici.
- Les personnes vivant dans l'extrême pauvreté et le quintile le plus bas : Cette variable est prise en compte pour des enquêtes périodiques, mais pas encore de manière systématique.
- Les femmes et adolescentes, ainsi que les enfants : Comme constaté dans le cadre de cette étude et tel que mentionné dans les rapports du secteur, les femmes sont les premières à supporter la charge de la corvée d'eau ainsi que le coût d'achat de l'eau,¹⁰² chaque adulte du ménage gérant souvent son propre budget. Il serait alors nécessaire de documenter la pression économique qu'exerce le coût de l'eau sur les femmes, et en continuité de documenter l'impact que cela produit sur l'accès à l'eau sur les enfants à leur charge. Dans la mesure où la promotion de l'hygiène et l'assainissement progresse, il est naturellement nécessaire de couvrir également cet aspect des dépenses du ménage.
- Les personnes vivant dans les zones rurales difficiles d'accès : Cette population est fréquemment exclue des politiques publiques et des enquêtes nationales. Il est nécessaire que les services statistiques nationaux incluent ces personnes dans leurs enquêtes pour renseigner l'état du niveau d'inclusion des politiques publiques à leur égard.
- Les populations pastorales et agricoles : Les conflits fréquents qui éclatent entre ces deux populations en raison de concurrence aux points d'eau nécessitent que l'Etat se renseigne sur les populations lésées dans leur accès à l'eau.

5.4.2 Les données administratives

L'analyse des données administratives du secteur constitue un aspect incontournable de l'évaluation de l'état des lieux de la mise en œuvre du DHEA pour trois raisons principales¹⁰³ :

Premièrement, ces données reflètent l'efficacité de l'action de l'Etat ou de ses agences administratives en rapport avec les objectifs de développement et de gouvernance, ainsi que ses obligations en matière de droits humains.

¹⁰² Voir Section 6.2.3 Accessibilité financière

¹⁰³ OHCHR, Human Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, United Nations

Deuxièmement, ces données correspondent aux critères d'information requis pour la formulation de politiques et de programmes. Elles ont donc une valeur opérationnelle et permettent ainsi de suivre l'état de mise en œuvre des politiques.

Troisièmement, étant donné que l'Etat supporte la responsabilité de la mise en œuvre du droit à l'eau et que celle-ci est évaluée sur la base de son action ou inaction, un ensemble de données produit par ses propres agences administratives est probablement mieux accepté par les autorités que des informations émanant d'ONG ou d'autres sources.

5.4.2.1 Secteur de l'eau

Conformément à la répartition des zones d'interventions, les données administratives relatives à l'hydraulique rurale sont produites par la DG-Eau et celles relatives à l'hydraulique urbaine sont produites par la SONEB.

5.4.2.1.1 Hydraulique rurale

La DG-Eau tient pour référence principale de son travail le calcul du taux de desserte. Ce dernier vise à rendre compte du potentiel de desserte lié à la présence d'une infrastructure d'AEP. La norme établie est qu'un équivalent point d'eau (EPE) a pour valeur, la desserte de 250 personnes. Ces EPE diffèrent en fonction du type d'infrastructures. En l'état, un forage équipé de pompe à motricité humaine (FPM) équivaut à 1 EPE, un puits moderne (PM) équivaut à 1 EPE, une borne fontaine (BF) d'une AEV équivaut à 2 EPE, un poste d'eau autonome (PEA) équivaut à 4 EPE. Les puits traditionnels, à savoir ceux qui ne sont pas hermétiquement fermés par une protection, ne sont pas considérés comme un point d'eau, puisqu'ils ne sont pas en mesure de fournir une eau salubre.

La méthode de calcul appliquée depuis 2002 pour renseigner sur le taux de desserte est la suivante :

Le taux de desserte à n'importe quel niveau administratif entrant dans la population cible de la DG-Eau est obtenu en multipliant le nombre d'EPE disponibles dans la localité ou le quartier par 250 personnes. Le produit correspondant à la population desservie est alors divisé par la population cible recensée.

Soit : Taux de desserte = Population desservie / Population recensée) x 100%

Toutefois, la DG-Eau a entamé en 2010 un processus de réforme de ce calcul jugé problématique puisqu'il sous-estime les besoins en points d'eau et en financement, et ceci pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, ce calcul ne prend pas en compte la distance par rapport au point d'eau. D'ailleurs à ce sujet, la DG-Eau conformément à sa politique actuelle, considère qu'une population est desservie si elle dispose d'un point d'eau à 500m au plus. Etant donné que beaucoup de villages béninois sont composés de hameaux pouvant être distants de plusieurs kilomètres, l'ancien calcul du taux de desserte ne rend pas compte de ces distances, puisqu'il considère la population d'un village desservie par le potentiel de desserte d'un EPE sans tenir compte de la disposition spatiale des localités. En conséquence, beaucoup de villages ont un taux de desserte surestimé.
- De plus, l'ancien calcul du taux de desserte n'est pas plafonné à 100%. Le potentiel de desserte d'un EPE étant considéré dans l'absolu, on obtient des taux de desserte de communes de l'ordre de 110% à 200%, ce qui contribue également à la surestimation de la desserte en AEP. Ce processus ne permet pas de percevoir aisément les populations souffrant de l'absence d'infrastructures, quelque soit le

niveau administratif considéré.

- Le calcul n'intègre pas l'existence de points d'eau en panne, bien que le taux de panne soit présenté conjointement au taux de desserte. En l'absence de cette information, le taux de desserte apparaît toutefois comme supérieur à la réalité de desserte sur le terrain.
- Par ailleurs, la répartition entre les zones rurales dévolues à la DG-Eau et les zones urbaines dévolues à la SONEB a fait l'objet d'un désaccord selon que l'on considère l'emplacement ou la démographie d'une population. Selon l'interprétation du critère de répartition de ce calcul : une zone est classée comme « SONEB » ou « urbaine » que s'il s'agit d'un village ou quartier de ville ayant au moins 10 000 habitants. Avant la création de la SONEB en 2003, la SBEE assurait la distribution de l'électricité et également de l'eau. Les autres populations sont donc dites « DG-Eau » ou « rurales » pour calculer les taux de desserte en milieu rural. Hors, selon la DG-Eau, en se référant au découpage spatial effectué par l'INSAE, une bonne partie de la population urbaine est incluse dans la population rurale de l'ancien calcul du taux de desserte.
- Enfin, ce calcul prend en compte les points d'eau situés dans des établissements institutionnels (écoles, centres de santé), qui, en pratique, ne dessert que la population qui fréquente ces lieux et non la population présente dans son entourage.

Ce processus de réforme a ainsi donné lieu à une nouvelle méthode de calcul du taux de desserte. Celle-ci prend la localité comme unité de mesure de base et considère qu'un point d'eau ne dessert que la population de cette localité. Elle calcule la population effectivement desservie, à savoir qu'elle ne fait intervenir que les points d'eau fonctionnels dans le calcul. Elle considère que la population cible de la DG-Eau est la population rurale telle que définie par l'INSAE. Les points d'eau situés dans des établissements institutionnels ne contribuent pas à la desserte de la population résidente. On ajoute aux points d'eau considérée dans l'ancien calcul, les branchements de la SONEB de ménages selon une norme de 12 personnes desservies par branchement.

La nouvelle méthode du taux de desserte est calculée comme suit :

Population effectivement desservie de la localité =

Minimum entre ((Nbre EPE fonct. x 250 + Nbre Branch. SONEB x 12 – Nbre EPE en situation particulière x 250) et (Population de la localité))

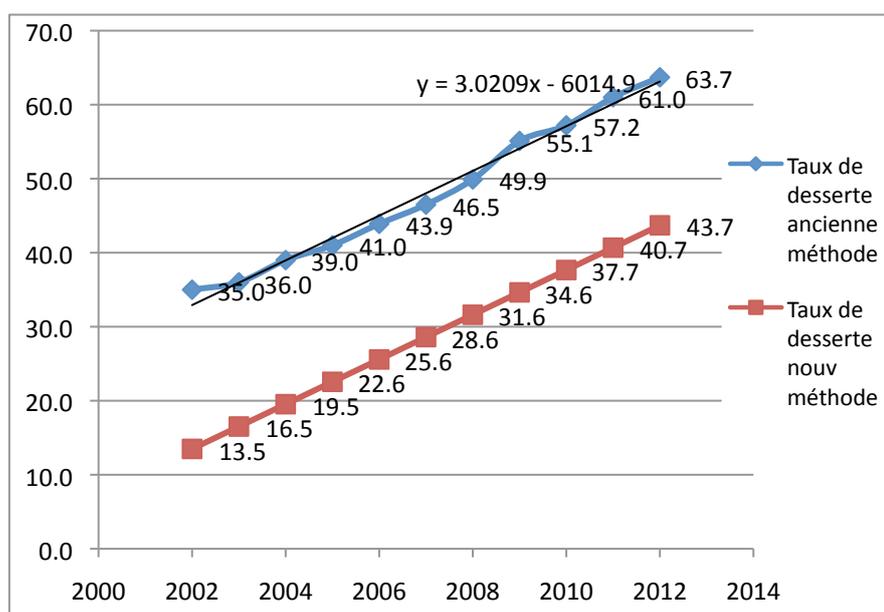
Les populations desservies des divers niveaux administratifs (village, arrondissement, département) sont systématiquement calculées en prenant la somme des populations desservies des localités concernées.

Taux de desserte = (Population desservie d'un niveau donné / Population du niveau donné) x 100

Pour la mise en œuvre cette nouvelle méthode, la DG-Eau a dû déployer ses équipes sur place pour se renseigner sur le nombre d'habitants et la présence de points d'eau dans chaque localité. Les informations contenues dans le RGPH de l'INSAE ne rendent compte effectivement que de la situation à partir du niveau du village. La DG-Eau évalue la population à travers un entretien avec le chef de village et en effectuant une estimation en fonction des logements en présence, puis applique une règle de trois pour harmoniser les chiffres avec les données de l'INSAE pour un village donné.

Cette réforme du calcul du taux de desserte, si elle fait incontestablement figure de progrès selon l'approche basée sur les droits humains, n'a cependant pas été encore entérinée au niveau du MERPMEDER. Cet état de fait est lié à la poursuite des OMD comme priorité et référence du ministère, qui ne souhaite pas procéder à l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul alors que le cadre programmatique des OMD a cours jusqu'en 2015. Etant donné que l'exercice de l'atteinte des OMD se définit comme la réduction de moitié des personnes ne bénéficiant pas de l'accès à l'eau dans l'intervalle du commencement (2002) et l'achèvement (2015) de ce programme, il faut souligner en conséquence que l'objectif posé de 67.3% de taux de desserte pour 2015 ne doit pas être considéré dans l'absolu, mais relativement à la donnée de base de 35% de 2002. Ainsi, c'est le progrès de développement des infrastructures améliorant l'accès de ces services de base aux populations qui doit être mesuré.

La DG-Eau a, dans cette optique, proposé de procéder à un calcul de régression linéaire afin de transposer la nouvelle méthode de calcul dans le cadre programmatique des OMD :



(Source : DG-Eau)

La coexistence de deux systèmes de calcul cause des problèmes de confusion quant à la compréhension de la situation ainsi qu'à l'opérationnalité du secteur, le taux de desserte étant le critère le plus déterminant dans la priorisation de la distribution de fonds sectoriels et du soutien aux autorités locales. De plus, il faut également prendre en compte le rôle que joue la publication officielle du taux de desserte dans la recherche de soutien financier sur le plan international. Plus il parvient à refléter les problèmes d'eau sur le terrain, plus il est en mesure de mobiliser de l'aide pour améliorer la situation. Une statistique sous-estimant les problèmes sur le terrain n'œuvre pas en faveur de cette dynamique.

En ce qui concerne la collaboration avec les communes, ces dernières sont formées pour la plupart en 2014 à la gestion de la BDI et devraient dorénavant gérer à leur niveau la mise à jour des données du secteur en transférant les données provenant de l'actualisation des PC Eau. La compilation des taux de desserte est opérée une fois par an.

Suite au rapport du MDAEP sur le cadre des accélérations des OMD mettant en avant la nécessité de pallier à la lacune de passerelle entre les statistiques sectorielles et celles statistiques de l'INSAE quant au moyen de calculer l'atteinte de l'OMD 7C, des séances de travail sont prévus pour mettre en place un cadre de concertation entre la DG-Eau, la DNSP et l'INSAE. Or cet Atelier d'harmonisation des données DG-Eau, DNSP et INSAE dans le cadre des atteintes des OMD n'a toutefois pas encore pu avoir lieu.

5.4.2.1.2 Hydraulique urbaine

Le taux de desserte l'hydraulique par la SONEB est disponible au niveau national uniquement. Eu égard à la discorde, évoquée ci-dessus, sur les critères de répartition des populations à desservir entre les zones rurales et urbaines, la SONEB ne considère pas ces données comme fiables au niveau désagrégé des communes ou des départements, en précisant que les statistiques démographiques RGPH de 2002 sont surannées. Elle s'en réfère au décret ministériel de 2003 portant création de la SONEB qui définit sa mission sur le territoire national sans mentionner une tâche de production de données communales à publier ou à transmettre aux communes. Aussi longtemps que ce décret sera en vigueur, la SONEB ne conçoit pas d'injonction à planifier une réforme quant à la publication des données communales de l'hydraulique urbaine. Elle précise cependant que les autorités locales sont en mesure de demander de manière bilatérale leurs données concernant leur municipalité par l'intermédiaire des représentants de la SONEB au niveau des divisions départementales.

5.4.2.2 Le secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base

En matière de données administratives sur le secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base, il faut relever que la DNSP est investie dans un processus d'organisation des informations d'un domaine qui manque encore singulièrement de données, qui est plus complexe à circonscrire que le secteur de l'eau et qui bénéficie d'un budget sectoriel moindre. En terme d'analyse d'adéquation entre les besoins de la population et la présence d'ouvrages, la DNSP produit exclusivement des données sur le taux de couverture en ouvrages adéquats d'évacuation d'excréta des établissements institutionnels. Les données relatives aux établissements scolaires sont produites en collaboration avec le Ministère en charge de l'éducation, mais ces collectes d'informations n'ont pu avoir lieu chaque année. Il faut relever, par ailleurs, sur cet aspect la création récente d'une grille de données sur les latrines scolaires sexo-spécifiques et handi-spécifiques et une cartographie des zones difficiles. Pour ce qui a trait à l'évacuation des excréta dans les ménages, les données de référence sont celles produites dans le cadre de l'Enquête Démographie et Santé (EDS) réalisée par l'INSAE en collaboration avec le Ministère de la santé.¹⁰⁴

Les autres données présentées du secteur ont trait aux indicateurs de performance du secteur, qui reflètent, entre autres, les taux de réalisation de latrines institutionnelles et leur entretien, de réalisation d'incinérateurs, les activités de la police sanitaire en matière de contrôle et gestion de plaintes, ainsi que les activités des agents d'hygiène et des services déconcentrés en matière d'inspection d'hygiène de l'habitat, points d'eau et établissements institutionnels, et de surveillance de la qualité d'eau de boisson, de comportement des ménages par rapport à l'eau de consommation.¹⁰⁵ Les données concernant les activités de surveillance de qualité de l'eau ont, par ailleurs, été intégrée à la BDI et permettent désormais une géolocalisation des ouvrages qui rend compte des résultats des analyses de qualité de l'eau. Ces informations de la BDI proviennent à la fois des activités des SHAB et des diagnostics des PHAC en la matière. Pour la surveillance des infrastructures d'hydrauliques urbaines, la SONEB transfère ses propres données à la DNSP.

En ce qui concerne l'analyse des problèmes et besoins sur le terrain, les données du secteur proviennent essentiellement des PHAC¹⁰⁶ réalisés par des bureaux d'étude pour le compte des communes. La réalisation de ces documents a débuté en 2010 et 69 des 77 communes du Bénin disposent à présent de leur PHAC. Les premiers documents produits

¹⁰⁴ DNSP, Rapport d'exécution du budget programme par objectif (BPO) de l'hygiène et assainissement de base: exercice 2013, avril 2014

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Voir section 6.1.1 Programmation et non-discrimination

ne rendent cependant déjà plus compte de la réalité du terrain et la DNSP réfléchit actuellement à une méthode d'actualisation qui passerait par une procédure simplifiée et plus rapide. La perspective d'une agrégation complète au niveau national des données issues du PHAC sera, par ailleurs, difficilement envisageable à court terme en raison des différences de qualité des documents produits par ces bureaux d'études. Cet objectif nécessiterait alors une plus grande standardisation des données collectées dans le cadre des PHAC pour que des ponts comparatifs puissent être opérés ainsi qu'un meilleur recrutement des consultants mandatés pour leur réalisation.

Chapitre 6: Confrontation des éléments conceptuels du droit à l'eau et à l'assainissement avec les données recueillies sur le terrain

Dans ce chapitre, nous présentons les différents aspects ayant trait au droit humain à l'eau et à l'assainissement (DHEA) tels qu'ils ont été abordés dans le cadre de notre étude de terrain. Le but de ce chapitre est de mettre en évidence les domaines dans lesquels les pratiques de gouvernance de l'eau en vigueur dans le domaine sont ou ne sont pas en ligne avec les engagements relatifs aux droits humains du gouvernement du Bénin.¹⁰⁷

Le droit humain à l'eau et à l'assainissement s'articule autour de deux dimensions : la première dimension renvoie à des éléments procéduraux. La seconde dimension renvoie aux éléments substantiels de ce droit, qui définissent les critères pour que ce droit soit réellement mis en œuvre. En somme, tandis que la seconde dimension constitue la finalité de ce droit, la première établit les moyens pour l'atteindre.

6.1 Les éléments procéduraux du droit à l'eau et à l'assainissement

Les éléments procéduraux du droit à l'eau et à l'assainissement comprennent la non-discrimination, la participation et l'accès à l'information des titulaires de droit et le recours à des mécanismes de redevabilité.

6.1.1 La non-discrimination

6.1.1.1 Aspects juridiques de la lutte contre la discrimination

Le principe de non-discrimination constitue la pierre angulaire du droit international des droits de l'homme qui garantit à tout individu la jouissance de ses droits fondamentaux. Selon l'OHCHR : « On entend par discrimination toute distinction, exclusion ou restriction établie en fonction des caractéristiques particulières d'un individu, telles que sa race, sa religion, son âge ou son sexe, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice de ses droits individuels et de ses libertés fondamentales ». Associée à la marginalisation de groupes particuliers de la population, la discrimination est en général à l'origine d'inégalités structurelles au sein de la société. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels recense les motifs non exhaustifs de discrimination, à savoir : la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Le principe de non-discrimination par rapport à l'accès à l'eau a été clairement mis en exergue dans l'Observation Générale n° 15 de 2002. Ce principe nécessite de la part des Etats, de porter une attention particulière à certains éléments tels que :

- La discrimination *de facto* et le cas échéant, de prendre des mesures immédiates pour mettre fin efficacement à cette discrimination. Certaines lois ou pratiques peuvent avoir un effet discriminatoire involontaire sur certaines personnes.

¹⁰⁷ Etant donné le nombre de communes prises en compte dans l'étude et le temps limité consacré à leur étude, il va de soi que ceci ne constituera pas un rapport exhaustif des problématiques qui touchent le Bénin, un tel travail nécessiterait la mobilisation d'un vaste réseau d'experts pour couvrir l'ensemble du territoire et approfondir les connaissances des problématiques. Le but est ici de présenter à travers des exemples concrets, comment est agencé l'information selon une approche basée sur les droits humains, afin de renseigner sur l'ancrage pratique de cette approche. Ce faisant, nous pensons également que ces informations pourront utilement orienter le travail de futurs partenaires qui s'engageront dans la coopération décentralisée au Bénin.

- Dans le but d’atteindre une égalité d’accès à l’eau et aux services sanitaires pour tous, les États doivent travailler à éliminer les inégalités existantes. Ceci demande une connaissance des disparités qui incluent généralement non seulement les groupes de revenu, mais aussi les populations rurales et urbaines, les disparités fondées sur le sexe et l’exclusion de facto de groupes marginalisés. Des mesures ciblées et concrètes doivent être prises afin de réduire, et éventuellement éliminer, les écarts entre ceux qui sont desservis et ceux qui ne le sont pas.

Certains endroits, personnes et groupes demandent souvent une attention particulière quant à la réalisation des droits à l’eau et à l’assainissement puisqu’ils sont souvent marginalisés et exclus ou parce qu’ils sont particulièrement vulnérables:

- **Les habitations informelles, les zones rurales et urbaines défavorisées, et les régions pauvres en eau:** Les États ont la responsabilité de fournir des services d’accès à l’eau et à l’assainissement pour tous, quel que soit le régime foncier et les droits de propriété.
- **Les groupes déjà potentiellement vulnérables et/ou marginalisés:** Les États sont obligés de prendre des mesures positives afin de mettre en œuvre le droit à l’eau et à l’assainissement des personnes les plus vulnérables et marginalisées tels que: les populations autochtones, nomades et les gens du voyage, les réfugiés, les demandeurs d’asile, les personnes déplacées à l’intérieur de leur pays et les personnes rapatriées, les victimes de catastrophes naturelles, les prisonniers, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies graves ou chroniques, les enfants, les femmes et les personnes transgenres et intersexes.

Il est important de relever que toute personne n’ayant pas accès aux services de l’eau et de l’assainissement n’est pas de facto victime d’une discrimination. Un Etat ne viole effectivement pas le DHEA par le fait qu’il ne puisse pas garantir ces services de base à l’ensemble de sa population. Il est toutefois tenu de mettre toutes les ressources qu’il a à sa disposition pour une mise en œuvre progressive de ce droit. Ce faisant, un Etat a l’obligation d’agir selon le principe de non-discrimination. Ce principe n’est pas respecté si, quand bien même le cadre légal et institutionnel reconnaît et intègre ce principe, il s’avère qu’un groupe de la population est systématiquement mis à l’écart, que cette exclusion soit intentionnelle ou non de la part de l’Etat.

La législation nationale du Bénin ne contient pas une loi anti-discriminatoire exhaustive avec des dispositions explicites interdisant la discrimination. Les références de base à la non-discrimination sont incluses dans la Constitution du Bénin.¹⁰⁸ L’Article 36 fait explicitement référence à l’obligation de chaque Béninois de “*respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune*”.¹⁰⁹ La Constitution garantie aux citoyens un accès égal à la santé, à l’éducation, la culture, à l’information, à la formation professionnelle et à l’emploi.¹¹⁰

Des dispositions plus détaillées sont incluses dans la Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples (CADHP) ratifiée par le Bénin.¹¹¹ Le préambule de la CADHP appelle à l’élimination de toutes les formes de discrimination. Cet objectif sera atteint par le devoir de l’État de « *veiller à l’élimination de toute discrimination contre la femme et d’assurer la*

¹⁰⁸ Constitution du Bénin 11 décembre 1990

¹⁰⁹ Cet article se réfère à l’Art 28 de la CADHP

¹¹⁰ Art. 8 Constitution du Bénin 11 décembre 1990. Voir aussi l’Article 26 : “L’Etat assure à tous l’égalité devant la loi sans distinction d’origine, de race, de sexe, de religion, d’opinion politique ou de position sociale. L’homme et la femme sont égaux en droit. L’Etat protège la famille et particulièrement la mère et l’enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées.”

¹¹¹ Art. 7 Constitution du Bénin 11 décembre 1990

protection des droits des femmes et de l'enfant ». ¹¹²

Par ailleurs et comme indiqué au chapitre 5, le Code de l'eau et la loi-cadre sur l'environnement affirment que chaque personne a le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable, ¹¹³ que l'état a l'obligation de protéger l'environnement et veille à la conservation des ressources naturelles, en l'occurrence l'eau ¹¹⁴ et que les citoyens béninois jouissent du droit de disposer de l'eau pour leur besoins et exigences élémentaires. ¹¹⁵

Tous ces instruments juridiques encadrent l'interdiction de discrimination de façon générale, sans toutefois aborder plus spécifiquement les groupes vulnérables et marginalisés. Comme mentionné dans le précédent chapitre, la surveillance des situations de discriminations ne devrait pas être assurée uniquement par les tribunaux mais devrait être effectuée idéalement par un organe de surveillance indépendant, tel qu'une Institution nationale des droits de l'homme ou une institution de l'Ombudsman.

Lors de l'étude de terrain, nous avons été amenés à prendre connaissance de situations de discrimination par rapport à l'accès à l'eau, que nous relatons à titre d'exemple :

Dans la commune de N'Dali, le village de N'Dali Peuhl ne possède pas de point d'eau moderne et n'est ainsi pas considéré comme une localité desservie. Il existe un puits traditionnel construit par la communauté musulmane qui tarit 5 mois pendant l'année. Le point d'eau le plus proche se trouve alors à 2 km et appartient à un autre village. Lors de la saison sèche, les femmes de N'Dali Peuhl se rendent alors à ce point d'eau, mais les habitants ne tolèrent l'accès à celui-ci qu'une fois les besoins de leurs troupeaux satisfaits. Les femmes de N'Dali Peuhl sont ainsi obligées de céder leur bassine aux bœufs qui sont prioritaires avant qu'elles n'y accèdent. Selon l'approche basée sur les droits humains, il est nécessaire que les besoins des êtres humains soient pris en compte avant ceux des animaux.

Dans la commune de Savalou, le village de Tchogodo est situé sur une colline au dessus de la ville de Savalou. Bien que disposant d'un réseau de canalisation de la SONEB, la population du village nous a informé ne pas être approvisionnée par ce moyen, car la SONEB ne parviendrait pas à produire la pression nécessaire pour faire monter l'eau en haut de la colline. Le village étant considéré en zone desservie par la SONEB, la DG-Eau ne peut pas intervenir pour la construction d'une AEV. Le village n'a alors à sa disposition que deux puits traditionnels ouverts, dont le niveau baisse de manière critique à la saison sèche, donnant lieu à des disputes entre villageois désirant s'approvisionner en eau. Le village se rationne alors en ouvrant le puits une heure de temps pendant trois jours et n'autorise que trois bassines de 35 litre par ménage. Ceux qui n'ont pas réussi à s'approvisionner doivent se déplacer pour chercher de l'eau dans des fermes situées à environ 8 à 12 km. Le village de Tchogodo est pourtant juxtaposé à celui de Ouessé, qui dispose de cinq FPM. Toutefois, une forte rivalité entre les deux villages empêche les habitants de Tchogodo d'utiliser les infrastructures de Ouessé. Cette rivalité durerait depuis longtemps d'après notre informateur, puisque la première source d'eau traditionnelle et sacrée située à Ouessé faisait déjà l'objet de disputes entre les deux villages. Le village de Tchogodo a demandé à plusieurs reprises aux autorités communales la construction de FPM, mais d'après ses habitants, le fait qu'ils n'appartiennent pas au même parti politique expliquerait que leurs demandes n'aboutissent pas, alors que celles de Ouessé sont prises en compte.

Dans la commune de Sô Ava, le village de Veki dispose récemment d'une AEV financée par le programme d'Emmaüs International. Situé en zone semi-lacustre, seul un forage

¹¹² 5Art 18 (3,4) CADHP

¹¹³ Art 1, Loi n°87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en République populaire du Bénin; Art. 3 Loi n°98-030

¹¹⁴ Art 1, Loi n°2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin.

¹¹⁵ Art. 6, Loi n°2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin.

suffisamment profond peut desservir ce village en eau potable. Les habitants de Veki nous ont toutefois fait part de problème que certains connaissent aux bornes fontaines par rapport à des fontainiers qui refuseraient de vendre de l'eau à des personnes ne partageant pas leur appartenance politique, en violation de leur contrat de travail.

Dans les exemples cités, même si ce ne sont pas les appareils de l'Etat qui sont auteurs de ces cas de discrimination est que ce sont plutôt les faits de populations locales qui discriminent d'autres populations ou groupes ethniques, il est de l'obligation des autorités publiques d'intervenir pour y mettre fin.

6.1.1.2 Aspects organisationnels de la lutte contre la discrimination

En ce qui concerne le développement des infrastructures d'eau et d'assainissement, le principe de non-discrimination implique que la construction des nouvelles infrastructures devrait desservir de manière prioritaire les zones où résident les groupes de population marginalisés et vulnérables avant d'initier des travaux visant à améliorer ces services dans les zones déjà desservies.

Dans le cadre la politique sectorielle au Bénin, deux outils de programmation communale ont été développés avec l'appui de la GIZ, dont la finalité répond à ce principe de non-discrimination. Il s'agit de la Programmation communale pour l'eau (PC-Eau) et du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC). Ces deux outils ont été créés en 2010 afin d'appuyer les autorités communales à gérer la complexité de la programmation du secteur eau et assainissement dans le cadre de l'élaboration de leur Plan de Développement Communal (PDC).

Les outils PC-Eau et PHAC sont conçus pour être réalisés à travers une approche inclusive et participative de la population. La PC-Eau a été pensée sur la base des constats des échecs de l'approche communautaire qui prévalait avant l'introduction de l'approche de la maîtrise d'ouvrage communale. Dans cette ancienne approche, les localités devaient manifester leurs besoins en eau auprès de la DG-Eau qui réalisait des ouvrages en échange d'une contrepartie financière mobilisée par les communautés. Mise en pratique, cette approche a alors eu pour effet de privilégier pour la desserte d'eau, les communautés disposant des relations politiques, des capacités de communication et des ressources financières adéquates au détriment des autres communautés. La mise en œuvre de l'approche de programmation communale en 2010 constitue de ce point de vue une importante avancée du Bénin pour sa conformité avec l'approche basée sur les droits humains.

La programmation communale pour l'eau

La procédure de la PC-Eau¹¹⁶ se déroule en quatre étapes qui sont, outre celle de la préparation, a) l'état de lieux, b) l'identification des besoins et des solutions techniques et la priorisation de l'équipement des localités, c) le plan d'action et d) la programmation.

L'état des lieux permet de recenser, d'une part, la liste des localités et leur population, d'autre part, la liste des équipements d'eau fonctionnels, ceux qui sont en panne et qui nécessitent une réhabilitation d'ouvrages et ceux qui sont abandonnés.

Une fois ces données produites, la phase de priorisation prévoit d'établir les listes des travaux à réaliser au niveau de la création de FPM, de la création ou du renforcement d'AEV et d'extension ou densification du réseau de la SONEB. Cet exercice de priorisation est effectué au niveau des arrondissements avec l'ensemble des chefs de village, puis au niveau de la commune pour obtenir la liste des priorités des ouvrages finale. Toutes les autorités infra-

¹¹⁶ Cf. MERPMEDER, *Guide de programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi urbain*, avril 2010

communales sont ainsi impliquées dans le processus de dialogue sur les localités étant comparativement moins desservies dans la commune et qui doivent faire l'objet d'une priorité dans le développement des infrastructures. Les critères de sélection des localités à desservir varient pour chacune des trois listes. Pour les ouvrages SONEB, les critères sont celui de la taille de la population (plus la localité est importante, plus elle est prioritaire) et celui de distance par rapport au réseau (plus une localité est proche du réseau SONEB, plus elle est prioritaire). La réalisation effective des travaux dépend toutefois des contraintes techniques et financières et requiert un dialogue avec la SONEB. Pour les AEV, le critère principal est l'importance de la population desservie (a priori, plus une AEV dessert une population importante, plus elle est prioritaire), mais ce critère peut être modulé par la situation actuelle de l'ensemble des localités concernées par l'AEV (un site d'AEV déjà bien équipée en FPM est moins prioritaire qu'un site très déficitaire en FPM). Pour les FPM, le critère principal de priorisation est celui de la taille de la population, mais il peut être toutefois pondéré par les critères suivants :

- La distance à vol d'oiseau de la localité au forage utilisé le plus proche.
- Le nombre de forages utilisés et de puits modernes existant dans la localité ;
- L'existence d'une autre infrastructure comme une école, un centre de santé, etc. ;
- Une situation sanitaire particulière (choléra, ver de Guinée, etc.) ;
- L'existence de programmes de développement dans la localité ;
- D'autres informations pertinentes et objectives évoquées par les acteurs communaux.

La priorisation au niveau communal n'a pas pour but de répartir les nouveaux projets de manière homogène entre les arrondissements, mais de cibler les arrondissements au taux de desserte inférieur aux autres pour harmoniser les taux de desserte de la commune. Le taux de desserte est le critère principal, et les autres critères restent valables respectivement pour chacune des trois listes.

L'étape du plan d'action consiste ensuite à inscrire dans le cadre du PDC les objectifs de taux de desserte que se donnent les autorités communales sur un horizon de cinq ans en construisant une feuille de route sur la base des priorités obtenues. Ce plan sectoriel AEP doit être validé par le conseil communal et diffusé aux acteurs communaux et à la société civile afin que ceux-ci soient informés du produit du processus participatif.

L'étape de programmation vient conclure ce processus en programmant les travaux de réhabilitation des ouvrages hydrauliques à charge de la commune et la réalisation des nouveaux ouvrages sur trois ans, en respectant les objectifs et les priorités du plan sectoriel AEP. La programmation est actualisée chaque année pour tenir compte de ce qui a été effectivement réalisé et prendre en compte une année supplémentaire. Cela donne lieu à la programmation un caractère triennal glissant qui va de pair avec le budget programme par objectif (BPO) du secteur. Cet outil de gestion permet à la commune d'établir une projection des dépenses et des ressources pour mettre en œuvre sa programmation, en identifiant quelles ressources devraient provenir de l'Etat, de ses fonds propres ou de partenariats établis par la commune avec des PTF. Cela en fait un outil essentiel pour la commune dans sa tâche de recherche de financement et de communication de ses besoins.

Le plan d'hygiène et d'assainissement communal

La procédure du PHAC¹¹⁷ vise à établir les objectifs communaux sur l'ensemble des composantes de l'assainissement de base que sont l'hygiène et assainissement de base (au

¹¹⁷ cf. Ministère de la Santé, *Appui à la maîtrise d'ouvrage communale - Guide d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal*, mai 2010

niveau des ménages), la gestion des excréta et des eaux usées au niveau collectif, la gestion des déchets ménagers solides, la maîtrise des eaux pluviales et la gestion des déchets biomédicaux. Elle se déroule à travers des étapes similaires à la PC-Eau comprenant a) la préparation, b) l'analyse diagnostique, c) l'identification des objectifs, des solutions, des stratégies et la priorisation des actions, d) le plan d'action, e) la programmation et f) l'adoption du PHAC.

L'aspect participatif est pris en compte tout au long du processus et y joue un rôle central dans la mesure où les objectifs d'assainissement reposent en grande partie sur le consentement de la population à vouloir y contribuer. Dès la phase préparatoire, il est prévu la création d'une commission ad hoc au sein de laquelle des membres de la société civile sont invités à siéger à côté des autorités communales, des responsables de services techniques communaux, des services déconcentrés et du secteur privé. Cette commission a pour tâche, entre autres, de faciliter l'organisation des réunions avec les conseils d'arrondissement, de quartier et de village et avec la population. Le lancement du PHAC comprend, en outre, tout un volet de diffusion d'information auprès des élus locaux et de la population afin que ceux-ci comprennent la démarche, acceptent d'y participer et d'exprimer leurs opinions et leurs attentes.

La phase d'analyse diagnostique permet d'évaluer, à partir d'un état des lieux mais aussi avec les personnes ressources de la commune, la situation actuelle. L'analyse diagnostique prévoit de recueillir les aspirations des populations pour l'amélioration de leur cadre de vie, de leur volonté et de leur capacité à investir dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement et doit aboutir à une première priorisation des besoins exprimés par la population à travers les enquêtes de terrain. Cette phase permet de faire le point des finances locales, des ressources humaines de la commune et des appuis extérieurs présents ou potentiels.

La phase suivante consiste en l'identification des objectifs, des solutions, des stratégies et la priorisation des actions, qui est opérée au cours d'un atelier regroupant l'ensemble des acteurs impliqués dans le sous-secteur, notamment la circonscription scolaire, les centres de santé communaux et les ONG actives dans la commune. Elle doit aboutir à la désignation d'un objectif global pour la commune et un objectif pour chaque composante de l'assainissement de base et de l'hygiène. Les actions qui doivent contribuer à l'atteinte de ces objectifs sont priorisées selon les données observées sur le terrain, les besoins exprimés par la population et les attentes respectives des acteurs impliqués dans le processus. Chaque action retenue est formalisée sous forme de fiche-projet avec un budget propre et classée dans l'ordre de priorité retenu lors de la phase du plan d'action. La phase de programmation permet de dresser les budgets prévisionnels de fonctionnement et d'investissement et de faire le point des financements disponibles ou à rechercher. Elle prévoit notamment un arbitrage pour déterminer la programmation physique des activités sur cinq ans en fonction de problèmes cruciaux que connaîtrait la commune et de la nécessité d'adapter le volume des réalisations aux capacités de la commune et des prestataires. L'étape d'adoption du PHAC par le conseil communal finalise le processus. L'outil de gestion BPO est également employé pour le sous-secteur.

De par les procédures de réalisation, les outils PC-Eau et PHAC répondent ainsi aux éléments procéduraux du DHEA que sont l'accès à l'information et la participation des titulaires de droits, en sus de respecter le principe de non-discrimination. Par ailleurs, une fois produits, ceux-ci constituent une base de référence essentielle pour surveiller l'application de la programmation, à partir de laquelle il est possible de demander des comptes de manière objective et explicite aux autorités communales. Ils favorisent par là les mécanismes de redevabilité.

A la différence de la PC-Eau, qui est établie sur une base objective d'accès à l'eau, les critères de priorisation du PHAC reposent toutefois en grande partie sur l'appréciation des différents acteurs qui prennent part au processus ou qui sont consultés. A l'exception des latrines institutionnelles construites dans les écoles, les centres de santé et les marchés, la programmation de l'assainissement de base ne donne pas lieu à une détermination géographique aussi objective que la PC-Eau. Le suivi du respect de sa mise en œuvre est donc plus complexe à opérer.

En réunissant l'ensemble des aspects procéduraux du DHEA, les outils PC-Eau et PHAC ont ainsi fait l'objet d'une attention particulière dans cette étude. A notre connaissance, il n'existe pas encore de rapports portant sur la mise en œuvre de ces outils. Dans le cadre de notre étude, nous avons alors tenté de relever les principaux écueils dans leur mise en œuvre que rencontrent les communes, ainsi que les S-Eau et les SHAB chargés de la supervision respectivement de la PC-Eau et du PHAC. La mise en œuvre effective des PHAC¹¹⁸ est toutefois comparativement moins développée que les PC-Eau ; il est ainsi révélateur que bon nombre de communes possèdent comme objectif prioritaire du PHAC de trouver des financements supplémentaires. En conséquence, les informations que nous présentons ci-dessous sont essentiellement en lien avec la PC-Eau. Il faut noter à l'égard de celle-ci que bien que sa réalisation soit moins complexe que le PHAC, certains services déconcentrés se sont plaints de la qualité des documents réalisés par des bureaux d'étude peu scrupuleux qui reprennent les données de la BDI au lieu d'effectuer les récoltes de donnée sur le terrain.

A la lumière des informations que nous avons rassemblées, il semblerait que trois paramètres sont de nature à entraver le développement des infrastructures qui respectent ces outils de planification : premièrement, les tentatives d'instrumentalisation politique, deuxièmement, le mode d'engagement problématique de certains PTF, troisièmement, le défi d'harmonisation entre l'offre et la demande en ouvrage au niveau des autorités communales.

a) L'instrumentalisation politique

Malgré les décisions consensuelles prises à travers ce processus de planification, certains politiciens tentent de modifier le plan de mise en œuvre des ouvrages en orientant la réalisation de ceux-ci dans les localités où résident leur électorat ; la desserte d'ouvrage d'eau ou d'assainissement dans une localité constituant alors un faire valoir pour le bilan politique de ces personnes. Ces comportements intéressés minent alors les efforts d'objectivité et de prise de décision collective à la base de ces processus de planification auprès de la population. De tels écarts à la politique sectorielle ont été constatés tant au niveau des autorités communales, que des autorités nationales. Un vaste programme de forage financé par la Chine a, par exemple, fait l'objet d'une programmation décidée unilatéralement par le MERPMEDER en 2013, ce qui a suscité une vive contestation de la part des principaux PTF du secteur.

Suite à de nombreuses irrégularités constatées lors de la réalisation d'ouvrages sur des fonds transférés aux communes, les services déconcentrés ont à présent la charge de superviser de près les réalisations des ouvrages. Les autorités communales doivent ainsi informer ces services du choix des sites retenus avant de procéder à la réalisation, que ce soit pour les ouvrages d'eau ou pour les ouvrages d'assainissement dans les lieux institutionnels tels que les écoles et les centres de santé. Le S-Eau du Borgou nous ont ainsi informé que des communes ont vu leurs fonds suspendus pour un à deux mois en raison de non respect de la

¹¹⁸ Il faut ainsi relever que nous avons plus difficilement obtenus des informations sur les PHAC, d'une part, parce qu'ils ont souvent été produits plus récemment et n'ont ainsi pas débuté leur phase de mise en œuvre, d'autre part parce que certains de ces documents souffrent du manque d'expertise des acteurs qui les ont réalisés et finalement parce que les communes disposent comparativement de moins de fonds pour le sous-secteur hygiène et assainissement de base que celui de l'eau.

PC-Eau. De l'avis de responsables de services déconcentrés, il est nécessaire que les ONG s'investissent plus pour la sensibilisation des autorités et de la population à la notion d'intérêt général. Ainsi, un changement de maire ne devrait pas porter atteinte au respect de la mise en œuvre de ces outils de planification. Les organisations engagées dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, telles que Helvetas, Protos et la SNV, ainsi que la GIZ, ont également joué un rôle conséquent dans la supervision de ces outils pour pallier au manque de ressource des services déconcentrés jusqu'ici. Le programme PPEA 2 a toutefois accordé des fonds plus conséquents à ces services qui devraient ainsi renforcer leur rôle de superviseur.

Outre le détournement des planifications à des fins électorales, il arrive que des communes utilisent la réalisation d'ouvrage d'eau pour asseoir leur autorité sur une localité faisant l'objet d'un contentieux de frontière avec une commune voisine. Un tel cas s'est produit à Kouandé pour une école fréquentée par la population de deux communes, dans laquelle un forage a été réalisé afin de « marquer le territoire ». Celui-ci ne figurait alors pas dans la liste de sites prioritaires.

b) Le mode d'engagement problématique de certains PTF

Il a été relevé deux problèmes vis-à-vis de la collaboration avec des PTF par les communes lors de cette étude : d'une part, l'incapacité de prévoir l'engagement de certains PTF, et d'autre part, l'existence de PTF qui travaillent sans consulter les autorités.

La gestion des projets d'ouvrage par les communes est rendue difficile par le fait qu'elles ne maîtrisent pas le mode d'engagement des PTF. Suivant la logique de priorisation, les communes orientent les divers PTF vers les localités prioritaires. Toutefois, il se peut qu'un PTF se retire d'un projet laissant la localité prioritaire non desservie, alors que les localités suivantes voient leur demande satisfaite. La commune de N'Dali a également fait mention de PTF qui demandent un liste de douze localités à desservir alors qu'ils possèdent des ressources pour dix, afin d'anticiper le taux de forage négatif que pourrait causer certains sites lors de la réalisation du projet. Là encore, des localités désignées bénéficiaires voient la satisfaction de leur demande en ouvrage repoussée pour des délais de plusieurs années. Cela cause une frustration évidente chez les services techniques communaux qui sont garants de la cohérence et du respect de la planification du développement des infrastructures.

D'autre part, que ce soit le fait d'ONG ou de particuliers, la plupart des communes visitées¹¹⁹ dans le cadre de cette étude ont fait état de réalisation d'ouvrage effectuée sans que celles-ci ne soient consultées, donnant ainsi lieu à des ouvrages ne figurant pas dans la programmation communale. Dans les Collines par exemple, le Roi de Savalou a entrepris la réalisation d'une dizaine de forages sans consulter les autorités communales. Le fait que le Roi ne partageait pas le même bord politique que l'ancien maire a empêché l'échange d'information sur ces ouvrages et leur intégration dans le patrimoine de la commune ; même si les négociations avec le nouveau maire semblent en voie d'amélioration. Le fait que les données techniques ne soient pas communiquées par les initiateurs de ces projets aux autorités communales ou aux S-Eau pose ainsi problème lors de la validation de ces ouvrages comme point d'eau fonctionnel, en particulier pour ce qui est de la question de la surveillance de la qualité de l'eau (cf. la qualité de l'eau ci-dessous).

Les autorités communales et les services déconcentrés tentent de se renseigner sur ces projets, certaines de manière très proactive comme c'est le cas des S-Eau de l'Atacora qui ont demandé aux chefs de villages de faire preuve de vigilance lors de la période de réalisation des ouvrages entre janvier et mars. Lorsqu'elles parviennent à prendre connaissance de telles

¹¹⁹ A l'exception des communes lacustres ou semi-lacustres de Sô Ava et Grand Popo, où l'hydrogéologie rend impossible toute réalisation d'ouvrage simple ; les ouvrages plus complexes n'y sont donc qu'à la portée de PTF au budget plus conséquent qui consultent en pratique les autorités locales.

initiatives avant leur réalisation, ceux-ci tentent d'établir un dialogue avec le bailleur et la population désignée comme bénéficiaire par ce dernier pour qu'ils s'alignent aux choix de la programmation communale. Dans certains cas, la négociation aboutit dans ce sens et certaines populations acceptent alors qu'une autre localité bénéficie d'un ouvrage. Toutefois, c'est toujours le bailleur qui décide en définitif de l'usage de ses fonds. Le raisonnement du côté des autorités est que la création d'un ouvrage additionnel, même non respectueux de la planification, est préférable au renoncement à celui-ci.

c) le défi d'harmonisation entre l'offre et la demande en ouvrages au niveau des autorités communales

Etant donné le caractère limité des ressources financières et humaines à leur disposition et le temps d'exécution relativement conséquent des ouvrages dans le secteur, la charge de faire coïncider l'offre et la demande dans le respect de la planification constitue un défi pour les autorités communales.

Du point de vue la demande, bien que la PC-Eau devrait être actualisée une fois par année, il est difficile pour des services techniques communaux de garder à jour les informations sur les populations et leur emplacement. En ce qui concerne la croissance démographique, les BPO communaux devraient à présent prendre en compte une estimation de ce taux pour une prévision des besoins sur cinq ans (variation entre 3 et 5% dans les documents des communes étudiées ayant intégré ce facteur), ce qui constitue une mesure prévisionnelle pour estimer les besoins de la population dans son ensemble. Toutefois, beaucoup de petites localités peuvent rapidement être créés ou disparaître, étant donné que les besoins et opportunités liés à l'agriculture donnent lieu à une forte mobilité de la population, spécialement dans les départements du Nord. Les documents d'actualisation de la PC-Eau réalisé en collaboration avec la GIZ font tous état du fait que la publication du Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH) 2013 permettra, cependant, d'améliorer considérablement la précision des données concernant les localités, qui paraissent en l'état surestimées.

Du point de vue de l'offre des ouvrages, nous avons déjà vu que les deux paramètres ci-dessus causent des difficultés pour la gestion des projets d'infrastructures par les services techniques communaux. Il faut ajouter à cela que le fait que le processus de transfert de compétences prévu par la décentralisation soit encore inachevé peut créer des mécompréhensions sur les rôles respectifs entre les services déconcentrés et les services techniques communaux. Ces derniers accusent le fait qu'ils ne soient pas inclus par la DG-Eau dans la réalisation des ouvrages et que, bien qu'ils soient consultés en début d'année sur le choix des sites retenus, des changements peuvent survenir lors de la phase de réalisation. Toutefois, plusieurs CSAF ont attesté d'un changement de comportement de la part des services déconcentrés une fois leur désaccord manifesté. Du côté des services déconcentrés, il est mentionné que les manques de connaissances de base ou de réactivité de certaines communes rendent la collaboration difficile, tout en reconnaissant que le processus de renforcement de capacités des communes devraient progressivement pallier à ce problème.

En conclusion de l'analyse des outils PC-Eau et PHAC, il convient de souligner la pertinence et le rôle central que ceux-ci sont amenés à jouer d'un point de vue de l'approche basée sur les droits humains. Il serait, partant, opportun de développer un suivi régulier tant du point de vue du respect des procédures qui doivent garantir la participation effective des populations que des mécanismes à mettre en place pour surveiller le respect de la programmation à laquelle ces outils donnent lieu. Il faut relever, à ce titre, qu'en ce qui concerne les communes où intervient la GIZ, les rapports d'actualisation de la PC-Eau renseignent depuis 2013 sur le nombre d'ouvrages réalisés respectant la programmation physique, figurant dans les listes de priorisation et n'étant réalisés hors planification. Ce bilan permet de considérer dans quelle mesure les communes parviennent à respecter les engagements de la programmation. Afin

de fournir une vue d'ensemble sur la programmation communale de l'eau, il pourrait également être envisagé de développer un indicateur basé sur l'écart-type du différentiel du taux de desserte entre villages ou localités, afin de mesurer l'objectif d'harmonisation des taux de desserte contenu dans la PC-Eau. Cet indicateur contribuerait à percevoir le différentiel du taux de desserte au niveau local qui n'est plus accessible lorsque l'on considère les taux de desserte au niveau de l'arrondissement, de la commune ou du département. Pour ce qui concerne le sous-secteur hygiène et assainissement, il n'est en revanche pas possible à l'heure actuelle d'envisager de tels développements étant donnée la récente production des PHAC. Ceux-ci constituent toutefois un outil essentiel pour fournir des informations sur un domaine qui souffre actuellement d'une lacune de données administratives.

Hydraulique urbaine

En ce qui concerne le développement des infrastructures hydrauliques en milieu urbain, il faut relever un dysfonctionnement au niveau de la collaboration entre les autorités communales et la SONEB. La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes prévoit dans ses articles 93, 95 et 96 les responsabilités des communes en matière de services d'eau et d'assainissement, et, partant, leur prérogative d'être consultées sur toute activité touchant à ce domaine sur leur territoire. Afin d'assurer la mise en œuvre de ces dispositions, des cadres de concertation eau et assainissement (CCEA) ont été prévus au sein des communes qui doivent permettre le dialogue entre les autorités communales, les représentants de la SONEB et les autres acteurs du secteur. En dépit de leur création par arrêté communal, ces cadres ne sont souvent pas effectifs selon l'avis des services techniques communaux interrogés. Lorsqu'un dialogue est établi, comme c'est le cas pour la commune de Savalou, il n'est pas possible pour la commune d'effectuer la charge de coordination qui lui incombe, car la SONEB ne dispose pas de planification réelle sur les extensions à venir. Contrairement aux autres partenaires, elle ne se positionne pas quant aux objectifs de réalisation d'ouvrages donnés par la commune. Les outils de programmation communale amènent les autorités communales à penser le développement dès le court terme, tandis que la SONEB ne fonctionne qu'à moyen et long terme et en fonction des investissements mobilisables et sur des exigences générales de rentabilité.

Les autorités communales manifestent leur insatisfaction quant au manque de répondeur de la SONEB et critiquent le fait que sa collaboration pour le développement des infrastructures est conditionnée à des impératifs de rentabilité. L'alimentation en eau potable n'est pourtant pas assurée dans certains centres villes, comme c'est le cas de la ville de Kouandé. Dans le département du Zou, un projet de canalisation financé en 2012 par la BAD et réalisé en collaboration entre les S-Eau et la SONEB est toujours bloqué dans sa mise en exploitation en raison d'une mésentente entre les communes et la SONEB sur des cautions à verser par borne fontaine à la charge des communes.

De son côté, la SONEB fait état de sa volonté de mettre en place progressivement le partenariat effectif avec les communes en signant des contrats de partenariat avec les autorités communales. Elle a organisé des ateliers avec les communes pour présenter sa démarche que vise à échanger les problèmes et enjeux respectifs et à cibler les engagements de chaque partie. Ces partenariats englobent les questions de contrôle de la qualité de l'eau, du développement des infrastructures en lien avec les travaux de lotissement, de formation des cadres techniques de la commune et pour les artisans-réparateurs des communes et la protection des zones de captage. Ces partenariats ont débuté en 2013 et il y en a pour le moment douze en cours. Il est prévu d'accélérer la mise en œuvre de ces partenariats pour 2015.

Plusieurs rapports¹²⁰ ont déjà fait état du manque de clarté de la mission de la SONEB dans le cadre de la décentralisation. Le principal point de controverse tient en ce que la SONEB cumule les statuts de société fermière et de société de patrimoine des ouvrages. Les autorités communales désapprouvent le fait de devoir contribuer financièrement à l'installation d'ouvrage dont la propriété leur échappe. Bien que la SONEB soit une entreprise publique, elle agit en pratique comme une autorité sectorielle en négociant directement avec les PTF et en disposant d'une grande latitude dans le développement et la gestion de l'hydraulique urbaine. Elle rend compte directement au Conseil des Ministres de son bilan, et n'est en aucun cas supervisé par la DG-Eau. Face à l'échec de dialogue entre les communes et la SONEB, l'ANCB a demandé en juillet 2014 à l'ensemble des autorités communales de suspendre leur collaboration avec la société jusqu'à ce que les responsabilités de chacun soient clarifiées. Il y aurait, en effet, lieu de procéder à un tel exercice pour établir un cadre opérationnel cohérent avec les objectifs de réalisation de DHEA.

6.1.2 La participation et l'accès à l'information des titulaires de droit

Le droit à l'eau et à l'assainissement, comme tous les droits de l'homme, suppose d'offrir à toute personne une occasion véritable d'influencer et de stimuler la formulation et l'amélioration des politiques dans le secteur. La réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement offre également aux individus mais aussi aux communautés de promouvoir les changements nécessaires qu'il incombe aux gouvernements de mettre en œuvre. Alors que les droits humains se focalisent sur « des droits à » plutôt que sur une base de volontariat, les individus sont légitimés à tenir les gouvernements et les autres acteurs pour responsables en cas d'inaccessibilité ou de politique discriminatoire. Cela souligne également l'importance de partager l'information en toute transparence et d'impliquer tous les acteurs dans les processus de décision, de suivi et d'évaluation.

Le droit à la participation publique est étroitement lié au droit à l'accès à l'information puisque l'un ne peut être pleinement réalisé sans l'autre. Par ailleurs, les individus et les communautés peuvent participer davantage au processus décisionnel lié au droit à l'eau et à l'assainissement lorsqu'ils sont bien informés de l'état actuel des enjeux, des programmes ainsi que des plans en matière de politique de l'eau. Les deux droits seront abordés séparément du point de vue juridique. Par contre, puisqu'il est presque impossible de décrire la mise en œuvre pratique de ces deux droits de façon séparée, ils seront abordés ensemble au niveau de la confrontation avec les données relevées sur le terrain, afin de faciliter la compréhension.

6.1.2.1 Participation publique

La participation assure une meilleure application et permet d'améliorer l'efficacité et la durabilité des interventions, puisqu'elle garantit que les conditions et les besoins locaux soient pris en compte. Les occasions de participation, y compris les évaluations des besoins des communautés, doivent être menées dès que possible. Tout plan ou prise de décision qui est lié à la réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement doit être développé à travers un processus participatif et transparent.

La participation doit être active, libre et significative. Elle doit être plus qu'un simple partage d'information ou une consultation superficielle, devant plutôt impliquer les populations dans la prise de décision en offrant de réelles possibilités d'influencer le processus de planification. L'organisation d'un processus réellement participatif est difficile. De différentes approches et mécanismes doivent être adoptés, y compris des consultations avec les diverses parties

¹²⁰ Antea/CIDR, Synthèse du processus de transfert de maîtrise d'ouvrage aux communes, avril 2009 / Boths Ends et COHRE, Etude de Faisabilité de Projet Pilote promouvant la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin, 2009

prenantes, des audiences et des réunions publiques, ainsi que la possibilité de présenter des observations écrites et des commentaires.

La participation systématique est cruciale dans toutes les phases du cycle de planification : du diagnostic à l'établissement des objectifs, ainsi que du stade de l'exécution jusqu'à celui du suivi et de l'évaluation. De plus, tout le processus décisionnel, les actions et le développement de lois doivent être fondés sur une participation significative des parties prenantes. Ceci signifie aussi que les populations doivent être informées des possibilités de participation, et que les occasions de participer doivent mobiliser toutes les parties prenantes et être organisées à des heures et des endroits leur permettant d'y assister.

Les personnes désavantagées et à risque, ainsi que les communautés doivent être représentées afin d'assurer que la participation ne vise pas seulement les quelque ONG bien établies ou les élites locales.¹²¹ La participation se rapporte aussi à l'interdiction de la discrimination puisque les États doivent assurer un accès équitable aux occasions de participation, en particulier à ceux qui sont le plus souvent exclus ou marginalisés, comme par exemple les femmes.¹²²

La participation est bien incluse dans les articles 10 à 13 du Code de l'eau. Selon l'article 10 les décisions relatives à la gestion de l'eau sont prises par les autorités compétentes au niveau national départemental, au communal, en concertation avec les institutions de bassin des usagers organisés en groupes d'intérêt. Sous le contrôle du ministère, les usagers et les populations participent au processus de prise de décision et reçoivent les informations appropriées.¹²³ Le même article prévoit pour une concertation permettant d'assurer une gestion participative de l'eau à tous les niveaux : territoire national, ensembles hydrographiques, collectivités territoriales et finalement les communautés villageoises. La participation des individus et des entités privées est encouragée dans tous les projets de valorisation, de mobilisation, de protection et de conversations des ressources en eau.¹²⁴ Les autorités responsables de la gestion de l'eau prennent en considération même les pratiques coutumières et les conventions locales, s'ils ne compromettent pas la réalisation des objectifs du Code de l'eau.¹²⁵

Un des moyens d'assurer une participation adéquate est d'inclure des représentants de différents groupes de personnes ou de structures sociales dans les organes qui traitent directement de la gestion de l'eau. Ceci a ainsi un impact immédiat sur la prise de décision. C'est bien présent sur le processus d'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui représente un document de planification et de gestion durable des ressources en eau.¹²⁶ Les principaux intervenants dans ce processus sont le Ministre chargé de l'Eau, les autres Ministères sectoriels, les préfetures et les collectivités territoriales.¹²⁷ Chaque intervenant joue un rôle particulier. Les collectivités territoriales sont consultées pour la validation des différents documents du SDAGE comme le diagnostic, le

¹²¹ UNHRC Planning Report (n 1) [70]: 'Groups that should have opportunities to participate include civil society organizations, community-based organizations, national human rights institutions, academia and research institutions, the private sector and above all the communities and people concerned themselves, with a special emphasis on women's input.'

¹²² United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Res. 2006/10, Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation, 24 August 2006, UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/L11, adopting the *Draft Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/25, paras 8.1-8.3

¹²³ Art. 11, la Loi n°244-2010 du 24-11-2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹²⁴ Art. 12, la Loi n°244-2010 du 24-11-2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹²⁵ Art. 13, la Loi n°244-2010 du 24-11-2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹²⁶ Art. 1, décret n° 2011-573 du 31 août 2011, portant instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

¹²⁷ Art. 8, décret n° 2011-573 du 31 août 2011, portant instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

rapport du SDAGE ou le Programme d'Investissement Séquentiel.

Un autre exemple de la mise en œuvre du droit à la participation est l'organisation du Conseil National de l'Eau qui est composé, en plus des 20 représentants de l'administration publique, de :

- 6 membres représentant les collectivités territoriales, les autorités religieuses et coutumières,
- 16 membres représentant les usagers et les milieux socioprofessionnels,
- 4 membres représentant les structures scientifiques, techniques et centres de recherches,
- 4 membres représentant les institutions de bassins,
- 5 membres représentant les Organisations Non Gouvernementales intervenant dans le domaine de l'eau,
- 1 représentant du Fonds National de l'Eau,
- 1 représentant de l'Agence Nationale de l'Eau.¹²⁸

Le but du Conseil National de l'Eau est de contribuer à la prise de décisions en matière de gestion des ressources en eau conformément aux stratégies de développement du Bénin. Il est chargé entre autres, de la supervision de la participation de tous les acteurs à la gestion des ressources en eau.¹²⁹

Les principes de subsidiarité, de décentralisation, de participation des bénéficiaires à la gestion de leur territoire posent les fondements d'une participation des communes à la gestion de la ressource et des usages. C'est grâce au processus de décentralisation que les communes ont été munies des pouvoirs nécessaires pour mettre en place les dispositions relatives au droit à l'eau et à l'assainissement. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 97-029, les communes exercent la démocratie à la base et permettent la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.¹³⁰ En ce qui concerne le domaine de l'environnement, les communes concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, sanitaire, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.¹³¹ Les collectivités locales ont un rôle important à jouer en raison de plusieurs compétences que leur a transféré la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999¹³² dont :

- la réalisation et l'équipement des infrastructures hydrauliques ;
- la fourniture et la distribution de l'eau potable ;
- l'évacuation des eaux pluviales ;
- la collecte et le traitement des déchets solides ;
- l'assainissement privé des eaux usées ;
- l'élaboration de la réglementation en matière d'assainissement individuel.

¹²⁸ Art 3, Décret 2011-574 du 31 aout 2011 portant création, attribution, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau. Voir aussi les articles 4-10.

¹²⁹ Art. 2 Décret 2011-574 du 31 aout 2011 portant création, attribution, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau.

¹³⁰ Art 2, La loi ° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

¹³¹ Art. 82, La loi ° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

¹³² Art 82-107 La loi ° 97-029 du 15 Janvier 1999¹³² portant organisation des Communes en République du Bénin

Le principe de participation des différents groupes sociaux est aussi prévu dans la formulation et l'exécution de la politique nationale en matière d'environnement.¹³³

6.1.2.2 Accès à l'information

L'accès à l'information renvoie au droit du public à solliciter et recevoir de l'information sur les politiques, les programmes et les lois actuelles en matière de droit à l'eau et de droit à l'assainissement. Cela comprend le devoir de l'État de rendre l'information accessible, y compris l'information sur la prestation des services, sur les systèmes de tarification et la qualité de l'eau et de l'assainissement. Seuls les utilisateurs des services d'eau et d'assainissement informés seront en mesure d'exprimer leurs préoccupations et d'engager la responsabilité des acteurs.

Par conséquent, les États doivent rendre publiques, les allocations des ressources d'eau ainsi que les informations financières pertinentes sur les fournisseurs publics et privés de services d'eau.¹³⁴ Les États doivent diffuser l'information par des moyens qui sont facilement accessibles pour tous et qui permettent d'assurer une diffusion aussi large que possible, tel que par le biais de la radio locale, de panneaux d'affichage, de journaux ou à travers les centres d'information.¹³⁵ Les États doivent aussi s'assurer que l'information est traduite dans toutes langues et dialectes pertinents et que les gens qui sont incapables de lire peuvent accéder à l'information par d'autres moyens, tel que la radio ou dans les centres d'information. Dans tous les cas, il est crucial que les États tiennent toujours compte des besoins particuliers des individus ou des groupes qui ont intérêt à obtenir l'information adéquate.

Puisque les États doivent toujours assurer l'égalité d'accès à l'information, des mesures spéciales doivent possiblement être prises dans certains cas afin de rendre l'information accessible à des personnes qui sont parfois difficile d'accès.¹³⁶ Les États doivent de plus, veiller à ce que l'égalité d'accès aux programmes de sensibilisation et d'éducation (par exemple sur l'éducation sanitaire et l'impact de l'assainissement sur la santé et l'environnement) soit à la portée de tous.

L'accès à l'information est expressément garanti au Bénin. Mais, le droit d'accès à l'information n'est pas encore réglementé par un texte précis. Plusieurs instruments juridiques épars peuvent servir de fondement à la recherche et à l'obtention d'information administrative. Le Bénin s'est engagé à partager l'information préalablement à la prise de décisions et à la diffusion des données sur l'état de la ressource au sein même de sa Politique Nationale de l'Eau.¹³⁷

L'article 8 de la Constitution du Bénin stipule que les citoyens ont un accès équitable à l'information.¹³⁸ L'État reconnaît la liberté de presse, dont la protection doit être assurée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.¹³⁹ Celle-ci doit aussi garantir et assurer l'accès équitable aux citoyens et aux autres acteurs aux moyens officiels de communication et d'information.¹⁴⁰ Le droit à l'information de toute personne est détaillé dans la Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992.¹⁴¹

¹³³ Art. 3 La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

¹³⁴ UNHRC Sanitation Report (n 1) [66].

¹³⁵ UNHRC Planning Report (n 1) [71].

¹³⁶ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [26].

¹³⁷ Projet politique nationale d'eau,, 2008, p. 28

¹³⁸ Voir aussi: Art. 9 CADP: Toute personne a droit à l'information.

¹³⁹ Art. 24, Constitution Benin 11 décembre 1990

¹⁴⁰ Art. 142, Constitution Benin 11 décembre 1990

¹⁴¹ Art. 1, La Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, modifiée par la Loi Organique n°93-018 du 27 avril 1994

L'une des illustrations de l'accès à l'information se trouve dans le décret N° 90-376 du 4 décembre 1990 selon lequel les lois constitutionnelles, les lois et délibérations y relatives, les ordonnances ayant valeur législative, les décrets, les arrêtés et décisions ainsi que tous actes réglementaires du gouvernement et des autorités administratives des collectivités locales sont publiés au Journal officiel.¹⁴²

Une autre forme de mise à disposition de l'information est celle qui a lieu au niveau des archives nationales. Le décret N° 2007-532 du 02 novembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement des archives nationales dispose en son article 4, alinéa 2, que les archives sont au service de l'administration et des citoyens. L'organisme public en charge des archives, à savoir la Direction des Archives Nationales s'occupe de la mise des archives publiques à la disposition des utilisateurs.¹⁴³

Cependant, l'accès à l'information n'est pas aussi parfait qu'il semble l'être. Bien que le droit à l'accès libre à l'information soit proclamé dans la loi no 92-021, aucune réglementation ne détaille comment cet accès est assuré en pratique. Les journalistes, et ceux qui souhaitent obtenir de l'information auprès des organismes publics, doivent donc trouver leur propre façon d'acquérir cette information, dans un contexte où les autorités ne les divulguent qu'après les avoir attentivement filtrées. La section 378 du Code pénal béninois suscite certaines inquiétudes puisqu'elle oblige les fonctionnaires à ne pas divulguer les secrets professionnels. De plus, la Section 43 de la Loi sur le statut général des agents permanents de l'État en République du Bénin lie les agents à la discrétion professionnelle.

A présent le gouvernement béninois envisage de doter le Bénin d'un code de l'information et de la communication, visant à définir les règles qui régissent la libre expression dans le cadre des activités de l'information et de la communication et l'exercice desdites activités au Bénin.

En ce qui concerne le droit à l'eau, l'état, les collectivités territoriales décentralisées et les personnes chargées d'assurer la gestion du service public d'approvisionnement en eau potable "*sont tenus de fournir au usagers les informations appropriées concernant la qualité et le prix de l'eau distribuée*".¹⁴⁴ La promotion de l'information et l'éducation relatives à l'environnement par les organismes publics et privés est soulignée dans la loi-cadre sur l'environnement.¹⁴⁵ Au niveau du Ministère de la Santé, il était créé la Cellule de Communication responsable de la mise en œuvre de la politique de communication du Ministère. Elle est chargée de fournir aux organes de presse publics et privés des informations sur les activités du ministère.¹⁴⁶

Depuis la décentralisation, les communes jouent un rôle actif dans la gestion des ressources en eau et dans la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement. Il est donc important que la population béninoise soit informée des discussions qui ont lieu au conseil municipal ainsi que des résultats émanant de ces rencontres. En effet, les séances du conseil communal sont presque toujours publiques.¹⁴⁷ Chaque séance du conseil commun est suivie d'un procès-verbal ou d'un compte rendu. Toutes les décisions signées du maire et du secrétaire de séance sont affichées à la mairie à l'endroit destiné à l'information du public dans les huit

¹⁴² Art.5, Le décret N° 90-376 du 4 décembre 1990 portant organisation et fonctionnement du Journal officiel du Bénin

¹⁴³ Art. 13, décret N° 2007-532 du 02 novembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement des archives nationales

¹⁴⁴ Art. 61, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹⁴⁵ Art. 5, La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

¹⁴⁶ Art. 12, Décret n° 2012-272 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé

¹⁴⁷ Art. 30, Loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin. Le conseil communal délibère à huis clos dans le cas l'examen des dossiers disciplinaires des élus et l'examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public sur saisine de l'autorité de tutelle.

jours suivant la séance.¹⁴⁸

Chaque personne a aussi le droit de consulter sur place le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations du conseil communal et des divers actes communaux.¹⁴⁹

6.1.2.3 La mise en œuvre du droit à la participation et à l'accès à l'information

Comme nous l'avons vu précédemment, la participation et à l'accès à l'information des populations quant à la politique de développement communal sont **pleinement intégrés** dans la conception des outils de planifications tels que la PC-Eau et le PHAC.

Il est prévu que le lien entre les autorités locales et la population soit assuré par des agents d'intermédiation sociale. En plus des étapes de réalisation de la programmation communale, ces agents ont également été mobilisés pour la mise en place de la délégation d'ouvrage dans le cadre de la nouvelle approche sectorielle. Confié initialement à des ONG, le travail d'intermédiation sociale est désormais du ressort de la commune, qui doit engager ses propres agents.

Lors de la réalisation d'un nouvel ouvrage, il est ainsi prévu que la population soit informée et puisse participer à certaines décisions sur l'ouvrage les desservant. Ces procédures sont contenues dans les guides d'intermédiation sociale de la DG-Eau relatifs aux ouvrages simples¹⁵⁰ et aux ouvrages complexes.¹⁵¹

Pour les ouvrages simples, les charges des agents ImS relatives à la population sont :

- d'informer la population sur le choix de gestion retenu par la commune,
- d'assurer la participation de la population au choix de l'implantation de l'ouvrage,
- de sensibiliser la population sur le principe de vente de l'eau et les informant sur le calcul des tarifs,
- et d'accompagner le processus du choix du délégataire.

Pour les ouvrages complexes, les charges des agents ImS relatives à la population sont :

- d'informer les communautés sur les conditions de réalisation et l'avancement d'un projet,
- de réaliser une étude socio-économique qui renseigne sur les capacités de paiement des populations,
- d'organiser des séances en vue de la participation des consommateurs pour le choix des sites pour les bornes fontaines et d'identifier les demandes de branchements privés,
- d'effectuer un suivi pour les éventuels problèmes d'exploitation de l'AEV.

Il faut relever que les contraintes techniques de l'implantation d'un ouvrage simple laisse naturellement moins de marge de décision pour les populations que les bornes fontaines alimentées par les canaux de l'AEV.

Dans ces guides, il est prévu par ailleurs, que les agents ImS prennent en compte l'aspect genre, notamment en s'assurant de la présence des femmes lors des séances et de leur

¹⁴⁸ Art. 33, Loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin.

¹⁴⁹ Art. 34, Loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin.

¹⁵⁰ MERPMEDER, *Intermédiation sociale pour les Ouvrages simples - Guide à l'usage des communes*, novembre 2008

¹⁵¹ MERPMEDER, *Intermédiation sociale spécifique aux Adductions d'eau villageoises - Guide à l'usage des communes*, novembre 2008

participation effective aux prises de décisions. L'étude socio-économique réalisée dans le cadre d'une nouvelle AEV prévoit, en outre, une analyse du niveau de responsabilités des hommes et des femmes dans la décision de réalisation d'une infrastructure, ainsi qu'une analyse sur la volonté et capacité de payer selon le genre. Le guide ImS pour les ouvrages simples prévoit quant à lui, la prise en compte des catégories de populations vulnérables et marginalisées ainsi que les personnes atteintes du VIH SIDA, mais sans mentionner explicitement comment procéder en pratique.

En matière de l'information sur les budgets communaux, les communes visitées dans le cadre de l'étude assurent la publicité des budgets en conformité avec la loi en envoyant des copies à tous les élus de la commune, en autorisant des copies à la mairie et certaines d'entre elles relaient cette information à travers des transmissions radio. La participation de la société civile ou de la population lors de séances d'élaboration budgétaire se limite la plupart du temps au statut d'observateur. La commune de Grand Popo autorise que des questions soient posées aux autorités par écrit avant les séances. La commune de Zagnanado prévoit, à travers un projet mené par Plan Bénin et Social Watch (voir ci-dessous 6.1.3), un processus plus complet de participation à l'élaboration en se renseignant au préalable de la séance sur les besoins des populations au niveau de chaque arrondissement et en organisation par la suite des séances de présentation du budget voté.

En ce qui concerne le secteur spécifique de l'eau, des structures de veille citoyenne nommées «Association de Consommateur d'Eau Potable» (ACEP) ont été récemment créés au Bénin et mises sur pied depuis 2012. Bien que ces structures aient été conçues par la DG-Eau avec l'appui de la GIZ, elles sont juridiquement des associations à but non lucratif régies par la loi du 1er juillet 1901 et la législation nationale en vigueur. Elles se sont de fait substituées aux Associations d'Usagers d'Eau (AUE) qui existaient dans le cadre l'ancienne approche communautaire du secteur de l'hydraulique rurale. Les AUE avaient pour but de promouvoir et d'améliorer le système communautaire d'alimentation en eau potable ; d'assurer le service public de distribution d'eau potable pour la communauté ; d'exploiter, d'entretenir, de renouveler les équipements et éventuellement de procéder à des extensions du système. Ces systèmes étaient cédés aux AUE par une convention de cession ou d'exploitation. Avec l'entrée en vigueur de l'approche de maîtrise d'ouvrage communale, ces structures sont donc devenues incompatibles avec ce nouveau mode de gestion qui vise la professionnalisation du secteur.

Les missions des ACEP ont alors été définies comme suit dans les statuts de référence produit par la DG-Eau comme ayant pour objet « de regrouper les consommateurs d'eau potable, d'assurer la défense de leurs intérêts individuels et collectifs et la promotion de leurs droits matériels et moraux dans tous les domaines de la gestion du service public de l'eau.

De façon plus spécifique, l'association a pour objet :

- D'assurer la représentation des usagers du service public de l'eau de la commune concernée auprès de l'administration communale et de ses représentants;
- De défendre les intérêts des consommateurs d'eau contre tout abus de la commune et toute dégradation de la qualité des prestations du service public de l'eau fournies par le ou les délégué(s) chargé(s) de la gestion du service, la SONEB ou tout autre distributeur ;
- D'assurer la veille citoyenne sur tout manquement lié à la fourniture du service public de l'eau et formuler en cas de besoin à l'autorité communale, des propositions d'amélioration dudit service ;
- De participer aux instances paritaires de coordination, de concertation et de suivi relatives à la fourniture du service public de l'eau au niveau communal ;

- De faciliter la gestion des plaintes des usagers et d'obtenir par tous les moyens d'actions que confère la réglementation, l'amélioration du service de l'eau au niveau local ;
- D'œuvrer, d'une manière générale, au développement des équipements et à l'amélioration continue du service public de l'eau dans la commune ;
- De développer les capacités de ses membres et de la communauté en matière de défense des consommateurs, de contrôle citoyen et de gouvernance dans le domaine de l'eau destinée à la consommation. »¹⁵²

A la différence des AUE qui étaient créées pour chaque point d'eau à gérer, l'ACEP est conçue comme une structure unique qui s'étend avec des représentants à tous les niveaux administratifs de la commune. L'élection des postes représentatifs s'opère de la manière suivante : deux personnes sont élues délégués au niveau de chaque village par l'assemblée générale du village composée des membres inscrits. Ces deux personnes sont éligibles au comité exécutif au niveau communal par l'assemblée générale communale qui elle, est composée de tous les délégués de villages. Le comité exécutif peut compter jusqu'à sept membres. Les trois membres des cellules d'arrondissement sont quant à eux proposés par le comité exécutif et approuvé par l'assemblée générale communale. L'adhésion est ouverte à tout usager d'eau résidant dans la commune à l'exception des personnes qui mènent une activité lucrative dans le secteur et des personnes élues au niveau communal ou infra-communal. La promotion des femmes y est encouragée avec des quotas à respecter pour tous les niveaux. Le mode de fonctionnement des ACEP a été conçu comme des structures de référence pour les usagers d'eau en cas de problème en récoltant l'information et alertant le responsable politique du niveau compétent afin de remédier au problème et éviter que les usagers d'eau se confrontent directement avec le prestataire de service. Si un problème ne peut être réglé au niveau local par le Chef du village, il est alors transmis au niveau de la cellule de l'arrondissement qui informe le Chef d'arrondissement, et le cas échéant au comité exécutif qui informe le maire. Dès le niveau de l'arrondissement, les problèmes sont communiqués aux responsables politiques à travers des plaintes écrites. Une fois fonctionnelles, ces structures permettraient ainsi de contribuer à la surveillance générale du secteur de l'eau en s'insérant dans le schéma institutionnel de contrôle : au niveau de la programmation communale en participant au processus et au niveau de l'assurance de la continuité du service au moyen du système de récolte des plaintes.¹⁵³

En ce qui concerne le fonctionnement des ACEP : sur les huit communes visitées dans le cadre de cette étude, quatre communes disposent d'une ACEP (Kouandé, Ouaké, N'Dali, Sô Ava), une commune a une ACEP qui n'a pas pu être encore enregistrée officiellement et dont les activités sont en ce moment suspendues (Zagnanado) et les trois autres prévoient d'en créer prochainement (Grand Popo, Ifangni, Savalou). Les ACEP mises sur pied ont reçu des sessions de renforcement de capacités de la part de EAA, Helvetas, la GIZ, Protos, la SNV et l'ONG ICA Lambassa dans la Donga.

Ces ACEP étant de création récente (entre fin 2012 et fin 2013), il est naturellement prématuré de tirer un bilan de leurs activités. La discussion avec les membres exécutifs de ces structures a tout de même permis de dégager certains constats. Il faut relever tout d'abord que la participation des femmes aux postes à responsabilité des ACEP est établie, la moyenne de femmes au comité exécutif étant de 2,6 sur 7 postes, trois femmes exercent par ailleurs le poste de présidente ou vice-présidente. Même s'il faudrait que cette moyenne tende plus vers la parité au plan national, la promotion des femmes dans ces structures **constitue un moyen d'améliorer la participation des femmes aux prises de décision et au contrôle des**

¹⁵² MERPMEDER, *Référentiels pour la mise en place des associations de consommateurs d'eau potable*, mars 2013, 2^e édition

¹⁵³ MERPMEDER, *Contrôle du service public de l'eau potable en milieu rural*, mars 2013

ressources en eau, tel que recommandé dans le dernier rapport du CEDAW¹⁵⁴ sur le Bénin. Concernant les activités principales réalisées jusqu'ici par les ACEP, les membres interviewés ont affirmé que leur association était investie dans de la sensibilisation auprès de la population de l'hygiène autour du point d'eau et de la nécessité de payer l'eau pour que les ouvrages soient entretenus. Elles ont également contribué à la surveillance de résolution de problèmes techniques, du respect des horaires d'ouverture des points d'eau par les prestataires de service et du respect des tarifs applicables à la vente d'eau.

Toutefois, il existe encore un certain nombre de problèmes à régler pour que les ACEP puissent être pleinement fonctionnelles. Premièrement, le manque de moyens financiers constitue un obstacle majeur à leurs opérations. Même s'il est établi que les membres travaillent sur une base bénévole, ceux-ci doivent en pratique investir d'eux-mêmes les coûts de transport et de communication liés à leurs activités. En conséquence, les ACEP ne parviennent pas à assurer une couverture sur l'ensemble du territoire de la commune, et les réunions des membres sont rares voire inexistantes. De plus, les ACEP rencontrées ne disposent pas de locaux qui pourraient leur permettre de gagner en visibilité, d'accueillir dans un endroit neutre les usagers d'eau souhaitant confier un problème ou de gérer l'administration de leur structure. Le manque de ressources est également invoqué comme une raison qui empêche les ACEP de pouvoir se renseigner de manière proactive sur des groupes de populations marginalisées ou vulnérables dans leur accès à l'eau, bien qu'elles conçoivent que ce serait là un rôle clé de leur structure.

Deuxièmement, en ce qui concerne la nature des relations des ACEP avec les autorités communales, les activités des ACEP sont clairement acceptées voire promues en ce qui a trait à l'assurance de la continuité du service d'eau au niveau local, mais les activités de surveillance de la programmation communale ou de gestion de fonds publics du secteur sont difficilement acceptées par les autorités communales. Seule l'ACEP de Kouandé a déclaré avoir participé à des séances de programmation communale et seule l'ACEP de Ouaké a noué un partenariat avec la mairie pour la surveillance de recouvrement des redevances en vue d'améliorer ce taux. En dépit de leur demande, les autres ACEP n'ont pas été associées à ces activités. Les S-Eau du Zou nous ont, par ailleurs, fait part de la réticence des autorités communales à l'intrusion de ces structures dans la gestion de ces affaires et par conséquent, aucune ACEP du Zou n'est s'est vue enregistrée officiellement.

Enfin, bien que les ACEP aient été conçues par la DG-Eau comme des structures ayant pour objet de contrôler l'eau en milieu rural et urbain, les ACEP rencontrées ne sont encore parvenues à constituer un groupement d'intérêt représentatif des usagers d'eau urbain et à ainsi s'impliquer dans des surveillances de la desserte d'eau de la SONEB. Cela peut être expliqué là encore par le manque de moyens pour parvenir à coordonner les informations, mais également par le fait que les ACEP n'aient pas encore bénéficié de formation à ce sujet. Par ailleurs, les effets que pourraient produire une telle mobilisation seraient en ce moment limités étant donné le manque de dialogue qui prévaut actuellement entre les autorités communales et la SONEB.

En somme, il reste de nombreux défis à relever pour créer des structures de veille citoyenne efficaces. La question du nécessaire subventionnement des ACEP reste à élucider. Parmi les quatre modes de délégation prévus pour les AEV, trois d'entre eux permettent à l'ACEP de disposer d'un financement, soit via une redevance auprès du fermier (contrat tripartite commune-ACEP-fermier), soit en confiant à l'ACEP la charge de la distribution de l'eau (contrat production-distribution), soit en déléguant la gestion de l'ouvrage à l'ACEP (contrat association). Mais force est de constater que c'est le contrat de fermier qui prévaut largement en pratique. La commune de So Ava est la seule commune à avoir prévue une

¹⁵⁴ ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/BEN/CO/4, 28/10/2013

redevance pour l'ACEP, mais son système de recouvrement est encore défaillant. La commune de Ouaké a, quant à elle, fait une proposition à l'ACEP de toucher un pourcentage d'environ 5% sur le taux de recouvrement de redevances pour financer sa structure, afin de les inciter à renforcer les efforts des agents communaux. S'il faut relever cette initiative, celle-ci pose également la question de la nature de la relation entre les ACEP et les autorités communales, au vue de la réticence de ces dernières à promouvoir l'émergence d'une structure de contre-pouvoir pour le secteur de l'eau qui ait pour mandat la surveillance de la maîtrise d'ouvrage communale au niveau de la gestion des fonds publics et du respect de la planification des ouvrages. En tant que structures neutres, les ACEP pourraient ainsi contribuer à la bonne gouvernance du secteur. Il faut se poser la question à quel point les autorités communales sont disposées à donner ce plein mandat aux ACEP ou si elles ne voient en ces structures qu'un moyen de pallier au manque de ressource pour des tâches ayant trait à l'intermédiation sociale du secteur. Il serait, finalement, souhaitable que les ACEP puissent se fédérer à terme à un niveau supra-communal ou puissent bénéficier de l'appui d'une structure non étatique pour relayer le cas échéant les doléances qui resteraient pendantes au niveau communal.

6.1.3 Les mécanismes de redevabilité

Pour que les droits à l'eau et à l'assainissement soient réalisés, les fournisseurs de service et les agents de l'État doivent être redevables devant les utilisateurs. Il y a deux différentes exigences qui doivent être prises en compte pour assurer la redevabilité:

- **Le droit à un recours effectif:** Les personnes ou les groupes de personnes qui estiment que leurs droits ont été violés doivent pouvoir accéder aux tribunaux et à des mécanismes de recours indépendants pour faire entendre leurs plaintes et les résoudre. Les recours offerts devraient inclure la restitution, la compensation, des garanties de non-répétition juridiquement contraignantes et des mesures correctives.¹⁵⁵ Les États doivent sensibiliser et rendre disponibles de l'information sur les voies de recours pour tous.¹⁵⁶
- **La responsabilité de surveiller:** Des mécanismes visant à établir la surveillance et le contrôle des acteurs publics et privés dans la fourniture de l'alimentation en eau et d'installations sanitaires doivent être adoptés. Des mandats institutionnels précis doivent être définis dans le but d'établir une redevabilité au niveau de l'ensemble du système de fourniture d'alimentation en eau et d'installations sanitaires. Les mesures ou les décisions prises en vertu de ces mandats doivent être redevables et réglementées à travers un système de surveillance.¹⁵⁷ Ceci est essentiel afin de s'assurer que tous les acteurs soient redevables. Par ailleurs, un système de surveillance est particulièrement important lorsque l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement sont décentralisés, puisque cela permet d'éviter la fragmentation des responsabilités et un manque de coordination et de contrôle.

Les États peuvent déléguer la gestion des services d'assainissement et de fourniture d'eau à des opérateurs privés, à condition qu'un système de régulation indépendant et un accès à des recours soient en place pour assurer la redevabilité des acteurs privés envers les usagers et envers l'État. (*Quevedo, Miguel Angel*) En ce qui concerne la régulation, les États doivent mettre en place des organes efficaces et des processus exécutives dans le but d'assurer que

¹⁵⁵ C. de Albuquerque, V. Roaf, On the right track - Good practices in realising the rights to water and sanitation, p. 177, 2012, disponible sur www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SRWaterIndex.aspx

¹⁵⁶ *ibid* [41].

¹⁵⁷ C. de Albuquerque, V. Roaf, On the right track - Good practices in realising the rights to water and sanitation, p. 206, 2012

les fournisseurs de services publics et privés se conforment aux droits de l'homme.¹⁵⁸ Ces derniers doivent de plus évaluer l'impact réel et potentiel de leurs activités visant à réaliser les droits humains à l'eau et à l'assainissement.¹⁵⁹

A l'heure actuelle, le Bénin dispose d'un mécanisme judiciaire (le recours à la Cour constitutionnelle) qui fonctionne et d'un mécanisme quasi-judiciaire en veilleuse (Le Conseil National Consultatif des Droits de l'Homme). Le mécanisme de recours de tout citoyen devant la Cour constitutionnelle est ancré dans l'Article 3 de la Constitution de 1990 qui dispose que :

« Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions (de la Constitution) sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels. »

Le recours devant la Cour constitutionnelle est gratuit, ce qui est une garantie de la non-discrimination. Mais en réalité, peu de citoyens ont conscience de l'existence de ce mécanisme et la Cour est déjà débordée de travail à cause des nombreuses révisions de lois demandées par l'Assemblée Nationale et des opinions juridiques demandées par le Président.¹⁶⁰ Il reste donc à voir si d'autres mécanismes d'ordre quasi-juridiques pourraient alléger le travail de la Cour, et ce, pour les cas les moins graves qui ne nécessiteraient pas la contrainte juridique, mais où la pression médiatique et politique suffirait à rectifier les erreurs du gouvernement (national et en particulier local).

Cette lacune pourrait être comblée par le Conseil National Consultatif des Droits de l'homme qui devrait être l'institution nationale des droits de l'homme du Bénin. Etabli par le décret n°97-503 du 16 octobre 1997 (modifié par le décret n°2003-581 du 31 décembre 2003), cette institution, sur le Forum des institutions nationales de droits de l'homme, a reçu la moins bonne note, c'est-à-dire la note C, en raison de son manque de respect des « principes de Paris¹⁶¹ ». ¹⁶² Cet organe a pour mission d'étudier et d'examiner toutes les préoccupations relatives aux droits de l'Homme, de faire des propositions et des recommandations au Gouvernement. La mauvaise note est la conséquence du manque d'indépendance de l'institution avec la présence de membres du Ministère en charge de la Justice et de nombreux autres ministères aux côtés des représentants de nombreuses ONG. Dans ce contexte, il est important de noter, que si d'une part il est souhaitable que des ONG puissent venir s'exprimer devant les membres de la Commission, il n'est absolument pas nécessaire que les ONG soient membres de la Commission. Les membres doivent être des personnes sans affiliation politique et de haute autorité morale. C'est la raison pour laquelle elles sont souvent choisies au sein de la magistrature, dans le secteur académique et dans les institutions religieuses ou traditionnelles respectées du pays.

La conformité avec les dispositions de Code de l'eau et ses textes d'application est déléguée aux agents suivants :

- Les officiers et agents de police judiciaire,
- Les agents de la police sanitaire,
- Les agents de la police environnementale,

¹⁵⁸ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [24].

¹⁵⁹ UNHRC Non-State actors Report (n 1) [63(h)].

¹⁶⁰ Pour plus information, voir <http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/>

¹⁶¹ Voir <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Fparisprinciples.pdf>.

¹⁶² Evaluation par le Forum des Institutions Nationales des Droits de l'Homme, disponible à l'adresse

- Les agents reconnus par des lois particulières.¹⁶³

Les agents constatent les infractions dans des procès-verbaux et les transmettent sans délai au procureur de la République compétent et au ministre.¹⁶⁴ Les citoyens ont non seulement le droit mais aussi l'obligation d'informer le procureur, le ministre, les agents ou les élus locaux compétents en cas de connaissance de ces infractions.¹⁶⁵

En ce qui concerne les infractions en matière d'hygiène, c'est la Police Sanitaire avec ses structures¹⁶⁶ qui est en charge.¹⁶⁷ Les infractions sont constatées par des procès-verbaux par les agents d'hygiène et les agents commissionnés et assermentés ou les officiers de police judiciaire lorsqu'ils sont saisis par les citoyens.¹⁶⁸

La Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) est l'une des trois (3) directions techniques du Ministère de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables (MERPMEDER) qui a pour mission d'assurer la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national, de définir les orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées et de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés. La DG-EAU est en charge de l'approvisionnement en eau potable un milieu rural et semi-urbain, notamment, dans le cadre de la réalisation des divers projets d'hydraulique villageoise. Elle rend compte périodiquement au MERPMEDER de l'évolution du secteur de l'eau au Bénin en élaborant des notes de synthèse.

Pour ce qui est de la SONEB, en charge de la distribution de l'eau potable en zone urbaine,¹⁶⁹ on trouve, à l'intérieur de la structure, le Département de l'Audit et de l'Inspection (DAI), et le Département du Contrôle de Gestion (DCG).¹⁷⁰ Le DCG a pour mission d'aider les responsables à divers niveaux à atteindre leurs objectifs sur la base des moyens mis à leur disposition. Ses activités sont à différencier de l'Audit qui contrôle le respect des procédures et l'Inspection qui joue le rôle de « gendarme ».

Parallèlement aux activités de surveillance et système de gestion des plaintes mises en place à travers les ACEP, le Bénin a mis sur un pied plusieurs programmes de redditions des comptes publics trans-sectoriels avec l'appui des PTF. A l'exception de la commune de Ifangni qui était sur le point de réaliser sa première expérience dans le domaine, toutes les communes rencontrées durant l'étude ont mise en place une ou plusieurs sessions de reddition des comptes dans le secteur avec les partenaires comme l'ONG ALCRER, la GIZ, Plan Bénin, la SNV ou le réseau Social Watch.

Ces sessions de reddition des comptes s'effectuent en trois temps. Une fois les données sur les infrastructures mises à jour, une rencontre est organisée avec les prestataires de service et les autorités communales pour discuter des problèmes de fonctionnement, puis une rencontre entre la population et les autorités communales, et enfin une rencontre tripartite qui revient sur les problèmes soulevés précédemment et tente d'établir des solutions à court terme pour améliorer la gestion et l'exploitation des infrastructures.

¹⁶³ Art.68, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹⁶⁴ Art.69, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹⁶⁵ Art.71, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹⁶⁶ Art. 5-6 Décret n°97-624 du 31 décembre 1997 portant structure, Composition et fonctionnement de la Police Sanitaire

¹⁶⁷ Art. 11, Décret n°97-624 du 31 décembre 1997 portant structure, Composition et fonctionnement de la Police Sanitaire

¹⁶⁸ Art. 39, Décret n°97-624 du 31 décembre 1997 portant structure, Composition et fonctionnement de la Police Sanitaire

¹⁶⁹ Le Décret N 2003-203 Du 12 Juin 2003 portant création de la Société Nationale des eaux du Bénin

¹⁷⁰ Décision n° 039/2012/SONEB/DG du 17 septembre 2012 portant organigramme et attributions des structures centrales

Même si certaines réticences ou mécompréhensions peuvent arriver vis-à-vis d'élus politiques, cette pratique est désormais bien établie au Bénin. Les services techniques communaux interviewés ont insisté sur l'utilité et les effets bénéfiques de ces sessions. Elles améliorent considérablement la communication avec la population en permettant à celle-ci de comprendre le coût réel des activités du secteur en dissipant des malentendus, de constater que les autorités communales agissent à la hauteur de leurs moyens même s'ils n'interviennent pas directement chez eux, de contribuer à la compréhension du système d'exploitation du secteur et de l'utilité de payer pour le service. Du côté des responsables communaux, cela permet d'avoir un retour sur leur travail et de mieux connaître les attentes de la population. Plusieurs communes ont affirmé que le taux de plainte avait baissé grâce à cet exercice.

Par ailleurs, la commune de Zagnanado a fait l'expérience d'un projet récent de reddition des comptes intitulé « Action Pilote pour l'Amélioration de la Gouvernance Locale et de la Participation Citoyenne » mené par Plan Bénin et Social Watch. Cette édition prévoyait un premier volet de formation de la population sur leurs droits à demander de comptes en tant qu'administré sur la qualité du service communal ainsi qu'une préparation des questions poser à la mairie. Cette démarche a été jugée fructueuse par les autorités communales, car elle a permis d'approfondir davantage le dialogue avec la population.

6.2 Les éléments substantiels du droit à l'eau et à l'assainissement

Les éléments substantiels du droit à l'eau et à l'assainissement comportent l'accessibilité physique ; l'accessibilité financière ; la disponibilité et la durabilité de l'eau ; la qualité de l'eau ; l'acceptabilité de l'eau et de l'assainissement.

6.2.1 L'accessibilité physique à l'eau et à l'assainissement

Le contenu normatif de la catégorie "accessibilité physique" requière que les infrastructures soient situées et construites de manière à permette leur accès à tous et à tout moment, et ce, également pour les personnes ayant des besoins particuliers telles que les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées ou avec des maladies chroniques. L'emplacement des installations publiques d'eau et d'assainissement doit de plus avoir un faible risque pour la sécurité physique des utilisateurs. La participation est essentielle afin d'assurer que tous les besoins soient pris en compte.

- **Temps et distance:** La quantité d'eau que les utilisateurs peuvent recueillir et la fréquence de l'utilisation des installations sanitaires dépendent de la distance et du temps nécessaire pour recueillir l'eau et se rendre à l'installation sanitaire. Les services d'assainissement et d'approvisionnement en eau doivent être physiquement accessibles pour tous à l'intérieur ou à proximité de chaque foyer, établissement de santé ou d'éducation et sur les lieux de travail, ou à tout autre endroit où les individus passent une partie importante de leur temps.¹⁷¹ Les États doivent établir des normes minimales quant à l'emplacement des installations d'eau et d'assainissement. Pour déterminer les normes nationales, les États peuvent se référer aux normes internationales minimales.¹⁷² Celles-ci servent de point de référence bien qu'elles ne soient pas utilisées comme valeurs absolues. De plus, les

¹⁷¹ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [12(c)(i)] and [37(c)]; UNHRC Sanitation Report (n 1) [75-76].

¹⁷² Les points d'eau doivent être situés de telle sorte qu'un aller-retour pour collecter l'eau, dure 30 minutes au maximum. Lorsque l'assainissement d'un ménage n'est pas possible à court terme, des installations sanitaires devraient être partagées par un maximum de cinq ménages.

Voir: WHO, UNICEF Joint Monitoring Programme, JMP, Report of the Second Consultation on Post-2015 Monitoring of Drinking-Water, Sanitation and Hygiene, 2012, available at

http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/WHO_UNICEF_JMP_Hague_Consultation_Dec2013.pdf

Voir aussi G. Howard, J. Bartram, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, WHO, 2003

États devraient toujours viser les standards les plus élevés ainsi qu'une amélioration progressive.

- **Sécurité physique:** L'emplacement des installations d'eau et d'assainissement doit assurer la sécurité physique de tous les utilisateurs. Les installations doivent être facilement accessibles, reliés par des chemins sécuritaires et situés dans un endroit sûr, y compris la nuit.¹⁷³ Les connaissances de la communauté seront cruciales pour déterminer si un emplacement est sûr et facile d'accès pour tous et à tout moment. Les États doivent prendre des mesures positives pour assurer la sécurité physique lors de l'accès aux installations d'eau et d'assainissement.¹⁷⁴
- **Conception des installations:** Les installations d'eau et d'assainissement doivent être conçues afin que l'accès physique des utilisateurs soit facile. Les mécanismes pour extraire l'eau des conduits ou des puits, ainsi que la conception des installations sanitaire doivent être adaptés aux besoins des personnes âgées, des enfants, des personnes handicapées et atteintes de maladies chroniques et des femmes enceintes. Pour les installations sanitaires, les besoins de ces personnes ont un impact sur la taille de l'entrée de l'installation, sur l'espace intérieur, les rampes ou d'autres mécanismes de soutien, sur la position de la défécation, ainsi que sur d'autres aspects.¹⁷⁵

Selon l'Observation Générale n°15 : « *L'eau, ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate... La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée* ».

L'Observation Générale n°15 stipule également que : « *Les Etats parties ont l'obligation de fournir progressivement des services d'assainissement sûrs, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées, en tenant compte des besoins des femmes et des enfants* ».

Les directives de la Sous-commission incluent à ce propos un objectif spécifique sur la proximité aux installations sanitaires et indiquent également que la proximité est un sujet pertinent pour les établissements de santé. Elles stipulent que : « Chacun a le droit à un service d'eau et d'assainissement qui soit : (a) Physiquement accessible soit au sein du foyer, dans les établissements d'enseignement, sur le lieu de travail ou dans des établissements de santé, soit à proximité immédiate de ces lieux;... (c) En un lieu où la sécurité physique peut être assurée »

Ainsi, le droit à l'eau n'implique pas que chacun ait accès à un système d'alimentation en eau et d'assainissement dans son propre logement, mais que les installations pertinentes se trouvent à proximité ou à une distance raisonnable de chaque foyer.

a) Le secteur de l'eau potable

La politique de la DG-Eau en milieu rural est ainsi conforme avec les normes du DHEA, puisqu'elle implique qu'un foyer n'est pas desservi si le point d'eau moderne le plus proche se situe à plus de 500 m. Dans sa stratégie, elle ne prend toutefois en compte que les

¹⁷³ Human right obligations related to sanitation, Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations related to safe drinking water and sanitation, para. 75, A/HRC/12/24, 2009

¹⁷⁴ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [12(c)(i)]; UNHRC Sanitation Report (n 1) [75].

¹⁷⁵ Human right obligations relating to sanitation, Report of the Independent Expert of the issue of human rights obligations related to safe drinking water and sanitation, 2009, A/HRC/12/24

localités à partir de 250 habitants en spécifiant que les localités plus petites sont prises en compte par « l'objectif social de l'eau potable », mais sans le définir. Bien qu'il soit conçu pour répondre en priorité à la demande en eau des localités les plus nombreuses, ce critère de 250 habitants est jugé problématique par certains services techniques communaux qui constatent que cela marginalise les populations reculées. Dans la commune de Grand Popo par exemple, il est difficile de trouver un point d'eau qui puisse réunir 250 habitants étant donné que les hameaux peuvent être éloignés de plus de 2 km. En pratique, il arrive cependant fréquemment qu'un ouvrage soit réalisé même si la localité est inférieure à 250 habitants.

b) Le secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base

La stratégie nationale de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base prévoit quant à elle dans son troisième axe stratégique « l'amélioration de l'accès aux ouvrages d'assainissement familiaux et institutionnels sur la base de la mobilisation des ressources locales, nationales et internationales ».

En ce qui concerne les latrines institutionnelles, les normes établies pour le secteur sont les suivantes :

- une latrine pour 50 élèves dans les écoles ;
- une latrine pour 10 patients dans les centres de santé.

En ce qui concerne les latrines familiales, le Ministère de la Santé a décidé d'appliquer l'approche de l'Assainissement Total Piloté par les Communautés (ATPC) dans sa stratégie nationale de promotion de l'hygiène et l'assainissement de base en milieu rural. Développée pour répondre à l'échec d'utilisation effective des installations sanitaires par les populations, cette approche met l'accent sur le déclenchement au sein des communautés de l'intérêt collectif à gérer les questions d'hygiène et d'assainissement de base en mettant fin à la défécation à l'air libre. L'approche prévoit de n'accorder aucune subvention pour la construction d'infrastructure. Les populations doivent ainsi contribuer par leurs propres moyens (financiers, créatifs) à l'objectif d'atteindre le stade de la fin de la défécation à l'air libre (FDAL) en bénéficiant d'un suivi technique de professionnels de la santé sur leurs ouvrages. Les personnes habitant dans des zones géologiques difficiles doivent faire l'objet d'un suivi plus rapproché. Le stade FDAL est atteint lorsque plus aucun membre de la communauté ne pratique la défécation à l'air libre, les insectes en provenance des latrines ne contaminent plus l'environnement familial et social et que la pratique du lavage des mains est adoptée.

En d'autres termes, l'accessibilité des infrastructures d'assainissement en milieu rural n'est pas assurée par les autorités via la construction directe d'ouvrages mais par l'accompagnement des communautés afin qu'elles produisent leurs propres ouvrages. Une fois le stade FDAL atteint, une communauté peut alors recevoir un fond à titre de récompense afin qu'elle puisse l'investir pour la continuité de l'amélioration de l'HAB communautaire.

En pratique, cette approche nécessite une harmonisation des interventions sur le terrain, puisqu'elle est incompatible avec le fait de construire des ouvrages pour les communautés sur le terrain. Lors de l'enquête de terrain, cette approche était alors en application à titre pilote dans le département du Zou dans le cadre d'un programme de l'UNICEF. Les premiers résultats sont encourageants puisque 291 localités ont atteint le stade FDAL en octobre 2014. Il est prévu d'effectuer une mise à l'échelle de cette approche en 2015, notamment grâce à l'intervention du Fonds mondial pour l'assainissement.

6.2.2 L'accessibilité financière de l'eau et de l'assainissement

L'accès aux installations d'eau et d'assainissement doit être abordable pour tous.¹⁷⁶ Le paiement pour ces services ne doit pas limiter la capacité d'un individu à obtenir d'autres biens et services de base garantis par d'autres droits humains, y compris la nourriture, le logement, la santé et l'éducation. Le caractère abordable de l'eau et des services sanitaires ainsi que de l'hygiène qui y est associée, permet d'assurer que personne ne soit obligé de recourir à d'autres solutions qui sont risquées. Alors que les droits humains ne requièrent pas un accès aux services gratuits, ceci est tout de même requis lorsqu'une personne est incapable de payer.¹⁷⁷

L'accessibilité financière doit être considérée à travers deux types de coûts:

- **Coûts de raccordement au réseau d'eau, d'utilisation et d'entretien** : Ces coûts sont relativement élevés et ne sont pas payés régulièrement. Pour ce type de coûts, des subventions, exonérations de paiement et d'autres mécanismes semblables doivent être mis en place afin d'assurer l'accessibilité financière.
- **Accessibilité financière des frais afférents** : Ces coûts comprennent le paiement des frais d'utilisation pour une prestation de service continu. Cela nécessite l'élaboration et le suivi des systèmes de tarification, établis par un organe de contrôle indépendant, qui soient fondés sur le respect des droits de l'homme et veillent à ce que les prix soient abordables pour tous.

L'accessibilité financière doit être considérée dans les systèmes tarifaires pour les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et peut être régulée à travers des régimes de sécurité sociale et de subvention. Elle peut être évaluée en fonction des ressources financières nécessaires pour la réalisation des autres besoins et objectifs de base, et celles nécessaires pour le paiement des services d'approvisionnement en eau et des services d'assainissement. Les États peuvent se référer aux directives internationales pour établir l'accessibilité financière. Toutefois, ceux-ci varient considérablement et aucun standard n'est adéquat pour tous les États ou à l'intérieur de ceux-ci. De façon générale, les normes internationales recommandent qu'un montant maximal de 3% (PNUD) ou 5% (OCDE) du revenu des ménages soit consacré à payer pour les services d'approvisionnement en eau ou d'assainissement. Même si ces taux peuvent varier en fonction du contexte du pays, il est admis que des moyennes situées à 10% du revenu du ménage sont considérées comme un coût non abordable.

Lorsque une coupure d'eau est effectuée en raison d'un défaut de paiement, la garantie d'une procédure régulière doit être assurée, ainsi que le droit des individus concernés de garder un accès au moins à un niveau minimum essentiel d'eau.¹⁷⁸

Une évaluation de la capacité des groupes à faibles revenus de payer pour les services en eau et d'assainissement devrait ainsi prendre en compte les facteurs suivants :

- Tous les coûts pertinents relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris les frais de raccordement.
- Les coûts d'autres biens et services essentiels.

¹⁷⁶ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [12(c)(ii)] and [37(h)]; UNHRC Non-State actors Report (n 1) [47] and [50]; UNHRC Planning Report (n 1) [57(j)].

¹⁷⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15, The right to water, para. 12, 2002, E/C.12/2002/11

¹⁷⁸ UNHRC Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation, "Good Practices" related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation: Questionnaire' (2010)[6].

- L'augmentation des coûts en raison de l'inflation.
- Les différences dans les niveaux de revenus et d'endettement (en particulier pour les groupes les plus pauvres).
- Les niveaux de revenus saisonniers et changeants (par exemple, pour les chômeurs et les travailleurs des secteurs informels ou agricoles).
- La diversité régionale ou locale en termes de coûts et de revenus.
- Les niveaux moyens d'utilisation de l'eau par les membres des groupes vulnérables (comme les personnes atteintes de maladies).
- La taille moyenne de la famille.
- Toute subvention fournie par l'Etat, y compris les subventions aux coûts de l'eau et de l'assainissement et les aides sociales.

Le Code de l'eau établit que l'utilisation de l'eau exige de chacun une contribution dans le but de sa gestion rationnelle.¹⁷⁹ Les promoteurs d'activités utilisant des interventions publiques ou privées pour répondre aux besoins en ressources en eau sont soumis à des charges ou des contributions.¹⁸⁰ Le financement du secteur de l'eau est possible à travers l'application du principe « utilisateur-payeur ». Les personnes physiques ou morales qui utilisent l'eau à des fins autres que domestiques peuvent se voir demander de payer une contribution financière.¹⁸¹ Un autre principe qui peut être appliqué est celui du pollueur-payeur. Afin de compenser les dégâts causés par des activités qui conduisent à la pollution de l'eau et la dégradation des milieux aquatiques naturels, les acteurs responsables sont tenus de contribuer financièrement aux mesures prises par l'État et les collectivités territoriales.¹⁸² Ces contributions doivent être proportionnelles à la gravité de la pollution et de la dégradation causées.

Les principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur sont retenus comme principales dispositions de gestion des ressources en eau, et constituent des éléments de régulation du secteur. Ces dispositions supposent l'instauration d'un système de redevances et taxes "eau" applicables aux prélèvements pour des usages autres que domestiques et aux établissements pollueurs. Ces redevances alimenteront un Fonds National de l'Eau, dont le décret n'est pas encore entré en vigueur, qui vise à soutenir les initiatives et les efforts de la GIRE au niveau national.

Les programmes et projets visant la gestion intégrée des ressources en eau seront financés par le Fonds national de l'eau. Les attributions du Fonds sont, entre autres, la mobilisation des ressources financières auprès des exploitants et utilisateurs d'eau et le financement de la réalisation des ouvrages et des infrastructures, ainsi que la sauvegarde et l'exploitation de la ressource en eau pour tous les usages. La gestion du Fonds est soumise au contrôle du Ministre en charge de l'Eau pour vérifier si les objectifs fixés au Fonds sont conformes aux grandes orientations définies par le Gouvernement.

a) Le secteur de l'eau potable

En ce qui concerne la stratégie nationale de l'AEP en milieu rural 2005-2015, le gouvernement béninois a adopté le principe de « l'eau paie l'eau », qui sollicite une contribution financière au coût de l'eau de la part des usagers, conformément à l'article 7 de son code de l'eau qui « exige une contribution de chacun à l'effort de la Nation pour une gestion rationnelle de l'eau ». Le prix de l'eau doit permettre de couvrir toutes les charges

¹⁷⁹ Art. 7, Code de l'eau

¹⁸⁰ Art. 8, Code de l'eau

¹⁸¹ Art. 34, Code de l'eau

¹⁸² Art. 14 Code de l'eau

récurrentes de production de l'eau, du service, du suivi, de la maintenance et du renouvellement du matériel d'exhaure. Cette stratégie repose, entre autres, sur le principe de « la recherche de la réduction du prix de revient de l'eau par la prise en compte de propositions techniques à moindre coût et de gestion efficiente ». La commune a pour charge la promotion du principe du paiement de l'eau auprès des communautés.

La détermination du prix de l'eau est régie par quatre principes essentiels décidés par la DG-Eau :

- l'eau doit être payée par tous les consommateurs quelle que soit son utilisation ;
- le principe de l'équilibre financier global de l'exploitation doit être respecté ;
- le prix de l'eau doit couvrir les charges définies dans le contrat du délégataire ;
- le prix de l'eau doit fournir un bénéfice à l'opérateur privé.

La procédure pour fixer le prix de l'eau des ouvrages est assurée par la commune. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle approche, cette procédure a été effectuée par le travail des agents d'intermédiation sociale de la commune, qui accompagne la réalisation d'un ouvrage afin d'assurer une bonne compréhension des principes des usagers d'eau auprès des communautés. Les guides ImS de la DG-Eau ont spécifié la marche à suivre pour cette procédure.

Pour les ouvrages simples, le prix de l'eau est calculé à partir d'un compte d'exploitation qui se base sur le comptage des volumes journaliers servis ou sur une consommation prévisionnelle (dans le cas des nouveaux ouvrages). Même si la vente d'eau au volume reste la règle, il est permis à titre exceptionnel d'opter pour une cotisation des ménages, notamment pour les localités peu peuplées. Le délégataire fixe alors le montant des cotisations régulières qui devront couvrir les charges d'exploitation et de gestion prévues au contrat.

En ce qui concerne les ouvrages complexes, le prix de l'eau doit couvrir les charges d'exploitation et de maintenance et permettre le renouvellement des équipements dont la durée est inférieure à 20 ans, tout en respectant le principe que, en tant que service public, ce service soit rendu au meilleur coût pour les consommateurs. Pour les AEV, le prix de l'eau est fixé avec l'appui d'un logiciel de simulation, développé par le bureau ANTEA. Ce logiciel facilite ainsi le travail des bureaux d'études contractés pour conduire les études de faisabilité des nouvelles AEV. Parmi les données sur lesquelles se base cette simulation, une étude socio-économique réalisée par les agents ImS est sensée renseigner sur les caractéristiques du pouvoir d'achat des futurs localités desservies afin de garantir la viabilité économique de l'ouvrage. Cette étude devrait alors renseigner les autorités communales sur la volonté et la capacité des futurs consommateurs de payer l'eau aux BF, selon une analyse détaillant les revenus monétaires selon le genre. Il arrive toutefois, selon les S-Eau de l'Atacora, que certaines populations gonflent leurs revenus pour s'assurer de la construction de l'ouvrage dans leur localité. Le prix fixé par le logiciel est ensuite discuté avec les communautés bénéficiaires pour s'assurer de leur accord.

Suite à ces études de terrain, le prix de l'eau est déterminé par les autorités communales dans le contrat d'affermage. L'arrêté communal en question doit spécifier les ventes d'eau en fonction de la contenance du récipient ou du m³ produit. Il doit également respecter le principe de corrélation du prix avec la qualité du service. Ainsi le prix de l'eau au FPM est moins cher que celui vendu aux BF, qui est moins cher que celui vendu à un branchement particulier. Il est possible de modifier le prix de l'eau annuellement sur approbation du conseil communal et sur la base d'éléments objectifs tels que l'augmentation ou la baisse des charges de consommation. Les élus locaux, appuyés par les membres des ACEP, sont chargés de surveiller l'application des tarifs par les prestataires de service. Les tarifs de l'eau

communiqués par les autorités communales lors de notre enquête varient d'une commune à l'autre de 290 à 600 FCFA/m³ pour les FPM et de 500 à 800 FCFA/m³ pour les AEV, ce qui implique que comparativement au milieu urbain, l'eau est vendue plus chère à la population rurale. Il n'y pas encore de politique mise en place pour tenter de réduire ses coûts qui dépendent alors en grande partie de l'ancienneté des ouvrages, de la taille de la population desservie et du type d'énergie utilisée pour pomper l'eau en ce qui concerne les AEV et PEA. La DG-Eau de son côté, incite les communes à regrouper leurs AEV afin de les confier à un seul fermier qui sera en mesure de réaliser des économies d'échelle et harmoniser les tarifs vers le bas. Le succès de cette mesure est toutefois très limité puisque la majorité des communes continuent d'engager un fermier par ouvrage. Par ailleurs, étant donné le niveau de performance de gestion de services techniques communaux de leur parc d'ouvrage, il n'est pas encore envisageable qu'un système péréquation financière soit opéré au niveau de la commune. Un programme pionnier mené avec l'appui de la Banque Mondiale devrait toutefois prochainement démontrer les possibilités d'atteindre l'objectif de diminuer le prix de l'eau en milieu rural grâce à un logiciel de gestion en temps réel des AEV.

Durant l'étude de terrain, nous avons pu constater que le principe de l'eau paie l'eau est encore difficilement accepté par les populations et que tous les efforts publics pour sensibiliser aux avantages d'un service public d'alimentation d'une eau potable de qualité n'ont pas encore abouti. Des responsables du secteur nous ont fait part de la réticence au concept de vente dans l'eau dans certaines cultures de la population béninoise, telle que celle des Peuhls qui préfèrent vendre du bétail pour faire face à une panne d'ouvrage plutôt que d'acheter en continu de l'eau en petite quantité. Il est également fait état dans les départements du Zou et du Plateau d'actes de déprédation sur des forages artésiens de la part d'individus qui brisent le dispositif pour s'approvisionner en eau pendant la nuit. Dans ce contexte de mutation des pratiques d'usage de l'eau, il est difficile pour les autorités de pouvoir évaluer si la vente d'eau fonctionne mal par endroit en raison d'un manque de volonté ou d'un manque de capacité financière de la population à assumer le coût de l'eau.

Divers éléments peuvent, en outre, venir miner la promotion du principe de vente de l'eau. Certains politiciens mus par des intérêts électoralistes répandent l'information selon laquelle l'eau est gratuite et que son coût est entièrement assumé par l'Etat. La commune de Matéri est vraisemblablement un exemple symptomatique de ce problème. Alors que cette commune présentait des bons taux de recouvrement en 2008, une campagne de désinformation a provoqué la rupture avec l'habitude qu'avait prise la population de payer l'eau. Cette commune aurait encore de la peine aujourd'hui à faire face aux coûts d'entretien de ses ouvrages.

Par ailleurs, des problèmes de dialogue entre les communautés et les autorités communales peuvent être à l'origine du refus de payer. Un objet de mécontentement récurrent est la question de la contrepartie financière à mobiliser dans le cadre de la réalisation ouvrage. Certains projets d'ouvrage d'eau ont été réalisés lors de la période de transition entre l'ancienne approche, qui requérait que la communauté contribue à cette contrepartie financière, et la nouvelle approche, qui précise que c'est à la commune d'assumer le coût de cette contrepartie. Il existe alors en pratique une certaine confusion sur l'application de ce principe, d'autant que, selon les S-Eau de l'Atacora et du Borgou, certaines autorités communales continuent de solliciter une contribution des communautés pour prétendument s'assurer de la motivation de ces dernières à bénéficier d'un ouvrage. De leur côté, les communautés qui ont effectivement dépensé pour la réalisation d'un ouvrage ont tendance à penser que l'ouvrage leur appartient, alors que c'est une propriété communale, et acceptent mal le principe de payer pour l'usage de cet ouvrage. Nous avons pu en suivre un exemple dans le village de Tikou dans la commune de Kouandé, qui est desservie par une AEV depuis 2013. Les villageois refusent pourtant catégoriquement de s'approvisionner en eau aux BF et utilisent majoritairement le puits traditionnel du village. Le village avait

initialement sollicité deux à trois FPM supplémentaires pour faire face à la pression de la demande sur les deux FPM existants. La commune avait alors proposé d'installer une AEV. Mais la population n'avait pas été informée à la base d'une mise en affermage et pensait qu'elle pouvait décider de la gestion de l'ouvrage en contrepartie de sa cotisation. La situation semble alors figée et les villageois refusent d'acheter l'eau qu'ils estiment trop chère. La question de la contrepartie financière a été évoquée lors de la revue sectorielle sur l'eau et l'assainissement en avril 2014, sans toutefois que les débats aient donné lieu à une décision sur les mesures à prendre. Une étude a alors été commanditée pour renseigner davantage sur ce point.

Il faut également considérer que la volonté de payer de la part de la population dépend de l'existence de sources alternatives d'eau potable, ce qui démontre que la population paie généralement lorsqu'elle n'a pas d'autres choix. La meilleure technologie n'est pas toujours celle qui est utilisée par la population ; lorsqu'elles en ont le choix, certaines personnes préfèrent s'approvisionner en eau à un FPM plutôt qu'à une BF en dépit du temps d'attente plus important. Dans la ville de Kouandé, une source d'eau traditionnelle qui jaillit sur le flanc de la montagne approvisionne en continue une grande partie de la population de la ville et provoque l'abandon des points d'eau modernes. De nombreux prestataires témoignent, dans ce sens, de la baisse critique de la demande de leur ouvrage lors du pic de la saison des pluies.¹⁸³ Ce désintérêt de l'achat de l'eau au point d'eau officiel est à relier au manque de connaissances sur les risques sanitaires que comporte une eau insalubre. Un problème récurrent dans les communes du sud du Bénin est la présence importante de vendeurs d'eau à partir d'un poste d'eau autonome et qui pratiquent des tarifs moindres par rapport au point de vente officiel. Il faut finalement prendre en compte que la volonté de payer l'eau s'inscrit dans un cadre plus général de relation entre la commune et ses administrés. Des affaires publiques extérieures au secteur de l'eau peuvent également porter atteinte à la confiance de la population dans la bonne gestion des autorités communales.

Lors de nos entretiens avec les services techniques communaux, il s'est avéré que les communes ne disposent pas d'outils spécifiques leur permettant de se renseigner sur la pression économique du coût de l'eau sur le budget des ménages. L'étude socio-économique réalisée au préalable d'une AEV permet de produire des informations, dans ce cas, limitées à la zone du projet. Dans la commune de Grand Popo, l'exercice de simulation du prix pour une AEV a toutefois donné lieu à une décision de diminuer le prix de 25 à 15 FCFA la mesure de 25 litres. Certains responsables techniques font également cas de la réactivité des populations qui contactent directement les autorités communales en cas de problème sur l'application des tarifs et s'estiment ainsi informés des éventuels problèmes d'application des tarifs de l'eau sur le terrain. Mais dans une large mesure, la commune n'a actuellement pas les moyens de connaître l'emplacement des communautés ne parvenant pas à assumer le coût de l'eau.

Il faut souligner qu'il s'agit là d'une analyse éminemment complexe pour diverses raisons. D'abord, le fait que peu d'usagers d'eau disposent d'un branchement privé ne permet pas de produire des données administratives précises de consommation d'eau par ménage. Deuxièmement, le fait qu'une grande partie de l'économie rurale soit non monétaire ne permet pas de procéder à une analyse du pourcentage du revenu du ménage consacré à l'eau. Il faut alors considérer la part des dépenses générales du ménage consacrée à l'eau en tenant compte du fait que d'autres biens sont assurés sans transaction financière. Les données que nous avons collectées auprès de la quinzaine de communautés visitées dans le cadre de cette recherche fait état de dépense de 3 à 10% du budget général quotidien du

¹⁸³ Fakeye Hubert & al., Diagnostic institutionnel, organisationnel et financier, Tome 4 : Diagnostic financier et de tarification, 2013, p. 96

ménage,¹⁸⁴ mais cette proportion peut augmenter jusqu'à 30 à 40% pour les cas où l'eau n'est pas ou plus disponible et qu'il faut s'approvisionner plus loin en raison du coût du transport (le bidon de 25 litres est vendu à 100 FCFA par les zemidjans¹⁸⁵). De plus, il a été constaté que ce sont les femmes qui assument très majoritairement le coût l'eau dans le ménage et que les hommes n'y contribuent généralement que lorsque les femmes n'en ont pas les capacités financières. Lorsque le mode de paiement se fait par cotisation, les hommes ont toutefois tendance à prendre en charge cette dépense, alors que l'achat de l'eau au volume, qui est le modèle le plus répandu, est assuré par les femmes. Cette répartition des coûts s'est effectuée dans la continuité du rôle de la corvée d'eau traditionnellement dévolue aux femmes, qui est maintenant souvent seule à assumer le fait que l'eau soit payante. Bien que ces données ne doivent être prises qu'à titre indicatif étant donné le nombre limité de personnes interrogées, il serait opportun de documenter davantage ces faits pour répondre à la question de l'accessibilité financière des ouvrages.

Variation des tarifs de l'eau communiqués par les communes	FPM : 290 à 600 FCFA/m ³
	AEV : 500 à 800 FCFA/m ³
Variation de la part du budget du ménage consacré à l'eau communiquée par les communautés	3 à 10 % (en temps normal)
	30 à 40% (avec les coûts de transport en cas de pénurie)

b) Secteur de l'eau potable en milieu urbain

En ce qui l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, la SONEB applique la même politique de bloc tarifaire dans l'ensemble des villes où elle intervient. Sa tarification est structurée comme suit :

- 1^{ère} tranche sociale pour les volumes d'eau compris entre 1 et 5 m³ par mois (20 à 25 l/pers/jour pour une famille moyenne): 198 FCFA/m³ et exonérée de TVA
- 2^{ème} tranche pour les volumes d'eau compris entre 5 et 50 m³/mois : 453 FCFA/m³ assujettis à la TVA au taux de 18%
- 3^{ème} tranche pour les volumes d'eau à partir de 50 m³: 658 FCFA/m³ plus la TVA.

La deuxième tranche s'applique rétrospectivement pour les 5 premiers m³ sitôt la première tranche dépassée. Il existe également une tranche unique taxée à 330 FCFA/m³ plus la TVA applicable aux points d'eau à accès collectif. Cela peut comprendre les branchements SONEB qui desservent certaines localités rurales qui sont mise en affermage. La SONEB a toutefois constaté que son eau est revendue en moyenne à plus de 1200 FCFA/m³ à la population et a alors décidé de fixer les tarifs de revente de l'eau dans un code général en cours de production, qui sera accompagné d'exigences de publicité des prix sur les BF et de sanctions contre les vendeurs qui se livreront à de la spéculation. Il est arrivé par le passé que des cadres de la SONEB n'appliquent pas le tarif unique à des points d'eau à accès collectif. C'est le cas de la commune de Grand Popo qui a fait l'objet d'un différend entre les autorités

¹⁸⁴ Pour information :

Le taux de pauvreté monétaire est de 36,2% au Bénin en 2011 (31,7% en milieu urbain/ 39,7% en milieu rural).
Le taux de pauvreté non monétaire est de 30,2% au Bénin en 2011 (26,4% en milieu urbain/ 32,9% en milieu rural).
Le pourcentage de population dépensant moins d'un dollars par jour est de 53,9% (34,3% en milieu urbain/ 68% en milieu rural).

Source : INSAE, EMICoV 2011

¹⁸⁵ Un zemidjan est le nom donné aux chauffeurs de taxi-moto au Bénin.

communales et la SONEB à propos d'une canalisation d'hydraulique villageoise. En raison de manque de moyens, la commune avait demandé à la SONEB d'assurer l'exploitation du réseau, mais le système de facturation du bloc tarifaire appliqué aux communautés sur des accès collectifs avait par la suite motivé la demande communale de récupérer son réseau.

Par ailleurs, il arrive fréquemment que des abonnés de la SONEB revendent leur eau à des personnes qui n'ont pas de branchement. Ces revendeurs informels n'ont de fait pas accès au tarif unique. Ni la SONEB, ni les autorités communales ne sont en mesure de contrôler les tarifs appliqués dans ce cas de figure. Une recherche commanditée dans le cadre du projet LeauCal fait état de prix de revente de 1000 à 1400 FCFA/m³.¹⁸⁶ Pour notre part, nous avons observé par endroit que ce prix peut aller jusqu'à 2000 FCFA/m³.

Par rapport au respect du paiement des factures d'eau, la SONEB applique la politique suivante : si une facture n'est pas payée après le délai mentionné, la compagnie procède à la coupure d'eau en cas de non-paiement. Après l'envoi de trois rappels à l'abonné, la compagnie procède à la résiliation du contrat. La SONEB accorde toutefois des délais de paiement sur demande motivée, mais aucun mécanisme n'est mis en place pour se renseigner si le non-paiement est le fait d'une incapacité financière indépendante de la volonté de l'abonné.

Concernant le prix de branchement, la moyenne du coût est à 105.000 FCFA. Mais si la canalisation n'est pas proche du logement, le coût augmente considérablement. Selon les S-Eau de l'Atacora, des particuliers de la ville de Toucouteoua ont pu déboursé jusqu'à deux millions FCFA pour l'extension d'une canalisation sur 200 m vers leur domicile. Il y a, par ailleurs, eu des problèmes avec des usagers qui se sont plaints que la SONEB ne restituait pas la caution du compteur payée pour la mise en service du branchement. Suite à une modification du cadre réglementaire, il n'est en outre plus possible de disposer d'un compteur hors de son domicile, ce qui constituait une solution à moindre coût pour des usagers avec moins de moyens qui installaient des abris précaires au bord la route où passe la canalisation. Afin de rendre l'accès au service plus disponible, l'ONG BETESDA-DCAM a mis en œuvre un programme de crédit pour les particuliers n'ayant pas les moyens de payer le branchement. Les résultats sont pour l'instant mitigés en raison du manque de réaction de la SONEB, car seulement 12 dossiers sur 200 ont été traités. La SONEB elle-même est, par ailleurs, sur le point de lancer un programme dans le cadre de l'atteinte des OMD dans certaines localités avec des branchements promotionnels à moitié prix.

Contrairement à l'hydraulique rurale, la SONEB applique un système de péréquation financière qui s'opère en transférant des charges à deux niveaux : premièrement, des plus gros consommateurs envers les plus petits consommateurs via la tranche sociale ; deuxièmement des villes les plus développées, telles que Cotonou, Porto Novo, Parakou, Bohicon, Abomey, vers les villes moins peuplées du Bénin qui sont actuellement déficitaires sur le plan de la rentabilité des installations. Interrogée sur la possibilité d'une péréquation financière entre milieu urbain et rural afin de réduire la différence entre le coût de l'eau respectif, la SONEB répond que cette option n'est pas envisageable en l'état, car il y a incompatibilité entre les deux systèmes de gestion. La gestion de l'eau et la détermination de son prix étant communales pour le milieu rural et étatique pour le milieu urbain, un système de péréquation ne serait alors pas réalisable.

c) Secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base

Pour ce qui est de l'accès aux ouvrages d'évacuation des excréta, les communes visitées dans le cadre de l'étude ont informé que l'usage des latrines institutionnelles étaient gratuites. Certaines latrines dans les marchés peuvent être payantes pour la rémunération

¹⁸⁶ Fakeye Hubert & al., op. cit., p. 79

de la personne chargée de leur entretien. En ce que concerne les latrines familiales en milieu rural, l'ATPC prévoit que les populations investissent elles-mêmes sur le plan financier et matériel pour la construction d'ouvrage. Pour les familles en milieu rural disposant de peu de moyens, c'est donc sur l'utilisation de savoirs techniques traditionnels et sur la créativité que repose cette approche.

Dans la commune de Savalou, l'ONG DCAM/Betesda exécute un programme de promotion des latrines dans les ménages du milieu urbain. Elle propose aux familles la réalisation des latrines à crédit avec un taux d'intérêt nul remboursable sur 18 mois pour faciliter l'investissement financier.

Par rapport aux systèmes de collecte de déchets ménagers, certaines communes bénéficient de la prestation d'ONG qui proposent leur service auprès des ménages. Ces projets sont toutefois difficiles à maintenir car ils nécessitent une organisation coûteuse pour assurer la collecte systématique des déchets. En cas de défaillance du service, le taux d'abonnement des ménages chute en conséquence et les projets ne sont plus viables. Parmi les communes visitées, la commune de Grand Popo est apparue comme la plus développée en terme de collecte de déchets grâce au projet intercommunale auquel elle prend part dans le GI-Mono.¹⁸⁷ Etant donné qu'une structure viable de collecte et de traitement des déchets est en train d'être mise en place, les autorités communales envisagent de rendre obligatoire l'abonnement à la collecte des déchets pour 2015, avec une application effective à partir de 2016. Le prix de base de l'abonnement est fixé à 2000 FCFA/mois/ménage. Les ONG en charge de la collecte discutent toutefois le prix en fonction de la taille du ménage et de la quantité de déchets qu'il produit. Comme mesure incitative à la réduction de déchets, la redevance de l'abonnement peut être revue à la baisse par la suite si le volume de déchets du ménage diminue. Pour les ménages disposant de peu de moyens, la commune offre de prendre en charge les trois premiers mois d'abonnement pour inciter ces familles à utiliser le service, le tarif applicable reste identique par la suite.

6.2.3 La disponibilité et la durabilité de l'eau

Les droits à l'eau et à l'assainissement doivent être réalisés pour les générations actuelles et futures.¹⁸⁸ Les installations et services d'eau et d'assainissement, et l'eau en tant que ressource, doivent être durables du point de vue économique, environnemental et social.¹⁸⁹ La durabilité des services d'eau et d'assainissement repose sur plusieurs facteurs:

- **La maintenance et l'entretien** sont cruciaux pour la durabilité des installations et des services. Lorsque les infrastructures se détériorent en raison d'un manque de maintenance ou d'entretien, ceci affecte immédiatement l'accès aux services. Les États doivent donc définir des responsabilités claires pour assurer la durabilité des prestations de services.¹⁹⁰ D'ailleurs, la détérioration des infrastructures d'eau et d'assainissement entraîne des pertes d'eau annuelles de millions de mètres cubes dans les systèmes d'approvisionnement de nombreuses mégapoles.¹⁹¹
- **L'usage prioritaire de l'eau** pour les usages personnels et domestiques de chacun, une quantité suffisante d'eau doit être garantie aussi bien pour les générations actuelles que futures. Avec la population mondiale qui ne cesse d'accroître, les besoins en eau augmentent et l'eau douce se fait de plus en plus rare en raison

¹⁸⁷ Voir section 4.2.4 La coopération décentralisée et l'intercommunalité

¹⁸⁸ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [11].

¹⁸⁹ UNHRC Independent Expert (n 25) [9].

¹⁹⁰ For a brief overview of failures in water and sanitation infrastructure, see: Sustainability in the realization of the human rights to water and sanitation, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, para. 4, 2014, A/HRC/24/44

¹⁹¹ *ibid.* Para. 4

notamment des changements climatiques.¹⁹² Toutefois, même dans de telles conditions, l'eau douce disponible demeure suffisante pour répondre aux besoins personnels et domestiques de tous.¹⁹³ Avec une augmentation générale de l'utilisation de l'eau par d'autres secteurs, l'utilisation de l'eau pour les usages personnels et domestiques doit d'autant plus être priorisée.

- **Non-régression:** L'article 2 (1) PIDESC exige que les droits à l'eau et à l'assainissement pour tous, soient réalisés progressivement. Ceci inclus une obligation de non-régression et une obligation d'assurer que l'eau et l'assainissement soient disponibles à long terme, y compris pour les générations futures.¹⁹⁴ Les États doivent veiller à ce que chacun puisse bénéficier d'un niveau minimum de services; même si les ressources sont limitées en raison, par exemple, d'une crise financière. Les mesures mises en place par les Etats, doivent inclure des programmes ciblés envers ceux qui en ont le plus besoin.¹⁹⁵
- **Protection des ressources:** L'Observation Générale no15 stipule que "*les États parties doivent adopter des stratégies et programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre*".¹⁹⁶ Ceci comprend par exemple le besoin de protéger les ressources en eau de la contamination et de la surexploitation, de surveiller les ressources existantes et d'accroître l'utilisation efficace de l'eau par les utilisateurs finaux. Avec la reconnaissance croissante des droits environnementaux, les juges à travers le monde ont démontré une sensibilité à la protection des intérêts des générations futures et à la prévention de dommages irréversibles. Le principe de précaution fait partie des principes que les systèmes judiciaires ont intégrés à la protection des intérêts des générations futures.

L'utilisation équilibrée, une répartition équitable et une exploitation durable de la ressource disponible sont au centre des objectifs de la gestion intégrée des ressources en eau.¹⁹⁷ La gestion durable de l'eau peut être atteinte à travers une utilisation prudente et rationnelle en respectant les engagements internationaux et les principes de protection de l'environnement.¹⁹⁸ Le contrôle de la conformité est confié à l'état aux collectivités territoriales chacun dans son domaine de compétences. Le Code de l'eau cite comme outils de planification nécessaires à la gestion durable de l'eau (i) la politique nationale de l'eau

¹⁹² *ibid.* Para. 5

¹⁹³ *ibid.*

¹⁹⁴ General Comment No. 3, para. 10 & Sustainability in the realization of the human rights to water and sanitation, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, para. 12, 2014, A/HRC/24/44

¹⁹⁵ General Comment No. 3, para. 10 & Sustainability in the realization of the human rights to water and sanitation, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, para. 12, 2014, A/HRC/24/44

¹⁹⁶ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [28]. 'Ces stratégies et programmes peuvent notamment avoir pour objectifs de: a) lutter contre l'appauvrissement des ressources en eau dû à des captages, à des détournements et à l'établissement de barrages sans souci de durabilité; b) réduire et éliminer la contamination des bassins hydrographiques et des écosystèmes aquatiques par des substances telles que des éléments radioactifs, des produits chimiques nocifs et des excréta humains; c) surveiller les réserves d'eau; d) veiller à ce que les aménagements envisagés n'entraient pas un approvisionnement en eau adéquat; e) évaluer l'impact des actions qui sont susceptibles d'affecter la disponibilité de l'eau et les bassins hydrographiques des écosystèmes naturels, tels que les changements climatiques, la désertification et la salinité accrue du sol, la déforestation et la perte de biodiversité; f) développer l'utilisation rationnelle de l'eau par les consommateurs finals; g) réduire le gaspillage durant la distribution de l'eau; h) prévoir des mécanismes pour faire face aux situations d'urgence; et i) mettre en place des institutions compétentes et des mécanismes institutionnels appropriés pour exécuter ces stratégies et programmes.''

¹⁹⁷ Art. 3, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

¹⁹⁸ Art. 9, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

(ii), le plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des ressources en eau.¹⁹⁹ Pour obtenir la meilleure gestion durable d'un volume d'eau superficielle ou souterraine, l'état peut contracter avec les collectivités territoriales ou des personnes publiques et privées.²⁰⁰

La Politique Nationale de l'Eau élaborée en octobre 2008 comporte les grandes orientations et les principes directeurs de l'utilisation de l'eau dans les différentes branches d'activités.²⁰¹ Après l'adoption de la GIRE en 1998, les actions conduites par le Bénin se sont inscrites dans les principes du développement durable. Ces principes visent la préservation de la satisfaction des besoins des populations actuelles et des générations futures.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) établi par le décret N° 2011-573 du 31 août 2011 sert comme l'instrument de planification et de gestion durable des ressources en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique dans le respect des équilibres écologiques, économiques et de l'intérêt général.²⁰²

La Stratégie Nationale de l'Alimentation en eau potable (AEP) en milieu urbain 2006-2015 constitue un instrument de la politique nationale du Bénin en matière d'AEP en milieu urbain.²⁰³ La stratégie fixe trois objectifs :

1. Atteindre un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% à l'horizon 2015 au niveau national, (3 millions d'habitants alimentés),
2. Assurer la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau,
3. Assurer l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus.²⁰⁴

Les principes de la stratégie sont les suivantes :

- Les rôles de l'Etat central, des collectivités locales, de la SONEB et de la Société civile dans un cadre juridique et institutionnel et dans une vision de complémentarité,
- Les OMD peuvent être atteints avec un développement continu et harmonieux de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain,
- La durabilité de l'AEP en milieu urbain s'appuie sur une gestion économique et efficace du service public de l'eau,
- L'accessibilité de l'eau potable pour les populations à faibles revenus fait partie de la solidarité nationale.²⁰⁵

Au niveau rural, il existe une Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin (2005-2015). Pour atteindre les OMD, cette stratégie repose sur les principes suivants :

- La décentralisation du processus de décision à travers les communes,
- La participation des usagers au financement,
- La réduction du prix de revient de l'eau par la prise en compte de propositions techniques à moindre coût et d'une gestion plus efficiente,
- La promotion du secteur privé actif dans ce secteur,

¹⁹⁹ Art. 30, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

²⁰⁰ Art. 64, Loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

²⁰¹ Disponible sur http://eaubenin.bj/docs/Strategie/Projet_Politique_Nationale_Eau_validee_101108.pdf

²⁰² Art. 1-2, Le décret n° 2011-573 du 31 août 2011, portant instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

²⁰³ Disponible sur http://www.eaubenin.bj/docs/Strategie/Document_Strategie_AEP_MU.pdf

²⁰⁴ La stratégie nationale de l'Alimentation en eau potable (AEP) en milieu urbain 2006-2015, p. 13.

²⁰⁵ La stratégie nationale de l'Alimentation en eau potable (AEP) en milieu urbain 2006-2015, p. 13-14.

- Le renforcement de la déconcentration technique et administrative de l'administration centrale.²⁰⁶

Tous ces principes se réalisent tenant compte de l'objectif social de l'eau potable en vue de la réduction de la pauvreté, la protection de la ressource en eau contre la pollution et la prise en compte de l'aspect genre et développement. Il faut aussi systématiser la communication pour un changement de comportement en matière d'hygiène.

En matière de continuité du service, le cadre d'entretien et de maintenance conçu par la DG-Eau a été décrit dans les guides d'intermédiation sociale. L'organisation du cadre d'entretien et de maintenance des ouvrages simples (CEMOS) repose sur les principes suivants:

- La contractualisation avec les artisans réparateurs pour la réalisation de l'entretien préventif des pompes, les grosses réparations et le suivi ;
- Le versement à la commune d'une redevance annuelle par ouvrage selon une périodicité indiquée dans le contrat de délégation ;
- L'utilisation, par la commune, de la redevance pour la prise en charge des tournées d'entretien préventif, les grosses réparations et le suivi.
- La mise en place d'un stock de pièces d'usure courantes et de pièces détachées les plus utilisées

Les petites réparations sont à la charge du délégataire et les grosses réparations sont à la charge de la commune. En conséquence, les redevances perçues par la commune sont calculées en fonction des charges suivantes : le montant des tournées annuelles d'entretien préventif (forfait par pompe), voire du montant de certaines pièces d'usures à changer, et le montant des grosses réparations. Le montant de la redevance est fixé par la commune pour chaque pompe, selon le degré d'utilisation de la pompe et sans tenir compte de l'âge de la pompe pour permettre une péréquation des dépenses de maintenances entre pompes d'âges différents. Concernant la disponibilité des pièces de rechange, il appartient à la commune d'organiser une gestion efficace des stocks de pièces détachées de manière à garantir l'entretien et la maintenance des pompes ainsi que le financement du réassortiment des stocks.

En ce qui concerne les AEV, la gestion de l'exploitation, l'entretien et la maintenance doivent être délégués par la commune, tandis que celle-ci assure le contrôle et la régulation afin de garantir la viabilité et la pérennité des ouvrages. Les responsabilités du fermier sont alors d'exploiter les ouvrages et vendre de l'eau aux consommateurs à un tarif fixé par le contrat, d'assurer le fonctionnement, l'entretien courant et la maintenance du système, de verser une caution lors de leur prise de fonction et de verser une redevance à la commune en fonction du nombre de m³ produits. Cette redevance comprend des provisions pour les frais de renouvellement et les extensions, une redevance au budget communal, et éventuellement, une redevance pour l'ACEP en cas de gestion de contrat tri-partite (commune-fermier-ACEP). Il est également prévu dans le dispositif institutionnel une redevance dans le cadre de la loi sur l'eau qui permettra de financer les projets de GIRE à travers le Fond National pour l'Eau, mais cela n'est pas encore en vigueur.

La mise en œuvre de ces cadres d'entretien et de maintenance constitue toutefois un défi actuel pour les services techniques communaux, tant du point de vue de la gestion des redevances que des capacités de réaction aux ouvrages en panne.

²⁰⁶ http://eaubenin.bj/docs/Strategie/STRATEGIE_VERSION_JANVIER_05.pdf p. 7

Selon le principe d'unicité des caisses contenu dans la loi sur la décentralisation, les fonds relatifs à l'eau et l'assainissement doivent être logés à la recette-perception de la commune pour garantir la bonne gestion des fonds publics et éviter les détournements par les divers acteurs impliqués dans la chaîne des redevances. Les redevances constituent, en effet, un important enjeu financier en figurant souvent comme le deuxième revenu de la commune après les taxes sur les activités commerciales. Toutefois, en passant de l'approche de gestion communautaire, qui autorisait le versement des fonds aux CLCAM réparties dans la commune, à la maîtrise d'ouvrage communale, le dépôt des redevances dans le chef-lieu communal pose alors le problème de la distance à parcourir depuis les infrastructures, en particulier pour les grandes communes situées au Nord. Pour un délégataire de FPM, la somme à remettre aux autorités communales est souvent inférieure au coût du déplacement. Les services techniques communaux n'ont de leur côté ni le temps, ni les ressources pour collecter régulièrement ces redevances. Certains délégataires conservent d'ailleurs les redevances en attendant le passage des agents communaux pendant plusieurs mois alors que d'autres les dépensent entre temps.

De plus, il y a souvent des contentieux sur le montant de la redevance à verser du fait de l'évaluation imprécise du volume d'eau effectivement vendu et les plaintes des délégataires qui font face au refus de la population à payer. En raison de cette difficulté, la commune d'Ifangni peine à recruter des délégataires. Pour la gestion des redevances sur les AEV, les communes ont à leur disposition un logiciel de gestion d'exploitation mis au point par la GIZ, qui permet de renseigner les autorités sur la viabilité des ouvrages en entrant les données de rapport mensuel des fermiers. La DG-Eau s'inquiète toutefois du manque de suivi des communes, qui pour beaucoup ne demandent pas les rapports ou n'exploitent pas les données. Les communes interrogées durant l'étude ont indiqué que le système de redevances des AEV est néanmoins plus efficace que celui des FPM grâce à ces outils et du fait que le fermier effectue un travail intermédiaire de collecte auprès des fontainiers, même si certains fermiers échouent à leur obligation de payer leurs redevances.

Il se pose, en outre, des problèmes du respect de l'obligation du fermier d'effectuer des travaux d'entretien préventif sur leur ouvrage, ce qui a incité les communes de Ouaké et de Savalou à prévoir une taxe supplémentaire sur les redevances demandées au fermier pour récolter les fonds nécessaires à ce travail. Il y a également des problèmes du non respect du versement des redevances par les fontainiers, souvent difficiles à traiter, comme c'est le cas dans la commune d'Ifangni. Bien que le fermier puisse user de la sanction de licencier un fontainier, il peine par la suite à recruter un remplacement auprès de la communauté, qui craint des représailles de la personne qui a perdu sa fonction, et la BF demeure inexploitée. L'efficacité du système de collecte effective figure ainsi parmi les chantiers prioritaires de beaucoup de communes. Sur sept communes étudiées auxquelles nous avons pu accéder aux données comptables,²⁰⁷ seules deux présentaient une moyenne de taux de recouvrement sur les recettes budgétisées supérieure à 70% pour 2012 et 2013, et trois d'entre elles ne dépassaient pas 10%.

En ce qui concerne les capacités de réaction aux ouvrages en panne, l'entretien effectif des FPM souffre de l'indisponibilité des pièces de rechange. Initialement, il était prévu que les communes contractualisent un fournisseur sur leur territoire pour gérer ces pièces. Mais face à l'échec de cette mesure, les communes ont tenté de constituer leur propre stock en collaborant avec des fournisseurs basés à Cotonou. Les communes ont, pour cela, considéré les pièces des rechanges comme fourniture communal, ce qui leur permet de lancer des commandes d'acquisition. Cette solution a ainsi permis de surmonter l'obstacle administratif qui empêchait de décaisser des fonds avant que les travaux de réparation ne soient effectués. Cette mesure était en cours de mise en place dans toutes les communes visitées

²⁰⁷ Il n'a pas été possible d'accéder aux données comptables de la commune de Grand Popo.

disposant d'un parc de FPM. En matière de gestion des pannes d'AEV, le problème récurrent exprimé par les services techniques communaux est celui de la disponibilité des réparateurs agréés. Les S-Eau refusant que les communes fassent recours à une autre main d'œuvre, la gestion des pannes des AEV repose sur la disponibilité des maintenanciers agréés qui sont moins d'une vingtaine à couvrir l'ensemble du territoire. Les communes au sud révèlent que ceux-ci sont très sollicités dans le nord et que les délais d'intervention sont longs. De plus, si un maintenancier doit partir pour une urgence au cours de sa tâche, il n'est pas possible qu'un second prenne le relais pour terminer le travail. Les communes doivent alors faire face au mécontentement et aux accusations de laxisme de leur population.

Le système de traitement des réparations par les communes en est ainsi encore à ses prémises, notamment en termes de gestion comptable. Il est à cet égard symptomatique qu'aucune des communes visitées n'aient été en mesure de communiquer sur le montant des fonds décaissés en matière de frais de maintenance et d'extension. Ceci peut être lié d'une part au manque de formation des élus communaux dans le domaine (certaines communes n'ont même pas budgétisé des frais de maintenance), et d'autre part, à la mise au point de la collaboration entre les services techniques communaux et la recette-perception pour le secteur eau et assainissement. La mise en œuvre de l'obligation de versement des redevances de l'eau à la caisse unique de la recette-perception n'a, en effet, pas été initialement accompagnée d'instructions spécifiques concernant le compte de renouvellement et extension à créer pour l'utilisation de ces fonds, pouvant alors être mobilisables pour toute dépense publique. Pour faire face à cette lacune, la DG-Eau a commandité un audit qui a conclu que la gestion des ressources financières de l'eau peut être améliorée notamment du point de vue de sa traçabilité. Un module de formation à l'intention des CSAF et des receveurs-percepteurs a été mis au point et est en cours de dissémination dans les communes. La mise en place d'une ligne budgétaire exclusive à la gestion de l'eau était en cours dans la moitié des communes visitées et nécessite encore que le CSAF et le receveur-percepteur améliorent leur pratique selon certains responsables de services techniques.

6.2.4 La qualité de l'eau

Les services d'eau et d'assainissement devraient être fournis pour qu'ils protègent la santé des utilisateurs et du public en général. L'eau doit être sans danger pour la consommation humaine et pour l'hygiène personnelle et domestique. Elle doit être libre de micro-organismes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé de la personne. Les installations sanitaires doivent être sûres sur le plan hygiénique et technique et doivent empêcher efficacement le contact des humains, des animaux et des insectes avec les excréments humains, afin de protéger la santé des utilisateurs et de la communauté.²⁰⁸ Toutes les toilettes doivent permettre un nettoyage des parties génitales, avec du papier de toilette ou de l'eau. De plus, les toilettes doivent fournir un point d'eau salubre pour le lavage des mains avec du savon et de l'eau, et doivent permettre une gestion appropriée de l'hygiène menstruelle pour les femmes et les jeunes filles, y compris des mécanismes pour recueillir les déchets hygiéniques.²⁰⁹

L'eau doit être protégée contre les dangers de contamination, notamment par l'interdiction de déverser dans les nappes phréatiques des eaux usées et des déchets, et en contenant les infiltrations d'engrais, de résidus industriels et autres polluants.

Les États devraient développer et introduire des normes de qualité de l'eau qui doivent être surveillées et appliquées. L'OMS a développé des lignes directrices²¹⁰ relatives à la qualité de

²⁰⁸ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [12(b)]; UNHRC Sanitation Report (n 1) [72].

²⁰⁹ UNHRC 'General Comment 15' (n 1) [12(b)]; UNHRC Sanitation Report (n 1) [72].

²¹⁰ Guidance for water quality: WHO, Guidelines for drinking-water quality, 4th edition, (Geneva, 2011)

l'eau qui peuvent être utilisées comme point de référence pour les États. Ces derniers doivent toutefois prendre en considération le contexte national et local. Aussi, ils doivent toujours tenir compte du fait que les normes minimales peuvent être insuffisantes pour répondre aux besoins de certaines personnes, comme celles qui sont particulièrement vulnérables aux infections. Ces normes ne doivent donc jamais être utilisées comme critères absolus. De plus, à travers l'obligation de réaliser progressivement les droits, les normes doivent être améliorées avec le temps.

Les États doivent prendre des mesures positives afin d'assurer l'éducation et la promotion de l'hygiène pour tous.²¹¹ Ils doivent aussi prendre des mesures positives concernant la surveillance des normes de qualité de l'eau et la lutte contre la pollution de l'eau, tout en assurant le respect des réglementations nationales de purification des eaux usées, en particuliers par les fournisseurs d'eau potable.

Le Bénin possède un certain nombre de textes législatifs et réglementaires qui régissent la qualité de l'eau et sa surveillance. Des dispositions générales se trouvent dans le Code de l'eau. Cette loi interdit la pollution des ressources en eau.²¹² Il est possible de construire des ouvrages susceptibles d'avoir une incidence sur la qualité des eaux transfrontières par le biais d'une autorisation et une étude d'impact environnementale.²¹³ Egalement pour les aménagements hydrauliques et certains types d'installations ou travaux, il faut d'abord obtenir une autorisation.²¹⁴ L'autorisation est aussi nécessaire pour des travaux, des installations ou ouvrages réalisés pour le prélèvement d'eau.²¹⁵ Les installations ou activités qui peuvent endommager directement ou indirectement la qualité de l'eau ou la rendre impropre à la consommation à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée²¹⁶ sont interdits.²¹⁷ Cette loi précise les responsabilités en matière de qualité de l'eau distribuée et rend obligatoire le contrôle de la qualité de l'eau livrée à la consommation des populations par des laboratoires agréés par l'Etat et donne également des indications sur l'information obligatoire des usagers sur la qualité de l'eau distribuée.²¹⁸

Le Code d'Hygiène Publique décrit les obligations des producteurs et distributeurs, publics ou privés par rapport au suivi de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine notamment en son article 83.²¹⁹ Toute personne désignée par le Ministre chargé de la Santé a libre accès à toute installation ou propriété en vue de faire des prélèvements ou constatations en rapport avec l'application de la loi. Les agents du service d'hygiène font des visites intra-domiciliaires périodiques pour faire des inspections sanitaires.²²⁰ Chaque habitation doit disposer d'évacuation des excréta et des eaux usées ménagères.²²¹

La loi-cadre sur l'environnement interdit tous les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirect qui peuvent polluer des eaux.²²² Les autres dispositions indiquent que tout exploitant d'un système d'alimentation en eau, qui met l'eau à disposition pour des fins de consommation humaine doit se conformer aux normes en vigueur et faire effectuer des analyses des échantillons d'eau par des laboratoires agréés.

²¹¹ *ibid* [74].

²¹² Art. 14, Code de l'eau

²¹³ Art. 16, Code de l'eau

²¹⁴ Art. 40-46, Code de l'eau

²¹⁵ Art. 47 Code de l'eau

²¹⁶ Selon l'article 2 du Décret N 2011-671 du 5 Octobre 2014 fixant les procédures de délimitation des périmètres de protection, on distingue 3 types des périmètres: les périmètres de protection immédiats, rapprochés, éloignés.

²¹⁷ Art 49, para 2, Code de l'eau

²¹⁸ Art. 60-62 Code de l'Eau

²¹⁹ Art. 83, La loi N 87-015 su 21 Septembre 1987 portant Code d'Hygiène Publique

²²⁰ Art. 14-15 La loi N 87-015 su 21 Septembre 1987 portant Code d'Hygiène Publique

²²¹ Art. 20 La loi N 87-015 su 21 Septembre 1987 portant Code d'Hygiène Publique

²²² Art. 27, La loi N 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

Des normes existent pour la qualité de l'eau potable aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Le décret N° 2001- 094 du 20 février 2001 fixe les normes de qualité de l'eau potable élaborées selon les directives de l'OMS. Ce décret définit les normes microbiologiques, les normes physico-chimiques, les normes relatives à la désinfection, les normes des puits et des prises d'eau et les méthodes de prélèvements, d'analyses et de conservation des échantillons, les fréquences minimales d'échantillonnage, les conditions de protection des sources d'eau. Les projets d'alimentation en eau potables font l'objet d'une étude d'impact environnemental est sont soumis à l'approbation préalable du ministre chargé de l'hydraulique.²²³ Les communes ne sont pas impliquées dans ce décret. Conformément au décret N°97-029 du 15 janvier 1999, la commune doit veiller à la protection de la qualité de l'eau du captage en prenant des dispositions adéquates en ce qui concerne l'occupation du sol de la zone d'influence du captage.²²⁴ Le même décret précise que « *La commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique notamment en matière de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits.* »²²⁵ Les normes de qualité des eaux résiduaires sont réglées par un autre décret.²²⁶

Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 traite quant à lui de la qualité de l'eau distribuée.²²⁷ Ce règlement général constitue une source importante du droit béninois de l'eau. Certes, son principal objet est de déterminer les obligations réciproques de l'état et de la société,²²⁸ d'énoncer les dispositions applicables à la construction et au financement des ouvrages,²²⁹ aux marchés²³⁰ et de définir les modalités d'exploitation du service. Ces dernières concernent en particulier les tarifs²³¹ et les relations avec les usagers.²³² Cependant, deux articles débordent largement le cadre conventionnel pour traiter respectivement de la qualité de l'eau distribuée²³³ et de la protection des zones de forages et de captage.²³⁴

En dehors des textes législatifs à la qualité de l'eau, le Bénin dispose également d'une stratégie nationale de la qualité de l'eau. La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015) prévoit des dispositions concrètes pour un contrôle de la qualité de l'eau distribuée aux populations, la mobilisation et la protection des ressources en eau.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2005-2015) s'est donnée comme principe directeur une « systématisation des mesures de protection

²²³ Art. 8-9, décret N° 2001- 094 du 20 février 2001

²²⁴ Art. 95, La loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

²²⁵ Art. 95, La loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

²²⁶ Voir Décret N 2001-109 du 4 avril 2001 fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin.

²²⁷ *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²²⁸ Art. 3 *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²²⁹ Art. 4-9, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²³⁰ Art. 10-14, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²³¹ Art. 22 et annexe 2, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²³² Annexe 3, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²³³ Art. 15, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

²³⁴ Art. 16 et annexe 1, *Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine* du 30 octobre 1987

des ressources en eau contre la pollution ». Elle recommande d'entreprendre une recherche-action en s'appuyant sur les expériences d'autres pays pour mettre au point des solutions qui pourront ensuite être vulgarisées.

Le conseil des ministres a adopté en novembre 2012, la stratégie nationale de la surveillance de la qualité de l'eau de boisson qui repose sur deux piliers : la surveillance et l'auto surveillance. La surveillance comprend un ensemble de mesures systématiques qui englobe des inspections sanitaires, des analyses d'eau, ou toutes autres actions permettant de protéger ou de corriger la qualité de l'eau distribuée aux populations. La stratégie fixe les rôles et responsabilités des différentes parties :

- Le Ministère de la Santé est l'autorité compétente pour la surveillance de la qualité de l'eau de consommation et conduit le programme de surveillance de la qualité de l'eau au travers de ses agents nationaux et des services déconcentrés;
- Le Ministère en charge de l'eau assure le contrôle de la qualité de l'eau brute avant la mise en exploitation de la ressource;
- Les communes réalisent des infrastructures d'eau potable, mettent en place les périmètres de protection de la zone de captage, délèguent la gestion des installations communales en milieu rural, sont responsables du bon déroulement du service public de l'eau et s'assurent que les producteurs-distributeurs d'eau destinée à la consommation humaine, y inclus le service exploitation de la SONEB, disposent d'un Plan de la Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE) et l'appliquent. Pour ce qui est des postes d'eau autonome privés (PEA), la commune est tenue de réguler la vente d'eau provenant de ces points d'eau en s'assurant qu'ils disposent d'un PGSSE comme condition d'une autorisation de vente.

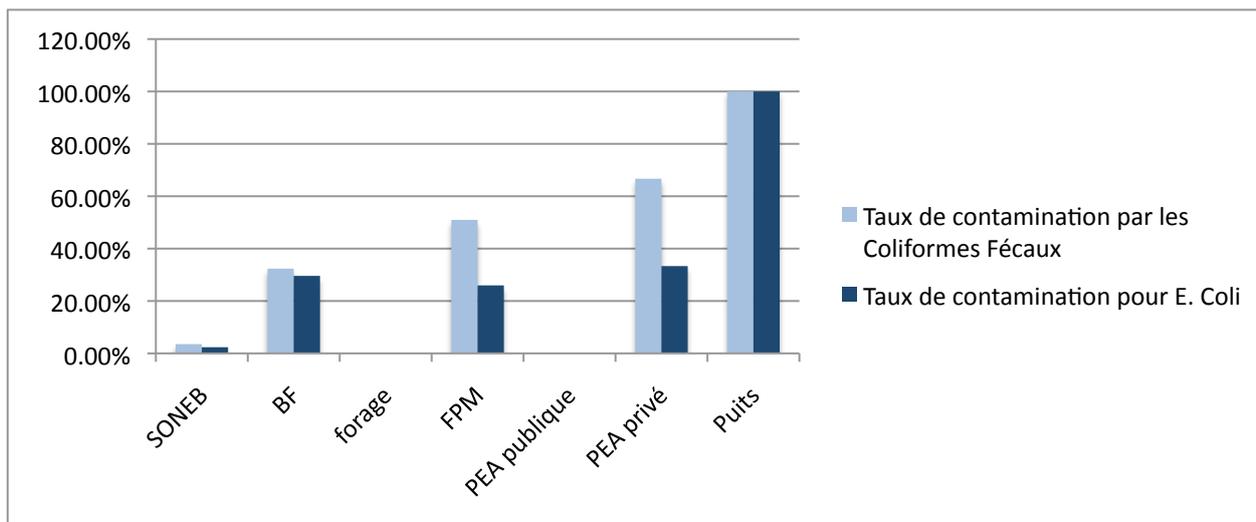
Cette stratégie est assortie d'un Plan national de surveillance de la qualité de l'eau de boisson au Bénin, ayant cours de juillet 2013 à décembre 2015. Celui-ci vise à tester le dispositif mise en place pour la surveillance de la qualité de l'eau de boisson ; à contribuer à l'évaluation de l'impact des campagnes d'information sur l'HAB à travers la qualité de l'eau tout au long de la chaîne puisage-transport-stockage ; et à renforcer les capacités des acteurs de surveillance de la qualité de l'eau. Elle prévoit notamment la mise en place d'unités départementales de contrôle de la qualité de l'eau.

Dans le cadre de son rapport 2013²³⁵ sur la surveillance de l'eau de boisson, la DNSP fait état des problèmes de contamination de l'eau qui concernent en particulier les PEA privés et dans une moindre mesure les FPM.²³⁶

²³⁵ Ministère de la Santé, *Rapport sur la surveillance de la qualité de l'eau de consommation*, 2013

²³⁶ Les puits ouverts, modernes ou traditionnels, ne disposent par définition d'aucune protection de l'eau et sont logiquement exposés à toute contamination. Ceux-ci ne sont donc pas concernés à par la stratégie nationale de la surveillance de la qualité de l'eau de boisson car ils ne sont plus considérés comme des ouvrages délivrant de l'eau potable par la DG-Eau.

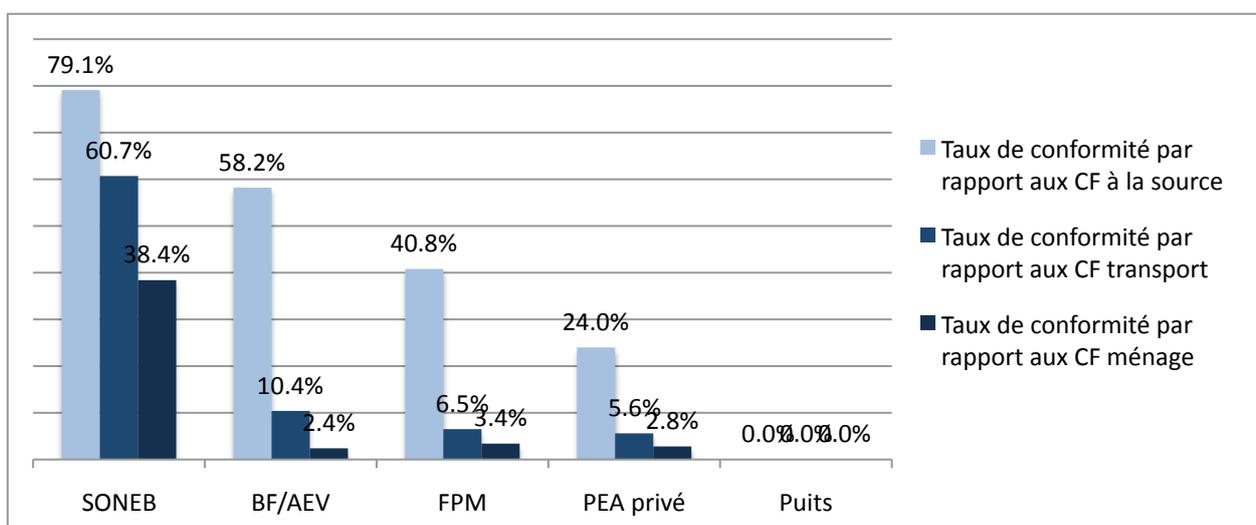
Tableau 15 : Taux de contamination des sources d'AEP contrôlées par les Unités Départementales



Source : DNSP ; figure 6 du Rapport sur la surveillance de la qualité de l'eau de consommation, 2013

En dépit de la surveillance et du traitement de l'eau à la source, un des problèmes majeurs qui se pose au Bénin en terme de qualité de l'eau est la contamination au cours du transport et du stockage de l'eau. La DNSP préconise le renforcement de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base pour lutter contre ce problème sanitaire.

Tableau 16 : Evolution de la conformité par rapport aux coliformes fécaux (CF) de la source au point de consommation par type de source



Source : DNSP ; figure 8 du Rapport sur la surveillance de la qualité de l'eau de consommation, 2013

La mise en œuvre de cette stratégie nationale de la surveillance de la qualité de l'eau de boisson est en cours actuellement. Celle-ci devrait être rapidement appliquée au niveau des communes, puisque l'absence de dispositif de surveillance de la qualité de l'eau figure parmi les principales sources de préoccupation des autorités municipales.²³⁷ Les principaux problèmes auxquels les communes doivent faire face sont l'inexistence de dispositif d'application des textes, l'absence de dissémination de certains guides (tel que le guide sur le périmètre de protection des captages d'eau), les mauvaises pratiques d'hygiène pouvant causer des maladies hydriques, la contamination de certaines ouvrages et le non respect des normes d'implantation et de prestation des PEA privés.

²³⁷ MERPMEDER, Rapport de l'atelier bilan de la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, novembre 2013

Dans le cadre de l'étude de terrain, la commune d'Ifangni est la seule à avoir pris des dispositions pour réguler les PEA privés. Il est à préciser qu'Ifangni est particulièrement touchée par ce phénomène, en raison d'une part de la facilité de forage du sol, et d'autre part, de sa proximité avec le Nigéria où les composantes du matériel de construction d'un PEA peuvent être trouvées à prix réduit. Les autorités municipales ont donc publié en 2011, un arrêté²³⁸ qui prévoit des obligations pour les propriétaires de PEA privé en matière d'enregistrement et d'agrément, d'hygiène des équipements, de désinfection et de redevances. Un second arrêté²³⁹ communal a été pris en 2013 pour réglementer la vente de l'eau commercialisée sous la marque « pure water » dans la commune. Celui-ci oblige les distributeurs d'eau de cette marque à s'approvisionner uniquement avec de l'eau d'une installation de la SONEB ou d'une AEV, ce qui exclut le recours au PEA privé pour cette vente. Par ailleurs, les vendeurs d'eau de marque « pure water » provenant d'autres communes ne sont pas autorisés à la vente car la mairie ne peut attester de la qualité de cette eau. Il est toutefois fait état des difficultés pratiques d'appliquer ces arrêtés puisque le nombre important de vendeurs d'eau représente une force d'opposition conséquente pour les autorités communales.

Pour ce qui a trait à la collaboration entre la SONEB et les communes dans le domaine de la surveillance de la qualité de l'eau, les échanges ne sont pas effectifs de l'avis de responsables techniques communaux. Les responsables de la commune de Grand Popo relatent qu'étant donné qu'ils n'ont pas accès à la base de données de la SONEB, ils ne peuvent que supposer de l'application effective du PGSSE. Les responsables de la commune de Savalou font état de problèmes de qualité de l'eau de la SONEB liés aux phases de crise énergétique. En l'absence d'exploitation, l'eau stagnant dans le réseau de distribution se détériore et est ensuite envoyée dans les ménages à la reprise de l'exploitation. Or, les responsables de la commune de Savalou sont préoccupés par le fait que les analyses d'eau se font uniquement au point de captage, mais pas au bout du réseau de distribution.

6.2.5 L'acceptabilité de l'eau et de l'assainissement

Le principe d'acceptabilité exige que les services d'eau et d'assainissement tiennent compte des besoins et des préférences culturels des utilisateurs.²⁴⁰

- **L'eau** doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptable dans tous les usages personnels et domestiques pour empêcher le recours à des alternatives risquées.²⁴¹ L'installation en eau elle-même doit être acceptée, en particulier en ce qui concerne l'hygiène personnelle. Le nombre de points d'eau ne va pas déterminer à lui seul l'usage réel des installations. Afin que les installations soient "acceptables", elles doivent aussi être adéquates au regard de la dignité et de la vie des utilisateurs.²⁴²
- **Les installations sanitaires** ne seront acceptées par les utilisateurs que si la conception et les conditions d'utilisation correspondent à leurs préférences. L'acceptabilité nécessite souvent un espace privé, ainsi que des installations séparées pour les hommes et les femmes dans les lieux publics, et les filles et les garçons dans

²³⁸ Arrêté portant réglementation des activités des postes d'eau autonomes (PEA) privés dans la commune d'Ifangni 2011/N°112/027/SG-ST

²³⁹ Arrêté portant réglementation de la vente de l'eau « pure water » dans la commune d'Ifangni, 2013/N°112/36/SG-SA

²⁴⁰ UNHRC Sanitation Report (n 1) [80]; UNHRC Planning Report (n 1) [8(c)] and [71].

²⁴¹ UNHRC General Comment 15' (n 1) [12(b)].

²⁴² Mission to Thailand, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, para. 25, 2013, A/HRC/24/44/Add.3

les écoles.²⁴³ Les installations devront accommoder les pratiques sanitaires courantes dans des cultures spécifiques.

Cet aspect du droit est dans une large mesure déterminé par l'opinion des usagers par rapport aux infrastructures, puisqu'il vise à assurer l'utilisation effective de celles-ci. Ainsi, le principe de participation est particulièrement important pour assurer l'acceptabilité, tant en aval de la construction d'une infrastructure, qu'une fois que celle-ci terminée. L'investissement des autorités municipales dans les fonctions d'intermédiation sociale est primordial à cet effet.

Lors de l'étude de terrain, nous avons pu observer certaines BF fonctionnelles qui étaient délaissées par les populations. Les motifs du refus ont trait souvent à une insatisfaction sur l'emplacement de la BF. Cela peut être lié à la distance, mais également à des raisons appartenant au domaine du sacré ou du religieux. Par exemple, dans le village de Aïgbo Ita, dans la commune d'Ifangni, une BF n'est pas utilisée en raison de la présence d'un fétiche à côté de l'infrastructure. Le problème soulevé n'est alors pas la présence d'un fétiche en soi (il en existe, du reste, beaucoup près des points d'eau au Bénin), mais que le fétiche en question déplaît à une partie de la population qui s'approvisionne en conséquence à un point d'eau plus éloigné. La consultation effective des usagers d'un point d'eau fait partie des obligations des autorités, qui doivent trouver des solutions pratiques pour garantir que le point d'eau soit acceptable pour la population.

Toutefois, même lorsqu'une population est dûment consultée sur l'emplacement d'un point d'eau à construire, celui-ci n'est pas nécessairement considéré comme acceptable pour autant. Certains points d'eau sont ainsi abandonnés parce qu'il fournissent une eau au goût déplaisant. C'est le cas du village de Dovi Kloba, dans la commune de Zagnanado, où un FPM produit une eau rougeâtre à la forte odeur de soufre. Bien que celle-ci ait été considérée comme salubre selon les analyses sanitaires, le fait que l'eau ne soit pas considérée comme acceptable par la population constitue un problème auquel les autorités sont tenues de réagir.

Il y a lieu, enfin, de spécifier que cette notion d'acceptabilité peut s'avérer complexe à gérer, en ce qu'elle peut entrer en conflit avec d'autres aspects du droit à l'eau. Dans la commune d'Ifangni, les services techniques communaux ont cessé de traiter l'eau de certaines infrastructures, car les usagers étaient mécontents du goût que laissent les produits de traitement à l'eau. Cela disconvient particulièrement aux commerçantes qui utilisent l'eau pour préparer des plats de restauration, l'eau donnant alors un mauvais goût à leurs plats. Le système de chloration pour traiter l'eau pose également des problèmes aux producteurs d'huile de palme car il nuit à la fabrication de l'huile. Il est pourtant de la responsabilité des autorités de garantir les normes de potabilité de l'eau, en particulier pour la consommation de base de l'eau. Celles-ci doivent alors continuer de chercher les moyens pratiques de concilier ces deux aspects du droit.

En ce qui concerne les installations d'évacuation des excréta, la plupart des communes visitées ont opté récemment pour des toilettes séparées par sexe en milieu scolaire. La question de construction de toilettes adaptées aux personnes en situation de handicap n'a pas encore été traitée même si la plupart des responsables techniques se disent conscients de cette problématique. Ils soulèvent le problème du manque de moyens financiers pour la prise en charge de cet aspect. Pour ce qui est des toilettes familiales en milieu rural, il est assumé que l'acceptabilité est prise en compte par l'approche ATPC, puisque ce sont les usagers qui construisent leurs propres infrastructures. L'accompagnement technique se concentre alors plus sur les questions d'hygiène et de sécurité de l'infrastructure.

²⁴³ Voir pour exemple l'arrêt de la Cour Suprême de l'Inde de 2012: *Environment & Consumer Protection Foundation vs Delhi Administration and Others*

Chapitre 7: Conclusion

7.1 Résumé des constats principaux de l'étude

Afin de présenter un aperçu succinct de l'environnement normatif et institutionnel au sein duquel évolue le domaine de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, nous présentons ci-dessous les principaux points évoqués dans ce rapport sous forme de tableau de forces et faiblesses. Ce résumé permet de donner le cadre nécessaire pour initier une réflexion sur une stratégie nationale de coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement.

Tableau 17 : Forces et faiblesses par chapitre

FORCES	FAIBLESSES
Chapitre 3 : A propos du processus de décentralisation	
<ul style="list-style-type: none"> • Corpus de loi sur la décentralisation • Production de PDC par les communes • Mécanisme FADeC fonctionnel • CONAFIL comme agent de suivi sur l'harmonisation du développement des communes • Création du CEFAL 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible transfert des ressources financières, humaines et matérielles de l'Etat vers les communes • Manque de moyens et de formation des préfetures • Réticence politique à produire des plans ministériels de déconcentration-décentralisation • Politisation excessive des conseils communaux
Chapitre 4 : A propos de la coordination de la coopération internationale et coopération décentralisée	
<p><i>Coordination de la coopération</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence de groupe de coordination des PTF du secteur eau et assainissement • Participation récente de certains nouveaux donateurs émergents <p><i>Coopération décentralisée</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre juridique et institutionnelle pour la coopération décentralisée • Fort engagement des acteurs de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible engagement du politique pour le secteur eau • Politique sectorielle pas respectée par l'ensemble des PTF • Echec des pots communs dans le secteur • Règles de procédures de certains PTF rend coordination difficile pour les autorités sectorielles • CNCD non fonctionnelle • Absence de base de données exhaustives des acteurs de la coopération décentralisée • Partenariats mal répartis sur le territoire et absence de dialogue sur les moyens d'aller vers l'harmonisation

Chapitre 4 (suite)	
<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat avec structure intercommunale permettant de réaliser de mutualiser les ressources et de développer une gestion du territoire plus efficiente et plus solidaire • Existence de projets de coopération décentralisée qui incluent le soutien aux ACEP dans leur mouture 	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération décentralisée non répertoriée dans les BPO sectoriels eau et assainissement
Chapitre 5 : A propos de la mise en œuvre du DHEA	
<p><i>Engagements du Bénin</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ratification par le Bénin de 20 des 22 traités internationaux sur le DIDH et le DIH • Ratification par le Bénin de 4 des 5 traités régionaux sur les droits de l'homme et des peuples • Reconnaissance du droit à l'eau dans le Code de l'eau de 2010 • 6 nouveaux engagements du Bénin dans le cadre de la réunion SWA en 2014 <p><u><i>Compatibilité des données avec l'ABDH</i></u></p> <p><i>Données INSAE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 enquêtes de l'INSAE produisent des données régulièrement sur l'eau et l'assainissement • Prise en compte de l'indicateur sur l'accessibilité physique des infrastructures <p><i>Données administratives</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Réforme du calcul du taux de desserte de la DG Eau pour population rurale appliquant la norme de 500m de distance du point d'eau le plus proche • Production de données depuis le niveau des localités 	<ul style="list-style-type: none"> • Recommandation du CRC en 2006 d'augmenter les efforts pour garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les enfants, et entreprendre une action pour le développement de l'hygiène en milieu rural • Recommandation du CEDAW en 2013 d'améliorer la participation des femmes à la prise de décision sur les ressources naturelles <ul style="list-style-type: none"> • En rapport à l'ABDH, ces enquêtes ne contiennent pas des indicateurs sur l'accessibilité financière et sur l'acceptabilité des infrastructures. • L'indicateur sur la quantité d'eau disponible n'est pas systématiquement appliqué • Lacune de variables rendant compte des catégories de population pouvant faire objet de discrimination dans l'accès à l'eau et à l'assainissement <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance du nouveau taux de desserte n'a pas officiellement abouti • Pas de données désagrégées disponibles sur l'hydraulique urbaine (aucune donnée transmise sur le niveau national)

Chapitre 5 (Suite)	
<ul style="list-style-type: none"> • Coordination entre la DNSP et l'INSAE pour la production de données sur l'hygiène et l'assainissement de base • Développement d'indicateurs sexo-spécifiques et handi-spécifiques pour l'accès aux latrines institutionnelles • Diagnostic des PHAC produit de manière concertée des données sur l'HAB au niveau communal 	<ul style="list-style-type: none"> • Population périurbaine mal prise en compte en raison d'un désaccord sur les populations cibles respectives de la DG Eau et de la SONEB • Manque de moyens de la DNSP pour produire des données administratives et techniques • Impossibilité technique d'agréger des données à partir des PHAC pour des données nationales
Chapitre 6 : A propos des principaux constats sur la réalisation du DHEA au niveau communal	
<p><i>Éléments procéduraux du DHEA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les outils de programmation PC-Eau et PHAC permettent de répondre à l'ensemble des droits procéduraux (droit à l'information, à la participation et reddition des comptes) • Communication effective des budgets communaux à la population • Organisation régulière de sessions de reddition des comptes • Mise en place d'ACEP en cours dans les communes • Obligation d'inclusion des femmes à des postes à responsabilité à tous les niveaux de la structure de l'ACEP • Possibilité de recours à la Cour constitutionnelle • Existence d'une Commission nationale des droits de l'homme <p><i>Éléments substantiels du DHEA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence de normes d'accès pour les points d'eau et les latrines institutionnelles • Existence d'une procédure pour déterminer le prix de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Détournement des programmations communales à des fins politiques • Mode d'engagement problématique de certains PTF • Difficulté d'harmoniser l'offre et la demande • Manque de moyens financiers des communes • Manque de formation des services techniques communaux • Ineffectivité des CCEA • Problème de collaboration entre les communes et la SONEB • Manque de moyens pour le fonctionnement de base des ACEP • Réticence des autorités locales à ce que l'ACEP surveille le respect de la programmation communale et la gestion financière du secteur • La charge de travail de la Cour constitutionnelle rend difficile l'effectivité des recours • La Commission nationale des droits de l'homme ne dispose pas d'un bon fonctionnement (note C) <ul style="list-style-type: none"> • Manque de définition de ce qu'implique l'objectif social de l'eau pour les localités de moins de 250 habitants • Principe de vente de l'eau n'est pas encore accepté parmi les populations

Chapitre 6 (suite)	
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place du CEMOS et d'un système de redevances pour les ouvrages d'eau • Etablissement du principe d'une ligne budgétaire protégée pour l'eau et l'assainissement dans le budget communal • Mise en place de PGSSE pour surveiller la qualité de l'eau • La fonction d'intermédiation sociale doit répondre au critère d'acceptabilité des infrastructures d'eau et d'assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> • L'eau est plus chère en milieu rural qu'en milieu urbain • Non application de l'abandon de la contrepartie financière demandée aux communautés • Impossibilité technique de mesurer la pression économique du coût de l'eau sur les ménages • Les femmes supportent majoritairement le coût de l'eau • Problèmes de collecte de redevances et viabilité économique de l'entretien des infrastructures • Problèmes de disponibilités des ressources matérielles et humaines pour les réparations • Prolifération de PEA privés ne respectant pas les normes sanitaires • Problèmes d'accès aux données de la SONEB sur la qualité de l'eau • Des ouvrages fonctionnels non utilisés par la population témoignent de procédure d'ImS insatisfaisante quant au critère d'acceptabilité

7.2 Proposition de lignes directrices en vue d'une stratégie nationale de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

7.2.1 Les défis

Au cours des dernières décennies, le Bénin a réalisé des avancées importantes en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. Ces progrès ont été réalisés, entre autres, grâce aux activités mises en œuvre dans le cadre de la décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement des Nations Unies (1981-1990), à l'élaboration d'une stratégie nationale d'assainissement en 2005, à l'élaboration d'une stratégie pour l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les zones rurales soutenu par la Banque Mondiale (1992 – 2003) et reformulée dans le contexte des objectifs de développement du millénaire avec le titre de PADEAR, et à la reconnaissance du droit humain à l'eau et à l'assainissement en 2010. Cependant, en dépit de ces efforts, il faut reconnaître que le Bénin est classé parmi les pays les moins avancés et bien que des progrès conséquents ont été enregistrés du point de vue de la réalisation de l'ODD 7C, il reste un certain nombre de problèmes à considérer.

Le taux de desserte en eau potable se situe à 65% en milieu rural en 2013 et est donc en bonne voie pour atteindre le taux fixé par les OMD, c'est-à-dire 67,3%. Toutefois, les infrastructures d'eau sont, à l'heure actuelle, mal réparties sur l'ensemble du territoire et une large partie de la population béninoise reste ainsi privée d'eau. De plus, il est

nécessaire d'améliorer le cadre d'entretien et de maintenance de ces ouvrages, afin de ne pas perdre les efforts consacrés à la construction de ces nouveaux points d'eau. En matière de taux de desserte d'eau potable en milieu urbain, le taux atteint était de 68% en 2013 contre un objectif de 75% en 2015. La lacune de communication sur ces données permet difficilement de valider de manière consensuelle ces résultats. De plus, il faut noter la persistance de l'échec de l'Etat du Bénin de prendre en charge la question de l'accès à l'eau aux populations vivant en zone périurbaine.

En ce qui concerne l'assainissement, la Bénin accuse un certain retard quant aux objectifs fixés par les OMD. Le taux d'accès des ménages aux ouvrages adéquats d'évacuation des excréta était de 45,8% en 2013, contre un objectif de 69,1% pour 2015. Quant au taux de couverture en ouvrages adéquats d'évacuation des excréta en milieu scolaire, il était de 83,9% en 2013 contre une cible de 100% en 2015. Pour atteindre ces objectifs, les besoins en investissement pour le Bénin avaient été estimés à 26,8 millions USD par an pour le secteur de l'eau potable et 18,7 millions USD pour le secteur de l'assainissement.²⁴⁴

Dans ce contexte, il est important de souligner que même si les États ont des ressources limitées à leur disposition, il est nécessaire, dans le contexte du droit à l'eau et à l'assainissement, d'établir une stratégie nationale qui indique comment l'accès universel à l'eau et à l'assainissement peut être réalisé progressivement. Pour ce faire, plusieurs options se présentent aux États : celles-ci comprennent les négociations avec la coopération bilatérale et multilatérale, la prise de mesures incitatives pour attirer les investissements étrangers pour les infrastructures d'eau et d'assainissement, ou encore, comme ce document de travail le propose, la mise en place d'une stratégie visant à promouvoir la coopération décentralisée dans le secteur. Le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'eau et à l'assainissement, sur la base des recommandations émises par le PNUD, recommande que les pays devraient viser à consacrer au moins 1% du PIB sur l'accès aux services d'eau. Par ailleurs, la République du Bénin a pris l'engagement lors de la deuxième Conférence Africaine sur l'Assainissement et l'Hygiène (AfricaSan + 5) qui s'est tenue en 2008 à eThekweni, d'allouer une ligne spécifique au budget du secteur public pour les programmes d'hygiène et d'assainissement de base égale au moins à 0,5% du PIB. Etant donné que ces objectifs financiers semblent loin d'être atteints au vu du caractère limité des fonds, d'autres sources de financement sont alors indispensables pour financer des projets dans le secteur eau et assainissement.

Afin de compléter les efforts consentis par les partenaires techniques et financiers, la coopération décentralisée s'avère cruciale pour l'atteinte de ces objectifs, d'autant plus que le Bénin s'était engagé à la fin des années 1990 sur la voie de la décentralisation, en attribuant aux communes de larges prérogatives en matière d'eau potable et d'assainissement.

Du reste, un cadre légal spécifique avait été adopté dès 2005 pour donner un appui à la coopération décentralisée, en définissant ses contours et en fixant ses modalités organisationnelles et financières. Il a également été prévu, la création d'une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, regroupant différents ministères et autres acteurs publics et privés. Or, force est de constater que cette commission n'a pas été activée et que le travail de supervision de la coopération décentralisée et d'harmonisation des partenariats sur l'ensemble du territoire du Bénin n'a pas pu être effectué.

²⁴⁴ Water and Sanitation Program, *Water Supply and Sanitation in Benin : Turning Finance into Services for 2015 and Beyond*, 2011

D'un autre côté, du chemin reste à faire afin d'éradiquer les discriminations, garantir plus de participation de la part des usagers et leurs représentants au processus décisionnel, un meilleur accès à l'information et plus de redevabilité de la part des responsables communaux.

Il est donc nécessaire aujourd'hui de réfléchir à la mise en place d'une Stratégie nationale pour la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, afin de pallier aux insuffisances existantes et faire profiter les autorités locales pleinement des opportunités qui peuvent s'offrir à elles.

7.2.2 Atelier de réflexion sur la stratégie nationale de coopération décentralisée

En collaboration avec l'ANCB, ses ONG partenaires et la plateforme Global Water Solidarity, WaterLex a organisé un atelier national de réflexion sur la stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin, qui s'est tenu du 11 au 12 novembre 2014 à Cotonou. Cet atelier avait pour but :

1) Le renforcement des capacités des autorités locales, des ministères sectoriels et de membres de la société civile engagés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en matière de droit humain à l'eau et à l'assainissement et l'état actuel de sa mise en œuvre sur la base des résultats de la présente étude.

2) La présentation des enjeux et échanges à propos du draft d'une stratégie de coopération décentralisée au Bénin, comprenant :

- La présentation des principes et lignes directrices pour la rédaction d'une stratégie émanant de la version provisoire du présent rapport publié en novembre 2014 ;
- La récolte des contributions de la part des autorités locales, du gouvernement national, des PTF, des représentations de structures intercommunales et de membres de la société civile pour cette stratégie ;
- La formulation collective d'initiatives à entreprendre pour l'aboutissement et le lancement de cette stratégie.

L'atelier a été réuni des représentants de dix communes béninoises provenant de neuf départements, de cinq structures intercommunales du Bénin, des ministères respectivement en charge de l'eau, de la santé, de la décentralisation et des affaires étrangères, des agences de coopération bilatérale active dans le secteur, de la Banque Mondiale, du PNUD, de l'Alliance pour la Réalisation du Droit à l'Eau (ARDE), de l'Association des Fermiers de l'Eau du Bénin (AFEB) et de sept ONG actives dans le secteur eau et assainissement au Bénin.

Suite à ces échanges, nous présentons ci-dessous le contenu retenu en vue d'une stratégie de coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement, qui prend en compte les apports de parties prenantes de l'atelier, les réponses au questionnaire soumis à celles-ci et des propositions de base qui ont été soumises par les auteurs de la version provisoire du rapport. Eu égard à la nature des éléments considérés pour la rédaction de cette stratégie, nous distinguons d'une part les considérations à prendre en compte à long et moyen terme, d'autre part les considérations à prendre en compte à court terme pour améliorer le cadre de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement au Bénin.

7.2.3 Stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

7.2.3.1 Considérations à long et à moyen terme

7.2.3.1.1 Considérations sur le plan structurel

Le cadre institutionnel actuel de la coopération décentralisée se caractérise par un éparpillement des attributions, une inflation des institutions et un mimétisme juridique qui n'est pas toujours adapté au contexte du pays. En effet, nous avons constaté que malgré que le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration de l'Aménagement du Territoire soit le premier concerné par cette question, d'autres ministères avaient aussi des structures et des attributions en la matière, ce qui crée des chevauchements et des conflits d'attributions entre ces structures.

Par ailleurs, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée créée en 2005 et qui est sensée proposer au gouvernement les mesures d'amélioration en la matière, a cessé prématurément ses travaux. Quant à sa forme, sa composition (27 membres, dont 6 ministres ou leurs représentants) et la fréquence de ses réunions (une fois par semestre), elles ne semblent pas, selon notre opinion et au vu des ressources disponibles, constituer le cadre idéal pour la mise en place d'une stratégie efficace pour la coopération décentralisée et à assurer son suivi.

Nous préconisons donc :

1. La création d'une Agence Nationale de la Coopération Internationale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette agence dotée de plus de flexibilité dans ses mécanismes de fonctionnement qu'un département ministériel, aura pour mission de centraliser les données (actuellement éparpillées entre différents intervenants), élaborer des stratégies par secteur avec les différents intervenants locaux, du pays à l'étranger et établir des partenariats durables avec les différents acteurs internationaux en matière de coopération.
2. L'amendement des textes relatifs à la coopération décentralisée afin de mettre sur pied une structure plus fonctionnelle, telle que la création d'une Plateforme Nationale pour la Coopération Décentralisée, réunissant uniquement les parties directement impliquées dans le processus (MDGLAAT, Agence de la Coopération Internationale, communes, société civile, experts et PTF). Elle sera dotée d'un secrétariat permanent qui assurera l'organisation et le suivi des séances. Ses modalités de fonctionnement, la fréquence de ses réunions, son budget et ses modes de financement devront être définis par décret.
3. Avec le développement des contrats d'affermage dans le secteur de l'eau et la place de plus en plus importante que pourrait jouer le secteur privé (national et transnational) à l'avenir, il est indispensable d'élaborer un cadre juridique adapté relatif au Partenariat Public Privé et de mettre en place une autorité de régulation indépendante pour le secteur. L'adoption de contrats-type en matière d'affermage serait aussi une bonne mesure pour se prémunir contre toute défaillance de la part de l'opérateur privé et mieux garantir les droits des usagers.

7.2.3.1.2 Considérations sur le plan fonctionnel

Nous avons constaté lors de l'élaboration de notre étude un certain nombre de dysfonctionnements en matière de coopération décentralisée. Pour y remédier, nous préconisons de prendre une série de mesures ventilées comme suit :

1- En matière d'information :

- Mise à jour des données pays en matière de couverture en eau et en assainissement afin de fournir aux PTF un profil fiable qui pourrait les guider en matière d'identification des projets et des zones d'implantation. Cette tâche devra relever des attributions du MERPMEDER ;
- Etablir une cartographie précise et actualisée des différents acteurs présents sur le terrain. Cette mission pourrait être confiée à l'Agence de la Coopération Internationale en concert avec la Plateforme Nationale pour la Coopération Décentralisée ;
- Etablir avec les différents acteurs, un Schéma Directeur définissant les types de projets, les zones et les populations prioritaires et veillera à renforcer l'intercommunalité ainsi qu'une meilleure répartition des PTF sur le territoire. Ce schéma directeur sera approuvé par décret sur proposition de la Plateforme Nationale pour la Coopération Décentralisée ;
- Elaboration d'un manuel de procédures en faveur des maires et responsables communaux désireux de développer des partenariats avec des partenaires étrangers. Ce manuel explicitera d'une manière simple et méthodique les procédures à suivre ;
- Veiller à une diffusion fluide de l'information sur le secteur notamment auprès des PTF et des organisations de la société civile (notamment les ACEP). Un renforcement textuel en matière d'accès à l'information est d'ailleurs souhaité.

2- En matière de Suivi :

- Veiller à une meilleure coordination entre les différents acteurs nationaux et internationaux, la Plateforme pourrait d'ailleurs faciliter cela ;
- Suivi technique : Etablissement de cahiers des charges par type de projets afin d'imposer des normes de qualité faciles à contrôler. Ces cahiers des charges peuvent être approuvés par arrêté ministériel pour leur donner plus de probité ;
- Suivi financier : définir plus clairement les rôles entre le FADeC et la CONAFIL et mettre au point des mesures claires pour comptabiliser et tracer toutes les contributions financières et non financières des partenaires étrangers ;
- Suivi des réalisations (tant au niveau des ouvrages qu'au niveau de leur impact par rapport à la population) par le biais de la plateforme et si possible en faisant appel à des experts indépendants et aux ACEP ;
- Renforcer les mécanismes de redevabilité des communes dans le domaine de la coopération décentralisée afin de pallier aux risques de politisation ou de conflits d'intérêts et garantir la pérennité des accords de partenariats. Ceci pourrait se faire à travers un amendement des textes en vigueur sur la décentralisation, mais aussi à travers l'élaboration d'une charte de bonne conduite destinée aux maires et aux responsables communaux ;
- Garantir un meilleur accès à la justice en ce qui concerne le respect des engagements des différentes parties en matière de DHEA et un meilleur suivi de la part de la Commission Nationale des Droits de l'Homme de la mise en œuvre de ce droit. Un renforcement des capacités est nécessaire dans ce domaine et la

coopération internationale peut y jouer un rôle notamment à travers l'action des ONG spécialisées.

7.2.3.1.3 Mesures d'accompagnement

En plus des mesures indiquées, nous proposons également de :

- Mieux définir les rôles entre la SONEB et les communes (zones d'intervention, types de projets, droits et propriété des ouvrages...etc) afin de pallier aux insuffisances qui touchent notamment les populations périurbaines. Ceci peut se faire à travers un amendement du code de l'eau et une meilleure coordination entre les acteurs DG Eau/SONEB/Communes ;
- Etablir une stratégie marketing proactive afin de promouvoir les partenariats de coopération décentralisée, selon l'article 9 du décret 2005-764 qui stipule que l'Etat est tenu d'apporter un appui et une assistance en la matière. Ceci pourrait se faire à travers la création d'un site web dédiée à la Plateforme Nationale pour la Coopération Décentralisée, le développement d'outils adaptés (brochures, affiches, CD-Rom...etc) une présence dans les foires et autres événements internationaux dédiés au secteur et à la coopération décentralisée ;
- Prévoir une procédure pour cibler l'assistance de l'Etat en matière de promotion de coopération décentralisée en priorité à l'endroit des communes ne bénéficiant pas ou peu de partenariat de coopération décentralisée ;
- Renforcer les actions entreprises par la diplomatie béninoise afin d'appuyer les communes dans leur travail de prospection et d'établissement de liens avec des partenaires locaux ou régionaux ;
- Mise en place d'un système de veille permettant d'identifier les opportunités de partenariat, les différents programmes de coopération et de solidarité engagés à l'international par les Organisations Internationales, les communes, les ONG et autres fondations publiques ou privées ;
- Etablir des liens avec les centres de recherches, les universités, les entreprises privés afin de suivre l'évolution technique en matière de procédés d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées notamment en milieu rural ;
- Doter les communes des moyens humains et matériels nécessaires pour accomplir pleinement leur mission. D'ailleurs, la coopération décentralisée pourrait contribuer à cela en y consacrant un volet à part ;
- Doter les préfectures de plus de moyens humains et matériels et veiller au renforcement des capacités du personnel afin que ces structures puissent jouer pleinement leur rôle de suivi et de coordination. La coopération décentralisée peut jouer un rôle dans ce domaine ;
- Renforcement des moyens matériels des ACEP et leurs capacités afin qu'elles jouent pleinement le rôle ;
- Explorer la piste de partenariat de coopération décentralisée entre des sociétés fermières bénéficiant de contrat d'affermage de longue durée pour des AEV et des partenaires étrangers, en vue notamment d'un appui organisationnel.

7.2.3.2 Considérations à court terme

En plus des éléments considérés dans le cadre d'une stratégie à établir à long et moyen terme, il a été jugé utile de formuler des recommandations pour présenter des solutions intermédiaires à l'amélioration du cadre la coopération décentralisée. Nous proposons ainsi :

- Une diffusion rapide auprès des communes des informations concernant les diverses plateformes de promotion de coopération décentralisée actives en Europe ;
- La mise à disposition auprès des communes du formulaire de fiche de projet de la plateforme Global Water Solidarity, afin que celles-ci puissent communiquer leurs besoins dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au réseau international de partenaires de coopération décentralisée géré par cette plateforme ;
- La constitution d'une structure paritaire (Etat ; communes) de coordination de toutes les actions de coopération décentralisée et de capitalisation des expériences de coopération décentralisée ;
- L'inclusion de structures intercommunales béninoises dans le processus de mise en œuvre de la stratégie de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ;
- Un appui par l'ANCB à l'endroit des structures intercommunales ne bénéficiant pas encore de partenaires de coopération décentralisée ;
- L'intégration d'un volet de promotion de la coopération décentralisée dans le cadre des visites officielles de responsables béninois à l'étranger ;
- La facilitation par l'Etat des procédures budgétaires de mise en place des fonds de contrepartie de la coopération décentralisée.

Sources documentaires

Liste indicative de la base juridique

Constitution du Bénin 11 décembre 1990

Loi n°87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en République populaire du Bénin

La Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

Loi Organique n°93-018 du 27 avril 1994

Loi ° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement

Loi n°244-2010 du 24-11-2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin

Décret N° 90-376 du 4 décembre 1990 portant organisation et fonctionnement du Journal officiel du Bénin

Décret n°97-624 du 31 décembre 1997 portant structure, Composition et fonctionnement de la Police Sanitaire

Décret N 2003-203 Du 12 Juin 2003 portant création de la Société Nationale des eaux du Bénin

Décret N° 2007-532 du 02 novembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement des archives nationales

Décret n° 2011-573 du 31 août 2011, portant instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Décret 2011-574 du 31 aout 2011portant création, attribution, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau

Décision n° 039/2012/SONEB/DG du 17 septembre 2012 portant organigramme et attributions des structures centrales

Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987

Documents Ministériels

Direction Générale de l'Eau, Rapport d'exécution du budget programme par objectif 2013 de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et de la gestion des ressources en eau, Cotonou, avril 2014

Direction Nationale de la Santé Publique, Rapport d'exécution du budget programme par objectif de l'hygiène et assainissement de base – exercice 2013, avril 2014

Gouvernement-PTF, Aide-mémoire de la revue conjointe Gouvernement Béninois-PTF, 2013

Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) et PNUD, Cadre d'accélération des OMD : Accès à l'eau potable et à l'assainissement de base, 2013

MERPMEDER, Contrôle du service public de l'eau potable en milieu rural, mars 2013

MERPMEDER, Guide de programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi urbain, avril 2010

MERPMEDER, Intermédiation sociale pour les Ouvrages simples - Guide à l'usage des communes, novembre 2008

MERPMEDER, Intermédiation sociale spécifique aux Adductions d'eau villageoises - Guide à l'usage des communes, novembre 2008

MERPMEDER, Rapport de l'atelier bilan de la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, novembre 2013

MERPMEDER, Référentiels pour la mise en place des associations de consommateurs d'eau potable, mars 2013, 2e édition

Ministère de la Santé, Appui à la maîtrise d'ouvrage communale - Guide d'élaboration et de mise en œuvre du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal, mai 2010

Ministère de la Santé, Rapport sur la surveillance de la qualité de l'eau de consommation, 2013

Autres sources documentaires

ANCB et Ambassade de France, Etat des lieux de la coopération franco-béninoise, 2014

ANCB et COWI/IGIP, Rapport d'étude sur les possibilités de mutualisation au niveau des communes dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, 2014

Antea/CIDR, Synthèse du processus de transfert de maîtrise d'ouvrage aux communes, avril 2009

Boths Ends et COHRE, Etude de Faisabilité de Projet Pilote promouvant la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement au Bénin, 2009

C. de Albuquerque, V. Roaf, On the right track - Good practices in realising the rights to water and sanitation, 2002

COHRE, The Human Right to Water and Sanitation: Legal basis, practical rationale and definition Genève, 2008)

Fakeye Hubert & al., Diagnostic institutionnel, organisationnel et financier, Tome 4 : Diagnostic financier et de tarification, 2013

IOB et BMZ, Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin - Le risque d'effets éphémères, novembre 2011

INSAE, 2012. Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages ; 2ème édition (EMICoV 2011) ; Rapport préliminaire. INSAE ; Cotonou

ONU, Comité des droits économiques sociaux et culturels, observation générale n°15 - Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), UN Doc. E/C.12/2002/11

ONU, Mission to Thailand, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, para. 25, 2013, A/HRC/24/44/Add.3

ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/BEN/CO/4, 28/10/2013, Observations finales sur le quatrième rapport périodique du Bénin

ONU, Comité des droits de l'enfant, CRC/C/BEN/CO/2, 20/10/2006, Observations finales sur le deuxième rapport périodique du Bénin

OHCHR, Human Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, United Nations

PNE Bénin, PDM, Protos, SIE, Livre Bleu Bénin : L'eau, l'assainissement, la vie et le développement durable, 2009

Water and Sanitation Program, Water Supply and Sanitation in Benin : Turning Finance into Services for 2015 and Beyond, 2011

Annexe : Matrice des PTF du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin

Source : Ambassade d'Allemagne / Mise à jour en septembre 2014

PTF	Sous secteur	Montant total (Mio. CFA)	Nature de financement	Liste des projets / Périodes	Zones d'intervention	
Coopération bilatérale						
Coopération Allemande	GIZ	Eau/Assain. urbain et rural	4'264	Subvention (appui-conseil)	PEP 2012-2014	Depts : Mono, Couffo, Ouémé, Plateau, Atacora, Donga et 12 villes secondaires
		Eau/Assain. urbain et rural	7'216	Subvention (appui-conseil)	ProSEHA 2014-2017	
	KfW	Eau/Assain. urbain et rural	13'775	Subvention	Pots Communs Phase III (AEP en milieu rural et Station de traitement de boues de vidange)	Pots commun, Bénin
		Eau/Assain. périurbain	9'840	Subvention	AEP et Assainissement de Base en milieu périurbain	<i>En cours d'étude</i>
Coopération Pays-Bas	GIRE, Eau / Assainissement urbain et rural	39'357	subvention. (dont 20 M Euro en exécution délégué de l'UE)	PPEA2: 2013-2016	Bénin	
	GIRE, Eau / Assainissement urbain et rural	5'622	subvention	PPEA2, Assistance technique: 2013-2016	Bénin	
	Eau rural ²⁴⁵	2'755	subvention	Assistance a WSP (Banque Mondial): 2013-2015	Bénin	
	Assainissement Rural ²⁴⁶	2'925	subvention	Assistance a UNICEF, programme: 2013-2017	19 Communes	

Coopération multilatérale					
Union Européenne	Hygiène, Assainissement et Eau Potable	17'055	Prêt de la Banque européenne d'Investissement (8,527 Mio FCFA) Subvention UE (5,247 Mio FCFA) Subvention KfW (1,639 Mio FCFA) Subvention Pays-Bas (1,639 Mio FCFA)	Projet de renforcement du système d'alimentation en eau potable de la ville de Cotonou et de ces agglomérations Phase 2/Benin (2007-2014)	Communes de Cotonou, Agblangandan, Ekpè, Semè Kpodji

²⁴⁵ Les Pays Bas financent le 'trustfund' qui finance le WSP du Banque. La partie béninoise n'est alors pas directement financée par les Pays Bas.

²⁴⁶ Le programme WCARO est en phase d'inception. Les deux premières années (des 5) sont déjà contractées entre le siège des Pays-Bas et UNICEF New York.

Union Européenne (suite)	Hygiène, Assainissement et Eau Potable	2'178	Subvention UE (1,633 Mio FCFA) SNV (545 Mio FCFA)	Projet Intercommunal pour l'accès durable à l'Eau Potable et aux systèmes améliorés d'Hygiène et Assainissement dans les Collines (PIEPHA-C (2011-2015))	Département des Collines (Bantè, Dassa, Glazoué, Ouessè, Savalou, Savè)
	Hygiène, Assainissement et Eau Potable	2'132	Subvention UE (1,599 Mio FCFA) CARE France (523,67 Mio FCFA)	Projet d'amélioration de la couverture en eau potable, assainissement et amélioration des conditions sanitaires des écoles, centres de santé et communautés rurales du Bénin (ACCES) (2011-2015)	Départements de Borgou et Oueme, dix communes : Kalale, N'DALI, Nikki, Pèrèrè, Tchaourou dans le Borgou, Adjarra, Adjohoun, Akpro-Missérétié, Bonou, Dangbo dans l'Oueme
	Hygiène, Assainissement et Eau Potable	3'256	Subvention UE (1,234.5 Mio FCFA) Emmaeus International (2,021.5 Mio FCFA)	Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (CSEN) (2007-2011)	Commune de So-Ava
	GIRE	653	Subvention (appui conseil) / Appui technique d'ENAS (Agence des eaux de la Sardaigne)	Mise en œuvre des stratégies nationales du secteur de l'eau dans la commune de Commune d'Abomey-Calavi (GO Bénin)	Commune d'Abomey-Calavi
Groupe de la Banque Mondiale	Eau potable - Rurale et Centres Semi Urbains	150	Don WSP-AF	Suivi gestion des AEV sous gestion déléguée à des Opérateurs privés: (i) mWater pilote 51 AEV: un système durable de suivi et d'évaluation des performances dans la gestion des AEV basé sur la collecte de leurs données de gestion d'exploitation grâce aux technologies du téléphone mobile et de l'Internet. (2012-2013). (ii) mWater à l'échelle 100 AEV (2013-2014)	Pour le pilote: 51 AEV des Départements de l'Alibori, du Zou et du Plateau. Pour la mise à l'échelle 100 AEV des autres Départements sont concernées.
	Eau potable - Rurale et Centres Semi Urbains	1'200	Subvention WSP-AF/IFC-C3P/ PPEAII (Subventions publiques à l'investissement à travers le budget public et le PPEA II)	Appui intégré à la participation du secteur privé local à la gestion professionnelle des adductions d'eau villageoises (AEV) du Bénin (2012-2015) : Préparation des Transaction PPP (AEV) - Clôture financière	Pilote dans les Communes de Gogounou (Alibori), Sakété (Plateau) et Zogbodomey (Zou).

Groupe de la Banque Mondiale (suite)	Eau potable - Rurale et Centres Semi Urbains	500	Don WSP/IFC-SBA	Appui intégré à la participation du secteur privé local à la gestion professionnalisée des adductions d'eau villageoises (AEV) du Bénin (2012-2015): Renforcement de capacités du secteur public (Communes; DG Eau - Régulation en appui à la Reforme PIRC)	Bénin
	Eau potable - Rurale et Centres Semi Urbains	300	Subvention WSP/IFC-SBA	Appui intégré à la participation du secteur privé local à la gestion professionnalisée des adductions d'eau villageoises (AEV) du Bénin (2012-2015): Renforcement de capacités des gestionnaires privés de réseaux d'eau du Bénin (AFEB)	Bénin
	Eaux usées urbaines	6'910	Prêt de la Banque mondiale (IDA)	Composante " Amélioration de la gestion des eaux usées urbain " du BENIN EMERGENCY URBAN ENVIRONMENT PROJECT (2011-2016): (i) Renforcement des capacités des acteurs du sous-secteurs; (ii) Préparation des Schémas Directeurs pour la conurbation Godomey-Cotonou-Seme et pour la ville de Porto-Novo; (iii) Projets pilotes	Benin
	Gestion des ressources en eau	2'515	Prêt de la Banque mondiale (IDA)	Composante "Préparation et gestion d'inondation (système d'alerte rapide" du BENIN EMERGENCY URBAN ENVIRONMENT PROJECT	Bénin
PNUD	Eau, Hygiène et Assainissement de base	89	Subvention Japon, PNUD, Gouvernement du Bénin et Mairie de Banikoara	Projet Villages du Millénaire (2011-2016)	Villages de Founougo A, Founougo B et Kandèrou dans la commune de Banikoara,

UNICEF	Hygiène et Assainissement	2'991	Subvention Gouvernement Pays-Bas: 1ère phase 2013-2014: (1190.76 Mio FCFA) 2è phase 2015-2017: (1800.57 Mio FCFA)	Accélération de la couverture en assainissement et en eau potable pour tous au Bénin (Partenariat UNICEF-Gouvernement Pays Bas 2013-2017)	Départements du Zou, de l'Alibori, de l'Atacora et de l'Atlantique: Communes de Abomey, Djidja, Agbangnizoun, Bohicon, Zogbodomè, Zâ-Kpota, Covè, Zagnanado, Ouinhi, Malanville, Karimama, Kouandé, Kérou, Pèhounco, Banikoara, Kandi, Gogounou, Sègnana, Sô-Ava.
Eau et Assainissement pour l'Afrique (EAA)	Eau et Assainissement rural, urbain et périurbain	200	Subvention directe/NEPAD Espagne	Projet de résorption des inégalités d'accès aux services d'eau et d'assainissement dans 3 communes	Ndali, Sinendé et Nikki
		60	Subvention WASH Néerlandais/EAA	Projet WASH	Kérou et Sinendé
		80	Subvention UE/CARE/EAA	Projet ACCES	Kalale, N'DALI, Nikki, Pèrèrè, Tchaourou dans le Borgou, Adjarra, Adjohoun, Akpro-Misséré, Bonou, Dangbodans l'Oueme
		141	Subvention UE/SNV/EAA	PIEPHA-C (2011-2015)/Volet Hygiène et assainissement	Bantè, Dassa-Zoumé, Glazoué, Ouessè, Savalou, Savè
BOAD	Eau	5'811	Prêt BOAD	Réhabilitation des systèmes AEP à travers la réalisation de 17 forages d'exploitation, le réaménagement de la retenue d'eau et l'extension des réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable	Centre secondaire de Djougou, localités dans les communes de Savè(Gobé,Atchakpa, Diho), Tanguiéta (Dassari) et Tchaourou
Facilité Africaine de l'Eau (FAE)	Assainissement / Gestion valorisation des boues de vidange	728	Don FAE	Projet d'amélioration de la gestion des boues de vidange du Grand-Nokoué dans le cadre d'un partenariat public-privé (2013 - 2016)	Grand-Nokoué

ONG					
SNV	Eau et Assain. rural	2'178	Subvention EU	PIEPHA-C (2011-2015)	Département des Collines
	Assainissement rural	167,7	Partenariat UNICEF/SNV	Projet de promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de base dans 3 communes du Zou (ATPC)	240 localités des communes d'Abomey, Agbangnizoun et Zogbodomey
		167,4	Subvention/DGIS SNV Corporate	Réalisation d'ouvrages d'assainissement familiaux par la micro finance – Projet pilote	Lokossa Nikki
HELVETAS Swiss Intercooperation	Eau potable, hygiène et assainissement en milieu rural	2'678	Subventions par différents bailleurs (DDC, MEDICOR, SIGE) et HELVETAS Swiss Intercooperation	Projet Appui Communes Eau&Assainissement (2011-2013); Projet Eau Potable Ecoles et Centres de santé (2009-2014); Amélioration de la qualité de l'eau (2011-2015); Promotion du SODIS Système de désinfection de l'eau par le soleil (2013-2015)	Départements Borgou et Atacora
	Hygiène et assainissement	158	ICCO	WASH (2011-2015)	Commune de Sinendé (Borgou)
PROTOS	Hygiène, Assainissement et Eau Potable en milieu rural et périurbain	1'381	Subvention Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA); Fondation Ensemble; Alliance WASH Néerlandais; PROTOS	Projet GLEauBe; 2009-2014	Cobly, Boukombé, Péhunco, Kérou, Djougou
		1'850	Subvention: Direction Générale Coopération au Développement et Aide Humanitaire, Belgique (DGD); Partenariat Flamand Eau pour le Développement; Gouvernement Flamand; Association Flamande des Villes et Communes; Port d'Anvers; PROTOS	Projets: MYP et CASCADE; 2010-2016	Athiémé, Lokossa, et Dogbo, Bopa, Lalo, Toviklin

PROTOS (suite)		1'173	Subvention: Facilité Africaine de l'Eau (FAE) administrée par la Banque Africaine de Développement (BAD), Alliance WASH Néerlandaise, PROTOS	Projet: LEauCAL; 2013-2016	Communes d'Atacora- Donga
		1'381	Subvention Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA); Fondation Ensemble; Alliance WASH Néerlandais; PROTOS	Projet GLEauBe; 2009-2014	Cobly, Boukombé, Péhunco, Kérou, Djougou
PNE	GIRE, Eau / Assainissement urbain et rural	104	Subvention DGT/Protos	Concertation entre Acteurs de la Société civile et les Communes en Appui au Développement du secteur de l'Eau, hygiène et Assainissement (CASCADE) mars 2013 à avril 2016	Départements du Mono et du Couffo Commune de Lokossa Athiémé et Dogbo
	GIRE, Eau / Assainissement urbain et rural	57	Subvention DGT/Protos	Projets: Programme Pluriannuel III/ Accès à et gestion de l'eau et l'assainissement au Bénin 2014-2016	Département du Mono et du Couffo les commune de Athiémé, Lokossa, et Dogbo, Bopa, Lalo, Toviklin
PLAN Bénin	Eau potable, hygiène et assainissement en milieu rural	3'149	Subvention de l'UE et de Plan UK	Projet d'Appui à l'Accès à l'Eau Potable et l'Assainissement Environnemental en Milieu Rural dans le contexte de la Décentralisation (PEPAR) (2007-2012)	Les Communes du Département de l'Atacora et du Couffo
	Hygiène	20	Subvention du Plan Japon	Projet promotion Leadership des filles (2012-2013)	Communes de Tanguiéta, Matéri et Cobly
	Assainissement	41	Subvention du Pan Suède	Réalisation de 14 latrines ECOSAN	Commune de Lalo
Association Béninoise pour le Marketing social et la Communication pour la Santé / Population Services International (ABMS/PSI)	Hygiène, Assainissement et Eau Potable	21	Subvention Pays Bas; Subvention USAID	Projet "Amour & vie plus"; Projet SIFPO	Départements prioritaires: Atacora; Donga; Zou; Collines; Atlantique; Mono et Alibori

WaterLex International Secretariat

83 rue de Montbrillant 1202 Geneva Switzerland

Web: www.waterlex.org Email: info@waterlex.org

Design by Dan Gheorghe Design & Co. \