MES CAHIERS DE TERRAIN

Crédit photo: Social-watch-Benin

Au-delà de la décentralisation : Les clés de la participation citoyenne pour une gouvernance durable de l'eau et de l'assainissement au Bénin

Johnny Abègnon CODO
*Socio-anthropologue – Expert WASH et **en** développement local durable*

Président de l'ONG Urgences Développement

Juillet 2024

0. RESUME

La politique de décentralisation adoptée par le Bénin depuis 1999 et devenue effective par les élections communales et l'installation des maires en 2003 lui concède les compétences dans plusieurs secteurs clés du développement tel que l'eau potable et l'assainissement de base. Pour la réussite de ce processus de gouvernance locale et l'accès durable par la population à ces services, il faut nécessairement l'adhésion de tous les citoyens aux projets et programmes mis en œuvre par le pouvoir central et les entités territoriales décentralisées. Depuis lors, de nombreuses actions de promotion de la participation citoyenne fut entreprise avec l'appui des partenaires au développement et vise à responsabiliser davantage les citoyens comme acteurs de leur développement. Les avancées notables observées sont les instruments juridiques, le cadre institutionnel, la multiplication des espaces de dialogue dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, de même que les nombreuses actions de veille citoyenne et de contrôle citoyen de l'action publique dans le secteur par les organisations de la société civile (OSC) au niveau communal que local. Il est opportun de se demander quelle est l'influence de la participation citoyenne sur la gouvernance locale des services et quelles sont les évolutions et acquis favorables à la mise en place de services durables. L'objectif de ce cahier de terrain est de documenter les savoirs capitalisés au Bénin en matière de participation citoyenne dans la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement. Cette problématique est devenue de plus en plus un moteur de développement des entités de base. Et comme méthodologie, nous avons recouru à la recherche documentaire couplée de quelques entretiens avec les personnes ressources de la société civile ou des gouvernants du secteur de l'eau potable et de l'assainissement de base. Les résultats ont permis de constater que des avancées notables sont réalisées en matière de participation citoyenne, mais cette dernière demeure toujours le chaînon manquant pour un réel développement du secteur. En effet, la méconnaissance des mécanismes de participation citoyenne et de redevabilité, qui mènent à l'absence d'une culture de la participation citoyenne reste encore un chantier non négligeable pour l'atteinte de l'ODD 6. Cependant, ce processus de la participation décisionnelle du citoyen aux politiques publiques, connait des difficultés liées au bon fonctionnement des mécanismes de participation citoyenne et de redevabilité.

Mots-clefs :
Eau et Assainissement, participation citoyenne, décentralisation, gouvernance.

I. SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACEP	Association des Consommateurs d'Eau Potable
AMCOW	Conseil des Ministres Africains en Charge de l'Eau
ANE	Acteurs Non Etatiques
ATPC	Assainissement Total Piloté par la Communauté
CAT	Code de l'Administration Territoriale
CCC	COMMUNICATION POUR UN Changement de Comportement
CPC	Cellules de Participation Citoyenne
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
FDAL	Fin de Défécation à l'air Libre
GI-MONO	Groupement Intercommunal du MONO
GRAIND	Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de Développement
INStaD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
LNOB	Leave No One Behind
OCB	Organisation Communautaire de Base
OSC	Organisation de la Société Civile
ODD	Objectifs de Développement Durable
OSC	Organisation de la Société Civile
PAG	Plan d'Actions du Gouvernement
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PDDC	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PAPHyR	Programme d'amélioration de l'accès à l'Assainissement et des Pratiques d'Hygiène en milieu Rural
PCEau	Plan Communal Eau
PDC	Plan de Développement Communal
PHAC	Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal
PNE	Politique nationale de l'Eau
PNHA	Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement
SNPHAB	Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

2. PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE COMMUNALE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT EN MILIEU RURAL AU NIVEAU DES TERRITOIRES COMMUNAUX AU BENIN

La notion participation citoyenne : un concept au contenu ambigu

De plus en plus, les collectivités et acteurs publics souhaitent impliquer leurs habitants dans les projets de territoires. Ils répondent ainsi à une injonction croissante à l'association de la population à la réflexion et à la prise de décision.
La notion de participation imprègne les principes et les finalités de l'approche basée sur les droits humains et constitue un levier d'action de la gouvernance démocratique. Elle fait référence aux processus d'implication des populations conscientes de leurs droits et devoirs dans les projets de développement et les politiques publiques[1](le Gret 2019). La participation des citoyens à leur gouvernement est considérée comme la pierre angulaire de la démocratie. L'échelle de participation de Sherry Arnstein 1969) a défini huit niveaux graduels de participation que sont : la manipulation, la thérapie, l'information, la consultation, l'apaisement, le partenariat, la délégation et enfin le contrôle citoyen qui représentent le plein pouvoir et la forme la plus aboutie de la participation citoyenne. Au-delà des confrontations artificielles résultant d'une forme d'injonction participative des pouvoirs publics que l'on observe (Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau 2011), la participation citoyenne appelle à réelles innovations pour organiser la codécision dans la définition des orientations stratégiques des politiques et à l'allocation des ressources afin de contribuer à améliorer les politiques sociales et à déclencher des dynamiques d'émancipation des personnes. Alors sont les mécanismes mises en place au niveau communal pour l'implication des populations à la mise en œuvre des politiques d'eau et d'assainissement au Bénin. Des mécanismes d'implication des populations, détenteurs de droits existent mais peu connus aussi bien par ces derniers que par les gouvernants, porteurs de responsabilités.

Cadre normatif et institutionnel de prise en compte de la participation citoyenne dans la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement au Bénin

L'environnement normatif et institutionnel mis en place au Bénin en matière de participation citoyenne repose sur un cadre juridique international et régional dont les plus significatifs sont : la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) consacrant la liberté d'association en son article 10, l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 entre les pays ACP et l'Union Européenne qui encourage la participation des Acteurs Non Etatiques (ANE) à tous les niveaux du processus de développement, la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), le Programme d'Action d'Accra (2008), les principes d'Istanbul (2010), l'Accord de Partenariat de Busan (2011), le consensus de Siem Reap (Cambodge, 2011), la déclaration de Bamako de Novembre 2000 en son point 15 « *Favoriser la participation des*

[1] Editions du Gret, La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes?Journées d'échanges ContrEauverses, 23 février 2018.

citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie » et « les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion » de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Niamey, mai 2017). Cet environnement juridique prône la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie. L'implication effective des citoyens à la gestion des affaires publiques notamment l'eau et l'assainissement a débuté au niveau des communes par la création et l'animation des cadres de concertation ont débuté timidement vers les années 2010 et la mise en place des Associations de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) sous l'impulsion des partenaires au développement. Ces outils de dialogue concertation en amont et en aval des projets constitue donc une des modalités importantes de la participation citoyenne devenue un enjeu stratégique pour l'accès équitable et l'amélioration des services aux populations tels que l'eau et l'assainissement. Pour preuve, la cible de moyens 6.b de l'ODD 6 (Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement), rappelle l'importance de la prise en compte de la participation des citoyens comme moyen d'action pour obtenir un changement durable dans le secteur. La loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin du 21 octobre 2010 a clairement défini (articles 9 à 61) les rôles et responsabilités des élus communaux en matière d'eau et d'assainissement mais aucune mention n'est faite du mécanisme d'implication des populations ou de la nécessité de la création d'espace de dialogue et de concertation sur les questions d'eau et d'assainissement. Néanmoins la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin rappelle l'importance de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. A cet effet, elle prévoit en ses article 24 (La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales), 540 (Tout citoyen d'une commune peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés) et 548 (Le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé auprès de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale où il est tenu à la disposition du public), les conditions de participation du citoyen au conseil communal et définit les couloirs d'interpellation des autorités communales.

Ainsi, la participation citoyenne, inscrit dans le CAT, est un critère essentiel à l'effectivité des droits à l'eau et à l'assainissement et qui prendra plus d'importance avec l'avènement des ODD, notamment à travers le principe « Ne laisser personne de côté » (LNOB) et la cible de moyen de l'ODD 6.b des ODD, qui constituent donc les principaux repères pour l'implication des populations ou des groupes organisés de la société civile au niveau communal. Les actions conjuguées de l'état béninois et des partenaires au développement en passant par la société civile du secteur dans ce contexte ne permettent donc pas d'améliorer l'implication de la population qui revêt toujours un contenu flou et des mécanismes et impacts difficilement mesurables. Cette réalité a donc un impact certains sur les taux d'accès aux services d'eau et d'assainissement aux Bénin, malgré les bonds qualitatifs observés dans le sous-secteur de l'eau potable avec un point global d'accès des populations à l'eau potable estimé à 72% dont 76,7%

en milieu rural2 en 2023 grâce à l'ambitieuse réforme entreprise par le gouvernement du Bénin depuis 2016 pour l'eau potable à travers le PAG volet rural. Les défis restent énormes et concernent pour l'eau potable l'amélioration de la qualité et de la continuité du service et pour l'assainissement un similaire de plan Marshall pour relever le profil institutionnel du sous-secteur, en passant par la relecture de la politique nationale de l'hygiène et de l'assainissement dont le contenu ne cadre pas totalement avec le contexte socio-économique et les engagements internationaux actuels du Bénin, ce document de politique étant élaboré avant l'avènement des ODD et des directives africaines des politiques d'assainissement (IPAR, 2021).

Les documents de stratégies en vigueur, que ce soit pour l'eau (SNAEP-MR et PNE) et l'assainissement (SNPHAB et PNHA) aborde la question de la participation citoyenne mais n'en définisse pas les modalités de mise en œuvre et de participation effective des populations. Il en résulte que la participation des populations telle que décrite dans le cadre des bilans de différents projets/programmes dans le secteur ne serait pas en adéquation avec l'impact et les taux d'accès aux ouvrages d'eau potable et d'assainissement observés. Il faudra donc revoir les pratiques actuelles en termes d'implication et de collaboration avec les communautés sur la manière dont les besoins et les responsabilités des individus, des ménages et des groupes sont pris en compte dans les différentes politiques, programmes et projets, identifier les facteurs favorisant un engagement réussi avec les communautés et accroître l'apprentissage pour une meilleure prise en compte du genre, de l'inclusion et de la perspective intra-ménage.

3. APPROCHES INTERVENTIONS/ ACTIONS ENTREPRISES/

Les communes du Bénin, par le biais des partenaires, ont développé au fil des années des approches et actions pour permettre aux citoyens de contribuer à la gestion des affaires publiques notamment en matière de gouvernance des services d'eau et d'assainissement (approches de cogestion). Ces approches se traduisent par la promotion des espaces de dialogue et de concertation ; l'organisation des audiences publiques de reddition de comptes ; les interpellations citoyennes dans le secteur de l'eau potable (Emissions radio interactives, Causeries-débats et animations des plateformes des OSC), les cadres de concertation communaux, la mobilisation citoyenne dans le cadre de la mise en œuvre des projets d'appui à la Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (SNPHAB).

Encadré 1

Les citoyens ne sont pas suffisamment impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils de planification au niveau local. Le Plan national de développement sanitaire (PNDS) 2018-2022 du Bénin met l'accent sur la nécessité de prioriser la participation communautaire. Les communes ont bénéficié de l'accompagnement de l'Etat et des PTF pour intégrer les ODD dont celui en lien avec l'eau et l'assainissement dans leurs documents de planification (PDC et PAI). Le processus d'arrimage des documents stratégiques aux ODD a amené le gouvernement à opter pour un processus participatif et d'accompagnement. De l'élaboration au Suivi-évaluation, l'Etat a organisé de nombreuses consultations réunissant l'ensemble des forces vives de la nation, cependant de récents résultats de l'Afrobarometer permettent de réaliser qu'au Bénin la participation communautaire a connu un recul ces dernières années et est moins pratiquée par les femmes que les hommes.

Justin NANSI

La promotion des espaces de dialogue et de concertation sur l'eau et l'assainissement :

3.1.1- Les espaces de dialogue et de concertation

Dans les communes, les espaces formels de dialogue et de concertation observés au niveau des communes sont en général les cadres de concertation Eau et Assainissement expérimenté au lendemain de la décentralisation, les Cellules de participation citoyenne (CPC) initiées par les réseaux Alcrer et Social Watch Bénin et enfin les cadres intégrateurs initiés pour fédérer tous les cadres de concertations au niveau d'un seul cadre. Ce cadre comprend des groupes thématiques correspondant aux principaux secteurs de développement au niveau communal tel que le groupe thématique Eau et Assainissement. Ces cadres promus par le GIZ et l'ONG GRAIND à travers le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) et le projet RéFORME ainsi que les actions de l'ONG GRAIND ont permis de fédérer les cadres existants en un seul cadre de dialogue unique et coordonner l'intervention des acteurs membres du cadre dans les processus d'élaboration et de mise de mise en œuvre des politiques et plans d'actions au niveau local.

Voir ci-dessous le processus du DOB et les étapes d'intervention du cadre intégrateur

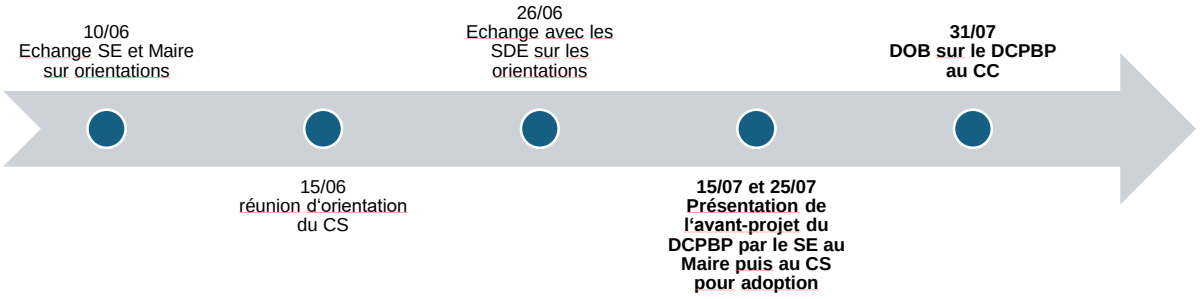

Figure 1 : Rôles et responsabilité du cadre intégrateur dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du DCPBP

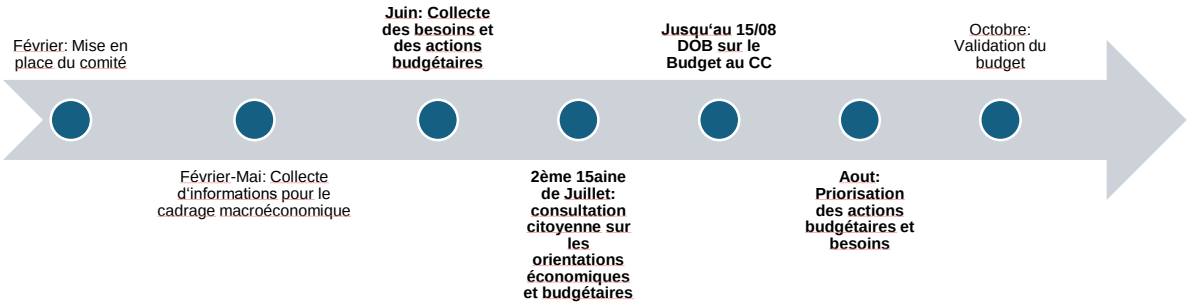

Figure 2 : Rôles et responsabilité du cadre intégrateur dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAI et budget (calendrier similaire à 1-2 semaines près)

A côté des cadres de dialogue, d'autres espaces de dialogue citoyen pour l'eau et l'assainissement existent au niveau des communes. On peut citer les pools thématiques communaux eau et assainissement (pool 4) mis en place sous l'impulsion de la maison de la société civile (MdSC) à l'issue des réformes structurelles qu'elle a entreprise en 2018. Les organisations de la société civile qui animent ces pools thématiques sont constituées des ONG et associations locales et des organisations locales de veille citoyenne mise en place avec l'appui des partenaires au développement que sont les **Associations de consommateurs d'Eau Potable (ACEP) et les Cellules de participation Citoyenne (CPC)** qui jouent un rôle important en matière de participation citoyenne dans les communes du Bénin. Elles sont les premières institutions locales à faire le contrôle citoyen de l'action publique depuis le village ou quartier de ville au niveau commune.

En effet de 2012 à 2020, avec le soutien du Programme de participation citoyenne aux politiques au Bénin (PartiCiP I & II, soutenu par l'Ambassade Royale des Pays-Bas) et du Programme Redevabilité (Coopération Suisse), le mécanisme des Cellules de participation citoyenne (CPC) s'est étendu dans les 77 communes du Bénin et s'est imposé comme le premier mécanisme de veille citoyenne reconnu et sollicité par les communes. Grâce à ce mécanisme, ALCRER et SOCIAL WATCH ont fortement contribué à la fourniture des services sociaux de base tel que l'eau et l'assainissement. Elles ont également contribué au renforcement de l'exercice de la démocratie à la base en développant des outils de gestion participative de la cité (l'audience publique de reddition de comptes, le budget participatif, l'évaluation citoyenne ou communautaire des politiques publiques locales, etc.).

Les principaux défis et facteurs de pérennisation de ces associations nées sous l'impulsion des partenaires, à travers des projets et programmes de développement, sont leur fonctionnement et leur autonomie financière et organisationnelle, ce qui pose la question de la pertinence de la démarche de création de ces entités qui sont nées en globalement dans des contextes de projet. En effet, sans un réel encrage institutionnel, la dynamique impulsée lors de la mise en œuvre des projets s'arrête. Il conviendra donc d'améliorer les facteurs de pérennisation pour rendre ces entités viables.

Pour ce qui concerne les cadres de concertation multi-acteurs sur l'eau et l'assainissement, leur utilité n'est plus à démontrer dans la gouvernance des services d'eau et d'assainissement au regard des forces de propositions qu'ils constituent pour les mairies. Ces cadres qui devaient garantir la participation décisionnelle aux politiques locales en matière d'eau et d'assainissement ne fonctionnent souvent plus après l'arrêt des projets des partenaires qui ont concouru à leur création ou à leur fonctionnement. Avec l'avènement de la réforme du secteur de l'eau initiée par le gouvernement depuis 2016, ces cadres ont définitivement arrêté de fonctionner du fait de la délégation conférée à l'ANAEP-MR en matière de planification, de réalisation et de gestion des infrastructures d'eau potable en milieu rural. Même si cette raison ne peut donc à elle seule justifier cette léthargie qui subsistait depuis leur création. Il faut noter que les réformes opérées dans le secteur de l'eau depuis 2016 n'ont pas favorisé l'implication réelle des citoyens à la mise en œuvre des politiques. Elle a plutôt enlevé à ces dernières les

rares occasions de concertations et co-construction formelles érigées au niveau des communes notamment celles rurales grâce à l'appui des partenaires. L'autre conséquence est la non prise en compte des questions d'eau potable dans les débats d'orientation budgétaires étant entendu que les communes ont délégué cette compétence à l'ANAEP-MR.

3.1.2- L'organisation des audiences publiques de reddition de comptes et les interpellations citoyennes dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

Dans le cadre de la mise en œuvre des projets/programmes, les OSC prévoient souvent dans leurs budgets, l'appui pour la formation, l'accompagnement et le financement des audiences publiques de reddition de compte. Même après le retrait des partenaires, ces instances de dialogue OSC/pouvoirs publics se poursuivent et ce, grâce aux dispositions de l'Etat qui systématisent la réalisation des audiences publiques de reddition de compte dans les communes à travers la charte nationale de reddition de compte dont l'élaboration a connu l'adhésion de tous les acteurs de la société civile. Si on considère que beaucoup de succès ont été obtenu dans l'organisation des redditions de comptes au niveau des communes, il faut faire remarquer que le défaut d'une bonne planification en amont avec des indicateurs de progrès ne permet pas une offre sincère de reddition de compte par l'autorité communale qui ne fait que présenter un chapelet des actions réalisées sans pouvoir en justifier les progrès ou l'impact sur les populations. Le défi sera donc d'améliorer le cadre réglementaire de mise en œuvre des redditions de compte tout en poursuivant le renforcement de capacités des OSC pour la demande de compte par la société civile et donc de systématiser cet exercice de dialogue au domaine de l'eau et de l'assainissement tout en mettant en place un dispositif communal pour l'appréciation du niveau de satisfaction des populations

3.1.3- Les plaidoyers et lobbyings des acteurs de la société civile organisés au niveau national

Plusieurs acteurs de la société civile sont organisés en réseaux. Les acteurs de la société civile mènent des actions au niveau national comme au niveau communal dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. On peut citer le Cadre de Concertation des Acteurs non Etatiques pour l'Eau et l'Assainissement (CANEA), le réseau Social Watch Bénin, le réseau Alcrer. En termes d'actions concrètes mises en œuvre par ces acteurs et impactes dans le secteur, on a l'élaboration des revues alternatives citoyennes, la participation aux revues sectorielles annuelles Eau et Assainissement et la mise en place des plateformes digitales d'alertes citoyennes et de gestion des plaintes dans le but d'impliquer les citoyens dans la gouvernance des services Eau et Assainissement. La plateforme Commune 229 est un exemple réussi d'utilisation des TIC pour accroitre la participation citoyenne sur les thématiques du développement local dont l'eau et l'assainissement. A cela nous pouvons ajouter les actions de plaidoyers et d'interpellation des autorités publiques et acteurs institutionnels sur des problématiques clées pouvant impacter la politique du secteur telles que la

constitutionnalisation des droits à l'eau et à l'assainissement, la relecture des politiques, stratégies et lois et surtout le financement du secteur.

3.1.4- Les médias : véritables acteurs du changement

Les médias existants dans l'espace communal sont diversifiés et jouent un rôle déterminant et de plus en plus grandissant pour la participation des citoyens au processus décisionnel des politiques publiques au niveau local. On peut citer principalement :

- **les radios communautaires** qui disposent d'une instance faîtière au niveau national dénommée **FeRCAB** (Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin) qui coordonnent les interventions de trente-neuf (39) radios communautaires réparties sur toute l'étendue du territoire les interventions au niveau des communes,
- **les applications numériques** qui répondent à un besoin de plus en plus grandissant des citoyens interconnectés via les plateformes des réseaux sociaux qui constituent aujourd'hui un baromètre des intentions populaires,
- **les crieurs publics et les moyens traditionnels de transmission des messages.** Ces médias sont donc un vecteur important qui permet aux acteurs sociaux d'être informés, consultés et impliqués dans l'élaboration des politiques publiques d'eau et d'assainissement. En plus d'assurer la diffusion de l'information des autorités communales vers les citoyens, les médias abordent des questions qui concernent des groupes, des intérêts sociaux, et rendent possible l'expression des attentes des citoyens. Ils font donc fonction de messager entre les porteurs de responsabilités et les détenteurs de droits. Vu dans cette posture, ces médias offrent des possibilités d'interpellation des autorités publiques et permettent aussi à ces autorités locales de donner suite aux préoccupations des populations.

Les opportunités offertes par ces radios sur les questions d'eau et d'assainissement sont :

- Les émissions interactives de redevabilité
- Les grognes matinales
- Les redditions de compte par la radio
- Les émissions spécifiques animées par les maires ou les chefs d'arrondissement
- Les communiqués de presse
- Les conférences de presse
- Les couvertures médiatiques.

D'importantes actions mise en œuvre par l'Association Nationale des Communales du Bénin (ANCB) ont permis de mettre le numérique au service de la participation citoyenne au niveau communal, quatre applications numériques ont été développé grâce au projet de promotion de la Civic-Tech pour une démocratie locale participative (CiTé bj). Au nombre de celles-ci, figurent l'application du Suivi du Plan Annuel d'Investissement Communal (SPAIC) qui permet aux citoyens de suivre grâce à leur smartphone, l'exécution du Plan Annuel d'Investissement de leur commune et l'application (GoLocal) dont l'objectif est d'offrir aux populations, la possibilité de géo localiser différents problèmes dans leur localité et de les signaler aux autorités communales toujours via leur téléphone portable. Deux applications

révolutionnaires qui devraient booster l'interaction entre les citoyens et leurs administrations communales pour peu qu'elles tiennent effectivement compte des réalités locales.

Des postes de chargé de mission numérique ont été créé dans le cadre de l'initiative cité.bj afin d'accompagner durablement le processus à la fin du projet.

Il reste donc à mettre en place les dispositifs pour mesurer l'utilisation de ses plateformes numériques et son impact réel sur la participation du citoyen à la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement.

3.1.5- Mobilisation sociale dans le cadre des projets ATPC sur l'assainissement et des CCC sur l'eau

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNPHAB (2018), des agences et projets/programmes comme l'UNICEF, OmiDelta, PROTOS et le MCDI (PAPHyR), Helvetas, etc, ont exécuté des projets/programmes avec l'approche ATPC comme porte d'entrée pour l'amélioration des conditions de vie des populations en matière d'hygiène et d'assainissement. Des résultats ont été obtenus dans tout le Bénin avec un nombre remarquable de localités qui ont atteint rapidement le statut de Fin de la Défécation à l'Air Libre comme c'est le cas pour le programme PAPHyR qui en l'espace de quatre ans à pu totaliser près de 5547 localités ayant atteint le statut FDAL (voir figure ci-après).

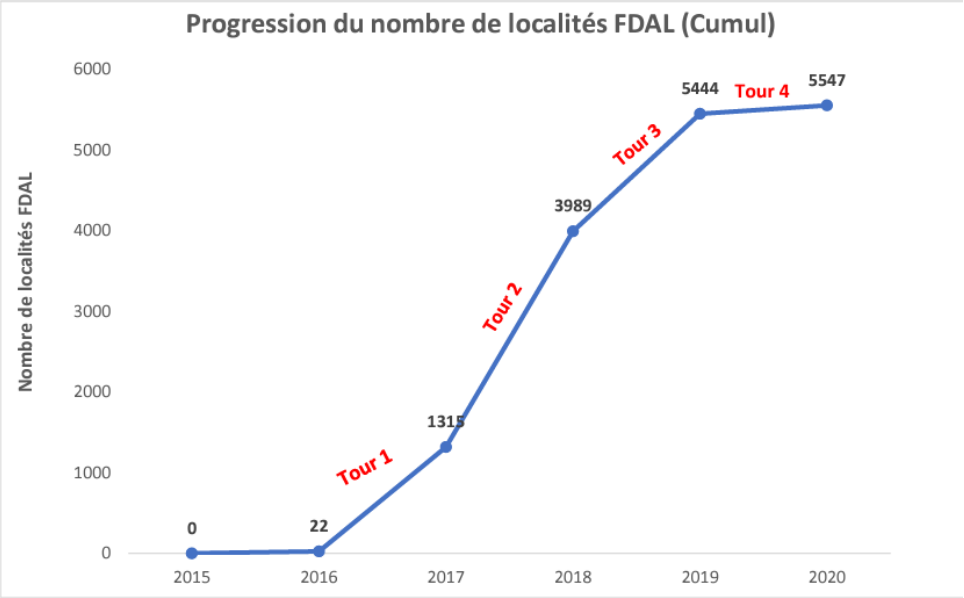

Figure 3 : Progression et nombre de localités FDAL obtenu par le PAPHyR en 5 ans
Source : Le sursaut vital : rapport de capitalisation du PAPHyR, 2020)

Ces résultats élogieux témoignent de l'acceptabilité des populations Mais tous ces efforts consentis pour accompagner les communautés vers la FDAL ne reflètent les résultats qui s'affichent. En effet moins de 4% de la population béninoise a accès à un assainissement géré en toute sécurité (JMP 2022) avec une croissance démographique annuelle de 2,7% pour 13 millions d'habitants en 2023 (INStaD) et un taux d'urbanisation de l'ordre de 50,1% en 2023 (Atlas mondial de données). Le Bénin de ce fait affiche toutes les tares liées à l'accès aux services sociaux de base en Afrique sub-saharienne tels que l'assainissement et l'eau.

Ceci pose le problème de la durabilité des acquis qui requiert une responsabilité et un engagement effectif des populations au choix et à la mise en œuvre effective des politiques d'assainissement. Le retour à la DAL ou les difficultés de maintien du statut FDAL, le nombre de latrines inutilisées ou mal entretenues, qu'elles soient publiques ou privées aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, suscitent bien des interrogations sur l'efficacité des approches et actions déployées pour atteindre l'ODD 6 à l'échéance 2030.

Malgré les résultats obtenus en termes de régression du taux de défécation à l'aire libre, la faible participation communautaire relevée par les résultats de l'Afrobarometer est justifiable par le fait que les projets ATPC restent toujours cantonnés dans une logique projet, ne sont pas conduit par les communes et donc ne sont pas réellement pilotée par la communauté. Il faudra alors pour les prochaines phases laisser les communes conduire le processus de bout en bout et en tirer les leçons.

4. LES RESULTATS ATTEINTS / PROGRES ENREGISTRES

En ce qui concerne la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement au Bénin, des résultats et progrès ont été enregistrés. On peut citer ces résultats/progrès en termes de :

- *Capacité technique et financière des communes à mettre en place services adaptés aux besoins des populations*

Les communes, précédemment appuyées par les PTFs et le gouvernement central pour la mise en place des services d'eau et d'assainissement, mais avec la réforme dans le secteur de l'eau engagée par le gouvernement dans le but d'atteindre la couverture universelle d'ici 2030, une délégation de pouvoir a été signé entre les communes rurales et l'ANAEP-MR donnant à cette dernière, les responsabilités en termes de planification, de réalisation et gestion des infrastructures d'eau potable conférées le code de l'administration territoriale entré en vigueur en 2021. Cette pause observée dans l'exercice de la maitrise d'ouvrage soulève quelques inquiétudes de la part des acteurs du secteur tels que la société civile et le secteur privé. Une pétition lancée Pétition pour l'amélioration de la qualité du service en matière d'accès à l'eau potable au Bénin, relève cinq domaines objets de disfonctionnement du fait de la réforme. On a le domaine de la transparence et redevabilité marquée par une réduction de la transparence budgétaire et une faible redevabilité, le domaine du partage des résultats et planification qui dénonce le manque de partage des résultats enregistrés et la planification des réalisations de l'ANAEP-MR, la gestion des plaintes et résolution des dysfonctionnement qui souffre de l'absence de mécanisme efficace de gestion des plaintes, de la collaboration entre l'ANAEP-MR les communes et les ACEP qui évoque des mécanismes de remontée d'information peu efficaces et le manque de communication régulière avec les populations pour résoudre les problèmes rencontrés,

enfin l'implication des services déconcentrés comme relais dans la gestion du sous-secteur de l'eau potable au niveau des départements.

Pour ce qui concerne le sous-secteur de l'assainissement, le programme Omidelta guichet commune a spécifiquement permis le recrutement par les communes bénéficiaires des policiers sanitaires et des agents d'intermédiation sociales pour palier à cette insuffisance et accompagner les communes dans la mobilisation citoyenne pour la construction des toilettes et le suivi des ouvrages d'eau potable.

- *Approche de mobilisation sociale (projet ATPC) adaptée au contexte sociologique des communautés*

Les acteurs intervenant dans le secteur de l'assainissement fournissent des efforts d'adaptation des approches aux contextes sociologiques des populations. Pour la mise en œuvre de l'ATPC par exemple, ces acteurs s'appuient sur la mise en place et la responsabilisation d'association des promoteurs de l'hygiène et de l'assainissement ainsi que l'instauration d'un marketing de l'assainissement basé sur le modèle communautaire dans certains cas.

Ceci permet de renforcer le soutien du public à la réalisation des objectifs et donc la pérennisation des acquis des projets ATPC au niveau local. Les citoyens développent l'autosensibilisation sur l'importance des latrines et les conséquences de la DAL.

A cet effet, l'évolution de l'état de la demande en ouvrage d'eau et d'assainissement est un indicateur de l'adhésion des populations aux projets et programmes du gouvernement et des communes.

- *Volonté politique au dialogue et à la concertation*

De plus en plus les autorités communales organisent des séances de reddition de compte dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Sur cette base, avec l'appui de partenaires, les organisations de la société civile font un suivi de la mise en œuvre des engagements pris au cours de ces séances, et organisent la société civile locale pour une meilleure demande de compte. Depuis 2016, le Bénin dispose d'une Charte nationale de reddition de comptes au niveau des collectivités locales, qui vient rendre obligatoire l'exercice de la reddition de compte. Néanmoins la délégation de la maîtrise d'ouvrage dans le sous-secteur de l'eau restreint cette possibilité car la responsabilité en matière de planification, de réalisation et de gestion des infrastructures d'eau potable est entièrement confiée à l'ANAEP-MR qui en assure désormais les compétences en lieu et place des communes rurales

- *En termes de Capacité de payer des populations par rapport au coût du service et des ouvrages aux normes*

La participation financière est un aspect souvent oublié dans les mécanismes légaux et informels de la participation citoyenne. Dans sa réflexion, R. KAKESA (2023) estime

que la participation citoyenne c'est payer ses impôts et taxes, contribuer financièrement ou physiquement à la réalisation des projets de développement dans les entités locales. Il serait difficile de concevoir que les citoyens participent aux cadres de concertations, aux espaces de dialogue et interpellation citoyenne mise en œuvre dans les entités locales et que ces mêmes citoyens refusent de payer leurs taxes et impôts pour soutenir la réalisation des projets de développement. Les contributions des ménages représenteraient plus de la moitié de l'ensemble des dépenses du secteur Eau et Assainissement grâce aux tarifs et aux investissements des ménages dans les infrastructures. Cependant les ressources financières au niveau ménage sont très limitées pour investir dans des ouvrages au normes surtout en milieu rural. Dans le cadre de la réforme du sous-secteur de l'eau potable, le gouvernement a opté pour un tarif unique de 598 francs CFA toutes taxes comprises en milieu rural aussi bien aux bornes fontaines qu'aux branchements particuliers et un prix de 15 francs CFA la bassine de 25 litres sur toute l'étendue du territoire national. Ce tarif de péréquation vient réduire le sentiment d'injustice en matière d'accessibilité financière à l'eau et constitue une grande avancée dans l'harmonisation du prix de l'eau en milieu rural à côté des prix pratiqués en milieu urbain par la SONEB (198 F par mètre cube pour la tranche sociale exonérée de la TVA). Pour l'assainissement, une étude sur l'état du secteur de l'assainissement et analyse des lacunes réalisées au Bénin par le GFA/WSSCC en mars 2010 révèle que les latrines à dalle SanPlat coûtent en moyenne à 75 dollars soit 37500 F CFA Cependant, les ménages les plus aisés des agglomérations urbaines qui prennent l'option de latrines à fosse humide étanche doivent débourser environ 274 dollars (GSF, WSSCC, 2010), soit 137 000 F CFA. Ces coûts de réalisation quoique bas restent néanmoins prohibitifs pour certaines couches de la population

- *En termes de Citoyenneté responsable dans le secteur de l'eau et de l'assainissement*

Les associations de consommateurs d'eau potable (ACEP) mises en place dans certaines communes visent à garantir aux communautés leurs droits d'accès à l'eau potable en tant que consommateurs et à développer les capacités de ses membres en matière de gestion et de défense des consommateurs. Ils ont aussi pour rôle d'inciter les consommateurs à assumer leurs devoirs : le respect des règles d'usage, le paiement du service de l'eau, la participation aux séances de reddition de compte, l'interpellation du maître d'ouvrage en cas de défaillance ou de dysfonctionnement. Dans certains cas, des émissions radiophoniques sont réalisées pour rappeler aux autorités locales leurs obligations de maîtres d'ouvrages. Les citoyens connaissent de plus en plus leurs droits et devoirs à l'eau.

4. LES LEÇONS APPRISES

Sept principales leçons apprises se dégagent en matière d'implication des citoyens dans la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement :

- **L1** : L'organisation des activités de plaidoyer par les ONG pour l'intégration et/ou la formalisation de la présence des OSC dans les instances de prise de décisions a créé un déclic et suscite une émulation positive dans les communes en termes d'implication des citoyens
- **L2** : l'intensification du contrôle de matérialité par les OSC locales est une expérience qui améliore la réalisation des investissements publics communaux. Il se développe entre la société civile locale et les autorités communales une collaboration basée sur le suivi citoyen de l'exécution des marchés publics.
- **L3** : La mobilisation nationale autour de l'actualisation du manuel de procédures de reddition des comptes publics et du rattrapage des comptes de gestion en retard témoigne que l'expérience de la contribution de la société civile dans la reddition des comptes est solidement en marche.
- **L4** : Le dialogue public-privé bien structuré au niveau local est une nécessité pour accroitre les investissements communaux dans le sous-secteur de l'hygiène et de l'assainissement ;
- **L5** : La coopération intercommunale pourrait être un atout considérable pour le renforcement de la participation citoyenne ;
- **L6** : La mobilisation citoyenne et la durabilité des interventions pour tout Programme d'ATPC repose sur 4 piliers à savoir : comportemental, infrastructurel, économique et environnemental (Voir figure 4 ci-dessous sur les leçons apprises sur les conditions de durabilité du programme PAPHyR).

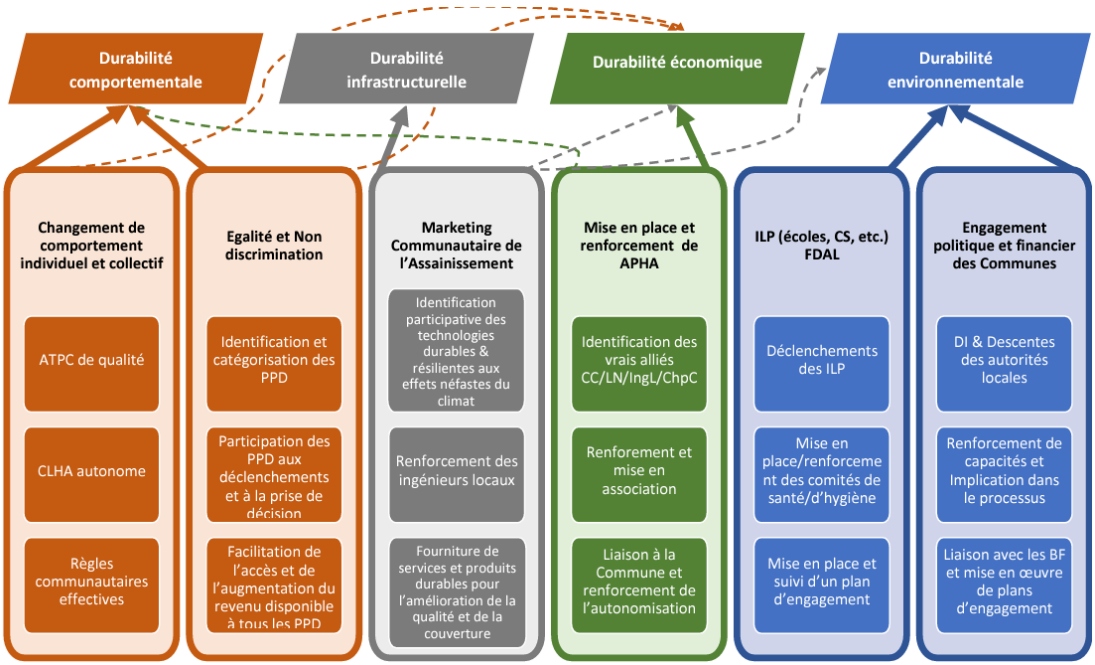

Figure 4 : Leçons apprises : conditions de durabilité
Source : Rapport de capitalisation du Programme PAPHyR 2020

- **L7** : Pour l'amélioration de la participation citoyenne à la gouvernance communale de l'assainissement, quatre leviers d'actions sont proposés et tournent autour de la redynamisation des espaces de dialogue, l'expérimentation du budget participatif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, d'une meilleure utilisation des médias locaux et canaux traditionnels de communication et enfin de la multiplication des expériences d'intercommunalité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (voir figure 5 ci-après)

Figure 5 : Quatre leviers d'actions pour améliorer la participation citoyenne à la gouvernance communale des services d'eau et d'assainissement
Source : *CODO J., 2023, Analyse de la participation citoyenne à la gouvernance communale de l'assainissement liquide, Mémoire de mastère spécialisé en Assainissement Non Collectif, 2IE, 84p.*

5. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Les défis de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement en ce qui concerne le niveau de participation citoyenne et notamment celle des femmes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales de l'assainissement sont préoccupants. Malgré les espaces de dialogue et de concertation promus, les séances de reddition de compte organisés, la mobilisation communautaire dans le cadre de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement, les efforts demeurent insuffisants. En effet, malgré les résultats élogieux obtenus par rapport en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement d'une part et en terme d'organisation de la concertation pour l'eau et l'assainissement, le retour à la DAL est effectif et la précarité des acquis pose la question de l'adhésion réelle des populations à cette approche et impose de revisiter les démarches et approches de mobilisation sociale préconisées par l'ATPC et notamment la pertinence des leviers tels que la suscitation de la honte sur lequel elle s'appuie. A cet effet, un bilan national de la mise en œuvre de l'approche ATPC depuis 2014 à nos jours s'impose.

BIBLIOGRAPHIE

- *Cadre de concertation des acteurs non étatiques pour l'eau et l'assainissement, (2020), Contributions des Organisations de la Société Civile au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement en 2019, Rapport OSC 2019, Cotonou (Bénin). 54p.*
- *Changement Social Bénin (2020), Revue alternative Eau, Cotonou (Bénin), 37p.*
- *CODO J. (2023), Analyse sur la participation citoyenne à la gouvernance communale de l'assainissement liquide : cas de la commune de Toffo, mémoire de mastère spécialisé en assainissement non collectif, 2IE, 84p.*
- *IPAR (2021), Evaluation des politiques d'assainissement au regard des principes des ASPG : cas du Bénin, West african Sanitation Policy & Activators (WASPA)*
- *Institut de la francophonie pour le développement durable, 2022, l'état de la participation citoyenne pour le développement durable, (Sous la direction de E. L. Ngo SAMNICK). IFDD, Québec, Canada, 92p*
- *Kakesa, R. (2023). Les communes Urbaines à l'épreuve de la gouvernance des finances publiques locales : leurs natures et finalités. L'Harmattan, Congo-Brazzaville.*
- *Le Gret (2019), La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ? Journée d'échanges ContrEauverses, 23 février 2018, Editions du Gret, France.*
- *PAPHyR (2020), Le sursaut vital : Capitalisation du Programme d'Amélioration des Pratiques d'Hygiène et d'assainissement en milieu rural au Bénin (PAPHyR) 2015-2020,*
- https://www.mdscbenin.org/tiamelioration-de-la-gouvernance-de-lacces-a-leducation-*au-benin/*