



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



Rapport final

(Tome 1)

Décembre 2017



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

Adresses

PNE Bénin	
SNV Bénin	
WIN	

TABLE DES MATIERES

TABLE DES TABLEAUX.....	v
TABLE DES FIGURES.....	v
PREFACE.....	vii
AVANT-PROPOS.....	ix
LISTE DES ACRONYMES.....	xi
RESUME EXECUTIF.....	xiv
I. INTRODUCTION GENERALE.....	- 1 -
1.1. Problématique de l'intégrité dans le secteur de l'eau.....	- 1 -
1.2. Contexte et enjeux de l'étude.....	- 2 -
1.3. Objectifs de l'étude.....	- 6 -
II. CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE.....	- 7 -
2.1 Cadre conceptuel de l'étude.....	- 7 -
2.2 Hypothèses de recherche.....	- 9 -
2.3 Approche méthodologique.....	- 9 -
2.3.1. Phase préliminaire.....	- 9 -
2.3.2. Phase de mise en œuvre.....	- 10 -
2.3.3. Phase de Rapportage.....	17
2.4 Limites de l'étude.....	18
III. PROFIL DU BENIN.....	19
IV. RISQUES D'ATTEINTE A L'INTEGRITE ET PRATIQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT AU BENIN.....	22
4.1 Pratiques de corruption dans le secteur de l'eau.....	22
4.1.1 Interactions entre les usagers et les fournisseurs d'eau potable.....	22
4.1.2 Coûts de la corruption dans la fourniture de l'eau.....	24
4.1.3 Corruption dans le sous - secteur de l'eau : types et ampleurs.....	25
4.1.4 Perceptions générales de la corruption dans les services publics de l'eau aux ménages	28
4.1.5 Etat de participation des usagers / ménages à la gestion de l'approvisionnement en eau potable.....	33
4.2 Pratiques de corruption dans le secteur de l'assainissement.....	35
4.2.1 Interactions entre usagers et personnel des services d'assainissement.....	35
4.2.2 Coût de la corruption dans le sous-secteur de l'assainissement.....	37
4.2.3 Participation des ménages aux prises de décisions.....	37
4.2.4 Plaintes des ménages.....	38
V. CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE A L'INTEGRITE DANS LE SECTEUR DE L'EAU.....	39

5.1	Cartographie des risques dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable	39
5.1.1	Domaine d'élaboration de politique et de la réglementation relatives à l'eau	42
5.1.2	Domaine de régulation ou d'application des textes	43
5.1.3	Domaine du financement	44
5.1.4	Domaine de passation des marchés publics	44
5.1.5	Domaine de réalisation et suivi – contrôle des travaux	45
5.1.6	Domaine de l'exploitation des ouvrages	46
5.1.7	Domaine de fixation du prix et de vente de l'eau	47
5.1.8	Domaine du suivi de la mise en œuvre des politiques publiques	47
5.1.9	Domaine de la LAC / MAC	48
5.2	Cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'eau pour l'agriculture	49
5.2.1	Domaines de l'élaboration des politiques et de la réglementation	49
5.2.2	Domaine de la régulation et de l'application des textes	49
5.2.3	Domaine de la planification	49
5.2.4	Domaine du financement	52
5.2.5	Passation des marchés publics	52
5.2.6	Réalisation et suivi des travaux	52
5.2.7	Exploitation des ouvrages	52
5.2.8	Contrôle	53
5.2.9	Fixation du prix et vente de l'eau	53
5.2.10	Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques	53
5.3	Cartographie des risques dans le secteur de l'hygiène et assainissement	54
5.3.1	Elaboration des politiques et de la réglementation	54
5.3.2	Application des textes et régulation du sous-secteur	57
5.3.3	Appels d'offre et passation des marchés	57
5.3.4	Réalisation et suivi des travaux	58
5.3.5	Financement	58
5.3.6	Fixation du coût des services	58
VI.	IMPACTS DES PRATIQUES ET RISQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT	59
6.1	Impacts économiques et financiers des pratiques de corruption et risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement	59
6.2	Impacts sociaux et culturels	60
6.3	Impacts politiques	61
6.4	Impacts environnementaux	63

VII.	PROPOSITION D'UN OUTIL D'ÉVALUATION DES RISQUES D'INTEGRITE DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	64
VIII.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	66
8.1	Conclusion	66
8.2	Recommandations.....	68
8.3	Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations	70
IX.	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	71

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Echantillon de l'étude.....	12
Tableau 2 : Ciblage des études de cas	14
Tableau 3 : Type et effectifs d'acteurs ayant pris part aux AEIE de Cotonou et de Parakou	16
Tableau 4 : Techniques de collectes données, d'échantillonnage et nombre d'acteurs impliqués dans cette étude	17
Tableau 5 : Quelques indicateurs socio-économiques de contexte du Bénin	20
Tableau 6 : Satisfaction des résultats des interactions pour les ménages, différenciés selon le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage.....	23
Tableau 7 : Prévalence de la corruption dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable selon le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage.....	26
Tableau 8 : Fréquences de la corruption pour l'approvisionnement en eau potable au cours des 12 derniers mois	26
Tableau 9 : Manifestations de la corruption pour l'approvisionnement en eau potable au cours des 12 derniers mois	27
Tableau 10 : Principaux facteurs freins et favorables ayant influencé l'évolution de la corruption dans les services publics de l'eau au cours des 5 dernières années.....	30
<i>Tableau 11 : Participation des ménages, selon leur milieu et le sexe de leur chef aux prises de décision de gestion de l'eau potable, au cours des 12 derniers mois</i>	<i>33</i>
Tableau 12 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans l'approvisionnement en eau potable au Bénin.....	40
Tableau 14 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'irrigation agricole	50
Tableau 13 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'assainissement et assainissement domestique	55

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Localisation des communes échantillonnées.....	- 11 -
Figure 2 : Fréquences des interactions entre les ménages, selon leurs indices de richesse, et les fournisseurs d'eau	22
Figure 3: Principaux buts des interactions entre les ménages et les fournisseurs d'eau.....	23
Figure 4 : Satisfaction des résultats des interactions selon les indices de richesse des ménages	24
Figure 5 : Evaluation du coût d'obtention de la satisfaction par les ménages des résultats des interactions.....	25
Figure 6 : « Prévalence » de la corruption dans le secteur de l'eau suivant les niveaux de revenu des ménages	26
Figure 7 : Profils des agents corrompus d'un service public de l'eau potable au cours des 12 derniers mois	28
Figure 8 : Perceptions de la présence de la corruption dans les services publics de l'eau potable	29
Figure 9 : Perceptions de l'ampleur de la corruption dans les services publics de l'eau potable selon les classes de prospérité	29
Figure 10 : Perceptions des facteurs de diminution de la corruption dans les services publics de l'eau potable au cours des 5 dernières années.	31
Figure 11 : Perceptions des facteurs d'augmentation de la corruption dans les services publics de l'eau potable au cours des 5 dernières années	31

Figure 12 : Perceptions selon les milieux de résidence des chefs de ménages, des causes de mauvais services pour l'accès à l'eau potable	32
Figure 13 : Participation des ménages, selon leur richesse, aux prises de décision de gestion de l'eau potable dans leur milieu, au cours des 12 derniers mois.....	34
<i>Figure 14 : Niveaux de participation des ménages aux prises de décision de gestion de l'eau potable dans leur milieu, au cours des 12 derniers mois.....</i>	<i>34</i>
Figure 15 : Buts des interactions entre les ménages et le personnel du service d'assainissement, selon le milieu de résidence	36

PREFACE

La présente cartographie des risques de déficit d'intégrité, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin, est produite en temps opportun. En effet, le Ministère de l'Eau, et des Mines (MEM) entame un large processus de réforme du secteur, marquée entre autres par la scission de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) en une société de patrimoine et une société d'exploitation et de distribution de l'eau potable en milieu urbain ; et la mise en place d'un dispositif de surveillance du niveau de l'intégrité dans le secteur. La production et la régulation de l'eau potable en milieu rural est également en train de connaître une profonde mutation avec la création et l'opérationnalisation de l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEP-MR). En termes de gouvernance, le MEM dispose désormais d'un point focal pour la promotion de l'intégrité qui se charge de veiller, d'alerter et d'agir de concert avec l'ensemble des acteurs sur les cas de déviations face aux principes d'éthique et d'intégrité.

L'initiative de « Cartographie des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin », a bénéficié du soutien du consortium Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin) - Réseau pour l'Intégrité dans le secteur de l'Eau (WIN) - Organisation Néerlandaise pour le Développement au Bénin (SNV Bénin), dans le cadre du programme sectoriel bénino-néerlandais OmiDelta. Elle est en phase avec les orientations du Gouvernement du Bénin pour une amélioration de la gouvernance du pays, qui instruit chaque ministère sectoriel à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action d'Intégrité sous la coordination du Secrétaire Général du Ministère concerné.

Les résultats issus de cette cartographie interpellent la conscience de chaque acteur, en tant que co-gestionnaire du secteur, sur les mesures correctives diligentes à mettre en place à tous les niveaux de la chaîne notamment la planification, la programmation, le financement, la passation des marchés, la réalisation et le contrôle des travaux, l'exploitation et la maintenance des ouvrages. Au nombre de ces mesures figurent en bonne place :

- une application ferme et rigoureuse de la législation nationale ainsi que du cadre politique et stratégique en rapport avec le secteur ;
- le contrôle impartial des ressources (financières, humaines) mises à la disposition des acteurs pour produire et fournir l'eau potable et les conditions adéquates d'hygiène et d'assainissement de base aux populations ;
- le contrôle fréquent de la qualité de l'eau potable servie aux populations aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- une répartition équitable des infrastructures d'eau potable et de d'assainissement sur l'étendue du territoire national ;
- des sanctions au moment opportun à l'encontre des mauvais prestataires de services ;
- le renforcement des capacités en matière de l'offre et de la demande, pour l'effectivité d'une redevabilité permanente des maires vis-à-vis des populations ; des délégués et des fermiers vis-à-vis des maires ; des agents des services publics de fourniture d'eau ; de la SONEB et ses sous-traitants vis-à-vis des consommateurs, etc.

Les nombreux cas d'atteinte à l'intégrité présentés dans le rapport, et documentés notamment à travers les études de cas, interpellent aussi l'ensemble des parties prenantes du secteur à s'investir davantage dans des actions de prévention.

Le présent rapport constitue pour les décideurs notamment le Gouvernement une référence et un outil d'aide à la décision ; en ce sens qu'il propose des chantiers pour l'amélioration de la gouvernance et de l'intégrité tout en renforçant de ce fait les conditions favorables pour une mise en œuvre efficiente du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) dans le secteur. Les résultats de l'étude, consolidés dans le rapport, interpellent tous les acteurs béninois du secteur sur la nécessité de rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement au citoyen, consacré par la résolution n°64/292 des Nations Unies, et qui stipule que « Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ». Rendre possible l'effectivité de ce droit consacré, revient à s'inscrire dans une dynamique de réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD) particulièrement l'ODD6 qui vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

C'est le moment de renouveler encore une fois toute la gratitude du Gouvernement et du Ministère à l'endroit des partenaires du secteur, en l'occurrence WIN, PNE, SNV et l'Ambassade du Royaume des Pays Bas au Bénin pour leurs appuis techniques et financiers à la réalisation de l'étude et la publication des résultats, qui constituent une référence accessible à l'ensemble des parties prenantes du secteur dont les consommateurs, les associations locales, les maires et les fermiers.

Le Gouvernement et le Ministère de l'Eau et des Mines, ensemble avec les partenaires techniques et financiers ainsi que les autres parties prenantes, entendent jouer convenablement leur partition pour la mise en œuvre effective des chantiers et recommandations issus de l'étude, afin de faire désormais du secteur la référence en matière d'absence de risques et de cas avérés de déficit d'intégrité.

Jean-Claude GBODOGBE
Secrétaire Général du MEM
Président du Comité
de Pilotage de l'étude cartographie des risques

AVANT-PROPOS

L'initiative de la réalisation d'une cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin a germé en 2016 qui est une année charnière entre 2015 marqué par la crise dans le secteur connue sous l'appellation "l'Affaire PPEA21" et 2017 consacrant la fin de cette crise avec le lancement de nouveaux programmes d'investissements. Le but visé était d'aplanir un tant soit peu les inquiétudes des acteurs quant aux risques encourus par de nouveaux investissements dans le secteur.

En effet, depuis Avril 2016, le Gouvernement du Bénin, à travers le Ministère en charge de l'Eau, a ouvert un chantier de réformes en vue d'une amélioration de la gouvernance et de l'intégrité du secteur. Les nouveaux programmes d'investissements interviennent dans ce contexte marqué par la volonté manifeste du Gouvernement de tourner la page de la crise et la réticence de certains acteurs à s'engager dans ces réformes.

La cartographie des risques de déficit d'intégrité, y compris des risques de corruption, est un outil d'aide à la décision et la prévision des mauvaises pratiques. La présente cartographie portée par le Ministère en charge de l'Eau, avec le soutien du consortium PNE- WIN - SNV, ne vise pas à mesurer la corruption de façon directe. Elle fait plutôt la lumière sur les faiblesses systémiques dans le cadre de la gouvernance, qui rendent le secteur de l'eau et de l'assainissement vulnérable à la corruption. La cartographie a passé en revue les risques aussi bien dans le cadre normatif (législations et politiques) que dans le cadre opérationnel à travers les interactions entre les acteurs du public, les acteurs du public et ceux du privé, les acteurs du public et les usagers/consommateurs, etc.

L'étude a permis de produire une vue d'ensemble de l'état d'intégrité de quatre (4) domaines dudit secteur (eau potable en milieu urbain, assainissement en milieu urbain, eau potable en milieu rural et irrigation) et de mettre en évidence les risques potentiels de déficit d'intégrité qui existent. Elle propose par domaine d'actions prioritaires, une série de mesures correctives et recommandations à mettre en œuvre par l'ensemble des parties prenantes du secteur, en vue d'accroître la sensibilisation sur l'état d'intégrité et stimuler l'action des intervenants sectoriels pour renforcer l'intégrité du secteur. L'étude a en outre permis de doter les acteurs du secteur de repères techniques en terme de savoirs sur l'identification des risques de déficit d'intégrité, y compris les risques de corruption dans le secteur.

L'étude s'inscrit dans le cadre des efforts du Gouvernement du Bénin, qui visent à améliorer la gouvernance du pays, à travers entre autres la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation récente du Système National d'intégrité du Bénin à savoir : (i) l'évaluation des risques de déficit d'intégrité dans des secteurs stratégiques comme celui de l'eau ; et (ii) l'institutionnalisation d'un dispositif de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation récente du Système National d'Intégrité du Bénin qui prend en compte la création de points focaux dans l'ensemble des 24 ministères et administrations publiques concernés.

Le consortium WIN-PNE-SNV se réjouit du fait que le secteur de l'eau dispose déjà de son point focal pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation récente du Système National d'intégrité du Bénin. Aussi, est-il heureux d'être le pionnier dans l'approche

¹Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement

sectorielle du processus d'évaluation des critères d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Les résultats de l'étude pourront aider le Ministère en charge de l'eau et le point focal à élaborer le plan d'action pour l'amélioration de la gouvernance et de l'intégrité dans le secteur.

S'inscrivant dans une logique de contribution à l'effectivité du droit du citoyen à l'eau et à l'assainissement et de la réalisation de l'ODD 6 qui se retrouvent au cœur du PAG dans le secteur au Bénin, le Consortium WIN-PNE-SNV, à travers la présente étude, voudrait compter sur les dispositions que le Gouvernement prendra afin : (i) de dissiper les inquiétudes de certaines parties prenantes sur une éventuelle augmentation du prix de l'eau potable pour les populations vulnérables ; (ii) de combler les espoirs des autres pour l'offre de meilleurs services, d'une meilleure capacité d'absorption des ressources financières dans le secteur ; et (iii) d'inverser la tendance du sentiment d'impunité dominant dans l'opinion publique sur la dissipation des ressources publiques.

Le consortium WIN-PNE-SNV, tout en confirmant son accompagnement au renforcement de l'intégrité dans le secteur, voudrait lancer un appel à la mobilisation collective des parties prenantes sous le leadership et la coordination des ministères sectoriels compétents, pour la mise en œuvre effective des chantiers et recommandations de l'étude. Aussi, voudrait-il compter sur la poursuite de l'appui des partenaires au développement du secteur, dont le l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas près le Bénin à travers le programme sectoriel bénino-néerlandais OmiDelta.

*Pour le Consortium PNE- WIN-SNV
André TOUPE, Président du PNE*

LISTE DES ACRONYMES

ABEC	: Agence Béninoise pour l'Environnement et le Climat
ABE	: Agence Béninoise pour l'Environnement
ABM	: Autorité du Bassin du Mono
ABO	: Agence de Bassin de l'Ouémé
ACEP	: Associations des Consommateurs d'Eau Potable
AEP	: Alimentation en Eau Potable
AEV	: Adduction d'Eau Villageoise
AGETIP	: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGETUR	: Agence d'exécution des travaux urbains
ALCRER	: Association de Lutte Contre l'ethno centrisme et le Régionalisme
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANE	: Acteurs Non Etatiques
ANLC	: Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
APD	: Aide Publique au Développement
AUE	: Associations des Usagers d'Eau
BAI	: Bureau d'Analyses et d'Investigation
CAD	: Comité d'Aide au Développement
CANEA	: Cadre de Concertation des Acteurs Non Etatiques des secteurs de l'eau et de l'assainissement au Bénin
CFME	: Centre de Formation aux Métiers de l'Eau
CIE	: Commission Interministérielle de l'Eau
CM	: Chef de Ménage
CNE	: Conseil National de l'Eau
COP 21	: Conférence sur le climat de Paris
DAVU	: Direction de l'Assainissement et de la Voirie Urbaine
DCAM / Bethesda	: Développement Communautaire et Assainissement du Milieu / Bethesda
DGDU	: Direction Générale du Développement Urbain
DGEau	: Direction Générale de l'Eau
DGEC	: Direction Générale de l'Environnement et du Climat
DGR	: Direction du Génie Rural
DSEA	: Groupe Sectoriel Eau & Assainissement
DNSP	: Direction Nationale de la Santé Publique
EPCI	: Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
FEC	: Facilité Elargie de Crédit
FIDA	: Fonds international de développement agricole
FMI	: Fonds Monétaire International
FNE	: Fonds National pour l'Environnement
FN-Eau	: Fonds National de l'Eau
FNEC	: Fonds National pour l'Environnement et le Climat
FONAC	: Front des Organisations Nationales Association de Lutte contre la Corruption
FPM	: Forage équipé de Pompe à Motricité humaine
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIZ	: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IGE	: Inspection Générale de l'Etat

INE	: Institut National de l'Eau
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
KfW	: Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MAEp	: Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs
MCA	: Millenium Challenge Account
MCVDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MCC	: Millenium Challenge Corporation
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEEM	: Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Mines
MESRS	: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MS	: Ministère de la Santé
MUSD	: Million de dollars des USA
NSP	: Ne Sait Pas
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	: Objectifs du Développement Durable
OGP	: Open Government Partnership
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OS	: Objectif Spécifique
PANGIRE	: Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PC-Eau	: Programmation Communale de l'Eau
PDA	: Plan de Développement de l'Assainissement
PIB	: Produit Intérieur Brut
PLE	: Partenariat Local de l'Eau
PNE	: Partenariat National de l'Eau
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPEA 2	: Programme Pluriannuel Eau et Assainissement phase 2
ProSEHA	: Programme Sectoriel Eau, Hygiène et Assainissement
PSI	: Population Services International
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
PUGEMU	: Projet d'Urgence pour la Gestion Environnementale en Milieu Urbain
SERHAU-SA	: Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain - SA
SIBEAU	: Société Industrielle Béninoise d'Equipeement et d'Assainissement Urbain
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SAGE	: Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SBEE	: Société Béninoise d'Eau et d'Électricité
SDAGE	: Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SNIEau	: Système National d'Information sur l'Eau
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
STBV	: Station de Traitement et de Valorisation des Boues de Vidange
SUCOBE	: Sugar Company Complant au Bénin
UEMOA	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine
USAID	: Agence des États-Unis pour le Développement International
USD	: Dollar des États-Unis

USPAB : Union des Structures Professionnelles de l'Assainissement du Bénin
USV : Union des structures de vidanges (sociétés privées)
WIN : Water Integrity Network

RESUME EXECUTIF

L'initiative de la réalisation d'une cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin est née en 2015 à la suite du scandale de gestion des ressources financières du Projet Pluriannuel pour l'Eau et l'Assainissement (PPEA) phase 2. Ce scandale a révélé les problèmes de gestion des ressources financières destinées à la réalisation des infrastructures d'intérêt public comme les ouvrages d'approvisionnement en eau potable. Cette situation a attiré l'attention de la communauté nationale et internationale sur les problèmes de gouvernance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. C'est donc ce qui a amené le WIN et le PNE-Bénin à décider de documenter les risques de corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur afin de mieux éclairer les partenaires techniques et financiers qui s'activent à mobiliser davantage de ressources financières pour assurer l'accès universel à l'eau potable.

L'objectif principal de l'étude est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement à travers l'établissement d'une situation de référence assortie de recommandations stratégiques et opérationnelles pour prévenir et réduire les risques de déficit d'intégrité et autres pratiques contraires à l'éthique dans le secteur aux niveaux national, départemental et communal au Bénin

L'étude repose sur des postulats selon lesquels :

- l'exposition des usagers de l'eau à la corruption ou aux pratiques d'atteinte à l'intégrité est différenciée selon la disponibilité des ressources en eau notamment de l'eau potable ainsi, la perception de l'état des pratiques d'atteinte à l'intégrité est plus prononcée dans les zones à faible disponibilité en eau souterraine.
- les impacts socio-économiques de la corruption sur les usagers sont fonction du genre et les coûts de la corruption pour les populations pauvres peuvent être différents de ceux des populations à revenus élevés.
- Les modes de gestion par les opérateurs publics ou privés ont une influence en termes de risques de corruption dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement.

Afin de vérifier ces postulats, l'étude, sur le plan méthodologique a mobilisé et triangulé diverses approches de collecte des données.

- La revue documentaire : des travaux scientifiques et des rapports de consultation sont exploités afin de mieux clarifier les concepts utilisés et donner un fil conducteur à la recherche.
- Les enquêtes structurées : des ménages sont approchés dans plusieurs localités retenues dans une dizaine de communes. Les questionnaires administrés visent à recueillir les pratiques et la perception des ménages sur la corruption dans leurs relations avec les agents d'eau et d'assainissement.
- Les entretiens semi-structurés : des entretiens de type qualitatif ont été réalisés avec des responsables ou représentants de structures publiques (Etat central, directions et services déconcentrés et communes), privées et associatives intervenant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

- Des études de cas : elles sont focalisées sur un fait ou un constat particulier dont elles rendent compte de façon approfondies pour mieux illustrer les écarts entre les normes et les pratiques.
- Des ateliers participatifs : deux ateliers d'Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau (EAIE) ont été organisés, le premier, à Parakou, avec des acteurs locaux et régionaux, le second, à Cotonou, avec des acteurs au niveau national. Ces ateliers ont été basés sur un dialogue constructif entre les représentants des acteurs invités et ayant une expertise reconnue dans le sous-secteur de l'eau et de l'assainissement et dans le domaine de la lutte contre la corruption. Trois piliers (transparence, redevabilité et participation) de l'intégrité ont été analysés. L'évaluation s'est penchée sur cinq principaux domaines à risque que sont :
 - la politique publique et la législation (PL) ;
 - la régulation (R) ;
 - les projets et programmes d'investissement (PPI) ;
 - les prestations de service (PS) ;
 - les mesures anti- corruption (MAC), c'est-à-dire les mesures spécifiques internes et externes prises par les organisations et les gouvernements pour limiter les risques de corruption ainsi que veiller, si possible, à l'application des sanctions.

Ce dispositif théorique et méthodologique a permis d'apprécier l'état de la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement notamment les risques de corruption et d'atteinte à l'intégrité qui y sont effectifs.

L'étude montre que les structures de délivrance des services d'eau et d'assainissement sont au cœur des pratiques qui peuvent compromettre l'accès universel à l'eau potable d'ici à 2030. En effet, les agents techniques et les décideurs politiques développent diverses stratégies contraires aux dispositions et normes de réalisation et de gestion des services d'eau potable et d'assainissement. En milieu urbain et périurbain, les agents de la SONEB chargés des branchements et réparations sont indexés. En milieu rural notamment dans les agglomérations moyennes bénéficiant des adductions d'eau villageoise (AEV), ce sont les fermiers, leurs exploitants et fontainiers qui ne respectent souvent pas les clauses contractuelles en ne pratiquant pas les prix tarifaires indiqués dans les clauses contractuelles avec les administrations communales.

Dans l'ensemble, les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont plus fréquentes en milieux urbains où les ménages ont des branchements privés et dans une moindre mesure en milieu rural où les ouvrages d'approvisionnement en eau potable sont généralement communautaires. Mieux, les ménages les plus prospères sont plus en contacts avec les services d'eau et d'assainissement parce qu'ils disposent plus de ressources pour demander ces services et pour motiver les agents qu'ils sollicitent. Quant aux ménages pauvres, ils sont très peu en contacts avec les agents des services d'eau et d'assainissement et lorsqu'ils les sollicitent, ils sont peu satisfaits soit parce qu'ils évitent d'exprimer des plaintes soit parce qu'ils ne donnent pas de pots-de-vin pour motiver ces agents à leur rendre le service sollicité.

En revanche, les ménages plus aisés estiment qu'ils sont plus satisfaits. Le niveau de satisfaction dépend donc du statut ou du niveau de prospérité des usagers.

Ces pratiques sont plus rencontrées dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable que dans ceux de l'assainissement et de l'irrigation où les interactions entre les ménages/usagers et les agents des services sont très faibles. De ce fait, des pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité n'y sont pas assez significatives mais elles existent et ne sont pas à ignorer.

Quant aux prix à payer par les usagers /ménages en interagissant avec les agents des services d'eau et d'assainissement, ils prennent diverses formes, notamment : la perte de temps, le paiement de pourboire, une dispute avec les agents.

Au nombre des facteurs explicatifs des pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité relevés, il y a principalement :

- l'absence de sanctions contre ceux qui pratiquent la corruption ;
- l'appât / la recherche de gain facile ;
- le mauvais fonctionnement de l'administration ;
- l'ignorance des usagers / consommateurs de leurs droits ».

Pour les besoins de l'étude, des domaines à forts potentiels de risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau sont relevés. Il s'agit de :

- l'élaboration de politique et de la réglementation relatives à l'eau.
- la régulation /application des textes
- financement ;
- la passation des marchés publics ;
- la réalisation et suivi – contrôle des travaux ;
- l'exploitation des ouvrages ;
- la fixation du prix et vente de l'eau ;
- suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les risques possibles par domaine sont aussi relevés et notés selon leur ampleur ; la gravité de leurs impacts ; les acteurs responsables et ceux impactés et les propositions d'actions pour une amélioration de la gouvernance des services d'eau et d'assainissement par sous-secteur.

I. INTRODUCTION GENERALE

1.1. Problématique de l'intégrité dans le secteur de l'eau

La mauvaise gouvernance, caractérisée entre autres par le déficit d'intégrité, la corruption ainsi qu'une faiblesse voire une absence des mécanismes de transparence et de responsabilité, constitue un frein pour la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'égalité entre les sexes et la cohésion sociale. Elle accroît les coûts de construction de l'infrastructure d'approvisionnement en eau dans une proportion pouvant atteindre 40 %, ce qui signifie que 12 milliards de dollars supplémentaires sont nécessaires chaque année à l'échelle mondiale pour donner aux populations accès à de l'eau potable et à des installations sanitaires².

La Banque Mondiale estime que 20 à 40 % des financements du secteur de l'eau sont engloutis par des pratiques malhonnêtes³. En effet, l'eau potable et les services d'assainissement constituent le deuxième sous-secteur que le Rapport mondial sur la corruption 2008 a exploré, et où la corruption peut être observée à chaque point de la chaîne de distribution de l'eau : de l'élaboration des politiques et du budget à la construction, la maintenance et le fonctionnement des réseaux hydrauliques ainsi que les systèmes de facturation. La corruption siphonne les investissements dans le secteur, accroît les prix et réduit les ressources. Elle affecte les services privés et publics de l'eau et nuit à tous les pays, riches ou pauvres. Dans les pays plus riches, les risques de corruption sont concentrés dans l'attribution de contrats pour la construction et la gestion des infrastructures hydrauliques municipales ; selon Transparency (2008 :2).

Selon la Banque Africaine de Développement (BAD) (2014), les conséquences humaines de la crise de l'eau, exacerbée par la corruption, sont graves et affectent surtout les pauvres et les femmes. De ce fait, dans les pays en voie de développement, environ 80% des problèmes de santé sont dus à une eau de piètre qualité et à l'insuffisance de système d'assainissement, faisant chaque année près de 1,8 millions de morts parmi les enfants et une perte estimée à 443 millions de journées d'école pour les enfants qui souffrent de maladies liées à une eau impropre. En Afrique où des femmes et des filles peuvent faire jusqu'à 10 kilomètres à pied pour collecter de l'eau pour leur famille lors des saisons sèches, un montant équivalent à environ 5% du PIB est perdu à cause des maladies et des décès provoqués par une eau sale et un assainissement inadéquat.

L'atteinte de l'Objectif pour le Développement Durable 6 (ODD 6) à savoir « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau », dans les pays dont Bénin passe entre autres par une amélioration de la gouvernance et de l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

L'étude portant sur la « cartographie des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau

² Programme des Nations Unies pour le développement, 2011. Lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. Accessible à l'adresse : http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anticorruption/Corruption%20and%20water_french.pdf

³ Cité par Transparency in "Rapport mondial sur la corruption 2008. La corruption dans le secteur de l'eau »

et de l'assainissement au Bénin » participe de l'amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur dans le pays ; avec comme perspective le renforcement du dispositif de suivi des interventions qui concourent à l'atteinte de l'ODD 6. La volonté du Gouvernement actuel du Bénin, exprimée dans le « PAG le Bénin Révélé », d'atteindre plus tôt la cible de l'ODD6, c'est-à-dire en 2021, sur la base d'une hypothèse de mobilisation forte de ressources financières et de mise en place de mécanismes institutionnels plus performants de consommation desdites ressources, renforce l'opportunité et l'intérêt de l'étude. Cette dernière s'inscrit dans le prolongement, pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, de l'évaluation du système national d'intégrité au Bénin conduite sous la direction de l'ONG ALCRER, avec le soutien financier de TI et de l'Union européenne.

1.2. Contexte et enjeux de l'étude

L'eau, incontestablement source de vie, est également une des questions les plus stratégiques pour tout être vivant, pour le progrès économique et pour le développement humain durable. De ce fait, l'accès à l'eau potable et aux services adéquats d'assainissement est devenu une des principales priorités de la communauté internationale depuis la fin des années 1970. Que ce soit sur les plans politique, stratégique et réglementaire, des initiatives sont prises pour assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement aux populations en milieu rural et urbain. A titre illustratif, le 28 juillet 2010, l'Assemblée Générale des Nations Unies à travers la résolution n°64/292 reconnaît le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit fondamental : « Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ». Ainsi, a) la disponibilité de l'eau en quantité suffisante, et de manière continue ; b) son accessibilité physique ; c) la sécurité de l'accès (qualité de l'eau et sécurité de l'utilisation des installations) ; d) son accessibilité économique ; e) l'acceptabilité, la dignité et l'intimité sont reconnus par l'Assemblée Générale des Nations Unies comme étant des principes du droit à l'eau. Ces efforts de la communauté internationale ont permis d'approcher voire d'atteindre la cible de l'eau potable et de l'assainissement en 2015 dans beaucoup de régions dans le monde. Cependant, l'accès à une eau saine, à des installations sanitaires décentes et des conditions d'hygiène dignes reste un problème persistant ayant des conséquences dramatiques pour les individus, l'environnement et les économies.

En 2006, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avait consacré son Rapport mondial sur le développement humain sur l'eau en ces termes : « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau ». Et selon le programme conjoint de surveillance OMS/UNICEF (2012) sur l'eau potable et l'assainissement, environ une personne sur quatre dans le monde n'a pas toujours accès à l'eau potable aujourd'hui (soit plus d'un milliard d'êtres humains), une personne sur trois (soit plus de deux milliards) n'a pas accès aux installations améliorées. Selon le PNUD, cette crise mondiale de l'eau est avant tout une crise de gouvernance car elle tient moins au manque de ressources physiques qu'à la pauvreté et aux inégalités. En consacrant son rapport mondial sur la corruption dans le secteur de l'eau en 2008, Transparency International a également démontré que la crise de l'eau est en fait une crise de gouvernance dont la corruption est une des causes profondes.

Ainsi, dans beaucoup de pays à travers le monde, la gouvernance de l'eau est affectée par une mauvaise gestion des ressources, la corruption, l'inadaptation du secteur institutionnel,

l'inertie bureaucratique, l'inadéquation des compétences et l'absence de nouveaux flux d'investissements. La mauvaise gouvernance est donc au cœur des problèmes d'inégalité dans l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement et ses conséquences en termes d'infrastructures déficientes, trop coûteuses, mal entretenues et de mauvaise qualité ont toutes les chances de se perpétuer à l'avenir. Selon Transparency International (2008), l'impact de la corruption est plus marqué dans les pays en développement et l'Afrique subsaharienne se trouve être l'une des régions où les progrès sont lents à se mettre en place et de ce fait, les enjeux liés à la corruption y revêtent une importance cruciale. Une étude de la Banque Mondiale estimait que près de 30% du budget total des projets du secteur eau, assainissement et hygiène en Afrique sub-saharienne étaient détournés du fait de la corruption.

C'est donc au regard de tout ce qui précède que l'importance du secteur et de la bonne gouvernance a été reconnue dans les travaux préparatoires des Objectifs pour le développement durable (ODD), ainsi que dans de nombreuses déclarations et conventions. Le rapport du Groupe de personnalités éminentes sur le programme de développement pour l'après 2015 établit, à l'instar du 6^{ème} Forum mondial de l'eau, un lien entre une gouvernance favorisant l'intégrité et un meilleur contrôle de la corruption. Dès lors, la gouvernance de l'eau et de l'assainissement est désormais perçue comme une condition sine qua none pour assurer la pérennité de l'accès à l'eau, à l'assainissement et de l'hygiène des populations cibles des projets (ACF-International, 2016). Cette gouvernance de l'eau prend en compte les quatre dimensions suivantes : (1) la dimension environnementale, la dimension sociale, la dimension économique, et la dimension politique (Tropp, UN World Water Développement Report 2005). Elle se réfère à l'ensemble des systèmes politique, social, environnemental, économique et administratif mis en place pour réglementer la mise en valeur et la gestion des ressources en eau, ainsi que la prestation des services d'eau pour tous les usages y compris les services d'assainissement.

La République du Bénin a fait de l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption dans l'ensemble des secteurs de développement socioéconomique une priorité majeure, comme en témoigne le Programme d'Actions du Gouvernement PAG 2016-2021 intitulé « Bénin Révélé », à travers lequel l'Etat béninois entend consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance, engager la transformation structurelle de l'économie, et améliorer les conditions de vie des populations.

Le pays a initié plusieurs réformes juridiques et institutionnelles au cours de ces dernières décennies, qui n'ont pas permis de venir à bout de la corruption qui sévit dans toutes les sphères d'offre et de demande de services publics, érodant ainsi la qualité des services publics parce qu'elle est devenue un mot de passe pour l'ascension socioprofessionnelle et économique (ETEKA, 2008)⁴. De ce fait, l'administration publique est caractérisée par son inefficacité et son inefficience, la mauvaise gestion des affaires publiques, la patrimonialisation par une minorité de la classe dirigeante des biens publics ou collectifs y compris les crédits alloués au pays. En conséquence, les priorités des couches sociales en mal d'alternatives sont sacrifiées et la paupérisation s'est davantage diffusée à l'intérieur du pays.

⁴ ETEKA C.C (2008), L'organisation de la société civile pour le Contrôle Citoyen de l'Action Publique au Bénin : cas du Réseau Social Watch, Mémoire de DESS en Démocratie et Gouvernance, Chaire Unesco des droits de de la Personne et de la Démocratie/Université d'Abomey-Calavi

Au titre des actions engagées par les gouvernements successifs, on peut citer, entre autres initiatives prises par le Président Mathieu Kérékou, la création à la Présidence de la République de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique en 1996 et l'adhésion du Bénin le 31 mars 2004 au Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs (MAEP) avec pour effets escomptés, l'amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique. Dès son arrivée au pouvoir le 6 avril 2006, le Gouvernement de Boni YAYI a également initié plusieurs réformes juridiques et institutionnelles en vue d'améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption dans l'ensemble des secteurs de développement socioéconomique du pays. On peut citer, entre autres :

- l'élaboration de la charte de fonctionnement du gouvernement qui définit les valeurs cardinales que doivent respecter les ministres et le chef de l'Etat qui l'ont signé en 2006 et au renouvellement du mandat en 2011 ;
- l'adoption par décret 2008-813 du 31 décembre 2008 d'un code des valeurs et d'éthique de la fonction publique qui a défini les codes et valeurs ainsi que les règles de conduite des agents publics ;
- l'élaboration d'un plan d'actions de lutte contre la corruption adopté en conseil des ministres le 14 mars 2014 dans le cadre du rétablissement du Bénin à l'éligibilité aux ressources du Millenium Challenge Corporation (MCC) du Gouvernement Américain. Ce plan d'action prévoit, entre autres, l'amélioration de la gouvernance budgétaire à travers l'adhésion du Bénin aux initiatives telles que l'«Open Government Partnership (OGP) » et le Pacte de Washington DC sur la transparence et la reddition de compte. Dans ce plan, il a été aussi décidé de promouvoir la mise en place de conseils de discipline dans l'administration publique ;
- l'adoption du décret N.2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin qui consacre son chapitre 4 à l'information du public. La presse, les syndicats et les acteurs de la société civile en général sont encouragés à participer à la diffusion de l'information et au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques. De ce fait, les ONG telles que le FONAC, ALCRER et Social Watch se sont généralement prononcés sur les dysfonctionnements dans la gestion des affaires publiques ;
- l'adoption de la loi N.2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;
- la mise en place de l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) et la création l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) en 2013.

Depuis avril 2016, le Gouvernement du Président Patrice Talon arrivé au pouvoir sous le « slogan » de la « Rupture » s'attèle à assainir la gestion des ressources publiques. En avril 2016, le décret de création du Bureau de l'Auditeur Général, ex- Inspection Générale de l'Etat, a été abrogé et en conseil des ministres du 15 juin 2016, le Bureau d'Analyses et d'Investigation (BAI) a été créé avec pour ambition, entre autres, de mener des investigations pouvant déboucher sur des poursuites judiciaires.

Malgré cet arsenal juridico-institutionnel, des pratiques d'atteinte à l'intégrité et de corruption sont toujours prégnantes dans presque tous les secteurs dont celui de l'eau potable et de l'assainissement qui fait l'objet du présent rapport. En effet, le scandale financier du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA 2) financé par le Royaume des Pays-Bas a révélé au grand public, les problèmes de mal-gouvernance qui gangrènent l'administration

publique dans ses rapports avec le secteur privé dans la mise en place des ouvrages hydrauliques. Le rapport d'audit technique, financier et de performance de ce programme, publié au mois de Mai 2015, a fait état de graves irrégularités dans les processus de passation des marchés. La Direction Générale de l'Eau a été directement mise en cause. Ce scandale a amené les autorités gouvernementales à mettre en place un plan d'actions précédé d'un diagnostic sommaire sur le système de vérification et de contrôle de gestion. Mais un an plus tôt, l'ONG FONAC avait dénoncé un cas de malversation à la SONEB portant sur un marché d'acquisition de kits de branchements d'eau potable sur financement du PPEA 2.

Le constat le plus inquiétant est la faiblesse des mécanismes d'application des textes car les sanctions ne sont souvent pas appliquées. En effet, le choix de classer le dossier judiciaire sur l'affaire PPEA 2 avec un non-lieu et le refus du gouvernement de faire appel montrent bien que la corruption étend ses tentacules dans tous les secteurs rendant muets les institutions de régulation. L'issue de l'affaire PPEA 2 notamment le sentiment d'impunité constitue donc un risque pouvant servir de terreau à la reproduction des pratiques de prévarication des ressources publiques dans le secteur, ce qui pourrait rebuter des potentiels investisseurs.

Par ailleurs, les nouvelles réformes institutionnelles décidées par le Gouvernement du Président Talon dans le secteur avec déjà la création par décret N. 2017 -039 du 25 janvier 2017 d'une Agence Nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et celles prévues au niveau de la SONEB pourraient également créer de conflits d'attribution entre cette agence et les communes et aboutir à une privatisation partielle ou intégrale du secteur de l'eau au Bénin. Toute chose qui va accélérer la tendance actuelle de reléguer l'Etat dans son simple rôle de régulateur. Ce processus de libéralisation peut entraîner dans le même temps une mise à jour de la législation du secteur de l'eau, le développement de politiques/stratégies nationales, la revue d'un nouveau dispositif de coordination des nouveaux acteurs que sont les entreprises privées, les sous-traitants et les opérateurs privés, les associations de consommateurs et les ONGs qui interviennent dans le secteur de l'Eau et assainissement. En milieu urbain, la réforme en cours, induira la mise en place d'un système d'affermage avec une entreprise privée responsable de la distribution, et une société publique de patrimoine chargé de développer le secteur. Ainsi, la SONEB dans sa formule actuelle sera scindée en deux sociétés. Selon l'agenda proposé par le gouvernement, cette réforme sera effective dès 2018.

Ces différents processus sont suivis au niveau national par le Partenariat National de l'Eau (PNE) du Bénin qui est une organisation de la société civile œuvrant pour une meilleure gouvernance dans la gestion des ressources en eau. Depuis 2012, le PNE-Bénin est entré en partenariat le réseau WIN (Water Integrity Network) et en 2016 WIN a apporté son appui financier à la mission d'évaluation de l'observance des principes d'intégrité dans le secteur de l'eau.

Pour une compréhension globale et approfondie de la vulnérabilité actuelle et future du secteur aux phénomènes de corruption et autres pratiques contraires à l'éthique au niveau national, le PNE-Bénin WIN et la coopération néerlandaise à travers l'Organisation Néerlandaise pour le Développement au Bénin (SNV Bénin) et le programme OmiDelta ont accompagné le Ministère de l'Eau et des Mines (MEM), à initier la présente mission de cartographie des risques de corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin.

1.3. Objectifs de l'étude

L'objectif principal est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement à travers l'établissement d'une situation de référence, assorti de recommandations stratégiques et opérationnelles pour prévenir et réduire les risques de déficit d'intégrité et autres pratiques contraires à l'éthique dans le secteur aux niveaux national, départemental et communal au Bénin.

Les objectifs spécifiques de l'étude sont, entre autres :

- faire l'état des lieux des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement prenant en compte les différentes fonctions du secteur, les principaux acteurs du dispositif institutionnel, les relations qui les lient, leurs activités et leurs procédures, etc. ;
- documenter les études de cas et bonnes pratiques en matière de prévention et de lutte contre la corruption à différents niveaux du secteur ;
- proposer des actions et recommandations stratégiques et opérationnelles dont la mise en œuvre permettra de prévenir et d'atténuer les risques d'intégrité et autres pratiques contraires à l'éthique tant au niveau national, départemental que communal dans le secteur ;
- proposer un outil d'appréciation et d'évaluation des risques d'intégrité à différents niveaux dans le secteur, y compris un dispositif d'alerte précoce sur les risques de corruption ;
- proposer un dispositif participatif de suivi de la mise en application des principales recommandations qui découleront de l'étude, y compris des ambassadeurs de l'intégrité de l'eau ou encore des champions de l'intégrité de l'eau et définir leur rôle respectif pour l'opérationnalisation de ce dispositif.

II. CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE

2.1 Cadre conceptuel de l'étude

Pour les besoins de la présente étude, il a été nécessaire de fournir quelques clarifications conceptuelles, afin de faciliter la compréhension des termes et expressions clés utilisés tout au long de l'étude et du document.

La cartographie des risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité : Le terme "*cartographie des risques*" appliqué au secteur de l'eau et de l'assainissement peut être défini comme l'approche systémique et holistique d'identification des possibilités de corruption, ou d'atteinte à l'intégrité dans le processus de prise de décision, d'exécution des actions, d'interactions entre les différentes parties prenantes dans le processus de fourniture des services d'eau et d'assainissement au niveau urbain, rural, dans les zones de haute ou basse pression d'eau.

Dans cette perspective, l'étude a passé en revue la gouvernance du secteur de l'eau et assainissement à travers l'ensemble du processus depuis la planification, le financement, la réalisation, la production, la distribution, le contrôle, et la gestion de la ressource eau au Bénin.

Dans la présente étude, le terme "**risques d'atteinte à l'intégrité**" renvoie à l'ensemble des pratiques susceptibles de causer une entorse au bon fonctionnement des différents segments de la gouvernance de l'eau en vue d'un accès efficace, rapide et équitable des services de l'eau et assainissement.

La gouvernance du secteur de l'eau peut être décrite comme étant un éventail des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en place pour développer et gérer les ressources en eau et la prestation des services d'eau, aux différents niveaux de la société. La bonne gouvernance du secteur de l'eau signifie donc une meilleure qualité de leadership et l'existence de fortes institutions et de parties prenantes capables d'appliquer la législation, d'exécuter les politiques et de gérer les ressources eau avec efficacité, transparence et équité.

En 2008, le rapport Mondial sur la Corruption de Transparency International (GCR 2008) dans le secteur de l'eau a montré que la gouvernance dans ce domaine est gravement minée par des pratiques de corruption. **Le terme « corruption »** dans la présente étude peut être défini sous l'angle socio-anthropologique, comme renvoyant à « l'ensemble des pratiques d'usage abusif d'une charge publique (illégalles et/ou illégitimes, du point de vue des normes ou du point de vue des usagers) procurant des avantages privés indus. Oscillant entre la dimension de l'échange et celle de l'extorsion, ces pratiques occasionnent des processus de redistribution informelle des ressources publiques et des formes de pouvoir et d'autorité, mais engendrent également des mécanismes d'inégalité et d'exclusion dans l'accès à ces ressources (Blundo & Olivier de Sardan, 2007).

Selon cette première étude d'envergure mondiale, la notion de corruption dans le secteur de l'eau peut ainsi être décrite comme les formes de déviations qui ont des conséquences tels le montre le rapport mondial 2008 que "près de 1,2 milliards d'êtres humains ne disposent pas d'un accès fiable à l'eau et plus de 2,6 milliards d'individus vivent sans installation d'assainissement"⁵. De manière générale, souligne l'étude de *Transparency International*, la surexploitation et la contamination de l'eau, qui sont alimentées par la corruption, ont entraîné

⁵Transparency International, Prise de position N3 : Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance de l'eau, 2008

la raréfaction des approvisionnements en eau, l'explosion de la demande et de la concurrence pour l'accès à cette ressource vitale. Avec moins d'eau disponible, les risques de corruption se sont accrus dans l'ensemble du secteur eau et assainissement.

Le rapport du PNUD (2011) sur la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau présente une **typologie de corruption dans le secteur de l'eau**. Les différents types de corruption sont entre autres :

- Les détournements de fonds de l'aide étrangère du gouvernement et des actifs ;
- La collusion (pots-de-vin ou trucage des offres) et extorsion dans les processus d'achats pour les travaux de constructions et d'entretiens des ouvrages ;
- La collusion lors du contrôle de qualité de la construction et réhabilitation des infrastructures hydrauliques ;
- La mainmise sur les contrats rentables et renégociations injustifiées
- La corruption d'agents publics pour se soustraire des paiements des droits sur l'eau ou autoriser les raccordements frauduleux,
- La mauvaise gestion politique des services municipaux sur leurs prérogatives dans le secteur de l'eau, ou pour obtenir des voix avec les tarifs peu élevés,
- Le népotisme et pots de vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs
- L'attribution par les fonctionnaires de permis aux fournisseurs informels de l'eau,
- L'emprise des élites au niveau central/ ou local des services d'approvisionnement en eau et des comités de gestion de l'eau.

Dans le secteur de l'eau, à travers les différents processus (sa mobilisation, distribution, préservation, etc.) la corruption affecte négativement l'environnement, augmente le prix des denrées alimentaires, et entrave l'atteinte par la communauté de développement des Objectifs de Développement Durable adoptés par des Nations Unies en 2015. Le Rapport Mondial sur l'Intégrité de l'Eau publié par WIN corrobore les constats des différents rapports cités plus haut et déclare que sans intégrité, la Communauté internationale ne saurait atteindre les ODDs⁶

L'intégrité dans le secteur de l'eau, un concept introduit par Transparency International, fait appel à mise en place d'une approche dont le but final est de prévenir et de réduire la corruption dans le secteur de l'eau. Cette approche spécifique a occasionné la création du Réseau WIN⁷. Ce concept repose sur trois principes ; la transparence, la redevabilité et la participation. En effet selon WIN, « l'intégrité de l'eau » se réfère à la prise de décision de manière honnête, transparence, responsables et inclusive par les acteurs du secteur de l'eau en vue d'atteindre l'équité et la durabilité dans la gestion de la ressources eau dans une localité, un pays, une région⁸ »

⁶ WIN : Water Integrity Global Outlook (WIGO), 2016

⁷Le Réseau pour l'intégrité dans le secteur de l'eau (WIN) a été mis en place pour soutenir les activités anti- corruption dans le secteur de l'eau à travers le monde en formant des coalitions qui puissent entreprendre des actions que les individus ou les associations seuls, ne peuvent entreprendre.

⁸Consulté le 04 mars 2017 à 15h <http://www.waterintegritynetwork.net/water-integrity/quest-ce-que-lintegrite-de-leau/?lang=fr>

2.2 Hypothèses de recherche

Au regard des enjeux globaux et locaux, plusieurs hypothèses de recherche se dégagent de cette étude sur la cartographie des risques. Entre autres hypothèses majeures à vérifier, on peut retenir :

- **L'exposition des usagers de l'eau à la corruption** ou aux pratiques d'atteinte à l'intégrité est différenciée selon les zones de forte pression d'eau. La perception de l'état des pratiques d'atteinte à l'intégrité est plus prononcée dans les zones de faible disponibilité d'eau souterraine.
- **Les impacts socio-économiques de la corruption** sur les usagers sont fonction du genre ; sociologiquement les tâches liées aux différentes phases de l'acquisition de l'eau pour les ménages (branchements l'approvisionnement de l'eau, paiements des factures, etc.) sont repartis dans les ménages. Les couts de la corruption pour les populations pauvres peuvent être différents de ceux des populations à forts revenus.
- **Les modes de gestion par les opérateurs publics ou opérateurs privés** ont une influence en termes de risques de corruption dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement. En effet, les relations entre les consommateurs, les usagers, les communes, et les opérateurs privés, les responsables des communes ainsi que les partenaires financiers peuvent décupler les risques de corruption. Les acteurs informels sont les plus importants à fournir les services d'eau dans l'ensemble du pays.

2.3 Approche méthodologique

Les principales activités menées pendant cette étude peuvent être regroupées en trois phases.

2.3.1. Phase préliminaire

L'étude a démarré par un atelier de cadrage méthodologique qui a eu lieu à Cotonou le 1^{er} mars 2017 sous la présidence effective du Secrétaire Général du Ministère en charge de l'eau, président du comité de pilotage. Il a été un cadre de rencontre et d'échanges entre l'équipe de consultants, les membres du comité de pilotage et divers groupes d'acteurs. Cette rencontre a permis : (i) de présenter l'équipe de recherche et la méthodologie de mise en œuvre de l'étude ; (ii) d'assurer une meilleure compréhension et une appropriation des objectifs et enjeux de l'étude par les différentes parties prenantes ; (iii) d'Informer les différentes parties prenantes sur leurs rôles et missions lors de la phase de mise en œuvre ; (iv) de restituer les produits des travaux préparatoires de la mission ; et (v) de recueillir les observations et recommandations des participants sur les produits présentés afin d'harmoniser la ligne directrice de la mission.

A l'issue de l'atelier de cadrage, les participants ont fait des suggestions et recommandations. La prise en compte de ces suggestions a conduit entre autres à la limitation de l'étude au secteur de l'eau potable et de l'assainissement de base. Le secteur agricole a été étudié comme une étude de cas, en valorisant les résultats de l'étude sur l'observance de l'intégrité dans quelques processus GIRE dans le bassin hydrographique de l'Ouémé. L'amélioration de l'échantillon à travers la prise en compte du genre aussi bien dans les milieux ruraux, périurbains et semi-urbains est aussi un des changements intervenus à l'issue de l'atelier de cadrage méthodologique.

2.3.2. Phase de mise en œuvre

2.3.2.1. Techniques et outils d'échantillonnage et de collecte des données

Compte tenu de la nature très complexe et multi-scalaire de cette étude, il a été décidé d'adopter une méthodologie plurielle combinant aussi bien des données primaires que secondaires, des échantillons raisonnés comme aléatoires, des enquêtes par questionnaires comme par guide d'entretien, d'utiliser des données quantitatives comme qualitative et d'avoir recours à plusieurs techniques et outils (documentation, études de cas, focus group, ateliers multi-acteurs, entretien structuré, entretien informel,).

Enquêtes individuelles

Un échantillonnage raisonné multi-strate, à quatre niveaux a été adopté (Tableau 1). Le 1er niveau est celui des départements. Les 12 départements que compte le Bénin ont été répartis en 2 groupes selon la disponibilité en eau souterraine :

- celui des départements situés en zone de socle rocheux imperméable, à faible disponibilité d'eau souterraine, où la saison sèche se traduit par des difficultés d'approvisionnement en eau potable. Ce groupe comprend 8 départements couvrant les parties septentrionales et médianes du Bénin, et ;
- celui des départements situés en zone de sous-sol sédimentaire à bonne disponibilité d'eau souterraine, qui comprend les 4 départements au Sud, et où est concentrée la majorité de la population béninoise.

Une supposition importante justifiant ce classement est l'observation que l'état de disponibilité de l'eau dans le sol influence l'ampleur de possibilités d'accès à l'eau potable. Sur la base de ce qui précède, six (06) communes (*Figure 1*) ont été choisies en tenant compte de la diversité des modes de gestion de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain et péri-urbain, d'une part, et rural, d'autre part.

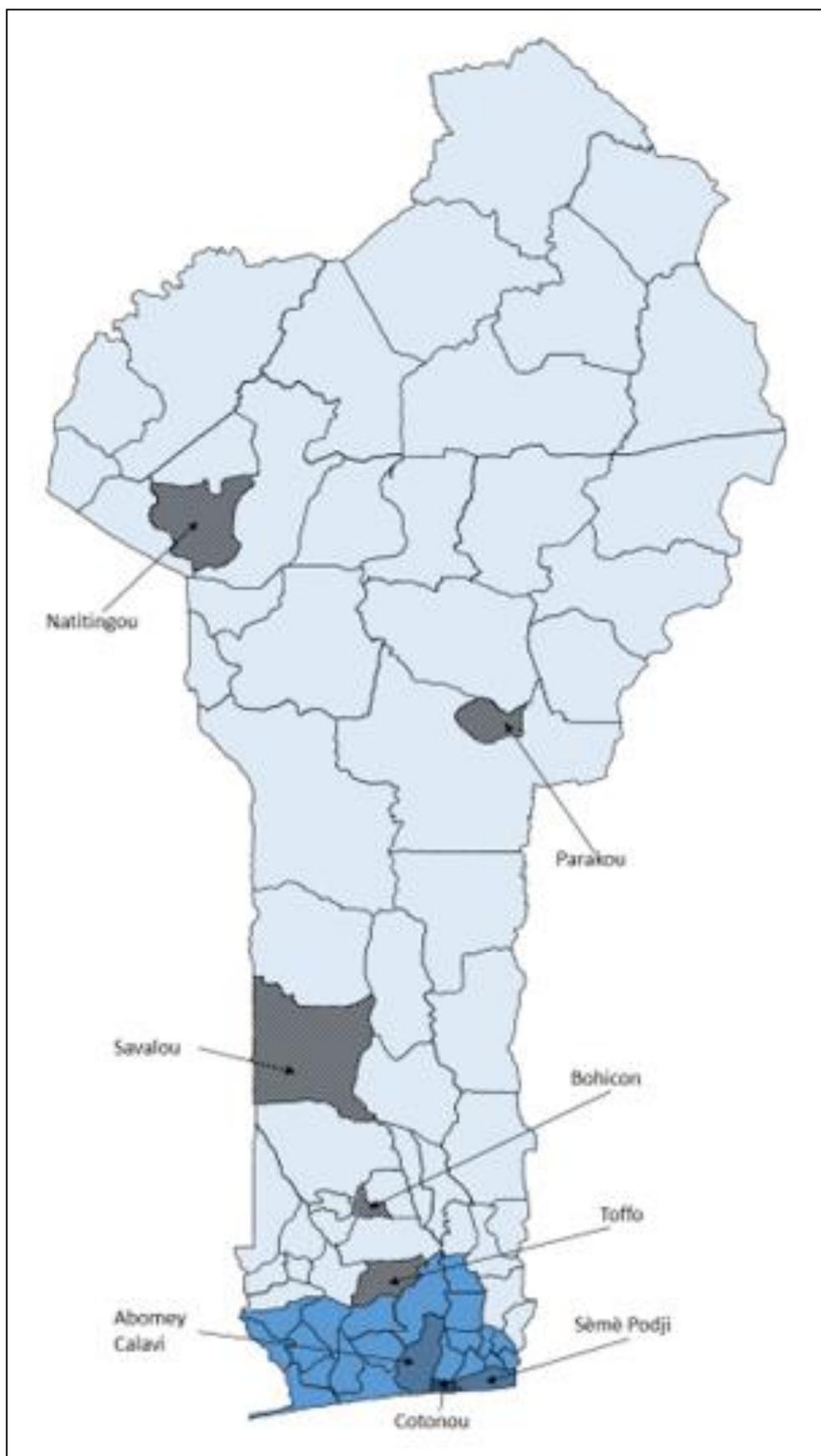


Figure 1: Localisation des communes échantillonnées

Tableau 1 : Echantillon de l'étude

N°/	Caractéristiques hydrogéologiques	Département	Département choisi	Communes choisies	Type de milieu		Nombre ménages échantillon selon genre										
					Urbain / périurbain	Rural	dirigés par femmes	dirigés par hommes	Total ménages								
1	Zone de socle, avec faible disponibilité en eau souterraine	Zou, Collines, Borgou, Alibori, Donga, Atacora, Plateau, Couffo	Zou (9 communes)	Bohicon	Ville de Bohicon		6	14	20								
						1 village AEV	3	12	15								
						1 village sans AEV	3	12	15								
2			Zone de socle, avec faible disponibilité en eau souterraine	Zou, Collines, Borgou, Alibori, Donga, Atacora, Plateau, Couffo	Collines (6 communes)	Savalou	Ville de Savalou		5	15	20						
								1 village AEV	3	12	15						
								1 village sans AEV	3	12	15						
3					Zone de socle, avec faible disponibilité en eau souterraine	Zou, Collines, Borgou, Alibori, Donga, Atacora, Plateau, Couffo	Borgou (6 communes)	Parakou	Ville de Parakou		6	14	20				
										1 village sans AEV	3	12	15				
										1 village sans AEV	3	12	15				
4							Zone de socle, avec faible disponibilité en eau souterraine	Zou, Collines, Borgou, Alibori, Donga, Atacora, Plateau, Couffo	Atacora (9 communes)	Natitingou	Ville de Natitingou		6	14	20		
												1 village AEV	3	12	15		
												1 village sans AEV	3	12	15		
5	Zone sédimentaire, avec disponibilité eau souterraine	Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé							Atlantique (8 communes)	Toffo		Toffo centre	4	11	15		
												1 village AEV	3	12	15		
												1 village sans AEV	3	12	15		
6			Zone sédimentaire, avec disponibilité eau souterraine	Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé					Littoral (1 commune)	Cotonou	Quartier périphérique Ouest de Cotonou		4	11	15		
											Ville de Cotonou		7	18	25		
7									Zone sédimentaire, avec disponibilité eau souterraine	Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé	Littoral (1 commune)	Cotonou	Quartier périphérique Est de Cotonou		6	11	15
8					Zone sédimentaire, avec disponibilité eau souterraine	Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé					Ouémé	Sèmè-Podji					
Totaux											5	7	11	74	228	302	

Des questionnaires d'enquête ont été administrés aux ménages familiaux pour : (i) l'approvisionnement en eau potable dans les villes (180 ménages vivant dans des localités urbaines et périurbaines desservies par adduction d'eau) ; l'approvisionnement en eau potable et service d'assainissement de base en milieu rural (122 ménages).

Les ménages à enquêter ont été choisis de façon aléatoire à partir de short lists de ménages cibles constitués avec l'assistance des leaders locaux. En dehors de Cotonou, le choix des ménages dans les localités a porté sur le groupe ethnique dominant de la commune, ce qui a permis d'assurer une représentation et une représentativité des ménages.

En milieu rural, ce sont les ménages exerçant des activités socio-économiques agricoles qui ont été pris en compte dans l'enquête. Au sein de chaque ménage, un questionnaire a été utilisé pour interviewer le chef de ménage (homme ou femme), ou l'un des membres responsables de l'approvisionnement en eau du ménage et de l'assainissement de base.

Une dizaine d'enquêteurs ont été mobilisés et formés pour la collecte de données sur le terrain en utilisant des smart phones. Quelques contrôleurs ou des représentants du PNE Bénin ont assisté les experts de l'étude dans les tâches de supervision des travaux de collecte de données. La formation des experts et des enquêteurs à l'utilisation du système AKVO a été suivie d'un pré-test pour finaliser les outils et la sélection des enquêteurs.

Les questionnaires et les guides d'entretien ont été formatés pour être utilisés avec des smart phones dans le cadre de la mise en œuvre de l'assistance technique de AKVO à la réalisation de la présente étude. Un plan de tabulation a été généré pour permettre l'exploitation et l'analyse des données, ainsi que la rédaction des rapports.

Focus group

Des guides d'entretiens ont été élaborés et ont permis d'animer : (i) des focus groups notamment au niveau des communes sur les autres thématiques de gestion de l'eau dans les localités rurales ; et (ii) des entretiens semi structurés avec des personnes ressources ou responsables des administrations locales ou communales. Au total 4 focus group et 10 entretiens avec des personnes ressources ont été conduits.

Etudes de cas

Outre la collecte des expériences vécues par les personnes interviewées, certaines situations existantes et pertinentes pour la présente étude, ont fait objet d'études de cas par les experts. Les études de cas retenues sont présentées dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Ciblages études de cas

Etude de cas	Justification et thématiques d'atteinte à l'intégrité dans la délivrance de services de l'eau
Pratiques rétorsives de conservation du monopole d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain et périurbain : étude de cas de la ville de Bohicon, commune de Bohicon	<p>La mairie de Bohicon, avec le soutien d'un projet BAD géré par la DGEau a entrepris l'établissement dans un quartier nouvellement loti, d'un réseau de distribution d'eau potable au niveau collectif borne fontaine (BF) et particulier (domicile). Elle a décidé de mettre en œuvre une stratégie d'alimentation en eau potable des ménages de ce nouveau quartier en confiant la délégation de services à une entreprise privée dans une perspective de diversification de fournisseurs d'eau.</p> <p>Cette initiative d'extension d'eau dans ce quartier est bloquée depuis plus de 5 ans par le non aboutissement des négociations contractuelles entre les 3 parties prenantes : Mairie – SONEB – Délégué</p> <p>Comme thématiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en route d'un partenariat public privé sur un projet d'eau • Exercice maîtrise d'ouvrage communale et Politique d'alimentation d'eau en milieu urbaine et périurbaine • Réglementation des prix d'eau aux consommateurs et intermédiaires SONEB • Pratiques fiscales inégalitaires de la mairie sur les fournisseurs d'eau
Rôles des groupes d'influence dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural : cas de la commune de Toffo	<p>La stratégie nationale de gestion des services d'approvisionnement en eau potable en milieu rural est basée sur la promotion de la maîtrise d'ouvrage communale des infrastructures hydrauliques et la gestion professionnalisée du service de fourniture d'eau potable aux populations.</p> <p>Dans la commune de Toffo, la gestion communautaire des AEV cohabite avec divers modes de gestion plus conformes aux normes nationales en vigueur. Cette situation de distorsion des capacités d'exercice des prérogatives communales met en jeu :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La diversité des modes de gestion des ressources en eau • Les risques d'affaiblissement de l'autorité politico-administrative locale et d'insécurité pour l'approvisionnement durable en eau potable • Les approches de prise en charge des groupes d'influence socio-politiques dans les stratégies locales de gestion de l'eau potable ; • Le déficit de la faible régulation des politiques et stratégies ; • Le détournement des ressources publiques de l'eau
Délégation de la maîtrise d'ouvrage communale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural : cas de la commune de Sinendé	<p>La stratégie nationale de gestion des services d'approvisionnement en eau potable en milieu rural est basée sur la promotion de la maîtrise d'ouvrage communale des infrastructures hydrauliques et la gestion professionnalisée du service de fourniture d'eau potable aux populations.</p> <p>La plupart des AEV de la commune de Sinendé sont réalisées et gérées par une structure du clergé catholique avec les communautés bénéficiaires. Dans ce contexte, les AEV réalisées par la commune sont actuellement sous la gérance de la structure socio-confessionnelle. Les directives nationales de maîtrise d'ouvrage communale de l'approvisionnement en eau</p>

Etude de cas	Justification et thématiques d'atteinte à l'intégrité dans la délivrance de services de l'eau
	<p>potable en milieu rural ne sont pas appliquées. Cette situation de distorsion des capacités d'exercice des prérogatives communales met en jeu :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les risques d'affaiblissement de l'autorité politico-administrative locale • De la gestion publique à la gestion confessionnelle des ressources en eau : que retenir ? • Les approches de prise en charge des groupes d'influence socio-politiques dans les stratégies locales de gestion de l'eau potable ; • Le déficit de la faible régulation des politiques et stratégies ; • Le détournement des ressources publiques de l'eau
<p>Entre inégalités d'accès aux ressources en eau pour l'agriculture et gestion inclusive du barrage de l'Okpara</p>	<p>Le barrage de l'Okpara, situé sur le territoire de la commune de Tchaourou est exploité en priorité par la SONEB pour l'approvisionnement en eau potable de la ville de Parakou. L'eau et les terres attenantes sont exploitées pour l'élevage, le maraîchage et la pêche. Un organe multi-acteur de cogestion du barrage est en place. Actuellement un projet de renforcement / intensification de l'exploitation de l'eau par la SONEB pour l'approvisionnement de Parakou est en démarrage.</p> <p>Cette étude de cas, porte sur les thématiques ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'intégrité des règles de partage de l'eau pour les différents usages ; • La participation des parties prenantes : communes de Parakou, Tchaourou, Groupes d'usagers et localités rurales • La gestion d'une ressource en eau à l'échelle intercommunale

Les études de cas retenues ont été présentées selon la grille de lecture suivante, résumée en sept points :

- Circonscrire le cas (à partir des thématiques à aborder)
- Où : Environnement politique, socio-économique, institutionnel et agro écologique de déroulement du cas
- Pour quoi : Nature du service ou de la technologie provenant du cas
- Pourquoi : Utilité du service ou de la technologie transparaissant dans le cas
- Avec qui ? : Les acteurs : groupes cibles, clients, jeux d'acteurs dans le cas présenté
- Avec quoi ? Moyens humains, matériels, et techniques, gestion des moyens du cas
- Comment : Arrangements institutionnel et organisationnel

C'est à partir de cette présentation exhaustive des études de cas que les points critiques relatifs aux pratiques corruptrices et aux risques liés à l'intégrité ont été mis en lumière.

Atelier multi-acteurs d'évaluation annotée

Deux ateliers d'Evaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau (EAIE) ont été organisés, le premier, à Parakou, avec des acteurs locaux et régionaux, le second, à Cotonou, avec des acteurs au niveau national. Ces ateliers ont été basés sur un dialogue constructif entre les représentants des acteurs invités et ayant une expertise reconnue dans le sous-secteur de l'eau et de l'assainissement et dans le domaine de la lutte contre la corruption. Trois piliers (transparence, redevabilité et participation) de l'intégrité ont été analysés. L'évaluation s'est penchée sur cinq principaux domaines à risque que sont :

- la politique publique et la législation (PL) ;
- la régulation (R) ;
- les projets et programmes d'investissement (PPI) ;
- les prestations de service (PS) ;
- les mesures anti- corruption (MAC), c'est-à-dire les mesures spécifiques internes et externes prises par les organisations et les gouvernements pour limiter les risques de corruption ainsi que veiller, si possible, à l'application des sanctions.

Dans la conduite de l'évaluation, il est demandé aux participants organisés en groupes de donner une note pour chacune des trois dimensions (transparence, redevabilité, participation) de chaque aspect évalué (politique publique et législation, régulation et réglementation, projets et programmes d'investissement, prestation de services, et mesures anti-corruption) du sous-secteur ciblé. L'échelle d'annotation fournit trois niveaux de référence (1, 2 et 3), mais les notes 1,5 ou 2,5 peuvent être également attribuées. Cette évaluation est dans un premier temps anonyme et individuelle. Une mise en commun est ensuite faite pour dégager l'évaluation du groupe.

Au total pour les deux ateliers, 92 participants ont pris part à l'évaluation annotée (Tableau 3). Ces participants ont été désignés par leur institution ou par leur organisation socio-professionnelle.

Tableau 3 : Type et effectifs d'acteurs ayant pris part aux AEIE de Cotonou et de Parakou

Acteurs représentés	Parakou			Cotonou			Totaux		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Administrations / services publics de l'eau	7		7	8	2	10	15	2	17

Administrations/ services publics Assainissements	1		1	3	1	4	4	1	5
Administrations/ services publics Agriculture	1		1	1		1	2		2
Partenaires Techniques et Financiers (PTF)				4	1	5	4	1	5
Projets et Programmes	2		2				2		2
Communes	5		5	3	3	6	8	3	11
Exploitants privés	2		2	1		1	3		3
Associations d'usagers / Structures communautaires de gestion	5	2	7	2		2	7	2	9
Organisations sociétés civiles	10		10	8	4	12	18	4	22
Formation – Recherche	1		1				1		1
Autres	6	1	2	8		8			
Totaux	40	3	43	38	11	49	78	14	92

2.3.2.2. Acteurs impliqués dans l'étude

La présente étude est articulée principalement autour de trois volets : l'eau potable et l'assainissement, et dans une moindre mesure axées sur l'eau pour l'irrigation et l'agriculture. Pour chacun des volets, les données ont été collectées au niveau de huit types d'acteurs que sont : (i) acteurs publics, (ii) opérateurs publics, (iii) opérateurs privés, (iv) organismes GIRE ou de bassin, (v) partenaires techniques et financiers (PTF), (vi) collectivités territoriales décentralisées, (vii) organisations de la société civile (OSC) ou organisations non gouvernementales (ONG), (viii) consommateurs ou usagers (annexe 1).

Au total la combinaison de diverses techniques et des outils (enquêtes individuelles, focus group, entretiens avec des personnes ressources, étude de cas a permis d'impliquer 467 personnes dans cette étude (

Tableau 4).

Tableau 4 : Techniques de collectes données, d'échantillonnage et nombre d'acteurs impliqués dans cette étude

Techniques de collecte de données	Outils	Type de données	Nombre	Taille de l'échantillon
Enquête individuelle	Questionnaire	Données quantitative	302	302
Entretien avec informateurs clés ou personnes ressources	Guide d'entretien	Qualitative	10	10
Focus group	Guide d'entretien	Qualitative	4	28
Atelier multi-acteurs	EAIE	Qualitative Quantitative	2	92
Etudes de cas	Grounded theory	Qualitative	4	25
Total				467

2.3.3. Phase de Rapportage

Les informations recueillies ont été synthétisées et analysées. Le présent rapport fait le point des différents rapports d'étapes et de processus. Il est complété par différents autres rapports :

- Rapport de l'atelier de cadrage méthodologique
- Rapport des ateliers d'Évaluation annotée de l'Intégrité dans le secteur de l'Eau, tenus à Parakou et à Cotonou

2.4 Limites de l'étude

La cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin, requiert un échantillon important. Mais dans ce travail, cette exigence statistique qui nécessite plus de moyens et de temps, n'a pas été respectée au profit d'une méthodologie plurielle qui associe aussi bien les approches quantitatives que qualitatives. Aussi, ce travail pourrait-il contenir des imperfections liées aux conditions de collecte des données et de déroulement de la recherche sur le terrain. Ainsi donc, plus des 302 entretiens individuels ont été réalisés, 28 personnes touchées dans les focus group et 92 personnes dans les ateliers EAIE. Des situations spécifiques ont été analysées à travers les études de cas et des observations directes sur le terrain. Cette batterie de moyens et d'outils a permis de réduire les biais liés à la faiblesse de l'échantillon de base. Elle a permis d'avoir des regards croisés de plusieurs acteurs du domaine de l'eau. Les outils qualitatifs ont été utilisés dans cette étude pour compléter et affiner les informations dégagées à travers les enquêtes quantitatives de base.

En dehors des biais liés à la taille de l'échantillon, la qualité de l'échantillon a parfois été en deçà des prévisions. Les ateliers EAIE ont réuni des experts de différents domaines et de différentes catégories socioprofessionnelles. Dans l'ensemble seuls quelques premiers responsables ont pris part aux ateliers et aux enquêtes. Ils se sont fait représenter par leurs collaborateurs.

Les investigations sur le terrain ont duré environ un mois. Ce délai relativement court a été plus ou moins corrigé par le fait que l'équipe de consultants possède une longue expérience du terrain étudié. Depuis plus d'une décennie, les deux consultants nationaux ont conduit pour le compte de plusieurs institutions des études sur la ressource eau et sa gestion. Ils ont pu capitaliser dans la durée beaucoup d'informations, ce qui a permis de valoriser le peu de temps passé sur le terrain.

Par ailleurs, la communication avec les enquêtés a parfois transité par la traduction des langues parlées par les enquêtés, ce qui constitue une source de biais. Pendant les différents ateliers, il n'a pas toujours été aisé d'expliquer ou de traduire les thèmes techniques contenus dans les textes de lois.

Enfin comme précisé plus haut, le secteur de l'eau au Bénin est actuellement en très grandes mutations et les risques que pourraient comporter les changements en cours ne sont pas pris en compte dans la présente étude.

III. PROFIL DU BENIN

Situé en Afrique occidentale, entre le Nigeria, le Niger, le Burkina Faso, et le Togo, la république du Bénin, en 2013, comptait 10 008 749 habitants, dont 4 460 503 (44,6%) vivant en milieu urbain et 5 548 246 (55,4%) en milieu rural (INSAE, RGPH 4, 2013). La majorité de la population béninoise est donc rurale.

Sur le plan économique, le Bénin fait partie du groupe des pays les moins avancés, avec un PIB par habitant de 814,36 USD courants en 2016, et représente ainsi un peu moins de 10% du PIB de l'UEMOA. Le Bénin est classé 155ème sur 189 économies dans le rapport Doing Business 2017, contre 151ème sur 189 en 2015, malgré un score assez élevé en matière de facilité de création d'entreprises (57ème), ou d'obtention d'un permis de construire (74ème). Il réalise ses plus mauvais scores en termes de raccordement à l'électricité (174ème), et de paiement des taxes et impôts (173ème). Selon les estimations de la Banque mondiale (2014), le PIB réel a augmenté de 5,4 % en 2012 et 5,6 % en 2013. Cette croissance économique essentiellement portée par l'investissement public est restée forte en 2014 à 5,5%, mais, elle n'est pas tout à fait inclusive. Entre 2011-2015, alors que le Bénin a connu une croissance économique moyenne de 5,2%, la proportion d'individus vivant sous le seuil de pauvreté s'est accrue, passant de 36,2 % en 2011 à 40% en 2015. En effet, selon les estimations du PNUD (2015) sur l'indice de développement humain (IDH), le Bénin occupe la 166ème place sur 188 pays. L'espérance de vie est de 59 ans et le taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus) est de 42,4% (PNUD, 2012).

Pourtant le Bénin bénéficie de divers appuis extérieurs. Selon les statistiques publiées par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE en 2015, les principaux bailleurs de fonds bilatéraux du Bénin en termes d'APD sont l'Allemagne (77,7 M USD), les Pays-Bas (42,6 MUSD), la France (36,5 M USD), la Belgique (21,1 MUSD) et la Suisse (19,6 MUSD). Toutefois, l'aide des Etats-Unis d'Amérique n'est pas du reste. Le Bénin a bénéficié en 2006, d'un premier Compact du Millenium Challenge Account (MCA) des Etats-Unis, arrivé à son terme en 2011. Il bénéficie d'un deuxième Compact à partir de septembre 2015, pour un montant de 375 MUSD (avec 28 MUSD de contribution locale), et concentré sur la production et l'accès à l'énergie. Quant à la coopération multilatérale, le Bénin bénéficie des appuis du FMI, de la Banque Mondiale, du FIDA ; du PNUD ; de la BAD, de la BOAD, etc. Par exemple, un accord triennal pour le Bénin d'une valeur de 151 MUSD (90 % du quota) a été approuvé par le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) le 7 avril 2017. Cet accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit (FEC) a pour objectif de s'attaquer aux besoins prolongés de financement de la balance des paiements du Bénin, ainsi que de réduire les obstacles à une croissance inclusive et à la réduction de la pauvreté en créant un espace budgétaire pour l'investissement dans les infrastructures et les dépenses sociales prioritaires.

Quant aux indicateurs de la gouvernance, la situation n'est pas assez reluisante. Il est classé 18ème sur 52 en 2014 selon l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine. Et selon le classement de Transparency International, il est classé 95ème sur 176 pays, en 2016.

De façon spécifique à l'accès à l'eau potable, le recensement général de la population et de l'habitation (RGPH 4) réalisé en 2013 par l'INSAE donne également des informations pour l'ensemble de la population. Le Tableau 5 renseigne sur quelques indicateurs clés.

Tableau 5 : Quelques indicateurs socio-économiques de contexte du Bénin

Indicateurs	Valeurs
PIB (en 2016, en milliards USD)	9,062
PIB/capita (en 2016, en USD/habitant)	814,36
RNB par habitant, méthode Atlas (USD courants, 2016)	820
IDH 2015 (166 ^{ème} /188)	0,485
Indice de perception de la corruption 2016 (Classement TI)	
<i>Rang (sur 176 pays)</i>	95 ^{ème}
<i>Note (0 moins corrompu à 100 plus corrompu)</i>	36
Indice Mo Ibrahim de Gouvernance en Afrique, 2014 (sur 52 états africains)	18 ^{ème}
Bribery incidence (% of firms experiencing at least one bribe payment request)	14,5
Démographie	
<i>Population totale (estimée en 2016, en millions habitants, RGPH 4, 2013)</i>	10,654
<i>Pourcentage population urbaine du Bénin (2013)</i>	44,6%
<i>Pourcentage population rurale du Bénin (2013)</i>	55,4%
<i>Nombre total de ménages au Bénin (2013)</i>	1 803 123
<i>Pourcentage de ménages à chef femme au Bénin (2013)</i>	24,1%
<i>Nombre ménages ruraux (2013)</i>	651 067
<i>Pourcentage de femmes chefs de ménages agricoles (2013)</i>	14,1%
<i>Taille moyenne des ménages (2013)</i>	5,55
<i>Taille moyenne des ménages urbains (2013)</i>	5,01
<i>Taille moyenne des ménages ruraux (2013)</i>	6,08
Ressources renouvelables d'eau douce intérieures, total (milliards de mètres cubes, 2014)	10,3
Retraits annuels totaux d'eau douce, (2014, % des ressources internes)	1,3%
Retraits annuels totaux d'eau douce, (2014, milliards de mètres cubes)	0,13
Retraits annuels d'eau douce pour l'industrie (2014, % des retraits totaux d'eau douce)	23,08%
Retraits annuels d'eau douce pour usage domestique (2014, % des retraits totaux d'eau douce)	31,54%
Retraits annuels d'eau douce pour l'agriculture (2014, % des retraits totaux d'eau douce)	45,38
Hydraulique, nombre ménages utilisant (2013) :	
Eau courante SONEB à la maison	11,0%
Eau SONEB ailleurs	17,5%
Borne fontaine ou robinet public	7,0%
Pompe villageoise / FPM	22,5%
Citerne	5,2%
Puits protégé ou busé public	5,2%
Puits protégé ou busé privé	7,4%
Puits non protégé	15,0%
Rivière / marigot / mare	7,3%
Autres	0,6%
Assainissement, nombre ménages utilisant (2013) :	
<i>Latrines à fosse ventilée</i>	16,2%

Indicateurs	Valeurs
<i>Latrines à fosse non ventilée</i>	17,5%
<i>Toilette à chasse</i>	6,6%
<i>Latrines suspendues / ou sur pilotis</i>	1,4%
<i>Pas de toilette ou dans la nature</i>	56,3%
<i>Autres</i>	0,6%
Taux d'accès des ménages à ouvrage d'évacuation des excréta (2012)	46%
People practicing open defecation (% of population, en 2015)	55,2
People practicing open defecation, urban (% of urban population, en 2015)	28,1
People practicing open defecation, rural (% of rural population, en 2015)	76,4
People using basic sanitation services (% of population, en 2015)	13,9
Installations d'assainissement améliorées (% de la population y ayant accès, en 2015)	19,7
Installation d'assainissement améliorées, en milieu urbain (% de la population urbaine y ayant accès, en 2015)	35,6
Installations d'assainissement améliorées, en milieu rural (% de la population rurale y ayant accès, en 2015)	7,3

Ces statistiques expriment les grands défis à relever par le Bénin pour assurer un accès universel à l'eau potable comme l'ambitionne la communauté internationale au travers des objectifs de développement durable (ODD). Par exemple en milieu urbain, 28,5% de la population ont accès à l'eau de la SONEB en 2013, dont 11% disposant d'un branchement à domicile. Selon le rapport d'activités de la SONEB de 2013, la société comptait 197 020 abonnés, toutes catégories confondues. La faible couverture du réseau de la SONEB explique la mise en place de forages publics dans certains quartiers urbains ou péri-urbains. 22,5% de la population rurale ont accès à l'eau potable par le biais d'adductions d'eau villageoises et de forages équipés de pompe à motricité humaine (FPM).

IV. RISQUES D'ATTEINTE A L'INTEGRITE ET PRATIQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT AU BENIN

4.1 Pratiques de corruption dans le secteur de l'eau

4.1.1 Interactions entre les usagers et les fournisseurs d'eau potable

Au cours des 12 mois ayant précédé l'enquête, c'est-à-dire en 2016, sur l'ensemble des ménages enquêtés, très peu soit environ 1 ménage sur 5 (18%**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) ont eu d'interaction avec les personnels des services d'eau. On note un clivage net selon le milieu de résidence, soit 25% en milieu urbain / périurbain contre 11% en milieu rural. L'analyse de la fréquence des interactions, pour l'ensemble des ménages enquêtés, montre que pour environ un ménage sur dix, il n'y a pas eu plus de 2 interactions, et que la même proportion de ménages a eu plus de 5 interactions avec les personnels des fournisseurs d'eau potable pendant 1 an. La situation est indépendante du milieu de résidence des ménages.

L'évaluation de l'intensité des interactions selon les classes de revenus des ménages montre que les interactions des ménages avec les personnels des fournisseurs d'eau augmentent avec l'indice de richesse.

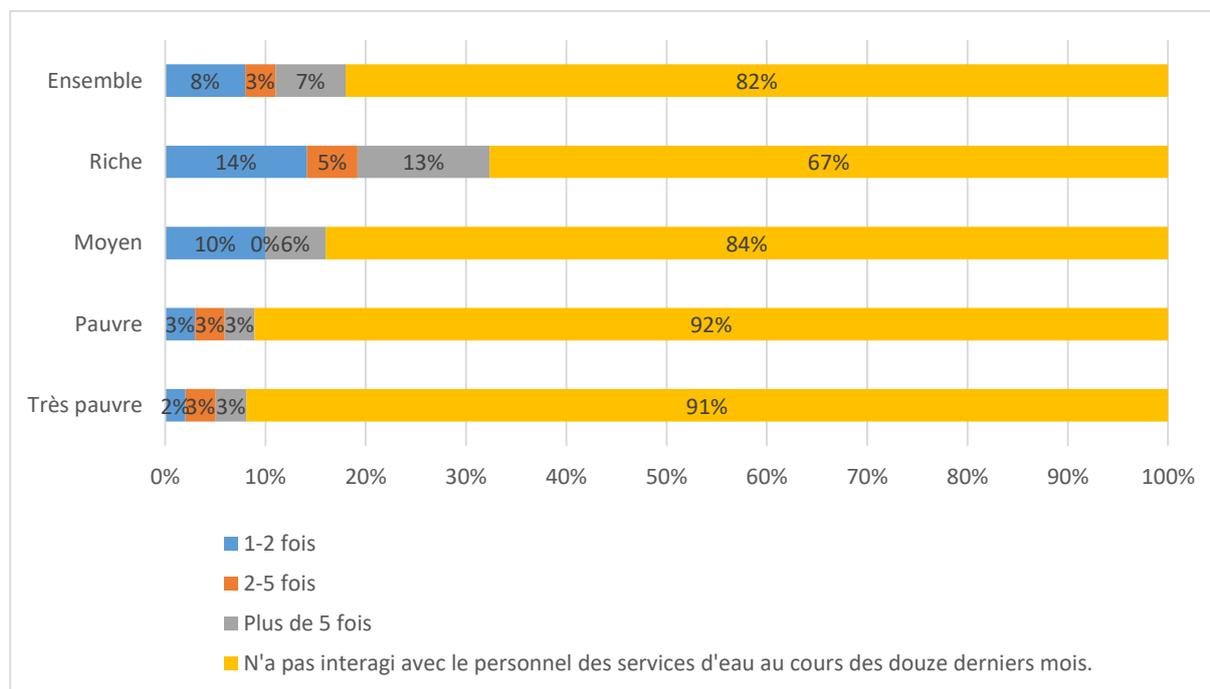


Figure 2 : Fréquences des interactions entre les ménages, selon leurs indices de richesse, et les fournisseurs d'eau

Ainsi peut-on observer sur la Figure 2, que parmi la catégorie des très pauvres, moins d'un ménage sur 10 (8%) ont d'interactions avec les personnels des fournisseurs d'eau. Une proportion semblable (9%) est estimée parmi les pauvres. Dans la catégorie des ménages à

revenus moyens, la proportion est de 16%. Parmi les ménages « riches », ils sont 32% à avoir eu d'interactions avec les fournisseurs d'eau.

Il apparaît ainsi une propension que la fréquence et l'intensité des interactions dépendent de la classe socio-économique du ménage.

Les buts des interactions entre les ménages et les fournisseurs d'eau sont multiples. Classés par ordre décroissant de fréquence, ces buts sont (cf Figure 3), pour l'ensemble des ménages enquêtés : « payer la facture » (29%) ; « obtenir de réparations ou résoudre des problèmes de service d'eau » (23%) ; « demande d'un nouveau branchement » (10%), de même que pour « réclamer de réparation de point d'eau ». L'interaction pour « corriger la facture » est moins fréquente (5%). Cette classification des buts des interactions est semblable quel que soit le milieu de résidence des ménages.

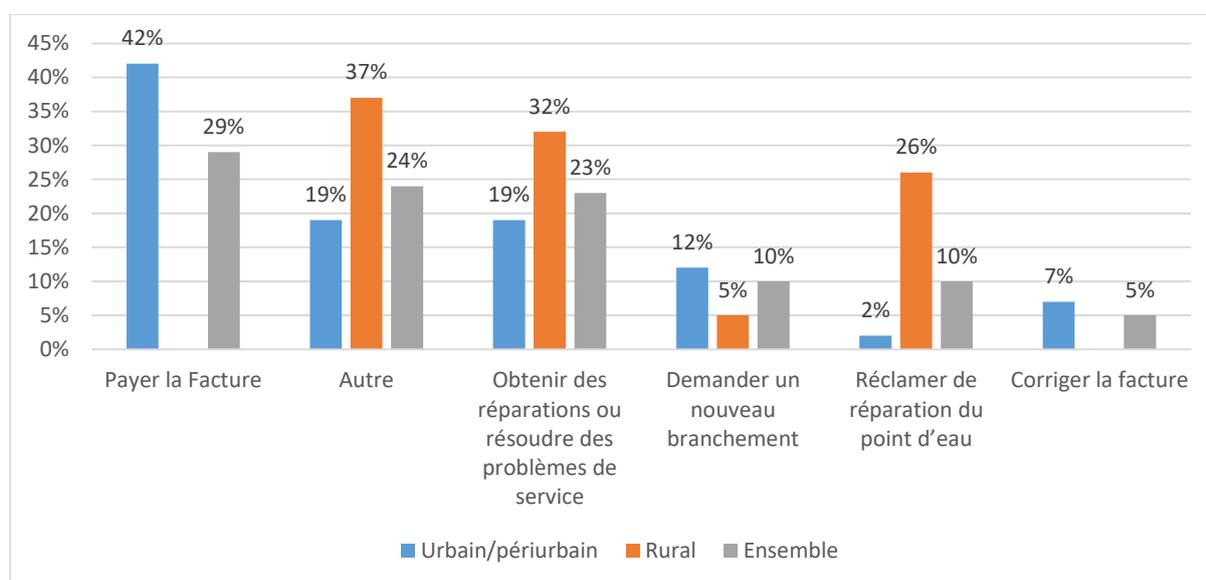


Figure 3: Principaux buts des interactions entre les ménages et les fournisseurs d'eau

L'analyse du niveau de satisfaction des ménages par rapport aux buts de leurs interactions avec les personnels des fournisseurs, indique que dans l'ensemble (cf on et 28% de non satisfaction.

Tableau 6), il y a satisfaction (52%), 20% de faible satisfaction et 28% de non satisfaction.

Tableau 6 : Satisfaction des résultats des interactions pour les ménages, différenciés selon le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage

	Milieu de résidence		Sexe CM		Ensemble
	Urbain / périurbain	Rural	Masculin	Féminin	
Satisfaisant	50%	56%	59%	40%	52%
Peu satisfaisant	16%	31%	15%	30%	20%
Pas satisfaisant	34%	13%	26%	30%	28%

Source : Données d'enquête, avril 2017

L'analyse des niveaux de satisfaction des ménages tenant compte de leur milieu de résidence, tout en confirmant la tendance d'ensemble, montre un niveau de satisfaction (peu satisfaisant

et satisfaisant) de 87%, nettement plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain / périurbain (66%). L'analyse selon le sexe du chef de ménage, tout en révélant la même tendance que sur l'ensemble de l'échantillon étudié, établit que les ménages dirigés par des hommes sont plus satisfaits des résultats de leurs interactions avec les personnels des fournisseurs d'eau (59%), que ceux dirigés par des femmes (40%).

La Figure 4 confirme l'observation selon laquelle, il y a une relation entre les classes socio-économiques, la fréquence des interactions et la satisfaction des résultats des interactions.

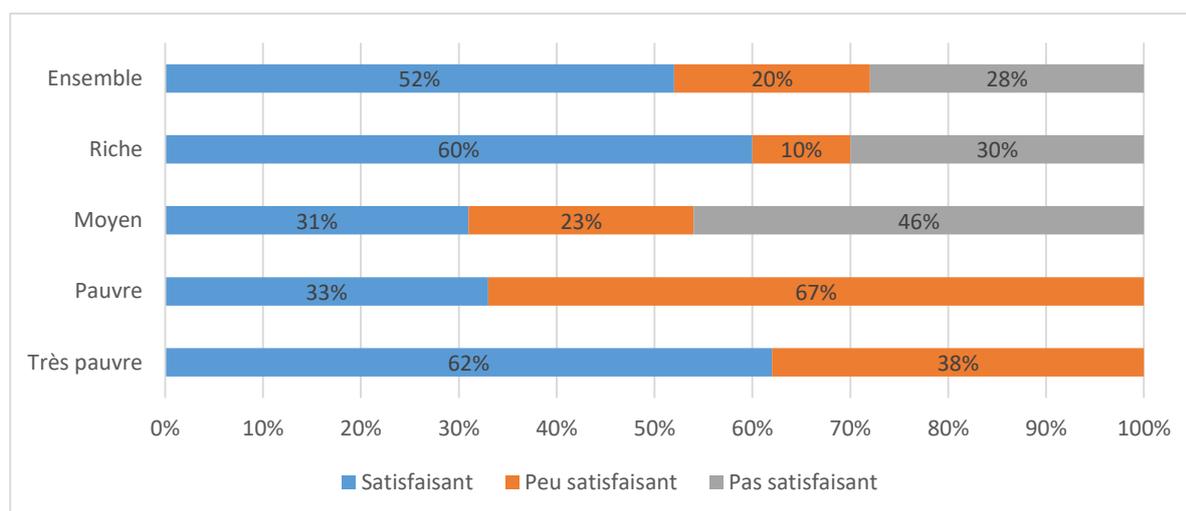


Figure 4 : Satisfaction des résultats des interactions selon les indices de richesse des ménages

En effet, les ménages « très pauvres » et « pauvres » n'ont exprimé aucune insatisfaction de leurs interactions avec les personnels des fournisseurs. Plus de 6 ménages sur 10, soit 62% parmi les « très pauvres » ; et 3 ménages sur 10, soit 33% parmi les « pauvres » sont satisfaits de leurs interactions, les proportions restant dans ces 2 classes sont peu satisfaits, respectivement à 38% et 67%. Les ménages des classes « moyens » et « riches » ont, contrairement aux 2 classes pauvres, exprimé leur non satisfaction respectivement à 46% et 30%. En d'autres termes, les ménages de la classe moyenne sont satisfaits à 31% et peu satisfaits à 23%, tandis que ceux de la classe des riches sont satisfaits à 60% et peu satisfaits à 10%

Ce contraste par rapport à l'expression de l'insatisfaction, entre les ménages riches et moyens d'une part, et les pauvres et très pauvres d'autre part, peut s'expliquer par le fait que les premiers connaissent mieux leurs droits et sont par conséquent plus exigeants, alors que les seconds n'ont pas confiance en eux-mêmes, et évitent d'exprimer des plaintes, par peur d'éventuelles représailles à leur rencontre.

4.1.2 Coûts de la corruption dans la fourniture de l'eau

La Figure 5 montre que les ménages paient en majorité un prix pour leur satisfaction. Par rapport à l'ensemble des ménages satisfaits de leurs interactions avec les personnels des fournisseurs d'eau potable, on rencontre environ 4 sur 10 qui n'ont rien payé ou entrepris pour

obtenir satisfaction. Une différenciation selon le milieu de résidence est probable, avec plus de ménages payant un prix pour la satisfaction en milieu rural (70%), qu'en milieu urbain/périurbain (55%). Les prix payés prennent diverses formes, notamment : une perte de temps, un paiement de pourboire, une dispute avec les agents. La perte temps est le prix le plus fréquent payé par les ménages quel que soit leur milieu de résidence, soit 44% pour l'ensemble des ménages ; 32% en milieu urbain, et la seule forme en milieu rural (70%). Le paiement de pourboire ou une dispute avec les agents des fournisseurs de l'eau sont des pratiques observées essentiellement en milieu urbain, dans un ménage sur 10 (9%) pour chacune des pratiques.

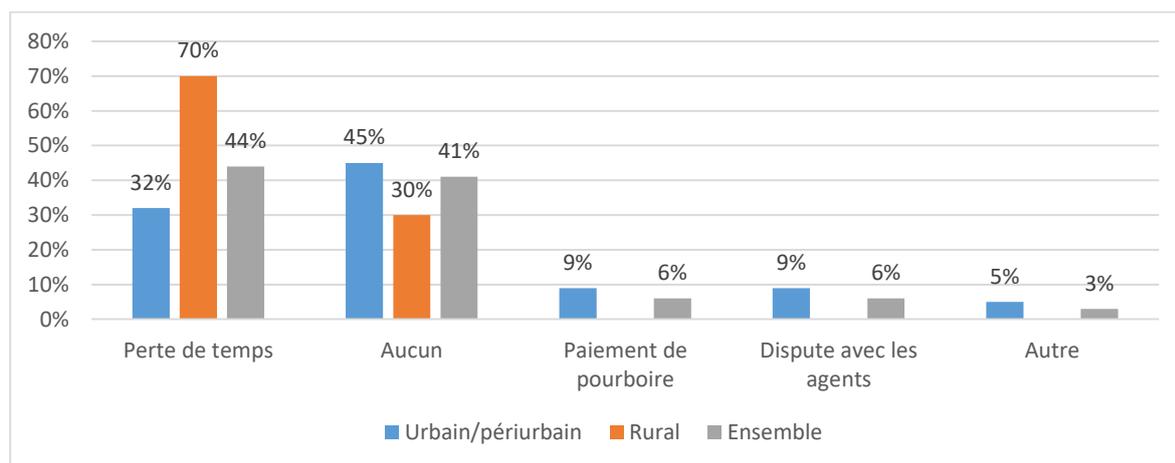


Figure 5 : Evaluation du coût d'obtention de la satisfaction par les ménages des résultats des interactions

Les montants des pourboires ou pots de vin versés varient fortement en fonction de la nature de service demandé. Ainsi, sur les 9 ménages qui ont répondu à cette question, les montants varient de 1 000 FCFA à 50 000 FCFA par service demandé. Ainsi, pour accélérer une demande d'abonnement, les pourboires peuvent être de l'ordre de 15 000 à 50 000 FCFA une fois ; alors que pour échapper à la coupure de la fourniture d'eau pour défaut de paiement de facture, les pourboires varient de 1 000 à 2 000 FCFA chaque fois que l'agent chargé de la coupure se présente

Décrivant les causes de non satisfaction des résultats d'interactions, les ménages définissent au premier plan : la non résolution du problème ou préoccupation (47%), le manque d'autorité du fournisseur dans son entreprise (10%), et le manque de courtoisie des agents (7%). Ce classement est le même quels que soient le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage.

4.1.3 Corruption dans le sous - secteur de l'eau : types et ampleurs

La prévalence générale de la corruption est assimilée ici à la perception des ménages de l'existence de la corruption. C'est un sentiment général de l'environnement dans lequel vivent les ménages, que ce soit par leurs propres expériences ou par l'expression d'un sentiment populaire.

Peu de ménages (25%), soit environ 2 sur 10 ménages enquêtés, ont témoigné de pratiques de corruption (cf Tableau 7). Cette prévalence générale est la même quels que soient le milieu de

résidence et le sexe des chefs de ménages. La prévalence générale est plus élevée parmi les ménages très pauvres (38%), alors qu'elle a tendance à être moins élevée parmi les moyens et riches, tous deux à 23% (cf Figure 6) ; et il n'y a pas de données sur la prévalence au niveau des pauvres. Dans quelle mesure, alors, cette situation d'inégalité de prévalence de la corruption entre les classes de revenus correspond-elle à la réalité ?

Sur les 12 derniers mois par rapport à la période de l'enquête, la fréquence de pratiques de corruption auxquelles sont confrontés les ménages est faible, mais variable selon le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage (cf Tableau 8). Elle ne dépasse pas 2 fois par an, pour la majorité des ménages (56%) victimes ou complices. La fréquence sur les 12 derniers mois, de pratiques de corruption a tendance à être plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain, ainsi que pour les hommes par rapport aux femmes.

Tableau 7 : Prévalence de la corruption dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable selon le milieu de résidence et le sexe du chef de ménage

	Milieu de résidence		Sexe CM		Ensemble
	Urbain / périurbain	Rural	Masculin	Féminin	
Oui	16%	19%	15%	20%	17%
Non, j'ai refusé	3%	-	3%	-	2%
Pas moi personnellement, mais un membre de la famille	5%	6%	6%	5%	6%
Non	63%	75%	74%	55%	67%
Ne sait pas	11%	-	3%	15%	7%
Ne me souviens pas	3%	-	-	5%	2%

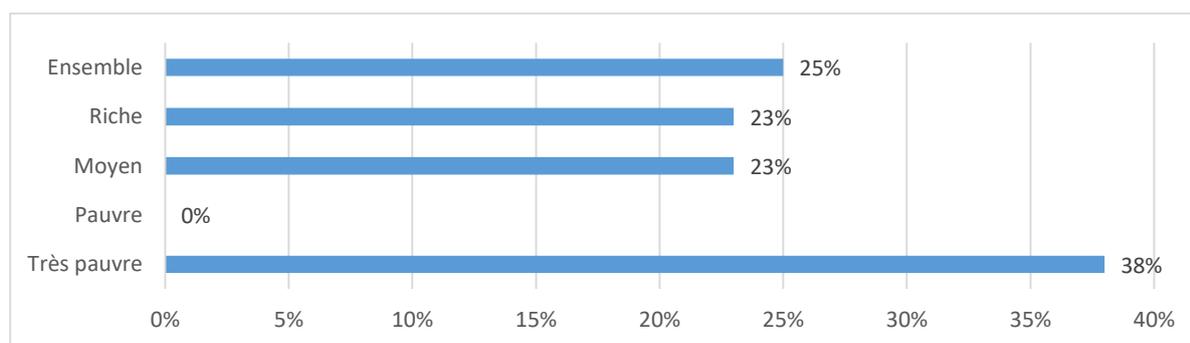


Figure 6 : « Prévalence » de la corruption dans le secteur de l'eau suivant les niveaux de revenu des ménages

Tableau 8 : Fréquences de la corruption pour l'approvisionnement en eau potable au cours des 12 derniers mois

	Milieu de résidence		Sexe CM		Ensemble
	Urbain/périurbain	Rural	Masculin	Féminin	
1-2 fois	83%	-	40%	75%	56%
2-5 fois	-	100%	60%	-	33%

Plus de 5 fois	17%	-	-	25%	11%
----------------	-----	---	---	-----	-----

Les manifestations de la corruption (cf Tableau 9) peuvent être décrites comme suit :

- Le service conditionné au paiement d'un pourboire, indiqué par 3 ménages sur 10 (33%) : Quelques usagers urbains/ périurbains, environ, sont contraints à payer de pourboire avant d'avoir accès aux services tels que le branchement au réseau, la souscription au programme de branchement promotionnel, la réparation des casses, la remise après suspension de la fourniture d'eau pour défaut de paiement de facture de consommation, etc.
- La lenteur du traitement des requêtes (17%) crée une sorte de longue file d'attente, conditionnant les usagers à corrompre les agents publics pour être satisfaits et surtout sécuriser la satisfaction. La non maîtrise des délais de traitement des requêtes et surtout de satisfaction crée l'incertitude, facteur d'insécurité et donc de vulnérabilité des usagers. Le délai d'attente du raccordement n'est pas clairement défini et communiqué, offrant ainsi à certains agents des opportunités de spéculations diverses.

Tableau 9 : Manifestations de la corruption pour l'approvisionnement en eau potable au cours des 12 derniers mois

Milieu de résidence	Urbain / périurbain	Rural	Ensemble
Service conditionné au paiement d'un pourboire	33%	-	22%
Lenteur du traitement de la requête	17%	-	11%
Spéculation sur les coûts réels des services et matériels	17%	-	11%
Autres	33%	100%	56%

- La spéculation sur les coûts réels des services et la qualité de matériel (17%). Cette situation s'observe en milieu urbain/périurbain sur les demandes de branchements de particuliers, les réparations.

En milieu rural, ce sont d'autres manifestations de la corruption qu'on observe, tels que le non-respect de l'ordre d'arrivée pour être servi, la faveur de l'achat de l'eau à crédit, ... Une vendeuse d'eau témoigne en ces termes : «*des ménages déposent leur bidons d'eau pour avoir l'eau, mais il se trouve que la file est longue. Alors pour s'assurer d'avoir l'eau les premiers, je les fais passer devant et en contrepartie, je reçois des vivres. Mais l'eau est vendue au même prix de 25 f pour 50 litres.*»

Les profils des agents corrompus des fournisseurs d'eau potable sont divers (cf Figure 7). En milieu urbain et périurbain, ce sont les agents de la SONEB chargés des branchements et réparations qui sont cités par 67% des ménages comme percevant de pourboire ou de pots de vin pour leurs services.

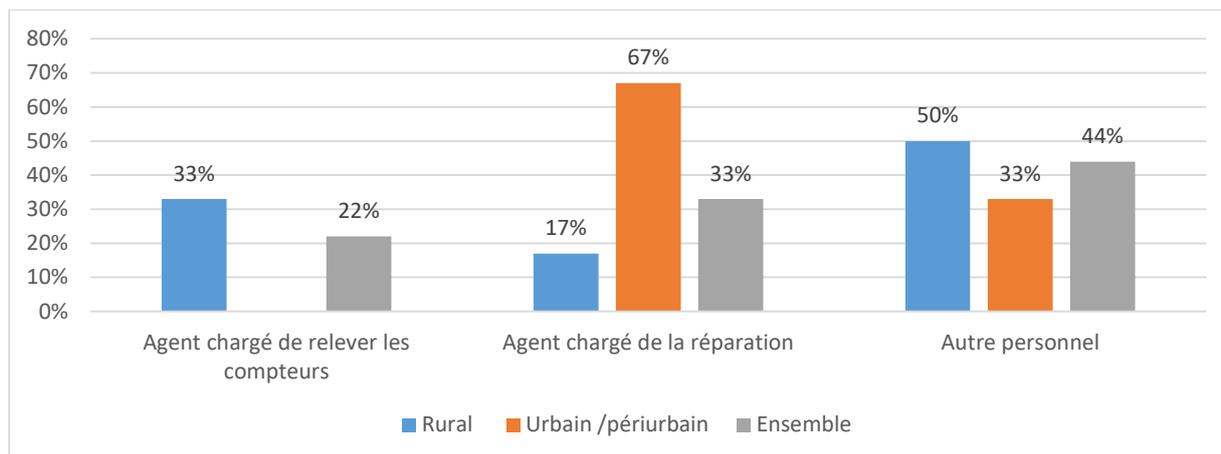


Figure 7 : Profils des agents corrompus d'un service public de l'eau potable au cours des 12 derniers mois

Comme autre personnel de la SONEB « soudoyé » pour divers services aux clients, il y a les agents à la caisse, des agents des services chargés du traitement des demandes de branchement.

En milieu rural, en dehors des agents chargés de relever les compteurs d'eau et ceux en charge des réparations, divers autres agents impliqués dans la fourniture de l'eau potable se font « soudoyer » pour délivrer les services attendus d'eau par les ménages.

Pour tous les ménages, les pourboires ou pots de vin ne sont pas exigés par les agents du fournisseur. Ils ne craignent donc aucune conséquence négative ou représailles en cas de refus ou non versement de pourboire aux agents. La seule conséquence prévisible est le retard à rendre le service réclamé.

4.1.4 Perceptions générales de la corruption dans les services publics de l'eau aux ménages

Perception d'ensemble de la corruption

L'évaluation des sentiments qu'ont tous les ménages enquêtés de l'existence de pratiques de corruption dans les services publics de fourniture d'eau potable est leur perception indirecte du sujet. Ici sont visés les agences de la SONEB dans les milieux urbains, ainsi que les AEV dans certaines communes. Et comme précédemment relevé, la majorité des ménages (57%), soit environ 6 ménages sur 10, ne perçoit pas la corruption dans le domaine de la fourniture de l'eau potable, et environ 2 ménages sur 10 ne savent pas s'il y a de pratiques de corruption. Ce sont par contre environ 3 chefs de ménages sur 10 (27%) qui dénoncent l'existence de la corruption (cf Figure 8). La perception de la corruption est plus forte en milieu urbain/périurbain (34%) qu'en milieu rural (20%).

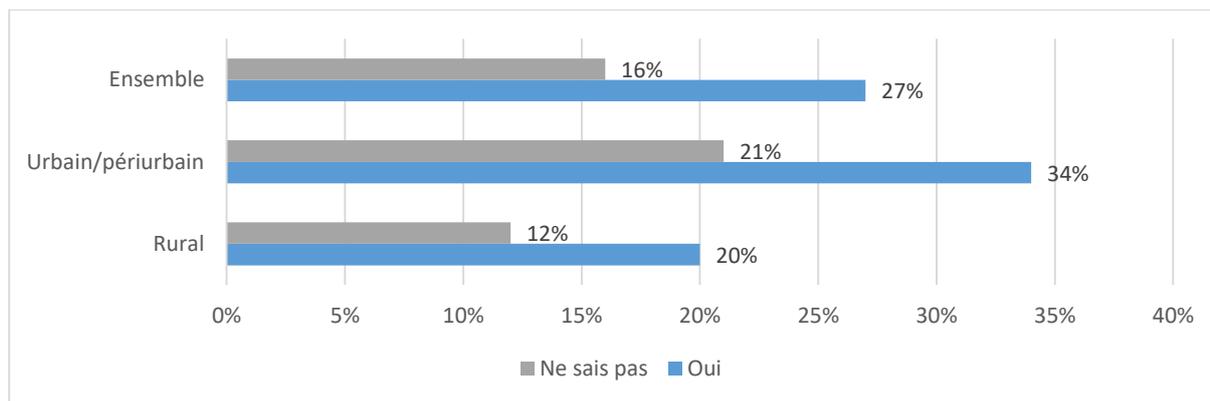


Figure 8 : Perceptions de la présence de la corruption dans les services publics de l'eau potable

Notation de l'ampleur de la corruption

En évaluant l'ampleur de la corruption dans les services publics de fourniture de l'eau potable au Bénin par une notation sur une échelle de 0 à 3, la note consolidée pour l'ensemble des ménages étudiés est de 1,5 sur 3 décrivant des services publics d'eau qui sont assez affectés par la corruption.

Les services publics de l'eau sont plus affectés par la corruption en milieu urbain/périurbain (1,8) que ceux du milieu rural (1,1), peu affectés. Les femmes ont le sentiment que la corruption est plus répandue dans les services publics de l'eau (1,8 sur 3), alors que les hommes estiment qu'ils en sont assez affectés (1,5).

Si l'ensemble des ménages enquêtés perçoit que les services publics de l'eau sont assez affectés par la corruption (1,5), l'analyse des notes calculées selon les classes de revenus montre une tendance à l'accroissement de l'ampleur de la corruption avec l'indice de richesse des ménages (cf Figure 9). Ainsi, pour les ménages très pauvres et pauvres, les services publics de l'eau sont assez peu affectés par la corruption (resp 1,4 et 1,3). Les ménages à revenus moyens trouvent que les services publics de l'eau sont assez peu affectés par la corruption (1,5) et pour les riches, les services publics de l'eau sont corrompus (1,9).

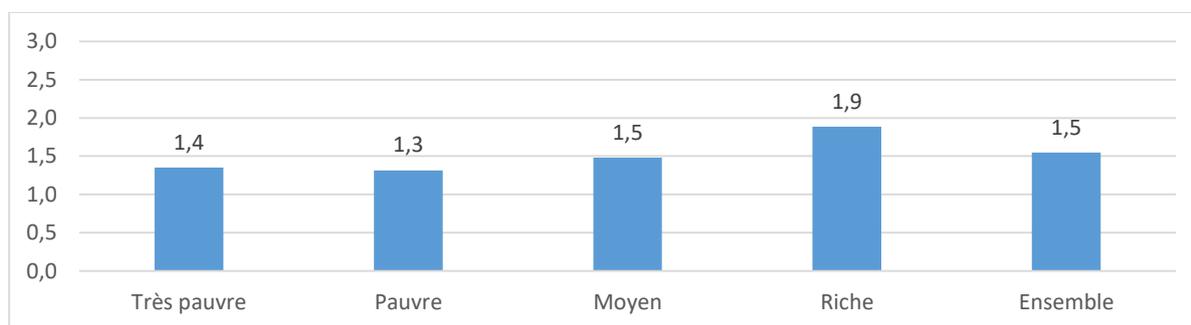


Figure 9 : Perceptions de l'ampleur de la corruption dans les services publics de l'eau potable selon les classes de prospérité

Il apparaît une différence de perception des ménages selon leurs niveaux de revenu entre la prévalence de la corruption dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable et son ampleur dans les services publics. Cette opposition de perception par les mêmes ménages peut

s'expliquer par le changement d'angle d'analyse qu'induisent les 2 questions. L'évaluation de la prévalence de la corruption exige que les ménages jugent leurs relations avec les services de l'eau, alors que l'analyse de l'ampleur de la corruption dans les services publics implique une distanciation et l'influence du préjugé général que les services publics sont tous corrompus.

Perception de l'évolution de la corruption dans les services publics de l'eau

Pour apprécier sur les 5 dernières années, la perception de la dynamique de la corruption dans les services publics de l'eau par les ménages enquêtés, une notation sur une échelle de -2 à +2 a été utilisée. Pour l'ensemble des ménages enquêtés, la corruption a connu une très faible augmentation (0,2/2) au cours des 5 dernières années, et plus en milieu urbain (0,3) qu'en milieu rural (0,05) où elle n'a presque pas changé.

De même, l'analyse des perceptions, selon le sexe des chefs de ménage, de la dynamique de la corruption au cours des 5 dernières années dans les services publics de l'eau, montre une très faible augmentation de la corruption, aussi bien d'après la perception des femmes (0,12) que celle des hommes (0,2).

On peut conclure que sur les 5 dernières années, il y a selon les ménages enquêtés, une très faible augmentation de la corruption dans les services publics de l'eau. Cette conclusion est le résultat d'une situation moyenne des perceptions des ménages. C'est dire qu'il y a des ménages qui ont perçu plus une diminution et d'autres une augmentation et d'autres n'ont pas perçu de changement.

Facteurs influençant l'évolution de la corruption dans les services publics de l'eau

Les facteurs d'influence de l'évolution de la corruption dans les services publics de l'eau au Bénin, au cours des 5 dernières années, selon les perceptions des ménages enquêtés sont recensés dans le Tableau 10.

Tableau 10 : Principaux facteurs freins et favorables ayant influencé l'évolution de la corruption dans les services publics de l'eau au cours des 5 dernières années

Facteurs freinants	%	Facteurs favorables	%
Un comportement plus prudent des fonctionnaires	38	Un sentiment d'assurance des fonctionnaires soupçonnés de corruption	41
Un comportement plus responsable des agents des services de fourniture d'eau	35	Un comportement peu responsable des organes de l'Etat	36
Le développement des associations de protection des Droits de l'homme	12	Une société civile inactive pour dénoncer la corruption	13
L'existence des réseaux sociaux	8	La censure de la presse	10
La progression de la liberté d'expression	8	la corruption n'est plus un sujet tabou	

Au nombre des facteurs freinant majeurs, il y en a 2, à savoir : « un comportement plus prudent des fonctionnaires » (38%) et « un comportement plus responsable des agents des services de

fourniture d'eau » (35%). Ces 2 comportements individuels des agents des services de l'eau peuvent être confondus, car ils traduisent les mêmes observations dans des milieux de résidence différents des ménages (cf Figure 10). En effet, en milieu rural, c'est « un comportement plus prudent des fonctionnaires » qui diminue pour 53% des ménages ruraux, l'évolution de la corruption, pendant que c'est « un comportement plus responsable des agents des services de fourniture d'eau » qui est le facteur frein pour les ménages urbains/périurbains (64%).

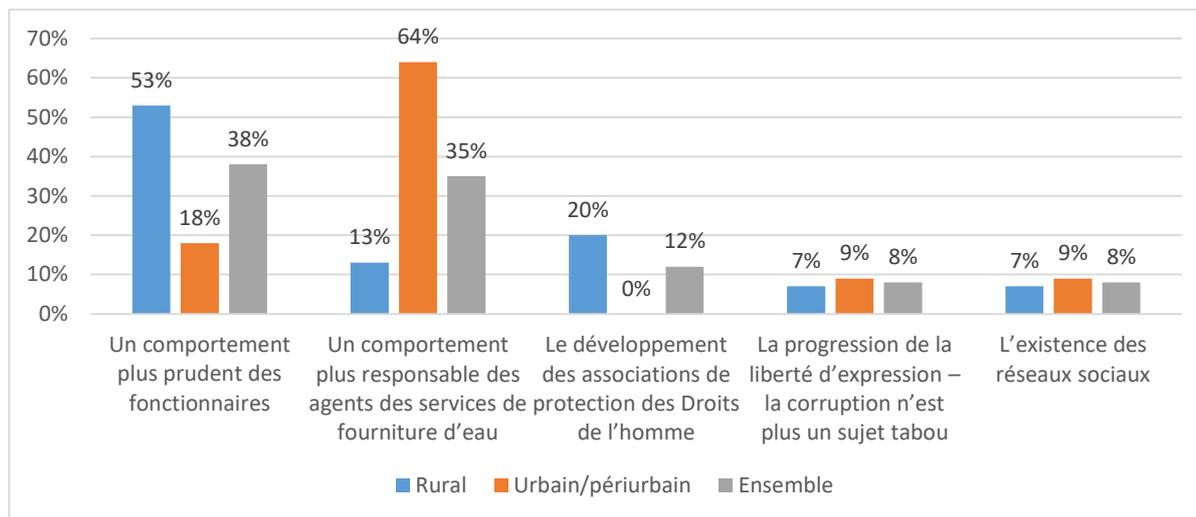


Figure 10 : Perceptions des facteurs de diminution de la corruption dans les services publics de l'eau potable au cours des 5 dernières années.

Les trois autres facteurs freinant, moins fréquents, sont : « le développement des associations de protection des Droits de l'homme » seulement influent en milieu urbain / périurbain (20%) ; « la progression de la liberté d'expression – la corruption n'est plus un sujet tabou- », autour de 8% ; et « l'existence de réseaux sociaux » également autour de 8%. Ces trois facteurs sont des facteurs de contexte qui influencent les 2 facteurs majeurs.

Quant aux facteurs qui favorisent la corruption dans les services publics d'eau, on peut aussi citer 2 principaux, à savoir (cf Tableau 10 et Figure 11) : « un sentiment d'impunité des fonctionnaires soupçonnés de corruption » désigné par 41% des ménages interviewés ; et « un comportement peu responsable des organes de l'Etat » (36%).

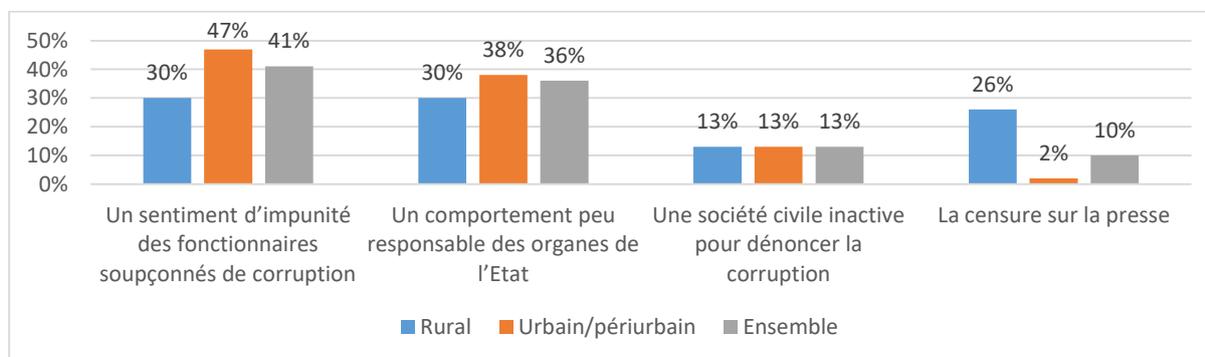


Figure 11 : Perceptions des facteurs d'augmentation de la corruption dans les services publics de l'eau potable au cours des 5 dernières années

Ici aussi, les 2 facteurs favorables majeurs sont liés, car l'impunité des fonctionnaires indéclicats traduit le comportement peu responsable des structures étatiques ou publiques, et inversement.

Les deux autres facteurs favorables moins fréquents sont : « Une société civile inactive pour dénoncer la corruption » et « La censure de la presse » respectivement à 13% et 10%. Ce sont des facteurs influents des 2 facteurs principaux favorables et sont aussi des indicateurs importants de la qualité de la gouvernance politique d'un pays.

Causes de déficit d'intégrité dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable

Les causes de pratiques de corruption au niveau des agents ou dans les services d'approvisionnement en eau potable sont décrites par les ménages enquêtés. Il ne s'agit donc d'une approche diagnostique avec les diverses parties prenantes de la corruption. Cette analyse reste toutefois valable, car les sources de données utilisées ici, que sont les ménages, reçoivent souvent les « confessions ou confidences » apaisantes des consciences des corrompus pour justifier leurs écarts moraux et éthiques ou professionnels. Sur l'ensemble des 302 ménages enquêtés, ce sont 56% qui ont analysé des causes de déficit d'intégrité aussi bien au niveau des agents qu'au niveau des services publics de fourniture d'eau potable. La Figure 12 présente un classement des causes de la corruption.

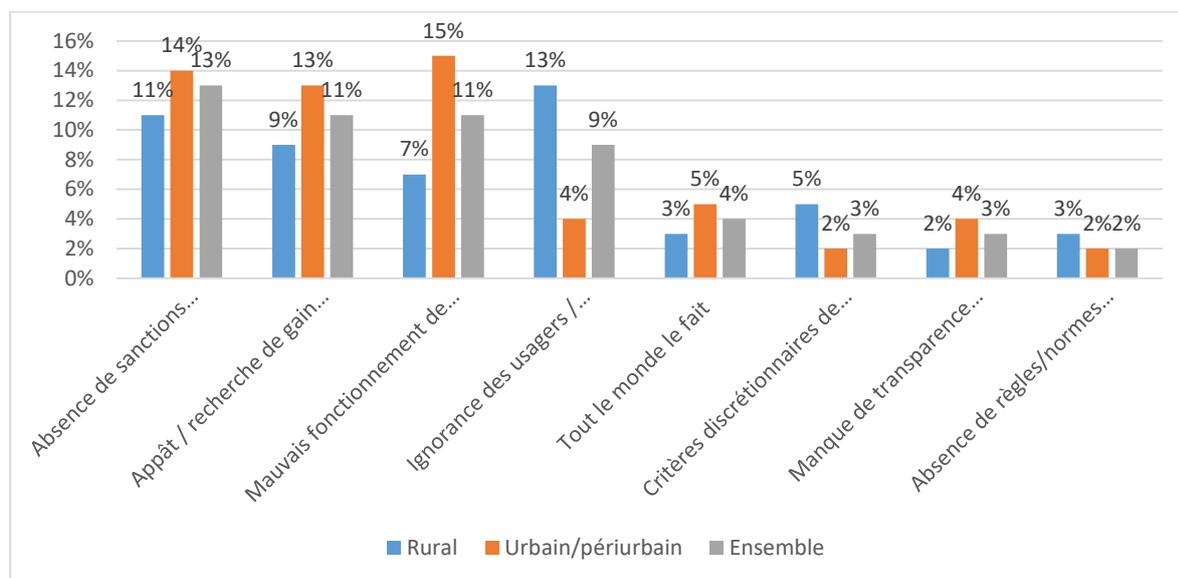


Figure 12 : Perceptions selon les milieux de résidence des chefs de ménages, des causes de mauvais services pour l'accès à l'eau potable

Quatre causes sont fréquentes, à savoir : « absence de sanctions contre ceux qui pratiquent la corruption » ; « l'appât / recherche de gain facile par le personnel » ; « le mauvais fonctionnement de l'administration » ; et « l'ignorance des usagers / consommateurs de leurs droits ». Il est intéressant de constater que « la faiblesse des traitements salariaux ou niveaux de revenus » n'a été identifiée comme cause de corruption par les ménages étudiés, car aussi bien les agents et les usagers sont dans le même contexte socio-économique. Trois des quatre causes touchent à la faiblesse de management des services et des personnels et à la non

transparence à l'égard des usagers ou consommateurs. Les autres causes moins fréquemment définies par les ménages sont au nombre de 4, et peuvent être des causes sous-jacentes des causes majeures.

L'analyse des causes est valable quel que soit le milieu de résidence des ménages (cf Figure 12) et indifférente des sexes des chefs de ménage. De même, les 4 principales causes sont les mêmes quelle que soit la classe de revenus des ménages enquêtés (cf **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), à la différence de classement desdites causes.

4.1.5 Etat de participation des usagers / ménages à la gestion de l'approvisionnement en eau potable

L'évaluation de la participation des ménages aux prises de décisions relatives à la gestion de leur approvisionnement en eau potable permet de mesurer la qualité de la gouvernance de l'eau, et surtout l'exercice démocratique des fonctions d'orientation, de contrôle et de recours par rapport aux fonctions d'exécution de la fourniture de l'eau potable.

La présente étude tend à montrer que la participation des ménages aux prises de décision de gestion de l'approvisionnement en eau potable dans leur milieu de résidence est une exception des habitudes de gouvernance de l'eau au Bénin. En effet, environ 2 ménages sur 10, soit 16% (cf Tableau 11) déclarent participer aux prises de décision. Ce taux est plus faible parmi les ménages ruraux (4%), et atteint 28% au sein des ménages urbains et périurbains. La différenciation suivant le sexe tend à montrer une inégalité de participation, avec 12% pour les femmes chefs de ménages et 17% pour leurs homologues masculins.

Tableau 11 : Participation des ménages, selon leur milieu et le sexe de leur chef aux prises de décision de gestion de l'eau potable, au cours des 12 derniers mois

	Milieu de résidence		Sexe CM		Ensemble
	Rural	Urbain / périurbain	Masculin	Féminin	
Oui	28%	4%	17%	12%	16%
Non	72%	96%	83%	88%	84%

L'analyse de la participation des ménages aux prises de décision de gestion de l'eau potable au cours des 12 derniers mois (cf Figure 13) indique une relation inverse entre le taux de participation des ménages et leur classe de revenus. En d'autres termes, la participation des ménages aux prises de décision sur la gestion de l'eau potable diminue avec l'accroissement de leurs revenus. Cette conclusion est cohérente aussi avec la faible participation des ménages urbains dont les niveaux de revenus sont généralement plus élevés qu'en milieu rural.

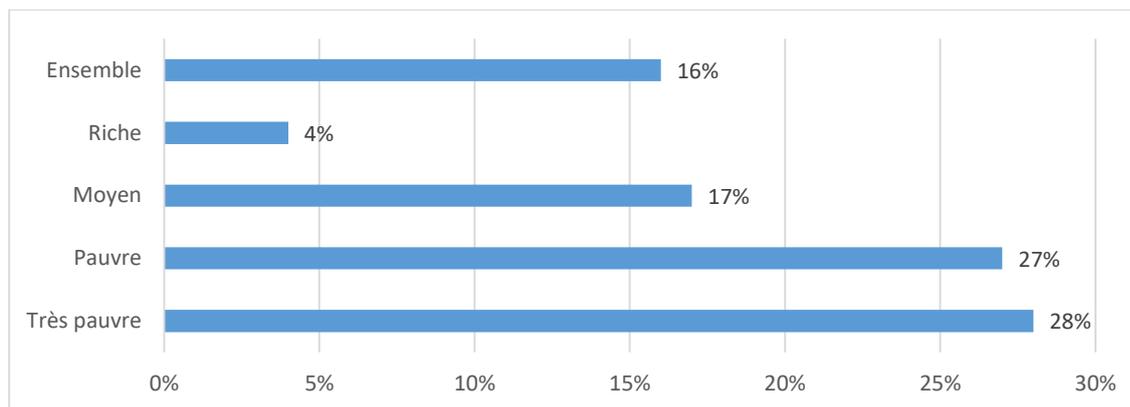


Figure 13 : Participation des ménages, selon leur richesse, aux prises de décision de gestion de l'eau potable dans leur milieu, au cours des 12 derniers mois

Mais, on peut aussi expliquer la différence de taux de participation des ménages à la gestion de l'eau par la différence de modèles d'organisation de la fourniture de l'eau.

En milieu urbain et périurbain, la SONEB organise une participation institutionnelle et peu légitime des usagers et des Communes, à travers une représentativité numériquement faible et désignée au sein de son Conseil d'Administration. Une amélioration de la participation pourrait être faite, en instituant des instances d'appui à la gestion au niveau de l'organisation et du fonctionnement des structures déconcentrées de la SONEB, par exemple au niveau des régions ou des départements.

En milieu rural, les legs de l'approche communautaire de gestion d'une part, et le « pouvoir électif » des citoyens vis-à-vis des communes, contribuent à préserver la participation des ménages.

Les formes et la qualité de la participation des ménages (cf Figure 14) sont variées. La majorité des ménages participant à des réunions sur l'eau arrivent à exprimer leurs opinions et propositions (60%), plus en milieu urbain (67%) qu'en milieu rural (60%). 24% seulement des ménages ruraux ont une attitude passive lors des réunions sur l'eau potable.

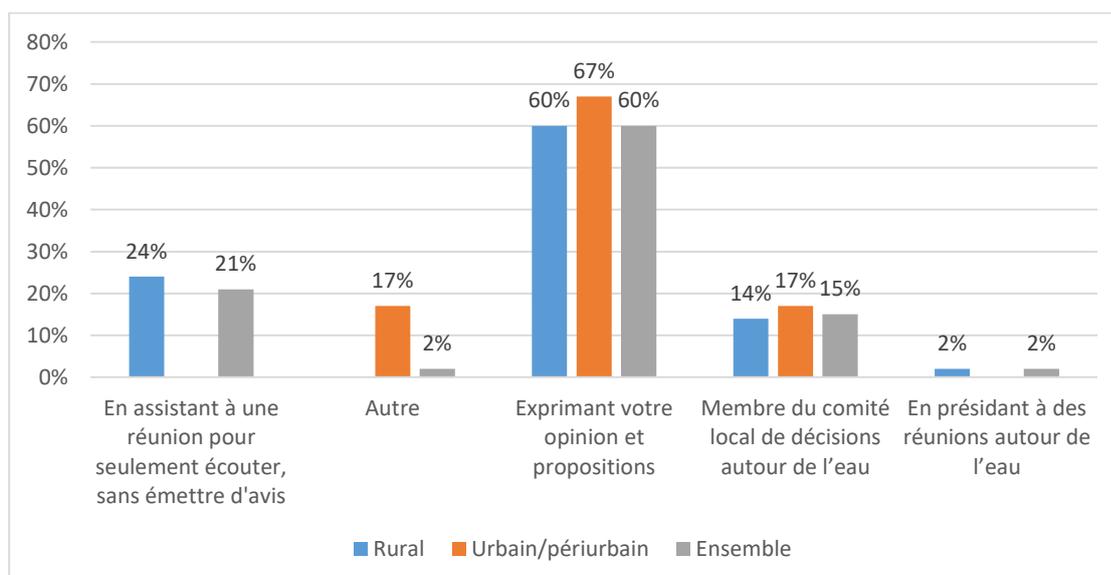


Figure 14 : Niveaux de participation des ménages aux prises de décision de gestion de l'eau potable dans leur milieu, au cours des 12 derniers mois

15% de ménages ont un de leurs membres désigné ou élu dans un comité local de gestion de l'eau potable, et 2% ont l'un de leurs membres présidant des réunions sur l'eau potable, et ceci est observé en milieu rural.

4.2 Pratiques de corruption dans le secteur de l'assainissement

A l'instar du sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable, les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont également documentées dans le sous-secteur de l'assainissement notamment de l'assainissement des eaux usées domestiques et industrielles.

4.2.1 Interactions entre usagers et personnel des services d'assainissement

Contrairement au sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable où les interactions sont plus prononcées, les usagers interagissent très peu avec le personnel des services d'assainissement. Ils sont 97% des ménages enquêtés à ne pas avoir de contacts avec le personnel des services d'assainissement en milieu rural et 96% en milieu urbain et péri-urbain. Pour les rares contacts évoqués notamment en milieu urbain et péri-urbain, ils ont eu lieu une ou deux fois au plus sur la période.

Les informations collectées montrent également que les femmes (4%) chefs de ménages interagissent avec le personnel des services d'assainissement plus que les hommes (1%).

Quant aux motifs de ces interactions avec les services d'assainissement, ils diffèrent selon qu'ils sont en milieu urbain ou en milieu rural (Figure 15).

- En milieu urbain, les chefs de ménages entrent en contact avec les services d'assainissement pour :
 - se plaindre de l'insalubrité du voisinage (33%) et autres services connexes (33%) ;
 - obtenir un service de vidange des eaux usées (17%)
- Dans les zones rurales, les contacts avec les services d'assainissement sont principalement liés :
 - des petits services tels que les séances de sensibilisation communautaires, les visites à domicile par les agents de santé pour pulvériser les puits (60%) et ;
 - à des sollicitations pour obtenir l'amélioration des latrines (40%).

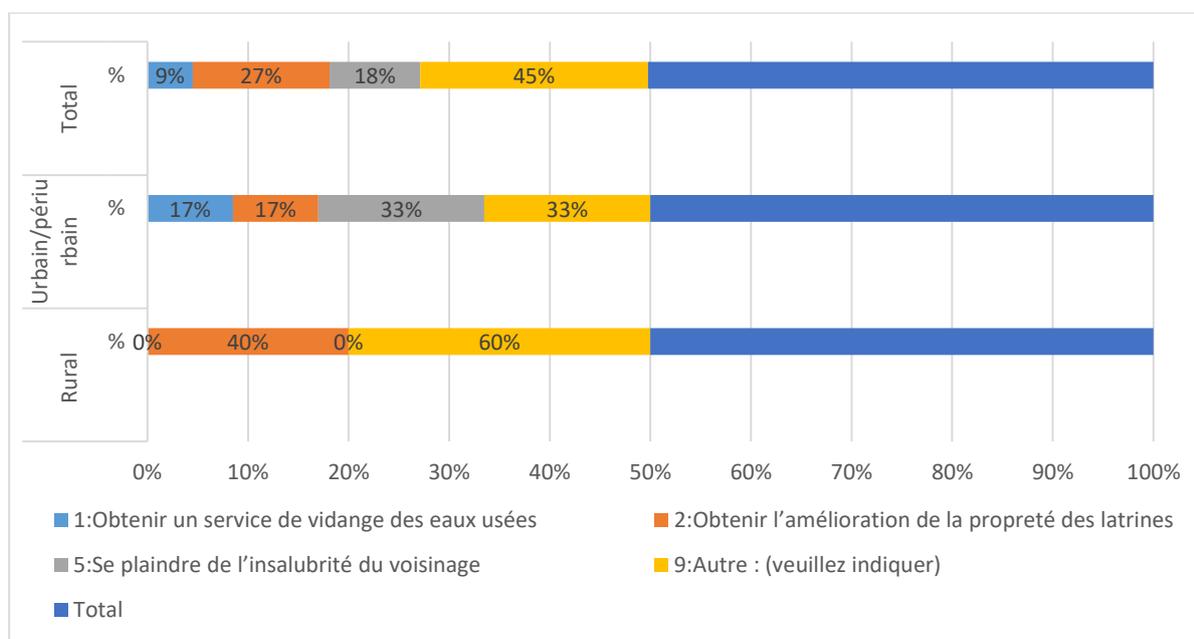


Figure 15 : Buts des interactions entre les ménages et le personnel du service d'assainissement, selon le milieu de résidence

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette faible interaction entre les chefs de ménages et les services d'assainissement. D'une part, les structures offrant les services sont rares voire inexistantes comme c'est le cas des structures de vidange des fosses septiques. D'autre part, les ménages développent diverses stratégies pour se soustraire des paiements des frais de vidanges de leurs fosses septiques. A l'exception de la ville de Cotonou, on retrouve rarement les entreprises de vidange des fosses septiques dans les autres villes du Bénin. La situation dans la ville de Parakou est illustrative de la faible interaction entre les ménages et les services d'assainissement.

Encadré 1 : Quand les vidangeurs manuels suppléent à l'absence d'entreprise de vidanges de fosses septiques

Sur trois entreprises de vidanges de fosses septiques opérant dans la ville de Parakou, une seule est fonctionnelle. Généralement, lorsque les latrines se remplissent, des ménages à faibles revenus font appel à des jeunes qui se sont spécialisés dans l'excavation de trous pour déverser les boues de vidanges. Ces trous sont creusés derrière les concessions. En 2012, l'ONG Béthesda à travers le projet WHASH a appuyé ces vidangeurs manuels à se structurer en une association de vidangeurs, (12 membres) laquelle association a été enregistrée à la Préfecture de Parakou en 2014. Outre l'appui organisationnel, Béthesda a offert à l'association des équipements de vidanges (motopompe ; tuyaux ; bottes ; perles, cache-nez ; etc.) et de transport (deux tricycles dont un mini d'une citerne de 600 litres et le second comporte 8 bidons d'une capacité totale de 600 litres). Les membres de l'association ont reçu des formations à Parakou, Cotonou et Lokossa pour l'amélioration de leurs activités. Un voyage, soit 600 litres, est facturé à 10 000 FCFA. Les membres ont déclaré verser 15 à 20% des recettes dans le compte de l'association et le reste est partagé entre ceux qui ont fait le travail de vidange. La sollicitation des vidangeurs manuels est de l'ordre de 2 ou 3 fois par mois.

Mais, les degrés de satisfaction varient selon les sexes et selon les milieux de résidence des chefs de ménages enquêtés. Ainsi, les ménages des milieux urbains enquêtés ne sont pas aussi satisfaits (33%) que ceux des zones rurales (80%). De même, aucune femme n'a déclaré sa

« très grande satisfaction » contre 25% des hommes mais elles estiment qu'elles sont quand même satisfaites (67%) contre 50% des hommes.

Que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain/péri-urbain, les raisons de la non satisfaction des ménages des résultats de leurs interactions avec les services d'assainissement ne sont pas différentes et sont relatives à la non résolution de leurs problèmes.

4.2.2 Coût de la corruption dans le sous-secteur de l'assainissement

L'évaluation du coût d'obtention de la satisfaction par les ménages de leurs interactions avec le personnel des services d'assainissement montre qu'au-delà du fait d'adresser des demandes, les usagers font face à des coûts divers, lesquels coûts sont plus fréquents en milieu urbain (33%) qu'en milieu rural (20%) (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Ces coûts portent généralement sur des gestes symboliques comme des pourboires pour :

- motiver les agents qui font le déplacement ;
- assurer le paiement de leurs frais de déplacements ;
- etc.

Encadré 2 : Absence et difficulté de mise en service de station de traitement des boues de vidange

La station de traitement de Takon, située à 25 km de Porto-Novo, a été construite en 2006. L'installation serait dimensionnée pour 420 000 à 700 000 EH. Dès l'achèvement des travaux, un appel d'offre pour l'exploitation et la gestion de la station avait été lancé par la mairie de Porto Novo. L'exploitant sélectionné, l'AGETUR, a alors mis en évidence, à l'issue d'une étude de pré-exécution, la quasi-impossibilité d'atteindre la masse critique de boues permettant l'équilibre financier de l'exploitation. Cette difficulté était notamment due à l'éloignement de la station, située à 60 km de Cotonou. Selon les estimations de l'Union des Structures Professionnelles de l'Assainissement du Bénin (USPAB), les sociétés de vidanges ne pourraient pas recouvrir leurs dépenses en carburant et diminueraient leurs rotations (Les frais seraient alors de 70 000 FCFA pour une vidange au lieu des 44 500 FCFA usuels). L'AGETUR avait alors proposé une cogestion avec la mairie de Porto Novo. Faute de financement suffisant pour faire face au déficit des premières années, la mairie n'a pas accepté et la station n'a jamais été mis en marche. Ce qui fait que la station de traitement construite et gérée par la Société Industrielle Béninoise d'Équipement et d'Assainissement Urbain (SIBEAU) à Ekpè (commune de Sèmè-Kpodji) en 1994 est la seule station de traitement des boues de vidange en exploitation a été construite en 1994. Aujourd'hui, elle est la seule station à traiter les matières de vidange de toute la conurbation Cotonou, Abomey- Calvi, Sèmè-Kpodji.

Les sociétés de vidange collectent auprès des ménages les boues, contre un paiement variant entre 35 000 et 47 500 FCFA, selon l'entreprise et le volume du camion. La qualité des rejets dans le milieu naturel (déversés directement sur la plage, à proximité immédiate de zones d'habitation) est non conforme aux normes en vigueur (DBO5 allant de 2 250 mg/L à 7 800 mg/L et DO de 4 859 mg/L à 18 635 mg/L15). Ceci s'explique en partie par le fait que la station, prévue pour traiter 180 m³/jour, reçoit en réalité entre 450 et 600 m³/jour, soit trois fois plus que son débit nominal.

4.2.3 Participation des ménages aux prises de décisions

Les ménages participent beaucoup plus aux prises de décisions sur l'assainissement en milieu rural (12%) qu'en milieu urbain. Une des raisons explicatives de ce constat est que la réalisation des latrines communautaires est généralement conditionnée par la participation des bénéficiaires (contribution financière qui se fait souvent par cotisation de la part des populations, fourniture de la main d'œuvre et de matériaux locaux ; etc.). Analysée suivant le

sexe des chefs de ménages, il se révèle que les hommes participent plus que les femmes (9% contre 5%) à ces diverses activités.

Mais la qualité et les formes de participation varient en fonction du milieu de résidence des chefs de ménages. Ainsi, en milieu urbain et péri-urbain, c'est en exprimant leurs opinions et propositions (80%) et en tant que membres du comité local de décisions autour de l'eau que les chefs de ménages participent aux prises de décisions dans le sous-secteur de l'assainissement.

Outre l'expression de leurs opinions et propositions (68%), des chefs de ménages enquêtés en milieu rural estiment qu'ils participent également aux prises de décisions relatives aux questions d'assainissement en assistant à une réunion pour écouter sans offrir des avis (16%) ou en tant que membre du comité local de décisions autour de l'eau (11%) ou même encore en présidant à des réunions sur l'assainissement.

On note que les femmes assistent plus que les hommes à des réunions portant sur l'assainissement pour écouter même si elles ne se prononcent pas (25% contre 10%). Mieux, les femmes président des réunions portant sur l'assainissement (25%) alors qu'on retrouve presque pas du tout les hommes à la tête de telles activités.

4.2.4 Plaintes des ménages

Les plaintes sont rares et lorsqu'elles existent, c'est en milieu urbain et péri-urbain qu'elles sont fréquentes (3%) et il n'y a aucune différenciation selon le sexe des chefs de ménages enquêtés (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Etant donné que les cas de plaintes sont plus enregistrés en ville, il se dégage également que c'est en milieu urbain et péri-urbain que le traitement de ces plaintes est plus fréquent (25%) contre 0 % en milieu rural.

V. CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE A L'INTEGRITE DANS LE SECTEUR DE L'EAU

La cartographie des risques vise à mettre en évidence : (i) les principaux acteurs en interaction dans les systèmes nationaux de gestion de l'eau ; (ii) les risques potentiels d'atteinte à l'intégrité des relations entre ses acteurs aux différents domaines du cycle de gestion de l'eau ; et (iii) les besoins d'actions pour améliorer et surtout prévenir les pratiques de corruption.

5.1 Cartographie des risques dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable

Traiter des systèmes d'approvisionnement en eau potable au Bénin, revient à analyser, d'une part, une organisation centralisée et complexe de fourniture de l'eau en milieu urbain / périurbain par la SONEB ; et d'autre part, une gestion décentralisée et moins complexe de services de l'eau par les communes en partenariat avec des exploitants privés naissants, en milieu rural.

L'examen des interactions engendrant des pratiques ou risques d'atteinte à l'intégrité permet de distinguer 5 types d'acteurs en jeu dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable au Bénin, à savoir : (i) les acteurs étatiques ; (ii) les communes ou collectivités territoriales décentralisées ; (iii) les acteurs du secteur privé lucratif ; (iv) les consommateurs et usagers ; et (v) les organisations de la société civile (OSC).

L'analyse diagnostique a permis d'identifier différents domaines à risques potentiels d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau. A l'annexe nr 6 du présent rapport, figurent tous les domaines à risques identifiés assortis d'une description succincte. La notation de ces risques selon l'ampleur des acteurs susceptibles d'être affectés, la gravité des impacts, et l'influence du contexte actuel de gouvernance socio-politique et économique, a permis de procéder à une hiérarchisation des risques potentiels majeurs, présentés dans le Tableau 12, et décrits ci-après par domaine de gestion.

Tableau 12 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans l'approvisionnement en eau potable au Bénin

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
Elaboration des politiques et de la réglementation	Abus de la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale pour l'AEP	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à la mise en œuvre des principes d'intégrité (TRP) dans l'exercice de délégation de la maîtrise d'ouvrage communale • Renforcer les capacités des communes à exercer la maîtrise d'ouvrage de l'AEP et sa délégation • Renforcer les capacités des OSC à suivre et évaluer le secteur
Régulation/ Application des textes	Faible application des dispositions de délivrance de licence ou de contrôle, d'exploitation des ressources en eau	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier et systématiser la vulgarisation des textes relatifs à la GIRE • Développer les capacités de la DGEau, des Communes et des organes GIRE pour l'exercice effectif de la fonction de régulation • Elaborer et publier les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des dernières réformes
	Déficit de textes d'application des dispositions de réforme engagée / inadéquation des textes réglementaires existants avec les réformes mises en œuvre	
Financement	Retardement récurrent de décaissement des fonds publics annuels destinés aux communes et aux structures étatiques	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les performances d'exécution de budget de l'Etat, secteur par secteur • Renforcer les capacités techniques des acteurs de la chaîne de dépenses publiques dans la planification et l'exécution des budgets
Passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Influences des décideurs (politiques et techniques) pour l'attribution des marchés • Elaboration orientée des dossiers d'appels à candidature • Alignement d'entreprises aux tailles et statuts non comparables • Estimation non adéquate des budgets de réalisation des marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituer une procédure de recours susceptible d'intervenir avant signature du contrat • Assurer une large diffusion des résultats à l'endroit des concurrents et en utilisant les TIC • Renforcer la veille citoyenne sur la régularité des procédures de passation des marchés publics • Faire signer aux gestionnaires et décideurs un serment d'intégrité • Publier le plan de passation de marché • Sanctionner les auteurs de corruption
Réalisation et suivi – contrôle des travaux	Faible accessibilité des bénéficiaires aux cahiers de charges pour le suivi et contrôle de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre accessibles au public les informations sur les marchés en cours notamment sur les sites publics (gouvernement et communes) • Impliquer les associations de consommateurs / usagers dans le suivi des prestations et de la qualité de l'eau

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
	Faible capacité des Maîtres d'ouvrage pour contrôler les Maîtres d'ouvrage délégués / partenaires privés ou opérateurs de délégation de services publics	<ul style="list-style-type: none"> • Publier le chronogramme de contrôle • Rendre disponibles les rapports de contrôle au niveau des services d'information du maître d'ouvrage • Mettre en place un dispositif de recours public
Exploitation des ouvrages	<ul style="list-style-type: none"> • Inadéquation des ventes avec les coûts de production d'eau • Faible paiement des redevances d'exploitation • Utilisation de données techniques financières et techniques de prévision d'exploitation non adéquates • Faible capacité d'effectuer la maintenance, les réparations et le renouvellement des ouvrages d'AEP 	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller au respect des dispositions contractuelles • Organiser des séances périodiques de reddition de comptes de gestion des infrastructures AEP aux usagers, aux niveaux territoriaux appropriés • Produire régulièrement des données techniques et commerciales d'exploitation des infrastructures AEP afin d'améliorer les plans d'affaires • Appuyer les maîtres d'ouvrages AEP à renégocier les modalités de calcul des redevances.
Fixation du prix et vente de l'eau	Opacité des procédures de fixation des redevances de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiser les procédures de fixation des redevances sur l'AEP (mécanismes institutionnels inclusifs et techniques de fixation) • Publier les mécanismes de fixation du prix de l'eau aux consommateurs • Mettre en œuvre un dispositif de suivi des prix de l'eau potable aux consommateurs
Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques	Faible opérationnalité du cadre de suivi alternatif du secteur	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à la représentativité de toutes les parties prenantes et notamment des usagers et des exploitants de l'eau potable • Organiser la revue annuelle de suivi de l'intégrité dans le secteur de l'eau potable
Législation / Mesures Anti-Corruption (LAC/MAC)	<ul style="list-style-type: none"> • Non publication des résultats d'audits • Procédures lentes d'instruction des dossiers de corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier la vulgarisation des textes sur les Lois Anti-Corruption • Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des MAC

5.1.1 Domaine d'élaboration de politique et de la réglementation relatives à l'eau.

Au Bénin, la politique de l'eau, la législation et la réglementation de l'eau sont basées sur l'approche de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Les stratégies successives de l'approvisionnement en eau potable sont alignées sur les agendas internationaux et les opportunités de financement résultant de la mise en œuvre desdits agendas par ses partenaires techniques et financiers. Ainsi, alors que la stratégie nationale actuelle d'AEP est alignée sur les ODD à l'horizon 2030, le Gouvernement du Bénin se propose, à travers son PAG⁹, d'atteindre cet objectif en 2021, soit 10 ans plus tôt. La réalisation de cette grande ambition requiert un grand effort de mobilisation financière annuelle de l'ordre de 94 146 667 \$US, soit environ 350 millions \$US, de 2017 à 2021, qui devront être dépensés avec diligence pour mettre en œuvre les projets identifiés.

Pour ce faire, la stratégie gouvernementale, pour le milieu rural, est basée sur l'accélération du rythme de réalisation des infrastructures hydrauliques, la promotion de la gestion professionnalisée de l'approvisionnement en eau potable, et le renforcement des capacités du secteur privé. Et pour y parvenir, le Gouvernement a renforcé le paysage institutionnel de l'eau avec la mise en place de l'Agence Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEMR), sous tutelle de la Présidence de la République, dont le mandat est la maîtrise d'ouvrage déléguée par les communes, et la maîtrise d'œuvre nationale des ouvrages hydrauliques du milieu rural. Les autres acteurs du cadre sont : la DGEau et ses services déconcentrés ; les opérateurs et promoteurs privés de la gestion professionnalisée de l'eau ; les organisations de la société civile ; et les partenaires techniques et financiers y compris les institutions financières privées.

En milieu urbain, la stratégie gouvernementale est fondée sur l'accroissement des investissements pour la production et la distribution de l'eau. Pour y parvenir, le Gouvernement entend accroître la capacité opérationnelle de la SONEB en la réformant en 2 sociétés publiques ouvertes à l'actionnariat privé : une société de patrimoine et une société de distribution.

Pour assurer une gestion performante et transparente des importantes ressources financières en vue, les orientations stratégiques adoptées par le Gouvernement sont focalisées sur le renforcement des services publics de l'eau, et font abstraction des besoins des autres acteurs que sont les communes, les OSC, et les acteurs du secteur privé dont notamment les petits et micro-entreprises privées de travaux, de services et d'exploitation de l'eau.

Au vu des diverses leçons apprises des expériences de gestion de réformes publiques, de délégation de la maîtrise d'ouvrage communale aux projets et aux acteurs publics de l'eau (DGEau, SONEB), de partenariat public privé dans l'approvisionnement en eau potable, la stratégie gouvernementale actuelle porte un risque majeur ***d'abus de délégation de la maîtrise d'ouvrage communale pour l'AEP***, qui affaiblisse les acquis des communes par rapport à l'exercice de leurs compétences de gestion publique et durable de l'AEP et leur capacité de maîtrise d'ouvrage.

Partant du constat que la DGEau exerce peu son mandat régalien vis-à-vis des autres acteurs de l'AEP et notamment de la SONEB, le même risque de complicité et de vide de recours, en cas de besoin, est à considérer dans les relations entre la DGEau et les structures publiques d'exploitation et de distribution de l'eau potable que sont l'ANAEMR et la SONEB ou les nouvelles sociétés en vue.

⁹ PAG : Programme d'Actions du Gouvernement

Comme mesures préventives de ce risque, il faut :

- veiller à l'exercice de la transparence, la redevabilité et la participation, dans la mise en œuvre de la stratégie actuelle d'AEP dans tous les milieux de résidence de la population béninoise ;
- renforcer les capacités des communes à exercer la maîtrise d'ouvrage de l'approvisionnement en eau potable de leurs territoires, et sa délégation ;
- renforcer les capacités des OSC à suivre, évaluer les interventions dans le secteur et à accompagner les communes dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'AEP et sa délégation.

5.1.2 Domaine de régulation ou d'application des textes

Alors que la législation et la réglementation en vigueur en matière d'exploitation et de gestion de l'eau potable disposent des procédures à suivre ainsi que des rôles et responsabilités des acteurs, la situation actuelle de l'AEP est caractérisée par un laisser-faire. La politique de tarification des services publics de l'eau potable n'est pas transparente et cohérente avec la volonté du Gouvernement. Les contrats de gérance, d'affermage ou de concession et les cahiers de charges liés ne sont pas respectés. Les cautions de gestion et les redevances à la charge des exploitants ne sont pas régulièrement versées. De nombreux forages d'eau sont réalisés sans autorisation préalable et l'eau produite est commercialisée en violation de la réglementation en vigueur. Les services publics de l'eau et les mairies n'exercent pas leurs compétences régaliennes de contrôle et de régulation.

La persistance de ce déficit de ***faible application des dispositions de délivrance et de contrôle, d'autorisation ou de licence d'exploitation des ressources en eau*** est un risque majeur à traiter pour la réussite de l'ambition nationale de fourniture de l'eau potable à tous d'ici 2021.

Dans le contexte actuel, les procédures nationales de marchés publics, de par les délais minima qu'elles imposent, constituent une contrainte temporelle incompatible avec l'urgence et le court terme fixé pour l'atteinte de l'accès universel à l'eau potable pour toutes les populations béninoises, d'ici à 2021. Par ailleurs, la réforme institutionnelle du secteur de l'eau due à la mise en place de nouveaux acteurs que sont : l'ANAEPMR, et les structures résultant de la scission en vue de la SONEB ; va requérir l'élaboration préalable de nouveaux instruments techniques et juridiques pour une bonne gouvernance du secteur. Ici aussi, apparaît une contrainte de temps peu compatible avec l'urgence de l'objectif à atteindre en 2021. On peut donc percevoir un ***risque potentiel de déficit de textes d'application des dispositions de réforme engagée ou d'inadéquation des textes réglementaires existants avec les réformes mises en œuvre***. Les signes révélateurs de ce déficit d'intégrité sont souvent le recours fréquent aux procédures d'urgence ou exceptionnelles qui s'imposent pour contourner les procédures régulières en vigueur. Le recours à ces procédés sert aussi à désactiver les capacités de régulation, de contrôle, de veille et d'alerte des acteurs tels que la DGEau, les services d'inspection et d'audit publics, le Conseil National de l'Eau (CNE), les organes de gestion de bassins, les OSC, les communes, les opérateurs privés.

Comme mesures de gestion de ces risques d'atteinte à l'intégrité dans le domaine de la régulation des interventions dans le secteur de l'eau potable, il faut :

- Intensifier et systématiser la vulgarisation des textes relatifs à la GIRE

- Développer les capacités de la DGEau, des Communes et des organes GIRE pour l'exercice effectif de la fonction de régulation
- Elaborer et publier les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des dernières réformes

5.1.3 Domaine du financement

Le schéma de financement le plus fréquent des ouvrages de services publics de l'eau potable est la mobilisation de ressources extérieures avec des contributions financières du Gouvernement, notamment à travers le Programme d'Investissements Publics (PIP). Ces dernières sont rarement mobilisées en temps opportuns et conformément aux montants prévus. Elles font, de ce fait, souvent objet d'utilisation inefficace et inefficiente. Ces ressources financières internes ne sont pas aussi soumises aux mêmes procédures de consommation que les ressources principales, empêchant souvent de procéder à des audits consolidés de gestion des projets / programmes, et donc entretenant toujours des zones d'ombre sur l'utilisation des ressources nationales.

Au niveau des communes, les ressources nationales affectées par le biais du FADEC, sont aussi souvent mises à disposition avec retard et de façon partielle.

Ces défaillances entraînent des retards d'exécution, des annulations de ressources mises à disposition par des PTF, les modifications techniques des ouvrages prévus, le recours à des procédures biaisées et frauduleuses de passation et gestion des marchés publics, des utilisations peu efficaces des ressources, etc...

Ainsi, toute réalisation d'AEP dépendant d'une part significative de financement du budget national court le risque de retard d'exécution et de non achèvement.

Le ***retardement récurrent de décaissement des fonds publics annuels destinés aux communes et aux structures publiques*** est un risque majeur d'atteinte à l'intégrité dans le domaine de la mobilisation des ressources financières pour l'approvisionnement en eau potable.

Comme mesures pour gérer ce risque, il faut :

- Sensibiliser les acteurs de la chaîne des services financiers publics ;
- Renforcer les capacités des personnels de structures bénéficiaires dans la planification et la mobilisation des ressources publiques nationales
- Promouvoir des contrats de performances pour les ordonnateurs et autres agents d'exécution de budget de l'Etat, secteur par secteur ;

5.1.4 Domaine de passation des marchés publics

Un risque majeur d'atteinte à l'intégrité dans le domaine de la passation des marchés publics pour l'approvisionnement en eau potable est ***l'influence ou l'interférence de décideurs*** dans l'attribution, la réception et le paiement des marchés.

Pour la passation de marchés publics de gros montants, comme c'est le cas pour les projets et programmes d'AEP, il y a souvent diverses pressions internes et externes sur : la « personne responsable de passation de marchés publics (PRMP) » pour attribuer le marché ; le(s) service(s) technique(s) responsable(s) du suivi et du contrôle du marché ; le service financier pour le paiement des factures et aussi pour obtenir des avenants aux contrats.

Ce sont les instances ou les personnes en charge de décision finale d'attribution qui sont les décideurs directs et donc des personnes susceptibles d'influencer les résultats de passation de marché. Dans de nombreux cas, des commissions d'évaluation des offres sont mises en place par les « décideurs directs », d'office Présidents desdites commissions, pour étudier les dossiers de candidature ou de soumission. Les Présidents de commission sont absentéistes des travaux des commissions. Les résultats des délibérations sont soumis aux Présidents de commission qui peuvent valider ou faire modifier les résultats en suggérant la reprise des PV de travaux pour favoriser « leurs candidats ». Les décideurs directs peuvent être sous l'influence de supérieurs hiérarchiques administratives ou de dirigeants ou personnalités politiques.

Ces influences conduisent souvent à attribuer les marchés publics à des opérateurs ou prestataires peu compétents qui réalisent, avec beaucoup de peine, les marchés.

Une pratique couramment dénoncée est l'élaboration spé cieuse des dossiers d'appel à candidature qui limitent la participation de concurrents bien ciblés, ou l'abaissement des exigences techniques et administratives afin d'assurer la participation d'entreprises de tailles et/ou de statuts non comparables. Dans ce dernier cas, ce sont souvent les entreprises peu qualifiées qui remportent les marchés, mais n'arrivent souvent pas à les exécuter convenablement.

Pour les entreprises privées du secteur, l'estimation budgétaire souvent non adéquate des marchés publics, est une technique d'élimination des entreprises compétentes.

Pour prévenir ou réduire ces risques, il faut :

- Investir les commissions d'évaluation des offres de marchés du pouvoir de proclamation des résultats
- Instituer une procédure de recours susceptible d'intervenir à toutes les étapes de la gestion des marchés publics ;
- Assurer une large diffusion des résultats à l'endroit des soumissionnaires ou concurrents et en utilisant les TIC ;
- Renforcer la veille citoyenne sur la régularité des procédures de passation des marchés publics
- Faire signer aux gestionnaires et décideurs un serment d'Intégrité

5.1.5 Domaine de réalisation et suivi – contrôle des travaux

Deux risques majeurs de déficit d'intégrité sont identifiés dans ce domaine : (i) **la faible accessibilité des bénéficiaires aux cahiers de charge pour le suivi et le contrôle de marché ;** et (ii) **la faible capacité des maîtres d'ouvrage pour contrôler les maîtres d'ouvrage délégués / partenaires privés ou opérateurs de délégation de services publics d'eau potable.**

Après l'attribution et la signature de marché, suit son exécution par le contractant, en suivant le cahier de charges attaché au marché. Le maître d'ouvrage, le maître d'ouvrage délégué, leurs agents désignés assurent le suivi et le contrôle technique de l'exécution du marché par le biais de visites planifiées. Dans de nombreux cas, des comités de suivi, composés de représentants des bénéficiaires et leurs élus, sont mis en place par le Maire de la Commune, pour suivre l'évolution du marché et assister, le cas échéant, le contractant.

Pour les marchés gérés en sous-traitance par les maîtres d'ouvrage délégués que sont les administrations, ce sont les agents des services déconcentrés du MOD qui sont en charge du suivi. Ils se font assister par des comités locaux qu'ils ont mis en place.

Le suivi par les comités locaux ou les agents de services déconcentrés est effectué sans référence au cahier de charges du contractant. Les cahiers de charge sont à la portée seulement des responsables des services techniques communaux et des MOD.

Pour remédier à ces risques, il faut :

- Rendre accessible au public les informations sur les marchés en cours, notamment sur les sites web publics (gouvernement et communes)
- Impliquer les associations de consommateurs dans le suivi des prestations et de la qualité de l'eau
- Publier le chronogramme de contrôle
- Rendre disponibles les rapports de contrôle au niveau des services d'information du maître d'ouvrage
- Mettre en place un dispositif de recours public

5.1.6 Domaine de l'exploitation des ouvrages

Le risque majeur identifié dans le domaine est *l'inadéquation des ventes avec les coûts de production d'eau*, mettant de nombreux exploitants en position de débiteur vis-à-vis du maître d'ouvrage. Il y a également la faible capacité de maintenance, de réparation et de renouvellement des machines d'exploitation et de distribution de l'eau.

Généralement, l'exploitation d'un ouvrage hydraulique est assurée par un exploitant privé dans le cadre d'un contrat avec le maître d'ouvrage ou son représentant. Dans la majorité des cas, les exploitants ne sont pas à jour par rapport au paiement de leurs redevances d'exploitation de l'eau. Ils ne produisent pas régulièrement les rapports d'exploitation. Pour la majorité des contrats d'affermage ou de gestion, les redevances dues sont calculées à partir de volume d'eau produit par l'exploitant et non à partir des ventes d'eau effectuées. Il s'agit d'une approche visant à stimuler l'exploitant à déployer de stratégie commerciale dynamique et performante vis-à-vis de ses clients, et à veiller à la réduction de perte d'eau après production. Force est de constater, que le marché d'eau potable au niveau des ouvrages publics est peu florissant, offrant une échappatoire aux exploitants pour ne pas payer régulièrement les maîtres d'ouvrage, sans protestation formelle de ces derniers. Cette situation entretient l'insécurité de l'approvisionnement des ménages, car les opérateurs n'arrivent pas à assurer les travaux de maintenance, de réparation ou de renouvellement. Les modalités de calcul des redevances d'exploitation dans les communes est en cohérence avec la politique de prix de

l'eau qui est essentiellement sur les coûts d'investissement et de fonctionnement de l'infrastructure hydraulique.

Dans des situations où la SONEB est en position d'exploitant d'ouvrage communal, le paiement de la redevance d'exploitation n'est pas non plus assuré.

Pour gérer ces risques, il faut :

- Veiller à la production régulière des rapports d'activités des exploitants de points d'eau ;
- Veiller au respect des dispositions contractuelles ;
- Organiser des séances périodiques de reddition de comptes de gestion des infrastructures AEP aux usagers, aux niveaux territoriaux appropriés ;
- Produire des données techniques et commerciales d'exploitation des infrastructures AEP pour permettre d'améliorer les plans d'affaires ;
- Appuyer les maîtres d'ouvrages à renégocier avec les exploitants, les modalités de calcul et de paiement des redevances d'exploitation des infrastructures d'AEP.

5.1.7 Domaine de fixation du prix et de vente de l'eau

L'opacité de procédures de fixation des prix à la consommation de l'eau par les services publics d'AEP est le risque majeur identifié dans ce domaine. En effet, il n'y a pas de politique tarifaire et d'instruments d'opérationnalisation transparente avec des modalités ou procédures tout aussi transparentes et participatives de définition et de modification des tarifs de l'eau.

De même, les prix de vente de l'eau fournie par les revendeurs sont très variés et dépendent des décisions commerciales des exploitants, qui ont tendance à effectuer un rapide retour sur investissement, en pratiquant des tarifs prohibitifs.

Il est nécessaire de remédier à cette situation en procédant à l'institutionnalisation des procédures de tarification de l'AEP.

5.1.8 Domaine du suivi de la mise en œuvre des politiques publiques

Le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques d'AEP est effectué par les structures impliquées dans la mise en œuvre, à savoir la DGEau et la SONEB. Il s'agit d'une position équivoque qui entache la crédibilité des données officielles provenant de ces sources. Par ailleurs, les modèles de suivi qu'elles ont adoptés privilégient la production d'indicateurs de réalisations d'infrastructures et non le service effectif d'eau ou la consommation par les populations.

Les données sur le service de l'eau sont obtenues dans des rapports de suivi « alternatif » de l'AEP, tels que les rapports d'enquêtes MICS – EDS, les rapports de l'INSAE, les rapports d'enquête du PNE Bénin, les rapports du cadre de concertation du secteur, L'élaboration de ces rapports étant liée à d'autres agendas, ils influencent peu la gestion des initiatives publiques d'AEP.

Au vu de ce qui précède, **la faible opérationnalité du cadre de suivi alternatif du secteur de l'AEP est un risque majeur d'atteinte à l'intégrité de l'AEP au Bénin.**

Pour gérer ce risque, dans une perspective de l'accès universel effectif de toute la population béninoise à l'AEP d'ici à 2021, il faut :

- Appuyer la mise en place d'un observatoire national du secteur de l'AEP, avec la participation de tous les acteurs du secteur et disposant d'un secrétariat exécutif animé par un acteur de la société civile ;
- Editer périodiquement un rapport de suivi alternatif sur le secteur de l'AEP, intégrant l'analyse de l'évolution de l'intégrité dans le secteur.

5.1.9 Domaine de la LAC/MAC

Avec la mise en place d'un cadre législatif pertinent et un cadre institutionnel correspondant, la lutte contre la corruption (LAC) au Bénin, est en progrès. La culture de l'impunité et de complicité passive est un frein à un progrès rapide de la LAC. De 1990 à ce jour, les Gouvernements successifs ont systématiquement effectué des audits de gestion qui ont mis en évidence des cas de gestion scandaleuse des ressources publiques, y compris dans le secteur de l'eau potable. Lesdits rapports ne sont pas accessibles au public. Un usage sélectif des résultats des audits est effectué par les dirigeants. Les cas de grande corruption rendus publics et /ou poursuivis par le Gouvernement sont souvent ceux dénoncés avec ténacité par des OSC.

L'arsenal juridique de lutte contre la corruption n'est pas toujours adapté pour gérer les risques de corruption. En effet les institutions de la société civile créées (ANLC, le FONAC, ...) ne jouissent pas de prérogatives d'ester en justice et de se constituer partie civile. Ce sont les démembrements de l'Etat (Agent judiciaire du Trésor,...) qui détiennent cette prérogative. Par ailleurs, au niveau des tribunaux, il n'existe pas de chambre spécialisée sur les questions environnementales et de ressources naturelles.

Ainsi, **la non publication des résultats d'audits de gestion des ressources publiques** est un risque majeur d'atteinte à l'intégrité de l'eau dans le domaine de la LAC, car décourage les comportements vertueux.

Pour prévenir ce risque, il est nécessaire de :

- Intensifier la vulgarisation des textes sur la LAC ;
- Opérationnaliser la convention ou loi sur le droit à l'information pour faciliter l'accès aux rapports d'audits aux OSC engagées dans la LAC ;
- Appuyer le renforcement de capacités de lobbying et de plaidoyers des OSC pour accélérer le traitement et la sanction des cas de corruption

Les principaux acteurs affectés par ces risques d'atteinte à l'intégrité sont par fréquences décroissantes les diverses catégories de consommateurs de l'eau potable, les communes et les prestataires ou entreprises privées abusés. Tous les autres types d'acteurs de l'AEP peuvent être affectés par le déficit d'intégrité, notamment par rapport à leurs investissements ou responsabilités.

Les acteurs responsables de ces risques d'atteinte à l'intégrité sont principalement les structures étatiques (administrations sectorielles à différents niveaux territoriaux, les structures de maîtrise d'ouvrage déléguée, ...), et des entreprises et prestataires privés.

5.2 Cartographie des risques d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'eau pour l'agriculture

Les risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau à usage agricole touchent plusieurs domaines (cf Tableau 13).

5.2.1 Domaines de l'élaboration des politiques et de la réglementation

L'absence de loi spécifique sur les conditions d'accès (coût de l'eau agricole) et d'engagements clairs sur l'application des principes de précaution et de responsabilité, l'insuffisance de cohérence entre les politiques et législations à différents échelons territoriaux, et une politique anticorruption très peu efficace à l'endroit des gouvernants et des décideurs constituent les principaux risques d'atteintes à l'intégrité dans le domaine de l'élaboration des législations et de politiques.

L'arsenal juridique anti-corruption, ne confère pas aux organisations de la société civile les prérogatives de se constituer partie civile sur des cas de corruption enregistrés. Le seul droit à elles concédé reste la prévention des cas de corruption, la dénonciation et la veille citoyenne. Cette situation concourt à entretenir le faible nombre de plaintes portées devant les juridictions.

5.2.2 Domaine de la régulation et de l'application des textes

C'est surtout dans le domaine de l'application des textes que les risques d'atteinte à l'intégrité sont les plus marqués. Les menaces ont pour origines la méconnaissance des textes, quasiment tous les acteurs du secteur. Cette situation a pour conséquence, la faible application des sanctions à l'encontre des contrevenants. Les abus et infractions portés devant les tribunaux connaissent rarement une suite. Pourtant la loi sur l'eau et les politiques en vigueur prévoient la mise en place d'organes de régulation et de gestion tels que le Bassin de l'Eau, le Fonds National de l'eau.

5.2.3 Domaine de la planification

Les outils de planification communale (PDC : Plan de Développement Communal, SDAC : Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire, ...) ne sont pas toujours élaborés en tenant compte du Programme d'action du gouvernement et des documents de planification à moyen et long terme. Les mêmes projets sont retenus à différentes échelles (national et communal) avec la possibilité de décrocher différents financements pour la même activité. Cette situation de double-emplois est potentiellement porteuse de risques d'atteinte à l'intégrité.

Tableau 13 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'irrigation agricole

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
Elaboration des politiques et de la réglementation	Non existence de loi spécifique sur l'usage de l'eau dans l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Faire le lobbying pour la prise des nouvelles lois sur l'usage de l'eau dans l'agriculture en définissant les mécanismes d'accès (prix, ...), de valorisation et de protection. • Appliquer le principe de précaution et le principe de responsabilité.
Régulation / Application des textes	Aboutissement incertain pour les cas de corruption portés devant les tribunaux	Former les acteurs de la chaîne administrative et pénale (élus locaux, officiers de police judiciaire, magistrats,...) sur la procédure spécifique de saisine, de constat, d'investigation et de jugement dans le cas des infractions liées à l'usage de l'eau à des fins agricoles.
Planification	Faible cohérence des outils de planification des communes avec des programmes nationaux	Un mécanisme de renforcement de la synergie entre les projets/ programmes et le processus de planification communale (redynamiser les CCAC par exemple)
Financement	Insuffisances d'audit financier des structures de l'Etat en ce qui concerne les financements intérieurs	Rendre opérationnelle la mise en œuvre de la charte sur la bonne gouvernance et l'intégrité de l'eau dans l'ensemble des interventions du secteur et à tous les niveaux
Passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Interprétations tendancieuses des règles de passation des marchés publics (niveau étatique et décentralisation) • Non-respect des procédures de marchés publics et des clauses contractuelles dans l'évaluation des prestations de service, les règles prévues dans les appels d'offre 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'appropriation des règles de passation de marches publiques pour limiter les interprétations conduisant à leur contournement • Veiller à l'application effective des sanctions prévues en cas de violation des règles
Réalisation et suivi – contrôle des travaux	Non représentativité des organisations de la société civile et des représentants des associations	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités des associations de veille citoyenne et des associations d'usagers à assurer le suivi des travaux

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
	d'usagers dans les comités de suivi des réalisations.	<ul style="list-style-type: none"> Tenir compte des principes de transparence et de participation dans la mise en place des ouvrages d'eau par l'Agence dans le secteur tout en sauvegardant les acquis de la Maitrise d'Ouvrage communale.
Exploitation des ouvrages	Faible capitalisation des bonnes pratiques de gestion des ouvrages	Organiser des visites d'échanges d'expériences et vulgariser les leçons apprises
Gestion des ressources humaines	Actions des structures de veille citoyenne (ANOPER, UCOPER, UDOPER, ANU, PNE,...) très peu orientées vers les questions liées à l'usage de l'eau pour l'agriculture.	Renforcer les capacités des organisations de la société civile sur les thématiques émergentes en matière de maitrise et de valorisation de l'eau à usages agricole
	Très peu de plaintes sont enregistrées dans le sous-secteur	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer le dispositif de collecte et de gestion des plaintes (boîte à plainte ou numéro vert...) sur les dysfonctionnements ou abus dans le domaine de l'usage de l'eau pour agriculture (UEA) Mettre en place des dispositifs de dénonciation et de protection effective des dénonciateurs
Fixation du prix et vente de l'eau	Difficulté à fixer un prix pour l'eau agricole.	Instaurer un mécanisme transparent et participatif de fixation du prix de l'eau agricole
Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques	Faible fonctionnalité des services de suivi-évaluation des ouvrages destinés à la fourniture et à la gestion d'eau pour l'agriculture	Organiser, à tous les niveaux, des sessions périodiques des organes de suivi des projets et actions sur la mobilisation et la gestion de l'eau destinée à des fins agricoles

5.2.4 Domaine du financement

Le risque ici est relatif au faible nombre d'audit du secteur surtout pour les financements réalisés sur budget national. Bien que le dispositif de suivi soit prévu et même mis en place, très peu d'intérêt est accordé à l'évaluation de la gestion des infrastructures et projets d'eau à usages agricoles. Cette situation est potentiellement porteuse de mauvaise gouvernance car en l'absence d'audit, les acteurs considérés ont une forte tendance à contourner les règles.

5.2.5 Passation des marchés publics

En général, les risques d'atteinte à l'intégrité sont de divers ordres et tournent autour du disfonctionnement des organes en charge de la gestion des processus de passation de marché. En effet, les règles de passation des marchés sont tendancieuses tant au niveau national que décentralisé. Cette situation conduit à la sélection contre paiement de pot-de-vin des prestataires ou d'entreprises qui s'avèrent peu compétents. Ces derniers ne réalisent pas les projets conformément aux procédures de marchés publics et aux clauses contractuelles. Les retenues d'eau, les puits pastoraux, les barrages et autres ouvrages réalisés, sont ainsi fréquemment peu conformes aux cahiers de charges ou normes techniques. Une fois, les marchés exécutés, les populations bénéficiaires ne sont pas associées aux processus de réception.

4.2.6 Réalisation et suivi des travaux

La participation des associations d'usagers et de la société civile à la veille citoyenne est faible. Les usagers désignés ne le sont pas de façon transparente et donc ne sont pas représentatifs. La société civile n'est pas spécialisée à mener les investigations dans le secteur de l'eau à usages agricoles. Les associations des usagers de l'eau existant dans les communes pour l'AEP, sont pour la plupart naissantes ou peu actives, et ne s'investissent pas dans les autres usages de l'eau.

5.2.7 Exploitation des ouvrages

Les acteurs locaux ne disposent pas de capacité à gérer les ouvrages pastoraux, agricoles et piscicoles. Ainsi donc, les prestataires s'adonnent à la gestion des ouvrages sans respecter les normes techniques requises. Ils achètent la complicité de certains responsables pour continuer leurs forfaitures.

Les leçons apprises de l'exploitation des ouvrages ne sont pas capitalisées. Ainsi la mise en œuvre de chaque projet dans le secteur de l'irrigation agricole est un éternel recommencement. Les mêmes erreurs sont reprises et les risques d'atteintes à l'intégrité s'installent de façon récurrente.

5.2.8 Contrôle

La faible capacité technique de différents acteurs du secteur de l'eau pour l'irrigation est un potentiel risque d'atteinte à l'intégrité. En effet, les usagers d'eau pour l'agriculture, les prestataires, les fermiers, la société civile et les élus locaux à la base ne disposent pas de l'aptitude requise pour leur contribution à la gestion transparente du secteur de l'eau à usage agricole. En plus de la faible capacité technique des acteurs du secteur, il faut signaler le manque d'outils de contrôle surtout au niveau local (village, arrondissement et commune).

Très peu de redditions de compte sont faites. Cette situation est aggravée par la faible instruction des populations du monde rural bénéficiaires de projets de ce secteur. De même, très peu de plaintes sont enregistrées du fait de la méconnaissance de la procédure de saisine et des moyens de recours.

5.2.9 Fixation du prix et vente de l'eau

La difficulté à fixer un prix pour l'usage de l'eau pour l'agriculture et la réticence de certains acteurs à payer le service de l'eau utilisée pour leurs activités agricoles sont, entre autres facteurs, à la base des faiblesses notées en matière de capacité de maintenance et de petites réparations des ouvrages hydrauliques. Au niveau de la plupart des aménagements hydro-agricoles, le paiement des redevances fixées de commun accord avec les usagers n'est pas effectif, et du coup, les structures de gestion desdits aménagement deviennent inopérantes. Il s'en suit alors des situations de dégradations rapides et de panne de ces infrastructures. Des mécanismes discriminatoires sont mis en place par les élus locaux et les démembrements des services déconcentrés à l'échelle villageoise à l'encontre des usagers allochtones, notamment des éleveurs transhumants qui paient l'abreuvement de leurs troupeaux, pendant que les agriculteurs locaux exploitent gratuitement les ressources en eau.

5.2.10 Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques

A l'instar des faiblesses actuelles du sous-secteur de l'AEP, les stratégies publiques successives d'aménagements hydro-agricoles privilégient les investissements dans les constructions, tantôt d'ouvrages de taille moyenne et sans participation des usagers, tantôt d'ouvrages simples encore appelés aménagements sommaires basés sur l'approche participative et tirant leçon des constats de faible valorisation des aménagements complexes et de leur faible apport à la production agricole nationale. L'appui conseil à la gestion des aménagements et à l'utilisation efficace de l'eau pour l'agriculture, l'élevage et la pêche est peu opérant après les installations des aménagements, d'où l'absence de suivi. Il n'existe pratiquement de suivi de la production sur ces aménagements par les services publics agricoles. Cette négligence du suivi de l'évolution de la productivité des aménagements hydro-agricoles et hydro-pastoraux entretient le peu d'intérêt de l'Etat et la vacuité du service public à l'utilisation de l'eau pour la production agricole.

Au total, les principales origines de risques d'atteinte à l'intégrité se trouvent dans (i) l'élaboration de la législation et des politiques, (ii) l'application des textes et (iii) l'implication des usagers et de la société civile dans la veille citoyenne, la capitalisation et le partage des bonnes pratiques.

Les acteurs affectés par ces risques d'atteinte à l'intégrité sont souvent les plus fragiles. Il s'agit :

- des femmes rurales qui manquent d'eau pour développer les activités génératrices de revenus
- des agriculteurs pour irriguer leurs champs
- des transhumants pour abreuver les animaux
- Les pisciculteurs : pour pratiquer la pêche et l'élevage de poisson
- Les communes pour développer l'économie locale.

Les responsables de ces risques d'atteinte à l'intégrité sont les services déconcentrés de l'Etat, le gouvernement à travers ses ministères sectoriels (MAEP, MECV, MEEM, ...). L'ampleur de ces risques va du niveau local au niveau national.

5.3 Cartographie des risques dans le secteur de l'hygiène et assainissement

Contrairement au sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable qui mobilise une pluralité d'acteurs et de financements, celui de l'assainissement et plus précisément de l'assainissement des eaux usées attire moins l'attention des pouvoirs publics, du secteur privé, de la société civile et des intervenants extérieurs. Cependant, dans la chaîne du processus de délivrance des services d'assainissement, des risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont identifiés, décrits et synthétisés dans le Tableau 14.

5.3.1 Elaboration des politiques et de la réglementation

Certaines limites, relevées dans les processus d'élaboration des politiques et de la réglementation, peuvent servir de terreau à la corruption ou à la déficience de bonne gouvernance dans le sous-secteur de l'assainissement. Il s'agit fondamentalement de la faible clarification des compétences des institutions publiques en charge de ce sous-secteur. Les textes précisent que le Ministère en charge de l'eau et des mines est chargé de l'élaboration des documents de politiques et de stratégies d'approvisionnement en eau potable et **d'assainissement des eaux usées**, pourtant, il n'existait aucun service ni aucune direction en charge de l'assainissement des eaux usées sous ce ministère ou à la direction Générale de l'Eau (DG-Eau) qui est une structure technique de ce ministère. Une correction est en vue, et s'aperçoit dans l'AOF actuel de la DG-Eau, signé dans le troisième trimestre de 2017 qui comprend une direction créée pour prendre en compte l'assainissement. Ces problèmes institutionnels créent des conflits d'attributions et la fuite de responsabilité parce que chaque structure ne se reconnaît pas responsable, ce qui ouvre la porte à des pratiques contraires à l'éthique. La stratégie d'assainissement des eaux usées en cours d'élaboration pour la période 2017-2030 a pour objectif de clarifier le paysage institutionnel de ce sous-secteur. Il y a donc moins de risque dans l'élaboration que dans l'application des politiques et des textes.

Tableau 14 : Analyse des risques majeurs d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'assainissement et assainissement domestique

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
Elaboration des politiques et de la réglementation	Périmètres d'interventions peu clairs entre les principaux ministères en charge du sous-secteur de l'assainissement	Clarifier les prérogatives exclusives et les compétences partagées
Régulation/ Application des textes	Faible connaissance des textes du sous-secteur Assainissement	Organiser la vulgarisation ciblée (tenant compte des centres d'intérêts) des textes stratégiques et réglementaires, en collaboration avec les Communes et les SDE
	Non-respect de certaines dispositions des textes de lois sur la décentralisation en matière d'assainissement	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser l'appropriation des défis/enjeux en matière d'assainissement de base par la Commune (mesures d'assainissement, SQE) - Formaliser les procédures de gestion des processus liés à l'assainissement par les acteurs déconcentrés et décentralisés
	Absence de sanctions en cas d'infraction vis-à-vis des contrevenants aux normes sanitaires	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer le renforcement institutionnel de la Police Sanitaire pour l'efficacité de son action au niveau communal - Mobiliser la société civile pour une veille efficace en matière de reddition des comptes sur les cas de d'infractions aux normes sanitaires et les mesures prises
	Méconnaissance des mécanismes de plaintes au niveau des structures de contrôle et de régulation sanitaire	Simplifier et vulgariser les mécanismes de saisine et de recevabilité des plaintes liés aux infractions en matière d'assainissement
	Faible accès aux services d'hygiène et d'assainissement et quasi-absence du contrôle des services offerts par le privé (eaux en sachets ; boues de vidange ; eaux usées)	Renforcer la DNSP, les CDC-HAB et les Communes sur les plans institutionnel et technique pour assurer leurs fonctions de régulation
	Difficultés d'accès à l'information sur la qualité de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Formaliser le circuit de mise à disposition de l'information sur la qualité de l'eau pour en assurer la transparence et y faciliter l'accès - Assurer la publication du rapport annuel sur la qualité de l'eau potable au

Domaines à risques	Risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés (ou possibles)	Mesures préventives ou solutions possibles
	<p>Bénin</p> <p>Non application des textes relatifs à la délivrance des autorisations de production des eaux en sachets</p> <p>Non-respect des obligations relatives à la mise en place des PGSSE par les producteurs d'eau en sachet</p> <p>Quasi-absence de mesures incitatives, dissuasives et coercitives vis-à-vis des producteurs d'eau en sachets</p>	<p>Renforcer les capacités institutionnelles et techniques pour la délivrance des autorisations de production d'eaux en sachets et l'accompagnement aux producteurs</p> <p>Mettre en place des dispositifs d'inspection et de sanctions des unités de production d'eau en sachets et en rendre compte aux acteurs de l'eau</p>
Financement	Déblocage tardif des ressources financières de l'Etat au profit des Communes et des Directions techniques	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des ressources financières adéquates, en temps requis - Soutenir les activités de suivi alternatif du sous –secteur assainissement par la société civile
Appels d'offre et passation des marchés	Faible précision des spécifications techniques dans les DAO	Coacher des agents techniques (Mairies, SDE) durant la conduite des processus de passation des marchés
Réalisation et suivi des travaux	Faibles capacités du Bureau de contrôle à faire respecter les cahiers de charge	Renforcer les critères de recrutement du Bureau d'étude et le suivi du respect de son cahier de charges
Fixation du prix et vente de l'eau	Absence de grille de tarification des services de vidange des fosses septiques	Adoption formelle et mise en œuvre d'une grille de tarification basée sur une étude participative

5.3.2 Application des textes et régulation du sous-secteur

Des défaillances notées dans l'application des textes et normes dans le sous-secteur constituent les principaux facteurs de risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans le sous-secteur de l'assainissement. Comme cela a été souligné dans la section « Analyse du cadre réglementaire », même si la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique n'est pas encore révisée (processus en cours depuis 2012), on note des problèmes d'application des dispositions plus récentes telles que le décret¹⁰ n° 2001-109 du 04 avril 2001 fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin. Au nombre des risques majeurs qu'engendre cet état de fait, on relève :

- L'absence de sanctions en cas d'infractions vis-à-vis des contrevenants aux normes sanitaires : cette absence de sanction fait que les ménages et des industries continuent à rejeter des eaux usées dans la nature ou dans les plans d'eau sans aucun respect des normes requises par le décret supra cité. De nombreuses industries de brasserie (SOBEBRA), d'huilerie (SHAB de Bohicon), de pressing, de teinture ; etc. ne respectent pas les normes admises dans le sous-secteur sans être inquiétées.
- La quasi-absence de mesures incitatives, dissuasives et coercitives vis-à-vis des producteurs d'eau en sachets : l'eau en sachets appelée « pure water » ne provient généralement pas des robinets de la SONEB. Les producteurs utilisent souvent l'eau de puits non potable.
- La méconnaissance des mécanismes de plaintes au niveau des structures de contrôle et de régulation sanitaire : de nombreux ménages sont ignorants de l'existence de structure comme la police sanitaire et la police environnementale pour se plaindre des pratiques qui ne respectent pas les normes d'hygiène et d'assainissement, ce qui peut expliquer la persistance des d'infractions non sanctionnés.

D'autres risques relevant de la faible régulation du sous-secteur sont aussi identifiés. Il s'agit par exemple de :

- la non application des textes relatifs à la délivrance des autorisations de production des eaux en sachets ;
- le non-respect des obligations relatives à la mise en place des PGSSE par les producteurs d'eau en sachets.

5.3.3 Appels d'offre et passation des marchés

Les risques de corruption sont également signalés dans les processus d'attribution de marchés publics de services d'assainissement. Des dossiers d'appels d'offre peuvent être orientés ou comporter des non-dits (faible précision des spécifications techniques dans les DAO) aboutissant à des choix de prestataires peu compétents appartenant à des réseaux politiques, religieux ou familiaux des dirigeants ou agents des services d'assainissement.

¹⁰ Décret d'application de la Loi-Cadre sur l'environnement

5.3.4 Réalisation et suivi des travaux

En plus des choix peu objectifs de certains prestataires de services, il est également signalé le faible contrôle des travaux, ce qui a pour conséquences, des travaux mal réalisés, donc des investissements peu durables.

5.3.5 Financement

Le déblocage tardif des ressources financières de l'Etat au profit des Communes et des Directions techniques constitue également des risques d'atteinte à l'intégrité et parfois même de corruption car ces structures se trouvent parfois dans l'obligation de demander à des prestataires de services de préfinancer certaines activités à des coûts très élevés par rapport aux coûts de services payés comptant.

5.3.6 Fixation du coût des services

A la faible offre de service de vidange de fosses septiques s'ajoute la non transparence dans les prix pratiqués. Souvent, la facturation se fait « à la tête du client » puisque le facteur « distance » est souvent avancé par les entreprises de vidange. De plus, les entreprises jouent avec les clients car certaines facturent deux fois le même service. Elles peuvent remplir à trois quart leur camion et dire que le camion est plein et aller vider une autre fosse septique pour faire le plein, ce qui amène le premier client à demander et à payer encore le même service pour la vidange du reste. Il s'agit donc des pratiques corruptives qui se développent dans ce maillon de délivrance des services d'assainissement.

L'ensemble de ces facteurs potentiels de production de risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité identifiés est présenté dans le Tableau 14.

Dans le sous-secteur de l'assainissement, à l'instar des 2 précédents, les acteurs affectés, encore une fois, sont la population dans ses diverses composantes, notamment les ménages familiaux consommateurs et usagers d'eau. Les communes sont aussi affectées de diverses manières par rapport à leurs prérogatives dans la gestion du sous-secteur.

L'Etat avec ses différentes administrations sectorielles est le principal responsable de ces risques de déficit d'intégrité. Les administrations en charge de la gestion de l'eau, du cadre de vie et de l'environnement, et celles de la santé figurent au premier des responsables de la situation, tout comme les communes.

VI. IMPACTS DES PRATIQUES ET RISQUES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

La corruption et les atteintes ou risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau existent dans tous les domaines de gestion de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, partant de l'élaboration des politiques et réglementation jusqu'au suivi de la mise en œuvre des politiques. Ces pratiques et risques ont des répercussions nombreuses et variées, essentiellement négatives pour la satisfaction des besoins des populations en services d'eau potable et assainissement.

Les impacts répertoriés et analysés dans le présent document recouvrent aussi les conséquences et les coûts qu'engendrent les pratiques de corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ils seront décrits selon 5 dimensions d'analyse, à savoir les impacts socio-économiques et financiers ; les impacts sociaux ; les impacts environnementaux ; les impacts politiques et culturels.

6.1 Impacts économiques et financiers des pratiques de corruption et risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement

Les pratiques de corruption et les déficits d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont des effets pervers sur les revenus des ménages. En effet, les ménages non abonnés aux services publics de l'AEP paient des prix de l'eau prohibitifs, soit 170 à 255% du tarif de la SONEB. Ce sont donc des ménages urbains très pauvres et pauvres, souvent non abonnées, qui paient plus chers l'eau potable. Ainsi, les ménages très pauvres et pauvres consacrent entre 9 et 16% de leurs revenus aux dépenses de consommation d'eau potable, pendant que ceux qui sont directement abonnés à la SONEB n'y affectent que 2 à 5%.

Les répercussions socio-économiques des pratiques de la corruption et des atteintes à l'intégrité dans l'AEP et assainissement sur les ménages très pauvres et pauvres sont encore plus pernicieuses, si l'on considère les coûts économiques et sociaux de la perte de temps inhérente à leurs modes d'accès aux services publics de l'eau. En moyenne, dans 40% des ménages du Bénin, chaque navette d'approvisionnement en eau potable pour la consommation domestique dure 30 minutes. Ce sont alors des heures qui sont consacrées à l'AEP et à l'assainissement, lorsque ces services sont éloignés des domiciles des ménages. Il y a là un impact négatif sur l'emploi du temps de chaque membre du ménage, responsable de l'AEP et par conséquent, sur la faible productivité du temps. Sachant que ce sont les femmes, les filles et les enfants qui sont les principaux concernés, les effets de la perte de temps sont : baisse de revenus ; baisse de performances scolaires chez les enfants, notamment les filles ; ...

Le non-respect des textes du secteur par tous les acteurs et le défaut d'exercice de fonction de régulation de l'AEP et l'assainissement par les administrations publiques (étatiques et locales) engendrent actuellement un engouement effréné pour le développement anarchique des forages privés ou informels (par des acteurs publics) d'eau partout au Bénin, aussi bien pour l'AEP que pour l'irrigation agricole. La gestion des eaux usées et excréta des ménages est

caractérisée par l'absence de services publics, laissant l'initiative à chaque ménage, y compris dans des localités urbaines en croissance rapide.

Une habitude des populations pour l'exploitation « naturelle » libre et facile se développe pendant que les acteurs chargés de la régulation ont une attitude contemplative. Les conséquences de ces atteintes à l'intégrité sont potentiellement graves, à savoir :

- La désorganisation de la planification et suivi de développement de l'AEP et assainissement (baisse des investissements ; baisse de capacité d'alerte ; ...)
- La concurrence déloyale aux services publics et au secteur privé formel ;
- La baisse de revenus de l'Etat et des communes pour les services publics de l'eau et assainissement, y compris pour la mise en place de mécanisme de financement durable du secteur ;
- La spéculation sur les prix de l'eau et de services d'assainissement ;
- Le recul dans les classements des indicateurs de développement humain ou durable.

Dans le secteur des aménagements hydro-agricoles au Bénin, l'usurpation de compétences institutionnelles, les conflits d'intérêts et les collusions dans les domaines de la planification, de la passation des marchés publics pour les études et contrôles, ainsi que les travaux ; de suivi ; de l'exploitation et de suivi de la mise en œuvre des projets et programmes entraînent des gaspillages et pertes quasi-systématiques pour tous les investissements publics dans le développement de l'irrigation de surface. On note une sous exploitation systématique des ouvrages hydro-agricoles réalisés par l'Etat et les PTF, et donc une faible production agricole générale de ces systèmes. Il s'en suit toujours la vulnérabilité des populations à l'insécurité alimentaire ; la faible compétitivité des productions nationales face à celles des pays voisins, l'émigration agricole saisonnière ou de longue durée, les conflits sociaux notamment entre les agriculteurs et les éleveurs.

La non-observance de principes de subsidiarité dans le suivi des chantiers, c'est-à-dire la non utilisation des fonctionnaires locaux des aménagements et équipements ruraux pour le suivi de proximité des chantiers de construction ; la dissimulation des cahiers de charge réduise les capacités de surveillance et d'alerte des bénéficiaires et services locaux, ... impliquent de nombreux ouvrages inachevés, non fonctionnels, ou en dégradation rapide.

A l'instar de l'exploitation non contrôlée de l'eau souterraine pour les usages domestiques, l'absence de régulation entraîne l'exploitation non contrôlée des nappes souterraines pour l'agriculture.

6.2 Impacts sociaux et culturels

Les répercussions au plan social des pratiques de la corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement peuvent être des crises graves. L'impact, le plus ravageur, qu'engendre au niveau social, la perception de pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité, est l'instauration progressive mais profonde du « manque de confiance généralisée » de tous les acteurs du secteur (Etat, commune, services publics, secteur privé,

OSC, populations, et PTF) ; les uns vis-à-vis des autres. Chaque acteur doute de la volonté, la sincérité, des compétences, des capacités des autres. Cet état d'esprit généralisé dans une communauté est une grande contrainte à la mobilisation des énergies pour réaliser des progrès.

Comme autres impacts, on peut citer :

- Désorganisation et amenuisement des services publics, accentuation de l'insécurité humaine et de la vulnérabilité du pays aux sécheresses ou aux effets des changements climatiques, aux risques sanitaires ;
- Démoralisation des personnels des services publics ;
- Baisse de qualité des services publics ;
- Impacts sanitaires sur les ménages ;
- Discrimination dans l'accès des communautés aux services publics de l'eau / privation ; et
- Conflits sociaux.

Dans de nombreuses communautés béninoises, l'eau est considérée comme un bien public naturel et gratuit, donc qu'on ne devrait pas vendre. De ce fait, le « puits du voisin » était systématiquement érigé en un « puits communautaire ou un puits public ». Mais, face à la rareté de la ressource eau pour les usages vitaux dans les ménages et en raison du fait que la vente de l'eau est désormais recommandée au niveau des ouvrages publics pour faire face aux diverses charges de fonctionnement, des individus ou des ménages ont également commencé à réaliser des forages pour la commercialisation de l'eau. L'eau des Postes d'Eau Autonome (PEA) privés et des puits traditionnels réalisés est alors vendue aux populations faute de réglementation ou de pouvoirs publics forts pour l'application des textes. L'eau non potable du PEA privé ou du puits n'est plus gratuite, elle est vendue. Il s'est donc développé une logique marchande qui a érodé des valeurs coutumières dans de nombreuses communautés aussi bien en milieu rural qu'urbain.

6.3 Impacts politiques

La stratégie d'AEP en milieu urbain / périurbain mise en œuvre par la SONEB n'assure pas l'accès direct à tous les ménages. En effet, dans des quartiers urbains où l'accessibilité est totale, ce sont, dans le meilleur des cas, environ 58% des ménages, soit environ 6 ménages sur 10, qui sont raccordés au service public de l'eau potable. Cependant, entre 70% et 81% des ménages non abonnés s'approvisionnent par des intermédiaires (revendeurs informels, gestionnaires de bornes fontaines) en eau potable distribuée par la SONEB. Ils s'approvisionnent aussi à des sources non potables.

En milieu rural, les ménages dans leur grande majorité combinent la consommation de l'eau potable et non potable pour leurs usages domestiques. Ainsi, l'adéquation de la politique tarifaire avec la politique de développement du Gouvernement, notamment l'ambition de l'accès à l'eau potable pour tous à l'an 2021 est en cause. L'investissement dans le développement des infrastructures hydrauliques ne saurait seul induire automatiquement l'accès de tous à l'eau potable.

Il va sans dire que le défaut d'intégrité dans les politiques de développement, les stratégies et approches de mise en œuvre de services publics d'AEP et de l'assainissement contribue à entretenir la pauvreté et des inégalités sociales.

Une planification non concertée des investissements en infrastructures hydrauliques et d'assainissement entre les principales parties prenantes présentes sur un territoire donné et le défaut d'exercice de compétence de régulation du secteur ne permettent pas une bonne fonctionnalité des ouvrages et sont des causes de gaspillage de ressources financières et de non satisfaction des besoins des populations. Il en résulte souvent le discrédit des dirigeants politiques et des services publics concernés.

Le défaut de planification concertée, d'exercice de coordination ou de régulation de l'AEP et l'assainissement peut affecter la dynamique de la coopération décentralisée, comme c'est le cas entre la Commune de Bohicon et la CASE. En effet, la CASE, a financé d'un côté un mini-réseau d'AEP qui est en sous-exploitation, et de l'autre, un centre de santé d'arrondissement peu fonctionnel par manque d'AEP dans un quartier où est mis en place un mini-réseau communal, mais non alimenté en eau par la SONEB. Ainsi, le déficit d'intégrité dans les domaines de planification, de la réalisation, du suivi et contrôle des travaux a entraîné une utilisation non efficace des ressources publiques mobilisées (dans des infrastructures hydrauliques et sanitaires peu/non utilisées), donc un gaspillage par la Mairie, la DGEau et l'Etat béninois emprunteur, de ressources financières mobilisées.

Enfin, les pratiques de corruption et d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et l'assainissement compromettent l'atteinte des ambitions socio-économiques du Gouvernement en détournant des ressources mobilisées, par rapport à l'eau et l'assainissement, la sécurité alimentaire et la résilience aux effets des changements climatiques, comme l'a illustré le scandale de détournement de ressources extérieures pour le secteur de l'eau, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire, dit « affaire PPEA II » au Bénin.

Les importants investissements financiers consentis par l'Etat béninois et ses divers partenaires techniques et financiers, depuis des décennies dans les aménagements hydro-agricoles, en raison entre autres du déficit d'intégrité, ont eu un faible impact sur la croissance agricole et donc sur l'économie nationale. La plupart des zones aménagées sont en abandon ou en sous-exploitation.

6.4 Impacts environnementaux

Les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement ont des conséquences sur le plan environnemental.

Pollution des ressources en eau : la faible réglementation qui se traduit par la méconnaissance et la faible observance des règles ou l'absence de pouvoirs publics forts pour faire respecter ces règles notamment dans le sous-secteur de l'assainissement a des effets sur les ressources en eau. En effet, nombreuses sont des entreprises qui ne respectent pas les dispositions en matière de rejet des eaux usées conformément au décret d'application de la loi cadre sur l'environnement au Bénin. Ainsi, des brasseries, des huileries, des entreprises de lavage à sec (pressing), de teinture continuent à déverser les eaux usées non traitées dans la lagune de Cotonou, dans la mer, dans les lacs et autres plans d'eau. Ces rejets ont d'énormes conséquences sur la vie aquatique et sur la ressource en eau souterraine (nappe phréatique). Les produits de pêche sont contaminés et les ménages pauvres continuent encore à s'approvisionner en eau de puits forés dans ces zones polluées pour les divers usagers. Même la seule station fonctionnelle de traitement de boue de vidange située à Ekpè dans la commune de Sèmè-Podji n'opère pas les traitements nécessaires des boues de vidange avant leur déversement dans la mer. Des études ont montré que la qualité des rejets dans le milieu naturel (déversés directement sur la plage, à proximité immédiate de zones d'habitation) est non conforme aux normes en vigueur (DBO5 allant de 2250 mg/L à 7800 mg/L et DO de 4859 mg/L à 18 635 mg/L15), car la station, prévue pour traiter 180 m³/jour, reçoit en réalité entre 450 et 600 m³/jour, soit trois fois plus que sa capacité nominale.

Pollution par les sachets et plastiques perdus : l'absence de réglementation de la production de l'eau en sachet appelée « pure water » contribue énormément à la pollution environnementale en dégradant l'esthétique urbaine. Ces sachets perdus contribuent également à aggraver la problématique de gestion des déchets plastiques aussi bien en milieu rural qu'urbain.

VII. PROPOSITION D'UN OUTIL D'ÉVALUATION DES RISQUES D'INTEGRITE DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Les résultats de la présente étude sont obtenus par l'adoption d'une méthodologie participative combinant 6 outils d'évaluation, à savoir :

- A. L'analyse de données secondaires, relatives au fonctionnement et à l'organisation des diverses parties prenantes, à la mise en œuvre de multiples initiatives dans les sous-secteurs étudiés ;
- B. Des focus groups au niveau des services publics de l'eau et de l'assainissement, comprenant notamment la Direction Générale de l'Eau (DGEau) ; la SONEB, la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) ;
- C. Des entretiens semi-structurés avec des personnels des administrations communales et municipales,
- D. Une enquête ménages ;
- E. Des études de cas ;
- F. Des ateliers d'évaluation annotée de l'intégrité dans les sous-secteurs de l'AEP (EAIE), de l'hygiène et assainissement de base ; et l'irrigation agricole, et
- G. La cartographie des risques d'atteinte ou de déficit d'intégrité dans les sous-secteurs concernés.

Au vu de l'expérience tirée de la présente étude avec l'utilisation intégrée de ces outils, on peut proposer, pour évaluer les risques d'intégrité dans les sous-secteurs ciblés, et selon les niveaux d'administration territoriale, la combinaison des outils répertoriés dans le tableau ci-après :

Tableau 15 : Outils d'appréciation des risques d'intégrité à différents niveaux territoriaux

Niveaux institutionnels	Outils d'évaluation des risques d'atteinte à l'intégrité
Local / communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de données secondaires - Enquêtes ménages / enquêtes de satisfaction - Focus groups au niveau communautaire - Entretiens semi-structurés avec personnels mairies, exploitants, services déconcentrés
Communal	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de données secondaires - Focus groups - Entretiens semi-structurés avec gestionnaires / agents fournisseurs
Régional / National / sectoriel	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de données secondaires - EAIE - Cartographie des risques d'intégrité

La leçon tirée de l'utilisation de nombreux outils dans le cours de cette étude est que la combinaison de l'EAIE avec la Cartographie des risques d'intégrité dans le cadre d'un atelier de un à 2 jours suffit pour évaluer les risques d'intégrité dans un sous-secteur au niveau régional ou national. La mise en œuvre de cet outil composé exige la disponibilité des sachants du sous – secteur étudié.

Tout dispositif d'alerte précoce requiert la bonne connaissance préalable des facteurs d'animation du phénomène à surveiller, la capacité à repérer les signes précurseurs de l'occurrence dudit phénomène. Pour donner l'alerte précoce sur les risques d'atteinte à l'intégrité dans les sous-secteurs de l'eau et de l'assainissement, il est nécessaire de mettre en place un dispositif d'observation de toutes les initiatives de développement et de gestion des ressources en eau et de l'assainissement à tous les niveaux. Il devra comprendre un réseau important de points focaux ou d'ambassadeurs de l'intégrité à tous les niveaux territoriaux et au niveau des diverses catégories d'acteurs intervenant, qui collectent des données sur leur terrain selon des modalités bien définies et les transmettent à un centre de traitement, qui procède au traitement, à l'analyse et à la diffusion des résultats, selon une procédure réglementaire adoptée par l'Etat.

La décision gouvernementale de mise en place des cellules de promotion de l'intégrité au niveau de chaque ministère offre une opportunité pour la mise d'un observatoire des risques de corruption dans chaque secteur. L'adhésion de toutes les catégories d'acteurs du secteur concerné et la qualité des modalités d'animation de la structure technique d'animation de l'observatoire sont des conditions essentielles au bon fonctionnement et à la pérennité de ce dispositif.

VIII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

8.1 Conclusion

L'étude sur la cartographie des risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin a permis d'explorer des facteurs qui constituent des obstacles à la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD) particulièrement l'ODD 6 qui vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

Les résultats obtenus sur les quatre sous-secteurs abordés (eau potable en milieu urbain, assainissement en milieu urbain, eau potable en milieu rural et irrigation) autorisent à conclure que les risques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont présents dans toute la chaîne de délivrance des services publics d'eau et d'assainissement notamment dans les processus de planification ; de programmation ; de financement ; de passation des marchés publics ; de réalisation et de contrôle des travaux ; d'exploitation et de maintenance des ouvrages. Ces risques émanent d'une part, des limites des dispositifs normatifs mis en place pour gouverner le secteur et ; d'autre part ; des décalages entre ces dispositifs et les pratiques des acteurs, lesquels acteurs sont pluriels avec des logiques souvent divergentes voire conflictuelles.

En effet, la triangulation des informations collectées auprès des différentes catégories d'acteurs à différentes échelles (nationale, départementale, communale, communautaire et familiale) a montré que les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité sont plus prégnantes dans les structures en charge de la mise en place et de la gestion des services d'eau et d'assainissement. Les personnels en charge de ces services développent diverses stratégies d'appropriation privative des ressources publiques destinées à la mise en place et à la gestion des services d'eau et d'assainissement, notamment dans le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable qui mobilise assez de financements. Outre les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, des usagers sont également impliqués dans des pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité dans leurs interactions avec les personnels desdits services. Mais dans l'ensemble, l'étude montre que la fréquence des interactions des ménages avec les services d'eau potable et d'assainissement est faible, ce qui limite l'ampleur de pratiques de corruption. Les résultats obtenus ont montré que plus de 70% des ménages n'ont pas eu de contacts avec les agents de services d'eau potable et d'assainissement au cours des 12 derniers mois précédant les enquêtes aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Pour les cas d'interactions évoqués, les motifs portent principalement sur des demandes de services comme : i) payer la facture ; ii) obtenir de réparations ; iii) demander un nouveau branchement (pour l'eau potable) ; iv) réclamer les services de maintenance. Et la majorité des usagers avoue ne pas trouver de satisfaction à leurs sollicitations ou l'obtiennent en payant un prix fait principalement de « la perte de temps » et accessoirement de « paiement de pourboire » ou de « dispute avec les agents ». Dans l'ensemble, les ménages touchés par les enquêtes estiment que les pratiques de corruption ou d'atteinte à l'intégrité ne sont pas assez fréquentes.

Les résultats obtenus ont également montré que la persistance des pratiques de corruption ou de prévarication des ressources publiques dans le secteur de l'eau et de l'assainissement comme dans beaucoup d'autres secteurs sont liées à :

- l'absence de sanctions contre ceux qui pratiquent la corruption;
- la recherche de gain facile par le personnel ;
- le mauvais fonctionnement de l'administration ;
- l'ignorance des usagers ou des consommateurs de leurs droits.

L'exercice de cartographie réalisé a alors permis d'identifier les principaux domaines à risques potentiels d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ils s'agit de :

- **Domaine de régulation ou d'application des textes** : il se caractérise par une faible application des dispositions de délivrance, de contrôle, et d'autorisation de licence d'exploitation des ressources en eau, ce qui constitue un risque majeur pour l'ambition nationale de fourniture de l'eau potable à tous d'ici 2021. Par ailleurs, l'absence ou l'inadéquation de textes réglementaires existants notamment en ce qui concerne les réformes actuellement engagées par le Gouvernement du Bénin peut constituer un risque potentiel de déficit d'intégrité.
- **Domaine du financement** : le retardement ou le retard récurrent de décaissement des fonds publics annuels destinés aux communes et aux structures publiques est relevé comme un potentiel facteur de risque.
- **Domaine de passation des marchés publics** : l'influence ou l'interférence de décideurs dans les processus de choix des prestataires généralement peu compétents est source de travaux coûteux, mal réalisés. L'irréalisme très fréquent des budgets planifiés pour les marchés est source de marchés exécutés avec des compromis entre les parties prenantes contre les dispositions des cahiers de charges.
- **Domaine de réalisation et suivi – contrôle des travaux** : il s'agit principalement de : (i) la faible accessibilité aux cahiers de charge pour le suivi et contrôle de marché ; et (ii) la faible capacité des maîtres d'ouvrage pour contrôler les maîtres d'ouvrage délégués ou opérateurs de délégation de services publics d'approvisionnement en eau potable.
- **Domaine de l'exploitation des ouvrages** : l'inadéquation des ventes avec les coûts de production d'eau, mettant de nombreux exploitants en position de débiteur vis-à-vis du maître d'ouvrage.
- **Domaine de fixation du prix de vente de l'eau** : il se caractérise par une opacité de procédures de fixation des redevances d'exploitation et des prix de vente à la consommation de l'eau, en raison de l'absence de politique tarifaire et d'instruments d'opérationnalisation transparente avec des modalités ou procédures tout aussi transparentes et participatives de définition et de modification des tarifs de l'eau.
- **Domaine de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques** : la faible opérationnalité du cadre de suivi alternatif du secteur de l'AEP et de l'assainissement est un risque majeur d'atteinte à l'intégrité de l'AEP au Bénin. De même, la vacuité de la fonction de suivi de l'utilisation de l'eau pour la production agricole est un risque de négligence ou de détournement de l'attention de l'Etat vers d'autres priorités de développement.

- **Domaine de lutte anti-corruption** : la non publication des résultats d'audits de gestion des ressources publiques constitue aussi un risque majeur d'atteinte à l'intégrité.

Les impacts des risques d'atteinte à l'intégrité ainsi identifiés sont analysés sur les plans économiques et financiers, sociaux et culturels, politiques et environnementaux. On retient que le déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement peut engendrer une multitude d'impacts ou effets liés et imprévisibles dépassant le secteur impliqué.

Pour améliorer la gouvernance du secteur, une série de mesures correctives et de recommandations à mettre en œuvre par l'ensemble des parties prenantes du secteur et fondées sur la transparence, la redevabilité et la participation est proposée en vue d'accroître la sensibilisation sur l'état d'intégrité et stimuler l'action des intervenants sectoriels pour renforcer l'intégrité du secteur. Ces actions visent également à renforcer les capacités des communes à exercer la maîtrise d'ouvrage et celles des OSC à suivre et à évaluer les interventions dans le secteur.

L'étude a en outre permis de doter les acteurs du secteur de repères techniques en termes de savoirs sur l'identification des risques de déficit d'intégrité, y compris les risques de corruption dans le secteur. Face au caractère exploratoire de l'étude, objet du présent rapport, il est nécessaire de réaliser des études focalisées sur chaque sous-secteur afin de mieux approfondir les risques spécifiques d'atteinte à l'intégrité dans ledit sous-secteur et pour identifier des propositions de solutions plus appropriées.

8.2 Recommandations

Au vu des résultats de l'étude et des leçons apprises des diverses expériences de développement du secteur de l'eau et de ses multiples usages, il est urgent de promouvoir l'intégrité dans le secteur de l'eau. Pour ce faire, il faut :

Au plan stratégique :

- Appuyer le développement d'un cadre favorable à l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin :
 - Organiser des sessions de diffusion des résultats de la cartographie des risques d'intégrité à l'endroit des partenaires au développement et des décideurs politiques du Bénin ;
 - Elaborer une cartographie détaillée des risques d'atteinte à l'intégrité dans le secteur de l'AEP ;
 - Identifier des mesures prioritaires de gestion des risques d'atteinte à l'intégrité ;
 - Rappeler ou élaborer et faire adopter par l'Etat, les administrations et structures publiques un code / charte d'intégrité dans la délivrance de services publics de l'eau potable et assainissement ;
 - Faciliter l'accès à l'information au public en renforçant les compétences des organes consacrés à cette fonction dans les administrations et structures

publiques de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit de promouvoir une réglementation plus libérale de l'accès du public à certaines données de gestion ;

- Entreprendre le plaidoyer et le lobbying pour introduire dans les cycles de gestion des activités des services publics, y compris les projets et programmes, l'évaluation des risques d'intégrité assortie de proposition de mesures de gestion desdits risques (Plan de Gestion des Risques d'Intégrité – PGRI) ;
- Proposer, sur la base de tout ce qui précède, un plan pluriannuel (2 à 3 ans) d'actions de gestion des risques d'atteinte à l'intégrité ;
- Accompagner et sensibiliser les fonctionnaires publics et communaux à mieux gérer les risques d'atteinte à l'intégrité et à respecter les procédures et normes de marchés publics d'AEP et d'assainissement ;
- Professionnaliser la fonction de responsable de passation de marchés publics dans les administrations et entreprises publiques ;
- Appuyer le développement et l'exercice des compétences de régulation au niveau des administrations publiques nationales, déconcentrées et communales de l'eau et de l'assainissement ;
- Renforcer les capacités des acteurs sociaux dans le contrôle citoyen du secteur de l'eau et de l'assainissement ;
- Renforcer les capacités des acteurs du secteur privé ;
- Renforcer les capacités techniques des experts de la Société Civile à la sensibilisation et au suivi alternatif de l'état de l'intégrité dans le secteur de l'eau ;
- Promouvoir un partenariat tripartite PTF – PNE Bénin et Université pour la mise en œuvre d'un programme de recherche – accompagnement sur les outils de diagnostics et de suivi de l'intégrité.

Au plan opérationnel

- Diffuser les résultats de l'étude, notamment aux organisations de la société civile active dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance,
- Organiser au démarrage des projets et programmes de développement des sessions d'information et de sensibilisation de tous les personnels et mettre en place des organes internes de gestion des risques d'intégrité et les outils appropriés d'action ;
- Promouvoir un partenariat PNE Bénin – WIN avec les structures publiques d'AEP (DGEau, Projets et programmes AEP, ANAEP-MR, SONEB, ... pour le suivi des risques d'atteinte à l'intégrité de leurs initiatives,
- Mettre en place les organes de gestion du bassin de l'Ouémé.
- Promouvoir la mise en place et le fonctionnement d'un observatoire de la GIRE et de l'intégrité dans le secteur de l'eau et assainissement ;

- Assurer une représentativité efficace et transparente des parties prenantes de l'AEP et assainissement dans les instances d'orientation et de pilotage des services publics de l'eau et de l'assainissement (Conseils d'Administration, Conseil de gestion, Structure de surveillance de l'entreprise, ...);
- Promouvoir des mécanismes simplifiés de gestion (enregistrement et traitement) de plaintes et de recours;
- Organiser des séminaires biennaux de suivi et de reddition de compte des services publics d'AEP et d'assainissement;

8.3 Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations

Le Comité de pilotage de l'étude présidé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Eau et des Mines (MEM) devra restituer les résultats de l'étude ainsi que ses recommandations à son Ministre qui devra en rendre compte au Gouvernement.

Le projet de communication en Conseil des Ministres doit comprendre, à l'instar du CoPil, une proposition d'un comité multi-acteurs de suivi de la mise en application des principales recommandations résultant de l'étude, assortie d'une feuille de route réaliste.

IX. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. DG-Eau, 2013, *Etat des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet Pluriannuel Eau et Assainissement, Phase 2, Version finale.*
2. DG-Eau, 2013, *Etat des lieux exhaustif de l'affermage des AEV au Bénin, Projet Pluriannuel Eau et Assainissement, Phase 2, Version finale, 85 p.*
3. DG-Eau, 2016, *Banque de Données Intégrées.*
4. DG Eau ((2008) Intermédiation sociale spécifique aux adductions d'eau villageoises : guide à l'usage des communes. Version 3, PADEAR Pot commune. Novembre 2008
5. DG-Eau/Banque Mondiale, 2010, *Evaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin-Projet No. 610-1139, Version finale, 150 p.*
6. DGEau (2013) Etat des lieux exhaustif de l'affermage des adductions d'eau villageoises au Bénin. Rapport final, Essor Conseils, Décembre 2013
7. Di Tella, R. et Shargrodsky, E. 2003. "The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires." *Journal of Law and Economics* 46(1) : 269-292.
8. Dollar, D., Fisman, R. et Gatti, R. 2001. "Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government." *Journal of Economic Behaviour & Organization* 46(4):423-429.
9. Gatti, R., Paternostro, S. et Rigolini, J. 2003. "Individual attitudes toward corruption: do social effects matter?" Policy Research Working Paper Series 3122, The World Bank.
10. Herzfeld, T., Weiss, C. 2003. "Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation." *European Journal of Political Economy* 19, 621-632.
11. Hunt, J. et Laszlo, S. 2005. "Bribery: Who Pays, Who Refuses, What Are the Payoffs?" NBER
12. Huntington, S., 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
13. INSAE –UNICEF (2015) Bénin : Enquêtes par grappes à indicateur multiples (MICS) 2015, Rapport de résultats clés, mai 2015
14. INSAE, 2016, Effectif de la population des villages et quartiers de ville du Benin, quatrième Recensement General de la population et de l'habitation.
15. Laurent P-J. (2000), Le «big man» local ou la «gestion coup d'État» de l'espace public», *Politique africaine*, N°80, pp:169-181.
16. Lavallée E. ; Azafindrakoto M. ; Roubaud F. 2008. Les mécanismes à l'origine de la corruption : une analyse sur micro-données africaines. Document de travail. DIAL. 29 p.
17. Leff, N. 1964, "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *The American Behavioural*
18. MDGLAAT (2009) Etude pour l'élaboration d'un recueil de normes et standards utiles dans le processus de planification communale. Rapport final. Cotonou, Novembre 2009. CEDES-RA
19. MIGAN A. S. et al (2016) Bénin : Partenariats public privé novateurs au service de la durabilité de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural : étude de cas. WSP – IFC – Groupe de la Banque Mondiale

20. MMEE (2007) Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain 2006 – 2015. Janvier 2007
21. MEEM – MS (2016) Parvenir aux ODD pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène : Aperçu de la situation au Bénin. Fiche pays
22. Nye J.S. 1967, "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis" *American Political Science Review* 61 (2): 417-427.
23. Olivier de Sardan J. P., Dagobi E. (2000), "La gestion communautaire sert elle l'intérêt public ?", *Politique africaine*, n°80, pp : 153 168, ;
24. PNUD (2011) Lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau : méthodes, outils et bonnes pratiques
25. *Scientist* 8(2): 8-14.
26. SONEB (2012) Rapport d'activités 2011. Avril 2012
27. SONEB (2013) Rapport d'activités 2012. Mars 2013
28. SONEB (2014) Rapport d'activités 2013. Avril 2014
29. SONEB (2015) Rapport d'activités 2014. Mai 2015
30. SONEB (2016) Rapport d'activités 2015. Mai 2016
31. *Working Papers 11635*, National Bureau of Economic Research, Inc.
32. *Van Rijckeghem, C. et Weder, B., 1997, "Corruption and the role of temptation: do low wages in civil service cause corruption?"* IMF Working Paper, WP/97/73. Washington D.C.