



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



Recueil des études cas

Décembre 2017



Equipe d'experts	xxxx ALIMI M. Rachad Dr ETEKA Chabi Cyrille Dr BACO Mohamed Nasser
Coordination	Dr BACO Mohamed Nasser
Assurance qualité	HOUANYE Armand ADJAGODO Arnauld ZOGO André
Supervision	NDOUME Françoise (Mme)
Comité de pilotage	

Adresses

PNE Bénin	
SNV Bénin	
WIN	

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	5
1. La gouvernance contractuelle de l'expérience pilote de gestion concessionnelle du service de l'eau potable dans la commune de Gogounou	6
1.1. Contexte de la professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoise au Bénin	6
1.2. Brève présentation de la commune de Gogounou	7
1.3. La gestion concessionnaire à l'épreuve des faits dans la commune de Gogounou	7
1.4. Quelle analyse peut-on faire du contrat de concession à Gogounou ?	9
1.5. Références bibliographiques	10
2. Le clergé catholique local dans la délivrance des services d'eau potable à Sinendé : accès effectif pour tous et risques de déficit d'intégrité.....	11
2.1. Contexte et justification de l'étude de cas.....	11
2.2. Brève présentation de la commune de Sinendé	11
2.3. Description de l'expérience du clergé catholique dans la commune de Sinendé.....	11
2.4. Quelle analyse peut-on faire de cette expérience ?	13
2.5. Conclusion et recommandations.....	15
Références.....	15
3. La commune de Toffo face à la survivance de la gestion communautaire des adductions d'eau villageoises : cas de Houegbo.....	16
3.1. Contexte de l'institutionnalisation et du déni de la gestion communautaire des points d'eau potable au Bénin	16
3.2. Localisation et caractéristiques de l'ouvrage	16
3.3. Les pratiques de la gestion communautaire de l'AEV de Houegbo	17
3.4. Analyse des pratiques de gestion de l'AEV de Houegbo	18
3.5. Conclusion	20
Références bibliographiques	20
4. Mécanismes de tarification de l'approvisionnement en eau potable de la Soneb.....	21
4.1. Résumé.....	21
4.2. Contexte et justification	21
4.3. Tarification de l'eau potable par la SONEB	22
4.4. Recommandations.....	25
5. La diversification de l'approvisionnement en eau potable : garantit-elle l'intégrité dans le secteur ?	27
5.1. Résumé.....	27
5.2. Contexte et justification	28

5.3. Brève descriptions des initiatives d'approvisionnement en eau potable de la ville de Bohicon.....	29
5.4. Fourniture de l'eau par la Mairie de Bohicon à la ville et à sa périphérie	30
5.4.1. Mise en place d'un réseau communal de distribution d'eau aux ménages, connecté au réseau SONEB.....	30
5.4.2. Approche de rentabilisation de la gestion d'un mini-réseau communal autonome à Avogbana.....	31
5.4.3. Autopromotion de mini-réseaux ou postes autonomes d'eau par des entrepreneurs familiaux	31
6. Entre inégalités d'accès aux ressources en eau pour l'agriculture et gestion inclusive du barrage de l'Okpara	33
6.1. Résumé.....	33

INTRODUCTION

Les risques d'atteintes à l'intégrité et de corruption sont prégnants dans presque tous les secteurs dont celui de l'eau potable et de l'assainissement au point de mobiliser depuis quelques années plusieurs organisations aussi bien nationales qu'internationales. Plusieurs raisons justifient pourquoi il faut s'intéresser à cette problématique sur l'eau. En effet, l'eau potable et les services d'assainissement constituent le deuxième sous-secteur que le Rapport mondial sur la corruption 2008 a exploré, et où la corruption peut être observée à chaque point de la chaîne de distribution de l'eau : de l'élaboration des politiques et du budget à la construction, la maintenance et le fonctionnement des réseaux hydrauliques ainsi que les systèmes de facturation. La corruption siphonne les investissements dans le secteur, accroît les prix et réduit les ressources. Elle affecte les services privés et publics de l'eau et nuit à tous les pays, riches ou pauvres.

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

Dans ce contexte, une étude, initiée par Ministère de l'Eau et des Mines (MEM) et soutenue par le Water Integrity Network (WIN), le Partenariat PNE-Benin et la coopération néerlandaise à travers l'Organisation Néerlandaise pour le Développement au Bénin (SNV Bénin) et le programme OmiDelta, a été menée sur la « cartographie des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin ». Elle vise à l'amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur dans le pays ; avec comme perspective le renforcement du dispositif de suivi des interventions qui concourent à l'atteinte de l'ODD 6. Une approche méthodologique plurielle combinant différentes méthodes a été adoptée pendant cette étude. Les études de cas font partie de l'ensemble des méthodes mobilisées dans cette étude. Le présent recueil présente l'ensemble des cinq études de cas réalisées pour comprendre de façon profonde les manifestations de la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. La présentation des études de cas s'est faite à travers le contexte (environnement politique, socio-économique, institutionnel et agro écologique de déroulement du cas), l'analyse (pour quoi : Nature du service ou de la technologie provenant du cas ; pourquoi : Utilité du service ou de la technologie transparaissant dans le cas ; avec qui ? : les acteurs : groupes cibles, clients, jeux d'acteurs dans le cas présenté ; avec quoi ? moyens humains, matériels, et techniques, gestion des moyens du cas ; comment : arrangements institutionnel et organisationnel) et les conclusion-recommandations.

Les études de cas présentées ici sont :

- La gouvernance contractuelle de l'expérience pilote de gestion concessionnelle du service de l'eau potable dans la commune de Gogounou ;
- Le clergé catholique local dans la délivrance des services d'eau potable à Sinendé : accès effectif pour tous et risques de déficit d'intégrité

- La commune de Toffo face à la survivance de la gestion communautaire des adductions d'eau villageoises : cas de Houegbo
- Mécanismes de tarification DE L'approvisionnement en Eau potable DE la soneb ;
- La diversification de l'approvisionnement en eau potable : garantit-elle l'intégrité dans le secteur?

1. La gouvernance contractuelle de l'expérience pilote de gestion concessionnelle du service de l'eau potable dans la commune de Gogounou

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

Prenant en compte les résultats des différentes études antérieures qui ont régulièrement relevé des dysfonctionnements dans la gestion communautaire des Adductions d'Eau Villageoise (AEV) et dans une logique d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) a recommandé, en 2006, quatre options¹ de gestion des AEV aux communes. Le partenariat public privé appelé « affermage » qui est l'une des quatre options lie directement la commune à un opérateur privé. Jugée susceptible d'assurer une gestion performante et durable des AEV, la délégation de la gestion des ouvrages est mise en application par les communes à partir de 2007. En 2014, la DG-Eau a fait état de 57% des AEV gérées par des privés (affermage). En 2010, sur financement du Programme eau et assainissement de la Banque Mondiale, le Gouvernement béninois a évalué la gestion des AEV mises en affermage par les communes. Les résultats de l'évaluation avaient montré que malgré les progrès importants réalisés, la gestion des AEV était confrontée à de sérieuses difficultés, notamment des procédures d'appels d'offres incorrectes, la faiblesse des capacités et le manque de suivi technique des opérateurs privés. Au regard de ces résultats, la Banque Mondiale a proposé l'expérimentation de la gestion concessionnaire subventionnée. La valeur ajoutée est que grâce à des contrats de type concession subventionnés, des opérateurs privés peuvent fournir non seulement des services d'exploitation et de maintenance, mais réinvestir leurs propres ressources dans la réalisation d'importants travaux d'extension du système de distribution d'eau et de branchements particuliers. Autrement dit, contrairement au modèle d'affermage dans lequel le fermier est un simple gestionnaire des ouvrages, le modèle de concession subventionnée introduit des obligations d'investissements privés, ce qui peut permettre de mobiliser des fonds publics limités et de transférer, par conséquent, une partie des risques aux opérateurs privés. Il est même attendu de ces types de contrats, une augmentation sensible des branchements privés notamment avec les travaux d'extension que devraient financer les concessionnaires.

C'est dans ce contexte que quatre contrats de concession subventionnée d'une durée de 8 ans pour 10 AEP sont mis en essais dans trois communes avec trois opérateurs privés différents. Un lot de plusieurs (2 à 3) AEP est proposé dans un seul contrat. Le regroupement d'AEV est supposé permettre, entre autres avantages, de réduire les coûts de transaction, y compris au sein du lot des AEV qui sont moins rentables, ce qui rend la transaction attrayante pour les

¹ a) contrat direct entre la commune et un opérateur privé; b) contrat tripartite entre la commune, l'AUE et un gestionnaire privé ; c) contrat entre la commune et un opérateur privé pour la production de l'eau tandis que l'AUE conserve la responsabilité de la distribution ; d) contrat bipartite entre la commune et l'AUE

opérateurs privés attirés par les gros volumes de vente d'eau et est susceptible d'intéresser les banques commerciales en proposant des transactions plus importantes.

Mais la question qui émerge est de savoir dans quelle mesure cette nouvelle option de gestion garantit-elle une bonne gouvernance locale et par ricochet, un accès durable aux services d'eau potable ?

Pour répondre à cette interrogation, les investigations faites d'exploitations documentaires et d'entretiens avec les principaux acteurs ont porté sur l'expérience en cours dans la commune de Gogounou. Le choix de cette étude de cas se justifie par les positions conflictuelles liées au non-respect des clauses contractuelles entre les autorités communales et le concessionnaire.

1.2. Brève présentation de la commune de Gogounou

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

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

Le contrat de concession a été signé le 10 septembre 2014 entre la Commune de Gogounou et le responsable de l'entreprise COGEFI. Il porte sur 3 AEV : Gogounou, chef-lieu de la commune ; Sori et Zougou-Pantrossi, chefs-lieux d'arrondissements. Il faut noter que Gogounou fait partie des 9 chefs-lieux de communes non desservies par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). Mais, à l'issue des élections communales de mars 2015, les responsables ayant signé ce contrat sont partis de l'administration communale. Le Maire n'est plus réélu et le chef service technique est élu deuxième adjoint dans une autre commune (Bembéréké). Qui plus est, le nouveau Maire élu est destitué après cinq mois de fonction par les autres conseillers communaux. Le Service Technique est devenu une « Direction Technique » avec à sa tête, un nouveau responsable. Le nouveau Maire et le Directeur Technique ne disposent donc pas d'assez d'informations sur les clauses du contrat de gestion concessionnaire en raison du fait que les passations de charges dans les administrations publiques notamment locales au Bénin lèguent très peu de pièces sur les dossiers en cours.

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

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

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

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

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

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

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

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

- le non-respect des engagements pris par les différentes parties prenantes : le succès du contrat de concession dépend des capacités financières du concessionnaire et du respect par les autres parties de leurs engagements. Sur le plan financier, l'entreprise COGEFI n'a pas pu mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation des activités importantes notamment les travaux d'extension pour répondre aux multiples demandes de branchements privés en attente (9 une cinquantaine). De même, la responsabilité des pouvoirs publics est engagée puisque la commune à travers l'Etat central n'a pas pu débloquer la part de subvention attendue par COGEFI.
- la faible communication entre les deux parties : cette faible communication n'a pas favorisé le dialogue et la compréhension mutuelle entre COGEFI et autorités communales. Il en découle que le choix des opérateurs privés doit fondamentalement tenir compte de ces paramètres.
- la faible capacité de l'Association des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) : bien que l'ACEP de la commune ait bénéficié de divers appuis de l'ONG Helvetas, ses activités de veille citoyenne sont limitées faute de moyens financiers. Pourtant, certaines activités de veille ne nécessitent pas d'importantes ressources financières. Par exemple, c'est la cellule locale de Social Watch et non l'ACEP (ancien bureau) qui avait interpellé les autorités communales d'alors et le représentant de COGEFI sur la mauvaise qualité de l'eau servie à la population. Cette interpellation avait amené les autorités communales à demander sans succès au concessionnaire, l'analyse de l'eau.
- la faible culture de la reddition de compte : la reddition de compte n'est pas courante dans la commune. A la faveur d'un projet sur la gouvernance locale porté par l'ONG Helvetas, la commune a organisé des séances de reddition de compte spécifique au sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en juin 2016. Les séances tenues dans les 6 chefs-lieux d'arrondissements ont porté sur les effectifs des ouvrages par catégorie, les ouvrages à réaliser ; les montants des redevances recouvrées par arrondissement ; etc. Si ces séances ont permis aux populations de s'informer et de se prononcer sur la gestion des ouvrages, les débats ont très peu abordé la question de la gestion concessionnaire que les populations ne maîtrisent pas assez.

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

Bonnes pratiques d'intégrité identifiées	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Multiplication des branchements particuliers	Le nombre de BP est passé de 97 à 181, permettant ainsi d'améliorer le montant des redevances communales	Autorités communales Banque Mondiale Direction Générale de l'Eau Entreprise COGEFI
Mauvaises pratiques de déficit d'intégrité identifiées	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Prix de l'eau élevé au niveau des branchements privés (BP)	Les propriétaires de BP sont devenus des revendeurs d'eau dans leurs quartiers. La bassine d'eau de 25 litres est vendue à 25 F contre 15 F retenus par les autorités communales	Propriétaires de branchements privés Autorités communales
Faible communication entre autorités communales et responsable de COGEFI	Il n'y a pas eu assez de concertations et de dialogues entre les autorités communales et le responsable de COGEFI, en témoignent des correspondances adressées à COGEFI sans suite.	COGEFI
La faible culture de reddition de compte	La commune n'a pas l'habitude de rendre compte de la gestion du secteur de l'eau à la base et les populations ne savent pas aussi que c'est leurs droits de demander de compte à la commune	Autorités communales ACEP Usagers des points d'eau

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

1.5. Références bibliographiques

- INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Bénin, quatrième Recensement Général de la population et de l'habitation.
- DG-Eau, 2016, Banque de Données Intégrées.
- DG-Eau, 2013, Etat des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet Pluriannuel Eau et Assainissement, Phase 2, Version finale.
- DG-Eau/Banque Mondiale, 2010, Evaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin-Projet No. 610-1139, Version finale.

2. Le clergé catholique local dans la délivrance des services d'eau potable à Sinendé : accès effectif pour tous et risques de déficit d'intégrité

2.1. Contexte et justification de l'étude de cas

Au lendemain de leurs installations et conformément aux dispositions de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes ont commencé à exercer leurs compétences dans la maîtrise d'ouvrages en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieu rural. Et pour les y aider, le Gouvernement du Bénin a proposé l'expérimentation de la délégation de la gestion des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural à des privés en raison des résultats mitigés de la gestion communautaire. De ce fait, depuis 2007, de nombreuses communes font l'expérience diversifiée de la délégation de la gestion des Adductions d'Eau Villageoise (AEV). Ainsi, sur 473 AEV répertoriées en 2013 par la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau), 271 sont affermées (avec ou sans contrat), 161 ne l'étaient pas et le reste était constitué d'AEV en cours d'affermage ou de construction.

Mais, l'application stricte des orientations nationales relatives à la gestion des AEV n'est pas toujours effective partout sur le territoire national. Dans de nombreuses communes et parfois à l'intérieur d'une même commune, on note une pluralité voire une superposition de modes de gestion. On peut alors se demander si le non-respect des orientations nationales en termes de mode de gestion ne constitue-t-il pas un risque pour l'accès universel à l'eau potable. En d'autres termes, dans quelle mesure des modèles de gestion isolés et non formalisés au niveau national peuvent servir de terreau à l'intégrité et par ricochet, à la bonne gouvernance des services d'eau potable en milieu rural?

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

2.2. Brève présentation de la commune de Sinendé

Située dans le département du Borgou au Nord du Bénin, la commune de Sinendé a une population de 91672 habitants (INSAE, 2016). La commune a bénéficié d'importants appuis d'ONG internationales notamment de Helvetas Bénin et de l'Alliance WASH dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour atteindre un taux de desserte de 100% en points d'eau potable, la commune a prévu dans son document de programmation élaboré en 2010 pour l'horizon 2015, la réalisation de 375 EPE². Avec un taux de 81,0% en 2015 (DG-Eau, 2016), Sinendé est la commune ayant le plus fort taux de desserte au Bénin en comparaison aux 73 autres communes ordinaires dont aucune n'a atteint, à la même date, un taux de 65 %.

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

A l'exception de Sinendé, chef-lieu de la commune qui est desservie par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), les autres agglomérations de la commune sont desservies en eau potable à partir

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

des Forages équipés de Pompe à Motricité humaine (FPM) et des adductions d'eau villageoise (AEV). Ainsi, Sinendé compte environ 168 FPM et 22 AEV (DG-Eau, 2016). Mais seulement 3 des 22 AEV sont réalisées par les pouvoirs publics (Etat central et Commune), le reste soit 19 par les prêtres catholiques. Les 3 AEV des pouvoirs publics sont celles de Yara, Soka et Sikki, lesquelles n'étaient plus fonctionnelles. L'AEV de Yara n'avait pas fonctionné depuis sa mise en service en 2008, celle de Soka souffrait d'un problème d'alimentation en énergie électrique (groupe électrogène) et celle de Sikki avait un problème de débit qui ne permettait pas d'alimenter toutes les bornes fontaines (BF). Autrement dit, seuls les FPM étaient fonctionnels et gérés par la commune.

A l'instar de plusieurs agglomérations de taille moyenne de la commune, Fô-Bourré, chef-lieu d'arrondissement où sont installés les prêtres³ catholiques de la commune ne disposait pas d'AEV. C'est pour répondre à leurs besoins eau potable et à ceux des populations que les prêtres ont réussi à négocier et à bénéficier en 2007 des appuis de leurs partenaires espagnols pour mettre en place des AEV utilisant l'énergie solaire.

Au total, 19 AEV sont construites ou réhabilitées :

- deux AEV dans les centres de santé de Fô-Bourré (réhabilitée) et de Yaro (construite). Les recettes de la vente de l'eau au niveau de ces 2 AEV sont utilisées par les Comités de Gestion de ces Centres de Santé (COGEC) pour les besoins des centres de santé ;
- 17 autres AEV sont réalisées au sein des communautés.

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

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

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

- 125 F sont versés au fontainier (vendeur d'eau) par mètre cube d'eau vendu ;
- 5 F sont versés à la paroisse catholique de la localité où se trouve l'AEV ;
- le reste sert à :
 - payer chaque gestionnaire soit 10.000 F par mois ;
 - assurer les frais d'entretien et de maintenance de chaque ouvrage et ;

³ Ils sont de nationalité espagnole

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

Au regard du succès qu'a connu l'initiative notamment la valorisation de l'énergie solaire et le mode de gestion instauré, l'équipe communale s'était alors rapprochée des prêtres pour leur demander de prendre en compte son AEV qui ne disposait pas d'énergie électrique pour fonctionner (celle de Soka). A la suite de cette intervention et dans la foulée, les 2 autres AEV (Yara et Sikki) également non fonctionnelles sont réhabilitées par les prêtres. Un comité est alors mis en place pour gérer chacune des 3 AEV réhabilitées mais aucune redevance n'était versée à la commune au départ. Il faut dire que la commune de Sinendé avait connu assez de malversations financières, aux dires de plusieurs acteurs. Ces malversations portaient sur la faible traçabilité des redevances de l'eau.

Face aux critiques⁴ faites par d'autres intervenants dans la commune, lesquelles critiques portent sur ce mode de gestion qui ne respecte pas les orientations nationales pour le secteur, les prêtres ont décidé, à partir de 2014, de verser 15 F par mètre cube d'eau vendu à la commune au titre des redevances. En 2015 et 2016, la Commune a annuellement perçu une somme de 2 millions de francs CFA au titre des redevances de l'eau.

Mais, il est utile de faire remarquer que l'initiative de construction des AEV s'intègre dans un paquet global d'actions de valorisation de l'énergie solaire par les prêtres catholiques à Sinendé. Ainsi, des lampadaires solaires sont installés dans presque toutes les localités de la commune. De plus, 5 localités sont électrifiées à base de l'énergie solaire et les ménages peuvent s'y abonner et recevoir des factures mensuelles que gèrent les «comités d'électricité» différents des comités «eau potable». L'industrie locale de bois de Fô-Bourré fonctionne également à base de l'énergie solaire. Enfin, des femmes sont structurées en des groupements féminins dotés d'équipements de transformation fonctionnant à base de l'énergie solaire.

En 2017, les prêtres ont également appuyé les associations mises en place dans les trois secteurs (eau potable ; électricité ; activités génératrices de revenus pour les femmes) dans le processus de leur reconnaissance institutionnelle. Ces associations sont enregistrées à la Préfecture de Parakou et publiées dans le journal officiel du Bénin. Pour le volet eau potable, l'association est enregistrée sous le nom « *Nim buraam* » qui veut dire en langue locale Bariba « eau potable ».

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

Les études antérieures (DG-Eau, 2010 ; 2013) sur la gestion des AEV au Bénin et des personnes ressources du secteur sont unanimes pour dire que la source d'énergie électrique constitue un facteur essentiel de la performance des systèmes d'adduction d'eau villageoise. C'est donc dire que la valorisation de l'énergie solaire constitue le levier de l'expérience en cours dans la commune de Sinendé au point d'attirer l'admiration de l'Etat central puisque des missions de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) se sont rendues à Sinendé pour apprendre de cette expérience. Et un projet de valorisation de l'énergie solaire dans l'hydraulique villageoise est mis en place à la DG-Eau.

⁴ Mais le prêtre rencontré a affirmé que ce sont les prêtres qui ont décidé librement de payer les redevances à la commune qui qui n'a rien réclamé.

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

- *Prix de l'eau potable au robinet abordable* : le fait de fixer à 10 F le prix de la bassine de 25 litres garantit la fréquentation des bornes fontaines aux ménages et permet ainsi d'assurer l'eau potable à un grand nombre de ménages.
- *Assemblées et bilans annuels de gestion* : à la fin de chaque année, les membres de chaque comité de l'eau des localités bénéficiaires des ouvrages se rencontrent à Fô-Bouré pour une assemblée annuelle de bilan d'activités. Cette assemblée permet des échanges d'expériences, la concertation et le dialogue entre les comités de l'eau.
- *Disponibilité de techniciens formés* : pour réduire les longues durées de panne qui privent les populations d'eau potable, les prêtres ont identifiés et formés des techniciens. Cette disponibilité de techniciens locaux formes constitue un facteur de succès.

Mais si cette expérience est innovatrice sur le plan technique, son approche de gestion ne s'aligne pas sur les orientations nationales, et de ce fait, pose quelques problèmes.

- *Absence de contrat formalisé entre les autorités communales et les comités de points d'eau* : même si l'objectif affiché par les deux parties est d'assurer l'accès à l'eau potable aux populations, une convention serait indiquée pour légitimer ce partenariat.
- *Absence de mécanismes de suivi* : l'absence de mécanismes de suivi ou de vérification du nombre de mètres cubes vendus annuellement par les différents comités de gestion laisse une zone d'ombre sur les montants des redevances annuellement versées à la commune. Cette dernière s'en tient aux déclarations de l'assemblée des comités de l'eau. Présidée par les prêtres basés à Fô-Bouré, cette assemblée qui mobilise les différents comités de l'eau se tient au mois de décembre. C'est une assemblée de bilan annuel des activités à l'issue de laquelle le montant des redevances à payer à la commune est déterminé.
- *Absence de reddition de compte à la base* : même si les décisions sur les affections des bénéficiers sont collectivement prises par chaque comité avec la consultation des prêtres, il faut dire que les populations sont moins informées des bilans annuels d'activités. Autrement dit, la reddition de compte n'est pas encore effective pour permettre aux populations d'apprécier la gestion et d'être informer des redevances versées à la commune.

Le tableau 1 récapitule les bonnes pratiques d'intégrité ou celles qui l'hypothèquent.

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

Bonnes pratiques identifiées	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Prix de l'eau abordable	La bassine de 25 Litres est vendue à 10 F au niveau des bornes fontaines contre 15 F voire 20 à 25 F dans beaucoup de communes	Prêtres catholiques de Fô-Bouré
Disponibilité de techniciens formés	Des acteurs locaux sont identifiés et formés pour intervenir promptement en cas de panne Aucune panne ne dure plus de 48h	Prêtres catholiques de Fô-Bouré
Assemblées et bilans annuels de gestion	A la fin de chaque année, tous les comités d'eau se retrouvent sous la responsabilité des prêtres pour rendre compte et faire le bilan de leurs activités.	Prêtres catholiques de Fô-Bouré et comités locaux de l'eau

Mauvaises pratiques identifiées	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Absence de contrat formalisé entre commune et les structures de gestion des AEV	Il n'existe aucun papier qui formalise le partenariat entre les comités de points d'eau et l'administration communale	Autorités communales
Non-participation de l'administration communale aux AG	L'administration communale n'est pas représentée à l'assemblée annuelle de bilans d'activités tenue par les comités de points d'eau	Autorités communales
Absence de reddition de compte aux communautés	Les comités d'eau ne rendent pas compte aux usagers des bilans annuels d'activités	Membres des comités d'eau

2.5. Conclusion et recommandations

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

Au regard des limites relevées dans ce type de partenariat tacite, l'intégrité serait davantage renforcée si la commune peut participer aux assemblées annuelles pour donner son point de vue et si chaque comité peut rendre compte aux populations à la base des bilans annuels d'activités et recueillir également leurs préoccupations.

Références

- DG-Eau, 2013, Etat des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet Pluriannuel Eau et Assainissement, Phase 2, Version finale, 85 p.
- DG-Eau/Banque Mondiale, 2010, Evaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin-Projet No. 610-1139, Version finale, 150 p.
- DG-Eau, 2016, Banque de Données Intégrées.
- INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Benin, quatrième Recensement General de la population et de l'habitation.

3. La commune de Toffo face à la survivance de la gestion communautaire des adductions d'eau villageoises : cas de Houegbo

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

Le bilan de la décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement avait révélé que les communautés bénéficiaires des points d'eau potable n'étaient pas suffisamment impliquées dans la mise en place et la gestion des ouvrages. Pour corriger cette situation, le Bénin a opté en 1992 pour une gestion dite « communautaire » qui responsabilise les communautés bénéficiaires dans la coproduction et la gestion des points d'eau potable. Un cadre juridique et institutionnel de gestion des adductions d'eau villageoise (AEV) a été défini et entériné par le décret n°96-317 du 2/08/96. Ce cadre détermine le mode de constitution, d'organisation et de fonctionnement des Associations d'Usagers d'Eau (AUE). Selon cette disposition, l'AUE a l'usufruit des ouvrages et la propriété des équipements d'exhaure et des ouvrages de distribution à travers le contrat de cession et d'exploitation alors que l'Etat est propriétaire de(s) ouvrage(s) de captage (forage). C'est l'AUE qui assure l'exploitation, l'entretien et la maintenance ainsi que le renouvellement du système d'exhaure grâce à la vente de l'eau. Elle signe un contrat de maintenance avec un opérateur privé et peut gérer directement le système ou déléguer la gestion à une entité privée. Dans le cas de gestion directe, l'exploitation est assurée par un exploitant recruté par l'AUE. Mais, l'élaboration des textes de lois sur la décentralisation en 1999 et la mise en place des administrations communales en 2003 ont rendu caduques les dispositions qui légitiment les AUE. Dès lors, les communes ont développé diverses stratégies pour le retour des points d'eau potable dans les patrimoines communaux et pour leur affermage. La Commune de Toffo échappe à cette tendance générale dans la mesure où la plupart AEV sont encore sous gestion communautaire. Sur 11 AEV disponibles, deux sont mises en affermage mais une seule continue de l'être. Des dix autres, six sont sous le contrôle total des anciennes AUE qui se sont opposées à toute sorte de communalisation de leurs « ouvrages » et la commune a mis en place un comité de gestion qu'elle suit pour chacune des quatre AEV restantes. On peut alors s'interroger sur les facteurs de la survivance de la gestion dite « communautaire » dans la commune de Toffo. Pour ce faire, la présente étude de cas porte sur l'AEV de Houegbo qui était citée comme l'une des AEV les mieux gérées au Bénin avant l'ère de la décentralisation. L'AUE en charge de la gestion de cette AEV s'est opposée à l'imposition d'un autre mode de gestion par la commune.

3.2. Localisation et caractéristiques de l'ouvrage

Houegbo est l'un des 10 chefs-lieux d'arrondissements de la commune de Toffo dans le département de l'Atlantique. D'une population de près de 10 000 habitants, cet arrondissement est composé des agglomérations de Houegbo Tohome, Houegbo Gare et Akpe. Outre la localité de Houégbo-Gare, l'AEV de Houegbo dessert d'autres localités telles que Agbamey, Bossouvi, Dogoudo pour une population totale desservie d'environ 20.000 habitants. Au départ, cette AEV était un poste d'eau autonome (PEA) réalisé en 1990. En 1995, elle a connu des travaux d'extension et est équipée de deux châteaux d'eau de 80 m³ et 40 m³ puis 1 relai de 18 m³ tous alimentés par trois forages. L'alimentation en énergie électrique est assurée par deux groupes électrogènes. Le réseau compte 42 bornes fontaines (BF) et près de 200 branchements particuliers (BP) sous la gestion de l'association d'usagers d'eau de Houegbo depuis 1997.

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

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

Gestion organisationnelle

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

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

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

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

Gestion financière de l'AEV

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

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

La collecte des recettes auprès des fontainiers se fait de façon journalière ou hebdomadaire par le trésorier de chaque comité de point d'eau. En revanche, c'est l'exploitant qui recouvre les factures de consommation de l'eau auprès des particuliers (branchements). Les fonds collectés par l'exploitant sont versés à l'AUE qui lui paie son salaire. Par contre, chaque comité de point d'eau verse 300 FCFA par mètre cube d'eau vendu à l'AUE après déduction de sa part (100 F) et de la rémunération du fontainier (100 F). Les dépôts se font sur le compte de l'AUE ouvert à la CLCAM. C'est de ce compte que des prélèvements sont faits pour assurer l'entretien et le renouvellement du réseau, ainsi que des

appuis pour la réalisation des œuvres sociales (réhabilitation de salles de classes, etc.) dans le village. Selon les propos des responsables de l'AUE, les décaissements pour les grosses réparations sont conditionnés par la production des factures proforma. Et les décisions de décaissement sont prises par les principales parties prenantes que sont les comités de points d'eau, le bureau de l'association de développement du village, les chefs de villages, le chef d'arrondissement, etc. Pour des autres acteurs externes au bureau directeur, cette norme est loin d'être une réalité dans la pratique car ce sont les membres influents du comité directeur qui prennent la plupart des décisions sans consulter la base.

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

Le comité directeur verse une redevance mensuelle de 150.000 F CFA à l'administration communale. Il s'agit d'un compromis trouvé au début de la décentralisation entre l'AUE et l'administration communale avant même l'idée de la professionnalisation de la gestion des points d'eau potable. Le montant est passé de 100.000 F, 120.000 FCFA à 150.000 FCFA.

L'entretien et la maintenance de l'AEV

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

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

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

❑ Les facteurs d'intégrité relevés de la gestion de l'AEV de Houègbo

- La continuité des services d'eau potable : malgré les problèmes de gestion relevés, l'AEV de Houegbo est toujours fonctionnelle et les usagers ne sont pas privés d'eau potable. C'est dire que la gestion communautaire peut aussi produire des résultats positifs. Les responsables de

l'AUE de estiment que cette AEV est mieux gérée que les autres AEV de la commune y compris celle qui est mise en affermage. Ils le justifient par le fait que depuis 1997 les populations ont un accès continu à l'eau potable en quantité et en qualité. Les autorités communales confortent ces propos.

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

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

Bonnes pratiques identifiées	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Continuité des services d'eau potable	Disponibilité de ressources financières et de quelques pièces de rechange pour intervenir en cas de panne	Comité directeur
Versement d'une redevance à la commune	Le comité verse une redevance mensuelle de 150.000 F, respectant ainsi les conditions de l'option 4 proposée par l'Etat pour la gestion des AEV.	Comité directeur et autorités communales

❑ *Les facteurs de faible intégrité dans la gestion de l'AEV de Houegbo*

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

- Contournement des procédures d'affermage des adductions d'eau villageoise : La faible transparence dans les processus d'affermage. Les membres du comité directeur de l'AUE dénoncent le fait que les autorités communales ne respectent pas les procédures de sélection des fermiers car la gestion des ouvrages est généralement confiée à des acteurs appartenant aux réseaux politiques, familiaux, professionnels des autorités communales.
- la non tenue de l'AG depuis 2007 : non tenue de l'assemblée générale à Houegbo traduit les problèmes de gestion notamment la faible opportunité offerte aux populations pour se prononcer sur la gestion
- Des soupçons ou cas avérés de malversations financières : elle est transformée en une gestion privative assurée par un groupuscule d'individus (responsables) qui prennent les principales décisions. La privatisation de Gestion communautaire érigée en une gestion privative assurée par un groupuscule d'individus (responsables) qui prennent les principales décisions avec pour effets.

Tableau 2 : Récapitulatif des pratiques en défaveur de l'intégrité

Risques identifiés	Manifestation ou Facteurs explicatifs	Acteurs responsables
Non tenue des AG	Depuis 2007, le comité en place n'est jamais renouvelé.	Responsables de l'AUE

Contournement des procédures d'affermage par l'administration communale	Le choix des fermiers ne se fait pas sur la base de critères objectifs, d'où des problèmes de gestion et de délégation de la gestion des AEV	Autorités communales
Malversations ou soupçons de prévarication des recettes de l'eau	Le Maire Président accusé de détournement de 1 million	Comité directeur de l'AUE

3.5. Conclusion

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

Références bibliographiques

Olivier de Sardan J.-P., Dagobi E. (2000), "La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ?", *Politique africaine*, n°80, pp : 153-168 ;
 Laurent P.-J. (2000), Le «big man» local ou la «gestion coup d'État» de l'espace public», *Politique africaine*, N°80, pp:169-181.

4. Mécanismes de tarification de l'approvisionnement en eau potable de la Soneb

4.1. Résumé

Le taux d'accès des ménages à l'eau potable est principalement fonction des prix de l'abonnement et de la consommation d'eau. Le type de mécanisme de tarification de la consommation de l'eau potable est un déterminant important des comportements des ménages aussi bien pour l'abonnement que pour leur consommation. La SONEB est l'opérateur historique et le plus important fournisseur d'eau potable en milieu/périurbain. Elle dispose d'un système de tarification bien élaboré dont l'analyse de son intégrité est le sujet de la présente étude de cas. Les montants des devis de branchement et des factures de consommation d'eau sont établis par la SONEB sur la base d'une grille tarifaire réglementaire et d'une procédure de collecte de données et de calcul. Pour vérifier l'intégrité du protocole de tarification de l'eau potable, l'étude a consisté en une comparaison de l'application du protocole de calcul / vérification de facture, publié sur le site de la SONEB au montant facturé.

Ainsi, les procédures de calcul des coûts de branchement au réseau de la SONEB sont vulnérables aux pratiques peu transparentes et inéquitables à l'égard des clients.

Quant à la facturation de la consommation, les montants facturés sont souvent supérieurs aux montants calculés en suivant le protocole publié sur le site de la SONEB, du fait de la non application effective du principe de la proportionnalité à la durée de consommation, la durée de référence étant fixée à 30 jours calendaires. Les durées de relevé des compteurs d'eau sont souvent inférieures à la durée de référence. Ensuite, les volumes de consommation d'eau ne sont pas répartis dans les tranches de consommation, mais y sont plutôt affectés. Il s'ensuit que les concepts de tranche sociale et de tarif social ne correspondent pas à une classification socio-économique des consommateurs, mais seulement au niveau de consommation de 5m³ pour une durée de 30 jours. L'étude questionne la pertinence du volume social fixé et la définition du tarif social par rapport au tarif de la tranche, ainsi que l'organisation et le fonctionnement du mécanisme institutionnel de définition des tarifs des services d'eau de la SONEB, et conclut aux recommandations principales ci-après :

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

4.2. Contexte et justification

Au Bénin comme dans plusieurs pays en développement, le coût de l'eau est un élément important dans l'appréciation de l'accessibilité des citoyens aux services d'eau potable. Dans notre pays, le prix de l'eau potable aux usagers est très variable selon le milieu de résidence et les types de services fournis. En milieu rural où la Commune est maître d'ouvrage et responsable de la délivrance du service d'eau potable, la fixation des prix a fait l'objet d'appui de la part de la Direction Générale de l'Eau (DGEau) par le biais de divers projets. Ainsi, les Communes fixent généralement le prix de l'eau que les Fermiers se doivent de respecter. Des directives à caractère indicatif sont mises à la disposition des communes. En milieu urbain où la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) est responsabilisée par l'Etat pour la délivrance du service d'eau potable, la tarification de l'eau potable est réglementée.

Dans les deux (02) cas, les populations relèvent l'absence d'un mécanisme transparent et participatif de fixation des prix de l'eau potable pratiqués.

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

4.3. Tarification de l'eau potable par la SONEB

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

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

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

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

En effet, le devis de branchement, qui n'est pas indicatif ou négociable, n'est pas vérifiable par le demandeur. Il semble être à la discrétion des agents et peut être influencé par le favoritisme. La structure du devis, présentée dans le tableau ci-après, est accessible à ce type d'écart.

Partie fixe	<ul style="list-style-type: none"> i. Cauton, fonction du calibre du raccordement au réseau ii. Frais de timbre
Partie variable	<ul style="list-style-type: none"> iii. Frais de demande de devis iv. Frais de travaux v. Frais de tuyaux et travaux pour longueur supplémentaire au forfait vi. Autres frais, fonction des difficultés du terrain

Source : extrait site web SONEB

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

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

Tarification mensuelle de la consommation d'eau par les ménages

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

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

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

Eau potable Tarif du mètre cube, selon la consommation totale sur 30 jours	Location compteur Tarif mensuel selon le calibre du compteur	
<p>Consommation inférieure ou égale à 5 m³</p> <ul style="list-style-type: none"> Tranche n°1 (Tranche sociale) de 0 à 5m³ : 198 FCFA/ m³ avec exonération de TVA <p>Consommation supérieure à 5 m³</p> <ul style="list-style-type: none"> Tranche n°2 : de 0 à 50 m³ : 453 FCFA/ m³ assujetti à la TVA de 18% Tranche n°3 : supérieure à 50 m³ : 658 FCFA assujetti à la TVA de 18% Point d'eau à accès collectif : 330 FCFA/ m³ assujetti à la TVA de 18% 	<p>Calibre 15 et 20 Calibre 30 Calibre 40 Calibre 60 Calibre 80 Calibre 100</p>	<p>402 FCFA 676 FCFA 931 FCFA 1 323 FCFA 3 602 FCFA 3 902 FCFA</p>

Source : extrait de facture SONEB

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

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

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

Tarifs des frais d'entretien et de location de compteur

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

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

Source : extrait du site SONEB

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

Exemple 1						
Période de facturation : 18 avril au 13 mai 201X Volume total consommé (m3) : 16 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturé	30			25		
	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)
Tranche 1		198		4,2	198	825
Tranche 2	16	453	7 248	11,8	453	5 361
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur	402			402		
TVA (18%)	1 305 + 72 = 1 377			965 + 72 = 1 037		
Montant total facture (FCFA)	7 248 + 402 + 1 377 = 9 027 (A)			825 + 5 361 + 402 + 1 037 = 7 625 (B)		
Ecart (FCFA)	(A) – (B) = 9 027 – 7 625 = 1 402 (C)					
Ecart (%)	©/(B) = 18%					
Exemple 2						
Période de facturation : 10 nov au 9 déc 201X Volume total consommé (m3) : 16 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturé	30			29		
	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)
Tranche 1		198		4,8	198	957
Tranche 2	16	453	7 248	11,2	453	5 059
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur	402			402		
TVA (18%)	1 305 + 72 = 1 377			911 + 72 = 983		
Montant total facture (FCFA)	7 248 + 402 + 1 377 = 9 027 (A)			957 + 5 059 + 402 + 983 = 7 400 (B)		
Ecart (FCFA)	(A) – (B) = 9 027 – 7 400 = 1 627 (C)					
Ecart (%)	©/(B) = 22%					
Exemple 3						
Période de facturation : 15 sept au 13 oct Volume total consommé (m3) : 20 Calibre : 20						
	Facturation appliquée par SONEB			Facturation recalculée selon site SONEB		
Nombre de jours facturé	30			28		
	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)	Volume (m3)	Tarif (FCFA)	Montant (FCFA)

Tranche 1		198		4,7	198	924
Tranche 2	20	453	9 060	11,3	453	6 946
Tranche 3		658			658	
Location & entretien compteur		402			402	
TVA (18%)		1 631 + 72 = 1 703			1 250 + 72 = 1 323	
Montant total facture (FCFA)		9 060 + 402 + 1 703 = 11 165 (A)			924 + 6 946 + 402 + 1 323 = 9 595 (B)	
Ecart (FCFA)		(C) – (B) = 11 165– 9 595= 1 571 (C)				
Ecart (%)		©/(B) = 16%				

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

Par rapport à la tranche sociale et au tarif social

- La tranche sociale telle qu'elle est appliquée par la SONEB désigne un niveau de consommation maximum du ménage fixé à 5m³/mois et non une catégorie socio-économique, en l'occurrence les ménages monétairement pauvres. Ainsi, tout ménage quel que soit son niveau de revenu, bénéficie de la tranche sociale dès que son volume total consommé sur une période de 30 jours ne dépasse pas 5m³. A l'opposé, les ménages pauvres qui à plusieurs gèrent un abonnement commun dans un même lieu de résidence ne bénéficieraient pas de la tranche sociale.
- Sans questionner les bases de fixation de la tranche sociale à 5m³/abonné/an, la règle de facturation appliquée par la SONEB est de nature à décourager l'effort des ménages à améliorer leur hygiène (hygiène corporelle, cuisine, vaisselle, ...) et l'assainissement (toilettes, lavage de mains,) de leur habitat par l'usage de l'eau potable.
- Le tarif social de 198 FCFA/m³représente 44% du tarif de la tranche 2. Que représente ce tarif dans la structure de coût d'exploitation de la SONEB ? Quel est son fondement ? L'analyse de ces questions est nécessaire pour s'assurer de la sécurité des services d'AEP en milieu urbain lorsque le besoin d'évolution des tarifs s'impose.

Par rapport à la durée de facturation

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

Cette règle énoncée n'est pas appliquée sur les factures payées par les abonnés.

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

4.4. Recommandations

- Nécessité d'un organe de régulation du secteur de l'eau pour améliorer l'intégrité et la prise en compte de l'équité dans l'AEP au niveau de la SONEB
- Cette situation de déficit de transparence et « d'abus des abonnés » de la SONEB ressort l'inexistence d'une fonction de régulation effective de la tarification de l'eau potable en milieu urbain. Il est évident que la SONEB ne peut assumer cette fonction par elle-même. Les mécanismes

utilisés jusqu'à présent pour réglementer les tarifs ne garantissent point l'équité d'accès des consommateurs et n'ont pas pour fonction de veiller à la bonne application des règles en vigueur.

- Nécessité de revoir à la hausse le volume de la tranche sociale pour encourager la consommation de l'eau potable pour le bien-être des ménages pauvres
- Harmonisation des règles de calcul des factures sur le site web de la SONEB et celles effectivement appliquées
- Mise en place de modalités incitatives notamment en faveur des ménages pauvres pour le paiement des coûts d'investissement initial de branchement et d'abonnement
- Communication continue pour une bonne compréhension des règles de calcul des coûts d'investissement initial et des factures mensuelles par les ménages
- Une meilleure prise en main de la défense des intérêts des ménages clients de la SONEB par l'Association des consommateurs membres du CA de la SONEB

5. La diversification de l'approvisionnement en eau potable : garantit-elle l'intégrité dans le secteur ?

5.1. Résumé

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

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

- *L'abonnement des ménages ou branchement de particuliers situés dans des zones loties et viabilisées ;*
- *L'abonnement des ménages situés dans des zones non loties ;*
- *L'abonnement à accès collectif.*

L'analyse des procédures et pratiques de branchement de particuliers dans la ville de Bohicon, à travers les 3 modes étudiés, met en lumière le déficit de norme bien établie de branchement, la faible transparence des opérations de branchement, notamment en ce qui concerne l'adéquation des devis de branchement avec les réalités. La subsistance de nombreux ménages non abonnés à la SONEB, dans des zones loties, interpelle sur la pertinence de la politique commerciale et sociale de la SONEB au regard de la volonté du Gouvernement du Bénin qui s'est engagée à ce que tous les ménages résidents sur le territoire national disposent de l'eau potable d'ici à 2021.

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

Une autre expérience de faible perspective de gestion durable est la sous exploitation d'un mini-réseau communal autonome dans un arrondissement à la périphérie de la ville de Bohicon. Avec l'appui de la Communauté d'Agglomération de Seine Eure (CASE) de France, la Mairie de Bohicon a réalisé un mini-

réseau composé d'un forage, d'un groupe électrogène, d'un château d'eau de 100m³ et de 12 bornes. A la fin des travaux, la Mairie a établi un contrat de concession avec une entreprise privée. Des branchements de particuliers sont réalisés par le concessionnaire. Mais le niveau de consommation de l'eau du mini-réseau est très faible, entraînant des contraintes de gestion du groupe qui compromettent les intérêts du concessionnaire. Pour accroître la consommation d'eau de ce mini-réseau, la Mairie de Bohicon, sous pression de la CASE, et en accord avec le concessionnaire a lancé une opération de branchement social subventionné à 75%, visant à attirer 50 nouveaux abonnés. Cette opération a connu un certain succès avec 56 ménages inscrits sur la liste de demande d'abonnement.

Enfin, la dernière initiative étudiée est la prolifération de forages privés réalisés par les ménages notamment dans les nouveaux quartiers à la périphérie de la ville et par les nombreuses constructions hôtelières de la ville. Ces forages privés réalisés sans autorisation préalable, ni contrôle ou inspection a posteriori sont installés n'importe où dans des habitations disposant de toilettes à fosse perdue. Ils sont exploités à but lucratif, avec des stratégies commerciales qui affectent les consommations d'eau des réseaux publics (SONEB et commune).

5.2. Contexte et justification

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

Depuis l'effectivité de la décentralisation dans la commune à partir de 2003, et avec la croissance rapide de sa population, l'accès à l'eau potable est la première priorité récurrente des secteurs sociaux, que réclament 8 des 10 arrondissements de Bohicon⁵. Cette situation de pénurie récurrente de l'eau potable dans la commune de Bohicon et notamment dans sa partie urbaine et ses peuplements périurbains, va engendrer des initiatives multiples de la Mairie, du Gouvernement et des ménages locaux pour mobiliser l'eau potable et satisfaire aux divers besoins de la population. Par ailleurs, suivant les dispositions de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes, la Commune a la compétence exclusive de l'approvisionnement en eau potable des habitants de son territoire, et dispose notamment de la maîtrise d'ouvrage de toutes les infrastructures publiques d'approvisionnement en eau potable, aussi bien en milieu urbain, périurbain qu'en milieu rural.

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

⁵ PDC II Bohicon

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

L'approvisionnement en eau potable de l'agglomération est actuellement assuré par plusieurs fournisseurs dont la SONEB, la Mairie (via les gestionnaires d'Adduction d'Eau Villageoise), les gestionnaires de forages privés.

Fourniture de l'eau par la SONEB

La SONEB, entreprise publique nationale, conformément à son mandat, était le premier et le seul fournisseur d'eau potable aux ménages de la ville et demeure de ce fait le fournisseur historique et le plus important de la ville de Bohicon. Elle dispose pour cela d'un forage à Cana, sur le territoire de la commune voisine de Zogbodomey. La SONEB, faute de moyens suffisants, ne dessert pas toute la ville, dont les zones récemment loties ou non encore loties. L'abonnement des ménages au réseau d'alimentation en eau potable de la SONEB se fait fréquemment par 3 modes :

L'abonnement des ménages ou branchement de particuliers situés dans des zones loties et viabilisées des arrondissements 1 et 2 : les frais de branchement et d'abonnement sont sensiblement les mêmes pour tous les ménages de ces zones. Dans ces zones, le taux d'abonnement s'accroît par saut au gré des opérations de branchements promotionnels ou sociaux subventionnées par l'Etat avec l'aide de Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

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

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

L'abonnement à accès collectif. Il s'agit d'un abonnement au réseau de la SONEB, permettant à l'abonné appelé dans ce cas revendeur ou gestionnaire, de desservir les ménages d'une zone à partir d'une/des bornes fontaines (BF) ou par son propre réseau de distribution d'eau, quel que soit l'état d'aménagement de la zone. La SONEB installe sur son réseau un compteur totalisateur (cf figure 1) sur lequel est branché l'abonné.

Alors que le barème de facturation de la consommation de l'eau au ménage est le même pour les 2 premiers modes, celui du 3^{ème} comprend un seul tarif et préférentiel au barème des ménages. Les tarifs de l'eau aux consommateurs pratiqués au niveau de ce type d'abonnement dit de gestion de point

d'eau à accès collectif (PEAC) dépendent du statut de propriété de l'infrastructure. Le tarif est le même pour tous les PEAC aménagés par la SONEB, ou par les communes en coopération avec la SONEB.

5.4. Fourniture de l'eau par la Mairie de Bohicon à la ville et à sa périphérie

Pour répondre diligemment au déficit important d'approvisionnement en eau potable des populations de Bohicon, les Conseils communaux successifs de Bohicon, forts de leurs compétences légales de maître d'ouvrage en la matière, ont développé diverses initiatives. Ils ont bénéficié, d'une part, de l'appui de projets gouvernementaux d'hydraulique mis en œuvre par la Direction Générale de l'Eau ou par la SONEB ; et d'autre part, de la coopération décentralisée. Par rapport à l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, trois types d'initiatives capitalisent l'expérience de la Mairie de Bohicon.

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

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

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

Après avoir mis en place le système de canalisation enterrée, des bornes fontaines, et des branchements de particuliers, la DGEau livre l'infrastructure à la Mairie de Bohicon, sans test de fonctionnalité et sans accompagnement de la Mairie pour la négociation avec la SONEB de la fourniture d'eau. Conformément au plan du projet et à la délégation de services publics exigée des communes pour l'AEP, la Mairie a procédé à l'affermage du réseau communal à une entreprise privée. Dès lors, commence la demande de branchement au réseau SONEB par le fermier, qui est embarqué dans un long processus, d'une part, d'élaboration d'un contrat spécifique impliquant 3 parties prenantes ; et d'autre part, de négociation autour du tarif de cession de l'eau au fermier par la SONEB. Cette dernière considère qu'il s'agit d'un cas de branchement de particulier, qu'il faudra facturer selon le barème correspondant. Il a fallu dénicher un document non publié de la SONEB fixant et appliquant à des bornes fontaines mises en place par la SONEB dans certaines localités un tarif unique dit d'accès collectif de 330 fcfa/m³ pour que les 2 parties s'accordent. Mais, la rédaction et la validation du contrat de branchement sont soumises aux contingences bureaucratiques de la SONEB. Ainsi, le contrat ou convention d'abonnement Commune – SONEB - Fermier n'est pas encore signé. En outre, lors des tests techniques d'approvisionnement du réseau communal et de ses terminaux, il est apparu des défauts techniques de réalisation de la canalisation ainsi que de la qualité des robinets de puisage. La DGEau, saisie de la situation, a promis y remédier considérant que la garantie de l'entrepreneur réalisateur était encore en vigueur.

Par ailleurs, la discussion avec le fermier sur le niveau de prix de fourniture de l'eau à ses abonnés et aux fontainiers (exploitants des BF) fixé dans le contrat d'affermage, indique un barème supérieur à celui de la SONEB et différent de celui pratiqué au niveau des adductions d'eau installées par la Mairie. Il justifie sa position par la cherté du tarif d'accès collectif, la redevance à verser à la commune et les

diverses charges de gestion à assumer. Il dénonce aussi que c'est la raison principale des désaffections constatées dès la 2^{ème} année d'exploitation des « accès collectifs » promus par la SONEB dans les localités péri/semi-urbaines. Somme toute, depuis plus de 3 ans, cet investissement important de l'Etat avec l'appui de la BAD ne sert pas aux populations.

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

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

Le forage est situé à environ 1 km de réseau électrique de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE). Le devis estimatif pour rapprocher le réseau électrique (poteaux, fils, transformateur et main d'œuvre) est exorbitant et hors de portée du fermier et de la Mairie. Le mini-réseau fonctionne donc avec le groupe électrogène.

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

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

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

La recherche de solution aux pénuries d'eau potable, a conduit les ménages à découvrir les possibilités techniques nouvelles de forage et d'exploitation de l'eau. On peut noter, une véritable explosion préoccupante dans toute la ville de Bohicon et notamment dans les nouveaux quartiers et en périphéries, de structures en petits châteaux d'eau et réservoirs plastiques d'eau sur les toits,

alimentés par des forages privés dans les parcelles d'habitation jouxtant des latrines à fosse perdue. Cette forte densité de forages privés, leur proximité avec les ménages et les stratégies commerciales mises en œuvre annihilent la motivation des ménages pour leurs abonnements sur les réseaux publics national ou communal.

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

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

6. Entre inégalités d'accès aux ressources en eau pour l'agriculture et gestion inclusive du barrage de l'Okpara

6.1. Résumé

Le barrage de l'Okpara, situé sur le territoire de la commune de Tchaourou est exploité en priorité par la SONEB pour l'approvisionnement en eau potable de la ville de Parakou. L'eau et les terres attenantes sont exploitées pour l'élevage, le maraîchage et la pêche. Un organe multi-acteur de cogestion du barrage est en place. Actuellement un projet de renforcement / intensification de l'exploitation de l'eau par la SONEB pour l'approvisionnement de Parakou est en démarrage. De 2010 à 2015, les diverses prenantes ont été appuyées par le PNE Bénin pour mettre en œuvre la GIRE du barrage dans un cadre de cogestion et de concertation. Quelques années après la clôture de l'appui du PNE Bénin, l'initiative de construction d'un barrage pour l'irrigation de site de maraîchage déplacé en aval du barrage de l'Okpara illustre le dysfonctionnement du cadre de concertation et la vacuité de l'exercice de responsabilité publique sur les cours d'eau.

6.2. Contexte et justification

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Parakou, le plus grand pôle urbain de la région du nord du Bénin, est assuré par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) à partir du barrage – route de l'Okpara, installée à Kika dans la commune voisine de Tchaourou. Outre, la SONEB, principal acteur de gestion du barrage, l'eau du barrage est aussi utilisée par les maraîchers de contre saison, les agriculteurs, les ménages riverains pour les activités de reproduction (alimentation, lavage, soins du corps, la transformation agro-alimentaire ; les éleveurs ou conducteurs de troupeaux de bœufs en transhumance ou en transit vers les marchés nigériens, divers groupes d'usagers de la ferme d'élevage de l'Okpara, les pêcheurs, les pratiquants de rites culturels divers, Ces divers usagers accédaient directement à l'eau de la cuvette du barrage pour satisfaire leurs divers besoins, entraînant ainsi diverses nuisances sur les aménagements et l'eau du barrage. A partir de 2010 à 2015, le PNE Bénin après avoir sonné l'alerte sur la dégradation avancée du barrage, y a mis en œuvre un projet pilote de promotion de la GIRE en vue de sécuriser l'approvisionnement en eau de la ville, tout en préservant les besoins en eau des autres usagers. Un comité intercommunal de gestion intégrée du barrage et de ses dépendances a été mis en place. Il s'agit d'un organe multiacteurs, qui a piloté les activités d'aménagement et d'organisation de l'occupation de l'espace autour du barrage selon les normes en vigueur. L'interruption brutale de l'assistance technique du PNE Bénin à cet organe et aux acteurs a eu des incidences pénalisantes sur les activités de certains usagers, par rapport au partage de l'eau. Il s'agit d'une situation d'affaiblissement de la gouvernance concertée instituée sur les ressources du barrage, par déficit d'intégrité du fonctionnement du comité de gestion du barrage. C'est le cas notamment du groupement des maraîchers, qui, du fait de leur adhésion à l'aménagement intégré du barrage, ont dû déplacer leurs sites d'exploitation maraîchère des abords de la cuvette à l'aval du barrage et ont dû mettre en œuvre leur propre initiative d'aménagement pour assurer l'irrigation de leurs cultures.

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

Le groupement de maraîchers, dénommé « Iya Kana » de Kpassa, a été formellement constitué en 2010, dans le sillage de l'intervention du PNE Bénin pour réorganisation l'occupation anarchique des

usagers riverains du barrage de l'Okpara. Il comprend 25 membres actifs dont 3 femmes, provenant du village de Kpassa attenant à la cuvette et en majorité de la ville voisine de Parakou. Le maraîchage est pratiqué en contre saison sur les eaux résiduelles de la rivière Okpara. La production est individuelle sur un site géré en commun et le groupement sert essentiellement d'interface avec le service de vulgarisation agricole et tous autres intervenants externes. La superficie totale exploitée annuellement est de l'ordre de 30ha dont environ 5 ha de petites plantations de bananiers doux. Les activités de maraîchage sont une importante source d'emplois agricoles pour les jeunes ruraux de la région. Les produits approvisionnent les ménages de la ville de Parakou.

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

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

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

Pour ce faire, les maraîchers ont organisé avec succès entre eux, une levée de fonds de 1 million de fcfa. Sans appui technique externe, ils ont repéré le point d'implantation du barrage, ont entrepris les démarches informelles d'obtention de l'adhésion du Chef d'arrondissement de Kika. Ils se sont investis physiquement et en nature dans la collecte des matériaux (pierres / moellons, sable, eau, main d'œuvre). Le fonds levé a servi à acheter du ciment, du fer et à payer la main d'œuvre de l'artisan maçon sollicité. Ils ont ainsi construit un mur d'environ 1,80m de haut pour retenir l'eau dans le cours de la rivière pendant les pluies. Malheureusement, l'enrochement du barrage sur une rive n'est pas bien achevée faute de ressources financières suffisantes, d'où un complément du barrage avec un empilement de sacs de terre.

Le micro-barrage paysan ainsi réalisé est en place entre mai et juin, juste avant les premières pluies de l'année 2017 et l'eau a commencé à être exploitée chaque fois qu'une poche de sécheresse apparaît. Aucune règle d'exploitation et de gestion du barrage n'est encore mise en place. Déjà, les maraîchers exultent pour l'importance de la réserve d'eau et projettent l'édification d'un second ouvrage en amont du premier, pour accroître le volume d'eau à stocker, espérant se mettre ainsi à l'abri de quelque pénurie d'eau pour leurs cultures.

L'ambition des maraîchers de construire un second ouvrage a rencontré l'hostilité manifeste de partie des populations du terroir villageois de Kika qui abrite leur barrage. En effet, les femmes et tous les groupes sociaux qui pratiquent la pêche artisanale par assèchement des marres et autres activités liées, appréhendent que les réserves artificielles d'eau ainsi établies servent de refuge aux poissons, ne profitant exclusivement qu'aux pêcheurs traditionnels qui utilisent pirogues, filets et autres outils appropriés. Les maraîchers poursuivent la négociation et espèrent l'adhésion des autorités locales.

Cette initiative a fait un large écho dans la région auprès des agriculteurs, maraîchers et éleveurs et va générer des émules après un temps d'observation. Cette initiative prélude-t-elle l'assaut des initiatives privées dans les lits de cours d'eau ? En absence de soutien technique pour la conception et la réalisation, quels risques économiques court l'investissement des maraîchers, et quels risques sociaux, sanitaires et environnementaux courent les populations riveraines et ceux en aval. ?

Jusqu'au moment de l'étude, le groupement maraîcher ou le site n'a été encore visitée par quelque autorité politico-administrative locale ou par les services publics en charge de l'agriculture, de l'environnement, et de l'eau.

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

Le manque d'intérêt des acteurs institutionnels que sont la SONEB, la DGEau, et les Communes de Parakou et de Tchaourou, et même les OSC pour l'animation du cadre de gestion concertée appuyé par le PNE Bénin montre la faible conviction de ces acteurs pour la mise en œuvre de la GIRE, et donc la large inconscience ou ignorance des risques graves de toutes sortes pour tous les acteurs. Les maraîchers organisés ont cherché à négocier, à entreprendre les démarches régulières requises, mais n'ont pu compter sur le cadre de concertation, pas plus sur ses membres institutionnels.

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