

Transfert De Compétences Et De Ressources Dans Le Secteur De L'eau Potable Dans La Commune De Ouinhi Au Sud-Est Du Bénin

Orounla Kotchikpa Jérôme

Doctorant en Sociologie du développement, Faculté des Sciences Humaines et Sociales, Université d'Abomey-Calavi, Bénin

Doi: 10.19044/esj.2018.v14n21p372 [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n21p372](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n21p372)

Abstract

Following the council and municipal elections of 2003 in Benin, the government engaged on a decentralization policy. In the drinking water sector, the reform has enhanced the redefining of the roles and responsibilities of different agents and institutions. Based on this observation, a qualitative study has been undertaken to analyze and describe the new process of public drinking water supply. This research collected data from sixty respondents. It involved the use of investigative techniques such as documentation, participant observation and interviewing. According to the study, certain skills and resources had been transferred and are administered by the council of Ouinhi, as well as the other councils of Benin. However, the resources are not often delivered on time. As a result, the municipality is faced with several financial, technical, organizational and material drawbacks.

Keywords: Ouinhi-drinking water -Decentralization

Résumé

Au Bénin, après les élections communales et municipales de 2003, le gouvernement s'est engagé dans la politique de décentralisation. Dans le secteur de l'eau potable, la réforme a occasionné une redéfinition des rôles et responsabilités des acteurs et institutions. Partant de ce constat, une étude qualitative a été entreprise pour analyser le nouveau processus de fourniture du service public de l'eau potable. La recherche a permis de recueillir des données auprès de soixante interlocuteurs. Elle s'est basée sur l'utilisation des techniques d'investigation tels que la documentation, l'observation participante et l'entretien. Il ressort de l'étude que certaines compétences et ressources financières ont été transférées et exercées par la commune de Ouinhi à l'instar des autres communes du Bénin. Cependant, les ressources peinent à être transmises à bonne date. Par conséquent, la commune est

confrontée à d'innombrables dénuements d'ordre financier, technique, organisationnel et matériel.

Mots clés : Ouinhi-Eau potable-Décentralisation

Introduction

L'accès à l'eau potable demeure pour les populations, notamment en zone rurale, un problème crucial. L'alimentation, la santé et toutes les activités humaines dépendent de sa disponibilité en quantité et qualité suffisantes (PNUD, 2006). L'eau est, sans aucun doute, une ressource rare et indispensable à la vie ainsi, qu'au développement socio-économique. Actuellement le secteur de l'approvisionnement en eau potable constitue une des priorités nationales, consacrées dans les documents de stratégie pour le développement (Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, Programme d'Action du Gouvernement, Objectif du Millénaire pour le Développement, etc.). Il bénéficie d'importants appuis techniques et financiers de la part des partenaires au développement. A cet effet, de multiples efforts ont été consentis (Tidjani Alou, 2005 ; Traoré, 2012) pour fournir de l'eau potable aux communautés aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Ces dernières décennies, plusieurs pays ouest africains ont initié le processus de décentralisation visant à rapprocher le développement des citoyens. La Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale du Bénin disposait déjà 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* ». Sur cette base, le Bénin s'est donc inscrit dans la dynamique des stratégies de « bonne gouvernance » à travers la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, le terme de décentralisation est employé pour décrire des processus très divers. Il peut bien désigner des mécanismes de transferts intergouvernementaux de l'échelon central vers des échelons locaux, que renvoyer aux transferts de la sphère publique vers le marché (AFD et GRET, 2012). Néanmoins, l'acception la plus courante reste celle d'une dévolution par l'Etat de ressources et de pouvoirs spécifiques à des gouvernements locaux disposant de compétences définies sur un territoire donné¹. En clair, il s'agit concrètement d'un transfert de pouvoirs et de ressources financières nécessaires à son exercice, du niveau central (Etat) au niveau local (collectivité territoriale) et à des organes élus (Adjaho, 2002). Cette nouvelle forme de gouvernance a pour ambition d'atteindre l'un des principaux objectifs de la

¹ Idem

« 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 (Hounmènou, 2006). En ce sens, c'est une stratégie 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, on crée les conditions liées à l'apprentissage de la gouvernance locale. En d'autres termes, les politiques de décentralisation récentes doivent être comprises à la lumière d'un mouvement général de "retour au local" et de valorisation des approches participatives (Blundo, 1998). La participation des populations est donc 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. Il est évident que la décentralisation offre des avantages aux populations, si elle est bien menée. Sur le plan politique, il est réconfortant après avoir passé des années à recevoir les décisions de quelqu'un d'autre et à les appliquer, de pouvoir réfléchir et de choisir ce qui est bon pour soi. S'agissant du domaine socio-économique, les populations à la base sauront désormais comment les ressources qu'elles génèrent sont employées. Certains auteurs comme Koné (1997) pense que la décentralisation est une réforme à laquelle il faut adhérer, mais il n'a pas manqué de mettre en garde contre toute précipitation. Car elle risque de bouleverser de manière brutale l'organisation sociale, profondément ancrée dans le milieu rural particulièrement.

En 2003, suite aux élections communales et municipales, une réforme administrative est intervenue et a entraîné un changement institutionnel dans le secteur de l'eau potable. Ainsi, dans le cadre particulier de ce secteur, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipulait 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* ». L'article premier de la loi 2001-07-du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage publique en république du Bénin statue que « *Le maître d'ouvrage est la personne morale de droit public pour laquelle un ouvrage de bâtiment public, d'infrastructure ou une étude est réalisée. Le maître d'ouvrage qui est investi d'une mission de service public ne peut se démettre de cette responsabilité relative à l'ouvrage ni de la fonction d'intérêt général qu'il remplit à ce titre* ». A ce titre, il s'assure de l'opportunité et de la faisabilité de l'ouvrage, en détermine la localisation, définit le programme de réalisation et arrête l'enveloppe financière prévisionnelle. Il choisit également le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et enfin la manière dont il sera exploité. En conformité aux dispositions légales, le nouveau cadre administratif et institutionnel responsabilise, en toute évidence, les communes

dans la fourniture du service public de l'eau potable. Ainsi, l'Etat a engagé dès lors le processus de transfert de compétences et de ressources aux communes (MMEH/DH, 2008) dans le secteur de l'eau potable. Tenant compte de ladite réforme, le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MMEE) à travers la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) a transféré des compétences aux communes à partir de 2007. L'intermédiation sociale a été le premier volet des compétences transférées dans le secteur de l'eau (MMEH/DH, 2008). Ce faisant, chaque commune se base désormais sur les aspirations réelles de ses populations pour planifier et réaliser les infrastructures hydrauliques (MMEH/DGEau, 2010). Depuis 2008, la question du transfert des compétences et de ressources du secteur de l'eau potable dans les communes du Bénin et en particulier de Ouinhi a-t-elle évoluée ? En effet, suite à une évaluation du processus de décentralisation au Bénin, Langley et al. (2006) ont mis l'accent sur les préalables au démarrage de la décentralisation. Pour ces auteurs, le transfert des compétences et des ressources aux communes suppose un changement. Il faut donc un renforcement des compétences des services déconcentrés pour qu'ils puissent apporter leurs concours aux communes, notamment pour réaliser les tâches de maître d'ouvrage et de gestion des infrastructures dans le secteur de l'eau en l'occurrence. Une véritable volonté de la part de l'Etat central est aussi mise en relief pour opérer un transfert effectif de compétences et de ressources. En outre, une étude de Kpatcha (2007) révèle quelques obstacles majeurs à la décentralisation. Il s'agit de la faible capacité locale et des pesanteurs politiques au niveau des communes. Du côté de l'Etat, on note une faible implication des ministères sectoriels, la réticence des cadres de l'administration centrale et l'insuffisance des ressources. De plus, le retard dans la déconcentration reste un véritable handicap pour le transfert des compétences et des ressources². Par ailleurs, Lalèyè (2007) a ressorti quelques handicaps spécifiques, dont l'incapacité des communes à gérer la maîtrise d'ouvrage dans le secteur de l'eau potable. Au terme de son étude, il justifie cet état de choses par l'absence d'expertise avérée et de cadre d'exercice des compétences en matière de maîtrise d'ouvrage dans les communes. Ce qui constitue un facteur bloquant et préjudiciable au transfert des compétences. Pour Bako-Arifari (1998), l'Etat décentralise non pas ses pouvoirs réels, mais ses devoirs sur ses segments territoriaux par le transfert des "problèmes" et non des compétences, ce qui aboutit à une décentralisation sans autonomie pour les collectivités décentralisées.

Dans la commune de Ouinhi, malgré les multiples efforts fournis, la réalité est encore loin des objectifs. En effet, l'accès à l'eau potable continue d'être un problème, car la couverture n'est pas optimale dans la commune. On note le faible accès à la ressource, le caractère saisonnier de la fourniture de

² Idem

l'eau, la qualité variable de l'eau et la longue distance à parcourir (PDC Ouinhi, 2010). En outre, les infrastructures qui livrent de l'eau potable à titre payant sont toujours gérées par endroit par des comités dont l'inefficacité pour certains entraîne un manque ou une insuffisance de l'entretien des installations³. Par ailleurs, d'autres obstacles d'ordre socio-communautaire, financier, institutionnel et matériel entravent la mise en œuvre des nouvelles compétences accordées aux communes. Quant au transfert de ressources, on note une lenteur dans le processus. La commune de Ouinhi, à l'instar des autres du Bénin, reçoit les fonds des réalisations d'ouvrages hydrauliques généralement au cours du troisième trimestre de l'année. Les interrelations entre les différents acteurs impliqués paraissent parfois tendues.

Ainsi donc, la question centrale de cet article est de savoir, en quoi le processus de décentralisation, dans la commune de Ouinhi, permet-il une interaction des acteurs et des institutions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture de l'eau potable ? En d'autres termes, quels sont les rôles et responsabilités des divers acteurs impliqués et comment l'exercent-ils ? Quels peuvent être les freins à la mise en œuvre du transfert de compétences et de ressources dans la commune étudiée et observée ? La présente recherche vise à analyser le processus de transfert de compétence et de ressources dans le secteur de l'eau potable, particulièrement dans la commune de Ouinhi. De façon spécifique, il s'agira d'apprécier les rôles et responsabilités des divers acteurs impliqués et d'identifier les multiples freins à la mise en œuvre du transfert de compétence dans la commune de Ouinhi.

Méthodologie

L'étude sur le transfert de compétences et de ressources aux communes est une analyse organisationnelle et institutionnelle du processus de décentralisation au Bénin et, en particulier à Ouinhi. Elle a été essentiellement qualitative et s'est basée sur la recherche documentaire, l'observation participante et l'entretien. La collecte des données a touché soixante interlocuteurs identifiés par choix raison. Leur choix s'est basé sur le fait qu'ils sont impliqués dans le processus de transfert de compétence et de ressources au niveau national, déconcentré et communal. La recherche s'est déroulée en trois étapes.

La première étape a été la recherche documentaire. Elle a consisté à passer en revue les études et ouvrages antérieurs produits sur la question de la décentralisation et du transfert de compétences et de ressources aux communes.

³ Idem

La phase d'entretien semi-directif s'est faite à l'aide de sept guides d'entretien destinés aux sept groupes cibles. Des entretiens individuels structurés ont été réalisés avec sept catégories de groupes cibles que sont :

- les 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. Au total trente et un (31) agents ont été interviewés au niveau communal ;
- les 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 ;
- les usagers d'eau potable et société civile du secteur de l'eau potable. Par ailleurs, il est à noter que la majorité des sujets sont des femmes ;
- les 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" ;
- les 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.

Quant à la phase d'observation participante, elle a consisté en une immersion intégrale dans la commune d'étude en tant que coordonnateur communal de l'ONG Association pour Etudes et Réalisations des Aménagements en Milieu Rural (AERAMR-ONG). AERMR est l'ONG chargée de la mise en œuvre de l'intermédiation sociale au niveau de la commune dans le cadre de l'exécution du Programme Pluriannuel du secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA). Cette posture a permis une implication totale dans le processus de partage de responsabilités.

Résultats

Un cadre institutionnel du secteur de l'eau élargi à plusieurs acteurs

Au Bénin le secteur de l'eau était 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 national 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 désormais 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...)

Rôle de régulation de l'Etat à travers le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau (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.

La DG-Eau est représentée sur toute l'étendue du territoire nationale par les Services Eau qui relèvent des Directions Départementales des Mines, de l'Energie et de l'Eau (DDMEE).

Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau (DDMEE) du Zou-Collines : l'œil de l'Etat au niveau départemental

D'une manière générale les services déconcentrés du Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau 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 nous sommes intéressés 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.

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 Eau (PCEau) et la réalisation des travaux de forage.

Un nouvel acteur de la maîtrise d'ouvrage dans le secteur : la commune

En tant que maître d'ouvrage, la commune a plusieurs responsabilités dans tout le processus de programmation, de réalisation et de gestion des ouvrages du point de vue normatif. A cet effet, elle dispose de la

programmation pluri-annuelle des ouvrages, établie à partir de la planification du secteur de l'eau. Sur la base de cette programmation, elle élabore le budget programme par objectif communal. L'autorité communale mobilise ensuite la participation financière initiale et inscrit son montant au budget. Dès que les ressources financières sont disponibles, elle passe les marchés avec un bureau d'études/entreprise suite à un appel d'offre et suit la réalisation des travaux. Le délégataire ou le fermier est sélectionné 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 avant même la réception de l'ouvrage. 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. 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 du Zou. Cet appui lui a permis de mieux connaître et maîtriser ses rôles et responsabilités dans le processus. La commune suit donc les divers prestataires dans leurs activités et joue son rôle de maître d'ouvrage sous le regard de l'institution déconcentrée. Pour mener à bien ces nombreuses responsabilités, la commune doit pouvoir s'appuyer sur d'autres acteurs du secteur.

Un partenariat au développement assez fourni

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.

Un secteur privé très diversifié

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'offre. L'appel d'offre peut

concerner un marché pour une prestation bien identifiée ou un marché pluriannuel.

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 pluriannuel (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.

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.

Réticence du Service de l'Eau à transférer les compétences : le jeu flou des services déconcentrés de l'Etat en perte de prérogatives

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 pouvoirs et d'avantages liés à ces responsabilités s'affiche. 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 un agent du 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. Les affirmations du Chef Service Technique ont été confirmées par les propos ci-dessous :

« Je ne peux le dire avec exactitude, mais je pense que le Service de l'eau a 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 le processus de recrutement des prestataires 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 » (Agent de la Mairie de Quinhi)

Les structures déconcentrées éprouvent cette réticence car elles se sentent dépossédées de leur 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 d'un agent de la mairie, 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. Très souvent, les communes ne sont pas informées de certaines activités que mène le Service

Eau (S-Eau) sur leur territoire. Ceci a été confirmé aussi bien par l'autorité communale, et en particulier par un agent du Service des Affaires financières :

« ...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... » (Agent de la Mairie de Ouinhi)

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 malheureusement le 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 départemental.

Une vague de résistances : des communautés entre inquiétude d'une mauvaise gouvernance communale et dépossession de biens

Du point de vue socio-anthropologique, cette situation de résistance se justifie à travers la théorie du changement social de Rocher (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 (Olivier de Sardan et Dagodi, 2000) 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 (Gangneron et Bonnassieux, 2011). 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 commune 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 (Idem). 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.

Un personnel insuffisant pour un meilleur service public d'eau

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 agents du Service Technique. 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 est une préoccupation essentielle. Cette préoccupation a été soulevée par les différents acteurs sur le terrain.

Quinhi, une commune à ressources financières très limitées

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 les autorités communales et les élus locaux. 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 les agents des finances et des impôts de la commune 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 incomprises. 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 l'autorité et les agents de la commune de Quinhi, 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 Quinhi dans le cadre du secteur de l'eau. Or, la commune a besoin de ressources pour payer tout au moins l'ONG chargée des activités d'intermédiation sociale. Car il est à rappeler que l'ONG doit être payée mensuellement. Selon le responsable de Association pour Etudes et Réalisations des Aménagements en Milieu Rural (AERAMR-ONG) et ses agents intervenant dans la commune de Quinhi, 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 pas 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 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 Responsable Eau et Assainissement, 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 (2006) pense qu'« ...à 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 ».

Ouinhi, une mairie face à un service public hautement technique, mais dépourvu de moyens matériels appropriés

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 un agent de la Mairie, 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. Malgré quelques bases de données dont dispose la commune, il urge que les services techniques soient renforcés 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. Techniquement, la commune de Ouinhi est encore très loin de cette réalité. Les moyens matériels dont dispose le service technique 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 observées justifient clairement l'insuffisance de suivi des ouvrages de la part des communes.

Discussion

L'étude du processus de transfert de compétences et de ressources aux communes a permis de faire un certain nombre de constats. Ainsi, les communes sont au cœur du dispositif institutionnel et juridique de transfert de compétences et de ressources dans le secteur de l'eau potable. Mais les résultats ont montré clairement que le transfert n'est pas encore effectif. Adégnika (2005) est arrivé à la même conclusion. Aussi déplore-t-il l'absence de définitions des modalités de transfert. A cet effet, l'auteur 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.

Il ressort également des résultats de la recherche que le gouvernement a transféré seulement quelques compétences et ressources aux communes dans le secteur de l'eau. Il convient de préciser que la procédure de transfert a souffert d'inefficacité parce que marquée de dysfonctionnements. Le transfert n'a pas été total et est caractérisé par le retard dans la mise à disposition des ressources, qui d'ailleurs étaient très insuffisantes. Une situation justifiée par la lourdeur administrative au niveau de l'Etat central. Le transfert des charges et des responsabilités vers les entités administratives locales implique la capacité de mobilisation des ressources et des moyens. En tant que maître d'ouvrage, les communes doivent financer la réalisation des ouvrages d'eau potable sur leur territoire. Il leur revient donc de rechercher les ressources d'installation des ouvrages d'eau. Bako-Arifari et Laurent (1998) pensent

que les communes ne bénéficient pas du jour au lendemain d'une légitimité fiscale suffisante pouvant leur permettre d'opérer les ponctions fiscales nécessaires pour assurer leur viabilité. La réalisation des points d'eau nécessite suffisamment de moyens. Très peu sont les communes qui arrivent à y faire face sur fonds propres en dehors des programmes de l'Etat, des ONGs et Agences d'Aide au Développement. La recherche a révélé que la question des sources de financement reste non résolue. Dans beaucoup de pays africains, de nouvelles compétences dans le secteur de l'eau ont été transférées aux collectivités locales. Or, ces dernières manquent de ressources financières pour réaliser ou entretenir les ouvrages du fait de la faiblesse de la fiscalité locale. Nombreuses sont les communes encore dépendantes des ressources transférées par l'État, qui dispose lui-même de peu de moyens, pour financer les investissements dans le domaine de l'hydraulique (Gangneron et Bonnassieux, 2011).

Par conséquent, la capacité de la commune de Ouinhi à mobiliser les ressources nécessaires constitue le problème fondamental de son développement, en particulier dans le secteur de l'accès à l'eau potable. En référence aux résultats de la recherche, des dénuements de plusieurs ordres ont été identifiés. Sur la question, Niang (2007) se demande si les collectivités locales, notamment africaines, sont en mesure de promouvoir la gouvernance locale en raison de leurs capacités actuelles qui constituent une contrainte majeure. L'auteur met en évidence la pénurie de personnels qualifiés, particulièrement dans les domaines financier, administratif et technique. Cette préoccupation de l'auteur sénégalais correspond à la situation de la commune de Ouinhi. La mise en œuvre de la décentralisation nécessite d'importants besoins dont le manque engendre évidemment des défaillances. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage (planification, organisation du secteur de l'eau potable et mise en œuvre, décentralisation financière et des ressources humaines, capacité des ressources humaines) est resté partiel. Ceci empêche les communes d'assumer complètement ou correctement leurs responsabilités.

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 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. 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 l'exécution de ses nouvelles compétences. 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.

References:

1. Adjaho, R., (2002). *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, état sommaire et enjeux*, Cotonou, CODEF, pp.21-22 ;
2. Adegnika, F. K., (2005). *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.
3. AFD et GRET, (2012). *Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : Quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services ?* Collection Débats & Controverses n°7 ;
4. Bako-Arifari, N., (1998). « *Décentralisation et rapport global-local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale (Atelier 1)* », Bulletin de l'APAD, <http://apad.revues.org> ;
5. Balandier, G., (1970). *Sens et Puissance*, PUF, Paris, 1970, 315 p.
6. Blundo G., (1998) : « *Décentralisation et pouvoirs locaux. Registres traditionnels du pouvoir et nouvelles formes locales de légitimité (Atelier : II)* », Bulletin de l'APAD, URL : <http://apad.revues.org/543>
7. Bonnassieux, A., Gangneron, F., (2011). « *Des mini-réseaux d'eau potable : entre enjeux politiques et arrangements locaux. Le cas de la commune de Djougou au Bénin* », Mondes en développement (n°155), p. 77-92.
8. Dèhoumon, S. P., (2006). *La décentralisation entre risques et espoirs*. Editions COPEF, Cotonou, pp 39-40.
9. Elhaj Dagobi, A., et Olivier de Sardan, J.-P., (2000). « *La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger* », *Politique africaine*, n° 80.
10. Hounmènou, G. B., (2006). *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

11. Kpatcha, M., (2007). Problématique du transfert de compétences aux communes : stratégies des acteurs et perspectives, Mémoire de maîtrise, UAC, INJEPS, 2007, 88 p.
12. Koné, S., (1997). « La Décentralisation Face à l'Ordre Ancien », Bulletin de l'APAD, 1997, URL : <http://apad.revues.org/586>
13. Langley, P., Mondjanagni, A., Fade, B., Gbedo, J-E., Adamou, Z. B., Alidou, M., (2006). *Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation*, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, p 59.
14. Mairie Ouinhi, (2010). Plan de Développement Communal.
15. Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique/Direction Générale de l'Eau, (2010). *Guide de programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi urbain*, Cotonou, 54 p.
16. Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique/Direction de l'Hydraulique, (2008). *Intermédiation sociale spécifique aux ouvrages simples, Guide Communes*, Cotonou, 62 p.
17. Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique/Direction de l'Hydraulique, (2008). *Intermédiation sociale spécifique aux adductions d'eau villageoises, Guide des communes*, Cotonou, 51 p.
18. Niang, D., (2007). Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis, Thèse de doctorat, Université de Toulouse ;
19. Pnud, (2006). *Rapport mondial sur le Développement Humain*, 450 p.
20. Rocher G., (1968) : *Introduction à la sociologie, Première partie*, ^{3ème} édition, les éditions Hurtubise HMM, Québec, 685 p.
21. Tidjani Alou, M., (2005). « Le partenariat public-privé dans le secteur de l'eau au Niger : autopsie d'une réforme », *Annuaire Suisse de Politique de Développement, volume 20, n°2*.
22. Traoré, R., (2012). Etat-Territoire et conflits : analyse des enjeux de la gestion communautaire de l'eau au Burkina Faso : l'exemple du bassin versant de Nakambé ; Thèse de doctorat, Université de Toulouse 2.

Décret et lois :

- Décret n° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attributions organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau.
- La loi 2001-07 du 9 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage publique en République du Bénin.

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