



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES

ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE "ESPACE, CULTURE ET  
DEVELOPPEMENT"

MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ETUDES  
APPROFONDIES DE SOCIOLOGIE-ANTHROPOLOGIE

Option : Sociologie du Développement

SUJET

DECENTRALISATION ET TRANSFERT DE COMPETENCES ET  
DE RESSOURCES DANS LE SECTEUR DE L'EAU POTABLE EN  
MILIEU RURAL AU BENIN : CAS DE LA COMMUNE DE QUINHI

Présenté par :

Jérôme K. OROUNLA

Sous la direction du :

Professeur Albert TINGBE AZALOU  
Enseignant Chercheur/FLASH-UAC

Membres du jury :

Président : Prof. Euloge AGBOSSOU  
Rapporteur : Prof. Albert TINGBE AZALOU  
Examinatrice : Dr. Sidonie Clarisse HEDIBLE

*Soutenu le 14 décembre 2012*

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SOMMAIRE</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>DEDICACE</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>REMERCIEMENTS</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>LISTES DES TABLEAUX</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>RESUME</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>PREMIERE PARTIE : ETAT DE LA QUESTION, PROBLEMATIQUE ET APPROCHE<br/>METHODOLOGIQUE</b> .....                           | <b>12</b> |
| <b>CHAPITRE I : ETAT DE LA QUESTION ET CADRE THEORIQUE</b> .....   | <b>13</b> |
| <b>CHAPITRE II : PROBLEMATIQUE ET CADRE CONCEPTUEL</b> .....   | <b>26</b> |
| <b>CHAPITRE III : CADRE DE L’ETUDE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE</b> .....  | <b>36</b> |
| <b>DEUXIEME PARTIE : ANALYSE ET INTERPRETATION DES DONNEES</b> .....   | <b>49</b> |
| <b>CHAPITRE IV : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</b> .....   | <b>50</b> |
| <b>DU SECTEUR EAU POTABLE AU BENIN</b> .....   | <b>50</b> |
| <b>CHAPITRE V : LES DIFFICULTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AU<br/>TRANSFERT DE COMPETENCES ET DE RESSOURCES</b> ..... | <b>65</b> |
| <b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b> .....   | <b>80</b> |
| <b>ANNEXES</b> .....   | <b>83</b> |

## **DEDICACE**

*A mon feu grand père ILEKOYO Orounla Louis*

## REMERCIEMENTS

- *A DIEU tout puissant qui nous a créé et donné la force et l'intelligence nécessaire pour mener à bien ce travail ;*
- *Au Professeur TINGBE AZALOU Albert qui, malgré ses nombreuses occupations, a accepté de diriger ce travail ;*
- *Au Professeur AGBOSSOU Euloge, pour les conseils et orientations*
- *Au Professeur BIAOU Gauthier, pour ses nobles conseils et orientations ;*
- *Au Docteur HEDIBLE Sidonie Clarisse, pour les conseils et orientations ;*
- *A tout le corps professoral et personnel administratif de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire "Espace, Culture et Développement", qui ont activement contribué à notre formation ;*
- *A ma grand-mère, mes parents, mes frères, sœurs, cousins, cousines, neveux, nièces et mes amis (es) pour vos soutiens;*
- *A toutes les personnes ressources qui ont fourni les informations nécessaires ;*
- *A tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.*

***Infiniment merci à vous !***

## **LISTES DES SIGLES ET ACRONYMES**

|        |   |   |
|--------|---|---|
| ACEP   | : | Association des Consommateurs d'Eau Potable   |
| AEV    | : | Adduction d'Eau Villageoise   |
| AUE    | : | Association des Usagers d'Eau   |
| CGPE   | : | Comité de Gestion de Point d'Eau  |
| C/ST   | : | Chef Service Technique  |
| C/SAF  | : | Chef Service Affaires Financières   |
| DIEPA  | : | Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement   |
| DG-Eau | : | Direction Générale de l'Eau   |
| EDP    | : | Ecole Doctorale Pluridisciplinaire  |
| FLASH  | : | Faculté des Lettres Arts et Sciences Humaines   |
| FPM    | : | Forage équipé de Pompe à Motricité humaine  |
| ImS    | : | Intermédiation Sociale ou Intermédiaire Social  |
| INJEPS | : | Institut National de la Jeunesse de l'Education Physique et du Sport  |
| INSAE  | : | Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique  |
| MMEE   | : | Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau   |
| OMD    | : | Objectifs du Millénaire pour le Développement   |
| ONG    | : | Organisation Non Gouvernementale  |
| PADEAR | : | Projet d'Assistance au Développement du secteur de l'alimentation en Eau potable et de l'Assainissement en milieu Rural |
| PPEA   | : | Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'assainissement  |
| PNUD   | : | Programme des Nations Unies pour le Développement   |
| REA    | : | Responsable Eau et Assainissement   |
| SCRP   | : | Stratégie de Croissance de Réduction de la Pauvreté   |
| SNV    | : | Organisation Néerlandaise de Développement  |
| SONEB  | : | Société Nationale des Eaux du Bénin   |
| S-Eau  | : | Service régional de l'Eau   |

## **LISTES DES TABLEAUX**

|  |    |
|--|----|
| Tableau I : Répartition de la population enquêtée.....       | 41 |
| Tableau II : Récapitulatif de la recherche documentaire..... | 42 |

## **RESUME**

La décentralisation implique un partage de responsabilités entre l'Etat et les communes. L'instrument privilégié d'un tel partage, c'est bien le transfert concomitant de compétences et des ressources. C'est cela qui concrétise le principe de la gestion par les communes des compétences légales qui leur sont reconnues. Le transfert de compétences n'entraîne donc pas un divorce entre l'Etat et les communes. Au contraire, les politiques locales doivent s'articuler avec les politiques nationales pour ouvrir la voie à un véritable partenariat entre les différents acteurs du développement local.

La présente étude a porté sur la décentralisation et le transfert de compétence dans la commune de Ouinhi. Elle pose spécifiquement la problématique liée au transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable. Partant du constat que sa mise en œuvre connaît des dysfonctionnements, une étude empirique a été entreprise pour comprendre le phénomène. L'étude a été qualitative et soixante (60) enquêtés ont été interrogés. La collecte des données s'est basée sur l'utilisation des techniques comme la documentation, l'observation et l'entretien. Cette approche méthodologique a permis d'obtenir quelques résultats. Il ressort de ces résultats que certaines compétences et ressources du secteur de l'eau potable ont été transférées et exercées par la commune de Ouinhi. Mais, les différents acteurs du processus n'accomplissent pas encore pleinement leurs rôles et responsabilités. Par ailleurs, on note le manque important de ressources financières, l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et les problèmes de moyens matériels et techniques.

Pour remédier à cette situation, des approches de solutions ont été suggérées. Leur mise en œuvre pourrait à coup sûr contribuer à enrayer les handicaps observés dans le processus de transfert de compétences et de ressources aux communes particulièrement celle de Ouinhi.

**Mots clés : Décentralisation, Transfert de compétence, Eau potable, Ouinhi.**

## **ABSTRACT**

Decentralization implies a sharing of responsibilities between the State and communes. The instrument used for such sharing, it is the concomitant transfer of skills and resources. It embodies the principle of management by communes legal powers conferred upon them. Skills transfer does not trigger a divorce between the state and municipalities. Instead, local policies must be linked with national policies to pave the way for a true partnership between different actors of local development.

The present study focused on the decentralization and devolution of authority in the commune of Ouinhi. It raises issues specifically related to the transfer of skills and resources in the field of drinking water. Noting that the implementation knows malfunctions, an empirical study was undertaken to understand the phenomenon. The study was qualitative and recorded sixty (60) interviewees. Data collection was based on the use of techniques such as documentary research, observation and interview. This methodological approach has yielded some results. It is clear from these results that certain skills and resources sector of drinking water have been transferred and exercised by the common Ouinhi. But the different actors in the process do not complete yet fully their roles and responsibilities. In addition, there is a severe shortage of financial resources, lack of qualified human resources and the problems of material and technical resources.

To remedy this situation, possible solutions were suggested. Implementation could certainly help stop disabilities observed in the process of transferring skills and resources to municipalities especially that of Ouinhi.

**Keywords: Decentralization, Transfer of competence, Drinking Water, Ouinhi.**

## INTRODUCTION

Dans le cadre de sa politique de décentralisation, devenue une réalité au Bénin avec l'organisation des élections locales en janvier 2003, l'Etat béninois a engagé le processus de transfert des compétences dévolues aux communes notamment dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable. Pour ce faire la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin définit le domaine de compétences des communes. Elle dispose que : « *La commune est maître d'ouvrage dans le domaine de la fourniture et de la distribution d'eau potable sur son territoire dans le respect de la stratégie sectorielle, des réglementations et des normes nationales en vigueur* »<sup>1</sup>. Mieux, « *Dans le cadre de la gestion de l'eau, l'Etat et les collectivités décentralisées assurent, à tous les niveaux, la mise en place des structures appropriées et la participation des acteurs concernés* »<sup>2</sup>. Ainsi la gestion des ressources en eau n'a pas fait exception à la nouvelle tendance et a été aussi au centre des réformes institutionnelles. Les communes sont désormais les nouveaux maîtres d'ouvrage, responsables à ce titre, du service public de l'eau à partir des infrastructures d'alimentation en eau potable disponibles ou à réaliser sur le territoire communal.

Les Nations Unies ont instauré en 1980 la Décennie Internationale de l'Approvisionnement en Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA). De 1980 à 1990, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, la DIEPA a permis au gouvernement du Bénin d'améliorer son taux de couverture par la construction d'environ 430 points d'eau par an. En 1990, le nombre de points d'eau potable était estimé à 5 350 environ, toutes infrastructures confondues<sup>3</sup>. Cependant, le manque de pérennité des investissements engagés a été le principal point faible relevé par le bilan de la DIEPA à la Conférence internationale de New Delhi en 1990. Il a été constaté que, malgré les succès au plan de la réalisation, une

---

<sup>1</sup> Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

<sup>2</sup> Loi 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en république du Bénin

<sup>3</sup> MMEH/DH, Stratégie Nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural au Bénin 2005-2015, Cotonou, 2005, p 6.

insuffisance existait concernant notamment l'appropriation des réalisations par les communautés bénéficiaires.

La recherche de la durabilité des équipements a conduit le Bénin à adopter, en 1992, une stratégie fondée sur l'organisation et l'implication des communautés bénéficiaires dans une logique d'appropriation des ouvrages et de leur gestion. Cette stratégie d'approche par la demande où l'aspect communautaire était fondamental, a été définie et mise en œuvre, au départ pour des ouvrages simples, par le Projet d'Assistance au Développement du secteur de l'alimentation en Eau potable et de l'Assainissement en milieu Rural (PADEAR) démarrés en 1994 sur financement de plusieurs partenaires techniques et financiers externes.

Parallèlement à la création des communes qui deviennent maîtres d'ouvrages, l'intervention des partenaires techniques et financiers s'est adaptée avec l'abandon de l'approche "Projet" au profit d'une approche " Programme " permettant d'harmoniser la démarche d'intervention et d'optimiser l'utilisation des financements pour atteindre les objectifs fixés. Dans cette démarche, les moyens financiers du secteur eau sont mis en commun au niveau de l'Etat et répartis en tenant compte des besoins exprimés par les communes à travers leur programmation communale.

Il incombe maintenant aux communes de partir des besoins réels des populations pour planifier et réaliser les infrastructures d'approvisionnement en eau potable dans le cadre d'un aménagement global de leur territoire. Il leur revient également de mettre en place au niveau de leur commune un cadre de gestion, de maintenance et un système de suivi des points d'eau propres à garantir la continuité du service de l'eau et la pérennité des équipements.

L'accès à l'eau potable constitue un problème crucial en dépit des multiples efforts consentis dans la lutte contre la pauvreté. La question de la pérennité des infrastructures hydrauliques préoccupe. D'où l'idée de transfert de compétence aux communes s'est avérée opportune et a intéressé les partenaires techniques et

financiers notamment l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas. En effet, la Communauté néerlandaise, dans le souhait d'accompagner le gouvernement béninois à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière d'eau potable, a formulé le Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA).

Quatre ans après la mise en œuvre du processus de transfert dans le secteur de l'eau potable au Bénin, quel bilan peut-on faire ? Ainsi, la réponse à cette interrogation justifie le choix du sujet : « *Décentralisation et transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable en milieu rural au Bénin : Cas de la commune de Ouinhi dans le département du Zou.* »

La présente recherche vise à analyser le processus de transfert de compétence et de ressources en cours dans le secteur de l'eau potable, particulièrement dans la commune de Ouinhi.

L'étude s'est articulée autour de deux grandes parties essentielles subdivisée en cinq chapitres.

La première partie comporte trois chapitres :

- le premier chapitre a fait l'état de la question et le cadre théorique ;
- le deuxième chapitre a abordé la problématique et le cadre conceptuel ;
- le troisième chapitre s'est consacré au cadre de l'étude et à la démarche méthodologique ;

Quant à la deuxième partie, elle comprend deux chapitres :

- le quatrième chapitre qui s'est intéressé au cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau au Bénin ;
- et enfin le cinquième et dernier chapitre qui a présenté les difficultés et approches de solutions liées au transfert de compétences et de ressources.

**PREMIERE PARTIE : ETAT DE LA QUESTION, PROBLEMATIQUE ET  
APPROCHE METHODOLOGIQUE**

## CHAPITRE I : ETAT DE LA QUESTION ET CADRE THEORIQUE

### 1.1. Etat de la question

Le transfert de compétences et des ressources constitue l'une des étapes inachevées du processus de décentralisation en raison des divers problèmes qui jalonnent sa mise en œuvre. Il est perçu par les acteurs du processus comme une condition de réussite notamment dans le secteur de l'eau potable. Pour répondre aux objectifs de cette recherche, il urge de passer en revue les différentes conceptions de développement, de changement social, de décentralisation et des études faites sur le sujet. Les conceptions que nous présentons mettent en exergue les volets tels que le transfert de pouvoirs, de compétences et de ressources aux acteurs locaux, le renforcement des capacités locales, la gouvernance participative, la lutte contre la pauvreté.

En effet, pour Adjaho (2002)<sup>4</sup>, la décentralisation est une réforme qui satisfait la volonté du gouvernement de même que des citoyens d'élargir le champ de la démocratie. Elle consiste en un transfert de pouvoirs, c'est-à-dire de compétences et des ressources financières nécessaires à son exercice, du niveau central (Etat) au niveau local (collectivité territoriale), et à des organes élus. La décentralisation est définie dans cette perspective, comme tout acte à travers lequel un gouvernement central cède formellement les pouvoirs aux acteurs et institutions de niveaux inférieurs dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale. « *La décentralisation est aussi une technique d'organisation administrative par laquelle, l'Etat octroie à d'autres personnes morales de droit public, le soin de s'administrer elles-mêmes. Il s'agit pour l'Etat de créer d'autres entités infra étatiques (régions, départements ou communes), et de leur accorder dans le cadre de la loi, le droit de gérer leurs propres affaires. Ces entités infra étatiques sont*

---

<sup>4</sup> Adjaho (R.), Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux, Cotonou, CODEF, 2002, pp.21-22

*des collectivités territoriales décentralisées* »<sup>5</sup>. Avec la décentralisation au Bénin, la commune partage avec l'Etat diverses compétences, notamment celles relatives à la fourniture de certains types de services publics (éducation, santé, eau potable et assainissement, voirie...). La décentralisation rapproche les institutions de pouvoirs des citoyens. Un gouvernement représentatif est plus efficace quand il est plus près des citoyens. La décentralisation est en effet perçue comme une manière de partager le pouvoir, les ressources et les responsabilités avec la population. Dans cette perspective, elle permet de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations défavorisées voire de les rendre participatives. En favorisant le rapprochement des institutions publiques des populations, elle les rend plus facilement comptables de leur gestion. La décentralisation favorise par ailleurs la création d'organisation au plan local, au niveau notamment de la société civile et du secteur privé (Hounmènou, 2006)<sup>6</sup>.

Mback (2003)<sup>7</sup> quant à lui explique que la définition des compétences communales dans le cadre des réformes sur la décentralisation doit respecter les principes classiques en matière de transfert de compétences à savoir le principe de subsidiarité, le principe d'équilibre et le principe d'égalité.

- Le principe de subsidiarité

Il y a plusieurs définitions de ce principe. Selon une étude du Secrétariat d'Etat français à la coopération, ce principe signifie que chaque composante du bien commun doit être gérée par l'entité qui lui est la plus proche. Seul ce qui ne peut être bien géré à ce niveau doit être transféré au niveau supérieur. Le principe de subsidiarité est d'origine ancienne. Les prémices de l'idée de subsidiarité, sont redevables des écrits d'Aristote, ensuite de Saint Thomas d'Aquin. Partant de

---

<sup>5</sup> Adjaho (R.), Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux, Cotonou, CODEF, 2002, p.22

<sup>6</sup> HOUNMÉNOU (G. B.), Décentralisation, Gouvernance participative et Dynamique locale de développement économique- Etude de cas en milieu rural au Bénin, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines, 2006, p. 53

<sup>7</sup> Nach Mback (C.), Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, PDM-KARTHALA, 2003, p. 399

l'inaliénabilité des droits humains, ce dernier soutient que « la personne humaine est supérieure en valeur à la société ». Il s'en suit que, partout où la personne peut agir, la société ne devrait pas se substituer à elle. Ainsi, de la famille à la cité en passant par le village, les tâches se superposent et ne se recoupent pas. Seul le principe de suppléance doit guider le partage des tâches à chaque niveau « *l'autorité la plus haute (...) ne doit intervenir que là précisément où la plus petite ne peut plus pourvoir. Chaque instance n'est que supplétive par rapport aux instances les plus petites* ». Ainsi, le principe de subsidiarité entend valoriser les acteurs de proximité par rapport aux instances éloignées. La meilleure tendance dans la répartition des compétences serait dans le sens de la prise en charge des problèmes locaux et quotidiens par les collectivités locales, sauf si cette prise en charge nécessite des moyens financiers ou techniques hors de leurs capacités, comme c'est souvent le cas pour certains services tels que la production et la distribution de l'eau potable, de l'électricité, ou la mise en place de réseaux de télécommunications (Mback, 2003)<sup>8</sup>. Le critère de subsidiarité serait en Afrique essentiellement déterminé par les moyens matériels, financiers et techniques nécessaires pour exercer une compétence .

- Le principe d'équilibre

Le principe d'équilibre part du souci que l'Etat ne doit pas sous le couvert des transferts de compétences, se contenter de décharger sur les collectivités locales des tâches qu'il n'arrive plus à effectuer pour des raisons diverses. Il serait, dans ce cas, à peu près certain que ces tâches n'auraient pas plus de chance d'être effectuées par leurs nouveaux responsables qu'elles n'en ont eu sous la responsabilité de l'Etat. Ce principe veut établir un équilibre entre les nouvelles compétences locales (et les charges qu'elles impliquent) et les moyens dont peuvent disposer leurs bénéficiaires pour les assumer. Ce principe est traduit par des dispositions

---

<sup>8</sup> Nach Mback (C.), Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, PDM-KARTHALA, 2003, p. 401.

législatives exigeant que tout transfert de compétences soit accompagné d'un transfert concomitant de ressources ou de moyens pour les exercer (Mback, 2003).<sup>9</sup>

- Le principe d'égalité de toutes les collectivités locales

Ce troisième principe postule une égalité juridique entre les collectivités locales. Cette égalité est établie, à la fois, entre les collectivités d'une même catégorie et entre les collectivités relevant de catégories différentes. Il est traduit, au plan normatif, par l'interdiction de toute tutelle, de quelque forme que ce soit, d'une collectivité locale sur une autre. Le Bénin n'ayant institué qu'un seul niveau de décentralisation, le législateur n'a pas cru devoir insister sur ce principe de non tutelle (Mback, 2003)<sup>10</sup>.

Dèhoumon (2006)<sup>11</sup> a fait remarquer que « *la décentralisation n'est pas un simple transfert de charges. Une décentralisation synonyme de transfert de compétences sans le transfert des ressources est de toute évidence un simple transfert de charges. A chaque compétence transférée doit correspondre le transfert concomitant de ressources qui jadis étaient affectées à la compétence transférée. Ainsi, il ne s'agit pas de transférer la réalisation des points d'eau potable aux communes, sans transférer également les ressources que l'Etat utilisait pour les réaliser. Il ne s'agit donc pas pour l'Etat, de se décharger sur les collectivités locales, mais de faire réaliser par ces dernières dans de meilleures conditions de rationalité, de rentabilité et d'efficacité, certaines tâches qu'il exécutait jusque là. En d'autres termes, les compétences transférées sont financées par les moyens que l'Etat consacrait auparavant à l'exercice même de ces compétences. Ce qui n'empêche pas les collectivités de chercher à mobiliser des ressources nouvelles qui auraient été inaccessibles pour l'Etat* ».

---

<sup>9</sup> Nach Mback (C.), Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, PDM-KARTHALA, 2003, p. 406.

<sup>10</sup> Idem, p. 409.

<sup>11</sup> Dèhoumon (S. P.), La décentralisation entre risques et espoirs. Editions COPEF, Cotonou, 2006, pp 39-40.

Selon Sen (1981), la pauvreté n'est pas seulement une question de faible niveau de revenu. Elle est aussi un manque de maîtrise des pauvres sur leur destin et les décisions qui les concernent. A travers le principe de participation, la décentralisation peut être aussi considérée comme un moyen de lutte contre la pauvreté. En impliquant les populations locales dans la prise de décisions et la gestion des affaires les concernant, la décentralisation répond à une volonté de réduction de la pauvreté. L'implication des acteurs locaux dans les initiatives concourant à leur bien-être collectif répond à cet objectif<sup>12</sup>. La lutte contre la pauvreté constitue une mission qui relève indéniablement du ressort des politiques locales.

Au Bénin, les priorités actuellement retenues par plusieurs communes dans leur plan de développement prennent en compte des initiatives liées à l'amélioration de l'accès des populations à l'éducation de base, aux soins de santé et à l'eau potable. Ces initiatives figurent parmi les priorités inscrites dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (CNDLP, 2004)<sup>13</sup>.

Du point de vue de Agrawal et Ribot (1999), fondamentalement la décentralisation vise à atteindre l'un des principaux objectifs de la bonne politique qui se traduit par la démocratisation ou le principe que les hommes auraient un mot à dire dans la gestion de leurs affaires. En ce sens, la décentralisation est une stratégie de gouvernance pour faciliter le transfert de pouvoirs tout près de ceux qui sont les plus affectés par son exercice. En favorisant la participation des populations dans la gestion de leurs affaires et dans leur contrôle au plan local, la décentralisation crée les conditions liées à l'apprentissage de la gouvernance locale. La décentralisation accompagne l'amélioration des services en dispensaires, salles de classes et les installations locales de distribution d'eau et d'électricité aux populations. C'est précisément l'enjeu du transfert des responsabilités.

---

<sup>12</sup> HOUNMENO (G. B.), Décentralisation, Gouvernance participative et Dynamique locale de développement économique- Etude de cas en milieu rural au Bénin, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines, 2006, p. 54

<sup>13</sup> Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté.

Langley et al (2006)<sup>14</sup> consacrent leurs efforts à l'évaluation des trois ans du processus de décentralisation au Bénin. Cette recherche a mis l'accent sur les préalables à faire. Pour ces auteurs, le transfert des compétences et des ressources aux communes suppose une modification de l'approche. Ensuite, il faut un renforcement des compétences des services déconcentrés pour qu'ils puissent apporter leurs concours aux communes qui le demandent, notamment pour réaliser les tâches de maître d'ouvrage et de gérant du parc des infrastructures et équipements. Ces changements doivent s'insérer dans une restructuration des ministères techniques et s'accompagner d'une révision des stratégies sectorielles, d'une nouvelle répartition des tâches et du réaménagement des procédures. Il faudrait aussi une véritable volonté de la part de l'Etat central pour opérer ce transfert de compétences. Pour réaliser ces préalables, la contribution de tous les acteurs est nécessaire parce qu'ils partagent des responsabilités dans la réussite du processus.

Adégnika (2005) dans son mémoire intitulé « Décentralisation au Bénin : la question de transfert des compétences et ressources par l'Etat aux communes » a, dans ses objectifs spécifiques, identifié les mécanismes de transfert des compétences, appréhendé les capacités des communes à exercer les compétences qui leur sont dévolues par la loi, fait le point des compétences transférées et celles qui restent à transférer et le mécanisme mis en place par l'Etat pour assurer le transfert desdites compétences afin d'en tirer les conséquences. Il est parvenu à montrer au terme de ses recherches que le transfert des compétences par l'Etat aux communes peine à être effectif. Aussi déplore-t-il l'absence de définitions des modalités de transfert. A cet effet, il suggère à l'Etat béninois de s'inspirer du système anglophone qui établit que la constitution procède à la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales.

---

<sup>14</sup> Langley, Mondjanagni (P.), Fade (A), Gbedo (B), Adamou (J.E.) et Alidou, M., Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation. Institut Royal des Tropiques (KIT), 2006, Amsterdam, p 59.

Kpatcha (2007) à travers son étude « Problématique du transfert de compétences aux communes : stratégies des acteurs et perspectives », a constaté que les différentes stratégies développées par les acteurs n'ont pas permis le transfert des compétences des ministères sectoriels. Aussi a-t-il relevé quelques obstacles majeurs dont la faible capacité locale et les pesanteurs politiques au niveau des communes et de l'Etat qui représentent des obstacles de premier rang. Il est arrivé à relever qu'au niveau de l'Etat, la faible implication des ministères sectoriels dans la décentralisation, la réticence des cadres de l'administration centrale, l'insuffisance des ressources et le retard de la déconcentration sur ce dernier sont de véritables handicaps pour le transfert des compétences.

Johnson (2001), dans une étude réalisée au profit du Projet d'Appui au Développement du secteur de l'Eau et de l'Assainissement en milieu Rural GTZ/KFW sur "les relations qui doivent exister désormais entre les communes et les Services Déconcentrés de l'Eau", fait remarquer que les communes disposent de compétences propres dans le domaine de l'eau prévues aux articles 90, 93 et 96 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Elles disposent également des compétences partagées consacrées par les articles 88, 94, 95 de la même loi. Les communes pour l'exercice des compétences doivent bénéficier de l'assistance-conseil de la Direction Générale de l'Eau et des Services Déconcentrés de l'Eau ainsi que de certaines prestations comme l'élaboration des Termes de Références des Dossiers d'Appel d'Offre, des études, du contrôle technique, de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Aussi a-t-il fait ressortir la répartition des responsabilités dans l'exécution des projets hydrauliques. Ainsi, du début jusqu'à la fin, les communes sont chargées de conduire les projets d'approvisionnement en eau potable des populations et ce, dans le respect des stratégies et des réglementations des normes nationales en la matière. Dorénavant, les communes ont compétence en matière de (1) recensement et planification des besoins ainsi que la programmation des actions pour leur satisfaction, (2) identification, conception et programmation des projets,

(3) financement des projets sur fonds propres ou externes, (4) réalisation des travaux : maîtrise d'ouvrage, (5) gestion et exploitation des ouvrages.

Chauve et Lokossou (2006), dans un rapport sur "la clarification des rôles et mandats des acteurs institutionnels du secteur de l'eau" ont affirmé que la situation actuelle du secteur de l'approvisionnement en eau potable est caractérisée par le non transfert des compétences où toutes les activités relatives à la maîtrise d'ouvrage hydraulique sont réalisées par la DG-Eau et ses démembrements. Ils ont également abordé la situation qui va prévaloir une fois que le transfert de compétences deviendrait une réalité où la DG-Eau et ses services déconcentrés seront confinés dans un rôle régalien à savoir, la conception et le suivi du respect des normes, des stratégies, la coordination de l'appui conseil aux communes. Quant aux communes, désormais, elles pourront assurer la maîtrise d'ouvrage hydraulique et gérer les ouvrages.

Lalèyè (2007), dans son mémoire intitulé « Problématique de transfert de compétences : cas de la gestion de l'eau et des ouvrages hydrauliques », a ressorti quelques handicaps spécifiques dont l'incapacité des communes à gérer la maîtrise d'ouvrage en matière de l'eau et des ouvrages hydrauliques. Au terme de son étude, il justifie cet état de chose par l'absence d'expertise avérée et de cadre d'exercice des compétences en matière de maîtrise d'ouvrage d'eau dans les communes. Ce qui constitue un facteur bloquant et préjudiciable au transfert des compétences. Ainsi, pour y remédier, il propose de déterminer les différents besoins notamment en ressources humaines qualifiées, en ressources matérielles et en ressources financières et mettre en place un service technique capable de gérer cette maîtrise d'ouvrage.

Dans le document de Politique Nationale de l'Eau au Bénin, il est clairement exprimé l'idée d'une réforme du cadre de gestion pour une bonne gouvernance du secteur de l'eau. Au début de l'année 2008, le Bénin est sur le point d'achever quatre années d'expériences en matière d'apprentissage de la décentralisation.

Pourtant, le transfert des compétences aux Communes n'est pas encore une réalité, en particulier dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable. Le constat fait actuellement dans ce secteur est que les services techniques de la Direction Générale de l'Eau et les services déconcentrés de l'eau assurent toujours, en tant que prérogative d'avant la réforme décentralisatrice, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement.

En cherchant à capitaliser les progrès accomplis par plusieurs communes en matière de capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage et constatés lors de l'évaluation de certains programmes d'hydraulique villageoise, l'Etat doit assurer de façon progressive mais rapide, le transfert de compétence et de ressources financières aux collectivités territoriales dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Il s'agit, ce faisant, d'améliorer de manière conséquente, le niveau de responsabilité des acteurs locaux, le rythme d'exécution des infrastructures hydrauliques, la transparence et la rapidité dans la prise des décisions, l'efficience et l'efficacité des activités<sup>15</sup>.

Cette recherche s'effectue dans un contexte marqué par une réforme administrative locale, des principes tirés des Etats Généraux de l'Administration Territoriale et affirmés par les lois sur la décentralisation. Depuis 2008, la question du transfert des compétences dans la commune de Ouinhi a-t-elle évoluée ?

---

<sup>15</sup> République du Bénin, Politique Nationale de l'Eau, 2008, p. 41-42

## 1.2. Cadre théorique

L'étude de la question du transfert de compétences et de ressources aux communes à l'ère de la décentralisation, amène à apprécier les compétences et responsabilités des différents acteurs, les relations qui les lient désormais et les difficultés observées.

Pour ce faire, la théorie de l'analyse des organisations de Michel Crozier et Erhard Friedberg dans leur ouvrage collectif « l'acteur et le système »<sup>16</sup> appuyée par la théorie du changement social (modernisation, mutation) apparaît particulièrement pertinente. La démarche obéit à trois niveaux d'analyse à savoir le raisonnement systémique et le raisonnement stratégique d'une part et d'autre part le rapport à l'environnement.

Les deux premiers niveaux d'analyse sont à la fois complémentaires, contradictoires et convergents. Ils sont complémentaires de façon fondamentale, car sans le raisonnement systémique, le raisonnement stratégique ne dépasse guère l'interprétation phénoménologique et sans ce dernier, le raisonnement systémique reste spéculatif et déterministe.

Ils sont aussi opposés dans la mesure où le raisonnement systémique se veut comme une analyse logique de finalité et de cohérence à savoir déductive alors que le raisonnement stratégique suppose un schéma de marchandage et de calcul personnel, c'est-à-dire fondé sur une logique inductive.

Comme l'explique Crozier M. et Friedberg E., la séparation de ces deux démarches conduit à des résultats divergents. Elles peuvent atteindre leur convergence à condition de recourir au concept de « jeu » pour les intégrer à une même référence. Mais, le jeu comme concept servira de modèle d'intégration des comportements humains ce qui suppose une vision dualiste du champ des rapports sociaux.

---

<sup>16</sup> Crozier (M.), et Friedberg (E.), L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Edition le Seuil, Paris, 1977, p 204.

« Sont entretenues ensemble et non réconciliées les deux orientations contradictoires, celle de la stratégie égoïste de l'acteur et celle de la cohérence finalisée du système »<sup>17</sup>.

Le troisième niveau d'analyse prend en compte l'environnement. En effet, le concept d'environnement dépassera le cadre défini dans la théorie utilisée à savoir l'environnement proche et significatif pour considérer notamment les phénomènes économiques, politiques, culturels, socio-anthropologiques lesquels constituent un univers hostile aux processus de changements au Bénin à travers la décentralisation qui est conditionnée par un transfert effectif des compétences et des ressources aux communes.

La notion de changements se fonde sur quelques approches théoriques du changement social (modernisation, mutation et dynamique du changement) pour mieux expliquer le processus de développement en cours à travers la décentralisation. En effet, des approches socio-anthropologiques présentent souvent des "théories" à ambitions généralisantes sur le changement social. Elles se proposent entre autres, de rechercher le changement social dans les conditions matérielles de la production et dans le développement technologique. Leur objectif est de décrire les étapes nécessaires du changement qu'elles qualifient plutôt d'évolution ou de modernisation<sup>18</sup>. D'autres auteurs insistent sur les mutations des systèmes de valeurs qui accompagnent le développement. C'est le cas de Rocher G. (1968) qui « définit le changement social comme étant toute transformation observable dans le temps, qui affecte d'une manière qui ne soit pas que provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement d'une organisation sociale, d'une collectivité donnée et qui modifie le cours de son histoire »<sup>19</sup>. Le changement de structure qu'est le changement social résulte donc de l'action historique de certains acteurs ou groupes à l'intérieur d'une collectivité donnée. Cette action historique

---

<sup>17</sup> Crozier (M.), et Friedberg (E.), L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Edition le Seuil, Paris, 1977, p. 204

<sup>18</sup> Boudon (R.), et Bourricaud (F.), Dictionnaire critique de la sociologie, PUF, 3<sup>ème</sup> Edition, Paris, 1990, p.71

<sup>19</sup> Rocher (G.), Introduction à la sociologie générale-le changement social, Points, Editions HMH, 1968, p.22

sera basée sur plusieurs facteurs qui contribuent à créer ou non une situation défavorable aux initiatives de réorganisation sociale et culturelle.

Le transfert de compétences met aux prises deux acteurs. Il s'agit de l'Etat et des communes. L'Etat détenait la plénitude de ses compétences et des ressources pour l'exercer dans le cadre de la déconcentration. En matière de décentralisation, une partie de ces compétences et ressources est transférée aux communes dirigées par des autorités locales élues.

Ces acteurs du transfert de compétences seront alors appréhendés à travers le modèle d'analyse de Crozier et Friedberg en termes de participants à une action collective et à travers la théorie de changement en termes de mutation et de modernisation.

Une action collective est une action organisée des hommes (Crozier et Friedberg, 1977). Ces hommes forment ce que l'on appelle un système. Pour Crozier et Friedberg « *un système est un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possède donc un minimum de structuration, ce qui le distingue du simple agrégat, et qui dispose en même temps de mécanisme qui maintient cette structuration et qu'on appelle mécanisme de régulation* »<sup>50</sup>. La conceptualisation de l'action collective se fait à travers l'analyse des systèmes d'action concrète. Un système d'action concret selon Crozier et Friedberg est « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux.* » (Crozier et Friedberg, 1977). A l'intérieur d'un système d'action concret les acteurs participent à des jeux dirigés par certains objectifs plus spécifiques. Cette définition du système d'action concret et des notions associées permet de s'intéresser aux différents acteurs engagés dans le transfert de compétences.

Selon Crozier et Friedberg, le pouvoir institue une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées. C'est une relation instrumentale c'est-à-dire conçue dans la perspective d'un but à atteindre nécessitant de la part des personnes concernées l'engagement de ressources de tout genre. Le pouvoir est donc une relation, et non pas un attribut des acteurs (Crozier et Friedberg, 1977). Par ailleurs, c'est le jeu qui permet à l'acteur d'intégrer sa stratégie dans l'organisation. Par définition, le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Mais doit s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci (Crozier et Friedberg, 1977).

En définitive, la démarche consiste à analyser la responsabilité des différents acteurs impliqués dans le processus du transfert de compétences dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable dans la commune de Ouinhi.

## CHAPITRE II : PROBLEMATIQUE ET CADRE CONCEPTUEL

### 2.1 Problématique

Au cours des dernières années plusieurs Etats africains ont initié le processus de décentralisation visant à rapprocher le développement des citoyens. La participation des populations est devenue le point focal aussi bien pour les partenaires au développement que pour les acteurs de la coopération décentralisée. L'objectif étant de mettre en place, dans les programmes et stratégies de développement les conditions nécessaires pour un développement humain durable.

Des dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990, il ressort que les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus<sup>20</sup>. La loi portant organisation de l'administration territoriale dispose en son article premier que *« l'administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités territoriales décentralisées dans le cadre défini par la présente loi »*<sup>21</sup>. Le Bénin à l'instar de la plupart des pays ouest africain s'est donc inscrit dans la dynamique des stratégies de bonne gouvernance à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation.

Dans le cadre particulier du secteur de l'eau potable, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule que *« la commune est maître d'ouvrage dans le domaine de la fourniture et de la distribution d'eau potable sur son territoire dans le respect de la stratégie sectorielle, des réglementations et des normes nationales en vigueur »*. Elle précise en particulier :

- la commune a la charge de la réalisation des infrastructures hydrauliques (article 90)

---

<sup>20</sup> MMEH/DH, Intermédiation sociale spécifique aux ouvrages simples, Guide des communes, 2008, Cotonou.

<sup>21</sup> Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale du Bénin

- la commune a la charge de la fourniture et de la distribution d'eau potable (article 93)
- la commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles (article 108).

Notons que l'eau constitue une ressource rare et indispensable à la vie et au développement socio-économique. L'alimentation, la santé et toutes les activités humaines dépendent de sa disponibilité en quantité et qualité suffisantes (PNUD, 2006). Actuellement le secteur de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) constitue une des priorités nationales, consacrées dans les documents de stratégie pour le développement (SCRP, PAG, OMD,...) et bénéficie d'importants appuis techniques et financiers de la part des partenaires au développement.

Tenant compte de la réforme administrative en cours, le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MMEE) à travers la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) a démarré le processus de transfert des compétences aux communes en 2007<sup>22</sup>. L'intermédiation sociale a été le premier volet des compétences transférées dans le secteur de l'eau. L'exercice efficace de cette première compétence transférée, sous réserve d'une meilleure maîtrise des procédures techniques et financières, appelle une redéfinition des nouveaux rôles des acteurs à chaque étape du cycle de réalisation, de gestion et de suivi des ouvrages d'approvisionnement en eau potable. Sur la base de ces nouvelles orientations clairement exprimées, les communes ont pris en main la réalisation et la gestion des ouvrages hydrauliques. Aujourd'hui, malgré les multiples efforts affichés par les uns et les autres, la réalité est encore loin des objectifs dans la commune de Ouinhi. De multiples difficultés entravent la mise en œuvre de la nouvelle compétence accordée aux communes.

C'est ce qui justifie la présente étude sur le processus de transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable.

En résumé, la question centrale de recherche est de savoir, en quoi le processus de décentralisation, en cours dans la commune de Ouinhi, permet-il une intégration

---

<sup>22</sup> MMEH/DH, Intermédiation sociale spécifique aux ouvrages simples, Guide des communes, 2008, Cotonou.

des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture de l'eau potable ? Cette interrogation se décline en trois (03) questions spécifiques, à savoir :

- les compétences et les ressources, en particulier celles du secteur de l'eau potable sont-elles transférées et exercées par la commune de Ouinhi ?
- les différents acteurs impliqués accomplissent-ils pleinement leurs rôles et responsabilités dans le cadre du transfert de compétence ?
- existe-t-il de goulots d'étranglements qui handicapent le processus de transfert de compétence ?

Ces interrogations sont essentielles dans la mesure où la socio-anthropologie considère le « développement » comme une forme particulière du changement social, qu'un ensemble complexe d'intervenants (ONG, agences nationales ou internationales, experts, coopérants, techniciens, etc...) cherche à impulser auprès de " groupes cibles " eux-mêmes divers et évoluant selon les dynamiques propres. On peut aussi dire que c'est un système de ressources d'opportunités que chacun tente de s'approprier à sa manière. Il est donc évident qu'autour d'une action de développement il apparaît une confrontation entre les acteurs, leurs logiques, de même que les rapports de forces entre les différents acteurs (J.P. Olivier de Sardan, 1995). Par ailleurs, certaines théories, estiment que le changement est discontinu et marqué de ruptures. Pour Balandier (1970), certains processus de changement sont endogènes, d'autres exogènes, d'autres mixtes. Les facteurs exogènes sont ceux qui dépendent des relations extérieures et des tentatives d'ajustement au système international. Ils sont considérés comme producteurs de mutations, notion qui se "réfère aux transformations profondes et devenues manifestes des structures sociales et des agencements culturels, ainsi qu'aux crises qui en résultent"<sup>23</sup>. La mutation sociale devient ainsi les changements qui assurent le passage d'une structure sociale à une autre. Une mutation due à la modernisation qu'implique une rupture dans les sociétés du tiers monde parce qu'elle induise une évolution. Il est

---

<sup>23</sup> Balandier (G.), Sens et Puissance, PUF, Paris, 1970, p.77.

donc important de rechercher et d'expliquer ce phénomène dans des contextes appropriés en lien avec le processus de transfert de compétences et ressources en cours dans la commune de Ouinhi.

### *2.1.1 Hypothèse de recherche :*

- ✓ des compétences ont été transférées à la commune dans le secteur l'eau ;
- ✓ les différents acteurs du processus n'accomplissent pas encore pleinement leurs rôles et responsabilités dans le cadre du transfert lié à l'eau potable ;
- ✓ plusieurs goulots d'étranglements handicapent la bonne application du processus de transfert dans le secteur de l'eau potable ;

### *2.1.2 Objectif général*

L'étude a pour objectif principal d'évaluer le processus de transfert de compétences dans le secteur de l'eau de potable dans la commune de Ouinhi.

### *2.1.3 Objectifs spécifiques :*

- répertorier les compétences et ressources transférées à la commune dans le secteur de l'eau ;
- apprécier les rôles et responsabilités des divers acteurs impliqués ;
- identifier les multiples freins à la mise en œuvre du transfert de compétence dans la commune de Ouinhi ;

## **2.2. Clarifications conceptuelles**

Pour une meilleure compréhension du sujet de recherche, il est utile d'aborder d'une part la notion de décentralisation et déconcentration et d'autre part de définir les concepts de décentralisation, de transfert de compétences et de la gouvernance locale de l'eau potable.

#### *2.1.4 Décentralisation et déconcentration*

Il est important de ne pas confondre décentralisation et déconcentration ; la différence essentielle entre les deux notions est d'ordre politique, et tient au statut des organes qui bénéficient de la redistribution du pouvoir. Dans le cas de la décentralisation, on l'a vu, ces organes ont leur identité propre et disposent d'une véritable autonomie vis-à-vis de l'Etat. En revanche, dans le cadre de la déconcentration, les organes qui bénéficient de certaines compétences ne sont que les agents du pouvoir central. L'autorité déconcentrée est donc sous la dépendance d'un supérieur hiérarchique aux ordres duquel elle doit se conformer, et qui détient le pouvoir d'annuler ses décisions. La déconcentration ne constitue donc qu'un mode pratique d'aménagement de la centralisation. Nommés par le pouvoir central, les acteurs de la déconcentration restent donc subordonnés à l'autorité de l'Etat.

#### *2.1.5 Décentralisation*

La décentralisation est comprise comme le processus qui permet le transfert des pouvoirs de décision de la sphère centrale vers la base. Elle vise à partager le pouvoir entre les responsables de l'Etat, les élus locaux et les citoyens, pour engager une politique de développement de proximité. Pour ce faire, l'Etat transfère une partie de ses compétences et de ses moyens à des communes, nouvelles collectivités territoriales, afin de répondre directement aux besoins des populations. L'Etat assure de nouvelles fonctions: tutelle, appui et conseil vis-à-vis des communes. Les élus de la commune ont la charge de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des plans locaux de développement, dans les domaines, économique, social et culturel. La commune est directement responsable de la gestion des ressources financières, techniques et humaines mises à sa disposition par l'Etat et de la mobilisation des ressources propres. Elle doit répondre de ses stratégies et de ses choix devant les citoyens.

Au Bénin le processus de décentralisation a été amorcé au lendemain de la tenue de l'Historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990. Sa mise

en œuvre efficiente a été tributaire de l'adhésion effective des populations qui vont contribuer ensemble au relèvement des défis suivants:

- la lutte contre la pauvreté qui passe par une amélioration efficiente de la satisfaction des besoins fondamentaux ;
- la mobilisation judicieuse tant des ressources endogènes disponibles au niveau local ou national que celles extérieures ;
- la création de nouveaux espaces politiques (leaders locaux) en vue d'une bonne visibilité dans la cogestion des affaires publiques au niveau local.
- la garantie de la qualité et de l'accès de tous aux services socio-communautaires.

Selon Moko Démolé I. (2005)<sup>24</sup>, la décentralisation est « *un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales* ». Elle vise à transférer des attributions initialement détenues par l'Etat vers les collectivités territoriales ou des institutions publiques afin que celles-ci disposent du pouvoir juridique et de l'autonomie financière. Ce transfert qui reste sous le contrôle de l'Etat, lui permet de décharger les administrations centrales en confiant la gestion de la cité aux élus locaux.

Au plan juridique, la décentralisation peut se définir comme « *la création par l'Etat et en dehors de lui, d'autres personnes de droit public capables de prendre en charge une partie de la gestion des affaires de la cité* »<sup>25</sup>. Pour Adjaho R. (2002) on distingue généralement deux types de décentralisation : la décentralisation politique et administrative et la décentralisation technique. Selon l'auteur, la décentralisation technique concerne essentiellement les établissements publics, c'est-à-dire des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie

---

<sup>24</sup> Moko Démolé (I.) 2005 cité par Gbèdan (H.), Décentralisation et stratégies de développement communal : cas de Sèmè Podji, Mémoire de fin de quatrième année, INJEPS, UAC, 2007, p.15

<sup>25</sup> Adjaho (R.) Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux, Cotonou, CODEF, 2002, p.22

financière et généralement chargées d'une mission de service public. Ces établissements ou « collectivités particulières » (hôpitaux, lycées, universités, certains offices) jouissent d'une réelle autonomie de gestion mais pas de territoire.

La décentralisation politique et administrative se définit comme « *un transfert des pouvoirs initialement détenus et exercés par l'Etat à d'autres personnes de droit public. Ces personnes morales sont des collectivités territoriales décentralisées* ».

Il ressort de cette définition que l'Etat crée d'autres entités et leur accorde dans le cadre de la loi, le droit de gérer leurs propres affaires. Au Bénin, on distingue un seul niveau de décentralisation : la commune.

Par ailleurs, dans la conception administrative française, on distingue habituellement deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique. *La décentralisation territoriale se fait au profit de collectivités locales sur la base d'un critère géographique. Cette notion de collectivité locale recouvre donc une portion de territoire aux limites géographiques précises.* Ainsi la commune, le département et, depuis 1986, la Région, sont des personnes morales de droit public dont l'exécutif n'est plus soumis à l'autorité hiérarchique du pouvoir central et qui exercent des prérogatives de puissance publique sur une partie du territoire national.

*La décentralisation technique, quant à elle, s'opère sur la base d'un critère technique. Elle consiste à effectuer le transfert d'attributions du pouvoir central à des personnes administratives spécialisées (il s'agit le plus souvent d'établissements publics), chargées de gérer un service particulier.* Cette attribution est motivée par des préoccupations strictement techniques, qui sont donc sans rapport avec les motifs politiques de la décentralisation territoriale.

En résumé, la décentralisation est définie comme tout acte à travers lequel un gouvernement central cède formellement les pouvoirs aux acteurs et institutions de niveaux inférieurs dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale.

### 2.1.6 Transfert de compétences

La compétence se définit comme l'aptitude d'une autorité administrative ou judiciaire à procéder à certains actes dans des conditions déterminées par les lois et règlements. Le transfert veut dire ici cession, transmission ou encore dévolution. Ce transfert de compétences aboutit à une recentralisation des missions de l'État et des Ministères, qui désormais gèrent les questions purement régaliennes et réalisent les projets d'envergure nationale.

Le rapport des travaux du comité technique mis en place par le comité interministériel chargé d'examiner les modalités de transfert de compétences aux communes définit le transfert de compétences comme « *la transmission ou la dévolution d'un pouvoir d'agir ou de poser des actes à caractère administratif. Il s'agit en fait pour l'Etat, de confier aux collectivités territoriales, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le soin de détenir et gérer en ses lieux et place, des compétences initialement détenues et gérées par des services publics centraux ou déconcentrés en vertu des attributions des Ministères dont ces derniers relèvent* ». Le transfert de compétences doit être différencié du partage des compétences. En effet, pour Pontier (1985)<sup>26</sup>, le partage ou la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, traduit une opération qui consisterait dans une mise à plat de toutes les compétences possibles et à leur répartition entre l'Etat et les différentes collectivités locales. Tandis qu'en théorie, on peut figurer que les transferts de compétences sont un jeu à somme nulle. Il s'agit du gain par les collectivités locales de ce que l'Etat perd.

Bref, le transfert de compétence est le fait pour l'Etat, de confier aux collectivités territoriales, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le soin de détenir et gérer en ses lieux et place, des compétences initialement détenues et gérées par des services publics centraux ou déconcentrés en vertu des attributions des Ministères dont ces derniers relèvent.

---

<sup>26</sup> Pontier 1985, cité par Nach Mback (C.), Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, PDM-KARTHALA, 2003, p.404.

### *2.2.1 Gouvernance locale de l'eau potable*

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les ouvrages d'approvisionnement en eau potable ont été construits, en milieu rural béninois, sur la seule initiative des pouvoirs publics. Dans le cadre de l'implantation de ces ouvrages, les communautés bénéficiaires n'étaient pas suffisamment associées, ni suffisamment préparées à leur entretien. Cette situation se traduisait par une insuffisance d'appropriation dans la gestion des équipements en cause avec comme conséquence, l'abandon des ouvrages en cas de panne et le recours aux sources d'eau non potable. Pour améliorer cette situation, le Bénin a adopté en 1992 une stratégie nationale d'alimentation en eau potable. Cette stratégie vise à impliquer les populations du monde rural dans tout le processus d'appropriation de l'alimentation en eau potable.

Malgré ces nouvelles dispositions, force est de constater que bon nombre de ces points d'eau continuaient de tomber en panne. Jusqu'à un passé récent, il a été estimé que le taux de panne des ouvrages se situait autour de 20 % (Etudes point zéro 2004). Lesdites études ont montré que l'une des raisons de ce taux élevé est la mauvaise gestion du système. Alors que la transparence devrait être la vertu cardinale en matière de gestion des biens collectifs.

Le débat concernant la gouvernance et, en particulier, la gouvernance du secteur de l'eau potable est relativement nouveau. La gouvernance de l'eau concerne les niveaux où la réalité prend le pas sur la théorie. Une bonne gouvernance se traduit par un dialogue très différent d'un débat stérile sur de bons principes ; elle permet de définir ou redéfinir les droits et les responsabilités de manière à améliorer les compétences et la coordination des parties concernées et à stimuler le développement.

La gouvernance renvoie à l'intervention combinée d'acteurs variés sur un territoire et à la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques publiques

cohérentes. Elle fait appel à la fois à une coordination des actions entreprises par les acteurs, ce qui nécessite donc, un processus de synchronisation tel que la planification, mais aussi une cohérence qui sous-entend la reconnaissance des objectifs communs à atteindre. La gouvernance renvoie non seulement à des actions collectives, mais aussi à une responsabilisation des différents acteurs et aux relations de partenariat entre ceux-ci, dans le cadre de la promotion d'un mieux être économique et social du territoire.

Ces actions impliquent un ensemble d'institutions dont les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les institutions de la société civile ou des milieux professionnels, le secteur privé,... La gouvernance peut impliquer la mobilisation des acteurs dans divers types d'actions relatives à la vie de la population d'un territoire. Elle peut aussi être sectorielle et se rapporter à des actions liées à un secteur spécifique. C'est le cas par exemple du secteur des services liés à l'approvisionnement en eau potable.

La bonne gouvernance tient compte du fait que la motivation détermine toute action. La transparence est donc une condition essentielle de la bonne gouvernance. Elle favorise le développement et la créativité collective au lieu d'y mettre des obstacles, à l'instar des bureaucraties rigides qui caractérisent l'absence de gouvernance, conduisent aux faillites institutionnelles, affaiblissent les capacités des citoyens à réagir de manière positive aux problèmes de la sécurité de l'eau et accroissent les risques sociaux et politiques.

En un mot, la gouvernance locale de l'eau est le processus permettant aux élus locaux de bien gérer les affaires publiques du secteur de l'approvisionnement en eau potable suivant les dispositions juridiques en vigueur et avec une certaine transparence et visibilité. De plus cette gouvernance suppose que les élus responsables de la commune doivent tout mettre en œuvre pour la promotion de l'économie locale et un épanouissement de la vie communale.

## CHAPITRE III : CADRE DE L'ETUDE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE

A ce niveau de l'étude, il est présenté la démarche suivie pour recueillir, au sein de la population cible, les informations utiles pour l'analyse et l'interprétation.

### 3.1. Cadre de l'étude

#### *Présentation du cadre de l'étude*

D'une superficie de 483 km<sup>2</sup>, la commune de Ouinhi est située au sud du département du Zou entre les latitudes 6°57 minutes et 7°11 minutes de latitude nord et 2°23 minutes et 2°33 minutes de longitude Est. Elle est limitée au nord ouest par la Commune de Zagnanado, au sud-ouest par la Commune de Zogbodomey, au sud par la Commune de Bonou et à l'est par la Commune d'Adja-Ouèrè. Elle est composée de quatre arrondissements dont trois ruraux (Dasso, Sagon, Tohouè) et un urbain (Ouinhi) qui regroupent 28 villages.

Bénéficiant d'une moyenne pluviométrique annuelle de 1250 mm, hauteur suffisante pour la culture du manioc, du maïs, du niébé, du cotonnier et du palmier à huile, la commune de Ouinhi est située sur un relief constitué de bas plateaux (peu contraignant pour les activités économiques 11 à 62 m). Elle jouit d'un climat sub-équatorial qui a contribué à la formation de sols plus ou moins fertiles et portant une végétation variée. La commune de Ouinhi dispose d'une section de 40 km du fleuve Ouémé, tributaire des rivières *Ouègbo*, *Esselé*, *Ahokou*, *Monzoun* grossis de quelques ruisseaux et complétés par une quarantaine de lacs, étangs et plans d'eau de cuvettes et bas-fonds couvrant un peu plus de 600 ha. Les énormes masses d'eau véhiculées pendant les saisons pluvieuses sont encore mal maîtrisées par les populations qui subissent des sinistres qu'elles occasionnent lors des crues exceptionnelles. Ce réseau hydrographique recèle d'énormes potentialités pour l'agriculture de décrue, et la pêche que pratiquent les populations dont l'arrivée sur les lieux s'est faite par des migrations anciennes par vagues successives<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> COMMUNE DE OUINHI, Plan de développement Communal 2004-2008, rapport principal, 2004

La population totale en 2002 est de 38.319 habitants répartis dans 5.496 ménages dont 4.869 ruraux (88,59%) et 627 urbains (11,40%) ayant une taille moyenne de 5,1. La population de la commune a augmenté de 74,47 % entre 1979 et 2002 soit un taux d'accroissement moyen de 2,42% par an. Les estimations faites par l'INSAE en 2002, projettent une population totale de 51.119 habitants pour la Commune en 2015. Elle est composée en grande majorité des *Fon et apparentés* (89,4%), des *Holli* (4,3%), des *Nagot* (2,1%) des *Yoruba* (1,1%) qui pratiquent principalement le catholicisme (39,4%), les religions traditionnelles (11,9%), le protestantisme (8,5%) et l'islam (8,5%)<sup>28</sup>.

Sur le plan de la santé, la commune de Ouinhi dispose d'un Centre de santé communal situé dans l'arrondissement de Ouinhi-centre et de trois centres de santé pour les trois autres arrondissements : Sagon, Dasso et Tohouè. De ce point de vu, la commune a un taux de couverture en infrastructures sanitaires de 100%. Cependant, les problèmes d'accessibilité aux centres de santé se posent dans certaines localités enclavées ou situées à plus de 5 km d'un centre de santé.

En matière d'éducation, la commune de Ouinhi compte quarante une (41) écoles primaires publiques, quatre (04) écoles maternelles publiques et trois (03) Collèges d'Enseignement Général. Le nombre total d'enseignants intervenant dans la commune est de deux cent trente cinq (235). Il n'existe pas d'écoles privées ni au niveau primaire ni au secondaire dans la commune de Ouinhi. Cependant, la répartition géographique des infrastructures et l'état de délabrement de beaucoup d'écoles primaires en matériaux précaires, causent quelques problèmes. Le déficit en enseignants existe. La qualification de bon nombre d'enseignants (communautaires, contractuels) reste aussi un déficit à relever par les acteurs de l'éducation dans la commune de Ouinhi.

Dans le secteur de l'eau potable, on note l'absence de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) dans la commune de Ouinhi. Tous les ouvrages d'eau

---

<sup>28</sup> COMMUNE DE OUINHI, Plan de développement Communal 2004-2008, rapport principal, 2004

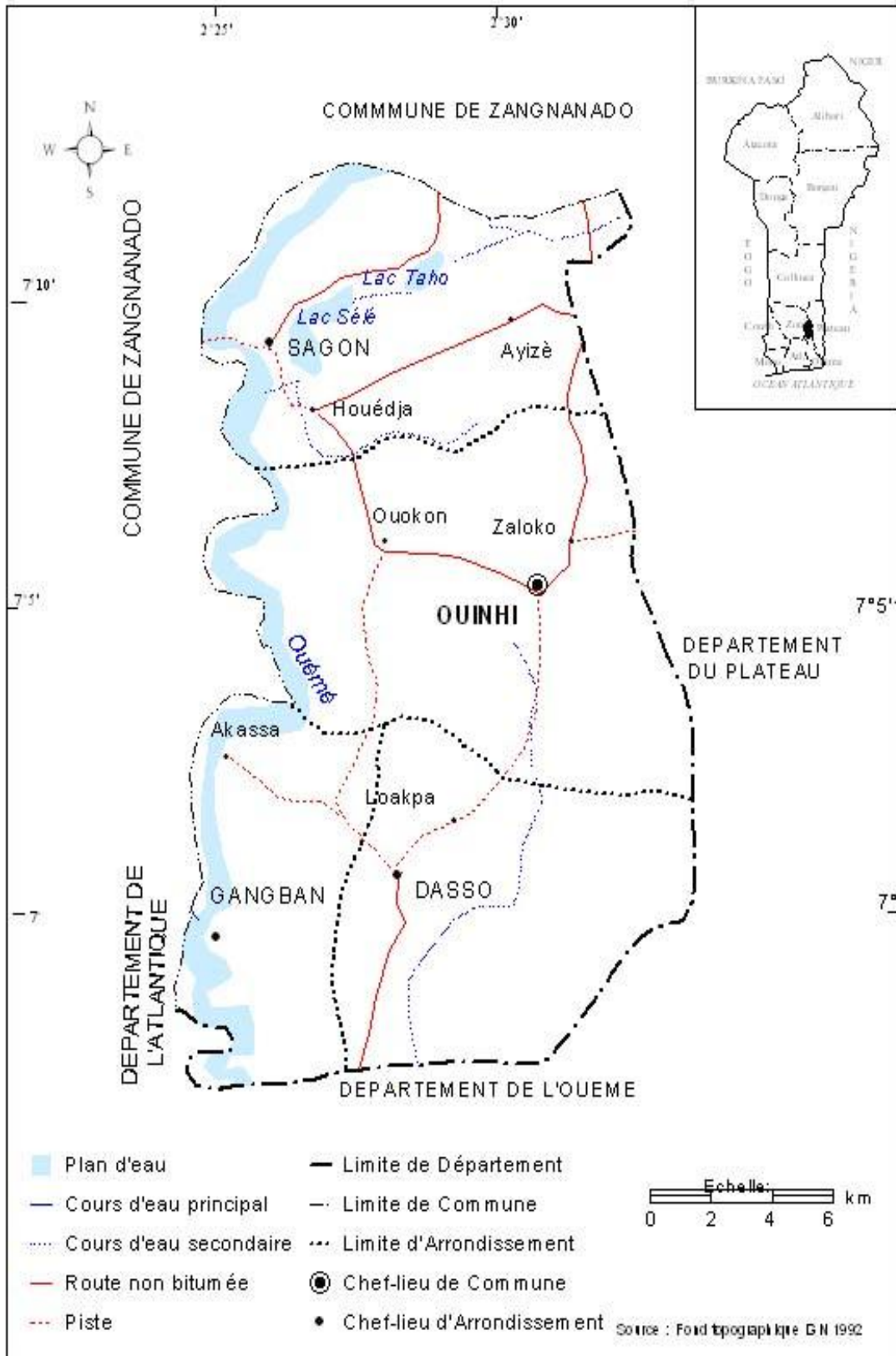
potable sont issus de forages de Pompes Manuelles, d'AEV qui desservent des bornes fontaines et de puits modernes. La commune de Ouinhi dispose de 130 points d'eau potable fonctionnels. Le taux de couverture en eau potable de la commune de Ouinhi est de 75,5% (BDI/DG-Eau/DDMEE, mai 2009). Des disparités existent cependant, comme dans l'arrondissement de Tohouè (localité semi lacustre ou entièrement lacustre suivant les saisons), où le taux de desserte en eau potable est de 26,4 %, pour ne pas dire nul quand les pompes sont en panne.

La population de la commune de Ouinhi exerce en grande majorité dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et de la chasse (59%). Le secteur de la restauration et du commerce occupe 28% de la population active, l'industrie manufacturière 6%. Le reste, 13 % de la population active se répartit dans les autres secteurs d'activités tels que l'industrie extractive (2%), les bâtiments et travaux publics (1%)<sup>29</sup>.

La carte suivante présente la commune de Ouinhi :

---

<sup>29</sup> COMMUNE DE OUINHI, Plan de développement Communal 2004-2008, rapport principal, 2004, p. 26



Situation de la commune de Ouinhi

### *Justification du cadre de l'étude*

Plusieurs raisons justifient le choix de Ouinhi comme cadre de la présente étude. En effet, Ouinhi a été l'une des communes pilotes dans le cadre du transfert de compétences et de ressources aux communes. A ce titre, la commune a commencé à exercer déjà les volets de l'intermédiation sociale et de la réalisation des travaux hydrauliques. Néanmoins, l'alimentation en eau potable des populations demeure un problème réel à résoudre dans la commune. La proportion de la population ayant accès à l'eau de pompe s'élevait en 2002 à 38.33 %. Près de 10 % de la population se serviraient de l'eau de puits non protégés. Pendant la même période 40.38 % s'alimentent en eau de rivières. On en déduit que plus de 50 % s'alimentent en eau de qualité douteuse jusqu'en 2002. Le service de l'approvisionnement est assuré uniquement par les services de l'hydraulique<sup>30</sup>. Les populations continuent de s'approvisionner en eaux de mauvaise qualité. Par conséquent elles sont sujettes à des affections d'origine hydrique telles que la diarrhée, le ver de guinée ou dracunculose, le choléra, etc. La problématique de l'eau potable à Ouinhi demande encore beaucoup d'efforts et de réflexions. Etant donné l'envergure des problèmes déjà enregistrés en ce début du processus, il ne serait pas intéressant que la commune ne puisse pas jouir d'une étude permettant d'analyser l'efficacité du transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable.

### **3.2. Pertinence de l'étude**

#### Raisons objectives

Nul n'est sans savoir que l'eau, source de vie, est, pour les hommes, un besoin fondamental et une condition première de bonne santé. C'est aussi un droit de l'homme à respecter par la garantie à chaque personne d'au moins 20 litres d'eau par jour. Ses bénéfices sanitaires et économiques pour les ménages et les individus notamment les enfants sont incontestables (PNUD, 2006).

---

<sup>30</sup> COMMUNE DE OUINHI, Schéma Directeur d'Aménagement Communal, rapport final, 2006, p. 19

L'approvisionnement en eau potable exige un travail de partenariat. Aucun acteur ne peut réussir seul. Les principaux acteurs en milieu rural sont actuellement : les communautés à la base, les autorités communales, les ONG et les organisations de base, l'État au niveau central et déconcentré, les prestataires tels que les bureaux d'études, et les entreprises. Chacun de ces acteurs a un rôle bien défini qu'il doit jouer pour la bonne marche des activités du secteur. En principe, les usagers du service public d'eau sont au centre des stratégies de réalisation des points d'eau et de leur gestion, y compris la prise en compte des charges récurrentes. Les autorités communales sont des acteurs nouveaux. Depuis 2008, la commune de Ouinhi s'est engagée de façon pratique dans le processus de transfert de compétences dans un secteur aussi important qu'est l'eau potable. A l'étape actuelle, des difficultés se font remarquer. Il est donc utile qu'une étude de la situation soit faite. C'est le but du présent mémoire afin de voir les possibilités que peuvent amener le secteur de l'eau potable à mieux contribuer à la réduction sensible de la pauvreté.

#### Raisons subjectives

Les raisons qui ont motivé le choix de ce thème sont de plusieurs ordres. D'abord, le chercheur est employé de l'Association pour Etudes et Réalisations des Aménagements en Milieu Rural (AERAMR-ONG), structure d'intermédiation sociale recrutée pour la mise en œuvre du Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA) dans la commune de Ouinhi. Sa principale responsabilité est d'appuyer la commune dans ses nouvelles compétences. Il est pleinement impliqué dans le processus du transfert de compétence et vit les réalités du terrain en matière d'alimentation en eau potable des populations notamment rurales de la commune de Ouinhi. De ce point de vue, le chercheur a plusieurs fois observé divers dysfonctionnements dans le processus de transfert de compétences et entendu les appréciations des uns et des autres. En tant qu'acteur du processus, le chercheur vise une meilleure mise en œuvre du transfert de compétence dans le secteur de l'eau. Cette étude permettra au chercheur, sa structure et aussi à tous les autres acteurs du processus d'être bien informés des problèmes du secteur.

### **3.3. Nature de l'étude**

La présente étude s'est effectuée sur la base d'une démarche qualitative. En raison de son caractère fortement qualitatif, elle met un accent particulier sur le seuil de saturation tel que proposé par Olivier de SARDAN (1995). Toutefois c'est l'analyse raisonnée qui a guidé le choix des personnes. Une telle option s'explique par le fait qu'elle permet de sélectionner les enquêtés pour des raisons de fiabilité et de précision de données à recueillir. Ainsi, les personnes qui ont pris part à cette étude sont celles qui sont impliquées, à tous les niveaux, dans le processus de transfert de compétence dans le secteur de l'eau potable.

### **3.4. Sources écrites**

Les différents ouvrages consultés à la Mission de décentralisation, au Ministère de la décentralisation et à la FADESP, ont permis de mieux comprendre le cadre juridique de la décentralisation au Bénin. Quelques données secondaires, les rapports d'évaluation, les rapports de projets et programmes du secteur de l'eau potable obtenus au niveau de la DG-Eau, de la SNV, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de la commune de Ouinhi ont été explorés afin d'élucider la question du transfert de compétence dans la commune de Ouinhi.

### **3.5. Sources orales**

Il s'agit ici des entretiens qui ont été effectués avec des personnes ressources capables d'éclairer sur le sujet. Des entretiens individuels structurés ont été réalisés avec soixante (60) enquêtés parmi les acteurs locaux de Ouinhi, des services déconcentrés de l'Etat, de la DG-Eau, du Ministère des Finances et de la SNV.

### **3.6. Groupes cibles et échantillonnage**

#### **✓ Groupes cibles**

Il est constitué des personnes impliquées directement dans le processus de transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable dans la commune de Ouinhi. Il s'agit des :

- autorités politico-administratives de la commune de Ouinhi directement impliquées dans le processus de transfert de compétence et de sa mise en œuvre au niveau communal. Il s'agit précisément du Maire et des quatre (04) chefs d'arrondissements, le Secrétaire Général, le C/ST, le REA, le C/SAF, le Receveur-Percepteur départemental et communal et les chefs de villages disposant de points d'eau sur leur territoire. Les chefs de villages ont été sélectionnés en raison de l'importance des ouvrages réalisés sur leur territoire (voir en annexe la situation des ouvrages de la commune, ayant servi de base au choix des chefs de villages enquêtés) ;
- responsables de la DG-Eau et du service déconcentré du Zou chargé du transfert de compétences, du suivi et de l'appui conseil aux communes. Les personnes rencontrées sont le Coordonnateur national du programme PPEA, le Chef Service Développement Communautaire de la DG-Eau, le S-Eau du Zou, le Chef service Division développement communautaire du Zou ;
- usagers d'eau potable et société civile du secteur de l'eau potable : les usagers d'eau ont été choisis dans les villages disposant d'assez de points d'eau. Il faut préciser également qu'ils ont été pris parmi les membres de la société civile locale en raison des connaissances qu'ils disposent en matière de transfert de compétence dans le secteur. Autrement dit, les personnes sélectionnées dans cette catégorie représentent à la fois les usagers d'eau et la société civile dans leur village d'origine. Par ailleurs, il est à noter que sur la majorité des sujets ici sont des femmes ;
- responsables de la SNV (Service Néerlandais d'aide au Développement) chargé de la mise en œuvre du PPEA, notamment la composante "transfert de compétences et du développement de la maîtrise d'ouvrage communal" ;
- responsables du programme PPEA basés au Ministère des finances chargé du transfert des ressources aux communes ;
- responsables de l'ONG locale chargée de l'intermédiation sociale dans la commune de Ouinhi notamment le Directeur exécutif et le coordonnateur communal de l'ONG.

✓ Echantillonnage

Ce travail s'effectuant sur la base d'une démarche qualitative, il a été procédé au choix raisonné. Au total, 60 enquêtés ont été interrogés par la présente recherche comme le détaille le tableau ci-après :

Tableau I : Répartition de la population enquêtée

| Cibles   | Catégories de cibles   | Nombre    |
|--|--|-----------|
| Autorités politico-administratives départementales et communales | Le Maire et C.A  | 05        |
|  | Chef Service Technique et Responsable Eau et Assainissement  | 02        |
|  | Chef Service Affaire Financière  | 01        |
|  | Secrétaire Général Mairie  | 01        |
|  | Receveur-Percepteur départemental  | 01        |
|  | Receveur-Percepteur communal   | 01        |
|  | Chefs villages   | 20        |
| Usagers d'eau et société civile locale                           | Usagers membres ACEP et comité de gestion de point d'eau potable                                   | 20        |
| Direction Générale de l'Eau et Service déconcentré du Zou        | Coordonnateur national du programme PPEA   | 01        |
|  | Service Développement communautaire de la Direction Générale de l'eau                              | 01        |
|  | Chef service Eau du Zou  | 01        |
|  | Chef Division Développement Communautaire Zou  | 01        |
| Responsables SNV   | Chargé du programme PPEA   | 01        |
|  | Conseiller chargé du transfert de compétence et du développement de la maîtrise d'ouvrage communal | 01        |
| Responsables du programme PPEA basés au Ministère des finances   | Chargé transfert de fonds au trésor  | 01        |
| Responsables des ONG locales                                     | Directeur exécutif d'ONG   | 01        |
|  | Coordonnateur communal d'ONG   | 01        |
| <b>TOTAL</b>   |  | <b>60</b> |

Source : Echantillonnage (2010-2011)

### 3.7. Techniques et outils de collecte de données

Ils désignent l'ensemble des moyens mis en œuvre pour obtenir des données sur l'objet de la recherche. Pour la présente étude, ce sont la recherche documentaire, l'observation et l'entretien qui ont été utilisés.

- *Recherche documentaire*

Tout effort de recherche nécessite un travail documentaire en vue d'une meilleure orientation de l'étude. C'est pourquoi en se basant sur l'acceptation de Claude Combessie, selon laquelle « *la collecte d'archives documentaires peut être tenue pour un point essentiel de beaucoup de recherches sociologiques et une méthode à mettre en œuvre dès le début avant le séjour sur le terrain* »<sup>31</sup>, on note qu'il ne peut y avoir de recherche sociologique, sans une préalable étude documentaire. Le tableau ci-après fait le point de la recherche documentaire.

Tableau II : Récapitulatif des unités documentaires et des types d'informations

| Unités documentaires                        | Nature des documents           | Types d'informations recueillies  |
|---|--------------------------------|---|
| FLASH                                       | ouvrages, mémoires et articles | Informations générales et à caractère méthodologique  |
| EDP   | Mémoires et articles           | Informations générales et à caractère méthodologique  |
| FADESP                                      | Ouvrages, mémoires et articles | Informations générales sur le cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau au Bénin    |
| Mission de Décentralisation                 | Ouvrages et rapports           | Informations générales sur la décentralisation au Bénin   |
| Délégation à l'Aménagement du Territoire    | Ouvrages et rapports           | Informations générales sur le transfert de compétence dans le secteur de l'eau potable au Bénin |
| Direction Générale de l'Eau et S-Eau du Zou | Ouvrages et rapports           | Informations générales sur le secteur de l'eau potable au Bénin et dans la commune de Ouinhi    |
| SNV   | Ouvrages, rapports et articles | Informations sur le PPEA  |
| Commune de Ouinhi                           | Ouvrages et rapports           | Informations générales sur le secteur de l'eau potable et le programme PPEA                     |

Source : Enquête de terrain 2010-2011

<sup>31</sup> Combessie, J-C., La méthode en sociologie, Paris, La découverte, 1999, p.1

- *Observation*

Le chercheur est coacteur du processus de transfert de compétences et de ressources depuis son commencement, en tant que coordonnateur communal de l'ONG AERAMR chargée de la mise en œuvre de l'intermédiation sociale dans la commune. Il a participé, observé plusieurs fois des dysfonctionnements et entendu les appréciations des uns et des autres. Il est clair donc que l'observation a été participante. Elle a permis au chercheur de s'intégrer de façon optimum au milieu et d'avoir le maximum d'informations. Elle a aidé à une bonne formulation et une adéquation des hypothèses. On a pu étendre les connaissances et renforcer les aptitudes à proposer des solutions. L'angle de l'observation se présente comme suit : les différents comportements des autorités communales face à leurs nouvelles responsabilités, les différentes attitudes des autorités de la DG-Eau face à cette nouvelle compétence de la commune, les relations entre les différents acteurs impliqués, le comportement des populations face à la réforme du secteur, les réactions des partenaires au développement (SNV). Tout ceci dans l'optique de mieux connaître le phénomène et d'asseoir la problématique.

- *Entretien*

L'entretien a été la technique utilisée pour le recueil des données. La collecte de données exige l'élaboration d'outils méthodologiques. La nature qualitative des informations à recueillir a conduit au choix du guide d'entretien. L'enquête a été réalisée grâce à sept (07) guides d'entretien qui ont été destinés aux groupes cibles. Ces guides ont été confectionnés de façon à recueillir des informations liées aux objectifs spécifiques de l'étude. Des entretiens individuels structurés ont été réalisés et ont concerné soixante (60) enquêtés. L'échantillon comportait des acteurs locaux de Ouinhi, des services déconcentrés de l'Etat, de la DG-Eau, du Ministère des Finances et de la SNV. A partir de ces entretiens, on a pu identifier les compétences et ressources transférées et exercées par la commune, les rôles et responsabilités des acteurs et les difficultés liées au processus de transfert de compétence dans la commune de Ouinhi.

### **3.8. Déroulement de l'enquête**

#### Pré-enquête

La pré-enquête a consisté à évaluer l'efficacité de l'instrument de recherche notamment en ce qui concerne la facilité de compréhension, le degré d'acceptabilité et la facilité d'interprétation de certaines questions. C'est ainsi que les projets de guides d'entretien ont été testés sur une vingtaine de personnes au sein de la population d'enquête. Cette opération a permis de vérifier si :

- tous les termes utilisés dans les guides sont facilement compréhensibles ;
- la forme des questions utilisées permet de recueillir les informations souhaitées, c'est-à-dire si les questions sont fiables et pertinentes ;
- les guides ne sont pas trop long pour provoquer un désintérêt ou l'irritation des enquêtés.

Au terme du pré-test, les critiques et les recommandations ont permis de finaliser la version définitive des guides d'entretien.

#### Enquête proprement dite

L'enquête proprement dite a duré deux (02) mois soit de juin à juillet 2012. Cette période a été consacrée à la collecte des données qui ont été présentées et analysées dans ce mémoire. Les informations ont été recueillies sur du support papier préalablement préparé et des enregistrements audio.

### **3.9 Traitement de données**

Les différentes données recueillies ont fait l'objet de traitement et d'analyse minutieuse. Ce traitement a consisté à la transcription des discours issus des différents entretiens. La transcription s'est faite sur la base des questions contenues dans les guides d'entretien. Les réponses plus ou moins identiques sont classifiées par centre d'intérêt et sont étudiées en référence à la problématique et aux hypothèses de recherche dans le but de vérifier si ces dernières sont fondées. Cette technique est inspirée de l'ouvrage « l'enquête et ses méthodes, l'entretien » de Alain BLANCHET et Anne GOTMAN (1992). En référence au cadre théorique,

l'interprétation des propos issus des différents entretiens s'est effectuée afin de déterminer notamment les difficultés liées au transfert de compétences et de ressources sur le terrain. Ceci a permis d'obtenir un cadre stable à l'analyse thématique de tous les entretiens. Il a été effectué un découpage transversal de tout le corpus. L'unité de découpage est un fragment de discours qui correspondrait à un thème. Chaque thème est défini par une grille d'analyse élaborée empiriquement. Cette technique ignore aussi la cohérence singulière de l'entretien, et cherche une cohérence thématique inter-entretien. Par ailleurs, sur la base des données de dépouillement (qui se faisait au fur et à mesure), la suite de la collecte était enrichie et réorientée.

### **3.10 Contraintes de l'étude**

Au delà des difficultés inhérentes à toute investigation d'ordre scientifique, il faut dire que les problèmes majeurs rencontrés concernent la mobilité des enquêtés. L'enquête a été plus ou moins perturbée du point de vue du planning par l'indisponibilité de certaines personnes à enquêter, des rendez-vous reportés plusieurs fois. Ce qui a modifié la durée initiale de l'enquête. S'organiser de manière à répondre à toutes ces contraintes n'a pas été chose aisée.

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE ET INTERPRETATION DES DONNEES**

## CHAPITRE IV : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

### DU SECTEUR EAU POTABLE AU BENIN

#### 4.1. Dispositions juridiques relatives au transfert de compétences

La décentralisation se définit comme « *un processus qui débute par la reconnaissance des collectivités territoriales dirigées par des élus au niveau des communes, de départements ou régions* »<sup>32</sup>. Au Bénin il est créé un seul niveau de décentralisation : la commune<sup>33</sup>. Elle est dotée de personnalité juridique et de l'autonomie financière<sup>34</sup>. C'est pourquoi la loi lui confère aussi bien des compétences que des moyens de leur exercice.

##### 4.1.1. Les types de compétences

Aux termes de l'article 82 de la loi 15 N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : « *la commune dispose des compétences qui lui sont propres en tant que collectivité décentralisée* ». De cet article il ressort que toute commune, quelle que soit sa nature dispose de trois sortes de compétences : les compétences propres, les compétences partagées et les compétences déléguées.

##### 4.1.1.1. Les compétences propres

Les compétences propres sont les compétences exercées exclusivement par les communes. D'une manière spécifique et sur la base de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose de compétences propres. Ainsi à ce titre, il y a essentiellement :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme (articles 84-86) ;
- les infrastructures, l'équipement et les transports (articles 87-97) ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité (articles 93-96) ;
- les investissements économiques et les services marchands (articles 014 à 107) ;
- la coopération intercommunale et la coopération décentralisée (article 176).

<sup>32</sup> Revue de la coopération française au Bénin. Ambassade de France n°52, Cotonou, octobre 2006, p 5.

<sup>33</sup> Article 22 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale du Bénin.

<sup>34</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999.

Outre les compétences prévues par la loi, les communes à statut particulier exercent les compétences spécifiques conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier. Ces compétences touchent l'enseignement et la formation professionnelle, les transports et la circulation, la sécurité et la communication.

#### 4.1.1.2 Les compétences partagées et les compétences déléguées

En ce qui concerne les compétences partagées, elles impliquent à la fois l'intervention de l'Etat et de la commune. Les domaines concernés par cette compétence sont : l'éducation primaire et maternelle. Ainsi l'article 97 de la loi N°97-029 du 15 janvier portant organisation des communes en République du Bénin dispose « *la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle assure en outre l'entretien de ces établissements. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires* ». Par ailleurs l'alphabétisation, l'éducation des adultes et le domaine de santé sont concernés par les compétences partagées.

Quant aux compétences déléguées, les communes exercent dans le domaine de l'état civil comme le disposent les articles 69 et 70 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. La police administrative constitue également un autre domaine de cette catégorie de compétence. L'article 76 de la loi sus-citée dispose : « *le maire est chargé de la police administrative dans la commune* ». A cela s'ajoute la publication, la diffusion et l'exécution des lois et règlements aux termes de l'alinéa 2 de l'article 68 de la même loi : « *sous contrôle de l'autorité de tutelle, il est également chargé de la diffusion et de l'exécution des lois et règlements* ». Enfin, les communes ont des compétences déléguées dans les domaines du « recensement des populations et l'organisation des élections au niveau des villages et des quartiers de villes ».

L'étude de ces différentes compétences transférées aux communes amène à préciser les compétences des communes en matière d'eau potable.

#### 4.1.2. *Les compétences des communes en matière d'eau potable*

Dans le secteur de l'eau et assainissement, les compétences des communes sont contenues dans les articles 93, 95 et 98 de la loi 97-029 du 15 janvier portant organisation des communes en République du Bénin. Il s'agit là d'une compétence propre. Autrement dit, des compétences dont la commune a le plein exercice. La loi sur la décentralisation confie des attributions très importantes à la commune dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable. Il s'agit notamment de :

- i) la fourniture et de la distribution de l'eau potable aux communautés.

En clair, l'approvisionnement en eau potable constitue un service à caractère industriel et commercial placé sous la responsabilité des communes. La loi 97-029 du 15 janvier portant organisation des communes en République du Bénin dispose que « *la commune est maître d'ouvrage dans le domaine de la fourniture et de la distribution d'eau potable sur son territoire dans le respect de la stratégie sectorielle, des réglementations et des normes nationales en vigueur* ». Elle précise en particulier :

- la commune a la charge de la réalisation des infrastructures hydrauliques (article 90)
- la commune a la charge de la fourniture et de la distribution d'eau potable (article 93)
- la commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles (article 108).

- ii) la préservation des conditions d'hygiène et de la salubrité publique.

En matière de protection et de gestion de l'eau, l'article 95 de la loi stipule : « *la commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique notamment en matière de protection et de distribution d'eau potable...* ». Mieux, l'article 94 précise que « *...la commune veille à la protection des ressources naturelles, notamment les ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et*

*contribue à leur meilleure utilisation... »*. A ce titre, toute initiative qui aboutirait à l'alimentation en eau potable et sa gestion rationnelle impliquerait de droit la commune. Cela voudra concrètement dire que les infrastructures et équipements hydrauliques et sanitaires ainsi que leur gestion sont désormais transférés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. De façon opérationnelle, les fonctions ainsi transférées aux communes dans le secteur de l'eau sont essentiellement :

- la planification du développement local du secteur sur leurs territoires respectifs, notamment par l'identification des besoins et la réception des demandes des infrastructures, l'identification des infrastructures existantes (actualisation de la base de données), l'organisation de l'intermédiation sociale et des études de faisabilité ;
- la mobilisation des ressources en vue de la réalisation des travaux ;
- la commande, le suivi et l'évaluation des travaux de réalisation de nouvelles infrastructures ;
- la gestion des ouvrages tant anciens que nouveaux à travers l'élaboration des mécanismes appropriés aux réalités locales garantissant le respect des exigences liées à la préservation de la qualité de l'eau, l'entretien et le renouvellement des ouvrages dans les localités.

Signalons que lors de l'enquête de terrain, les différentes autorités rencontrées ont confirmé que la commune de Ouinhi exerce déjà conformément aux lois de la décentralisation ces diverses compétences mais de façon partielle. Par ailleurs, les ressources à utiliser dans le cadre de ces compétences ont été transférées également pour ce qui concerne le programme PPEA. Il s'agit notamment des fonds pour le paiement de la prestation de l'ONG d'intermédiation, du bureau d'étude, de l'entreprise des travaux et la réalisation des travaux. *« ...c'est en 2008 que le volet de l'intermédiation sociale a été transféré et celui liés à la réalisation des*

*ouvrages en 2010 mais en raison du retard accusé dans le transfert des ressources des réalisations, nous avons réellement commencé en 2011* » propos du Chef Service Technique (C/ST) de la mairie de Ouinhi. On peut donc dire que ces compétences sont transférées et exercées par la commune. Etant donné que ce processus de transfert est à ses débuts, la mise en œuvre connaît des incohérences à parfaire progressivement.

Au regard de tout ce qui précède, on peut dire sans doute que la première hypothèse de recherche formulée comme suit : **des compétences ont été transférées à la commune dans le secteur l'eau**, a été vérifiée. Les entretiens et recherches documentaires réalisés ont permis d'aboutir à cette remarque. Par ailleurs, cette conclusion est valable à toutes les autres communes du Bénin. Du point de vue légal et des résultats de l'enquête de terrain, toutes les communes du Bénin ont reçu et exerce des compétences et ressources relatives au secteur de l'approvisionnement en eau potable.

#### **4.2. Cadre institutionnel du secteur de l'eau : rôles et responsabilités**

Au Bénin le secteur de l'eau est sous la tutelle du Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE), dont la mission est l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau. Le MMEE est représenté sur toute l'étendue du territoire nationale par le biais des Directions Départementales des Mines, de l'Energie et de l'Eau (DDMEE) et les Services Eau (S-Eau). En dehors de l'Etat, plusieurs autres acteurs interviennent dans le secteur notamment les communes, les partenaires au développement et le secteur privé (les Bureaux d'Etudes, les entreprises de travaux, les ONG d'intermédiation...)

##### *4.2.1 Rôle central de l'Etat à travers le MMEE*

Le rôle central de l'Etat à travers le MMEE se décline au niveau de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et des Services Eau.

Créée par arrêté 2007 N° 18 MMEE/DC/SGM/CTR Eau/DG Eau/SA du 19/02/2007, la DG-Eau constitue la structure faitière en matière d'approvisionnement en eau potable en milieu rural au Bénin. Conformément au décret N° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau. La DG-Eau a pour mission d'assurer la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national, la définition des orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et assainissement des eaux usées et de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés. Au regard de cette mission la DG-Eau est chargée de :

- élaborer la politique nationale de l'eau et assurer sa mise en œuvre ;
- élaborer la législation et la réglementation relatives à la gestion de l'eau et veiller à leur bonne application ;
- élaborer et assurer la mise en œuvre des programmes relatifs aux services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ;
- mettre en place et assurer le fonctionnement d'un système sur l'eau, incluant la collecte, l'archivage et le traitement des données sur les ressources en eau et les ouvrages et aménagements hydrauliques ;
- assurer la gestion du domaine public de l'eau ;
- promouvoir, appuyer et suivre les organismes de bassin hydraulique ;
- assurer la coordination intersectorielle de l'eau ;
- assurer le suivi évaluation des programmes d'eau ;
- définir et suivre la mise en œuvre de la politique tarifaire en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées ;
- appuyer et assurer le développement de la coopération régionale et internationale dans le domaine de l'eau ;

- assurer l'assistance technique et l'appui conseil aux divers maîtres d'ouvrages dans le secteur de l'eau.

La Direction Générale de l'Eau rend compte périodiquement au Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau de l'évolution du secteur de l'eau au Bénin en élaborant des notes synthèses. La DG-Eau est représentée sur toute l'étendue du territoire nationale par le biais des Services Eau qui relèvent des Directions Départementales des Mines, de l'Energie et de l'Eau.

#### *4.2.2. La DDMEE/ Zou-Collines*

D'une manière générale les services déconcentrés du MMEE ont pour mission principale d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'approvisionnement en eau potable dans leur zone d'intervention. En raison du cadre de notre étude, nous allons nous intéresser à la DDMEE/Zou-Collines. Conformément au décret portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, les DDMEE assurent la mise en œuvre avec la collaboration de toutes les structures départementales compétentes, de la politique du gouvernement dans les secteurs des Mines, de l'Energie et de l'Eau à l'échelon départemental. A ce titre la DDMEE/Zou est chargée de :

- suivre l'application de la politique de développement des secteurs d'intervention du Ministère dans le département ;
- suivre et contrôler l'application des normes et textes législatifs et réglementaires dans les domaines des mines, de l'énergie et de l'Eau ;
- suivre, contrôler et appuyer les actions des administrations locales concourant à l'amélioration du cadre de vie des populations ;
- assister et conseiller les communes pour la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues en matière des mines, de l'énergie et de l'eau ;
- transférer des connaissances aux communes ;
- contrôler la conformité des documents de planification communale.

Dans la mise en œuvre du transfert de compétences et de ressources dans la commune de Ouinhi, le S-Eau du Zou a accompagné la mairie dans la procédure de recrutement de l'ONG d'intermédiation sociale et son suivi sur le terrain, la réalisation de la programmation communale dans le secteur de l'eau (PSeau) et la réalisation des travaux de forage.

#### *4.2.2. La commune*

En tant que maître d'ouvrage, la commune a les responsabilités suivantes dans tout le processus de programmation, réalisation et gestion des ouvrages :

**\* A la phase d'initiation la commune :**

- dispose de la programmation pluri annuelle des ouvrages établie à partir de la planification du secteur eau ;
- sur la base de cette programmation, elle élabore le budget programme par objectif communal avec répartition budgétaire ;
- sur cette base, elle adopte son plan annuel d'investissement.

**\* A la phase de préparation la commune :**

- mobilise la participation financière initiale et inscrit son montant au budget communal ;
- elle décide du mode de gestion des ouvrages existants et à réaliser ;
- elle programme les activités de l'intermédiation sociale ;
- elle lance un appel d'offre et passe les marchés avec un bureau d'études et une entreprise ;
- elle choisit le délégataire ou fermier à partir d'une proposition de la communauté ou à partir d'un appel à concurrence lorsqu'il s'agit d'un délégataire privé ou d'une adduction d'eau villageoise ;
- elle réceptionne et valide le dossier d'exécution.

\* **A la phase de réalisation :**

- la commune suit la réalisation de l'ouvrage en tant que maître d'ouvrage ;
- le bureau d'études contrôle les travaux ;
- la commune choisit la marque de pompe ;
- la commune réceptionne l'ouvrage.

\* **A la phase d'exploitation**

- la commune et le délégataire/fermier signent le contrat de délégation ;
- la commune assure les engagements contractuels qui la lient avec le délégataire/fermier, les artisans réparateurs et éventuellement avec les fournisseurs de pièces détachées de pompe ;
- elle suit la bonne exécution du service de l'eau : elle définit les indicateurs, met en œuvre un mécanisme de recueil des indicateurs, les exploite et prend des mesures en cas de dysfonctionnements.

Selon les responsables du S-Eau départemental, la commune de Ouinhi dans l'appropriation des compétences transférées dans le secteur de l'eau potable a bénéficié de l'appui important de la SNV en dehors de l'accompagnement de la DG-Eau à travers le S-Eau Zou. Cet appui lui a permis de mieux connaître et maîtriser ses rôles et responsabilités dans le processus en cours. La commune suit les divers prestataires dans leurs activités et joue son rôle.

Pour mener à bien ces nombreuses responsabilités, la commune doit pouvoir s'appuyer sur d'autres acteurs du secteur.

### *4.2.3. Les partenaires au développement*

Il s'agit des partenaires techniques et financiers, des ONG nationales et internationales appuyant le développement du secteur au niveau de l'Etat ou directement des communes.

Concernant la commune d'étude, elle est appuyée financièrement, techniquement et matériellement, à l'instar d'autres communes par le Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA) financé par le Royaume des Pays Bas à travers l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV). En effet, le PPEA est une aide du Royaume des Pays Bas au budget programme par objectif du secteur de l'Eau et de l'Assainissement de base au Bénin. La concrétisation de l'appui a été fait par un accord de financement en novembre 2006 pour une période de cinq ans (2007-2011) d'un coût global de 54,5 millions d'euros soit environ 35,8 milliards de francs CFA. Le programme vise l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en matière d'eau potable et assainissement.

Mise en œuvre au Bénin par la SNV, le PPEA a pour objectif de développement de contribuer à une amélioration significative de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement selon des modalités qui renforcent l'approche programme, l'appui budgétaire, la décentralisation, les aspects genre, la réduction de la pauvreté et la gestion intégrée des ressources en eau. Il s'est assigné quatre objectifs spécifiques qui permettront de contribuer à l'atteinte de l'objectif global de développement :

- Améliorer les procédures de gestion des finances publiques en appui à la déconcentration, à la décentralisation et à l'atteinte des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement ;
- Appuyer le transfert de compétence et de ressources et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'AEPA avec une meilleure prise en compte des aspects qualitatifs transversaux ;

- Contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès en eau et en assainissement, en respectant les stratégies nationales en la matière ;
- Contribuer à garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.

Le PPEA comprend quatre (4) composantes à savoir (1) Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement ; (2) Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale ; (3) Développement des infrastructures d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement ; (4) Appui au processus de Gestion Intégrée des Ressources Eau.

La gestion du programme est assurée par un Comité de Pilotage regroupant les représentants des organismes de tutelle et des structures d'exécution des composantes. Le comité de pilotage est assisté par un Secrétariat Technique représenté par la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DRME) du Ministère de l'Économie de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique.

#### *4.2.4. Le secteur privé*

Il est constitué des différents prestataires de services : bureaux d'études, entreprises de travaux et d'équipements, ONG d'intermédiation sociale etc.

##### *4.2.4.1. Bureaux d'études*

Les bureaux d'études sont chargés d'effectuer, pour le compte de la commune, les études techniques pour l'implantation de l'ouvrage, l'indication du type de pompe à installer en fonction du niveau statique de l'eau, le contrôle de l'exécution de l'ouvrage et sa réception provisoire. Dans la situation actuelle du transfert des

compétences, les bureaux d'études sont sélectionnés par les communes dans le cadre d'un appel d'offres. L'appel d'offre peut concerner un marché pour une prestation bien identifiée ou un marché pluri annuel.

#### 4.2.4.2. Entreprises de travaux et d'équipement

Elles réalisent les travaux après avoir été sélectionnées par appel d'offre. Comme dans le cas des bureaux d'études, le marché peut être unique (liste de localités) ou pluri annuel (nombre d'ouvrages). Les travaux concernent la foration, le génie civil associé et la pose de la pompe. Ils peuvent être confiés à la même entreprise comme c'est le cas dans la commune de Ouinhi.

Actuellement, les marchés sont passés directement avec les entreprises de forages qui sont chargées de la foration, de la construction de la margelle et de la pose de la pompe. Dans le cas actuel des marchés sur budget de la commune de Ouinhi, l'entreprise s'approvisionne en pompes sur les stocks de la DG-Eau.

Ce type de marché permet à l'entreprise de coordonner les différentes interventions et d'optimiser les délais d'exécution. Il présente l'inconvénient de ne pas associer les fournisseurs de pompes ni les artisans locaux à la pose des pompes ce qui peut avoir des conséquences sur la qualité de la pose et la maintenance à venir.

#### 4.2.4.3. ONG d'intermédiation sociale

Les communes ne disposant pas encore des ressources humaines nécessaires pour réaliser l'intermédiation sociale, elles ont recours à un prestataire, le plus souvent une ONG, qu'elles sélectionnent par appel d'offre communal. Ce prestataire met à leur disposition des agents qualifiés qui sont préalablement formés sur le contexte de la maîtrise d'œuvre communale, le rôle et les activités de l'ImS (Intermédiation sociale). Le nombre d'agents d'intermédiation sociale est estimé par la commune en fonction de ses besoins et de sa taille. La commune de Ouinhi dispose de trois agents ImS dont l'un est spécialisé sur les adductions d'eau villageoises (ImS/AEV). Les agents ImS constituent un relais entre la commune et les communautés avec comme objectif d'appuyer la mise en place du nouvel

environnement lié à la maîtrise d'ouvrage communale lors des phases de programmation, de réalisation des ouvrages et de leur gestion. Dans la commune de Ouinhi, c'est l'ONG Association pour Etudes et Réalisations des Aménagements en Milieu Rural qui a été recrutée.

Selon les informations recueillies du terrain, il est mis en exergue les résultats assez mitigés de l'ONG. En général, les animateurs mènent un travail un peu superficiel. Les messages sont flous et insuffisants pour impulser une gestion durable des points d'eau par les communautés. Les dossiers produits sont souvent de qualité médiocre et les aspects transversaux de la durabilité sociale, comme les aspects genre, ne sont pas réellement pris en compte. Les animateurs ont des problèmes avec la gestion des relations sociales parfois conflictuelles dans les communautés. De plus, il existe une instabilité du personnel de terrain.

#### *4.2.5. Analyse du cadre juridique et institutionnel*

Le partage des responsabilités entre l'Etat et les communes est le fondement du processus de décentralisation. De ce point de vue, il est censé amener un développement efficace et cohérent.

L'examen du cadre juridique et institutionnel permet de faire un certain nombre de constats. En effet, les communes sont au cœur du dispositif institutionnel et juridique du transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable même si le transfert de compétences n'est pas encore effectif. Lorsqu'on examine les différents textes législatifs et réglementaires qui fixent le cadre des compétences et de ressources, on note qu'il y a une ligne dominante qui apparaît assez nettement : l'Etat n'a plus le monopole de gestion des affaires publiques. Devant la panoplie de règles en présence la question de la mise en cohérence des actions des différentes familles d'acteurs sur le terrain est loin d'être chose acquise dans la mesure où le mouvement réel est parfois en retard sur ces diverses règles. Aujourd'hui, on remarque un flou dans les relations entre l'Etat et les communes et ceci par le silence que les lois observent à certains niveaux. Le cadre juridique

prévoit dans le domaine de l'eau potable, le recours à l'appui-conseil du S-Eau, mais les textes ne sont pas explicites sur les modalités de recours aux services déconcentrés. De l'enquête de terrain au niveau du S-Eau Zou, il ressort que les modalités de mobilisation du service déconcentré sont insuffisamment clarifiées. La loi ne précise pas les critères de distinction des services non payants et payants auxquels les communes doivent faire face. Il y a là un risque que le S-Eau, privilégie une démarche commerciale au détriment d'une démarche d'appui-conseil non payant. L'absence de précision, au niveau central et local laisse certaines situations à la seule discrétion de l'administration déconcentrée.

De même, les appuis existants auprès du S-Eau sont généralement orientés vers des missions, comme s'il était toujours seul responsable des activités de leur domaine technique. Etant donné que cette situation profite à l'Etat, il continue de faire le jeu pour satisfaire ces intérêts. Cet état de chose confirme fort bien la théorie de Crozier et Friedberg selon laquelle chaque acteur du système vise l'atteinte de ses objectifs personnels au détriment de l'objectif général. La stratégie de l'Etat à travers le S-Eau est conservatrice.

Le processus de décentralisation devrait permettre une efficacité de la mise en place des services et une meilleure cohérence au niveau des communes. Cela signifie que l'Etat et ses services déconcentrés doivent accepter d'une part, l'autonomie de décision des communes dans la réalisation des ouvrages et d'autre part, dans l'exercice de leurs tâches de maîtrise d'ouvrage. Mais le contexte institutionnel est souvent emprunt de confusion qui ne facilite pas le partage des responsabilités. L'Etat n'a pas toujours clarifié les modalités de fonctionnement des projets/programmes du secteur eau potable en relation avec les communes. Par ailleurs, malgré le transfert de compétences, l'Etat garde une influence forte sur la mise en œuvre effective des projets/programmes. Il continue parfois de décider ou à mener lui-même des projets/programmes sans consulter les communes. Il ressort sans doute que le processus de décentralisation génère un enjeu de pouvoirs en référence à la théorie de Crozier et Friedberg. Les différents acteurs parties

prenantes modulent désormais leurs comportements en fonction de l'objectif de préservation ou de conquête de parcelles de ces pouvoirs. Ce qui donne naissance à une lutte de pouvoir. La nouvelle situation a contribué à un changement social. De nouveaux acteurs se sont vu offrir la possibilité d'accès et d'exercice de pouvoir duquel ils étaient auparavant écartés. Les anciens détenteurs se retrouvent en position de défensive et sont dans l'obligation d'adopter des stratégies de survie pour la préservation, voir l'élargissement des acquis. En effet, l'on peut comprendre que l'Etat à travers ses services déconcentrés n'est pas satisfait de ce rôle d'appui-conseil. Sa stratégie sert plus ses intérêts que ceux des communes parce qu'il dispose de plus de marge de manœuvre. Son jeu semble satisfaire aussi ses intérêts, prouvant ainsi la théorie de Crozier et Friedberg selon laquelle l'utilisation qui est faite des règles, fait partie de l'ensemble des stratégies que les différents acteurs développent pour atteindre leurs finalités. Il s'agit ici d'un système de pouvoir où l'acteur principal (l'Etat) essaye de structurer les processus d'échanges plus ou moins durables en sa faveur en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorable à ses intérêts. Comment comprendre la non réalisation des préalables au niveau des projets et programmes sectoriels eau potable à savoir leur restructuration et la révision des stratégies pour une nouvelle répartition claire des tâches entre les communes et l'Etat pour ne citer que ceux-là. Le manque des ressources des collectivités locales justifie t-il l'ajournement de certaines compétences ? Pourquoi les autres projets/programmes eau potable ne sont pas exécutés par la commune ?

En somme, vue les résultats ci-dessus enregistrés, la deuxième hypothèse de recherche qui concerne **les rôles et responsabilités des différents acteurs et leur niveau de mise en œuvre**, a été confirmée. Les différents acteurs n'arrivent pas encore à jouer qualitativement leurs rôles et responsabilités dans la commune de Ouinhi, à l'instar d'autres communes du Bénin en raison des divers problèmes de mise en œuvre du processus.

## **CHAPITRE V : LES DIFFICULTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AU TRANSFERT DE COMPETENCES ET DE RESSOURCES**

Dans la commune de Ouinhi les difficultés observées dans la mise en œuvre du transfert de compétences dans le secteur de l'eau sont principalement liées au problème de réticence, de résistance des communautés et la capacité de la commune à assumer ses responsabilités sur le plan humain, financier et matériel. Des approches de solutions existent pour un transfert réussi.

### **5.1. Problèmes liés au transfert de compétences à Ouinhi**

#### *5.1.1. La réticence du S-Eau*

De façon générale, « *L'action de changement qui n'est pas fondée sur une appréciation suffisante et raisonnable des jeux et régulations qui gouvernent le système sur lequel on veut agir, entraîne naturellement des réactions de défense* ». <sup>35</sup> En effet, la réticence du S-Eau se manifeste sous plusieurs formes à savoir le défaut de clarification des fonctions et le déficit de collaboration. En effet, le service public de l'eau a été pendant longtemps géré par l'Etat central. De la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA) de 1980 en passant par la stratégie de 1992 mise en œuvre par les Projets d'Assistance au Développement du Secteur d'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement en milieu Rural (PADEAR) à la stratégie actuelle, le rôle de l'Etat central s'est accru dans le domaine de l'eau. L'Etat, à travers ses Services Eau, a pris l'habitude de gérer ce secteur. Mais aujourd'hui, les communes ont un rôle majeur à jouer pour l'amélioration des conditions de vie de leurs populations. Selon les lois de la décentralisation, la maîtrise d'ouvrage du service de l'eau est transférée aux communes qui doivent en assurer la planification, la réalisation et la gestion. Par conséquent, il est clair qu'avec cette réforme dans le secteur de l'eau, le risque d'éclatement de fonctions des responsables de la DG-Eau et ses services déconcentrés est une évidence, ainsi donc la crainte d'une probable perte de

---

<sup>35</sup> Crozier (M.), et Friedberg (E.), *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Edition le Seuil, Paris, 1977, p 354.

pouvoirs et d'avantages liés à ces responsabilités s'affiche. C'est d'ailleurs, ce que mettent en exergue Chauve et Lokossou (2006) dans leur étude sur "la clarification des rôles et mandats des acteurs institutionnels du secteur de l'eau". Les auteurs estiment que le service de l'eau va se limiter au rôle régalien. De ce fait, il perd des avantages. Ainsi leurs méthodes de travail avec les communes manquent un peu de visibilité. D'une manière ou d'une autre, le S-Eau accomplit parallèlement ces compétences transférées aux communes. Pour preuve, de l'entretien que nous avons eu avec le Chef Service Technique de la mairie, il ressort que le S-Eau continue de réaliser des ouvrages dans le cadre d'autres projets et programmes eau. Seules les réalisations d'ouvrage concernant le PPEA sont confiées à la commune. Selon les propos du Responsable Eau et Assainissement de la Mairie de Ouinhi je cite : « *Je ne peux le dire avec exactitude, mais je pense que le Service de l'eau à des raisons d'être réticent dans le transfert de compétence car c'est des avantages qu'ils perdent. Auparavant c'est l'hydraulique qui fait tout, le recrutement des bureaux d'étude, des entreprises de forages, des différents prestataires etc.... et aujourd'hui c'est confié à la commune selon la loi. Donc je pense que eu égard à cela le transfert peu manquer de sincérité de la part du service de l'eau* ». Les structures déconcentrées éprouvent cette réticence car elles se sentent dépossédées de leur champ d'activité. Cette situation ne permet pas de garantir une clarté dans les différentes démarches. Du coup, elle affecte une bonne collaboration de travail entre les différents acteurs.

Dans la zone d'étude d'après les propos du C/ST, respectivement en 2008 et 2010, les activités d'intermédiation sociale et celles liées aux réalisations des ouvrages ont été transférées à la commune. En conséquence, les problèmes de collaborations ne manquent pas. Il ressort des entretiens avec les acteurs à la base qu'un plan de communication n'accompagne pas les activités du Service Eau. Très souvent, les communes ne sont pas informées de certaines activités que mène le S-Eau sur leur territoire. Ceci a été confirmé par le Chef Service Affaire financière qui dit, je cite : « *...il arrive que des forages soient réalisés sur le territoire*

*communal sans que la mairie ne soit impliquée, du moins seulement à l'identification des lieux de forages et à l'implantation, il s'agit notamment des réalisations des programmes/projets autres que le PPEA, les compétences et ressources liées à ces derniers ne sont pas transférés or la loi a été claire, tout ce qui concerne l'alimentation en eau potable des populations relève de la compétence des communes... ».* Cette remarque selon les acteurs locaux ne garantit pas une franchise dans les démarches qui sont menées. Le service déconcentré doit associer les communes dans ses différentes activités. Dans un tel environnement, ils font l'amer constat que le processus de transfert de compétences n'est pas affiché d'une volonté réelle. La déconcentration des services de l'Etat et du transfert de compétences doivent pouvoir s'harmoniser et évoluer vers une maîtrise intégrale par les communes appuyées par le Service Eau qui est l'interlocuteur sectoriel du département. Le problème de réticence se pose aussi au niveau des communautés à la base qui se sentent dépossédées de la gestion des ouvrages.

#### *5.1.2 La résistance des communautés à la base*

Du point de vue socio-anthropologique, cette situation de résistance se justifie à travers la théorie du changement social de Rocher G. (1968). Pour lui, le changement de structure qu'est le changement social résulte donc de l'action historique de certains acteurs ou groupes à l'intérieur d'une collectivité donnée. Cette action historique sera basée sur plusieurs facteurs qui contribuent à créer ou non une situation défavorable aux initiatives de réorganisation sociale. En effet, pendant longtemps ce sont les communautés à la base qui sont habituées à la gestion des ouvrages. Elles choisissent et élisent les membres des Comités de Gestion des Points d'Eau (CGPE) pour les ouvrages simples et les Associations des Usagers d'Eau (AUE) dans les villages où il y a d'Adduction d'Eau Villageoise ou un Poste d'Eau Autonome. Mais aujourd'hui avec l'apparition des communes, les règles de jeu dans la mise en œuvre de la stratégie Approvisionnement en Eau Potable (AEP) commencent à être redéfinies. Ce sont les communes qui s'occupent désormais de la gestion des ouvrages. Les communautés étant habituées à la gestion des ouvrages ont du mal à confier cette

activité aux communes. L'activité procure des revenus à un groupuscule de personne notamment les membres des comités de gestion. Ces derniers sont chargés de la gestion et censées assurer l'entretien et le renouvellement de ces ouvrages à partir des recettes de la vente de l'eau. Elles ont participé financièrement à la réalisation des ouvrages. Pour les communautés, la communes n'a pas participé à la réalisation desdits ouvrages, par conséquent elles ne sauraient être propriétaires ni les gérer. Force est de constater que la résistance est surtout observée au niveau des AUE où l'enjeu est de taille compte tenu du revenu que l'activité procure. Par ailleurs, la résistance est liée au fait que, les populations n'avaient pas l'habitude de payer l'eau, elles prenaient gratuitement l'eau, or avec la réforme, elles sont contraintes à l'acheter. Cette situation ne reste pas sans conséquences. Les communes ont des difficultés pour déléguer la gestion des ouvrages d'eau afin d'assurer le service public de distribution d'eau potable. Dans certaines localités, en raison de la méconnaissance des textes régissant la nouvelle approche, estiment que le Maire est responsable de cette nouvelle décision. Les communautés à la base n'acceptent pas encore facilement les nouvelles règles de jeu. L'inquiétude de certains est que la commune ne pourra réparer à temps les ouvrages en cas de panne grave. Cette difficulté constitue un handicap pour la mise en œuvre effective du transfert et peut paralyser le processus. Le transfert des charges et des responsabilités vers les entités locales implique aussi la capacité de mobilisation des ressources et moyens.

### *5.1.3. La capacité des communes à se prendre en charge*

La capacité des communes à mobiliser les ressources nécessaires constitue le problème fondamental de leur développement. Nous aborderons à ce niveau les ressources humaines, financières, techniques et matérielles.

#### *5.1.3.1. Les ressources humaines*

La commune de Ouinhi ne dispose pas actuellement de personnel adéquat pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'eau potable selon les propos du C/ST. Cette situation a été confirmée par les autorités du S-Eau Zou lors des

entretiens. Le rapport d'exécution du Budget Programme de la DG-Eau recommande de « renforcer la capacité en moyens matériels et humains des services techniques des mairies afin de leur permettre d'assurer pleinement le rôle de maîtrise d'ouvrage conformément aux lois sur la décentralisation ». Si dans la commune de Ouinhi un effort est fait dans ce sens, il faut avouer que la tâche restante est énorme. En effet, pour une réussite du transfert dans le secteur de l'eau, il faut un certain nombre d'agents à avoir notamment un planificateur très primordial dans le processus. Mais actuellement, la commune ne dispose pas de cet agent indispensable. Selon les responsables du S-Eau Zou, tant que la commune ne va pas recruter les agents qu'il faut, la qualité dans les activités va faire défaut. La commune de Ouinhi a un territoire assez vaste qui nécessite de façon proportionnelle des moyens humains. Le chef service technique ou le responsable eau et assainissement ne peut pas parcourir seul toutes les localités pour garantir un travail efficace, encore que ces derniers ont d'autres responsabilités en dehors du domaine de l'eau. Le service technique ne dispose pas suffisamment de personnel pour que la commune puisse jouer pleinement et qualitativement son rôle. Ainsi, il faut du personnel technique qualifié dans le domaine de l'eau. Autrement, il importe de doter la commune de ressources humaines compétentes. Le problème de ressources humaines en matière de la gestion de l'eau est une préoccupation essentielle. Cette préoccupation a été soulevée par les différents acteurs sur le terrain.

#### 5.1.3.2. Les ressources financières

Le manque de ressources financières constitue un handicap majeur dans la mise en œuvre du processus de transfert malgré l'intervention des partenaires au développement. C'est ce qui ressort des entretiens réalisés avec le Maire, le C/ST, le C/SAF et des Chefs d'Arrondissement. En ce qui concerne le transfert de ressources dans le cadre du Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA), selon le C/SAF et le Receveur/Percepteur de la commune de Ouinhi rencontrés sur le terrain, trois types de ressources ont été transférés, il s'agit des fonds de prestation de services de l'ONG d'intermédiation

sociale, des fonds de réalisation des travaux de forage et des fonds de prestation de services des bureaux d'études et des entreprises de forage. Rappelons que le PPEA a prévu le financement des activités de l'intermédiation sociale et la réalisation des ouvrages. Cette activité nécessite des moyens financiers que la commune à elle seule ne peut mobiliser à l'étape actuelle sans l'appui des partenaires techniques et financiers. Malgré cet appui financier, des problèmes existent. En effet, la difficulté majeure est la lenteur administrative qui caractérise le transfert des fonds liés aux activités du PPEA au Bénin. Le mécanisme de transfert des ressources est lent. De plus, la commune ne paie pas les prestataires de service à temps pour des raisons non fondée. Pour certains acteurs, c'est la corruption et la lenteur administrative locale qui justifie cette situation. C'est d'ailleurs ce qui ressort de nos entretiens avec les acteurs locaux. Les fonds liés aux prestations de l'intermédiation sociale sont transférés à la commune avec un grand retard, souvent courant août-septembre. Pour les fonds de réalisation des ouvrages c'est encore pire. Selon le Maire et le C/SAF de la commune de Ouinhi, les fonds alloués aux travaux de réalisation des points d'eau pour le compte de l'année 2010 ont accusé environ un an de retard. Prévu pour l'année 2010, c'est en 2011 que ces fonds ont été reçus. Ce qui fait que la mairie est obligée de reporter les dépenses pour l'année suivante avec des risques de perte de ces subventions. Mieux, jusqu'à la période de l'enquête (Mai-Juin 2012), aucune ressource n'est encore transférée à la commune de Ouinhi dans le cadre du secteur de l'eau. Or, la commune a besoin de ressources pour payer tout au moins l'ONG chargé des activités d'intermédiation sociale. Car il est à rappeler que l'ONG doit être payée mensuellement. Selon le Directeur Exécutif de Association pour Etudes et Réalisations des Aménagements en Milieu Rural (AERAMR-ONG) et ses agents intervenant dans la commune de Ouinhi, ils doivent attendre environ cinq, six à sept mois voire même huit mois avant de prendre leur salaire. Cet état de chose a un impact négatif sur la réalisation des activités d'intermédiation.

En tant que maître d'ouvrage, les communes doivent financer la réalisation des ouvrages d'eau potable sur leur territoire. Or, même les contreparties financières qui ne représentent pas grande chose, ne sont pas mobilisées par la commune aujourd'hui en raison de ses difficultés financières. La question des ressources financières est très importante dans cette nouvelle tâche des communes. La réalisation des ouvrages hydrauliques nécessite suffisamment de moyens. Lesquels moyens n'existent au niveau communal. Cette situation ne présage pas d'un avenir rassurant en ce qui concerne l'augmentation et la pérennisation des infrastructures d'eau potable dans la commune de Ouinhi. D'ailleurs, les différents acteurs communaux rencontrés au cours de l'enquête de terrain notamment le Maire, le Premier Adjoint au Maire, le C/ST, le C/SAF et le REA ont suffisamment insisté sur la question des ressources financières. Ils ont tous affirmé que la commune ne dispose pas actuellement de moyens financiers pour prendre en charge le secteur de l'eau sans l'aide des partenaires au développement en l'occurrence le Royaume des Pays Bas. Que va-t-il se passer quand les partenaires au développement vont se retirer du secteur ? Pour eux, une fois que les partenaires vont se retirer du secteur de l'eau la situation sera catastrophique. Pour le Maire et le REA, il faut que l'Etat transfère les ressources nécessaires aux communes. Les ressources transférées jusqu'aujourd'hui ne sont pas à la hauteur des besoins. L'Etat doit manifester sa volonté politique concernant le transfert des ressources aux communes. C'est pourquoi Dèhoumon (2003) pense que : « ...A chaque compétence transférée doit correspondre le transfert concomitant de ressources qui jadis étaient affectées à la compétence transférée. Ainsi, il ne s'agit pas de transférer la réalisation des points d'eau potable aux communes, sans transférer également les ressources que l'Etat utilisait pour les réaliser. Il ne s'agit donc pas pour l'Etat, de se décharger sur les collectivités locales, mais de faire réaliser par ces dernières dans de meilleures conditions de rationalité, de rentabilité et d'efficacité, certaines tâches qu'il exécutait jusque là. En d'autres termes, les compétences transférées sont financées par les moyens que l'Etat consacrait auparavant à l'exercice même de ces compétences. Ce qui n'empêche pas les collectivités de chercher à mobiliser des

*ressources nouvelles qui auraient été inaccessibles pour l'Etat »<sup>36</sup>. Les communes manquent de ressources financières pour recruter des techniciens au profil requis.*

#### 5.1.3.3. Les moyens techniques

Du point de vue technique, la commune de Ouinhi a besoin d'un certain nombre de moyens pour assumer ses compétences. Mais, à en croire le C/ST et le REA, la commune ne dispose pas encore suffisamment de moyens techniques dans l'accomplissement de cette responsabilité de transfert de compétences dans le secteur l'eau potable. Le plein exercice de la maîtrise d'ouvrage par la commune requiert la connaissance par inventaire et cartographie, des ressources en eau localisée sur leur territoire. Malgré quelques bases de données dont dispose la commune, il urge que les services techniques soient renforcés au plan technique afin de faciliter l'exécution des tâches. Par ailleurs, le service technique de la commune a besoin d'une expertise technique spécialisée dans le secteur de l'eau. Ceci lui permettra de formuler clairement des besoins, de choisir des experts, de superviser la qualité des travaux et exiger des corrections, si nécessaire. Aujourd'hui, la commune a besoin de ces moyens techniques indispensables pour la maîtrise d'ouvrage. Techniquement, la commune de Ouinhi est encore très loin de la réalité.

#### 5.1.3.4. Les moyens matériels

Les moyens matériels dont dispose le service technique de la commune de Ouinhi sont composés essentiellement de matériels roulants (motos uniquement). Ces motos ont été mises à disposition de la commune par le PPEA. Mais il faut souligner que la commune n'arrive pas à doter convenablement le service technique de carburants afin d'utiliser les motos pour les activités de suivi du secteur de l'eau. Or, le Service Technique en a besoin pour non seulement suivre les activités des ONG d'intermédiation sociale, mais également pour suivre et contrôler les travaux de réalisation des ouvrages, du moins leur gestion en général dans toutes les localités de la commune notamment celles reculées. Ces difficultés

---

<sup>36</sup> DEHOUMON (S. P.), La décentralisation entre risques et espoirs. Editions COPEF, Cotonou, 2006, pp 39-40.

observées justifient clairement l'insuffisance de suivi des ouvrages de la part des communes. La commune de Ouinhi doivent disposer de moyens opérationnels très efficaces pour jouer pleinement son rôle dans le secteur de l'eau.

Pour résumer, on peut affirmer avec certitude que la troisième et dernière hypothèse de recherche avancée comme suit : **plusieurs goulots d'étranglements handicapent la bonne application du processus de transfert dans le secteur de l'eau potable**, a été confirmée à partir des précédents résultats de l'enquête de terrain. Des problèmes institutionnel, organisationnel, humain, financier, technique et matériel ont été enregistrés. Signalons que les conclusions de cette hypothèse est valable aussi bien pour la commune de Ouinhi et pour les autres communes du Bénin. Les problèmes sont presque les mêmes dans les différentes communes.

## **5.2. Approches de solutions**

L'eau est une ressource naturelle précieuse et limitée essentielle à la vie, à la réalisation d'activité de production économique et à l'environnement. Ainsi, aucune stratégie de réduction de la pauvreté ne peut faire abstraction du fait que l'homme a besoin de l'eau pour vivre<sup>37</sup>. C'est pour cette raison que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) visent la réduction de moitié d'ici 2015 la proportion de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable. Pour ce faire, le transfert de compétences dans le secteur de l'eau doit garantir d'une part un transfert concerté et progressif et d'autre part un transfert de ressources suivi de l'appui conseil.

### *5.2.1. Transfert concerté*

Dans la commune de Ouinhi, afin de concrétiser le transfert de compétence dans le secteur de l'eau potable, il urge de créer et promouvoir le renforcement de cadre communal et même intercommunal eau et sensibiliser les communautés à la base. A ce sujet, le REA de la commune a confirmé l'installation d'ici peu d'un Comité Communal Eau. Il a ajouté que la commune va mettre en place une seule

---

<sup>37</sup> Rapport annuel 2003 sur la politique de développement de la communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2002, p.180.

Association des Consommateurs d'Eau (ACEP) au niveau communal désormais. Rappelons qu'avant, l'ACEP est mise en place au niveau de chaque Adduction d'Eau villageoise.

La création d'un service technique et la constitution d'un Comité Communal Eau pour étudier de tout ce qui a trait à l'eau potable surtout les besoins des populations, programmer et suivre les travaux du secteur de l'eau témoignerait de la volonté d'appropriation des communes des compétences qui leur sont dévolues. La présence des tous les acteurs clés du secteur notamment le S-Eau dans les différentes structures révèle d'une démarche participative. Etant donné que les communes sont à leur début d'exercice du rôle de maître d'ouvrage dans le secteur de l'eau, il leur faut une très bonne collaboration avec le S-Eau. Le Service Eau doit également assurer son appui technique dans toutes étapes de planification, de réalisation et de gestion des infrastructures hydrauliques. Cette démarche à pour avantage de garantir un transfert responsable.

Par ailleurs, la sensibilisation des populations sur les règles du jeu serait un atout. En effet, la responsabilisation des communautés dans l'approvisionnement en eau potable et la gestion des points d'eau ont été l'aboutissement d'un long processus de repositionnement par l'Etat qui a conduit à leur autonomisation et l'augmentation des moyens d'actions. A travers les différentes organisations, les communautés contrôlent les revenus générés par la vente de l'eau et assurent la disponibilité des fonds pour les réparations et le renouvellement du matériel. Avant, les ouvrages appartenaient à l'Etat mais ils sont mis à disposition des communautés. Or aujourd'hui, avec l'apparition des communes, les règles de jeu ont changé. Les communautés à travers les comités de gestion ont été simplement déresponsabilisées au profit des communes. Fort de ce constat, il est impérieux de les sensibiliser sur les nouvelles règles afin de garantir un transfert sans difficultés majeures. Dans ce contexte, il faut un transfert par étapes.

### *5.2.2. Transfert progressif*

L'idée de transfert progressif suppose un transfert par étapes et une implication des communes. Vu la structure actuelle des communes une approche progressive du transfert de compétences dans le secteur de l'eau est souhaitable. Actuellement la commune attend beaucoup du S-Eau qui a la responsabilité de transférer les compétences et de mettre en place des outils pour permettre aux communes d'exercer à terme une réelle maîtrise d'ouvrage. Cette façon de faire permettra de développer une phase d'expérimentation devant conduire plus tard vers une phase d'immersion et de familiarisation. Les différents acquis qui seront mobilisés permettront aux communes de bénéficier d'un accompagnement opérationnel et d'internalisation afin de permettre d'aboutir à la phase d'appropriation et d'autonomisation. L'ensemble des démarches entreprises jusqu'aujourd'hui a pour objectif de préparer les communes afin de leur permettre de jouer efficacement leur rôle dans le secteur de l'eau. Les communes ont elles-mêmes leur partition à jouer pour assurer un transfert effectif. D'où alors une franche implication des communes dans le processus.

Les communes doivent viser un meilleur positionnement sur l'ensemble du processus et une réelle appropriation de leurs nouvelles compétences. Pour y parvenir, les communes doivent assurer leur rôle de gestionnaire de leur territoire : maîtriser les besoins de leur population, mobiliser les ressources pour y répondre, mettre en place des outils de suivi et de gestion des ouvrages. Les chefs d'arrondissement peuvent aussi en premier évaluer la pertinence des besoins notamment le nombre de personnes à desservir avant de les transmettre à la commune. Par ailleurs, concernant la mobilisation des contreparties financières qui incombe désormais aux communes, elles doivent prévoir dans leur budget annuel une rubrique eau et assainissement.

### 5.2.3. Transfert de ressources

La commune de Ouinhi à l'instar des autres communes du Bénin, aura de difficultés à jouer pleinement son rôle sans ressources notamment financières et humaines. Etant donné que le maître d'ouvrage finance la réalisation des infrastructures d'eau potable, le financement peut provenir soit des ressources propres de la commune soit des subventions de l'Etat, soit de l'appel à l'investissement privé. En effet, la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose en son article 14 : « *les recettes non fiscales de la section peuvent comprendre le produit de subvention ou dotation de fonctionnement accordée par l'Etat ou toute autre personne physique ou morale* ». Mieux la même loi en son article 41 formule l'obligation suivant laquelle « *certaines recettes recouvrées par les institutions centrales sont restituées à la commune selon les modalités déterminées par les textes en vigueur* » enfin, l'article 56 de la même loi prévoit l'institutionnalisation « d'un fonds de solidarité dans le but de contribuer au développement équilibré des communes ». Vu ces différentes exigences de la loi, il urge que l'Etat joue sa partition en transférant les ressources nécessaires aux communes afin que celles-ci puissent assurer la gestion et la maintenance des ouvrages.

Par ailleurs, il est vrai que la commune de Ouinhi bénéficie actuellement de l'appui financier, humain, technique et matériel du Royaume des Pays Bas à travers la SNV, mais il faut que les fonds de subvention liés au PPEA soient transférés à temps à la commune pour la réalisation des ouvrages programmés annuellement comme le paiement des ONG d'intermédiation sociale et autres prestataires. Concernant cette situation, le C/ST, le Maire, le C/SAF et tous les autres acteurs locaux approchés lors de nos entretiens, souhaitent une amélioration dans la procédure de transfert des ressources. Vu que les ressources propres de la commune ne peuvent supporter les dépenses liées au secteur de l'eau, la commune est souvent limitée dans la réalisation des activités liées à ce secteur en l'absence des subventions. Il faut donc revoir le mécanisme de transfert des ressources du PPEA afin de permettre aux communes d'avoir les fonds à temps.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, les communes ont besoin des spécialistes des questions de l'eau. Les services techniques doivent être renforcés en personnel qualifié et compétent afin d'impulser le développement effectif des communes. Toute institution aussi bien conçue qu'elle soit sur le papier ne vaut que par les hommes et les femmes qui l'animent. Or, le secteur de l'eau présente un déficit en ressources humaines dans la commune de Ouinhi. Faudra-t-il également assurer le suivi du transfert et l'appui conseil. Le C/ST suggère qu'on augmente le personnel de son service.

#### *5.2.4. Le suivi du transfert et l'appui conseil*

La révision de la stratégie de l'approvisionnement en eau potable prévoit une délégation de la gestion des ouvrages par les communes à des professionnels privés ou communautaires agréés pour les tâches spécialisées de l'instauration des mesures pour assurer la transparence (agrément des gérants, cahier de charge précis avec plan prévisionnel de gestion, suivi des contrats, audits des comptes de l'eau). Le S-Eau doit aider les communes à calculer le prix de l'eau afin qu'ils puissent couvrir toutes les charges récurrentes (production, service, suivi, maintenance, réparation...) et celle du renouvellement du matériel.

De plus, la commune a besoin de l'appui conseil de proximité de la DG-Eau. A cet effet, la commune doit recourir dans le cadre de l'appui conseil au service déconcentré. En 2003, l'état d'avancement de la déconcentration était jugé très faible dans tous les secteurs, y compris l'hydraulique<sup>38</sup>. Il faudrait que les cadres de l'hydraulique aient la capacité d'opérer comme des conseillers auprès des communes. Ils ont aussi une tâche régaliennne de tutelle pour garantir la gestion transparente et le respect des politiques nationales et des normes. Il doit protéger les sources d'eau et assurer le service de l'eau potable. Une approche de collaboration entre le S-Eau du Zou et le service technique de la commune de Ouinhi devrait pouvoir faciliter le transfert de type savoir-faire au profit des communes pour l'intérêt général.

---

<sup>38</sup> Comment une approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales de développement : le cas du secteur de l'eau. MMEE, Cotonou, Mars 2007, p. 40

## CONCLUSION

La décentralisation a pour objectifs principaux la promotion de la démocratie à la base et le développement local. Les élections communales de 2002 ont apporté un changement important dans le contexte institutionnel béninois. Les communes sont aujourd'hui dotées de personnalité juridique et d'autonomie financière. Elles sont dirigées par des élus locaux qui ont pour responsabilités notamment la gestion du cadre de vie, la mise en valeur du territoire et la création d'un environnement favorable au développement socio-économique.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural de la période 2005-2015 vise à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement dans le secteur de l'eau. Conformément aux lois de la décentralisation, les communes ont toutes les compétences pour exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la fourniture et de la distribution de l'eau potable sur leur territoire. Elles exercent cette compétence dans le respect de la stratégie sectorielle, des règlements et des normes nationales en vigueur.

Depuis 2008 donc, la commune de Ouinhi a commencé à exercer les compétences qui lui sont dévolues. Mais, il faut souligner que plusieurs difficultés entravent la bonne exécution des nouvelles compétences des communes. En l'occurrence, l'incapacité de la commune à mobiliser les ressources nécessaires constitue le problème fondamental de son développement en particulier dans le secteur de l'eau. En clair, on note le manque important de ressources financières, l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, les problèmes de collaboration avec certains acteurs en l'occurrence le S-Eau, les problèmes de ressources matérielles et techniques. Mais de façon globale, l'on note d'énormes efforts de la part de la commune de Ouinhi en dépit des dysfonctionnements enregistrés. C'est avec le temps que la commune va mieux s'approprier ces nouvelles compétences. Il est encore trop tôt pour bien apprécier la commune de Ouinhi concernant la maîtrise d'ouvrage communal.

La précédente synthèse des résultats de terrain de la présente étude, réalisée dans la commune de Ouinhi en vue d'apprécier la décentralisation et le transfert de compétence dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, confirme les hypothèses de recherche.

Il va sans dire qu'après plus de quatre ans de mise en œuvre du transfert de compétences dans la commune de Ouinhi, d'énormes efforts restent à faire.

La mise en œuvre des approches de solutions relatives aux divers constats enregistrés sur le terrain, pourrait contribuer à la dynamisation du processus de transfert de compétences et de ressources dans la commune de Ouinhi.

A cet effet, l'Etat a le devoir d'accompagner et de faciliter le processus en opérant le transfert de compétences et des ressources nécessaires puis en renforçant la capacité des communes à exercer la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable par un dispositif approprié de conseil, d'appui institutionnel et financier. La commune de Ouinhi, en tant que propriétaire doit programmer, réaliser et gérer les ouvrages pour le bien de ses communautés. Elle doit également assurer les ressources nécessaires pour sa mise en œuvre. Enfin, la société civile est interpellée concernant la politique de la commune en matière d'approvisionnement en eau potable. Elle doit veiller à la continuité du service public de l'eau en défendant le droit des usagers.

Pour la suite en thèse de doctorat, il sera question d'aborder l'aspect gouvernance locale et reddition de compte dans le secteur de l'eau potable.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### *I. Ouvrages généraux*

1. AFRIQUE CONSEIL, Monographie communale de Ouinhi, 2006, 61 p.
2. AGLEMAGNON (N.F.), Tradition et mutation dans les sociétés d'Afrique Noire, in sociologie des mutations, Editions Anthropos, Paris, 1970, p. 425
1. BALANDIER (G.), Sens et Puissance, PUF, Paris, 1970, 315 p.
2. BLANCHET (A.) & GOTMAN (A.), L'enquête et ses méthodes : l'entretien. Nathan, Paris, 1992, 125 p.
3. BOUDON (R.), et BOURRICAUD (F.), Dictionnaire critique de la sociologie, PUF, 3<sup>ème</sup> Edition, Paris, 1990, 714 p.
4. COMBESSIE (J-C.), La méthode en sociologie, Paris, La découverte, 1999, 124 p.
5. CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), L'Acteur et le système, Editions le Seuil, Paris, 1977, 500 p.
6. OLIVIER DE SARDAN (J-P.), Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social, Karthala, Paris, 1995, 221 p.
7. PNUD, Rapport mondial sur le Développement Humain, 2006, 450 p.
8. SNV, Etat des lieux de la reddition des comptes dans les communes de Dogbo, Ouinhi et Sinendé et élaboration d'indicateurs de suivi – évaluation, 2009, 96 p.
9. ROCHER (G.), Introduction à la sociologie, Première partie, 3<sup>ème</sup> édition, les éditions Hurtubise HMH, Québec, 1968, 685 p.
10. ROCHER (G.), *Le changement social*, Editions Hurtubise HMH, Québec, 1968, 301 p.
11. TINGBE AZALOU (A.), Matériaux pour un guide de recherche en sciences de l'homme et de la société : repères pour étudiants et jeunes chercheurs, CEPAD, Cotonou, 2009, 294 p.
12. TOURAINE (A.), Critique de la modernité, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1992, 510 p.

## *II. Ouvrages spécialisés*

13. ADEGNIKA (F. K.), Décentralisation au Bénin : La question du transfert des compétences et des ressources par l'Etat aux communes », Mémoire de fin de formation au cycle 2 ENAM/UAC, 2005, 84 p.
14. ADJAHO (R.), Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux, Cotonou, CODEF, 2002, 194 p.
15. AÏNA (E.), Le transfert des compétences en matière de l'hydraulique rurale au Bénin : aspects juridique et problèmes, Mémoire de maîtrise, UAC, FADESP, 2005-2006, 54 p.
16. COMITE INTERMINISTERIEL, Rapport des travaux du comité technique mis en place par le comité interministériel chargé d'examiner les modalités de transfert de compétences aux communes, Cotonou, 2006, 56 p.
17. COMMUNE DE OUINHI, Schéma Directeur d'Aménagement Communal, rapport final, 2006, 47 p.
18. COMMUNE DE OUINHI, Plan de développement Communal 2004-2008, rapport principal, 2004, 321 p.
19. DEHOUMON (S. P.), La décentralisation entre risque et espoir, Cotonou, COPEF, 2006, 214 p.
20. GOGAN (M.) et ADJAHO (R.), Comprendre la réforme de l'administration territoriale en 30 questions, Porto-Novo, Imp. C.N.P.M.S, 48 p.
21. HOUNMENO (G. B.), Décentralisation, Gouvernance participative et Dynamique locale de développement économique- Etude de cas en milieu rural au Bénin, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines, 2006, 385 p.
22. KPATCHA (M.), Problématique du transfert de compétences aux communes : stratégies des acteurs et perspectives, Mémoire de fin de quatrième année universitaire, UAC, INJEPS, 2007, 88 p.
23. KPOLEDJI (J.), Problématique du transfert de compétences aux communes dans le cadre de la décentralisation au Bénin : cas de la commune

- d'Abomey Calavi, Mémoire de fin de quatrième année universitaire, UAC, INJEPS, 2009, 88 p.
24. LANGEY, MONDJANAGNI (P.), FADE (A.), GBEDO (B.), ADAMOU (J. E.), B.Z. et ALIDOU, M., Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation. Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, 2006, 80 p.
  25. MATHIEU (P.), Quelles institutions pour une gestion de l'eau équitable et durable ? Décentralisation et Réforme du secteur irrigué dans les pays ACP, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2002, 150 p.
  26. MISSION DE DECENTRALISATION, Le Guide du Maire, Cotonou, 2007, 150 p.
  27. MMEH/DH, Stratégie Nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural au Bénin 2005-2015, Cotonou, 2005, 21 p.
  28. MMEH/DH, Intermédiation sociale spécifique aux ouvrages simples, Guide des communes, Cotonou, 2008, 62 p.
  29. MMEH/DH, Intermédiation sociale spécifique aux adductions d'eau villageoises, Guide des communes, Cotonou, 2008, 51 p.
  30. NACH MBACK (C.), Démocratisation et Décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, France, PDM-KARTHALA, 2003, 528 p.
  31. PROGRAMME EAU PAYS-BAS « Comment une approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales de développement au Bénin », Cotonou, Mars 2007, 55 p.
  32. REPUBLIQUE DU BENIN, Politique Nationale de l'Eau, 2008, 51 p.
  33. TOSSOU (S.), Transfert de compétences aux structures décentralisées : cas de la commune de Cotonou, Mémoire de maîtrise, FADESP, 2007, 58 p.

# **ANNEXES**

### Annexe 1 : Textes et lois

1. Loi N°2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin.
2. Décret n° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attributions organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau.
3. Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.
4. Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.
5. Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
6. Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.
7. Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
8. MSPCL, "Recueil des lois de la décentralisation", Cotonou, 2006, 172 p.

### Annexe 2 : Outils d'investigations

| Guide d'entretien à l' intention des autorités locales   |          |
|--|----------|
| Consigne : Vous êtes une autorité de la commune de Ouinhi et vous avez connaissance que certaines compétences vous sont dévolues par la loi dans le secteur de l'eau, parlez-nous-en : | Réponses |
| des compétences que la loi vous accorde ?  |          |
| des compétences transférées et exercées actuelle et en toute autonomie ?   |          |
| des compétences non encore transférées ?   |          |
| des différentes ressources transférées ?   |          |
| les ressources sont-elles suffisantes gérées de façon autonome par vous ?  |          |
| des rôles et responsabilités en la maîtrise d'ouvrage ?  |          |
| des différents partenaires impliqués dans le secteur ?   |          |
| de vos relations avec ces partenaires? notamment le Service Régional de l'Eau ?  |          |
| Etes-vous impliqués dans toutes les actions conduites par les partenaires sur votre territoire ?   |          |
| Problèmes d'ordre organisationnel, institutionnel, humain, technique et financiers) dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'eau ?                      |          |
| des solutions préconisez-vous juguler ces difficultés ?  |          |

| Guide d'entretien à l' endroit des CST/et ou REA  |          |
|---|----------|
| Consigne : Vous êtes chargé du secteur de l'eau au niveau de la commune en vue de conseiller les élus locaux dans la prise des décisions. Parlez nous de votre rôle et responsabilité : | Réponses |
| des compétences et ressources transférées et exercées par la commune de Ouinhi ?  |          |
| des ressources sont-elles suffisantes pour exercer les compétences?   |          |
| De vos relations avec les divers acteurs impliqués dans le secteur de l'eau potable ?   |          |
| des difficultés d'ordre professionnel, matériel, humain, technique et financier ?   |          |
| des solutions préconisées pour un transfert réussi dans le secteur de l'eau ?   |          |

| Guide d'entretien à l' endroit des Responsables financiers (du Ministère des Finances, C/SAF et Receveurs Percepteurs de la commune de Ouinhi)   |          |
|--|----------|
| Consigne : vous êtes une autorité du Ministère des Finances ou de la commune de Ouinhi, pourriez vous nous parler :  | Réponses |
| des différentes ressources transférées ?   |          |
| de vos responsabilités ?   |          |
| de la période de transfert des ressources au cours de l'année ? les ressources sont-elles suffisantes pour couvrir les besoins actuels de la commune dans le secteur ? Sont-elles gérées de façon autonome ? |          |
| du mécanisme de transfert des ressources ? Appréciation ?  |          |
| avez-vous été formé ? Si oui sur quoi ?  |          |
| des problèmes liés à la gestion des ces fonds dans le secteur de l'eau ? si oui lesquels ?   |          |
| des solutions préconisez-vous pour juguler ces difficultés ?   |          |

| Guide d'entretien à l' endroit des partenaires techniques et financiers  |          |
|--|----------|
| Consigne : Vous êtes l'un des partenaires accompagnant la commune dans la maîtrise d'ouvrage Communale en matière d'eau potable. Parlez-nous-en :                | Réponses |
| de vos actions pour accompagner la commune :   |          |
| de votre appréciation du processus de transfert de compétence et de ressources en cours en matière d'eau potable dans commune de Ouinhi aujourd'hui ?            |          |
| des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de votre appui ?  |          |
| des solutions ou recommandations préconisées pour contourner ces difficultés afin de réussir le processus de transfert de compétence dans la commune de Ouinhi ? |          |

| Guide d'entretien à l'endroit des responsables d'ONG   |          |
|--|----------|
| Consigne : Vous êtes une Organisation Non Gouvernementale travaillant dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable dans la commune de Ouinhi. Vous assurez l'Intermédiation Sociale, parlez nous de vos activités : | Réponses |
| à propos de la planification et de la programmation communale : Rôles de la structure ?  |          |
| à propos de la délégation de la gestion des ouvrages : responsabilités de la structure ?   |          |
| à propos de vos relations avec le maître d'ouvrage et les autres acteurs du secteur ?  |          |
| à propos des difficultés rencontrées ?   |          |
| des recommandations et suggestions pour une amélioration de la maîtrise d'ouvrage communale en hydraulique villageoise ?   |          |

| Guide d'entretien à l'endroit des autorités de la DG-Eau et DDMEE (S-Eau)   |          |
|---|----------|
| Consigne : Vous êtes l'un (e) des responsables de la DDMEE/Zou-Collines, un service qui a pour mission d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'eau potable. Parlez nous : | Réponses |
| des compétences transférées et exercées par la commune de Ouinhi en matière d'eau ?   |          |
| des types de ressources transférées à la commune dans le cadre du secteur de l'eau ?  |          |
| des rôles et responsabilités du S-Eau dans le processus de transfert de compétences et de ressources aux communes dans le secteur de l'eau potable ?  |          |
| des problèmes enregistrés dans l'accomplissement de vos responsabilités dans le cadre du processus de transfert de compétences dans la commune de Ouinhi ?  |          |
| des solutions préconisées pour rendre la commune plus responsable dans l'exercice de ses compétences afin de parler de transfert de compétences et de ressources réussi.                            |          |

| Guide d'entretien à l'endroit des chefs villages/usagers d'eau potable  |          |
|---|----------|
| Questions   | Réponses |
| Quelles sont vos sources d'approvisionnement en eau potable ?   |          |
| Savez-vous que les lois régissant la décentralisation au Bénin transfèrent aux communes la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'eau et en tant que tel rendent la mairie propriétaire des ouvrages ? |          |
| Savez-vous que la réalisation des ouvrages hydrauliques relève désormais de la responsabilité de la commune ? Si oui qu'en pensez-vous ?  |          |
| Savez-vous que la gestion des ouvrages hydrauliques relève désormais de la responsabilité de la commune ? Si oui qu'en pensez-vous ?  |          |
| Participez-vous à l'identification, à la programmation et à l'implantation des ouvrages ?   |          |
| Etes-vous associé au suivi lors de la réalisation des ouvrages ?  |          |
| Participez-vous au choix du délégataire ou fermier chargé de la gestion des ouvrages ? Si oui comment ?   |          |
| Pensez-vous que le processus d'approvisionnement est accéléré et mieux géré maintenant que la commune prend en charge la gestion du secteur de l'eau ?  |          |
| Quelles sont les divers problèmes que vous relevez en particulier dans votre participation à la maîtrise d'ouvrage communale ?  |          |
| Que préconisez-vous pour résoudre ces problèmes ?   |          |

### Annexe 3 : Situation des points d'eau dans la commune de Ouinhi

| Arrondissements | Population | Besoin en point d'eau | Total des points d'eau fonctionnels | Taux de déserte |
|-----------------|------------|-----------------------|-------------------------------------|-----------------|
| Dasso           | 10 596     | 42                    | 34                                  | 80,3 %          |
| Ouinhi          | 13 373     | 53                    | 40                                  | 74,8 %          |
| Sagon           | 13 407     | 54                    | 50                                  | 93,2 %          |
| Tohouè          | 5 677      | 23                    | 6                                   | 26,4 %          |
| Total           | 43 048     | 172                   | 130                                 | 75,5 %          |

Source : BDI/DGH/DDMEH, mai 2009

Annexe 4 : Récapitulation des ouvrages fonctionnels par village

| ARRONDIS-SEMENTS | VILLAGES        | OUVRAGES FONCTIONNELS |          |          |          |          |                        |                         |                         |
|------------------|-----------------|-----------------------|----------|----------|----------|----------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                  |                 | FPM                   | PM       | AEV      | PEA      | FA       | BF non mise en Service | FPM non mise en Service | PEA non mise en Service |
| DASSO            | YAAGO           | 0                     | 0        | 1        | 0        | 0        | 2                      | 0                       | 0                       |
|                  | ZOUNGUE         | 2                     | 0        | 0        | 0        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | HOUANVE         | 3                     | 0        | 0        | 1        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | GNANLI          | 0                     | 1        | 1        | 1        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | TOZOUNGO        | 6                     | 1        | 0        | 0        | 0        | 4                      | 0                       | 0                       |
|                  | BOSSA II        | 2                     | 0        | 0        | 1        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | BOSSA I         | 1                     | 0        | 0        | 0        | 0        | 2                      | 0                       | 0                       |
|                  | AGONKON         | 3                     | 0        | 0        | 0        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | GBOKPAGO        | 0                     | 0        | 0        | 0        | 0        | 1                      | 1                       | 1                       |
|                  | <b>TOTAL</b>    | <b>17</b>             | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>0</b> | <b>9</b>               | <b>1</b>                | <b>1</b>                |
| OUINHI-CENTRE    | MONZOUNGOU DO   | 0                     | 0        | 1        | 0        | 1        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | HOLLI           | 2                     | 0        | 0        | 1        | 0        | 3                      | 0                       | 0                       |
|                  | OUOKON ZOUNGOME | 0                     | 0        | 1        | 0        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | AHICON          | 0                     | 1        | 0        | 1        | 1        | 2                      | 0                       | 0                       |
|                  | AKANTE ZOUNGO   | 0                     | 0        | 0        | 0        | 0        | 2                      | 0                       | 0                       |
|                  | OUOKON AHLAN    | 3                     | 0        | 1        | 0        | 0        | 0                      | 0                       | 0                       |
|                  | AKANTE ZALOKO   | 1                     | 0        | 0        | 0        | 1        | 2                      | 0                       | 0                       |
|                  | GANHOUNME       | 3                     | 2        | 0        | 0        | 0        | 1                      | 0                       | 0                       |
|                  | <b>TOTAL</b>    | <b>9</b>              | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>10</b>              | <b>0</b>                | <b>0</b>                |

|         |              |          |          |          |          |          |          |          |          |
|---------|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| SAGON   | DOLIVI       | 1        | 1        | 3        | 2        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | ADAME        | 1        | 0        | 0        | 1        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | HOUEDJA      | 1        | 1        | 0        | 1        |          | 0        | 0        | 0        |
|         | AÏZE         | 4        | 2        | 2        | 3        | 3        | 2        | 0        | 0        |
|         | AHOGO        | 0        | 0        | 1        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | TEVEDJI      | 2        | 1        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | <b>TOTAL</b> | <b>9</b> | <b>5</b> | <b>6</b> | <b>7</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
| TOHOUES | AKASSA       | 1        | 2        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | ALLABANDE    | 0        | 1        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | GANGBAN      | 2        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2        | 0        | 0        |
|         | MIDJANNANGAN | 1        | 1        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | HOUNNOUME    | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
|         | <b>TOTAL</b> | <b>4</b> | <b>4</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |

**Source** : Diagnostic de la Programmation du Secteur Eau (PSEau) Ouinhi, juin 2010

**NB** : les huit (08) villages que sont Allabande, Ahogo, Akante Zoungo, Akante Zaloko, Bossa I, Gbokpago, Hounnoumè, Monzoungoudo sont des villages à faible couverture de points d'eau potable et dont les chefs villages non pas été concernés par la présente étude.

## TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SOMMAIRE</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>DEDICACE</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>REMERCIEMENTS</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>LISTES DES TABLEAUX</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>RESUME</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>PREMIERE PARTIE : ETAT DE LA QUESTION, PROBLEMATIQUE ET APPROCHE<br/>METHODOLOGIQUE</b> ..... | <b>12</b> |
| <b>CHAPITRE I : ETAT DE LA QUESTION ET CADRE THEORIQUE</b> .....                                 | <b>13</b> |
| <b>1.1. Etat de la question</b> .....  | <b>13</b> |
| <b>1.2. Cadre théorique</b> .....  | <b>22</b> |
| <b>CHAPITRE II : PROBLEMATIQUE ET CADRE CONCEPTUEL</b> .....                                     | <b>26</b> |
| <b>2.1 Problématique</b> .....   | <b>26</b> |
| 2.1.1 <i>Hypothèse de recherche</i> : .....  | 29        |
| 2.1.2 <i>Objectif général</i> .....  | 29        |
| 2.1.3 <i>Objectifs spécifiques</i> : .....   | 29        |
| <b>2.2. Clarifications conceptuelles</b> .....   | <b>29</b> |
| 2.1.4 <i>Décentralisation et déconcentration</i> .....   | 30        |
| 2.1.5 <i>Décentralisation</i> .....  | 30        |
| 2.1.6 <i>Transfert de compétences</i> .....  | 33        |
| 2.2.1 <i>Gouvernance locale de l'eau potable</i> .....   | 34        |
| <b>CHAPITRE III : CADRE DE L'ETUDE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE</b> .....                          | <b>36</b> |
| <b>3.1. Cadre de l'étude</b> .....   | <b>36</b> |
| 3.2. Pertinence de l'étude .....   | 40        |
| <b>3.3. Nature de l'étude</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>3.4. Sources écrites</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>3.5. Sources orales</b> .....   | <b>42</b> |
| <b>3.6. Groupes cibles et échantillonnage</b> .....  | <b>42</b> |
| <b>3.7. Techniques et outils de collecte de données</b> .....                                    | <b>45</b> |
| <b>3.8. Déroulement de l'enquête</b> .....   | <b>47</b> |
| <b>3.9 Traitement de données</b> .....   | <b>47</b> |
| <b>3.10 Contraintes de l'étude</b> .....   | <b>48</b> |
| <b>DEUXIEME PARTIE : ANALYSE ET INTERPRETATION DES DONNEES</b> .....                             | <b>49</b> |
| <b>CHAPITRE IV : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</b> .....                                     | <b>50</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>DU SECTEUR EAU POTABLE AU BENIN .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>4.1. Dispositions juridiques relatives au transfert de compétences.....</b>       | <b>50</b> |
| 4.1.1. Les types de compétences .....  | 50        |
| 4.1.1.1. Les compétences propres .....   | 50        |
| 4.1.1.2 Les compétences partagées et les compétences déléguées .....                 | 51        |
| 4.1.2. Les compétences des communes en matière d'eau potable.....                    | 52        |
| <b>4.2. Cadre institutionnel du secteur de l'eau : rôles et responsabilités.....</b> | <b>54</b> |
| 4.2.1 Rôle central de l'Etat à travers le MMEE.....                                  | 54        |
| 4.2.2. La commune .....  | 57        |
| 4.2.3. Les partenaires au développement .....  | 59        |
| 4.2.4. Le secteur privé .....  | 60        |
| 4.2.4.1. Bureaux d'études .....  | 60        |
| 4.2.4.2. Entreprises de travaux et d'équipement .....                                | 61        |
| 4.2.4.3. ONG d'intermédiation sociale .....  | 61        |
| 4.2.5. Analyse du cadre juridique et institutionnel.....                             | 62        |
| <b>CHAPITRE V : LES DIFFICULTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AU</b>               |           |
| <b>TRANSFERT DE COMPETENCES ET DE RESSOURCES.....</b>                                | <b>65</b> |
| <b>5.1. Problèmes liés au transfert de compétences à Ouinhi.....</b>                 | <b>65</b> |
| 5.1.1. La réticence du S-Eau.....  | 65        |
| 5.1.2 La résistance des communautés à la base .....                                  | 67        |
| 5.1.3. La capacité des communes à se prendre en charge .....                         | 68        |
| 5.1.3.1. Les ressources humaines .....   | 68        |
| 5.1.3.2. Les ressources financières .....  | 69        |
| 5.1.3.3. Les moyens techniques .....   | 72        |
| 5.1.3.4. Les moyens matériels .....  | 72        |
| <b>5.2. Approches de solutions .....</b>   | <b>73</b> |
| 5.2.1. Transfert concerté.....   | 73        |
| 5.2.2. Transfert progressif .....  | 75        |
| 5.2.3. Transfert de ressources .....   | 76        |
| 5.2.4. Le suivi du transfert et l'appui conseil .....                                | 77        |
| <b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>  | <b>80</b> |
| <b>ANNEXES.....</b>  | <b>83</b> |