

livre bleu

L'eau, la vie

**le développement
humain**



bénin



État des lieux

Le cadre politique et institutionnel

Des communes responsabilisées

Un trait marquant du cadre politique béninois est le niveau de responsabilisation des communes qui sont entre autres en charge des services d'eau et d'assainissement, en milieu rural comme en milieu urbain. L'étendue des compétences communales est très large et les textes en vigueur placent véritablement les communes au centre du dispositif institutionnel, même si l'exercice effectif de ces compétences connaît des difficultés : faiblesse des moyens financiers disponibles, difficulté à trouver du personnel compétent et motivé, conflit de compétences avec certaines institutions nationales (en particulier la SONEB – Société Nationale des Eaux du Bénin – pour les centres situés dans son périmètre). Le transfert de compétences aux communes est en cours dans le secteur eau et assainissement, le gouvernement s'étant engagé à le faire aboutir d'ici 2010. L'Association Nationale des Communes du Bénin joue un rôle encore discret dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Les institutions publiques en présence

La SONEB, qui a remplacé la SBEE² en 2003, est chargée de l'approvisionnement en eau potable, de l'évacuation et du traitement des eaux usées dans les zones urbaines³. Il s'agit d'une entreprise publique qui dispose d'une autonomie limitée vis-à-vis du gouvernement, car il n'y a pas de régulateur indépendant. La SONEB est par ailleurs dépendante du gouvernement pour assurer son équilibre financier.

En milieu rural, c'est-à-dire dans les villages et les villes qui ne sont pas desservies par la SONEB, la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) continue à jouer un rôle de premier plan dans la coordination du secteur, la planification et la mise en œuvre des projets conçus à l'échelle régionale ou nationale et le suivi-évaluation des progrès réalisés dans le secteur. La DG-Eau dispose de services déconcentrés qui sont en position d'appui-conseil auprès des communes.

La situation est plus confuse en ce qui concerne l'assainissement. L'hygiène et l'assainissement en milieu rural sont placés sous la responsabilité de la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB), une structure rattachée au Ministère de la Santé. Mais plusieurs autres Directions, ainsi que la SONEB, jouent un rôle en matière d'assainissement, notamment en milieu urbain. Il n'existe aujourd'hui pas de dispositif satisfaisant pour assurer la coordination du secteur.

Le Bénin et ses habitants

Le Bénin est un pays côtier situé entre l'équateur et le tropique du Cancer. Il bénéficie d'une pluviométrie globalement abondante, mais avec un écart assez marqué entre le Nord et le Sud. On a observé ces dernières années une perturbation du cycle global de l'eau qui se manifeste par une réduction d'amplitude annuelle moyenne des hauteurs de pluies et à une intensification des sécheresses. Il est encore trop tôt pour dire si cette perturbation possède un caractère permanent. Le réseau hydrographique est assez dense, constitué par plusieurs cours d'eau à régime d'écoulement saisonnier. Les eaux souterraines sont abondantes, mais mal réparties dans le pays. On estime généralement que dans les régions de socle situées au centre et au nord du pays, le potentiel en eau souterraine ne suffira pas à couvrir les besoins à long terme pour l'approvisionnement en eau potable.

En extrapolant le résultat du dernier recensement (2002), on peut estimer que le Bénin comptait en 2007 environ 7,8 millions d'habitants¹. De 1992 à 2002, le taux de croissance de la population a été de 3,25 %, et ce taux devrait se maintenir à un niveau élevé puisque la population devrait atteindre 10,7 millions en 2015. Les prochaines années seront marquées par une accélération de l'urbanisation : on estime qu'en 2015 deux Béninois sur trois vivront en ville, contre un peu moins de 50 % en 2009. Au-delà des trois grands centres urbains historiques (Cotonou, Porto Novo et Parakou), dont le développement est déjà très soutenu, la prochaine décennie verra l'émergence de nouveaux pôles d'urbanisation (Godomey, Sèmè Kpodji), et le développement progressif d'un réseau de villes secondaires.



Les stratégies et les principaux textes en vigueur

Le Bénin dispose de plusieurs documents de politiques et de stratégies élaborés récemment. Une stratégie nationale pour l'eau potable en milieu rural a été validée en 2005 et une autre stratégie concernant le milieu urbain a vu le jour en 2006. Ces deux stratégies visent l'horizon 2015. Du côté de l'assainissement, le Bénin dispose d'une stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (PHAB) ainsi que d'un plan stratégique pour l'assainissement urbain. Par ailleurs, l'eau et l'assainissement font partie des orientations nationales de développement du pays à travers notamment le cadre stratégique de croissance pour la réduction de la pauvreté (2007-2009).

L'évolution du secteur a néanmoins rendu nécessaire de développer d'autres aspects du cadre institutionnel et juridique : un document unifié de la Politique Nationale de l'Eau, en cours d'adoption ; la loi portant gestion de l'eau et ses décrets d'application (le Code de l'eau de 1987 n'ayant jamais été véritablement

appliqué) ; et la stratégie de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), qui devrait déboucher rapidement sur la définition d'un Plan d'Action National pour la GIRE (PANGIRE). Tous ces chantiers devraient logiquement aboutir avant 2010, complétant ainsi le cadre institutionnel et réglementaire de gestion des ressources et des services d'eau et d'assainissement au Bénin.

La société civile

Au niveau local, les associations d'usagers jouent un rôle considérable, mais elles sont avant tout impliquées dans la gestion quotidienne des ouvrages (pompes manuelles, petits réseaux d'aduction d'eau potable – AEP) et beaucoup moins dans la représentation des usagers au plan national. Il existe très peu de fédérations d'associations d'usagers qui soient véritablement actives. Au niveau national, la société civile est représentée par des ONG, des représentants du secteur privé (il existe une association des bureaux d'études du secteur, l'ABE-SEA, créée il y a 2 ans) et une association de consommateurs qui n'est pas encore véritablement fonctionnelle. Il existe plusieurs cadres de concertation sectorielle qui permettent à la société civile de faire entendre sa voix, y compris à un niveau départemental (exemple des Collines).

Le secteur privé

La promotion des opérateurs privés fait partie intégrante des politiques et stratégies nationales. Le secteur privé formel est relativement actif dans la construction des ouvrages et plus récemment dans la gestion du service de l'eau dans les petites villes. Un autre fait marquant au Bénin est le développement très rapide d'opérateurs privés qui gèrent des micro-réseaux AEP en milieu rural ou urbain. Ils appartiennent très largement au secteur informel et s'installent partout où le service public de l'eau fait défaut. Selon certaines estimations, il y aurait plus d'un demi-millier d'opérateurs de ce type, qui n'apparaissent pas actuellement dans les statistiques officielles.



¹ Source : MEPDEAP, 2007.

² Société Béninoise d'Eau et d'Électricité.

³ La SONEB est issue en 2003 de la séparation entre les branches eau et énergie de l'ancienne SBEE. Son périmètre couvre en théorie les 77 chefs-lieux de commune ainsi que les agglomérations urbaines. Elle intervient actuellement dans 69 chefs-lieux de commune.

Qui a accès aux services d'eau et d'assainissement ?

Le Bénin a fait des efforts considérables pour mobiliser des financements publics (nationaux ou internationaux) en vue de réaliser de nombreux ouvrages d'alimentation en eau potable et d'améliorer l'accès aux services d'assainissement.

En ce qui concerne l'eau potable, l'effort a d'abord concerné le milieu rural (en situation de sous-équipement très net au début des années 1990) puis s'est porté plus récemment sur le milieu urbain (à partir de la mise en place de la SONEB). En témoigne le nombre d'ouvrages fonctionnels en milieu rural d'après la dernière estimation (2008) de la DG-Eau : 5 800 forages équipés de pompes manuelles ; près de 2 000 bornes-fontaines raccordées à des réseaux AEP ; 2 350 puits modernes à grand diamètre et 130 Postes d'Eau Autonomes (PEA – micro-réseaux AEP).

Cet effort d'équipement vigoureux dissimule cependant d'assez fortes disparités au niveau microlocal : certains villages sont aujourd'hui suréquipés au détriment de localités encore dépourvues d'ouvrages. Cette situation semble la conséquence d'une « approche par la demande » qui a fortement réduit l'exercice de programmation au niveau de la commune. Aujourd'hui, toute localité qui formule une demande et libère la contribution financière exigée peut bénéficier d'un ouvrage, sans que la commune puisse toujours jouer son rôle de maître d'ouvrage (et donc de planificateur) au niveau local. Les localités dont les capacités sont faibles se retrouvent donc sous-équipées.

En milieu urbain, ce n'est que récemment que la SONEB a retrouvé la capacité de développer ses réseaux, car les infrastructures de la SONEB étaient anciennes et avaient souffert de l'incapacité chronique de la SBEE à investir. La SONEB devra tout d'abord augmenter sa capacité de production, pour couvrir la forte demande des zones urbaines. En ce qui concerne l'accès au service, l'ensemble des acteurs s'accorde pour dire que la priorité doit être donnée à la desserte des zones périurbaines où résident la grande majorité des usagers urbains qui ne bénéficient pas encore d'un accès satisfaisant au service public de l'eau potable et d'assainissement.

Il existe aujourd'hui un décalage, notamment en milieu rural, entre le taux d'accès (tel qu'il peut être mesuré par les grandes enquêtes ménages menées au niveau national) et le taux de desserte, qui continue à être estimé exclusivement à partir du nombre

de personnes théoriquement desservies par un ouvrage fonctionnel. D'après les dernières enquêtes ménages menées au niveau national (2007), 70,6 % de la population a accès à une source d'eau potable (82,2 % en milieu urbain et 62,8 % en milieu rural). Il y a encore 9 % des ménages qui continuent de s'approvisionner en eau de boisson à une source insalubre (rivière, mare ou marigot). Ce chiffre est à contraster avec le chiffre de 48 % d'accès au niveau national estimé par la DG-Eau en 2007 – une moyenne plutôt faible qui dissimule de fortes disparités au niveau local (entre les communes) et au niveau national (entre les départements). Il existe un autre décalage entre le taux d'accès et la consommation effective d'eau potable par les usagers. En saison des pluies, on observe que la consommation unitaire sur certains réseaux AEP ne dépasse pas 1,5 litre par jour et par habitant.

Le déficit d'accès à l'assainissement est très préoccupant au Bénin. À l'échelle nationale, on estime que seulement un ménage sur trois bénéficie d'un accès à un assainissement correct. En milieu urbain, seulement soixante-deux ménages sur mille évacuent correctement leurs eaux usées. Plus de 90 % des habitants de la ville de Cotonou continuent de se débarrasser des eaux usées et des ordures dans la rue, dans leur cour ou dans leur concession. En saison des pluies, Cotonou, la capitale économique du pays





Évolution du taux de couverture et estimation des volumes financiers nécessaires pour atteindre les OMD (montants exprimés en milliards de FCFA)

	1990			2007			2015 (OMD)			À combler		
	population en millions	desserte		population	desserte		population en millions	desserte		population en millions	Investissement	
		en millions	en %		en millions	en %		en millions	en %		par an	total
Rural	3,4	1,9	57	4,9	2,3	46	6,7	4,9	73	2,6	16,2	129,3
Urbain	1,8	1,3	73	3,1	1,6	52	4,1	3,1	76	1,5	14,0	111,7
Total	5,2	3,2	62	8,0	3,9	48	10,7	8,0	74	4,1	30,1	240,9
Rural	3,4	0,1	2	4,9	0,8	17	6,7	3,9	58	3,1	5,7	45,8
Urbain	1,8	0,6	32	3,1	1,9	61	4,1	3,3	81	1,4	6,1	48,7
Total	5,2	0,6	12	8,0	2,7	34	10,7	7,2	67	4,4	11,8	94,5
eau						assainissement						

Sources : Joint Monitoring Program (UNICEF/OMS) pour les chiffres de 1990. Les chiffres du JMP sont exclusivement fondés sur l'analyse statistique d'enquêtes ménages nationales ; la méthode de calcul est donc très différente de celle utilisée par le gouvernement. L'estimation du JMP pour 2006 (dernière année disponible) est sensiblement différente de celle du gouvernement béninois ; nous avons choisi de conserver les chiffres du gouvernement pour 2007. Les autres documents utilisés

pour construire ce tableau sont : 2008, Rapport d'exécution du BPO 2007 ; 2006, CS01 WSP/AMCOW ; et 2007, Estimations Ale et Degbevi.

Conformément à la définition, les OMD sont calculés de manière à réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable ou à l'assainissement en 1990. La population « à combler » correspond à la différence entre l'objectif OMD de 2015 et la situation observée en 2007.



est inondée sur plus des deux tiers de sa superficie, entraînant des situations de détresse et de précarité pour les populations vulnérables. De plus, les déchets solides et liquides des industries béninoises sont déversés pour la plupart dans la mer, dans les lagunes et dans la nature.

En milieu rural, l'accès à l'assainissement de base (latrines traditionnelles ou améliorées) reste très faible, même s'il est très variable d'un département à l'autre, le taux d'accès étant plus faible dans les départements du Nord. Les personnes interrogées lors des enquêtes préparatoires au Livre Bleu, quels que soient leur groupe socioprofessionnel d'appartenance et leur localité de provenance, sont toutes unanimes pour affirmer qu'aucune amélioration n'a été enregistrée durant ces cinq dernières années dans l'accès aux latrines (publiques ou familiales). Malgré la mise en place du PHAB, des progrès considérables restent à faire en matière de promotion des comportements hygiéniques.

Le financement du secteur

Pour atteindre les OMD, on estime que le Bénin a besoin de 30 milliards de FCFA par an pour l'eau potable et d'environ 12 milliards de FCFA par an pour l'assainissement (milieux rural et urbain confondus). Sur la période 1993-2004, on estime que 66 milliards de FCFA ont été investis dans le secteur, soit une moyenne de 6 milliards par an, essentiellement sur l'approvisionnement en eau en milieu rural. Les financements disponibles pour l'hydraulique urbaine et pour l'assainissement ont augmenté depuis 2004, contribuant à rétablir un équilibre.

Pour trois FCFA investis par les bailleurs de fonds, l'État dépense un FCFA sur le budget national, mais l'essentiel de cette dépense correspond au fonctionnement de l'administration et la part consacrée aux investissements physiques est très réduite. L'effort de financement sur le budget national pourrait largement augmenter – par exemple, sur la période 2002-2007, 0,44 % seulement du budget national a été consacré à l'hydraulique rurale. La part de l'assainissement et de l'hygiène est encore négligeable – moins de 2 % des dépenses publiques du secteur de la santé.

L'assainissement reste très largement à la traîne sur le plan des volumes financiers. On estime que seulement 10 % des financements publics du secteur sont consacrés à l'assainissement, contre 90 % à l'eau. Les usagers eux-mêmes financent la plus grande part de l'investissement en matière d'assainissement. Le budget de la DHAB est passé de moins d'un milliard de FCFA à 1,6 milliard en 2005, mais cela reste très insuffisant comparé aux besoins, estimés à 5 milliards de FCFA. Il faut espérer que les engagements pris par les représentants du Bénin à la conférence AfricanSan au début de l'année 2008 (consacrer 0,5 % du PIB à l'hygiène et l'assainissement) seront suivis d'effet.

Sur le plan qualitatif, le Bénin a mis en place un cadre innovant pour gérer le financement du secteur de l'hydraulique rurale : le BPO, Budget Programme par Objectifs. C'est un cadre de programmation et d'exécution budgétaire triennal dont le suivi est assuré de manière conjointe par le gouvernement et les partenaires au développement. Le BPO a permis d'augmenter de manière substantielle les financements consacrés à l'hydraulique rurale. Des BPO ont récemment été mis en place pour l'hydraulique urbaine et pour l'assainissement, mais ils ne sont pas encore opérationnels.

Depuis 2005, on constate une baisse importante du taux de consommation budgétaire (le rapport entre les dotations et les réalisations) pour l'hydraulique rurale. Sur les financements extérieurs, le taux de consommation est passé de 147 % en 2004 à 56 % en 2005 et seulement 30 % en 2007. Au cours de la même période, le taux de consommation du budget national est passé de 90 % à 68 %. Sur la période 2002-2007, le montant total des réalisations est resté à peu près stable, variant entre 6,5 et 8 milliards de FCFA. Ce sont les dotations (l'argent mis à disposition par les partenaires financiers du Bénin) qui ont augmenté, passant de 7 à 22 milliards de 2002 à 2007 – une dotation qui permettrait théoriquement au Bénin d'atteindre les OMD pour l'eau potable en milieu rural. Cela indique une nette limite dans la capacité d'absorption du secteur qui semble liée à la fois aux contraintes du circuit de la dépense publique et aux capacités de réalisation des opérateurs⁴. De plus, les communes n'ont pas encore accès directement à ces financements. Toutes ces limites devront être dépassées si l'on veut atteindre les OMD.

⁴ Au sens large : entreprises de forage pour l'hydraulique villageoise, entreprises de travaux pour construire les réseaux AEP en milieu urbain et semi-urbain, mais aussi bureaux d'études, ONG pour l'intermédiation sociale et la promotion de l'hygiène, etc.



Les défis à relever



Bénin

1. Rendre l'accès aux services de base encore plus équitable

Le Bénin a fait de nombreux efforts pour augmenter massivement le taux de couverture en eau potable, d'abord en milieu rural et plus récemment en milieu urbain (projets en cours d'identification et de mise en œuvre par la SONEB). Pour assurer plus d'équité dans l'accès aux services, il faut maintenant mieux articuler le quantitatif (le nombre de points d'eau réalisés, l'argent dépensé dans le secteur) et le qualitatif (où ces points d'eau sont-ils construits ? qui y a accès ? avec quel niveau de service ?). En ce qui concerne l'assainissement, les défis à relever sont : l'augmentation de l'accès aux équipements (en milieu rural) et l'amélioration de la filière d'évacuation des boues de vidange (dans les grandes villes).

Indicateurs • L'équité doit être mesurée. Les enquêtes ménages régulièrement conduites au Bénin doivent permettre de construire des indicateurs d'équité aux niveaux communal et national.

2. Promouvoir une culture et des mécanismes de « bonne gouvernance » aux niveaux local et national

Le développement d'une véritable culture de « bonne gouvernance » se heurte aujourd'hui à deux clivages principaux : entre le niveau central et le niveau local, et entre l'État et la sphère non-gouvernementale dans son ensemble. Le premier clivage correspond au fait que les communes ont reçu des prérogatives importantes sans que ces compétences soient effectivement transférées. Le niveau communal n'est pas encore suffisamment reconnu par un État qui possède une longue tradition centralisatrice. Le deuxième clivage correspond à la nécessité de mieux impliquer les représentants de la société civile dans les instances de coordination et de suivi qui ont été promues au cours des dernières années.

Indicateurs • L'effectivité de la maîtrise d'ouvrage communale peut être mesurée (entre autres) par le volume des financements directement exécutés par les communes. La qualité de la coordination peut faire l'objet d'une enquête régulière d'opinion auprès d'un échantillon représentatif des différentes composantes de la société civile.

3. Poursuivre la politique de renforcement des collectivités locales dans leur rôle de maître d'ouvrage

Les communes sont désormais bien installées dans le paysage politique béninois et nul ne leur conteste les compétences en matière d'eau et d'assainissement que leur donne la loi. C'est actuellement l'effectivité de ce transfert de responsabilités qui pose problème, car les communes n'ont pas accès aux financements (les projets restent gérés au niveau central, ainsi que la passation des marchés) et leurs capacités sont limitées. Le renforcement des collectivités locales dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage (au sens large : la maîtrise d'ouvrage inclut la fonction de planification des investissements et d'organisation du service) est l'enjeu majeur du secteur dans les 10 ans à venir. Ce renforcement suppose de relever simultanément trois défis majeurs : redéfinir le rôle de l'État et notamment des services déconcentrés ; concevoir de nouvelles échelles d'intervention situées entre le communal (trop petit) et le national (qui n'est plus pertinent) ; résoudre certains problèmes ponctuels de conflit de compétence (par exemple pour l'assainissement urbain).

Indicateurs • Part des financements mis en œuvre par les communes. Nombre de communes exerçant les responsabilités de planification et d'exécution des programmes. Existence au niveau national d'une feuille de route organisant le transfert.



4. Sortir l'hygiène et l'assainissement de leur marginalité et en faire une véritable « cause nationale »

Malgré les progrès déjà réalisés (PHAB, journée nationale de l'assainissement) et les engagements pris par le Bénin au niveau international (conférence AfricaSan, 2008), il reste encore beaucoup à faire pour sortir l'hygiène et l'assainissement de leur marginalité et les propulser dans les priorités nationales. Dans cette bataille, il est évident que les communes sont amenées à jouer un rôle de tout premier plan, de par leur proximité avec les usagers et les structures déconcentrées du ministère de la Santé. La société civile doit également faire partie intégrante de cette mobilisation. Il ne s'agit pas seulement d'augmenter les financements disponibles – il faut faire de l'hygiène et l'assainissement une « cause nationale » qui emporte l'adhésion. Il faut également s'interroger de manière critique sur la pertinence des méthodes actuellement utilisées et le degré d'appropriation de ces questions au niveau local.

Indicateurs • Part du budget national consacrée à l'hygiène et l'assainissement. Nombre de ménages touchés par les campagnes sur la promotion du changement de comportement. Ratio entre le budget eau potable et le budget assainissement. Taux d'accès à l'assainissement. Engagement concret du gouvernement pour l'assainissement de base dans la prochaine stratégie relative au développement économique et à la lutte contre la pauvreté.

5. Augmenter la capacité du secteur à absorber des financements supplémentaires

Le secteur eau et assainissement au Bénin n'est pas victime d'un manque de financement. Les partenaires au développement sont fortement engagés; l'État lui-même apporte une contribution encore faible, mais semble prêt à faire davantage. Il semble que ce soit la capacité du secteur à transformer ces financements en réalisations et en augmentation du taux d'accès qui a atteint une limite. La situation ne pourra être débloquée que si l'on agit simultanément sur les différents points de blocage : la lenteur de l'instruction des demandes au niveau local, la lenteur d'exécution des marchés publics, la centralisation excessive des procédures, la capacité de réalisation des opérateurs publics et privés, l'absence de suivi rigoureux du déroulement des marchés. À terme, le défi



de l'augmentation de la capacité d'absorption ne concerne pas seulement le niveau national, mais aussi les communes. Les ONG devront également avoir accès à des guichets de financement.

Indicateurs • Taux de consommation des dotations budgétaires. Augmentation du nombre de réalisations physiques (notamment pour l'eau potable) et des capacités de gestion du service. Délai moyen de passation des marchés publics.

6. Définir et mettre en œuvre une politique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)

La croissance démographique du Bénin va continuer à mettre en difficulté l'accès et le partage de la ressource en eau, notamment pour l'alimentation des zones urbaines et dans les zones rurales où les ressources sont limitées et menacées par les activités humaines. Il est donc important de définir et de mettre en œuvre une politique de gestion intégrée des ressources en eau qui devra intervenir à plusieurs niveaux. Le niveau institutionnel (adapter le Code de l'eau et les autres textes en vigueur) est important, de même que le niveau intermédiaire (connaissance et monitoring quantitatif et qualitatif de la ressource). Mais il ne faut pas oublier de porter l'effort au niveau local, pour développer l'apprentissage du partage concerté et durable ainsi que la protection de la ressource en eau à l'échelle locale ou microlocale, au niveau d'une commune ou plus simplement d'un terroir.

Indicateurs • État d'avancement de l'élaboration des textes. Nombre de projets mis en œuvre dans le secteur ayant une dimension ou une composante GIRE.

Les 12 chantiers proposés par le Livre Bleu



Chantier « équité »

Orienter l'investissement vers les localités sous-équipées

L'approche par la demande n'est valable que lorsque les communautés peuvent accéder au circuit de formulation de la demande, ce qui n'est pas le cas des localités trop petites ou trop isolées. Il est donc indispensable de tout faire pour donner la priorité aux localités les plus isolées, à faibles revenus et en tout premier lieu celles qui n'ont pas de point d'eau moderne, en y identifiant précisément quelles sont les demandes au moyen d'une approche programmatique conduite par le niveau local.

Promouvoir massivement l'accès aux branchements individuels

L'accès à l'eau pour tous passe aussi par le développement du niveau de service le plus élevé pour l'eau potable – les branchements individuels. Ce chantier concerne aussi bien les zones urbaines placées sous la responsabilité de la SONEB que les petites villes où les réseaux AEP doivent se multiplier rapidement, pour suivre la forte croissance démographique. Cette multiplication des branchements individuels s'accompagnera d'une promotion de l'utilisation de l'eau saine à l'échelle nationale, de manière à augmenter la consommation unitaire d'eau en provenance des ouvrages modernes.

Développer l'accès dans les zones périurbaines et les villes secondaires

La SONEB devra accélérer l'extension de son réseau de distribution dans les zones périurbaines actuellement non desservies, y compris dans les zones d'habitat informel et/ou illégal. La SONEB doit également améliorer la desserte des villes secondaires. Ce vaste chantier pourra être mis en œuvre en unissant les efforts de la SONEB, du secteur privé local, des associations d'utilisateurs et des communes concernées. Les PEA installés et gérés par des opérateurs privés doivent être réglementés, et ceux qui répondent aux normes doivent être utilisés comme un moyen d'augmenter rapidement la desserte de ces zones.

Mettre en avant l'hygiène et l'assainissement

L'accès à un assainissement décent pour tous devrait être déclaré priorité nationale pour les années à venir. Cette priorité doit se refléter dans les budgets nationaux consacrés à l'hygiène et l'assainissement. L'approche devrait être repensée pour mettre le niveau local au centre du processus, autour des questions de promotion des services d'assainissement et de changement de comportement.



Chantier « gouvernance »

Renforcer la maîtrise d'ouvrage communale

Le transfert de responsabilités de l'État vers les communes devra faire l'objet d'un processus et d'un calendrier. La politique sectorielle doit être territorialisée et les communes doivent recevoir tous les outils nécessaires pour exercer leur fonction de maîtrise d'ouvrage et de planification. Les communes devront être responsables de l'intégration des dimensions complémentaires que sont l'eau potable, l'assainissement, l'hygiène, la gestion de la ressource en eau et la promotion de l'accès universel aux services. Les économies d'échelle doivent être cherchées au niveau intercommunal.

Mieux connaître et mieux gérer la ressource en eau

Trois directions de travail sont à explorer : l'expérimentation de mécanismes de partage et de protection de la ressource au niveau local ; l'amélioration de la connaissance scientifique de la ressource en eau et de son monitoring ; l'adaptation du cadre législatif aux principes de la gestion intégrée des ressources en eau.

Organiser la société civile pour une meilleure implication

La société civile devra prendre une plus grande part dans les décisions qui sont prises au niveau sectoriel. Pour cela, les organisations qui composent la société civile devront être renforcées, mais surtout organisées pour être mieux représentées dans les cadres de concertation qui existent aux niveaux départemental et national.

Lutter contre toute forme de corruption

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement n'est pas à l'abri de la corruption, que ce soit au niveau des marchés publics ou dans le quotidien, dans les relations entre les fournisseurs de service et leurs clients. L'opinion publique devra être sensibilisée et le changement de pratique encouragé dans toutes les institutions, publiques comme privées, gouvernementales comme non gouvernementales. Il s'agit également de promouvoir la transparence dans la passation des marchés publics et l'obligation de compte rendu annuel de la part des exploitants des services d'eau.

Chantier « performance »

Augmenter la part de financement public

L'augmentation des engagements financiers des partenaires extérieurs devra se faire en parallèle avec une montée en puissance des financements publics nationaux et de leur meilleure répartition entre eau et assainissement, mais aussi entre investissement et fonctionnement. Cette augmentation concerne l'État comme les communes.

Rendre l'exécution budgétaire encore plus performante

Le circuit de la dépense publique peut encore être fluidifié. Il existe une marge de progression non négligeable dans le traitement des dossiers, dans la passation des marchés publics et le suivi de leur exécution, dans le paiement rapide des entreprises et fournisseurs. Cet effort concerne autant l'État que les ONG et les communes.

Professionnaliser les métiers de l'eau et de l'assainissement

Le secteur de l'eau et de l'assainissement a besoin de davantage d'opérateurs, mieux formés et en mesure de relever les défis qui se posent à l'ensemble du secteur. De nouveaux métiers sont à définir et à accompagner dans leur développement. La gestion du service de l'eau dans les petites villes devra être plus professionnelle. Le secteur public (fonctionnaires, agents de la SONEB) doit également bénéficier de cet effort de professionnalisation, et le renforcement de la compétence des agents en poste dans les structures décentralisées doit être une priorité.

Mettre en cohérence le système de suivi-évaluation sectoriel

Un système de suivi-évaluation cohérent au niveau sectoriel reste encore à construire.



En milieu rural, la Banque de Données Intégrées (BDI) gérée par la DG-Eau doit être améliorée pour mieux mettre en évidence les inégalités locales et devenir un véritable outil communal de programmation. Par ailleurs, tous les sous-secteurs doivent être intégrés au sein du même outil.

Le Livre Bleu



Histoire et objectif

La publication du Livre Bleu : l'eau, la vie et le développement humain constitue un engagement pris à Kyoto (mai 2003) par l'Assemblée Mondiale des Sages pour l'Eau. Le Livre Bleu a pour vocation de faire le point sur les progrès réalisés dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire en matière d'eau et d'assainissement. Le Livre Bleu propose une vision critique du secteur de l'eau et de l'assainissement qui prenne en compte le point de vue des usagers, des citoyens et des élus locaux. Le Livre Bleu cherche à mesurer de façon indépendante les progrès réalisés, qualitativement et quantitativement, à intervalles réguliers (en général 3 ans) sur un territoire ou un pays donné. Trois Livres Bleus (Burkina Faso, Mali et Niger) ont été publiés simultanément en mars 2005. Plusieurs Livres Bleus sont en chantier au cours de l'année 2009 : Mali, Niger et Sénégal. La présente édition constitue le premier Livre Bleu publié au Bénin.

Sa valeur ajoutée

Par rapport aux nombreuses initiatives en cours, quelle est la valeur ajoutée du Livre Bleu ?

- **C'est un processus participatif** initié à partir des réalités du terrain, et fondé sur une analyse critique des situations observées en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.
- **C'est un outil d'échange, de dialogue et de mobilisation** de tous les acteurs du domaine de la gestion de l'eau en vue de l'élaboration de portefeuilles de projets d'envergure.
- **Au niveau national**, dans le cadre du choix des priorités concernant le développement durable, le Livre Bleu renforce les initiatives locales, le droit à l'eau et la réduction de la pauvreté.
- **Au niveau international**, le Livre Bleu contribue à l'élaboration d'une vision, et engage la communauté internationale à coopérer d'une manière plus efficace et innovante.

Les collaborateurs

Le Livre Bleu est une initiative conjointe d'un groupe d'acteurs béninois du secteur de l'eau et de l'assainissement, rassemblés au sein du Comité de Pilotage du Livre Bleu Bénin (CPLB-Bénin). Au niveau international, l'initiative du Livre Bleu est portée par le Secrétariat International de l'Eau (SIE) et plusieurs partenaires rassemblés au sein du Comité International de Pilotage (CIP) du Livre Bleu. L'élaboration du Livre Bleu au Bénin a été entièrement supervisée par le CPLB-Bénin avec le soutien du Partenariat

National de l'Eau (PNE), de l'ONG PROTOS, du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et du Secrétariat International de l'Eau. La présente synthèse a été rédigée par Bruno Valfrey-Visser (CIP) sur la base du travail effectué par Cyriaque Adjinacou Gnahoui et Jean Malomon Yadouleton, consultants. Cette synthèse a été relue et enrichie par le Comité de Pilotage du Livre Bleu Bénin.

Le Comité de Pilotage du Livre Bleu Bénin

Aurélien Houessou (Président), Jean-Claude Gbodogbe (Point Focal Administration – Eau), Gabriel Kpinssoton (Point Focal Administration – Assainissement), Agnès Adjou Moumouni (Membre), Marlène da Silveira (Membre), Ayichatou Fatoumi Been (Membre), André Toupé (Membre), Joseph Akpata (Membre), Guy Clegbaza (Membre), Honorable Député Tidjani Serpos (Membre), Félix Adegnika (Membre du Secrétariat Technique), Philippe D'Août (Membre du Secrétariat Technique), Armand K. Houanyé (Coordonnateur du Secrétariat Technique).

Le Comité International de Pilotage du Livre Bleu

Raymond Jost, SIE (Président), Jean-Bosco Bazié, SIE (Coordonnateur Afrique), Janique Étienne, AFD (Membre), Stef Lambrecht, PROTOS (Membre), Roger Lanoue, SIE (Membre), Christophe Le Jallé, pS-Eau (Membre), Marc Lévy, MAEE (Membre), Sophie Tolachides, EAU VIVE (Membre), Bruno Valfrey-Visser, Hydroconseil (Conseiller scientifique) et Maggie White (Membre).

La méthode

Le Livre Bleu Bénin a été élaboré de manière participative. L'ensemble des acteurs béninois et des partenaires au développement intervenant au Bénin ont été consultés et impliqués dans le processus qui s'est étalé sur plus de 18 mois. Des consultations ont été organisées au niveau départemental, des groupes de discussion ont été organisés avec les usagers en milieu rural et en milieu urbain. L'objectif était de recueillir directement les avis des citoyens et des acteurs de la société civile, et de débattre le plus librement possible des problèmes rencontrés dans le secteur. Le rapport pays (disponible sur Internet ou sur simple demande auprès du CNLB-Bénin) et la présente synthèse ont été discutés et amendés lors d'un atelier national qui s'est tenu à Cotonou le 30 janvier 2009.



livre bleu bénin



l'eau, la vie, le développement humain

Partenaires •



Global Water
Partnership
West Africa



SIE-ISW-SIA

Le secrétariat international de l'eau The International Secretariat for Water El secretariado internacional del agua

7, rue de la Commune Ouest # 203
Montréal (Québec) • Canada H2Y 2C5
T. + 1 514 849-4262 • Fax + 1 514 849-2822
www.sie-isw.org • info@sie-isw.org