

Bénin – Partenariats public privé novateurs au service de la durabilité de l’approvisionnement en eau potable en milieu rural – Etude de cas

Sylvain Adokpo Migan avec la collaboration de Trémolet Consulting

Mars 2016



Auteur : Sylvain Adokpo Migan avec la collaboration de Trémolet Consulting.

A propos de l'auteur : Sylvain Adokpo Migan, est Spécialiste Principal Eau et Assainissement, travaillant pour le Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque mondiale, en qualité de Coordonnateur pour le Bénin (Afrique de l'Ouest).

Sylvain conduit conjointement avec l'IFC le Programme intégré d'appui à la gestion professionnalisée des adductions d'eau villageoises (AEV) au Bénin. Un programme qui, entre autres, soutient la mise en oeuvre de réformes et des arrangements institutionnels, ainsi que la préparation de transactions PPP pour l'efficacité et la durabilité de la délivrance du service à partir des adductions des petits centres avec la participation du secteur privé local.

Avant de rejoindre la Banque mondiale, Sylvain a travaillé pour la Coopération néerlandaise à la mise en oeuvre de l'approche programmatique, de la déconcentration/décentralisation et sur les questions de finances publiques appliquées au secteur des infrastructures d'eau et d'assainissement.

Sylvain est diplômé en Sciences de l'Eau de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg (France).

Crédits photos: Sylvain Adokpo Migan (World Bank/WSP)

Le Programme Eau et Assainissement (WSP) est un partenariat multi-donateurs, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale sur les pratiques internationales en matière d'eau, visant à aider les populations démunies à obtenir un accès abordable, sûr et durable aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les bailleurs de WSP sont notamment l'Australie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Fondation Bill et Melinda Gates, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Banque mondiale.

Clause de non-responsabilité

Les constats, interprétations et conclusions exprimés dans cet ouvrage sont ceux de l'auteur et ne devront pas être attribués à la Banque mondiale ou à ses organisations affiliées ou aux membres du Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale ou aux États qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans cet ouvrage.

Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations reprises dans les cartes géographiques qui l'illustrent, n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale quant au statut légal d'un quelconque territoire, ni l'aval ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le matériel contenu dans cette publication est protégé par la loi sur le droit d'auteur. Puisque la Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux, le contenu de cet ouvrage peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales et avec le plein consentement.

© 2016 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale

Bénin – Partenariats public privé novateurs au service de la durabilité de l’approvisionnement en eau potable en milieu rural – Etude de cas

Sylvain Adokpo Migan avec la collaboration de Trémolet Consulting

Mars 2016

Avant-propos

En ce moment où l'échéance fixée pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) est imminente et où la préoccupation actuelle des pays s'oriente vers des Objectifs de Développement Durable (ODD), il y a un intérêt évident de rendre les services d'adduction d'eau et les investissements afférents plus durables. Ceci est d'autant vrai lorsqu'on se rend compte que la plupart des localités rurales du continent se transforment très rapidement aujourd'hui en de petites agglomérations de demain, nécessitant de ce fait, des systèmes améliorés d'adduction d'eau.

Bien que 63% de la population en Afrique sub-saharienne vivent encore en milieu rural, le continent est en proie à une urbanisation accélérée et bon nombre des petites agglomérations émergentes vont bientôt connaître une explosion de leur densité démographique. Au cours des dernières décennies, le taux moyen de croissance urbaine est passé de 5 à 6% par an, dans les principales villes subsahariennes, tandis que dans certaines villes, cette croissance a atteint 10%, expliquant le doublement de la population chaque décennie. Cette explosion démographique s'accompagne de défis complexes, en matière d'approvisionnement durable en eau potable. Il faut donc changer de paradigme et passer des systèmes communautaires d'approvisionnement en eau, naguère en vogue en milieu rural il y a une décennie, à une reconnaissance du fait qu'une gestion plus professionnalisée et plus rigoureuse des systèmes d'adduction d'eau devient une nécessité pour surmonter les défis que présentent le traitement de l'eau, la réhabilitation du réseau de distribution, l'expansion de la desserte et le recouvrement des coûts.

En outre, l'avènement des ODD met également en exergue, un débat mondial important autour des ressources intérieures pour le financement du développement. On a conscience de plus en plus, que le développement nécessitera de la part des pouvoirs publics, davantage d'efforts en termes de financements internes, ainsi que davantage de décisions stratégiques axées sur la performance, sans oublier la mobilisation des investissements du secteur privé local et des ménages. Une étude de la Banque mondiale menée en 2009 sur l'Afrique sub-saharienne, met en lumière la contribution évidente des opérateurs privés dans le secteur de l'eau. Il ressort des conclusions de l'étude que la participation du secteur privé est à la base de 54% d'accroissement des branchements domestiques par les opérateurs privés, 18% d'augmentation

du volume d'eau distribuée et 41% d'accroissement du nombre d'heures de service par jour.

Le Bénin fait aujourd'hui partie des pays ayant recours à la participation des investisseurs privés dans le secteur de l'eau, et cette étude de cas illustre l'impact potentiel de l'expérience développée. Sur la base d'un arrangement Partenariat Public Privés (PPP) de type affermage entre le secteur privé local et les communes décentralisées, des opérateurs privés gèrent les systèmes d'adduction d'eau villageoise. La nouveauté ici est que grâce à des contrats de type concession subventionnés, ces opérateurs privés fournissent non seulement des services d'exploitation et de maintenance, mais réinvestissent leurs propres ressources dans la réalisation d'importants travaux d'extension du système de distribution d'eau et de branchements particuliers. Ce faisant, le Bénin a institué un cadre nouveau pour la fourniture de services censé promouvoir les efforts d'adduction d'eau en milieu rural dans une logique de durabilité, permettant l'introduction de mécanismes pour la mobilisation des ressources du secteur privé pour la réalisation de travaux.

La présente étude de cas donne la preuve de l'existence de possibilités de coopération avec le secteur privé dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain, tout en identifiant clairement certains défis qui y sont inhérents. De par les leçons qu'on peut y tirer, il y a ici une importante opportunité d'apprentissage pour le reste de l'Afrique subsaharienne pour le développement d'arrangements similaires de PPP pour relever les défis avec toute l'attention à accorder à la durabilité des services durables prenant en compte la demande dynamique des populations rurales.

Olivier P. R. Fremond
Représentant Résident - Bénin.

Glenn Pearce-Oroz
Responsable régional pour l'Afrique
Programme Eau et Assainissement (WSP).

Remerciements

Le projet d'assistance technique de la Banque mondiale intitulé qui a servi de base pour la réalisation de la présente étude de cas, a été élaboré par une équipe du Groupe de la Banque composée des Spécialistes du Programme Eau et Assainissement (WSP) – un partenariat multi donateurs administré par la Banque mondiale – et de la Société financière internationale (IFC).

Cette étude de cas est le fruit conjoint de Sylvain Adokpo Migan (Spécialiste principal en eau et assainissement, Département Eau de la Banque mondiale-WSP) et de consultants de *Trémolet Consulting de Londres*, dont notamment Sophie Trémolet, Goufrance Mansour et Fatahi Amoussa. Sylvain Adokpo Migan et Mehita Sylla (Responsable principale des investissements - IFC) ont servi de chefs d'équipe. Jemima Sy (Expert principale en eau et assainissement, WSP) a également contribué à l'élaboration de cette étude. Le présent rapport a été finalisé sous le contrôle de Glenn Pearce-Oroz, Responsable régional du WSP pour l'Afrique, d'Olivier P. R. Frémond, Représentant Résident de la Banque mondiale au Bénin et de Jyoti Shukla, Directrice principale du Programme Eau et assainissement (WSP).

La revue par les pairs au sein du Groupe de la Banque mondiale a été assurée par Carla M.N. Faustino Coelho, Responsable principal des investissements à CASPA, Jean-Martin Brault, Spécialiste en eau et assainissement, GWADR), et Philippe Marin (Spécialiste Principal en Eau et assainissement, GWADR).

L'élaboration de l'étude de cas s'est basée sur des données et rapports issus de la mise en œuvre du « Projet d'Appui intégré à la participation du secteur privé local à la gestion professionnalisée des adductions d'eau villageoises (AEV) du Bénin (P132114) » du WSP mené conjointement avec IFC C3P. Outre Sylvain Adokpo Migan et Mehita Sylla, l'équipe du projet comprenait Jane Jamieson (Groupe du PPP de la Banque mondiale), David Bot Ba Njock (IFC) et Monyl Toga (IFC).

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude aux représentants du Ministère en charge de l'Eau au Bénin avec lesquels ils ont partagé leurs connaissances du secteur, notamment M. Mamadou Gado (Chef de service du Développement local) et M. Thierry Helsens (CTP PPEA, COWI). Ils apprécient également les contributions de tous les représentants des communes de Zogbodomey, Gogounou, Sakété et Pobè durant les débats et pour avoir mis à leur disposition certains documents pertinents. Les remerciements s'adressent également aux opérateurs du secteur privé qui ont bien voulu fournir des détails de leurs activités et donner leurs avis sur le projet. Il s'agit particulièrement de Delcos Consult, CoGeFi et Ogo-Olouwa-Kitan. Ils tiennent à remercier particulièrement le personnel d'Ecobank pour le temps consenti, notamment Mme Sandra Chankouin (Chef de service Chaîne de valeur), ainsi que M. Dorothé Gounon (Directeur Général), M. Marius Kouchoelo (Chef de Département) du CePEPE pour les clarifications apportées. C'est le lieu de saluer la contribution de M. George de Gooijer de même que celle de tout le personnel de l'Ambassade des Pays-Bas à Cotonou.

L'appui rédactionnel a été accordé par Eric Lugaka et Magdaline Nkando (WSP).

Résumé analytique

Au cours de la dernière décennie, les autorités béninoises ont réalisé de grandes avancées dans la professionnalisation de la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable (AEP) dans les zones rurales et les petites villes. Depuis 2007, ce secteur a activement soutenu la mise en œuvre de contrats de partenariat public-privé (PPP) pour l'exploitation des systèmes d'AEP. Le secteur a introduit un modèle de PPP de type affermage visant à mettre en relation des collectivités locales décentralisées et de petits opérateurs privés. Le nombre d'AEP géré par un contrat d'affermage est passé de 1 en 2007 à 269 (57 % du nombre total d'AEP) en 2014. Ces 269 AEP sous affermage fournissent des services d'eau à environ 1,7 million de personnes (28 % de la population).

Malgré cette croissance rapide, la mise en œuvre du modèle d'affermage a été confrontée à de sérieuses difficultés, comme le souligne une étude diagnostique de 2010 commanditée par le Gouvernement béninois sur **financement du Programme eau et assainissement**. La mise en œuvre des contrats d'affermage a été entravée par un certain nombre de facteurs, notamment :

- les communes n'ont pas une connaissance précise de leurs actifs (équipements) ;
- elles manquent de capacité technique, de suivi et de financement ;
- les opérateurs privés disposent de compétences techniques limitées, ils manquent d'expérience dans le processus d'appel d'offres et ont un accès limité au financement pour réaliser les investissements nécessaires qui rendront la gestion des AEP plus rentable ;
- le cadre contractuel ne fournit pas suffisamment d'incitations pour pousser les opérateurs privés à s'engager ; et
- le processus d'appel d'offres a été obstrué par des considérations politiques ou des intérêts personnels.

Les résultats de cette étude diagnostique ont servi de base au lancement de réformes visant à améliorer l'approvisionnement en eau en milieu rural, avec l'appui du Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque mondiale. L'objectif principal de ces réformes était d'améliorer les dispositions contractuelles entre les collectivités locales décentralisées et les opérateurs privés et

de tester un modèle PPP renforcé sur un certain nombre d'AEP sélectionnées au Bénin.

Ces réformes ont abouti à la mise en œuvre de quatre contrats de concession subventionnée d'une durée de 8 ans pour 10 AEP dans trois communes avec trois opérateurs privés différents. Le WSP et l'IFC estiment que les quatre transactions généreront un investissement total de 1 million \$EU, dont 277 000 \$EU seront mobilisés à partir de sources privées nationales pour les 10 sites et permettront d'installer au moins 1 071 nouveaux branchements dans les deux ans suivant leur mise en œuvre. Au total, 48 500 personnes devraient avoir un meilleur accès à l'eau potable grâce à ces contrats. Ces résultats dépassent de loin les objectifs initiaux que le secteur s'était fixés.

Ce résultat encourageant est le fruit de quatre années d'activités visant à relever les défis auxquels le secteur est confronté. Le Gouvernement béninois par le biais du Ministère de l'Eau (MERPMEDER) a mis en œuvre ces activités en partenariat avec le WSP, l'IFC et l'ambassade des Pays-Bas. Le renforcement de la professionnalisation des services d'approvisionnement en eau dans les petites villes passe par les étapes suivantes :

- concevoir un modèle de PPP adapté aux réalités locales ;
- renforcer les capacités des acteurs impliqués, tant du côté public que privé afin de réaliser un PPP renforcé ;
- faciliter l'accès au financement dans le but de renforcer la base financière des opérateurs privés et d'améliorer la rigueur dans la gestion commerciale des AEP ;
- mobiliser des fonds publics pour les travaux de réhabilitation, d'extension et de densification du réseau (en plus des fonds nécessaires à la conception du modèle PPP) ;
- introduire un outil innovant de suivi susceptible de profiter à la fois au secteur public et privé.

Au cœur de ces activités se trouve le renforcement de la gestion professionnelle des AEP de manière à assurer la pérennité des investissements réalisés dans le secteur.

Dans le cadre du modèle PPP amélioré, la concession subventionnée a été introduite après un examen préalable qui a permis d'évaluer les conditions techniques,

juridiques et financières de la gestion des AEP sur les sites sélectionnés. Le modèle de concession subventionnée introduit des obligations d'investissement pour les opérateurs privés, ce qui permet de mobiliser des fonds publics limités et de transférer par conséquent une partie des risques aux opérateurs privés. Le transfert de ces responsabilités aux opérateurs privés peut potentiellement améliorer la prestation des services, ces opérateurs pouvant faire correspondre plus étroitement les investissements à la demande réelle et donc être plus réactifs. La rentabilité de l'accord contractuel est renforcée par l'augmentation prévue des volumes de vente d'eau en raison d'une augmentation des branchements domestiques.

Dans le cadre de ces arrangements contractuels, un lot de plusieurs (2 à 3) AEP est proposé dans un seul contrat. Le regroupement permet entre autres avantages de réduire les coûts de transaction, y compris au sein du lot des AEP qui sont moins rentables, ce qui rend la transaction attrayante pour les opérateurs privés attirés par les gros volumes de vente d'eau et est susceptible d'intéresser les banques commerciales en proposant des transactions plus importantes.

Les quatre contrats ont été présentés avec succès à la suite d'une procédure en deux phases : une phase de préqualification pour recenser les entreprises techniquement et financièrement en mesure de conclure un accord de concession (et de réaliser les investissements nécessaires) et une phase de qualification. La demande de proposition (DP) indiquait que les soumissionnaires devaient financer au moins 10 % des travaux et que le marché serait attribué à l'opérateur sollicitant les plus faibles subventions. Une telle méthode d'appel d'offres permet de rentabiliser les dépenses d'équipement et encourage les opérateurs privés à investir.

Les contributions des opérateurs privés ont atteint une moyenne de 27 % des coûts globaux des travaux, dépassant les attentes. La subvention globale sollicitée par ces entreprises s'élevait à 368 441 735 FCFA (soit 759 442 \$EU au 31 août 2014) alors que le rapport d'appui à la transaction prévoyait une contribution de 475,7 millions FCFA de la part des pouvoirs publics, représentant 90 % du coût prévu des travaux.

Ces résultats confortent la recommandation selon laquelle le secteur de l'hydraulique rurale au Bénin devrait poursuivre la réforme de la gestion des AEP et transposer à plus grande échelle le modèle PPP amélioré au-delà de la phase pilote. Les principales recommandations en vue de l'intensification de ces activités sont les suivantes : renforcer le cadre de surveillance des services d'approvisionnement en eau en milieu rural et introduire un suivi rigoureux des concessions subventionnées qui servira d'enseignement pour la conception de nouveaux contrats de PPP ; renforcer l'unité de régulation de la DG-Eau afin d'actualiser les directives concernant la fixation des prix et l'analyse comparative du rendement des opérateurs privés ; mettre en place un mécanisme national de financement du secteur de l'eau afin de donner aux communes et aux sociétés privées les moyens d'investir - ce mécanisme devrait être financé à la fois par les prix et les taxes locales (à la fois au niveau national et local) ; et considérer l'assainissement et l'hygiène au même titre que l'alimentation en eau – ce qui sera particulièrement important pour les petites villes où l'accès à de plus grandes quantités d'eau n'est possible que grâce à l'augmentation du nombre de branchements domestiques. Dans de telles circonstances, des solutions adéquates de traitement des eaux usées doivent de toute urgence être trouvées afin d'éviter des risques pour la santé.

Sigles et abréviations

AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence française pour le développement
AFEB	Association fédérative des opérateurs privés de réseaux d'eau du Bénin
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ASS	Afrique subsaharienne
AT	Assistance technique
AUE	Association des usagers de l'eau
BDI	Base de données intégrée
BPO	Budget programme par objectifs
CePEPE	Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyennes entreprises
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
DANIDA	Agence danoise de développement international
DG-Eau	Direction générale de l'eau
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DP	Demande de proposition
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FONAGA	Fonds national de garantie et d'assistance aux petites et moyennes entreprises
IFC	Société Financière Internationale
IWRM	Gestion des ressources en eau
JMP	Programme Conjoint de Suivi
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Banque allemande de développement)
MERPMEDEP	Ministère de l'Énergie, des Recherches pétrolières et minières, de l'eau et du Développement des énergies renouvelables
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Opérateur privé
PADEAR	Projet d'assistance au développement du secteur de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural
PME	Petites et moyennes entreprises
PPEA	Programme pluriannuel eau et assainissement
PPP	Partenariat public-privé
PSP	Participation du secteur privé
S-Eau	Services de l'eau
SHAB	Service de l'hygiène et de l'assainissement de base
SHU	Services de l'hydraulique urbaine
SNV	<i>Stichting Nederlandse Vrijwilligers</i> (Organisation néerlandaise de développement)
SONEB	Société nationale des eaux du Bénin
STEFI	Suivi technique et financier
TDR	Termes de référence
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
WSP	Programme eau et assainissement
\$EU	Dollar américain

Table des matières

Résumé analytique	iv
Sigles et abréviations	vi
I Introduction	1
1.1 Contexte et objectif de l'étude de cas	1
1.2 Structure de l'étude de cas	1
II Contexte de la participation du secteur privé dans les services d'approvisionnement en eau en milieu rural au Bénin	3
2.1 Contexte socioéconomique du Bénin	3
2.2 État des services d'eau et d'assainissement	3
2.3 Structure administrative : le processus de décentralisation	4
2.4 Cadres juridique et institutionnel des services relatifs à l'eau	5
2.4.1 Cadre juridique	5
2.4.2 Rôles et responsabilités institutionnels	5
2.5 Politiques relatives à l'eau en milieu rural	6
2.6 Soutenir la professionnalisation des services d'approvisionnement en eau en milieu rural	8
2.6.1 Réalisations du PADEAR	8
2.6.2 Adoption d'une approche programmatique dans les années 2000	9
2.6.3 « Initiative Eau » : diagnostic et nouveaux modèles de gestion des AEV	10
2.7 Options pour une gestion professionnelle des AEV	11
2.7.1 Principales caractéristiques des contrats d'affermage	11
2.7.2 Premiers succès : l'expansion rapide des contrats d'affermage	12
2.7.3 Les limites des modèles de gestion professionnelle	13
III Renforcer le modèle PPP pour les services d'eau en milieu rural au Bénin	16
3.1 Présentation générale de l'approche	16
3.2 Éléments essentiels pour le renforcement du modèle PPP	16
3.3 Principales activités d'appui au secteur public	19
3.4 Principales activités d'appui au secteur privé	21
3.5 Mobiliser les financements publics et faciliter l'accès au financement privé	22
IV Contrats de concession subventionnés : de quoi s'agit-il ?	26
4.1 Préparation de la transaction : Identification des sites et études préalables	27
4.1.1 Pré-identification des sites pilotes	27
4.1.2 Études techniques préalables et plans d'investissement	29
4.1.3 Étude préalable des cadres juridique et institutionnel	30
4.1.4 Évaluations financières préalables	31
4.2 Conception du contrat : le modèle de « concession subventionnée » proposé	32
4.3 Définir la procédure d'appel d'offres	36
4.4 Exécution de la transaction	37
4.5 Premiers résultats obtenus après la signature des contrats	39
4.5.1 Développement des infrastructures	39
4.5.2 Gérer la demande de branchements particuliers	40

V	Principaux enseignements	41
VI	Recommandations pour le passage à l'échelle.....	46
6.1	Les possibilités de passage à grande échelle	48
6.2	Activités possibles dans le cadre du passage à grande échelle	48
6.2.1	Assistance technique ou aspects non matériels	48
6.2.2	Dépenses d'investissement en matériel.....	50
6.3	Solutions possibles pour la mise en place d'un cadre de financement du projet	50
6.4	Les principaux risques liés au passage à grande échelle	52
	Annexe A – Glossaires des termes clés	53
	Annexe B – Responsabilités assumée par les communes suite à la décentralisation	54
	Annexe C – Dates importantes	57
	Annexe D – Principaux documents et outils élaborés par le projet.....	60
 Figures		
Figure 1:	Évolution de l'approvisionnement en eau potable au Bénin (1990-2012)	4
Figure 2:	Flux financiers dans le cadre d'un contrat bipartite d'affermage	12
Figure 3:	Nombre total d'AEP contre nombre d'AEP sous contrat d'affermage.....	13
Figure 5:	Calendrier de la conception et de la souscription des concessions subventionnées	18
Figure 6:	Sélection des sites : 10 systèmes d'adduction d'eau dans trois communes : Gogounou, Sakété et Zogbodomey	26
Figure 7:	Les flux financiers générés dans le cadre du contrat de concession pendant les deux premières années du contrat.....	28
Figure 8:	Travaux d'extension et de raccordement à Makpohou (Sakété) en février 2015.....	36
Figure 9:	Le mode de fonctionnement du FADeC	39
 Tableaux		
Tableau 1:	Recommandations nationales pour les infrastructures d'approvisionnement en eau en milieu rural	5
Tableau 2:	Financement du projet	24
Tableau 3:	Systèmes d'adduction d'eau sélectionné pour l'expérimentation du modèle PPP	28
Tableau 4:	Les trois options d'investissements soumises au gouvernement béninois et les estimations de coûts.....	30
Tableau 5:	Les soumissionnaires retenus et leurs contributions financières.....	38
Tableau 6:	Activités prévues pour renforcer le modèle de PPP dans les zones rurales et défis potentiels dans la phase de passage à grande échelle.....	42

I. Introduction

1.1 Contexte et objectif de l'étude de cas

Au cours de la dernière décennie, les autorités béninoises ont réalisé de grandes avancées dans la professionnalisation de la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable (AEP) dans les zones rurales et les petites villes, notamment par le biais de contrats de partenariats publics privés (PPP). Actuellement, 269 AEP sur 473 fournissant de l'eau à environ 1,7 million de personnes (28 % de la population) à travers le pays sont régis par des contrats d'affermage liant des communes décentralisées à des opérateurs privés. En 2010, une étude diagnostique commandée par le Gouvernement béninois a révélé un certain nombre de défis à relever par les opérateurs privés et les communes concernées par les contrats d'affermage. Cette étude a mis en évidence la faiblesse des capacités des acteurs concernés (privés comme publics), le niveau limité des fonds disponibles pour le renouvellement des équipements et l'expansion du service ainsi qu'un déséquilibre des risques et de responsabilités dans les contrats.

Suite à la demande des autorités béninoises, le Programme Eau et Assainissement (WSP) a lancé un projet pilote visant à mettre en œuvre des approches novatrices en vue d'associer efficacement le secteur privé national dans la gestion des AEP. Le programme a été mis en œuvre en partenariat avec l'International Finance Corporation (IFC) et l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin. Il a bénéficié d'une étroite collaboration entre le ministère de l'Eau et de l'Énergie (*ministère de l'Énergie, des Recherches pétrolières et minières, de l'Eau et du Développement des énergies renouvelables* ou MERPMEDER) et les communes.

Les autorités béninoises ont lancé des réformes visant à introduire un nouvel arrangement contractuel entre les opérateurs privés et les collectivités locales décentralisées : un contrat de concession comportant des obligations d'investissement pour les opérateurs privés et une subvention publique pour couvrir une partie des investissements. Dans la présente étude de cas, cette nouvelle structure contractuelle est désignée « concession subventionnée ». Quatre contrats de concession subventionnée d'une durée de

8 ans pour 10 AEP dans trois collectivités locales avec trois opérateurs privés différents ont été conclus entre août et septembre 2014. On estime que les quatre transactions généreront un investissement total de 1 million \$EU, dont 277 000 \$EU seront mobilisés à partir de sources privées nationales pour les 10 sites et permettront d'installer au moins 1 071 nouveaux branchements dans les deux ans suivant leur mise en œuvre. Au total, 48 500 personnes devraient avoir un meilleur accès à l'eau potable grâce à ces contrats, dépassant ainsi les attentes initiales.

L'objectif de la présente étude de cas est de tirer des enseignements de ces opérations pilotes et des réformes mises en œuvre par les autorités béninoises en vue d'améliorer la pérennité de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Ces enseignements sont pertinents pour les parties prenantes à l'approvisionnement en eau en milieu rural au Bénin ainsi que pour un public international en vue d'améliorer la prestation des services d'eau dans des zones rurales et des petites villes dans d'autres pays.

1.2 Structure de l'étude de cas

La présente étude de cas est structurée comme suit :

- La **partie 2** présente le contexte de la participation du secteur privé dans l'approvisionnement de l'eau au Bénin, y compris l'état des services d'eau et d'assainissement, les récents efforts de décentralisation ainsi que le cadre juridique et d'action en matière d'eau et d'assainissement. Cette partie met en lumière les progrès réalisés en matière de professionnalisation de la gestion des AEP, élément clé du modèle d'affermage qui a été introduit par les pouvoirs publics et présente les résultats de l'étude diagnostique réalisée en 2010 ;
- La **partie 3** présente une vue d'ensemble de l'assistance technique apportée au secteur, les principales composantes nécessaires au renforcement du modèle PPP pour l'approvisionnement en eau en milieu rural et souligne la manière dont l'assistance technique a répondu aux problèmes auxquels était confronté le secteur ;

- La **partie 4** porte essentiellement sur la conception et la mise en œuvre des contrats de concession subventionnée, de la sélection du site pour un essai pilote à l'attribution du marché et au lancement de la mise en œuvre du contrat ;
- La **partie 5** dégage les principales leçons tirées de l'expérience de conception d'un modèle de PPP pour des petites villes et des zones rurales ; et
- La **partie 6** formule des recommandations aux principaux acteurs concernés au Bénin, en particulier pour le passage à plus grande échelle et en vue d'assurer la pérennité des services professionnels d'approvisionnement en eau en milieu rural.

En outre :

- **l'annexe A** contient un glossaire des principaux termes utilisés dans la présente étude de cas ;
- **l'annexe B** présente l'organisation et les attributions des collectivités locales décentralisées suite à la décentralisation ;
- **l'annexe C** énonce les dates clés pour les réformes et les activités de la structure de la transaction ;
- **l'annexe D** contient une liste annotée des matériels et outils essentiels élaborés dans le cadre de ce projet.

II. Contexte de la participation du secteur privé dans les services d'approvisionnement en eau en milieu rural au Bénin

Cette partie présente le contexte général de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau en milieu rural au Bénin. Elle débute par un aperçu rapide du contexte socioéconomique du Bénin, en soulignant l'importance cruciale des petites villes. Elle examine ensuite l'état actuel des services d'eau et d'assainissement dans le pays : la couverture des services d'eau s'est remarquablement améliorée ces dernières années. Cela signifie que le pays se trouve désormais dans une zone critique, où il devient crucial d'assurer la pérennité des investissements. Pour ce faire, il est nécessaire de professionnaliser la prestation de services, en particulier dans les petites villes.

2.1 Contexte socioéconomique du Bénin

Petit pays d'Afrique de l'Ouest avec une population de 10 millions d'habitants, le Bénin partage ses frontières avec le Nigeria à l'Est, le Togo à l'Ouest et le Burkina Faso et le Niger au Nord. Alors que Porto-Novo est la capitale administrative du pays, Cotonou (sur la côte atlantique) est la plus grande ville du pays et une plaque tournante du commerce régional.

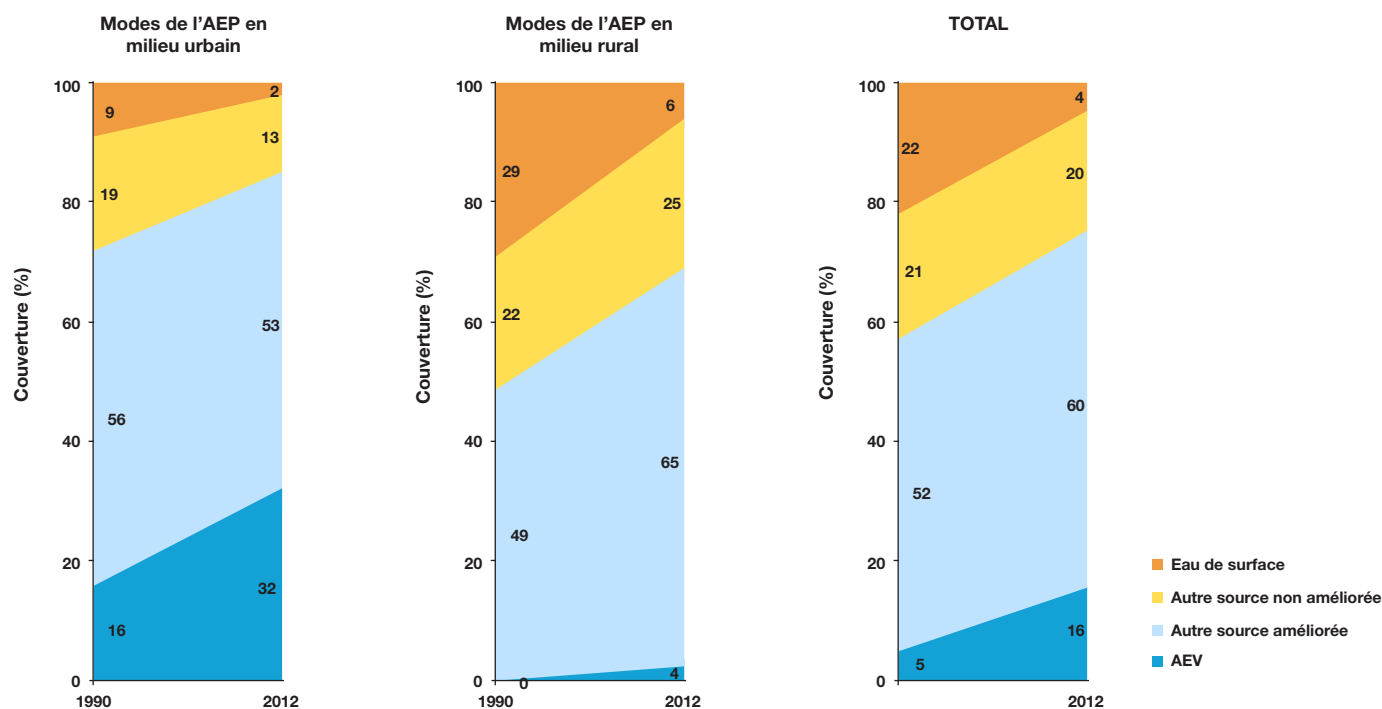
Malgré la croissance économique, les niveaux de revenus par habitant restent faibles (à 805 \$EU par habitant et 1 500 \$EU en termes de parité de pouvoir d'achat depuis 2013). L'économie béninoise est largement tributaire de l'agriculture et de la production cotonnière en particulier. Au cours des dernières années, l'amélioration des échanges commerciaux dans la région grâce au port de Cotonou a contribué à l'amélioration de la croissance économique. Selon les estimations de la Banque mondiale (2014), le PIB réel a augmenté de 5,4 % en 2012 et 5,6 % en 2013, en forte hausse par rapport à une moyenne de 3,68 % enregistrée au cours des cinq années précédentes. La croissance est restée forte en 2014 à 5,5 %. Malgré la croissance économique, environ 50,9 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté selon la norme internationale de 1,25 \$EU par jour (World Bank 2014).

La majorité de la population béninoise est rurale. On estime que 57 % de la population vit en zone rurale, bien que la croissance annuelle de la population rurale diminue lentement, se situant à 2 % actuellement. La croissance urbaine est de 4 % et est conforme au taux moyen de croissance urbaine accélérée en Afrique subsaharienne (ASS). L'importance de cette croissance urbaine s'observe dans les grands centres ruraux et les centres semi-urbains. Ces petites villes ou « centres semi-urbains » (localités avec une population comprise entre 2 000 à plus de 10 000 habitants) sont d'une grande importance stratégique pour le développement socioéconomique du Bénin, représentant 35 % du PIB et environ 30 % de la population du pays. Ces petites villes ont besoin de services améliorés pour soutenir leur croissance.

2.2 État des services d'eau et d'assainissement

Selon les statistiques de JMP, le Bénin est sur la bonne voie pour atteindre la cible des OMD relatifs à l'eau d'ici la fin de 2015. Au plus tard en 2012, 76 % de la population béninoise aura accès à l'eau potable contre 57 % en 1990. Dans les zones urbaines, l'accès à de meilleures sources d'approvisionnement en eau potable est passé de 72 % en 1990 à 85 % en 2012. Les zones rurales ont également connu une amélioration significative avec une hausse de 49 % à 65 %. Ces réalisations sont le résultat d'investissements soutenus des autorités béninoises et des partenaires au développement et de l'amélioration de la planification du secteur. Selon les chiffres de JMP, cependant, le taux d'accès à l'eau courante dans les domiciles reste faible, avec seulement 4 % dans les zones rurales en 2012, alors qu'il se situait à 12 % dans les zones urbaines. Cela signifie que la consommation par habitant est susceptible de rester à des niveaux relativement faibles et que le Bénin a encore un long chemin à parcourir pour atteindre l'accès universel à des sources durables d'approvisionnement en eau potable, sur la base de ce qui est susceptible d'être adopté dans le cadre des objectifs de développement durable.

FIGURE 1: ÉVOLUTION DE L’APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE AU BÉNIN (1990-2012)



Source: (OMS, UNICEF et JMP 2014)

L'accès à des installations sanitaires améliorées reste cependant dramatiquement bas dans le pays. L'accès à des installations sanitaires améliorées n'a augmenté que de 5 % en 1990 à 14 % en 2012. Les besoins sont particulièrement importants dans les zones rurales. Entre 2000 et 2012, l'accès à des installations sanitaires améliorées dans les zones rurales n'a progressé que de 2 %, pour se situer à 5 % actuellement. Dans les zones urbaines, 25 % de la population avait accès à des installations sanitaires améliorées en 2012.

2.3 Structure administrative : le processus de décentralisation

En 1999, le Bénin a lancé un processus de décentralisation et de déconcentration, qui a abouti à l'organisation administrative actuelle du pays. Les collectivités locales (« communes ») ont été établies en tant qu'entités juridiques dotées d'une autonomie financière. Cette nouvelle organisation est devenue une réalité en 2002 à la faveur des premières élections municipales qui ont permis l'entrée en fonction des tout premiers maires élus.

Le pays est aujourd'hui divisé en 77 communes, dont Cotonou. Ces communes relèvent de 12 « départements » ou régions. Elles sont divisées en « arrondissements », qui sont eux-mêmes divisés en villages pour les zones rurales et en « quartiers de villes » pour les zones urbaines. Contrairement aux communes, les départements ne sont pas des entités juridiques et ne disposent pas de l'autonomie financière. Ils sont dirigés par des préfets qui représentent le pouvoir central et sont nommés par le ministère de l'Administration territoriale à qui ils rendent compte. Les préfets supervisent et suivent les activités des communes conformément au cadre juridique : leur rôle est de fournir « une assistance technique et des conseils » et de valider les décisions prises par les autorités communales.

Après la décentralisation, les communes ont hérité des fonctions qui étaient auparavant dévolues aux administrations régionales représentant le pouvoir central. Les communes sont désormais chargées d'assurer la prestation des services d'eau et d'assainissement à

leurs populations. Elles sont maîtres d’ouvrage, c.-à-d. qu’elles deviennent les propriétaires des équipements de distribution d’eau au sein de leurs communes et les pouvoirs adjudicateurs chargés de la planification, de la conception et de la supervision de tous les travaux sur ces équipements.

La décentralisation a également eu des répercussions sur les finances des communes. Les communes disposent de leur propre budget, qui est voté chaque année par le conseil municipal élu. Les fonds proviennent des recettes locales tirées des impôts, définis par des taux fixés par les collectivités locales dans la limite du plafond imposé par le ministère des Finances. Les budgets des communes sont complétés par des transferts du gouvernement central au moyen d’un fonds spécifique appelé le Fonds d’appui au développement des communes (FADeC). Le FADeC met à disposition deux types de fonds : des fonds généraux (FADeC non affecté) alimentant le budget municipal pour les dépenses de fonctionnement et d’investissement et des fonds « alloués » (FADeC affecté) spécifiquement affectés à un secteur ou à une activité spécifique. Les partenaires de développement peuvent faire parvenir des fonds directement aux communes pour des activités spécifiques par le biais de la ligne budgétaire allouée. Plus de détails sur le FADeC et l’organisation municipale se trouvent à l’annexe A.

2.4 Cadres juridique et institutionnel des services relatifs à l’eau

2.4.1 Cadre juridique

L’acte juridique principal régissant le secteur de l’eau est la loi sur la gestion des ressources en eau, dénommée le « Code de l’eau », qui a été adoptée en 2010 (Loi n° 2010-44). Elle fixe les frais ou taxes dus aux autorités en charge conformément à l’application du principe « usager-payeur ». Les frais constituent la contribution financière des usagers commerciaux calculée sur la base du volume d’eau prélevée (ou utilisée ou mobilisée). Selon cette loi, ces frais ou taxes devraient servir au financement des activités du secteur de l’eau. Cette loi fait également référence à l’organisation des services relatifs à l’eau, mais ne précise pas dans le détail les rôles et les responsabilités des différents acteurs en matière d’approvisionnement en eau et de services d’assainissement notamment pour ce qui est de l’élaboration des politiques, de la réglementation et de la prestation de services. La définition des rôles et des responsabilités se fonde donc sur

plusieurs textes de loi, y compris la loi sur la gestion des ressources en eau et la loi sur la décentralisation.

Parmi les autres actes juridiques pertinents figure le décret portant création des comités de bassin (adopté en septembre 2011), qui définit le cadre pour la planification et la gestion des ressources en eau. Le décret de février 2001 fixe les normes de qualité de l’eau potable.

2.4.2 Rôles et responsabilités institutionnels

Au niveau central

La responsabilité de la fourniture des services relatifs à l’eau a été confiée à différentes entités dans les zones urbaines et rurales du Bénin. La structure parapublique dénommée *Société nationale des eaux du Bénin* (SONEB) est chargée de l’approvisionnement en eau potable des zones urbaines et périurbaines de plus de 20 000 personnes. Elle est présente dans 69 communes. Cette société assure l’approvisionnement en eau à un nombre estimé à 2 354 000 personnes par le biais de 197 000 branchements domestiques avec compteurs.

Dans les zones rurales et semi-urbaines de moins de 20 000 personnes, par dévolution la prestation des services d’eau (et d’assainissement) est organisé par les communes. Selon les directives nationales d’aménagement du territoire, les systèmes d’adduction d’eau potable (AEP) devraient être construits pour les agglomérations de 2 000 personnes et plus. Le tableau 1 ci-dessous présente les directives démographiques en matière d’installations d’approvisionnement en eau adoptées par la Direction générale de l’Eau (DG-Eau).

TABLEAU 1: DIRECTIVES NATIONALES POUR LES INFRASTRUCTURES D’APPROVISIONNEMENT EN EAU EN MILIEU RURAL

Types d’équipements	Nombre d’habitants
Point d’eau moderne : puits modernes (PM) ou pompes à motricité humaine	< 250
Bornes-fontaines	< 500
Poste d’eau autonome	< 1000
AEP	2 000 et plus

(DG-Eau 2010)

Au niveau central, les services aux régions rurales et aux petites villes sont sous la responsabilité du ministère de l'Énergie, de la Recherche pétrolière, de l'Eau et du Développement des énergies renouvelables ou MERPMEDER par le biais de la DG-Eau.

Grâce à sa Direction de l'approvisionnement en eau potable, la DG-Eau est chargée de proposer la politique de l'eau, d'éclairer les stratégies nationales sur les questions relatives à *l'approvisionnement en eau et de superviser leur mise en œuvre au niveau des communes*. La DG-Eau est également responsable du suivi du secteur de l'eau. Le principal instrument de suivi est une base de données intégrée (BDI) partagée avec les communes, qui recueille des données sur les ressources en eau et les infrastructures. La DG-Eau fournit également une assistance technique aux communes pour les aider à assumer leurs responsabilités en matière d'eau et d'assainissement.

En 2013, une unité de régulation a été créée au sein de la DG-Eau, avec pour responsabilité de réglementer le secteur de l'eau en milieu rural. Le champ de ces fonctions de réglementation n'a pas encore été entièrement défini comme indiqué dans la section 3.3.

Les bureaux régionaux de la DG-Eau sont les « Services de l'Eau » (S-Eau). Ceux-ci ont été créés dans les années 1990 afin de recenser les besoins en infrastructures d'approvisionnement en eau et d'en superviser la construction. Les communes étant chargées d'assumer cette fonction depuis 2003, le rôle des S-Eau s'est mué en celui d'assistance technique aux communes. Les S-Eau vérifient que la conception et la construction des systèmes d'adduction d'eau sont conformes aux normes techniques et juridiques. Leur assistance est axée sur la demande : les communes doivent solliciter leurs services de conseil en vue de la mise en œuvre de leur programme d'approvisionnement en eau, de l'élaboration des documents d'appel d'offres à la rédaction des contrats en passant par l'évaluation des offres. En principe, les S-Eau ont pour mandat de transférer aux communes toutes les informations disponibles sur les équipements d'approvisionnement en eau. Dans la pratique, cependant, ce transfert est limité par le mauvais état des connaissances des ouvrages du secteur.

Les autres ministères compétents en matière de services relatifs à l'eau sont les suivants :

- Le ministère de la Santé, qui est chargé de superviser la qualité de l'eau ;
- Le ministère des Finances, qui est chargé de la régulation des marchés publics et du suivi des subventions de l'État aux communes ;
- Le ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, qui aide les communes à se conformer aux dispositions légales et réglementaires ;
- Le ministère du Développement, qui coordonne les activités du gouvernement central.

Au niveau des collectivités locales

Les communes sont chargées de la planification des investissements, de la passation des marchés de travaux et du fonctionnement des systèmes d'adduction d'eau. Afin de recenser les besoins et les demandes des communautés, les communes peuvent être aidées par des « intermédiaires sociaux ». Ces intermédiaires sociaux sont généralement le propre personnel des communes, même si une ONG externe peut être recrutée pour effectuer cette tâche.

Les communes sont chargées de fixer les tarifs ainsi que les frais et charges (redevances) à acquitter par les opérateurs privés pour exploiter une AEP. Les tarifs sont calculés sur la base d'une méthodologie fournie par la DG-Eau, ils sont généralement plus élevés dans les zones rurales et les petites villes que dans les zones urbaines et périurbaines.

2.5 Politiques relatives à l'eau en milieu rural

Le secteur de l'eau en milieu rural, qui comprend les zones semi-urbaines, est actuellement régi par un document principal de stratégie élaboré en 2005 et la Politique nationale de l'eau adoptée en 2009. Depuis la première stratégie pour le secteur de l'eau en milieu rural élaborée en 1992, les autorités béninoises ont expérimenté plusieurs approches pour la réalisation des investissements et l'appui à la prestation de services d'approvisionnement en eau en milieu rural.

Jusqu'au début des années 2000, le gouvernement central a essentiellement mis l'accent sur les investissements matériels, à savoir la construction de pompes à main et d'AEP, dans le cadre de ses efforts pour atteindre les Objectifs du Millénaire



Maintenir une couverture et un meilleur accès au service public de l’eau en milieu rural et des dans les petites centres.

pour le développement (OMD). La gestion communautaire était le modèle principal et des associations d’usagers de l’eau (AUE) ont été créées pour gérer ces équipements. Dès 2005, la stratégie du secteur a évolué et porte essentiellement sur la manière dont les investissements pourraient être durables et sur la professionnalisation de la gestion.

La Stratégie nationale de 1992. En 1992, une stratégie nationale a été élaborée pour mettre en œuvre le PADEAR (Projet d’assistance au développement du secteur de l’alimentation en eau potable et de l’assainissement en milieu rural) (voir partie 2.6.1 ci-dessous).

La stratégie de 1992 portait principalement sur la planification fondée sur la demande afin que la construction d’équipements d’alimentation en eau réponde à des besoins clairement identifiés des communautés bénéficiaires. Cette stratégie préconisait que les communautés apportent une contribution financière pour les investissements. L’idée était de créer un sentiment d’appropriation par la communauté, de manière à assurer une meilleure gestion des ouvrages. La stratégie recommandait également de faire participer le secteur privé, mais principalement à la construction et à la fourniture de pièces de rechange. Pour faire écho à la stratégie, la DG-Eau a établi des bureaux régionaux (S-Eau)

en vue de recenser les besoins et de répondre à la demande pour les systèmes d’adduction d’eau. Cette approche, qui est toujours d’actualité dans de nombreuses régions du pays, a commencé à montrer ses limites au milieu des années 2000.

La Stratégie nationale de 2005 d’approvisionnement en eau en milieu rural et la Politique nationale de l’eau. En 2005, une Stratégie nationale d’approvisionnement en eau en milieu rural a été adoptée afin de prendre en compte les réformes administratives ayant fait des communes des entités responsables de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement. Cette stratégie a clarifié les responsabilités institutionnelles pour l’approvisionnement en eau et les sources de financement en vue de la construction d’équipements d’alimentation en eau.

L’objectif de cette nouvelle stratégie était d’accélérer les progrès vers la réalisation des OMD relatifs à l’eau tout en veillant à ce que les investissements soient durables. Cette stratégie fait du recouvrement des coûts et de la participation du secteur privé (PSP) des éléments fondamentaux de la gestion des systèmes d’approvisionnement en eau : elle préconise une gestion déléguée des services d’approvisionnement en eau afin d’en assurer la pérennité.

Cependant, la stratégie a conservé un rôle central aux AUE dans la gestion services d’approvisionnement en eau, en stipulant que « dans le cas des AEP et des bornes-fontaines, le maire délèguera la gestion à une AUE, qui la délèguera ensuite aux professionnels dans le cadre de contrats (de gestion, de location-affermage ou de concession). Comme on le verra plus tard, dans la partie 2.7.3, une définition floue du rôle des AUE dans les dispositions contractuelles a légèrement entravé la professionnalisation des services d’approvisionnement en eau et la mise en place d’arrangements contractuels entre les communes et les opérateurs privés. Cette place prépondérante des AUE dans la gestion des services d’approvisionnement en eau s’expliquait en partie par le fait que les communautés avaient contribué en partie à la construction d’équipements d’adduction d’eau. Toutefois, les communes étant en fin de compte les propriétaires des équipements, le rôle des AUE a été modifié plus tard ; elles représentent désormais les consommateurs au lieu de partager la responsabilité de la surveillance des ouvrages avec les communes.

La nécessité d’une plus grande participation du secteur privé a été prise en compte dans la Politique nationale de l’eau de 2009. Cette politique stipule que « le rôle du secteur privé devrait être renforcé en lui octroyant davantage de responsabilités dans la gestion déléguée des ouvrages hydrauliques dans les zones rurales et des AEV dans les zones semi-urbaines conformément à la stratégie de d’alimentation en eau en milieu rural de 2005 ».

La politique de 2009 a souligné la nécessité de la surveillance des ouvrages hydrauliques et de leur gestion. Les communes assurent la surveillance et la réglementation des services d’approvisionnement en eau au niveau local, avec pour objectif principal d’assurer la viabilité et la pérennité des AEV. Les communes s’assurent que les prestataires de services respectent les lignes directrices en vigueur en matière de prix et de révision tarifaire. En principe, les S-Eau fournissent une assistance aux communes pour ces fonctions de surveillance.

2.6 Soutenir la professionnalisation des services d’approvisionnement en eau en milieu rural

En collaboration avec les partenaires de développement, les autorités béninoises œuvrent depuis le début des années 1990 pour améliorer et professionnaliser plus tard la gestion des services d’approvisionnement en eau en milieu rural afin d’en assurer la pérennité. La stratégie pour le secteur de l’eau en milieu rural a été initialement mise en œuvre dans le cadre d’un vaste programme financé par les bailleurs de fonds dénommé PADEAR. En 2004, le Gouvernement béninois a adopté une approche programmatique pour le secteur, donnant ainsi naissance au programme « Initiative Eau ». L’Initiative Eau est un programme ciblant spécifiquement l’amélioration de l’approvisionnement en eau des centres semi-urbains de 2 000 personnes ou plus. Cette partie examine les initiatives d’appui au secteur avant 2010, avec un accent particulier sur la manière dont elles ont contribué à la professionnalisation des services d’approvisionnement en eau.

2.6.1 Réalisations du PADEAR

Les services d’approvisionnement en eau en milieu rural et semi-urbain constituent des domaines clés d’intervention du Gouvernement béninois depuis le début des années 1990. Entre 1994 et 2004, la stratégie du secteur de l’eau en milieu rural a été mise en œuvre par le biais du programme PADEAR, Projet d’assistance au développement du secteur de l’alimentation en eau potable et de l’assainissement en milieu rural. Le PADEAR était un programme destiné à l’ensemble du secteur de l’eau en milieu rural (notamment l’approvisionnement en eau, l’assainissement et la gestion des ressources en eau en zone rurale). Initialement financé par DANIDA et la KfW, la composante approvisionnement en eau en milieu rural du programme a plus tard bénéficié d’un financement de la coopération belge et de l’Agence française de développement. Dans l’ensemble, une enveloppe d’environ 65 milliards FCFA (114 millions \$EU) a été mobilisée pour la construction de 6 000 installations hydrauliques, dont des pompes manuelles, des puits et des AEV dans tout le pays. Environ 130 AEV ont été construites dans le cadre de ce programme.

Le PADEAR était un programme axé sur la demande qui a impulsé un changement du modèle de gestion à base communautaire à une approche professionnelle. Le programme comprenait des interventions pour accroître la PSP, non seulement dans la construction d’ouvrages hydrauliques en milieu rural (tels que les forages), mais aussi dans la gestion des équipements, et pour améliorer la qualité des services fournis par des opérateurs privés. Le PADEAR a permis de mettre en place un programme de formation en coordination avec le Centre de promotion et d’encadrement des petites et moyennes entreprises (CePEPE). (Encadré 1). Le programme prévoyait des activités d’appui au développement des entreprises et de formation spécifiquement axées sur la gestion des AEV.

2.6.2 Adoption d’une approche programmatique dans les années 2000

Dans les années 2000, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a fait des réformes dans le secteur de l’hydraulique rurale, un indicateur clé du maintien de l’appui des bailleurs au budget national. Ces réformes, visant la réalisation des OMD, comportaient quatre composantes principales :

- mise en œuvre d’une approche programmatique sectorielle ;
- amélioration de la planification, de l’exécution et du suivi budgétaire à travers une programmation budgétaire à moyen terme ;
- renforcement de l’accès à un approvisionnement fiable, abordable et durable des services d’eau ; et
- amélioration des pratiques de gouvernance et de gestion des AEV grâce à un dispositif local de partenariat public-privé (PPP).

Ces réformes ont abouti à l’adoption d’une approche programmatique mise en œuvre par le biais du Budget programme par objectifs (BPO). Le BPO est un instrument de planification fixant des objectifs et des indicateurs clairs pour le secteur et conformes aux stratégies nationales de développement du pays. Cette approche a contribué à améliorer la communication et la coordination entre les partenaires de développement et à renforcer le financement, basé sur des objectifs harmonisés des bailleurs de fonds.

ENCADRÉ 1 - CEPEPE : UN ACTEUR CLÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Le CePEPE a été créé en 1989 avec le soutien de la Banque mondiale comme prestataire de services d’appui au développement des petites et moyennes entreprises (PME). Après la privatisation totale de l’entité en 2005, le CePEPE s’est imposé comme une ressource clé pour le développement de l’esprit d’entreprise et l’appui au développement des activités des PME. Le CePEPE offre un ensemble de services, notamment la formation à la gestion d’entreprise et des services de conseil pour aider les acteurs privés à répondre aux appels d’offres. En outre, ce centre apporte des garanties par le biais du Fonds national de garantie et d’assistance aux petites et moyennes entreprises (FONAGA) afin d’aider les PME à accéder aux prêts commerciaux. Cette garantie est fournie sur la base d’un accord-cadre entre le CePEPE et l’entreprise, qui permet au CePEPE de suivre de près le fonctionnement de la PME et sa situation financière. La garantie du FONAGA couvre jusqu’à 50 % du prêt commercial contracté.

Au fil des ans, le CePEPE a tissé des liens étroits avec le secteur de l’hydraulique rurale et a joué un rôle primordial dans la professionnalisation du secteur. Dans le cadre du PADEAR, le CePEPE a formé environ 60 opérateurs privés, y compris ceux qui sont impliqués dans les travaux de construction ainsi que ceux chargés de l’exploitation des équipements d’approvisionnement en eau. L’expertise du CePEPE a également été sollicitée dans le cadre du PPEA et par le biais du projet dirigé par le WSP en vue de fournir des services supplémentaires d’appui au développement des activités des opérateurs privés.

Pour tout renseignement complémentaire, visitez le site web : <http://www.cepepe.org/>

Grâce à un financement accru et une meilleure planification du secteur, les investissements ont augmenté de manière significative : « En 2004, pour la première fois de son histoire, le Bénin a construit plus de 1 200 points d’eau contre un objectif de 700 et plus de 2 000 en 2008. Plus de 500 000

personnes ont eu accès à l'eau potable en 2008, contre moins de 100 000 en 2001 – une performance exceptionnelle dans l'intensification de l'investissement, car au cours des deux décennies précédentes, pas plus de 500 points d'eau n'ont été construits chaque année » (Prevost, Bea and Leroy-Themeze 2009).

La mise en œuvre des réformes soutenues par la Banque mondiale a par conséquent accéléré les investissements en infrastructures. La construction d'ouvrages d'approvisionnement en eau s'étant répandue dans le pays, il est devenu crucial d'examiner la manière dont ils pourraient être gérés de manière durable, en particulier dans le cas des AEV. C'est dans ce contexte qu'en 2004, le programme Initiative Eau a vu le jour afin de soutenir la gestion durable des AEV.

2.6.3 « Initiative Eau » : diagnostic et nouveaux modèles de gestion des AEV

L'Initiative Eau ciblait spécifiquement les centres semi-urbains de 2 000 personnes ou plus. On estime que 3 millions de personnes vivaient dans ces centres semi-urbains, jugés trop petits pour être desservis par la SONEB. L'initiative a été lancée afin de gérer l'approvisionnement en eau dans un contexte de croissance démographique. L'Initiative Eau a été cofinancée par l'AFD, DANIDA, l'ambassade des Pays-Bas, la KfW, la Commission européenne et WSP par le biais d'un « pot commun » (panier de fonds dédié) alimentant directement le BPO. Ses objectifs étaient les suivants :

- élaborer une politique de gestion durable des AEV ;
- réhabiliter et étendre les AEV et accroître la densité du réseau ; et
- procéder à un audit du secteur et canaliser l'assistance technique aux communes et au secteur privé.

Le diagnostic réalisé par l'Initiative Eau en 2006 sur la gestion des AEV a mis en évidence les questions liées à la participation des AUE dans la gestion des services d'eau, tel que décrit ci-dessous.

Le diagnostic a souligné la différence entre le modèle de gestion des AEV dans le pays et les nouvelles responsabilités des communes dans le contexte de la décentralisation. Dans le modèle dominant, les AUE avaient la responsabilité de sélectionner des opérateurs privés pour l'exploitation des AEV. Les communes, propriétaires actuels des équipements

étaient exclues de ce modèle. En outre, le diagnostic a révélé qu'en réalité « l'écrasante majorité des AUE exploitait directement les AEV et que la gestion déléguée n'a été testée que dans quelques rares cas dans le pays ». (Cellule Initiative Eau 2006).

Le diagnostic a souligné une série de facteurs qui contribuent au dysfonctionnement des AEV, notamment :

- absence systématique de contrats de maintenance,
- insuffisance significative de compétences et de professionnalisme de certains intervenants ;
- manque de rigueur dans la gestion financière ; et
- absence d'audits techniques et financiers réguliers de la part des S-Eau.

Les dysfonctionnements étaient liés à la faible rentabilité de l'exploitation des AEV et à la mauvaise gestion financière, en particulier pour permettre la réparation des équipements et leur renouvellement :

- 16 % seulement des AEV étaient rentables, en partie en raison de faibles niveaux de consommation d'eau au niveau de la majorité des AEV. Les ventes d'eau étaient trop faibles pour couvrir les coûts d'exploitation, les AEV étant souvent construites dans des zones à faible densité ou dans des centres où les populations avaient accès à d'autres sources d'eau. Toutefois, le diagnostic a également révélé que certaines AEV pouvaient devenir plus rentables si les extensions étaient réalisées pour que ces équipements desservent une population plus importante et si des campagnes étaient menées pour sensibiliser la population aux avantages liés à la consommation de l'eau des AEV.
- Seuls 27 % des AEV disposaient de provision financière suffisante pour le renouvellement des équipements.

Ces résultats ont été présentés lors d'un atelier national réunissant des communes, des opérateurs privés, des usagers de l'eau et des représentants de la DG-Eau. Se fondant sur ces résultats, l'Initiative Eau a préconisé l'amélioration de la gestion des AEV grâce à une professionnalisation accrue des acteurs et une plus grande implication des communes.

Pour identifier les meilleures options de gestion disponibles pour les zones rurales du Bénin, l'Initiative Eau a également examiné les expériences des autres pays (Sénégal, Mauritanie, Ghana, Niger, Mali et Madagascar).

Bien que cette étude ait révélé que la délégation de la gestion des AEV aux privés était encore rare, elle a permis de recenser les faits et pratiques clés liés à l'amélioration de la gestion des AEV, à savoir que :

- la réalisation des branchements privés est essentielle à la consolidation de la position financière des prestataires de services d'approvisionnement en eau, la consommation issue de branchements privés étant généralement supérieure à la consommation des bornes-fontaines ;
- l'absence d'une plate-forme de formation permanente des parties prenantes ne favorise pas la pérennisation des connaissances acquises dans la gestion des AEV ;
- La viabilité financière devrait être un critère fondamental dans les décisions d'investissement, de manière à jeter les bases d'une gestion déléguée.

2.7 Options pour une gestion professionnelle des AEV

En réponse aux conclusions du diagnostic de l'Initiative Eau de 2006, la DG-Eau a recommandé quatre options de gestion des AEV aux communes. Ces options étaient les suivantes :

- déléguer la gestion des AEP aux opérateurs privés par le biais de contrats bipartites d'affermage conclus entre la commune et un gestionnaire privé (connu au Bénin sous le vocable « fermier »),
- signer des contrats tripartites, dans lesquels la commune et l'AUE concluent un contrat d'affermage avec un gestionnaire privé ;
- déléguer une partie des responsabilités à un opérateur privé, de sorte que ce dernier soit responsable de la production de l'eau tandis que l'AUE conserve la responsabilité de la distribution ; ou
- déléguer la gestion aux AUE, qui est le modèle traditionnel de gestion communautaire.

Pour la DG-Eau, le modèle PPP ou le modèle d'affermage, était l'option retenue, les PPP en matière d'approvisionnement en eau en milieu rural étant un déclencheur clé de l'appui budgétaire de la Banque mondiale (voir partie 0.). La DG-Eau a conçu un contrat standard d'affermage pour les communes et les opérateurs privés et s'est chargée de la promotion des modèles de contrats bipartites et tripartites dans tout le pays. Cette promotion a démarré avec un projet pilote basé sur une AEV. Le modèle d'affermage s'est rapidement répandu dans le pays, atteignant le chiffre de 269 à la fin de 2014 contre deux en 2007.

Les opérateurs privés ayant conclu des contrats sont généralement des PME actives dans le secteur de l'approvisionnement en eau, parfois en plus de leurs compétences dans le secteur des BTP. Les PME les plus actives retenues par les communes et qui travaillent comme opérateurs des services d'eau au Bénin semblent jusqu'ici être de petites firmes de consultants disposant d'une expérience et de connaissances locales du secteur de l'eau. Ces PME considèrent le développement de partenariats public-privé comme une occasion de développer leurs activités et d'accroître leur profit. Bien qu'elles disposent d'un capital limité, elles peuvent au moins disposer d'un petit bureau de représentation, d'une moto et de certaines fournitures de bureau. La plupart de ces PME sont des entreprises immatriculées au registre de commerce et qui acquittent des impôts. Elles sont bien au courant de la politique et de la stratégie de développement de partenariats public-privé du gouvernement et commencent à s'organiser en vue d'élever les normes de service. Une association faîtière des entreprises privées fournissant des services d'eau (Association des fermiers du Bénin, AFEF) a été créée avec pour objectif de faire pression afin de mieux organiser ce nouveau groupe d'entreprises et de parler d'une seule voix, en particulier en ce qui concerne les questions relatives à la régulation du secteur.

2.7.1 Principales caractéristiques des contrats d'affermage

Dans un contrat d'affermage, la commune conserve la propriété des équipements, tandis qu'un opérateur privé (OP) est responsable de l'exploitation de l'AEV conformément aux dispositions contractuelles. L'OP perçoit des revenus tirés de la commercialisation de l'eau sur la base de tarifs convenus avec la commune tandis que les dépenses liées à l'exploitation et à la maintenance lui incombent.

À partir des recettes tarifaires, l'OP acquitte deux types de frais et charges (redevances) auprès de la commune :

- La « redevance communale » qui peut être considérée comme une taxe municipale. C'est une redevance versée à la commune pour couvrir les coûts de suivi du service. Elle est transférée au budget de la commune et peut potentiellement être utilisée à d'autres fins.
- La « redevance de renouvellement » qui peut être considérée comme une redevance destinée à l'investissement et au maintien du capital est transférée dans un compte distinct, le fonds de renouvellement et extension géré par la commune.

Le montant des frais et redevances à payer est calculé sur la base du volume d'eau produite et non distribuée. Selon les communes, cela incite les OP à minimiser les pertes d'eau. Le tarif est fixé par le contrat. Les taxes et redevances versées par l'OP sont calculées sur la base d'un taux qui comprend un pourcentage de la redevance destinée à l'investissement et au maintien du capital et d'un pourcentage de la redevance communale (en principe affectée aux activités de suivi du contrat) qui est appliquée au volume d'eau produite. Les communes fixent les taux pour les taxes et redevances. Dans un contrat d'affermage tripartite, en plus des frais et redevances versées à la municipalité, l'OP doit payer une redevance à l'AUE impliquée dans la supervision du service de l'approvisionnement en eau.

Tel que présenté à la Figure 2 ci-dessous, les communes sont chargées d'investir pour le renouvellement des équipements à partir des redevances perçues. Elles sont également chargées de réglementer les services des OP, en fixant les tarifs et en veillant à ce que les prix facturés à leurs clients

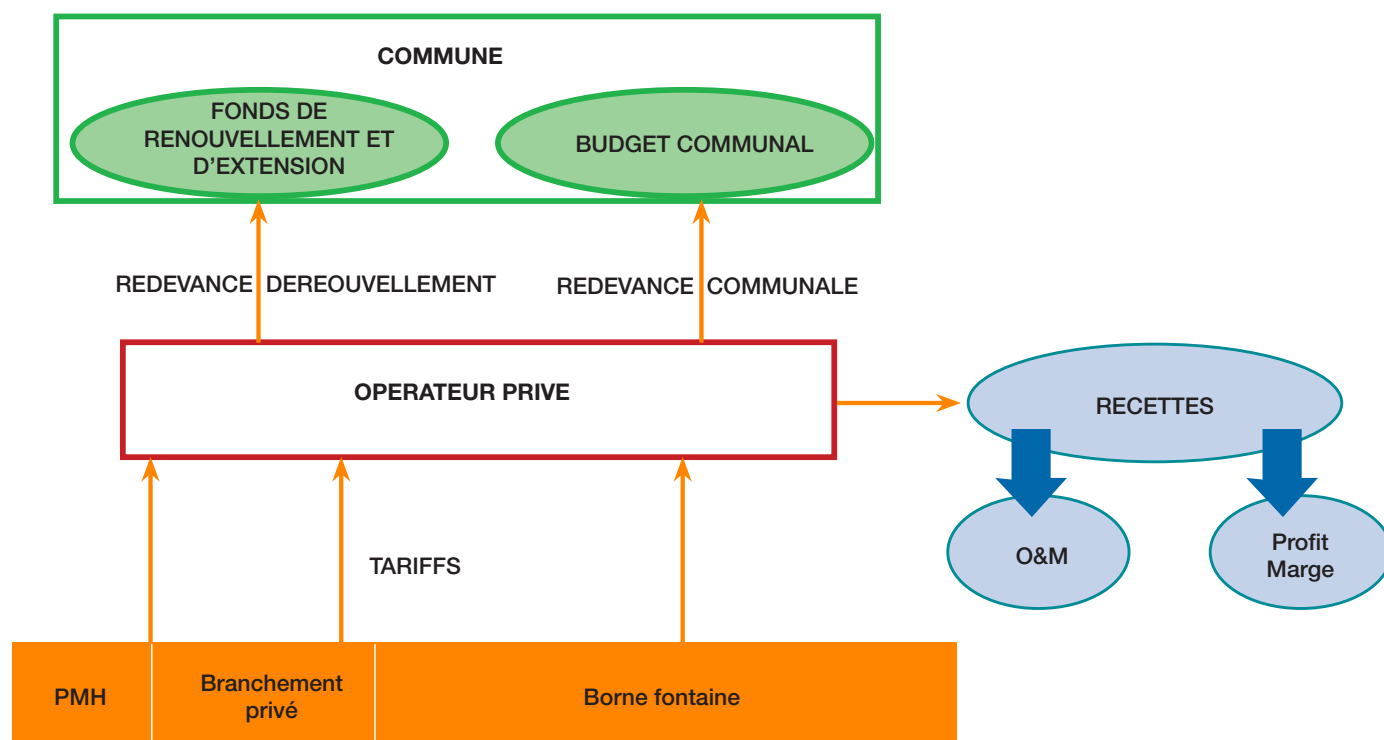
soient ceux convenus dans le contrat, que les équipements soient bien entretenus et que les frais et redevances soient payés en fonction du volume d'eau produite. L'OP est tenu de produire des rapports d'exploitation mensuels, indiquant le volume d'eau produite, les ventes et les dépenses engagées.

2.7.2 Premiers succès : l'expansion rapide des contrats d'affermage

En 2007, Ikpinlè a été la première AEV dont la gestion a été déléguée dans le cadre d'un contrat d'affermage. La commune d'Adja-Ouèrè a opté pour le contrat tripartite au terme de consultations avec le conseil communal, l'AUE et S-Eau.

En 2007, lorsque les premiers contrats d'affermage ont été conclus, les communes n'étaient pas obligées de lancer une procédure d'appel d'offres. Sous les directives de la DG-Eau, les communes pouvaient choisir leurs OP par entente directe.¹ A cette époque, l'affermage ne relevait pas du champ d'application des règles de passation des marchés

FIGURE 2 - FLUX FINANCIERS DANS LE CADRE D'UN CONTRAT BIPARTITE D'AFFERMAGE



¹ (DG-Eau Cellule Initiative Eau 2007)

publics. Ce n’est que lorsque le Code des marchés publics a été adopté en 2009 que les communes ont eu l’obligation légale de soumettre le contrat à un appel d’offres.

Le Gouvernement du Bénin a réalisé des progrès rapides en aidant les communes à adopter les contrats d’affermage. En 2010, 157 AEV étaient gérées sous contrats d’affermage, soit 47 % des 340 AEV construites à l’époque (Fichtner 2010). Ces progrès rapides s’expliquent en partie par le fait qu’en 2007, l’appui budgétaire de la Banque mondiale dans le cadre du PSRC5 comportait une cible : introduire le modèle de gestion de PPP pour 15 % des AEV dans le pays, soit 38 AEV en 2008.

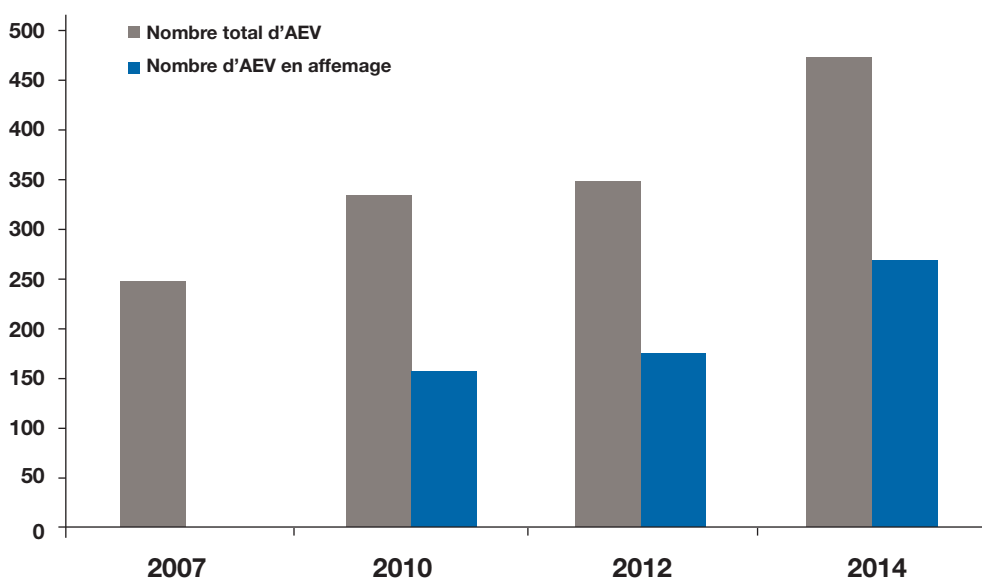
L’introduction des contrats d’affermage s’est poursuivie à un rythme soutenu dans les années suivantes. En 2012, la gestion d’environ 51 % des AEV avait été déléguée dans le cadre de contrats d’affermage. En 2014, 57 % de toutes les AEV étaient régies par des contrats d’affermage, comme le montre la Figure 3 ci-dessous.

2.7.3 Les limites des modèles de gestion professionnelle

Malgré cette croissance rapide, de nombreux intervenants (en particulier les OP) sont d’avis que le modèle d’affermage a atteint ses limites. Beaucoup d’OP ont dû gérer des AEV qui devaient être réhabilitées pour être rentables et les communes étaient rarement en mesure de mobiliser ces fonds initiaux. La rupture du contrat par les communes pour des raisons non précisées constitue un problème récurrent pour les OP malgré l’investissement de petite envergure qu’ils avaient réalisé pour assurer la maintenance des AEV.

En 2010, le Gouvernement béninois a décidé de procéder à un examen du secteur pour évaluer les modèles de gestion déléguée en place, y compris les contrats d’affermage. Cette évaluation a été réalisée avec le soutien du Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale sur la base d’un échantillon de 20 AEV à travers le pays. Parmi les 20 ouvrages, huit ont été gérés par un contrat d’affermage, sept l’étaient dans le cadre d’accords tripartites et deux ont été partiellement délégués à un OP (pour la production) et en partie à une AUE (pour la distribution). Trois seulement étaient gérés uniquement par des AUE.

FIGURE 3 - NOMBRE TOTAL D’AEP CONTRE NOMBRE D’AEP SOUS CONTRAT D’AFFERMAGE



Source: (Fichtner 2010), (WSP 2012), (PPEA2 et DG Eau 2014)

Ce diagnostic a pris en compte et évalué tous les domaines de la gestion des AEV, notamment :

- les procédures d'appel d'offres et les méthodes de sélection des OP
- l'exécution des contrats, y compris la gestion technique, financière et commerciale ;
- la rentabilité des AEV sous contrat d'affermage ; et
- les contrats de suivi de la mise en œuvre.

Les résultats de l'évaluation étaient clairs : malgré les progrès importants que les modèles de gestion déléguée représentaient en termes de professionnalisation du secteur, dans la pratique, la gestion des AEV était confrontée à de sérieuses difficultés, notamment des procédures d'appels d'offres incorrectes, la faiblesse des capacités et le manque de suivi technique des OP. Cette conclusion s'applique autant à la gestion déléguée par l'intermédiaire de contrats d'affermage que pour les trois autres formes de gestion déléguée. Le diagnostic a permis de recenser cinq principaux obstacles à la mise en œuvre des PPP dans les conditions actuelles, tel que présenté ci-dessous.

Obstacle 1. Préparation de contrats et procédures d'appels d'offres

Dans de nombreuses communes, les appels d'offres pour la gestion des AEV ont été infructueux et ces procédures ont dû être lancées à plusieurs reprises avant l'obtention d'une quelconque réponse. Deux raisons principales justifiaient cette situation :

- un manque de professionnels en mesure d'assumer techniquement la responsabilité de la gestion des AEV ;
- le fait que les communes étaient incapables de préparer des documents d'appel d'offres corrects et de proposer des contrats attractifs en raison de leur inexpérience et du manque de connaissances techniques.

Une question essentielle était l'absence de la documentation technique, y compris les plans de réseau des AEV, ce qui signifie que les inventaires des équipements dressés avant la signature des contrats étaient inexacts. Les autres problèmes critiques portaient sur la redevance et le montant du dépôt, qui ont souvent été considérés comme trop élevés et dissuasifs pour les OP. La DG-Eau avait fourni le logiciel ANTEA aux communes pour le calcul des frais et des redevances. Toutefois, les communes ne maîtrisaient pas totalement son utilisation et proposaient souvent des frais et redevances arbitraires.

En outre, les contrats étaient généralement trop courts, entre un à trois ans (renouvelable). Ces contrats courts dissuadaient les OP d'investir dans la maintenance des équipements.

La procédure d'appel d'offres était entravée par une absence générale de supervision, ce qui signifiait que des pratiques d'ingérence politique étaient monnaie courante. L'étude relève que : « Après l'évaluation des offres et l'identification de l'adjudicataire [par la Commission communale des marchés publics], le maire devait approuver le choix de la Commission. Ce choix est parfois influencé par des considérations subjectives, motivées par des liens politiques ou familiaux. À titre d'exemple, dans certaines communes et pour certains appels d'offres, il n'est pas rare d'observer qu'un soumissionnaire classé en troisième position à l'issue de l'évaluation de la Commission est retenu comme adjudicataire ».

Obstacle 2. Questions relatives à l'exécution des contrats

Au terme de l'évaluation, il est constaté que, dans de nombreux cas, les OP n'ont pas respecté leurs obligations contractuelles. Par exemple, les pannes duraient des heures, voire des jours, les redevances n'étaient pas payées, l'eau n'était pas suffisamment traitée, etc. Parallèlement, les communes n'étaient pas en mesure d'assurer un suivi adéquat des obligations contractuelles et ne pouvaient pas bénéficier de l'assistance des S-Eau pour cette tâche, en raison des facteurs suivants :

- **Manque d'uniformité dans les rapports présentés par les OP** : bien que la DG-Eau ait fourni un formulaire standard pour les rapports d'exploitation mensuels à soumettre par les OP, très peu suivaient effectivement ces consignes. Le personnel des OP utilisait des outils différents d'établissement de rapports pour la gestion interne. Cela a abouti à un manque de transparence dans les activités des OP ;
- **Le fait que la base de données intégrée existante (accessible aux communes, aux S-Eau et à la DG-Eau) n'a pas été actualisée** : cela était également dû aux difficultés rencontrées dans le transfert des données des OP aux S-Eau ;
- **Répartition peu claire des responsabilités pour l'analyse de la qualité de l'eau.**

Obstacle 3. Faiblesse des capacités techniques des OP

Le diagnostic a révélé un certain nombre de questions liées au manque de connaissances techniques et de compétences commerciales des OP. Un OP typique exploite une petite structure composée du personnel suivant :

- l'exploitant, généralement issu du village où l'AEV se trouve, qui est chargé d'exploiter la pompe, d'assurer la maintenance du groupe électrogène, de signaler des pannes et de surveiller les vendeurs d'eau (fontainiers) qui sont aussi recrutés dans le village ;
- le gestionnaire qui supervise l'exploitant ;
- Le directeur (probablement assisté d'un comptable).

Les OP étaient souvent retenus sans recevoir une quelconque formation, ce qui représentait un problème sérieux. Cela signifie que nombre d'entre eux ne disposent pas des compétences techniques nécessaires pour faire fonctionner correctement l'AEV, notamment les travaux d'entretien de routine (nettoyage du groupe électrogène, par exemple). Dans certains cas, ils ont travaillé sans contrat et ont été payés sur la base du volume d'eau vendu. Cette situation précaire a favorisé la multiplication d'activités frauduleuses. Par ailleurs, les gestionnaires manquent souvent des compétences nécessaires pour garder trace des opérations financières, notamment la collecte des recettes chez les fontainiers. Cette situation a également contribué à l'absence de mesures contre les pratiques frauduleuses se déroulant aux bornes-fontaines.

L'étude diagnostique a conclu qu'il n'existait pas suffisamment d'activités pour soutenir le développement professionnel des OP.

Obstacle 4. Capacité de financement limitée

Le rapport de diagnostic a relevé la capacité de financement limitée de tous les acteurs, et des OP en particulier comme une question clé. La situation était critique, car de nombreux contrats d'affermage ont été initiés pour des AEV nécessitant une remise en état complète afin de devenir techniquement optimales.

En outre, il a été constaté que les extensions de réseau et l'amélioration des services pouvaient contribuer à accroître les revenus grâce à l'augmentation du nombre

de branchements individuels. Il a été observé que la consommation moyenne se situait autour de 4 litres par personne et par jour, ce qui représente un faible niveau de service et ne permet pas de définir des coûts fixes sur un volume suffisamment élevé de service d'eau fourni pour réduire les coûts unitaires. Un moyen potentiel d'augmenter la consommation (à des niveaux qui soient plus conformes à des niveaux de consommation suffisants pour maintenir des conditions d'hygiène minimales) est de réaliser des branchements domestiques, dans la maison ou dans la cour. Or, les OP n'étaient pas souvent en mesure de réaliser ces investissements sur leurs fonds propres, et les communes ne pouvaient pas mobiliser les fonds nécessaires.

L'étude diagnostique a donc recommandé que l'accès au financement, par l'intermédiaire des banques commerciales, soit facilité, relevant que les risques connexes seraient limités à condition que les OP soient en mesure de suivre et de contrôler les recettes et charges découlant de leurs opérations.

Obstacle 5. Environnement social défavorable

Enfin, l'étude a souligné que certains facteurs sociaux rendaient difficile l'exécution des contrats. Certaines communautés n'ont pas accepté les nouveaux modèles de gestion déléguée et dans certaines régions du pays, les usagers n'étaient pas disposés à payer pour les services d'eau.

Le diagnostic a donné lieu à un certain nombre de recommandations aux autorités béninoises :

- améliorer le processus de passation des marchés (conception, avis d'appels d'offres et sélection de l'OP) ;
- améliorer le cadre réglementaire et l'efficacité des OP ;
- faciliter l'accès aux plates-formes permanentes pour renforcer la capacité des OP ;
- renforcer les capacités financières (par exemple grâce à l'accès à des fonds commerciaux) ; et
- promouvoir un environnement social favorable.

Les résultats de cette étude ont révélé certaines réalités importantes et ont permis au secteur d'adapter son approche et de rechercher des voies d'amélioration du modèle d'OP dans le cadre de la fourniture de services dans les zones rurales et semi-urbaines.

III. Renforcer le modèle PPP pour les services d'eau en milieu rural au Bénin

3.1 Présentation générale de l'approche

Se fondant sur les résultats de l'étude diagnostique, le gouvernement béninois a sollicité l'assistance technique du WSP pour renforcer le modèle PPP pour les services d'eau en milieu rural au Bénin. Le renforcement du modèle PPP devait se faire à travers trois activités principales : la fourniture au secteur privé de services d'aide au développement des activités, la mise en place d'un mécanisme de financement des PPP et d'un projet de renforcement des capacités des secteurs public et privé. Une des mesures essentielles pour le renforcement du modèle PPP a consisté à renforcer les capacités : pour la conception de contrats attractifs et la transparence dans leur attribution (du côté du secteur public), la gestion des services, aux plans technique et financier (du côté du secteur privé) et la soumission de propositions de projets bancables (du côté du secteur privé).

L'appui fourni par le WSP s'ajoutait aux initiatives menées de manière coordonnée par d'autres partenaires de développement dans le secteur. Par exemple, le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) financé par les Pays-Bas a continué de fournir une assistance à la DG-Eau afin de créer un climat social propice. Le PPEA a également contribué à renforcer les capacités institutionnelles des communes afin qu'elles puissent exercer leur fonction de propriétaires des actifs, comme cela est expliqué à l'Encadré 2. Le WSP a donc pu apporter son soutien à des communes qui étaient déjà entièrement dotées d'une Commission des marchés publics fonctionnelle, lui permettant ainsi de consacrer ses efforts à coopérer avec ces communes en vue de concevoir des dispositions contractuelles adéquates et à les accompagner dans le processus d'appel d'offres.

3.2 Éléments essentiels pour le renforcement du modèle PPP

Pour renforcer la professionnalisation des services d'eau en milieu rural dans l'optique d'assurer leur pérennité, une des priorités consiste désormais à concevoir un contrat de PPP original qui pourrait remédier aux insuffisances observées avec les modèles de gestion actuellement appliqués pour la fourniture des services d'eau dans les zones rurales et les

ENCADRÉ 2 – LA CONTRIBUTION DU PPEA 2 AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES DES COMMUNES

PPEA est un programme financé par l'Ambassade des Pays-Bas qui a été lancé en 2007. Dans sa première phase (2007-2012), la composante du PPEA sur l'approvisionnement en eau en milieu rural était axée sur l'amélioration de la gestion des finances publiques dans le secteur. Dans ce cadre, une aide a été fournie aux communes pour la planification et la supervision des travaux de construction et la gestion des services d'eau. Le programme transfère les fonds à la DG-Eau et aux communes par le biais du Trésor public.

En étroite collaboration avec la DG-Eau, le PPEA a contribué à renforcer les capacités des S-Eau pour leur permettre d'assumer leurs nouvelles responsabilités à l'égard des communes. Le programme a facilité le transfert des compétences et des connaissances du niveau central vers les communes nouvellement créées. Il a également financé des activités d'intermédiation sociale dans le but d'identifier les besoins des populations.

Dans sa deuxième phase, qui a été lancée en 2013 et court jusqu'en 2016, le PPEA II vise des objectifs similaires, mais avec un contrôle plus étroit sur l'utilisation des fonds par le gouvernement central et par les communes. Une partie du budget du programme est allouée au gouvernement béninois en fonction des résultats obtenus. Le programme, dont le montant s'élève à 43,7 milliards de FCFA (comprenant la contribution de 9,7 milliards de FCFA de l'UE) fournit une assistance technique à la DG-Eau et aux S-Eau pour la planification des activités du secteur et le renforcement des capacités des communes dans les domaines de la passation des marchés publics, de la gestion des finances publiques, de l'assurance qualité, du suivi et évaluation et de la réglementation des services d'eau.

petites villes. L'objectif était de tester ces nouvelles formes de contrat dans au moins deux localités de manière à vérifier la faisabilité et l'utilité du modèle. En raison de la nature des transactions facilitées, l'assistance technique du WSP a été associée à l'appui fourni par l'équipe de conseil en transactions de l'IFC. Le modèle qui a été mis en exergue est celui de la concession subventionnée couvrant des groupes de systèmes d'adduction d'eau, organisés en « lot ».

Le modèle de la concession est apparu comme une forme de disposition contractuelle alternative à l'affermage car le processus d'évaluation préalable a permis d'identifier des besoins d'investissement importants pour la réalisation des travaux de réhabilitation ainsi que pour l'extension du réseau. Dans les systèmes d'approvisionnement existants, les niveaux de consommation étaient trop faibles pour permettre d'arriver à un taux viable de rentabilité des investissements. On estime que de nouveaux investissements pour la réalisation de branchements individuels a) répondraient à la demande existant dans les zones rurales pour ce niveau de service, et b) augmenteraient la consommation et, par conséquent, les recettes générées par les opérateurs à travers les ventes d'eau, qui permettraient alors de compenser le coût de leurs investissements initiaux.

Le modèle de concession a été privilégié car il permet à l'opérateur de prendre en charge les investissements à réaliser, assumant ainsi plus de risques, mais aussi en conservant un contrôle plus important sur le calendrier et les caractéristiques techniques de ces investissements : ainsi, l'opérateur peut être mieux à même de répondre à la demande. Toutefois, compte tenu des faibles niveaux de la demande observés actuellement et de la nécessité de réaliser des extensions de réseau, on a estimé que les concessionnaires ne seraient pas en mesure de financer entièrement les coûts d'investissement et auraient donc besoin d'une subvention. Le fait que la subvention soit versée en fonction des résultats (c'est-à-dire une fois que les branchements ont été effectués) réduit le risque pour le bailleur de fonds que la subvention soit dépensée à mauvais escient. L'organisation d'un processus de mise en concurrence en vue de l'attribution des contrats de concession, qui est décidée sur la base du montant de la subvention demandée, permet aussi de réduire le montant total des subventions décaissées.

Le regroupement des systèmes d'adduction d'eau a été proposé pour permettre d'étendre la portée du contrat de concession, ce qui le rend plus attrayant pour les OP (en créant des économies d'échelle) ainsi que pour les banques commerciales qui doivent financer certaines de leurs activités. Les banques commerciales seraient probablement plus intéressées par un prêt de gros montant plutôt que par des prêts d'un montant plus réduit (bien qu'elles puissent également consentir un prêt important pour financer plusieurs petits contrats ; par conséquent, cette hypothèse n'est que partiellement vérifiée).

En amont et parallèlement à ces activités liées à des transactions spécifiques, un effort a été déployé en vue de renforcer les acteurs du secteur, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public. D'une part, le WSP s'est employé à renforcer le secteur public afin qu'il arrive à mieux cerner les actifs existants et à contrôler les niveaux de service. Cela s'est fait grâce au lancement d'une application mobile-to-web, mWater, qui a été utilisée pour réaliser un inventaire des actifs qui a couvert un ensemble de 150 systèmes d'adduction d'eau sur toute l'étendue du territoire national. Le projet a également contribué à la formation et au renforcement des capacités des acteurs du secteur public et a appuyé la création d'une unité chargée de la réglementation au sein de la DG-Eau, qui peut être considérée comme l'embryon d'un futur organisme de réglementation des services d'eau dans le pays. Du côté du secteur privé, la formation des opérateurs du secteur privé sur les approches professionnalisées de la gestion des services d'eau en milieu rural a été assurée par le WSP, de façon générale, ainsi que dans le contexte spécifique de l'introduction du nouveau modèle PPP et de l'utilisation de l'outil mWater pour la production de rapports de gestion opérationnelle. Dans le souci de renforcer progressivement les OP, l'AFEB (Association des Fermiers de l'Eau du Bénin) a été créée.

Un autre élément clé pour le renforcement des PPP a consisté à identifier et mobiliser les sources de financement pour le secteur. Des succès raisonnables ont été enregistrés dans l'identification des sources de financement publiques pour les concessions subventionnées, bien que le projet n'ait pas été capable de mobiliser autant de ressources que cela était prévu à l'origine dans la note conceptuelle et a dû réduire

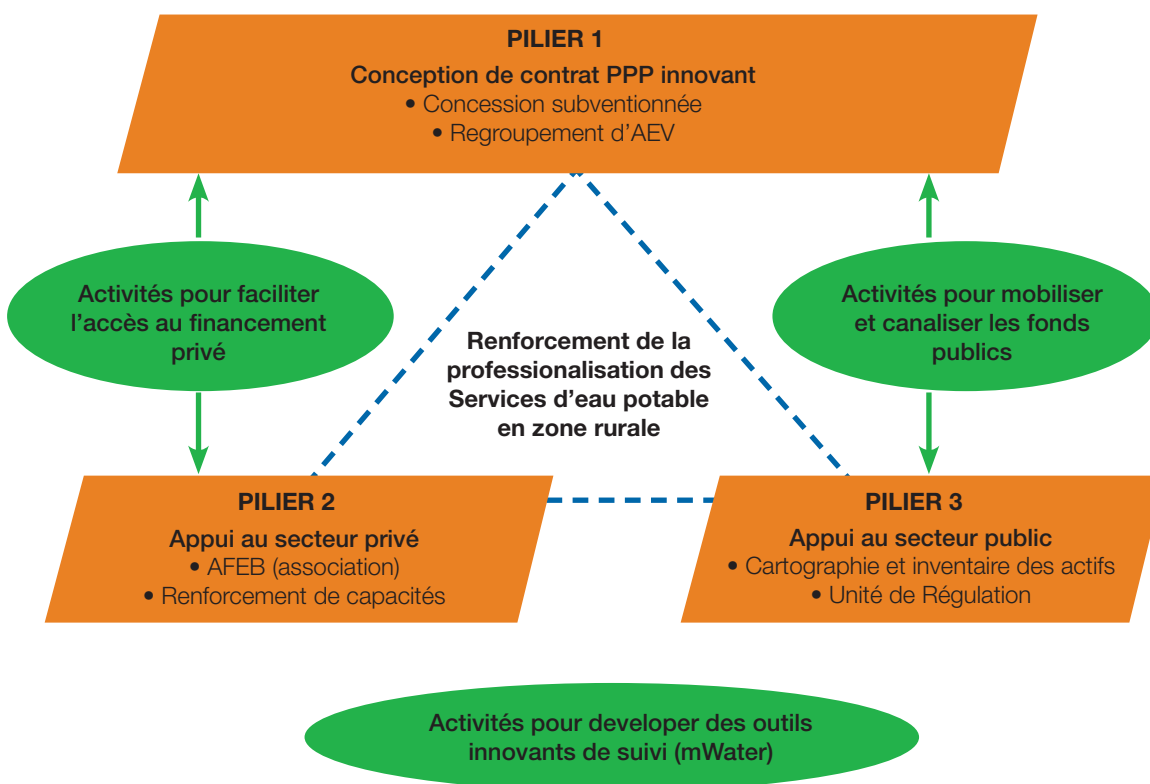
en conséquence ses ambitions en matière d'investissement. Cette question est examinée plus en détail à la section 3.5, qui décrit la façon dont le projet a mobilisé des fonds publics et comment l'accès au financement a été facilité. Toutefois, il est intéressant de noter que les OP ont encore à accéder aux mécanismes de financement commercial. En outre, les projets initiaux pour la mise en place d'un mécanisme de financement destiné aux opérateurs privés éligibles n'ont pas été poursuivis, au moins durant la phase pilote.

La Figure 4 ci-dessus présente sous forme graphique les principaux composants imbriqués qui contribuent à renforcer la professionnalisation des services d'eau dans les petites villes du Bénin. Trois piliers principaux ont été mis en place pour atteindre cet objectif central : Pilier 1 : Conception d'un contrat de PPP novateur ; Pilier 2 : Appui au secteur public et Pilier 3 : Appui au secteur privé. En outre, une série d'activités ont été déployées pour accompagner les trois piliers principaux et atteindre l'objectif global : i)

les activités visant à faciliter l'accès au financement privé ; ii) les activités destinées à mobiliser et acheminer les fonds de subventions publics par voie de transfert budgétaire du gouvernement central vers les collectivités locales en utilisant les procédures de gestion des finances publiques des pays ; et iii) les activités visant à développer des outils de suivi innovants, tels que mWater.

La mise en œuvre des réformes relatives aux services d'eau en milieu rural s'est étalée sur plus de quatre ans, de 2010 (année durant laquelle l'étude diagnostique a été effectuée) à septembre 2014 (date à laquelle les nouveaux contrats de PPP ont été signés). Un travail considérable a été accompli en amont par le WSP et son partenaire (IFC) avant même le début officiel de l'assistance technique, afin de préparer les parties prenantes, d'arrêter définitivement les composantes de l'assistance technique et de conclure des partenariats tels que celui établi avec l'ambassade des Pays-Bas. La conception du modèle PPP amélioré a duré

FIGURE 4- PRINCIPAUX PILIERS ET ACTIVITÉS LIÉS AU RENFORCEMENT DE LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES D'EAU EN MILIEU RURAL



Source: Auteurs.



La bonne exploitation-maintenance des Adduction d'Eau Villageoise passe par le nécessaire renforcement des capacités des Communes décentralisées à planifier et à conduire la commande publique.

plus d'un an, de début 2013 jusqu'en 2014, car l'IFC a mené des études approfondies afin d'évaluer les dispositions techniques, financières et juridiques régissant les systèmes d'approvisionnement en eau en milieu rural sur les sites choisis. Le secteur a connu un pic d'activités entre avril 2014 (mois au cours duquel a été publié l'Avis de présélection sollicitant des manifestations d'intérêt) et septembre 2014 (date à laquelle les quatre transactions ont été finalisées). Un calendrier complet de ces activités est présenté à l'annexe C.

3.3 Principales activités d'appui au secteur public

Comme mentionné plus haut, une part importante de l'effort entrepris avec le soutien du WSP en vue de renforcer la professionnalisation de la prestation des services s'est concentrée sur le secteur public.

Introduction et mise en service de l'outil de suivi mWater

Un des principaux problèmes qui s'est posé au début du projet a consisté à déterminer l'approche à adopter pour améliorer le cadre de suivi de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Deux grandes options ont été envisagées. D'une part, une réflexion a été engagée sur le modèle STEFI (Suivi Technique et Financier), qui est une

démarche visant à favoriser la professionnalisation des services d'eau en milieu rural à travers un suivi technique et financier. Ce modèle a été développé initialement au Mali (et plus tard au Tchad et au Niger) et avait généré des gains d'efficacité au niveau des opérateurs privés. De plus, il a permis notamment d'accroître la productivité du réseau, de diminuer les pertes d'eau, d'améliorer l'espérance de vie des petits systèmes d'adduction d'eau et de réduire les tarifs grâce à l'accroissement des économies dues aux gains d'efficacité. D'autre part, une nouvelle technologie basée sur la téléphonie mobile a été étudiée. Cette technologie, mise au point par Manobi, un opérateur sénégalais, est baptisée « Mwater ». Elle est utilisée au Sénégal, au Niger, au Mali et au Bénin.

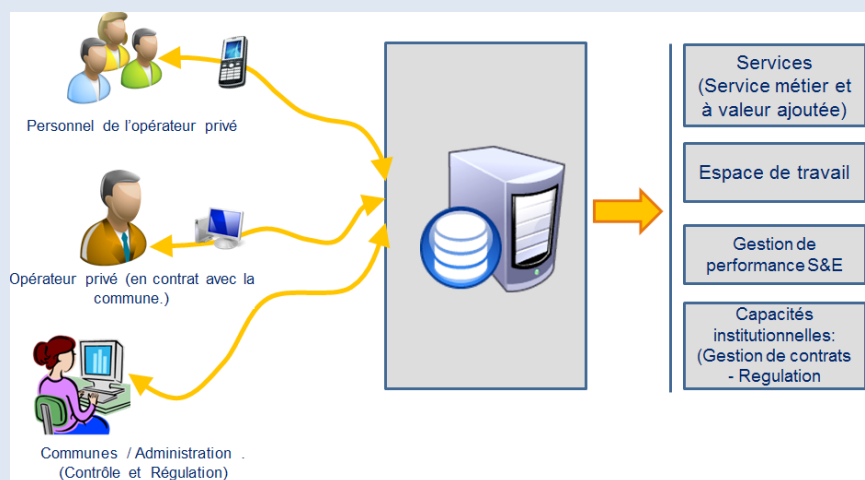
Le secteur a opté pour la technologie de téléphonie mobile, qui semblait apporter des solutions à plusieurs défis qui se posent dans le secteur. mWater facilite le suivi des activités des OP à travers une plateforme de données partagées accessible aux OP, aux communes et aux S-Eau/DG-Eau. mWater permet également l'harmonisation des outils de communication de rapports de sorte à favoriser un suivi renforcé au niveau local (commune) et au niveau central (S-Eau/DG-Eau). L'Encadré 3 ci-après fournit de plus amples renseignements sur les technologies mWater.

ENCADRÉ 3 – MWATER : QU'EST-CE QUE C'EST ET COMMENT FONCTIONNE-T-ELLE ?

mWater est une technologie « mobile-to-web » qui peut être utilisée pour la fourniture de trois types de services différents :

- inventaire et cartographie des actifs (de l'inventaire des conduites d'eau à la cartographie des usagers) ;
- gestion mobile des services d'eau pour optimiser le rendement de l'exploitation ;
- assurer le suivi des services d'eau par le biais d'une plateforme web accessible aux propriétaires des actifs (les communes) et aux autres parties autorisées (ex : le gouvernement central)

Les services de mWater peuvent être engagés par les différents types d'utilisateurs : les communes et le gouvernement central qui cherchent à avoir une meilleure connaissance de leurs actifs (afin de pouvoir prendre des décisions d'investissement avisées) ou les OP qui souhaitent améliorer la gestion du système d'adduction d'eau, en particulier en renforçant leur capacité à répondre aux besoins d'entretien et aux exigences des autorités de réglementation.



Pour pouvoir fonctionner sur un système d'adduction d'eau, mWater a besoin que le système soit géo-référencé. Le système mWater enregistre également de façon automatique la quantité d'eau produite. Le personnel des OP saisissent les données opérationnelles dans le système à l'aide de leurs téléphones mobiles (les données cruciales ont trait au relevé des compteurs et aux travaux d'entretien effectués). Ces données sont consultables instantanément par la direction par l'intermédiaire de la plateforme web. Les mêmes données sont également visibles aux autres personnes autorisées.

En outre, mWater permet de générer les rapports d'activité que les OP doivent soumettre aux communes tous les mois. Ces rapports peuvent être générés « en un simple clic » si les données sont saisies correctement et de façon régulière, et renferment le calcul des frais et redevances mensuels dus par l'OP à la commune. Les communes peuvent vérifier le montant soumis en fonction des informations dont elles disposent concernant la quantité d'eau qui a été produite.

Cette technologie est livrée avec un modèle de coût "business-to-business" défini de commun accord avec les parties prenantes durant la phase pilote soutenue par le WSP : l'inventaire des actifs (cartographie du réseau et référencement des points d'eau) coûte 400 000 FCFA (800 \$EU) par système d'adduction d'eau et 100 000 FCFA (200 \$EU) par système d'adduction d'eau pour l'abonnement au téléphone mobile configuré pour les services de suivi et de gestion, y compris pour la formation à l'utilisation de la technologie et des téléphones mobiles qui seront utilisés par le personnel des OP sur le terrain. Les OP paient chaque mois une contribution sous la forme d'une redevance de base de 10 000 FCFA (20 \$EU) et des frais d'audit variables par système d'adduction d'eau chaque mois pour l'accès à la gestion du téléphone mobile, à l'assistance aux usagers et aux services d'encadrement.

Amélioration de la connaissance des actifs : établissement d'un inventaire et d'une cartographie à l'aide de mWater

Avec l'assistance technique du WSP, il a été procédé à l'aide de la technologie mWater à un inventaire et à une cartographie des actifs couvrant un nombre total de 150 systèmes d'adduction d'eau dans le pays, soit 32 % des systèmes d'adduction d'eau. mWater fournit des services d'inventaire des actifs et de cartographie du réseau dont les communes avaient cruellement besoin. mWater offre aux OP des fonctions de gestion technique et financière des systèmes d'adduction d'eau. Lors d'une phase pilote qui a duré de février 2012 à juin 2013, 51 systèmes d'adduction d'eau ont été géoréférencés et cartographiés. L'inventaire et la cartographie des actifs ont été reproduits à une échelle plus grande en juin 2014 et 100 autres systèmes d'adduction d'eau devraient être géo-référencés d'ici à avril 2015. 45 communes au total devraient bénéficier de cette activité de cartographie. La valeur ajoutée qu'apporte l'utilisation de mWater est que l'outil enregistre tous les actifs à leur valeur d'amortissement de sorte à permettre de prévoir les travaux de réhabilitation et les investissements importants. Au cours de la phase pilote d'inventaire des actifs, le WSP a financé l'abonnement annuel aux services de suivi de mWater en faveur de 13 communes à travers le pays. Des séances d'encadrement ont été organisées (avec la participation des OP) et des téléphones mobiles ont été remis aux opérateurs.

En décembre 2014, dans le cadre de la mise à l'échelle de l'utilisation de mWater, le WSP a organisé un séminaire réunissant les maires afin de s'assurer de leur adhésion et appropriation de telle sorte que mWater pourrait devenir partie intégrante du mécanisme de suivi des services d'alimentation en eau. Dans le cas où les communes décideraient d'adopter l'outil, une partie de la redevance communale devant être affectée au suivi peut être utilisée pour financer ces services.

Une cellule de régulation créée au sein de la DG-Eau

En septembre 2013, se fondant sur l'avis du WSP, la DG-Eau a publié une note interne annonçant la création d'une unité de régulation au sein de la DG-Eau. Les objectifs principaux de cette cellule sont les suivantes :

- renforcer la connaissance des infrastructures d'approvisionnement en eau en milieu rural, et

particulièrement des systèmes d'adduction d'eau villageoise ;

- veiller à une gestion durable des infrastructures rurales, et des systèmes d'adduction d'eau en particulier ;
- veiller à l'observation des normes ;
- soutenir les S-Eau dans leur assistance aux communes pour la mise en œuvre de la délégation des services d'eau en milieu rural, particulièrement à travers les systèmes d'adduction d'eau villageoise ;
- assurer le suivi de la participation du secteur privé (PSP) à la gestion professionnalisée des adductions d'eau villageoises.

Cependant, au moment de la publication de ce rapport, il reste encore à doter cette unité de régulation d'une structure organisationnelle et d'un programme d'action détaillé.

3.4 Principales activités d'appui au secteur privé

Tout comme le secteur public, le secteur privé a aussi besoin d'un appui. Cet appui a été fourni par le WSP à travers un soutien indirect pour la création de l'AFEB et par le biais des activités de formation, tel que précisé ci-dessous.

Soutien pour la création de l'Association des Fermiers du Bénin (AFEB)

Les OP ont été encouragés à former l'Association des Fermiers du Bénin (dénommée AFEB : Association Fédérative des gestionnaires privés de réseaux d'Eau du Bénin). Ce type d'association existe dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne comme le Mozambique ou l'Ouganda et permet l'expression des besoins et des préoccupations des OP. Suite à une visite d'apprentissage au Mozambique (organisée par le WSP) à l'intention des OP, un certain nombre d'entre eux ont décidé de s'engager dans la voie tracée par ces homologues régionaux et de former l'AFEB pour représenter leurs intérêts.

L'AFEB a été mise sur pied en 2011 avec un modeste appui financier obtenu par l'intermédiaire du CePEPE, qui dispose de fonds pour appuyer les opérateurs privés du secteur de l'eau. Une telle association peut contribuer à renforcer le secteur de nombreuses façons, notamment :

- l’AFEB peut jouer le rôle de point focal pour acheminer l’aide immatérielle destinée aux OP sous forme de formation ou de transfert de connaissances ;
- l’AFEB peut jouer un rôle de plaidoyer en faveur de tous les opérateurs privés professionnels du secteur de l’eau pour relayer leurs préoccupations et leur donner la possibilité d’être représenté dans le débat sur les politiques ;
- l’AFEB peut offrir des solutions techniques aux OP, par exemple pour la fourniture de pièces de rechange en gros et le stockage.

En février 2015, 24 membres de l’AFEB (représentant environ 29 % des OP) s’étaient acquitté de leur cotisation annuelle. L’AFEB est dotée d’un conseil d’administration composé d’un président, d’un vice-président, d’un secrétaire et d’un comptable). Le WSP fournit depuis plusieurs années une assistance technique limitée à l’AFEB.

Formation des OP

La formation, visant à préparer les OP aux nouvelles responsabilités qu’elles pourraient avoir à assumer, a débuté bien avant le début des activités organisées autour de transactions spécifiques. Les OP ont reçu un appui sous forme de formation pour améliorer leur connaissance et leur capacité de gestion des systèmes d’adduction d’eau. Des formations et séminaires ont également été organisés pour expliquer les exigences du projet concernant les appels d’offres.

Un module de formation a été élaboré de concert par le WSP et l’AFEB pour tenter de répondre aux besoins en formation des OP. La formation a été assurée par trois institutions : HYDROCONSEIL (basée en France), CePEPE (basée au Bénin) et Diversity Management Consulting (basée au Cameroun). Tandis que le cours de gestion opérationnelle vise à améliorer l’efficacité opérationnelle des OP (par exemple, la maîtrise des pertes d’eau, la maintenance de routine, etc.), le cours de gestion d’entreprise comprenait des modules de comptabilité, de marketing et de planification financière, tout en mettant l’accent sur les exigences d’un projet « bancable ». La formation Business Edge, conçue par IFC et dispensée par Diversity Management Consulting, a porté sur les questions essentielles en relation avec le leadership : comment déléguer les tâches, comment conduire une

équipe et comment diriger une entreprise avec autorité.

Les sessions de formation ont été toutes organisées par l’AFEB (moyennant des frais) et ont été éclatées au niveau national. Les sessions de formation de 10 jours ont été organisées à Parakou en juillet 2013 (dans le Nord du pays) et à Cotonou (dans le Sud) en septembre 2013. Ces sessions ont été organisées entre juillet et septembre 2013. Au total, les formations ont attiré 25 personnes issues de 17 OP à Parakou et 50 personnes issues de 40 différentes OP à Cotonou. Au total, des représentants de 50 opérateurs privés ont bénéficié d’une formation.

Promotion de l’utilisation de mWater pour générer des gains d’efficacité pour les OP

Comme l’illustre l’Encadré 3 ci-dessus, mWater peut être utilisé par les OP pour réaliser des gains d’efficacité au niveau opérationnel. mWater offre une gamme de services de gestion, notamment pour la facturation, les paiements mobiles, les alertes en cas de panne du système, la planification d’entreprise, etc. Cependant, en dépit des efforts permanents déployés pour étendre l’utilisation de mWater parmi les OP et les communes, mWater reste un outil marginal pour toutes les parties prenantes, comme cela est expliqué dans l’Encadré 4.

3.5 Mobiliser les financements publics et faciliter l’accès au financement privé

Un des principaux engagements du projet en amont (et une des conditions de sa réussite) était de mobiliser des ressources pour financer les investissements en matériels qui en découlent, la remise en état des systèmes existants et de leurs extensions. Dès le lancement du projet, il était prévu que le financement proviendrait de deux sources principales : les ressources des bailleurs de fonds pour financer la majeure partie des investissements en faveur de la réhabilitation et des nouvelles extensions et les sources privées, qu’il s’agisse des tarifs de consommation, des investissements propres des OP ou par le biais de crédits mobilisés par l’intermédiaire des banques commerciales nationales. Il semble toutefois que le projet ne cherche pas particulièrement à mobiliser des fonds auprès des sources publiques nationales, une question qui devra être étudiée de façon active dans le cadre d’une phase d’extension.

ENCADRÉ 4 – mWATER : UNE TRANSITION DIFFICILE, PARTICULIÈREMENT POUR LES OP

Malgré ces efforts soutenus pour que les communes et les opérateurs privés s'engagent à utiliser mWater, au début de 2015, l'outil n'était pas un élément central dans les activités de plusieurs des OP interrogés dans le cadre de cette étude de cas. Les OP ont fourni un certain nombre de raisons pour expliquer ce manque d'intérêt relatif, à savoir notamment :

- la faiblesse du signal téléphonique qui ne permet pas aux OP d'envoyer les données instantanément sur place comme le demande le système ;
- la mauvaise qualité des services à la clientèle fournis pour le compte de Manobi ;
- le coût mensuel de 10 000 FCFA (20 \$EU) par système d'adduction d'eau pour accéder à la plateforme.

Il n'est pas improbable que l'une des principales raisons de ce manque d'intérêt soit liée au refus des opérateurs privés de s'orienter vers une gestion transparente. En acceptant d'utiliser mWater, les OP acceptent de faire preuve d'une transparence totale vis-à-vis des communes et des autres parties autorisées concernant leurs activités, une situation à laquelle ils ne sont pas habitués.

De même, bien que les communes aient reconnu les avantages qu'offre l'outil, aucune d'entre elles ne l'utilisait pour renouveler son abonnement. Il est à noter que les différents bailleurs de fonds présentent aux communes du Bénin différents outils de gestion des AEV. Par exemple, l'ambassade des Pays-Bas équipe certaines communes de l'outil AkvoFlow destiné à l'inventaire de tous les points d'eau. GIZ a fourni un logiciel de gestion qui permet de prévoir et de budgétiser les grosses réparations. Cette « surcharge » contribue peut-être au manque d'intérêt relatif manifesté par les communes à l'égard de mWater. Enfin, bien que les services municipaux soient peut-être conscients des avantages particuliers qu'offre l'utilisation de mWater (en comparaison avec d'autres services), ils doivent trouver le budget nécessaire pour se le procurer et ont donc besoin de l'accord du conseil municipal pour réaliser de tels investissements.

Mobiliser les financements des bailleurs de fonds

Le WSP a identifié des partenaires qui pourraient apporter avec eux des financements publics pour compléter les ressources mises à disposition par les bailleurs de fonds du WSP pour l'assistance technique. Le WSP s'était assuré la participation de l'IFC qui, en plus de son expertise en matière de conseil en transaction, a apporté des financements. Le PEA s'est associé au Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA), un programme de partenariat mondial logé à la Banque mondiale qui finance les investissements en matériel sur la base des résultats (surtout pour les projets pilotes). Le GPOBA avait indiqué qu'il pourrait fournir entre 1,5 et 3 millions \$EU pour des investissements en matériels. Le WSP a également obtenu une contribution de 1 million \$EU de l'ambassade des Pays-Bas.

Les fonds finalement reçus des bailleurs de fonds étaient moins élevés que ce qui avait été initialement prévu, ce qui signifie que les investissements financés dans le cadre du

projet pilote étaient moins importants qu'ils ne l'auraient été si la totalité du financement avait été fournie. IFC a mobilisé 1,1 million \$EU au titre des activités liées à la structure des transactions et de la contribution à la formation des OP. L'ambassade des Pays-Bas a maintenu sa participation et a financé la contribution de 1 million \$EU demandée pour subventionner les travaux. Cependant, le GPOBA s'est retiré du projet. Le Tableau 2 résume le financement effectivement affecté à l'assistance technique et financière au renforcement du modèle PPP au Bénin entre 2010 et septembre 2014.

Faciliter l'accès au financement du secteur privé

Parallèlement, le WSP et l'IFC se sont tournés vers deux grandes banques commerciales afin de faciliter l'accès au financement pour les OP. Il s'agit d'Ecobank et de Bank of Africa. Cette démarche partait du principe que les OP ne seraient pas en mesure de prendre en charge les investissements initiaux pour la réhabilitation des réseaux et pour le financement des extensions du réseau. Une telle hypothèse

TABLEAU 2 – FINANCEMENT DU PROJET

	But	Montant
WSP	AT au gouvernement béninois	1 million USD
IFC	AT au gouvernement béninois	1,08 million USD
Ambassade des Pays-Bas	Subvention aux OP pour des travaux d’infrastructure	1 million USD
Total		3,08 millions USD

ne s’est pas entièrement vérifiée car des OP ont déjà pris les devants comme cela est décrit à la Section 4.5, mais n’ont pas encore contracté de prêts auprès des banques commerciales.

Ces banques ont été ciblées parce qu’elles possèdent des succursales dans tout le pays et pourraient être accessibles à tous les candidats. Les banques ont été officiellement approchées par écrit. Les deux banques ont répondu rapidement et ont exprimé leur désir de s’associer au projet. Cependant, à mesure qu’avançaient les activités, seule Ecobank a fait montre d’un ferme engagement.

Ecobank avait participé avec d’autres partenaires de développement tels que l’USAID à un projet de santé et avec l’ONG internationale SNV au financement d’activités de microfinance pour l’assainissement. Cependant, Ecobank n’était jamais intervenue auparavant dans le secteur de l’eau en milieu rural. Selon Ecobank, c’est l’implication du Groupe de la Banque mondiale qui a rendu attractif le secteur de l’eau en milieu rural pour elle. En particulier, les travaux d’études préalables de l’IFC ont fourni la garantie que les aspects financiers des contrats avaient été soigneusement évalués. Ecobank est également en contact avec K-Rep Bank, qui avait collaboré avec le WSP dans le cadre d’un précédent projet au Kenya qui avait bénéficié d’un financement du GPOBA.

La banque commerciale devrait apporter son concours aux OP ayant besoin de fonds commerciaux à travers deux lignes de crédit distinctes : une ligne de crédit pour le préfinancement d’ouvrages subventionnés et une ligne pour les travaux qui sont financés par les OP à travers des emprunts commerciaux. Ainsi, malgré la subvention, l’octroi de prêts commerciaux aux OP entraîne des risques pour la banque concernée. Le WSP a envisagé que les OP pourraient contracter une garantie auprès de FONAGA,



La mise en concurrence par appel d’offres ouvert a permis l’optimisation du niveau de contribution financière des opérateurs privés à l’investissement public (réhabilitation et extension de l’actif existant).

le fonds de garantie géré par le CePEPE (se reporter à l'Encadré 1 Ci-dessus). Malgré son manque de connaissance du secteur de l'eau en milieu rural, Ecobank a indiqué une forte volonté de soutenir les OP et d'être un partenaire clé dans le cadre d'une éventuelle phase d'extension. La mise en relation des OP avec les banques commerciales les incite à adopter une certaine rigueur dans la gestion commerciale des systèmes d'adduction d'eau.

La nécessité d'un mécanisme de financement éventuel qui serait accessible aux opérateurs privés admissibles et géré par une ou deux banques commerciales sélectionnées sur une base concurrentielle n'a pas été entièrement confirmée. Les volumes d'investissements dont ont besoin à l'heure actuelle les OP restent trop faibles pour justifier la création d'un tel mécanisme.

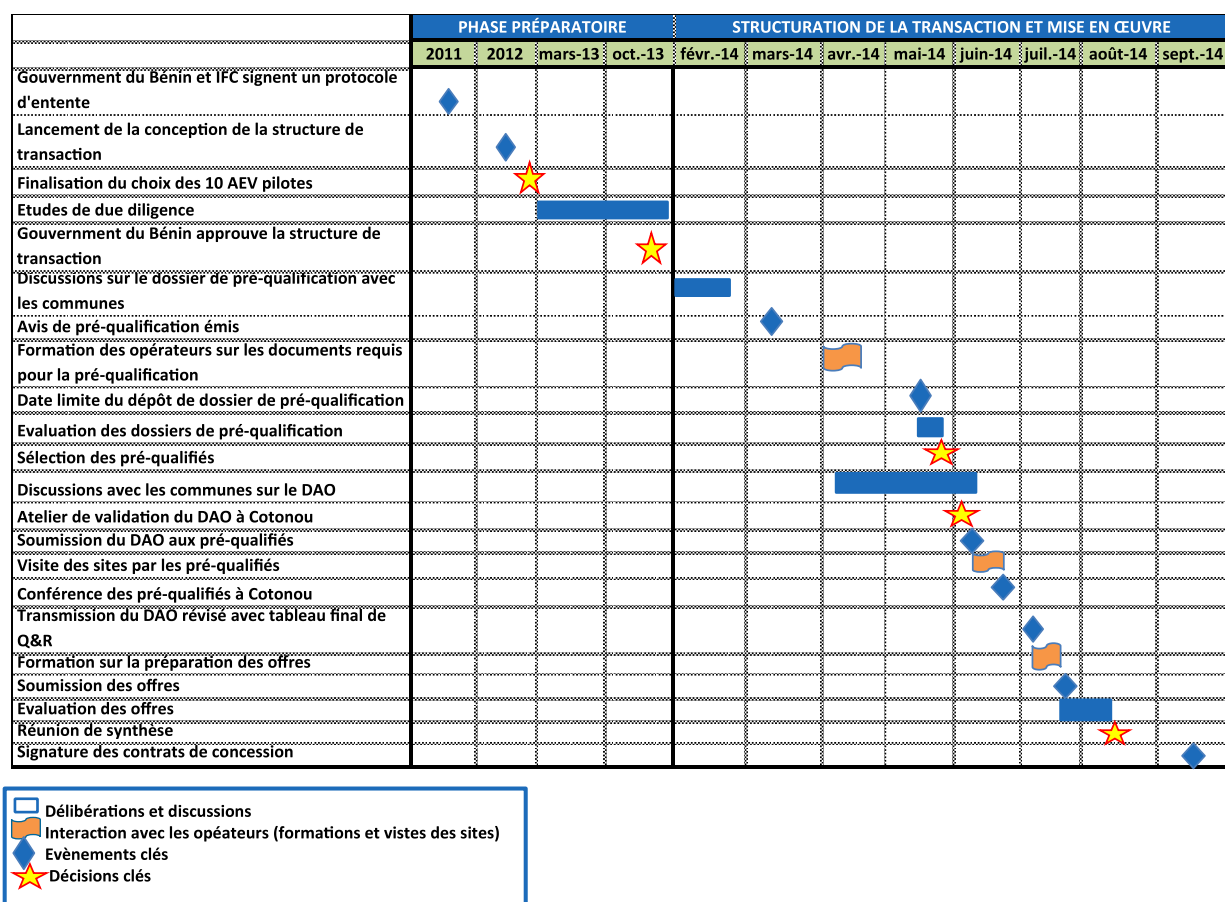
IV. Contrats de concession subventionnés : de quoi s'agit-il ?

La présente section s'intéresse à un élément primordial pour l'exécution efficace des contrats. Il a consisté à élaborer des contrats de PPP novateurs qui s'adaptent aux réalités de la situation du Bénin et renforçaient la pérennité de la fourniture de services. Le modèle de la concession subventionnée a été conçu et mis en œuvre sur une période de deux ans avec l'assistance technique du WSP, de l'identification, en février 2012, des systèmes d'adduction d'eau appropriés pour l'expérimentation du modèle à la signature de quatre contrats entre la fin août et septembre 2014.

Les étapes clés de la transaction sont présentées à la Figure 5 ci-dessous. En juillet 2012, le gouvernement béninois

a formé un comité de pilotage du projet regroupant des fonctionnaires de divers ministères (ministère de l'Eau, des Finances et du Développement économique) pour assurer le suivi de la mise en œuvre du projet. Le but visé était d'assurer la coordination et de faciliter la prise de décision, en particulier en ce qui concerne la transaction. La mise en place du Comité de pilotage témoigne de l'engagement du gouvernement, qui avait fourni une contribution de 50 000 \$EU pour le financement des services de l'IFC. Le comité a évalué et fourni des commentaires sur trois étapes clés de la transaction : la sélection des systèmes d'adduction d'eau devant être mis à l'essai, l'approbation des rapports d'études préalables et l'approbation de la structure de la transaction (y compris les options de groupage des sites).

FIGURE 5 - CALENDRIER DE LA CONCEPTION ET DE LA SOUSCRIPTION DES CONCESSIONS SUBVENTIONNÉES



4.1 Préparation de la transaction : Identification des sites et études préalables

Grâce à l'expertise fournie par IFC en sa qualité de conseiller en transaction, le secteur a bénéficié des dispositions contractuelles qui pourraient remédier au moins en partie aux failles laissées par le modèle d'affermage, en particulier en ce qui concerne les investissements nécessaires pour la réhabilitation et l'extension du réseau.

Les difficultés liées à la conception du contrat étaient de trois ordres : technique, juridique et financier. Les nouvelles dispositions contractuelles devaient :

- permettre aux populations démunies d'avoir un meilleur accès aux services d'eau à un coût abordable grâce à l'extension et à la réhabilitation du réseau. Bien que le Bénin ait déjà accompli des progrès considérables dans la réalisation des OMD, de nombreuses localités au sein d'une même commune ne bénéficient toujours pas d'un accès suffisant aux services d'eau. En conséquence, les femmes doivent parcourir de longues distances pour se rendre à la borne-fontaine la plus proche. L'approche du WSP/IFC est censée profitable en particulier aux personnes vivant dans des régions éloignées ;
- s'inscrire dans le cadre des règles de passation des marchés publics du Bénin et être compatibles avec les dispositifs institutionnels du pays ; et
- être financièrement viables pour les OP de manière à leur permettre de dégager un revenu sur capitaux propres raisonnable.

IFC a entrepris un processus d'études préalables dans le but d'identifier la forme contractuelle la plus adaptée pour répondre à ces critères ainsi que les sites où cette approche contractuelle pourrait être expérimentée.

4.1.1 Pré-identification des sites pilotes

Les 10 sites devant faire l'objet de l'expérimentation du modèle PPP renforcé ont été choisis sur une première liste de 51 sites pré-identifiés pour lesquels des informations techniques avaient été initialement collectées par le biais de m-Water et une évaluation institutionnelle a été effectuée. Le processus s'est déroulé sans accroc et a été conduit sous la supervision du comité de pilotage présidé par le

ministère de l'Eau. Le Comité a été associé à chaque étape du processus :

- sélection initiale de 51 sites (systèmes d'adduction d'eau et zones avoisinantes)
- élaboration et finalisation des cinq critères de sélection
- sélection de 21 sites pour les visites de sites
- sélection finale de 10 sites et approbation du comité pilote.

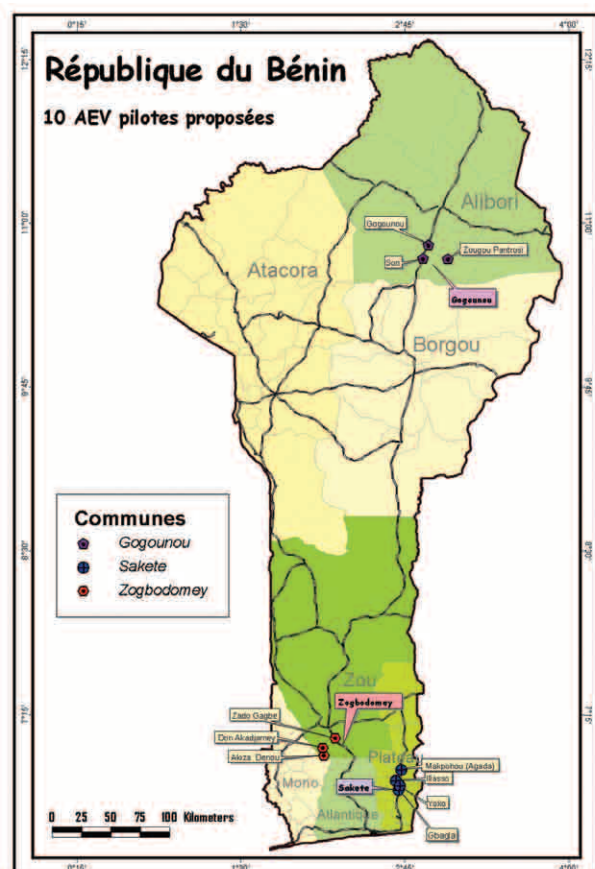
La sélection initiale des 51 sites a été effectuée à partir d'un certain nombre de critères : ces sites devaient être gérés à travers un contrat d'affermage et les maires des communes devaient être engagés à améliorer les dispositions contractuelles. Ce processus d'identification s'est fondé sur un examen approfondi des modalités actuelles de gestion des services d'eau et de la capacité institutionnelle réalisé par le WSP. Les communes devaient également posséder une expérience dans la passation des marchés publics et disposer d'une Commission des marchés publics plus ou moins fonctionnelle. Un autre critère a consisté à choisir des sites qui pourraient être regroupés en lots et régis par des contrats uniques (un contrat par lot).

Un sous-ensemble de 21 sites a été choisi (sur les 51 sites pour lesquels des données avaient été collectées au moyen de l'outil m-Water) selon cinq critères :

- **disponibilité de ressources en eau** : étant donné que des extensions de réseau étaient nécessaires, il était essentiel de s'assurer que des ressources en eau suffisantes seraient disponibles ;
- **emplacement géographique** : il a été jugé essentiel de tester l'approche dans différents contextes géographiques et donc de sélectionner les sites situés à des emplacements géographiques distincts ;
- **date d'expiration des contrats d'affermage en cours d'exécution** : la date d'expiration devait coïncider plus ou moins avec le début de la procédure d'appel d'offres pour la concession de manière à éviter d'avoir à résilier les contrats existants avant leur terme² ;

² En fin de compte, ce ne fut pas le cas car les contrats ont mis plus de temps à être structurés, et en conséquence, les contrats ont dû être interrompus.

FIGURE 6 – SÉLECTION DES SITES : 10 SYSTÈMES D'ADDUCTION D'EAU DANS TROIS COMMUNES : GOGOUNOU, SAKÉTÉ ET ZOGBODOMEY



- la capacité des systèmes d'adduction d'eau de générer suffisamment de revenus à long terme : les systèmes d'adduction d'eau sélectionnés devaient offrir un niveau minimum de rentabilité et un potentiel de développement intéressant pour les OP ; et
- la possibilité de regrouper des systèmes d'adduction d'eau sous un seul contrat, notamment dans le but d'accroître la rentabilité et de rendre les contrats suffisamment attrayants pour inciter les banques commerciales à les financer.

Des visites ont été effectuées sur les sites des 21 systèmes d'adduction d'eau présélectionnés dans le but d'évaluer les conditions hydrologiques des sites, la présence de sources d'eau (puits ou forages privés), le potentiel d'extension du réseau et, enfin, la rentabilité potentielle des systèmes d'adduction d'eau, qui était également déterminée à travers la volonté des communautés à payer.

Suite à cette étude, il a été proposé la sélection d'un nombre total de 10 systèmes d'adduction d'eau implantés dans trois communes. Comme on le voit sur la carte ci-dessous (Figure 6), ces 10 systèmes d'adduction d'eau appartiennent à trois communes situées dans trois régions différentes du pays.

TABEAU 3 - SYSTÈMES D'ADDUCTION D'EAU SÉLECTIONNÉ POUR L'EXPÉRIMENTATION DU MODÈLE PPP

Commune	SAE	Contrat d'affermage préexistant	Tarifs (FCFA/m ³)	Frais et redevances (%)	L/p/j moyen
Gogounou	Gogounou	tripartite	600	35	3,0
Gogounou	Sori	tripartite	600	35	2,7
Gogounou	Zougou Pantrossi	bipartite	600	36,3	4,6
Sakété	Gbagla	bipartite	550	25,9	2,1
Sakété	Illasso	tripartite	550	27,3	3,4
Sakété	Makpohou	bipartite	550	27,3	4,6
Sakété	Yoko	tripartite	550	25,9	2,7
Zogbodomey	Akiza Denou	bipartite	420	19	6,9
Zogbodomey	Don Akadjamey	bipartite	420	19	10
Zogbodomey	Zado Gagbe	bipartite	420	19	1,2
lpj moyen					4,1

Source: (Fichtner 2013)

4.1.2 Études techniques préalables et plans d’investissement

L’objectif de l’étude technique préalable était d’identifier la faisabilité technique d’un modèle PPP renforcé. Elle a évalué les ressources en eau disponibles (en quantité et en qualité), les aspects techniques des systèmes d’adduction d’eau, le modèle de gestion des systèmes d’adduction d’eau, les aspects environnementaux et sociaux ainsi que les habitudes de consommation d’eau (présentes et futures). Comme il apparaît dans le Tableau 3 ci-dessous, le volume moyen d’eau consommée varie considérablement d’un système d’adduction d’eau à l’autre, y compris au sein d’une même commune. Une des principales conclusions de l’étude était que la moyenne de la consommation d’eau sur les 10 sites identifiés était de 4,1 litres par habitant et par jour (l/p/j), ce qui est bien en dessous de la consommation optimale recommandée par l’Organisation mondiale de la Santé (OMS) de 20 l/p/j³. Cette faible consommation est due à la généralisation des bornes-fontaines (plutôt que les branchements domestiques), ce qui limite la consommation d’eau des ménages. L’on a aussi constaté que la faible consommation limite également la viabilité financière de la gestion des systèmes d’adduction d’eau car les ventes d’eau étaient trop faibles pour permettre de recouvrer les investissements et de dégager des recettes suffisantes pour financer les travaux d’entretien et de réhabilitation nécessaires. Partant de ce constat, il est apparu essentiel d’organiser l’extension et la densification du réseau dans le but d’augmenter le volume des ventes d’eau, notamment par le biais d’une augmentation des branchements domestiques. L’étude technique a identifié les coûts d’investissement et d’exploitation nécessaires pour la réhabilitation et la densification des réseaux de systèmes d’adduction d’eau ainsi que pour la réalisation des branchements domestiques. Les enquêtes auprès des ménages ont permis de déterminer s’il existait une demande pour les branchements domestiques ainsi que le nombre minimum de branchements qui pourraient être prévus avec l’extension du réseau.

³ Cette consommation optimale tient compte des besoins en eau potable ainsi que des besoins liés à l’hygiène personnelle de base et des besoins en matière d’hygiène des denrées alimentaires.

L’étude technique préalable a recueilli des données sur les tarifs et les redevances pratiqués actuellement ainsi que sur la volonté des populations à payer. Dans les trois communes, les tarifs volumétriques variaient entre 420 FCFA/m³ (0,71 \$EU) et 600 francs CFA/m³ (1,02 \$EU), selon les dispositions contractuelles en vigueur. Les coûts d’entretien et d’investissement supportés par les OP variaient entre 60 FCFA et 90 FCFA (par m³ produit), tandis que les redevances communales variaient entre 20 FCFA et 78 FCFA (par m³ produit), selon le pourcentage appliqué aux tarifs. Dans une commune, les frais et redevances combinés versés par l’OP à la commune ont atteint 35 % du tarif. Ces réunions ont été complétées par des enquêtes menées sur chaque site durant lesquelles 30 à 50 ménages ont été consultés de sorte à déterminer s’il existait une demande pour l’eau et si les populations consentaient à payer.

Les études sur la volonté à payer ont démontré que dans les zones concernées, l’extension de la couverture des branchements individuels à 60 % des utilisateurs suffirait à saturer le marché. Le plan d’investissement vise ce taux d’accès d’ici à 2017.

Les études indiquent également que les ménages sont en mesure de payer entre 20 000 francs CFA et 50 000 FCFA. Avec un taux d’épargne moyen de 11 000 à 17 000 par mois, il faudrait au moins 6 à 22 mois pour qu’un ménage soit en mesure de payer le coût d’un branchement normal (120 000 à 250 000 francs CFA). Dans le modèle de concession subventionnée, les nouveaux abonnés sont censés fournir une modique contribution de 20 000 francs CFA (soit 2 à 4 mois d’épargne) au coût du branchement individuel, la différence étant subventionnée par un financement externe.

Sur la base des éléments recueillis pendant l’étude préalable, un plan d’investissement sur deux ans a été élaboré pour chaque site sélectionné sur la base de trois options différentes présentées au gouvernement béninois :

- l’option 1 prévoyait uniquement la réhabilitation du réseau et des infrastructures ;
- l’option 2 comprenait le renforcement du réseau existant et l’installation de branchements domestiques ;

- l'option 3 comprenait le renforcement du réseau existant et la réalisation d'extensions vers les populations situées loin du réseau principal existant.

Les options 2 et 3 étaient de loin les options les plus coûteuses, comme l'illustre le tableau 3 ci-dessous. Selon les objectifs du gouvernement, la viabilité commerciale et l'écart d'investissement marginal requis entre les options 2 et 3, le scénario 3 a été finalement retenu. Cette option a été choisie car elle a permis d'atteindre les taux de couverture les plus élevés parmi les trois et de permettre à un plus grand nombre de populations de bénéficier des financements publics.

Il a fallu convaincre le gouvernement de transférer les subventions aux OP, mais il a ensuite accepté le modèle car celui-ci permettait de réaliser des extensions du réseau. Pour convaincre le gouvernement béninois d'approuver le modèle de la concession subventionnée, l'IFC et le WSP ont élaboré une analyse économique démontrant les avantages économiques attendus de l'adoption du modèle. L'analyse a établi que le projet générerait plus de 178 millions de francs CFA en termes d'avantages économiques nets. Les bénéfices ont été calculés en tenant compte des coûts liés aux soins de santé, des gains de productivité potentiels et de l'augmentation des frais et redevances perçus auprès de l'OP.

4.1.3 Étude préalable des cadres juridique et institutionnel

Parallèlement, un processus d'évaluation des cadres juridique et institutionnel a été mené afin de recenser les principales institutions en charge des services d'eau dans les zones rurales et d'identifier les formes contractuelles qui pourraient s'appliquer, compte tenu du cadre juridique, et en particulier des règles de passation des marchés publics en vigueur au Bénin.

Les principales questions qui ont guidé l'analyse juridique étaient :

- quel est le modèle de PPP compatible avec le cadre juridique du Bénin ?
- Quelles sont les principaux aspects figurant dans les contrats d'affermage qui font obstacle à la mise en œuvre des contrats ?
- Quelles sont les conditions de rupture légale des contrats d'affermage en cours ?

Une évaluation du cadre juridique du pays en rapport avec les services d'eau a confirmé que les contrats de concession étaient possibles dans le contexte du cadre législatif du pays. L'analyse juridique a également conclu que le nouveau modèle de concession devra inclure des mécanismes pour éviter certaines difficultés rencontrées dans les contrats d'affermage.

TABLEAU 4 - LES TROIS OPTIONS D'INVESTISSEMENTS SOUMISES AU GOUVERNEMENT BÉNINOIS ET LES ESTIMATIONS DE COÛTS

	Option 1 Réhabilitation		Option 2 Réhabilitation, renforcement de la conduite principale		Option 3 Réhabilitation, renforcement de la conduite principale, extension et branchements individuels	
	Coût	Branchements domestiques existants	Coût	Branchements domestiques supplémentaires	Coût	Branchements domestiques supplémentaires
Gogounou	56 683	73	193 524	330	210 668	356
Sakété	25 682	20	163 024	357	232 415	471
Zogbodomey	5 792	16	83 438	244	83 438	244
Total en francs CFA	88 157		439 986		526 521	
Total branchements domestiques		109		931		1 071
Total (en USD)	185 486		925 748		1 107 820	

Source: Contrats et propositions des OP. Les taux de change sont ceux d'octobre 2013

L'aspect le plus problématique décelé dans le modèle de contrat d'affermage proposé par la DG-Eau était que les obligations des parties contractantes ne sont pas clairement définies, en particulier en ce qui concerne les « grosses réparations ». Les contrats d'affermage confient la responsabilité de l'exploitation et de la maintenance aux OP tandis que les communes sont tenues de prendre en charge les grosses dépenses de réparation. Cependant, ils ne précisent pas ce qu'est une « grosse réparation », laissant trop de place à l'interprétation sur cette question cruciale.

Cette ambiguïté s'est traduite par des conflits récurrents entre les OP et les communes.

L'analyse juridique a mis en évidence l'absence de distinction entre biens propres et biens de retour, une situation qui a empêché certains OP de réaliser des investissements. Par exemple, un contrat d'affermage précisait que « les infrastructures et les équipements financés par l'OP sur ses propres fonds deviendront la propriété de la commune au terme du contrat. Malgré un tel risque, certains OP réalisent néanmoins des investissements : à Gogounou par exemple, l'OP avait installé des compteurs d'eau achetés sur ses propres fonds dans le cadre du contrat d'affermage.

En outre, après avoir examiné la procédure d'appel d'offres qui avait été utilisée pour les 10 sites sélectionnés, le juriste a conclu qu'elle n'était pas conforme aux recommandations de la DG-Eau. Par ailleurs, même les recommandations de la DG-Eau ne respectaient pas le règlement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dont le Bénin était membre. Toute révision des dispositions contractuelles devrait se pencher également sur la révision du processus d'appel d'offres.

Le rôle des AUE a également été jugé flou, en particulier dans les contrats tripartites. Dans la pratique, l'on a constaté que les AUE étaient des groupes informels car aucune trace de procès-verbaux de réunions n'a été trouvée. Enfin, l'analyse juridique a également identifié la procédure de résiliation des contrats en cours concernant les sites où le

modèle PPP pilote serait mis en place. Un des problèmes était que les communes seraient tenues de restituer leurs cautions de garantie aux OP. Dans l'ensemble, toutefois, étant donné que les communes étaient disposées à expérimenter le modèle, toutes les résiliations ont été effectuées.

4.1.4 Évaluations financières préalables

L'analyse financière a donné lieu à l'examen du cadre comptable et financier des OP (c'est-à-dire tous les frais liés à l'exploitation des systèmes d'adduction d'eau) et le bilan financier des systèmes d'adduction d'eau établi sur deux ans (2011 et 2012). Ce bilan a été établi sur la base des rapports d'activité qui avaient été soumis aux communes par les OP. Lesdits rapports ne sont cependant pas soumis à une vérification indépendante par les communes et étaient parfois inexacts selon Mazars.

Les principales conclusions de l'analyse financière étaient les suivantes :

- Les OP ne seraient pas en mesure de financer eux-mêmes les investissements nécessaires, en raison de la faible rentabilité de la gestion des systèmes d'adduction d'eau dans le contexte actuel. Cela est dû en partie, pour certains systèmes d'adduction d'eau, au niveau élevé des frais et redevances versés par les OP aux communes (qui atteignent parfois 35 % du tarif) ;
- la situation actuelle des fonds de renouvellement montre que les communes ne disposent pas de fonds suffisants pour réaliser les grosses réparations ;
- la rentabilité des différents systèmes d'adduction d'eau était très variable, même au sein d'une même commune : cela était dû à l'état variable des actifs, à la présence de sources d'eau alternatives et à des différences en termes de densité de la population ;
- les coûts de maintenance des OP augmentent avec l'inflation, alors qu'aucun mécanisme de révision des tarifs n'était prévu dans leurs contrats existants ;
- il est impératif d'imposer une réglementation plus stricte de sorte à superviser les activités des OP, mais aussi d'aider les communes à fixer des tarifs et les redevances d'affermage qui permettraient aux OP de dégager un taux de rentabilité raisonnable.

4.2 Conception du contrat : le modèle de « concession subventionnée » proposé

En se fondant sur les résultats du processus d'études préalables, IFC a proposé un modèle de contrat de « concession subventionnée » confiant aux OP la responsabilité de financer partiellement et d'exécuter les investissements. Les principales caractéristiques des contrats proposés sont décrites ci-dessous.

Groupage

Les 10 systèmes d'adduction d'eau potable ont été regroupés en quatre contrats :

- Groupe 1 : Gogounou, Sori et Zougou Pantrossi (dans la commune de Gogounou)
- Groupe 2 : Gbagla et Yoko (dans la commune de Sakété)
- Groupe 3 : Makpohou et Illasso (dans la commune de Sakété)
- Groupe 4 : Akiza Denou, Don Akadjamey et Zado Gagbe (dans la commune de Zogbodomey).

Les appels d'offres concernant les quatre systèmes d'adduction d'eau potable implantés à Sakété ont été exécutés en les classant en deux groupes de besoins d'investissement similaires afin de réduire les risques liés au fait de confier au même OP la responsabilité de tous les investissements à réaliser.

La formule du groupage sous un seul contrat, qui n'avait jamais auparavant été adoptée pour les systèmes d'adduction d'eau potable au Bénin, présente plusieurs avantages tels que :

- la réduction des coûts de transaction pour le secteur public (notamment des coûts liés au processus d'attribution des contrats de même qu'au contrôle de leur exécution) ;
- l'intégration dans le groupe de systèmes d'adduction d'eau potable qui sont moins rentables de sorte à ce qu'ils puissent être délégués au secteur privé ;
- l'harmonisation de l'exploitation, des tarifs et du suivi des performances ;
- le fait de rendre la transaction attrayante pour les OP qui sont intéressés par des volumes de vente plus élevés ; et

- le fait de susciter l'intérêt des banques commerciales en proposant des transactions de taille plus importante et en réduisant ainsi les coûts de transaction liés au montage financier.

L'étendue géographique de la concession couvre toutes les autres infrastructures d'eau, y compris les pompes manuelles et les postes d'eau autonomes. L'OP est chargé d'assurer les services d'eau à tous ces points de distribution d'eau, en dépit de la difficulté à suivre les ventes d'eau au niveau des pompes manuelles étant donné qu'aucun compteur n'est installé.

Durée du contrat

IFC a proposé dans un premier temps un contrat de 10 ans. Cependant, en raison de la réticence des communes à conclure un accord d'une durée aussi longue (notamment eu égard au fait que le modèle n'avait pas été testé auparavant au Bénin), la durée du contrat a été ramenée à 8 ans. Cette durée tranche largement avec la pratique en vigueur car la durée normale des contrats d'affermage était comprise entre 1 et 3 an(s). Cette durée s'étale également sur plusieurs mandats politiques au niveau des communes.

Répartition des risques et responsabilités

Dans un contrat de concession type, l'OP est chargé de réaliser les investissements et de recouvrer les coûts de ces investissements à travers les tarifs. Les grosses réparations qui peuvent intervenir pendant la période d'exécution du contrat mais qui ne sont pas prévues dans le contrat sont à la charge des communes. Les contrats de concession transfèrent par conséquent une part plus grande des risques aux OP que dans le cadre d'un contrat d'affermage, notamment les risques liés à des retards possibles dans la réalisation des ouvrages, à une augmentation imprévue du coût des travaux ou des défauts de conception. Comme ils supportent des risques plus grands, les OP sont encouragés à optimiser leurs investissements, à adopter une approche fondée sur la demande et à promouvoir une approche axée sur le client, afin d'accroître les recettes provenant des tarifs.

Pour ce qui est de l'exploitation, les responsabilités des OP (et les risques qui y sont associés) sont les mêmes que pour le contrat d'affermage, bien que les responsabilités soient mieux définies. Les OP sont chargés de fournir des

services d'eau et supportent tous les risques associés à l'exploitation des systèmes d'adduction d'eau potable, en particulier les risques liés à la demande pour les services d'eau. L'OP est chargé de l'exploitation et de la maintenance et s'accorde avec la commune sur les responsabilités liées aux grosses réparations.

Comblent les lacunes juridiques

Le contrat proposé comble également les vides juridiques laissés par le contrat d'affermage.

Le contrat de concession comporte une clause sur les « biens de retour » et les « biens propres », reconnaissant le fait que certains investissements réalisés par les OP sur leurs propres ressources devront leur être restitués lorsque le contrat arrivera à terme. Il précise également les actifs qui appartiennent à la commune. La liste des biens de retour et des biens propres est arrêtée à partir d'un inventaire des actifs établi avant la signature du contrat.

En outre, le contrat de concession apporte des précisions concernant les aspects liés à la maintenance du capital et aux investissements (renouvellement) et aux « grosses réparations ». Le contrat comporte une clause sur l'utilisation du fonds de renouvellement, qui précise que le fonds doit servir à remplacer le générateur et la pompe et à financer d'autres « grosses réparations ». Le contrat prévoit obligation d'inclure en annexe la liste des travaux faisant partie des grosses réparations et des travaux d'entretien afin de clarifier les responsabilités des communes. Cette liste est établie de commun accord entre les parties contractantes avant la signature du contrat. Dans les quatre contrats qui ont été signés, les « grosses réparations » comprennent le remplacement des générateurs et des pompes associées ainsi que quelques extensions et remplacements de canalisations. Le contrat précise également que les communes ont la charge d'assurer le contrôle de la qualité de l'eau sur les ressources du fonds de renouvellement.

Le contrat définit les normes relatives à l'exploitation et à l'entretien. Ceci concerne en particulier :

- la qualité du service : l'OP doit veiller à assurer l'approvisionnement en eau des ménages 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, en quantité suffisante.

Les heures d'ouverture des bornes fontaines doivent être déterminées en concertation avec les communes et les usagers ;

- les normes relatives à l'entretien du générateur, du château d'eau, du réseau de canalisations, des vannes, des robinets et des compteurs à eau ainsi que celles relatives au contrôle des pertes d'eau dans les canalisations.

Le contrat introduit également des incitations au rendement à travers l'imposition de sanctions en cas de non-respect par l'OP de ses obligations contractuelles.

L'OP est tenu de verser une compensation financière au cas où les obligations liées aux travaux ne sont pas honorées dans le délai contractuel. Cette pénalité s'élève à 1/1000 du coût des travaux selon les termes du contrat. Le contrat introduit également une pénalité au cas où l'approvisionnement en eau est interrompu pendant plus de 72 heures. Cette pénalité équivaut à 10 % des recettes estimatives provenant des tarifs pendant la période d'interruption. Des pénalités sont également dues si les pertes d'eau (représentant la différence entre l'eau produite et l'eau distribuée) dépassent 5 %. Enfin, l'OP est passible de pénalités en cas de non-respect des obligations d'information. Si, dans l'année suivant la fin du contrat, l'OP ne transmet pas des documents techniques (notamment les plans des ouvrages), la commune a le droit de réclamer la garantie de bonne exécution. L'OP doit également présenter des rapports d'activités périodiques : **une pénalité équivalant aux recettes correspondant à 50m³ est appliquée pour chaque semaine de retard.**

Financement des obligations de réparation, de renforcement et d'extension

Tous les contrats précisent que les travaux doivent être exécutés pendant les deux premières années de mise en œuvre. Les contrats prévoient des objectifs d'investissement spécifiques, y compris les actifs à réparer, le nombre de branchements particuliers à installer, les objectifs d'extension et densification. Toutefois, comme les OP sont censés ne pas être en mesure de financer tous les investissements nécessaires, ils peuvent bénéficier d'une subvention *après* avoir réalisé les investissements. Les OP devaient néanmoins prévoir de réaliser certains des investissements sur leurs fonds propres.

Cela signifie que les OP doivent préfinancer deux types de dépenses :

- certaines dépenses préfinancées sont censées être récupérées par le biais de subventions (des semaines ou des mois après la réalisation des investissements) ;
- certaines dépenses préfinancées sont censées être recouvrées par le biais des tarifs (pendant la durée du contrat de concession).

Dans le rapport sur la structure des transactions soumis au gouvernement béninois, IFC a estimé que le niveau de subvention devra représenter près de 90 % des investissements. Sur la base des coûts estimatifs établis par Fichtner, il est estimé que ceci représenterait une subvention totale d'au moins 793 587 \$EU sur les 10 sites. Cette estimation a été effectuée sur la base des principales hypothèses suivantes :

- les tarifs ne pouvaient pas être augmentées en raison des contraintes politiques et du fossé déjà large entre les tarifs dans les zones urbaines et dans les zones rurales : les tarifs moyens fixés par la SONEB sont de 458 FCFA par m³, tandis que les tarifs en vigueur dans les communes bénéficiaires représentent en moyenne 510 FCFA ;
- les OP viseront un taux de rentabilité des fonds propres d'au moins 16 % sur la base du coût des emprunts et des possibilités d'investissement alternatives.

L'Ambassade des Pays-Bas, qui finançait déjà le PPEAII (voir Encadré 2), a fourni des financements pour les investissements en matériel dans le cadre du programme, avec l'assurance que le WSP s'occupait de lever les principales entraves dans le secteur.

La subvention a été affectée à la densification et à l'extension du réseau, ainsi qu'au financement des branchements particuliers. Selon les contrats, les OP doivent fournir des branchements particuliers à un taux subventionné de 20 000 FCFA au lieu du prix normal de 100 000 FCFA. L'écart entre le coût réel d'installation du branchement et le prix subventionné est couvert par une subvention. La subvention fournie par les Hollandais a été également affectée à la réalisation de l'extension du réseau qui permettrait de raccorder de nouveaux clients.

La subvention est versée par la commune à l'OP en fonction des résultats réalisés, sur les ressources du budget communal, selon le circuit du FADeC (voir Annexe B). Bien qu'au moment du montage de l'opération, GPOBA s'est retiré du projet, celui-ci gardé certaines des caractéristiques d'un mécanisme de financement axé sur les résultats comme l'indique l'Encadré 5 ci-dessous.

Rémunération des OP

Malgré l'augmentation des investissements et du niveau de service, les contrats de concession ont gardé les mêmes niveaux de tarif dans les différentes communes. Le modèle financier était fondé sur l'hypothèse que les investissements sont répartis sur un volume de consommation plus important en raison des nouveaux branchements particuliers installés, ce qui permettrait d'atteindre un taux de rentabilité interne des investissements de 16 % pour les OP. Afin de stimuler la demande pour les branchements particuliers, les contrats de concession stipulent un nombre de branchements particuliers qui doivent être offerts par les OP au taux subventionné de 20 000 FCFA (au lieu du coût normal de 100 000 FCFA). La différence est financée par les fonds publics (subventions) en fonction de la réalisation ou non par les OP des objectifs qui leur sont assignés. Le modèle prévoit que la consommation augmentera progressivement pour passer de la moyenne actuelle de 4,1 à une moyenne de 10 l/p/j sur la période de la concession. En outre, les OP auront une base de recettes plus large car ils opèrent sur plusieurs systèmes d'adduction d'eau dans un seul et même contrat de concession. La principale hypothèse était que les tarifs ne pouvaient être augmentés pour des raisons politiques car les tarifs dans les zones rurales sont déjà plus élevés que ceux appliqués par la SONEB.

Les frais et redevances versés par les OP conservent également les mêmes taux, à l'exception des communes qui ont adopté auparavant un modèle d'affermage tripartite : les frais et redevances versés par l'OP diminuent au sein de la concession dans la mesure où ils ne seront tenus de verser aucune redevance aux AUE.

Les flux financiers prévus dans le cadre du modèle de la concession pendant les deux premières années du contrat sont présentés à la Figure 7 ci-dessous. Après ces deux années, le modèle restera sensiblement le même, sans la subvention.

ENCADRÉ 5 – PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LA CONCESSION SUBVENTIONNÉE ET UN MODÈLE OBA

OBA est un type d'instrument de financement axé sur les résultats qui a été mis sur pied par le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA). L'OBA lie le décaissement des fonds publics (sous forme de subventions) à la réalisation de résultats prédéfinis qui permettent aux pauvres d'avoir directement accès aux services de base. Les subventions OBA financent le déficit de financement lorsque les ménages pauvres ou exclus n'ont pas les moyens de se procurer ces services. La fourniture des services est sous-traitée à un prestataire de services, qui peut être une entreprise privée, une société de service public ou une organisation non-gouvernementale. Le décaissement des fonds au profit de ce prestataire de services est lié à la vérification indépendante des résultats obtenus, qui est effectuée par un agent de vérification indépendant (IVA).

Bien que la structure du contrat de concession subventionnée qui est proposée au Bénin vise à assurer un meilleur accès à l'eau pour certaines populations démunies dans les zones rurales, elle diffère sur certains aspects fondamentaux d'un modèle de financement OBA, tel qu'appliqué par le GPOBA :

- **un ciblage limité des pauvres** : il n'existe aucun mécanisme explicite pour s'assurer que ces améliorations touchent effectivement les plus pauvres. Plus précisément, bien que le contrat définisse un objectif cible concernant le nombre de branchements particuliers à réaliser, il laisse la latitude à l'OP de choisir le type de client qui sera ciblé pour bénéficier de ces branchements. En effet, le contrat « indique » seulement la zone où le renforcement et l'extension du réseau doivent être réalisés – l'OP et les communes peuvent s'entendre pendant la mise en œuvre pour réaliser des extensions vers différentes zones.
- **Aucune vérification indépendante des résultats**. Dans le modèle de la concession subventionnée, les communes procèdent à la vérification des résultats attendus – en d'autres termes, il n'y a pas d'IVA, ce qui aurait permis de cibler les plus pauvres.

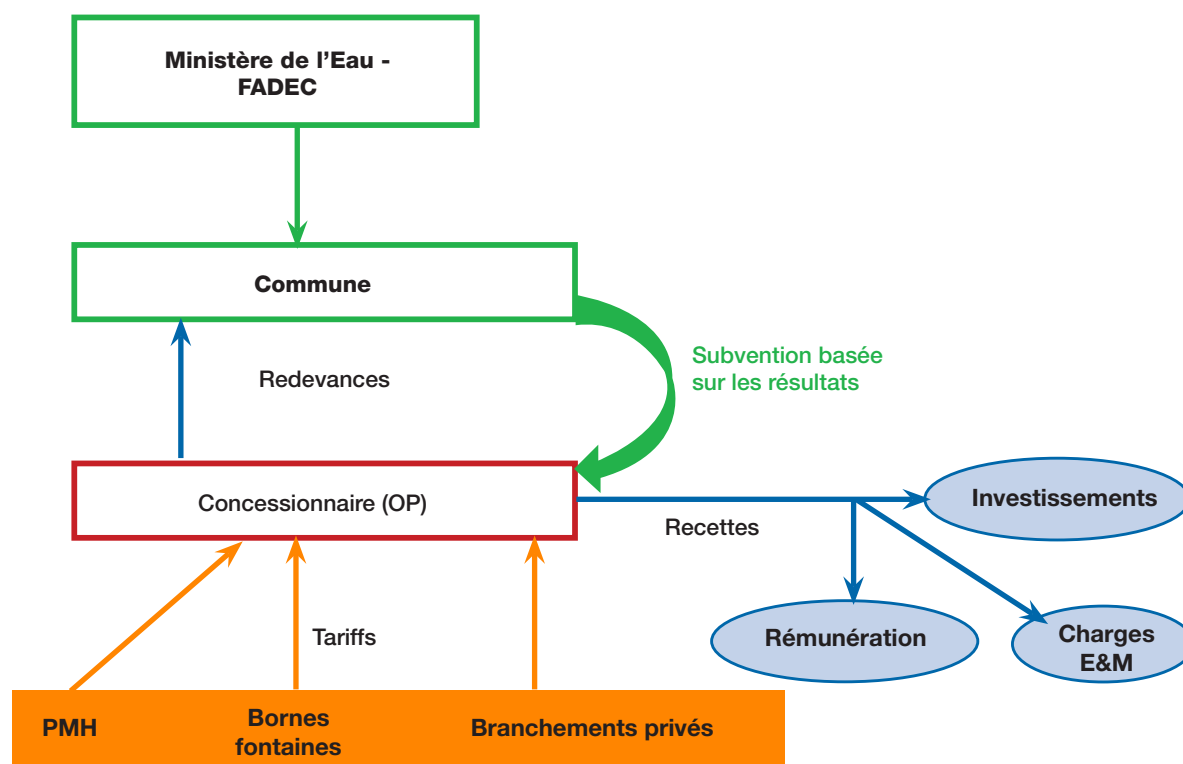
Quels sont les avantages et les inconvénients du modèle proposé par rapport à l'OBA ?

L'OBA suppose un mécanisme de vérification onéreux et peut engendrer des complications pour le décaissement des fonds au profit des OP. La note conceptuelle initiale du projet avait estimé que près de 1 million \$EU seraient nécessaires pour recruter l'IVA. Le projet tel qu'approuvé par le gouvernement béninois ne prévoyait aucun financement pour la vérification car les communes devraient s'en charger elles-mêmes. Ceci réduit les coûts de suivi, mais risque également d'engendrer des litiges entre les parties au sujet du niveau de subvention qui peut être effectivement versé.

Un problème fondamental est cependant de veiller à ce que les branchements particuliers subventionnés soient offerts aux plus pauvres (et non à des personnes capables de payer un taux non subventionné). Dans le cadre du dispositif contractuel actuel, seul un suivi rigoureux des activités des OP fondé sur des lignes directrices claires concernant la répartition de la subvention et un engagement des communes à servir les plus pauvres peuvent permettre au projet de toucher les plus nécessiteux.

Le WSP a prévu une phase post-transaction faisant appel aux services du CePEPE pour veiller à ces aspects essentiels de l'exécution du contrat.

FIGURE 7 – LES FLUX FINANCIERS GÉNÉRÉS DANS LE CADRE DU CONTRAT DE CONCESSION PENDANT LES DEUX PREMIÈRES ANNÉES DU CONTRAT



4.3 Définir la procédure d'appel d'offres

Comme cela est évoqué plus haut, des revues sectorielles réalisés en 2010 et encore une fois en 2013, ont conclu que les communes ne suivaient pas la procédure d'appel d'offres mise en place au sein de l'UMEOA. Les normes de l'UMEOA imposent l'application d'une procédure en deux étapes (une étape de pré-qualification et une étape de qualification) pour la délégation des services publics. Outre le fait d'être conforme aux normes en vigueur, cette procédure présente un certain nombre d'avantages particulièrement adaptés au contexte du modèle de concession proposé, tel que présenté dans les chapitres qui suivent.

Le WSP et IFC ont aidé les communes à suivre des procédures d'appel d'offres adéquates et ont élaboré à cet effet tous les documents d'appel d'offres nécessaires. Une assistance technique a été également fournie pour renforcer les capacités des OP pour leur permettre de s'adapter au

nouveau modèle d'appel d'offres. Cette assistance s'est faite à travers aussi bien la formation que l'établissement de liens avec des banques commerciales.

La sélection des candidats à travers une étape de pré-qualification

L'instauration d'une phase de pré-qualification a permis d'examiner les candidats potentiels et de retenir ceux qui sont en mesure de répondre aux besoins techniques et financiers afin de conclure avec eux des contrats de concession. Les candidats intéressés devaient acheter le dossier de pré-qualification au prix de 50 000 FCFA (soit 82 \$EU) et avaient 45 jours à compter de la date de publication de l'avis pour soumettre leur manifestation d'intérêt. Les avis de pré-qualification décrivent brièvement les principales responsabilités de l'OP et précisent le profil du soumissionnaire. Les conditions particulières exigées sont :

- une expérience dans la construction et la réparation de systèmes d'adduction d'eau potable ;

- au moins trois ans d'expérience dans la gestion de systèmes d'adduction d'eau potable ; et
- un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions de FCFA (soit 82 000 \$EU) : une telle capacité financière était justifiée par le fait que les OP devaient être capables de préfinancer les investissements et étaient censés fournir, sur leurs ressources propres, un apport représentant au moins 10 % du coût global.

Pour que les OP soient capables de satisfaire à ces exigences, la phase de pré-qualification encourageait la formation de co-entreprises ou de groupement d'entreprises. Cela était indispensable pour de nombreux OP qui n'avaient d'expérience ni en construction ni en gestion et ne disposaient pas non plus à eux tous seuls d'un chiffre d'affaires de plus de 50 millions de FCFA (82 000 \$EU). L'avis précisait également qu'au lieu d'atteindre ce niveau de chiffre d'affaires exigé (attestés par les états financiers), les candidats pouvaient gager des actifs d'une valeur estimée à au moins 25 millions de FCFA (soit 41 000 \$EU).

Étape de sélection : finaliser les contrats et renforcer la concurrence entre les OP

Les propositions techniques et financières des soumissionnaires ont été présentées durant la phase de sélection sur la base des critères décrits dans le dossier d'appel d'offres. Le dossier d'appel d'offres n'a été distribué aux soumissionnaires retenus lors de la phase de pré-qualification. Il contenait, au nombre des informations relatives aux exigences, des précisions sur le processus d'appel d'offres et les formulaires des propositions techniques et financières.

Critères de sélection

Tous les soumissionnaires avaient le droit de soumettre une offre pour un ou plusieurs contrats, mais les soumissionnaires ne pouvaient gagner dans différentes communes. Étant donné que le projet était une expérience pilote, le gouvernement béninois souhaitait que le modèle soit testé dans plusieurs régions et par différents opérateurs. Les OP qui ont soumissionné pour plusieurs contrats ont été par conséquent invités à classer leurs soumissions par ordre de préférence pour différents sites. Dans le cas où un soumissionnaire serait le soumissionnaire privilégié de deux contrats dans deux communes différentes, il lui sera attribué le contrat qu'il avait identifié comme sa première priorité.

La demande de propositions (DP) contenait une méthodologie détaillée pour la préparation de la proposition financière. La DP précisait la nature des travaux à réaliser sans indiquer leurs coûts. Le soin était laissé aux OP de proposer une estimation détaillée du coût des travaux (sur la base des coûts unitaires) et d'indiquer le montant des subventions dont ils auraient besoin pour exécuter les travaux.

La demande de proposition indiquait que les candidats doivent financer au moins 10 % des travaux et que l'offre retenue serait celle soumise par l'OP qui sollicite le niveau de subvention le moins élevé. Cette méthode d'appel d'offres permet une utilisation plus optimale des ressources pour les dépenses d'investissement et encourage les OP à investir. Elle permet d'éliminer les candidats ayant des offres trop basses (et donc irréalistes) et accroît la concurrence entre les soumissionnaires qui doivent étudier minutieusement les plans d'investissement et proposer le niveau de contribution qu'ils entendent apporter.

4.4 Exécution de la transaction

En mars 2014, les communes ont publié les avis de pré-qualification dans les journaux nationaux et fait des annonces à la radio. Les trois communes l'ont fait de façon coordonnée de sorte à pouvoir mener les transactions de façon parallèle. Malgré ces annonces, les communes n'avaient encore reçu aucune manifestation d'intérêt à une semaine de la fin de la phase de pré-qualification. Une raison possible à cela est que les OP ne comprenaient pas les critères de pré-qualification : beaucoup estimaient que l'exigence de disposer d'un chiffre d'affaires de 50 millions de FCFA (80 000 \$EU) ou plus les empêchait de soumissionner pour les contrats. Pour remédier à cette situation, un séminaire de clarification a été organisé afin d'expliquer aux OP qu'ils pouvaient soumettre des manifestations d'intérêt en s'organisant en groupement d'entreprises ou avec des sous-traitants.

Suite au séminaire de clarification, les trois communes ont reçu au total 25 manifestations d'intérêt. Sur ce nombre, huit ont été sélectionnées pour participer à la phase de sélection sur la base du respect des conditions juridiques, techniques et financières.

En juin 2014, les candidats présélectionnés avaient reçu le dossier d'appel d'offres. Le délai de soumission de la proposition était fixé au 21 juillet, environ cinq semaines après la date du début de la phase de sélection. Peu après que les OP aient reçu le dossier d'appel d'offres, des séances d'explication ont été organisées pour répondre aux questions des soumissionnaires. Un séminaire de formation de deux jours s'est tenu à Bohicon pour expliquer tous les documents importants du dossier d'appel d'offres et s'assurer que les OP intègrent dans leurs offres tous les coûts qui pouvaient être anticipés durant la réhabilitation et l'extension du réseau. Des visites sur le terrain ont été organisées pour discuter des plans d'investissements et vérifier l'état actuel des actifs.

Le CePEPE a été mobilisé pour aider les OP à préparer leurs propositions. Toutefois, seul un candidat a fait usage de ces services. Pour plusieurs autres candidats, cet appui n'était pas nécessaire. D'autres craignaient la divulgation des informations transmises dans le cas où ils devaient tous avoir recours au même fournisseur de services d'aide aux entreprises,

Les évaluations des offres ont démarré début août 2014. IFC a assisté les communes à toutes les phases importantes du processus d'évaluation et des témoins externes ont été invités à assister au dépouillement des offres. Les décisions finales concernant l'attribution des contrats ont été arrêtées le 14 août 2014, lors d'une réunion regroupant le gouvernement béninois, les communes et le WSP/IFC à Cotonou. L'Annexe C présente un calendrier détaillé des phases de pré-qualification et de sélection.

À l'issue des délibérations, trois OP (dont deux sont constituées en groupements) se sont vues attribuer les quatre contrats, tel que présenté au Tableau 5. Un aspect particulier qui a dû faire l'objet de délibérations était que le groupement d'entreprises dirigé par COGEFI avait également soumissionné pour un des lots d'AEV à Sakété et est arrivé en tête lors de l'évaluation des soumissions pour ce lot. Cependant, comme CoGeFI l'avait également emporté à Gogounou, les communes ont été amenées à choisir lequel des lots devait être attribué au groupement. La décision a été prise en se fondant sur l'ordre de préférence défini par CoGeFI et le groupement s'est vu attribuer le lot de Gogounou, qui était jugé intéressant dans la mesure où il offrait le plus grand nombre de branchements particuliers.

TABLEAU 5 – LES SOUMISSIONNAIRES RETENUS ET LEURS CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

Commune	Lot 1 Gogounou	Lot 2 Sakété	Lot 3 Sakété	Lot 4 Zogbodomey
Soumissionnaire retenu	CoGeFi-Bathys Consult-Climatel	Ogo-Olouwa Kitan	Ogo-Olouwa Kitan	Delcos-Canal Eau
Coût estimatif des travaux (FCFA)	156 575 009	185 575 000	62 349 000	98 230 000
Subventions demandées (FCFA)	101 773 755	157 738 750	49 879 200	58 938 000
Contribution du soumissionnaire (%)	35 %	15 %	20 %	40 %
Nombre minimum de branchements particuliers supplémentaires	356	293	178	244

Note : Nous précisons en gras, l'OP chef de file du groupement.

Les contributions des OP ont atteint en moyenne 27 % du coût global des travaux, dépassant les prévisions du TSR⁴. Un OP a même proposé de financer 40 % des dépenses d'investissement sur ses fonds propres, même si cela n'est arrivé que dans un seul cas. La subvention globale demandée par les OP était de 368 441 735 FCFA (représentant la contre-valeur de 759 442 \$EU en août 2014), pendant que le TSR prévoyait une contribution du gouvernement béninois de 475,7 millions FCFA, soit 90 % du coût prévu des travaux. Le coût total des travaux tel qu'estimé dans les propositions s'élevait à 502 millions de FCFA, tandis que le TSR estimait les coûts de construction à 526 millions FCFA.

Ces contrats sont estimés être bénéfiques pour près de 40 766 personnes vivant dans la zone de couverture. Dans le cadre des contrats de 8 ans, quelques 48 000 personnes bénéficieront de services améliorés. Au moins 1071 branchements particuliers supplémentaires devraient être réalisés durant les deux premières années des contrats.

4.5 Premiers résultats obtenus après la signature des contrats

4.5.1 Développement des infrastructures

En septembre 2014, tous les contrats étaient signés. Des sites ont été transférés à Zogbodomey (octobre 2014), à Sakété (novembre 2014) et à Gogounou (janvier 2015). Bien que toutes les communes se soient plaintes d'avoir dû envoyer des rappels aux OP pour qu'ils présentent un plan de travail et démarrent les travaux, deux OP avaient commencé à investir dans la réhabilitation et les extensions de réseaux en février 2015. Tous les OP avaient également commencé à identifier des ménages qui seraient désireux de solliciter des branchements subventionnés.

En février 2015, Ogo-Olouwa-Kitan, le concessionnaire de Sakété, avait déjà réalisé plusieurs extensions et installé plusieurs nouveaux branchements (ainsi qu'un centre médical) (Figure 8). À Zogbodomey, le concessionnaire avait investi dans un nouveau générateur, conformément au contrat de concession. À Gogounou, les travaux n'avaient pas encore débuté à cause du retard accusé dans le transfert du site.

Gogounou compte le plus grand nombre de branchements particuliers (parmi les trois communes qui ont conclu des contrats de concession) et, par conséquent, le transfert du site a été plus compliqué.

FIGURE 8 – TRAVAUX D'EXTENSION ET DE RACCORDEMENT À MAKPOHOU (SAKÉTÉ) EN FÉVRIER 2015



⁴ Le TSR estime le coût de construction total à environ 526 millions de FCFA et prévoit que les PO fourniront au moins une contribution de 10 %.

4.5.2 Gérer la demande de branchements particuliers

Un problème crucial qui est apparu rapidement après la signature des contrats est que la demande pour les branchements particuliers subventionnés est plus élevée que ce qui était initialement prévu. À Akadjamey dans la commune de Zogbodomey, 113 ménages s'étaient inscrits pour bénéficier d'un branchement domestique, alors que l'objectif était d'atteindre seulement 25 ménages. Cette forte demande est liée au fait que les ménages n'ont à payer que 20 000 FCFA pour un branchement, contre 100 000 FCFA pour le branchement non subventionné.

À Gogounou, l'OP a engagé une ONG pour assurer la promotion de la demande et collecter les frais de raccordement (20 000 FCFA), avec une avance sur consommation de 20 000 FCFA pour couvrir les risques de non-paiement. En principe, l'initiative d'engager une ONG pour stimuler la demande devrait être saluée. Toutefois, il semblait que l'OP percevait le droit de raccordement avant de s'entendre avec la commune sur la liste des ménages qui bénéficieront du branchement subventionné. Cette initiative fait courir le risque que des subventions soient accordées à des ménages qui auraient peut-être pu payer le taux non-subventionné et pourrait créer éventuellement des conflits avec la commune.

Étant donné que la demande est élevée et que la consommation est susceptible d'augmenter pour de nombreux ménages, les OP sont en train de prévoir des stratégies pour gérer le risque de non-remboursement et d'adapter les méthodes de recouvrement des factures. Certains OP envisagent d'instaurer les recouvrements bihebdomadaires (contrairement aux recouvrements mensuels), de sorte que les ménages n'accumulent pas

des factures qu'ils ne seraient pas capables ou disposés à payer. Toutefois, l'adoption de ce nouveau calendrier de recouvrement nécessitera une réorganisation de la structure opérationnelle des OP. Actuellement, la méthode de recouvrement consiste à collecter les recettes maison par maison (généralement par des opérateurs se déplaçant à vélo). Cette méthode ne sera pas facile à appliquer lorsque les systèmes d'adduction d'eau potable auront 172 nouveaux branchements, comme c'est le cas à Gogounou. COGEFI, le concessionnaire à Gogounou, envisage par conséquent l'ouverture d'un bureau à Gogounou (la société exploite plusieurs systèmes d'adduction d'eau potable, mais est basée à Cotonou).

Les OP envisagent également des stratégies pour accompagner leurs nouveaux clients dans cette transformation de leurs habitudes de consommation. Les OP prévoient généralement que les ménages, qui ont été habitués à payer à la borne-fontaine pour une quantité d'eau visible, auront besoin d'une période pour s'adapter à « l'eau à domicile » et que certains ne pourront pas rembourser leurs premières factures. À Zogbodomey, l'OP organise avec les services de l'eau et de l'assainissement de la commune des campagnes de sensibilisation sur la bonne gestion de la consommation d'eau. D'autres, comme à Gogounou, ont engagé les services d'une ONG pour préparer les communautés à ce nouveau mode de consommation.

L'instauration de la concession subventionnée, dont le modèle économique repose essentiellement sur les branchements particuliers, suppose une transformation notable du métier de fournisseur privé de services d'eau. Les OP devront adapter leur organisation opérationnelle à ce modèle économique.

V. Principaux enseignements

Le projet pilote a démontré avec succès que laisser les concessions pour inciter les OP locaux à investir dans les services d'approvisionnement en eau en milieu rural est possible, même dans des zones reculées et dispersées. La présente section s'inspire des principaux enseignements de cette expérience pour concevoir un modèle de PPP pour les petites villes et zones rurales.

L'exécution des projets pilotes s'est appuyée sur les acquis des précédentes réformes du secteur et sur une évaluation rigoureuse des lacunes de ces réformes.

Avant le lancement du projet, les réformes initiées par le gouvernement béninois pour professionnaliser les services d'eau en milieu rural depuis 2007 ont permis l'éclosion rapide de certains OP, opérant dans le cadre de différents types de contrats de PPP. En particulier, le nombre de systèmes d'adduction d'eau potable gérés dans le cadre d'un contrat d'*affermage* a augmenté de 1 en 2007 à 269 (soit 57 % du nombre total de systèmes d'adduction d'eau potable) en 2014. En février 2015, on estimait à 77 le nombre d'OP « officiels » en activité partout au Bénin, dont la plupart étaient des entreprises relativement de petite taille. Cela a démontré qu'il est effectivement possible de « construire » un secteur privé de l'approvisionnement en eau presque qu'à partir de rien dans une courte période de temps (8 ans).

Un résultat aussi remarquable n'a été possible que grâce à une approche concertée à l'échelle du secteur, articulée autour des éléments essentiels suivants :

- des réformes institutionnelles, marquées par le transfert effectif des responsabilités relatives aux services d'approvisionnement en eau aux échelons décentralisés de l'administration et la création de structures d'appui au niveau central, aussi bien à travers la fourniture d'une assistance technique par le biais des S-Eau (chargés de fournir une assistance technique aux communes) et l'octroi de financement (à travers le FADEC, un mécanisme de financement général pour les communes qui peut servir de canal pour l'octroi de financements destinés spécifiquement

aux investissements dans certains secteurs, y compris celui de l'approvisionnement en eau) ;

- des programmes de formation détaillés dispensés aussi bien aux acteurs du secteur public (en particulier aux communes, afin de renforcer leurs fonctions de surveillance) et du secteur privé (dans le domaine de la gestion opérationnelle et technique) ;
- les approches du gouvernement béninois et celles des principaux bailleurs de fonds partenaires harmonisées à travers les réformes. Les bailleurs de fonds, et en particulier la Banque mondiale, ont fourni des incitations au gouvernement pour qu'il concentre ses efforts sur les réformes du secteur de l'eau (comme, par exemple, la conditionnalité de financement budgétaire dans le cadre du PSRC qui est liée à la professionnalisation du secteur de l'eau en milieu rural).

Une composante essentielle du projet était le développement d'une option alternative au contrat d'affermage, à savoir le contrat de concession subventionnée. Cette nouvelle forme contractuelle visait à remédier aux insuffisances des contrats d'affermage. Quatre contrats de concession ont été réalisés pour la gestion de 10 systèmes d'adduction d'eau potable durant la phase pilote. Bien qu'il soit trop tôt pour confirmer que le modèle de la concession subventionnée a eu un impact positif sur le terrain, tous les acteurs s'accordent pour dire que le contrat de PPP proposé essaie, à juste titre, de répondre aux défis qui se posent au secteur.

Les activités ayant conduit à la mise en œuvre des contrats de concession subventionnée apportaient des réponses judicieuses aux insuffisances constatées dans les réformes précédentes et visaient à combler les lacunes. Les activités visaient à renforcer les capacités du secteur public comme du secteur privé. Un outil de suivi (mWater), qui peut être exploité par les deux parties, a été conçu et mis en service. Des ressources ont été mobilisées aussi bien auprès du secteur public que du secteur privé. Le Tableau 6 ci-dessous présente les principales activités mises en œuvre pour réformer la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable dans les villages et les petites villes, démontrant ainsi la

façon dont elles ont remédié aux carences constatées dans le secteur. Le tableau suivant présente également les difficultés qui pourraient être rencontrées durant la phase de passage

à grande échelle de l'approche. Cette analyse fournit la base des recommandations présentées à la section 6 concernant la phase prochaine.

TABEAU 6 – ACTIVITÉS PRÉVUES POUR RENFORCER LE MODÈLE DE PPP DANS LES ZONES RURALES ET DÉFIS POTENTIELS DANS LA PHASE DE PASSAGE À GRANDE ÉCHELLE

Composantes	Insuffisances du PPP existant	Activités destinées à renforcer le modèle de PPP	Défis liés au passage à grande échelle
Définir des formules contractuelles qui favorisent la pérennité	<p>Limites du contrat d'affermage tripartite :</p> <ul style="list-style-type: none"> • OP n'assument aucune responsabilité en matière d'investissement ; • les communes ne réalisent aucun investissement ; • la zone de desserte (une AEV) est trop restreinte et n'est pas assez attractive pour mobiliser des financements commerciaux. <p>Le rôle des AUE n'est pas bien défini dans le contrat d'affermage tripartite</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le modèle de la « concession subventionnée » a été conçu et testé comme alternative à l'affermage, assurant un partage plus réaliste des risques et des responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> o une subvention est fournie pour financer les investissements pour la réhabilitation, l'extension du réseau et le raccordement des ménages ; o le contrat fait obligation aux OP de mobiliser des ressources propres ; o le groupage de plusieurs AEV permet de réaliser des économies d'échelle ; o l'accès aux banques commerciales est facilité par le regroupement et par les contacts établi avec les banques nationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Le modèle pourrait avoir besoin d'être amélioré : afin de réviser les tarifs au fil du temps, d'améliorer le ciblage des subventions destinées à financer les branchements particuliers et à améliorer le suivi global • La transposition du modèle de concession subventionnée ne sera probablement possible que dans les communes remplissant des conditions préalables : <ul style="list-style-type: none"> o les communes doivent démontrer une connaissance suffisante de leurs actifs, un engagement à réformer leur procédure d'appel d'offres et une capacité à gérer des contrats avec des OP ; o un environnement commercial viable : les usagers doivent démontrer qu'ils sont prêts à payer l'eau et qu'ils peuvent augmenter leur consommation quotidienne • Le modèle nécessite la mobilisation de fonds publics pour financer la subvention : <ul style="list-style-type: none"> o d'où proviendront les fonds publics ? o Pourrait-on envisager un mécanisme de financement au niveau du secteur ? • Le groupage a été réalisé à une échelle très réduite : le groupage en fonction de la situation du marché devrait être encouragé et les soumissionnaires devraient être autorisés à concourir sur plusieurs marchés.

Appuyer le développement du secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> Des OP de petite taille, des compétences techniques et de gestion insuffisantes 	<ul style="list-style-type: none"> Assistance pour la mise en place de l'AFEB Utilisation de mWater pour améliorer l'efficacité opérationnelle Formation à la gestion opérationnelle, aux compétences commerciales et à la préparation de projets bancables 	<ul style="list-style-type: none"> La pérennité de l'AFEB comme point focal pour toucher le secteur privé : quel est le modèle économique de l'association? quelle sera sa source de financement ? L'utilisation de mWater par les OP est marginale: <ul style="list-style-type: none"> mWater est-il un outil viable ? Quels mécanismes peut-on mettre en place pour inciter les OP à utiliser l'outil ?
Soutenir le secteur public pour la surveillance et la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> Une connaissance limitée du stock des actifs Les communes sont incapables d'assumer leurs fonctions de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> Cartographie et inventaire des actifs de 150 AEV à l'aide de l'outil mWater Promotion de l'utilisation par les communes de mWater pour le suivi Création d'une cellule de la réglementation au sein de la DG-Eau 	<ul style="list-style-type: none"> Il convient de mettre en place un système de référence au niveau national. La cellule de réglementation est encore à l'état embryonnaire : il a besoin de définir son programme de travail et de renforcer sa capacité à le mettre en œuvre. À la longue, il faudra peut-être créer une autorité de réglementation à part entière mais cela nécessitera des changements législatifs.

Le contrat de concession subventionnée, qui a été conçu grâce au projet, est une alternative crédible au contrat d'affermage et pourrait être mis en place pendant la phase de passage à grande échelle.

La concession subventionnée répartit prudemment les risques entre les OP et les acteurs du secteur public, y compris les communes. L'OP est chargé de la réalisation des investissements, mais la majorité des besoins d'investissement sont financés par une subvention publique. La subvention publique est particulièrement nécessaire dans un contexte où une augmentation des tarifs ne peut pas être envisagée, bien qu'on puisse rétorquer que des augmentations de tarifs devraient être envisagées de manière plus précise dans le cadre du passage futur à une échelle plus grande de manière à réduire au minimum le besoin de recourir aux subventions. Ni les contrats de concession ni les contrats d'affermage ne prévoient des mécanismes clairs pour réviser les tarifs en fonction des modifications de la structure des coûts et de telles révisions des tarifs sont

censées être « discutées » entre les parties lorsque le besoin se fait sentir. Ceci introduit une grande marge d'incertitude pour les OP (et les communes dans une moindre mesure) et pourrait entraîner des conflits à l'avenir.

Pour limiter le risque de non-exécution, la subvention publique est décaissée en fonction des résultats. Ceci préserve contre le détournement des deniers publics et renforce la coordination entre les OP et les communes, de sorte que les travaux peuvent être planifiés sur la base d'un accord concernant les résultats attendus. Les travaux sont planifiés en plusieurs phases et sont liés à des déclencheurs qui déterminent le décaissement des subventions. Un tel mécanisme ne peut fonctionner que dans un contexte où les communes disposent de lignes budgétaires claires, où le budget est alloué de façon régulière et où des parties de ce budget sont spécifiquement affectées à un secteur ou à une activité spécifique (c'est ce qu'il est possible de faire par le biais du FADeC).

Pour accroître la rentabilité des contrats, les OP sont censés réaliser des branchements particuliers car ceux-ci permettent d'atteindre des niveaux de consommation par habitant plus élevés que les bornes-fontaines et génèrent plus de recettes. Jusque-là, la demande pour les branchements particuliers subventionnés dépasse les attentes, ce qui indique qu'il existe une forte demande insatisfaite pour ce type de branchements dans les petites villes et les zones rurales. Toutefois, la subvention est manifestement en train d'influencer (négativement) cette demande et l'on ne sait pas très bien à ce stade quels seront les volumes consommés à travers ces branchements et si, oui ou non, ces nouveaux clients seront capables de payer leurs factures à l'avenir. Les OP devraient également être encouragés à promouvoir les branchements non-subventionnés et les critères de ciblage pour les branchements subventionnés devraient être durcis.

Le renforcement du secteur privé s'est révélé crucial pour assurer l'exécution des transactions.

Le soutien à la mise en place d'une association nationale des opérateurs privés a considérablement aidé le gouvernement béninois à mieux comprendre les besoins du secteur privé. L'approche vis-à-vis de la participation du secteur privé a été dictée par la demande, laissant le soin aux OP de s'organiser en association et leur permettant d'identifier les domaines essentiels où ils devaient bénéficier d'un appui.

Les OP ont bénéficié d'un soutien important durant l'élaboration des contrats et tout au long du déroulement des transactions. La participation des OP au processus d'appel d'offres était l'aboutissement d'une assistance prolongée qui est allée au-delà de la procédure « classique ». En plus des séances de clarification sur les conditions de soumission (qui sont classiques), le projet a fourni une formation qui visait à permettre aux OP d'être capables de présenter des dossiers de pré-qualification et des propositions dans le format souhaité et de se faire une meilleure idée de ce à quoi ils s'engageaient. Un des objectifs de ces activités consistait à faire en sorte que les OP soient informés de tous les risques et obligations qu'impliquent les contrats, de manière à réduire le risque d'échec des contrats en aval.

Le modèle du montage financier de la concession subventionnée prévoyait l'accès à des financements pour les OP auprès de sources commerciales. Ce modèle se fondait sur l'hypothèse que les OP auraient besoin d'une aide pour investir. Jusqu'à présent, cette hypothèse ne s'est pas vérifiée.

Le projet a identifié des banques commerciales locales désireuses de financer les OP dans le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Malgré les hypothèses courantes selon lesquelles l'accès au financement constitue pour ces opérateurs un frein important qui les empêche d'investir dans les systèmes, les OP ont jusqu'ici initié les investissements sur leurs propres ressources sans avoir accès à ces mécanismes de financement. Cela pourrait s'expliquer par le fait que ces OP ont d'autres activités générant des flux de trésorerie suffisants. Cela indique également que si les OP sont chargés d'investir et qu'ils perçoivent les avantages qu'ils ont à le faire, l'accès au financement pourrait ne pas constituer un problème aussi important que cela avait été envisagé au départ.

Le secteur a amélioré le cadre pour le suivi et la réglementation des services d'eau dans les zones rurales. Cependant, il faudra probablement plus de travail dans ce domaine durant la phase de passage à grande échelle. Un cadre robuste de suivi des contrats doit être mis en place dès le début des contrats de concession subventionnée.

L'inventaire des actifs de 150 systèmes d'adduction d'eau potable, qui a été réalisé grâce à mWater, devrait profiter à 45 communes, leur fournissant une base solide pour l'identification de leurs besoins, pour la planification des investissements et pour le renouvellement des actifs. L'inventaire des actifs s'est révélé très utile pour l'identification des sites et pour les évaluations techniques préalables pour la préparation des transactions. Toutes les communes devront être formées à l'utilisation d'un tel outil dans le but d'assurer un suivi de leurs équipements hydrauliques, indépendamment du fait qu'elles envisagent ou non de réaliser une concession (car elles devront connaître l'état des actifs, même si elles ont la charge de financer elles-mêmes les investissements).

L'introduction de mWater en tant qu'outil de suivi a été toutefois moins réussie. Bien qu'étant particulièrement efficace, mWater n'a pas suscité un véritable engouement, particulièrement auprès des OP. S'agissant des communes, la plupart des services techniques municipaux chargés de superviser les contrats avec les OP perçoivent l'avantage que procure l'outil. Toutefois, les maires et les conseils municipaux ne sont pas nécessairement disposés à approuver des financements pour souscrire à mWater. Quant aux OP, des mécanismes d'incitation devraient être mis en place pour encourager l'utilisation de l'outil. Des moyens de réduire les coûts d'utilisation de l'outil (en élargissant son utilisation à d'autres types d'infrastructures municipales) devraient également être étudiés.

Il apparaît indispensable de mettre en place un nouveau cadre de suivi des concessions subventionnées. Les objectifs spécifiques de ce suivi sont :

- veiller à ce que les OP planifient les investissements dans le délai indiqué dans le contrat et selon un calendrier qui respectera les conditions d'emprunt ;
- s'assurer que les OP satisfont à tous les critères relatifs à la pérennité et à l'efficacité du service.

En outre, s'il est envisagé d'améliorer le ciblage des branchements particuliers subventionnés, le suivi devrait alors être conçu de manière à permettre un tel ciblage. La liste de branchements particuliers à installer devrait être établie d'un commun accord entre les communes et les OP, en coordination avec les communautés. Les principaux

critères appliqués pour choisir les bénéficiaires devraient être leur situation sociale et financière. Afin d'éviter toute politisation du processus de sélection des bénéficiaires, le jury de sélection devrait exclure la participation de responsables élus. Pour augmenter les volumes de ventes, les OP devraient également promouvoir les branchements particuliers non-subventionnés.

Enfin, le secteur a grandement bénéficié du rôle d'intendance rigoureux joué par l'équipe d'AT sur le terrain, et des compétences spécialisées pour le traitement de certains aspects essentiels liés au modèle de la transaction.

L'adhésion et l'engagement des parties prenantes ont été rendus possibles par la présence sur le terrain d'une équipe d'assistance technique possédant une excellente connaissance du secteur et ayant la capacité de trouver des solutions aux principaux problèmes dans le cadre d'une stratégie à long terme. Ces connaissances et cette stratégie ont permis de :

- déterminer si la situation dans le pays était propice pour la mise en œuvre des réformes ;
- identifier les composantes essentielles du projet ;
- établir des relations solides avec les communes pour les accompagner dans le processus de réforme ;
- se tourner vers le secteur privé afin d'identifier, avec les OP, ce qu'étaient leurs besoins et mettre en place un programme de formation pour répondre à ces besoins.

VI. Recommandations pour le passage à l'échelle

La présente section formule des recommandations pour l'application à grande échelle de l'approche relative à la mise en place des concessions subventionnées. Ces premières recommandations pourraient être mieux développées dans les discussions futures concernant les réformes.

6.1 Les possibilités de passage à grande échelle

Portée générale

Le passage à grande échelle pourrait porter sur l'intensification et le renforcement de la professionnalisation des services d'eau et d'assainissement en milieu rural de manière à garantir la pérennité et élargir la couverture, en relation avec les futurs Objectifs de Développement Durable.

Portée géographique

- Toutes les communes au Bénin devraient pouvoir être admises à bénéficier d'une aide complémentaire, aussi bien en termes d'assistance technique que pour les investissements en matériel. Toutefois, cette assistance devrait être axée sur la demande, ce qui signifie que le type d'assistance reçue par les communes dépendra de leurs capacités aux plans institutionnel et organisationnel et de leur désir de recevoir différents types d'aide.
- Il existe actuellement 473 systèmes d'adduction d'eau potable dans l'ensemble du territoire national, dont 269 font l'objet de contrats d'*affermage*, tandis que les 204 autres sont soit gérés par des AUE ou directement par la commune. Il est probable que dans les prochains mois, de nouveaux systèmes d'adduction d'eau potable fassent l'objet d'appels d'offres pour des contrats d'*affermage* (comme l'indique l'engagement de 50 des 77 maires du Bénin de mettre en place des contrats d'*affermage* sur tous les systèmes d'adduction d'eau potable) tandis que la gestion par les AUE est susceptible de disparaître progressivement.
- Les communes devraient recevoir des appuis afin d'établir une cartographie et un inventaire de l'ensemble des systèmes d'adduction d'eau potable existant dans le pays. Un tel exercice devrait être réalisé au moyen

d'un outil mobile-to-web qui est choisi d'un commun accord par toutes les parties prenantes, tel qu'analysé ci-dessous.

- Tous les systèmes d'adduction d'eau potable devraient être pris en compte pour le passage à grande échelle et non pas seulement ceux qui sont actuellement gérés dans le cadre de contrats d'affermage étant donné que les communes pourraient être désireuses d'appliquer un modèle de concession subventionnée pour les systèmes d'adduction d'eau potable qui sont actuellement gérés dans le cadre de contrats d'affermage. Toutefois, une expérience passée dans l'exécution de contrats d'affermage pourrait constituer un atout supplémentaire.
- Les communes doivent être bien formées sur les différents modèles de contrats passés avec les OP et avoir la possibilité de choisir entre ces modèles. Si elles décident d'opter pour une concession subventionnée, elles doivent être capables de demander des fonds au « mécanisme de financement » (à mettre en place) et d'accéder à un financement si elles remplissent les critères d'admissibilité, qui sont examinés plus loin.
- Des critères clairs devraient être fixés pour définir si les communes sont admises à recevoir des financements dans le cadre du modèle de concession subventionnée. Les leçons tirées du projet pilote ont montré que les contrats de concession ne sont pas nécessairement applicables à tous les systèmes d'adduction d'eau potable ou à toutes les communes et que, par conséquent, des critères clairs doivent être élaborés et appliqués.

Regroupement

- Les OP existants doivent être consultés sur l'étendue du marché qui leur paraîtrait attractifs. Le marché pour la gestion privée des systèmes d'adduction d'eau potable a évolué très rapidement au cours des 8 dernières années et il est par conséquent indispensable de comprendre où ils en sont concernant leurs ambitions de développement de leurs activités et les possibilités de financement. Un enseignement essentiel tiré du projet pilote est que les OP ont pu investir davantage que ce qui était attendu.

- Il faudrait envisager un regroupement plus ambitieux que ce qui était prévu dans le projet pilote : les lots pourraient éventuellement inclure tous les systèmes d’adduction d’eau potable situés dans une commune donnée ou entre plusieurs communes. Un tel groupage pourrait être favorisé de plusieurs façons :
 - o d’une part, un groupage « tenant compte de la situation du marché », selon lequel un seul opérateur peut remporter plusieurs contrats, devrait être autorisé (c’est-à-dire qu’il ne devrait y avoir aucune règle stipulant qu’un opérateur ne peut remporter des contrats sur plusieurs sites) et de fait ouvertement encouragé. Ceci est susceptible de conduire à la « consolidation du marché » que l’on observe déjà pour les contrats d’affermage et qui est si nécessaire au Bénin car le marché ne peut probablement pas supporter 70 opérateurs viables. Le passage à grande échelle permettra aux opérateurs les plus robustes de développer des compétences techniques et d’accroître leur accès aux capitaux (aussi bien sur leurs ressources propres qu’à travers des prêts commerciaux). Ceci pourrait également générer des emplois. Toutefois, une telle consolidation du marché devrait être soigneusement contrôlée de sorte à limiter l’exercice par les OP d’un pouvoir dominant sur les marchés. Par exemple, si un OP commence à remporter tous les contrats, une telle situation pourrait être étudiée afin de s’assurer qu’aucune irrégularité n’a été commise ;
 - o en revanche, des incitations pourraient être accordées aux communes qui souhaitent se regrouper (en intercommunalité) afin d’octroyer des contrats plus importants. À titre d’exemple, cela pourrait se faire en offrant des subventions uniquement au-delà d’un seuil en termes de nombre de nouveaux branchements particuliers visé. Ce seuil pourrait progressivement être augmenté pour encourager l’octroi de contrats plus importants aux OP et favoriser des économies d’échelle et l’accumulation d’expertise technique ;
- Le groupage, qu’il soit large ou restreint, suppose des études préalables afin d’établir la faisabilité technique de l’appel d’offres groupé pour les systèmes d’adduction d’eau potable, identifier

s’il existe des possibilités d’extension du réseau et d’accroître le nombre de branchements particuliers, et évaluer la viabilité financière des contrats qui seront passés. Ces études préalables pourraient se fonder sur une méthodologie conçue et mise en œuvre durant les projets pilotes. Une aide devrait être fournie aux communes pour la réalisation de ces études.

Capacités des communes admissibles

- Concernant leurs capacités, les communes seront évaluées et sélectionnées selon les critères suivants : i) la connaissance des actifs ; ii) la disponibilité de ressources (et de capacités techniques) adéquates pour gérer les services d’eau ; iii) l’existence de comités communaux de passation des marchés ; iv) le paiement régulier des frais et redevances par les OP s’agissant des contrats d’affermage en cours.
- Là où ces capacités sont plus faibles, le passage à grande échelle donnera lieu à des activités destinées à renforcer la capacité des communes à gérer les services d’eau et à conclure des accords de PPP.

Portée sectorielle

Le passage à grande échelle devrait concerner aussi bien l’assainissement et l’hygiène que l’approvisionnement en eau. Ceci sera particulièrement important pour les petites villes où l’accès à des quantités d’eau plus importantes est assuré grâce aux branchements particuliers. Dans ces circonstances, des solutions adéquates devraient être urgemment trouvées pour traiter les eaux usées de sorte à réduire les risques potentiels pour la santé. Le passage à grande échelle devrait par conséquent conduire à examiner dans quelle mesure le secteur privé peut jouer un rôle dans l’amélioration de la fourniture des services d’assainissement tout le long de la chaîne de valeur des services d’assainissement, c’est-à-dire partant de la collecte (des eaux usées ou des boues fécales) au transport, au traitement et à l’élimination sans risque/la réutilisation. Par exemple, des opérateurs professionnels pourraient s’investir dans la promotion et l’installation d’équipements sanitaires améliorés et, dans les zones semi-urbaines, s’investir dans la vidange et le traitement des boues fécales et des eaux usées. Avant de pénétrer ce secteur, il serait nécessaire de conduire une étude afin d’évaluer l’étendue actuelle de ces services,

qui les fournit (le public ou le privé), à quel niveau et pour identifier comment la professionnalisation de la prestation des services pourrait améliorer la qualité et la viabilité à long terme de ces services.

6.2 Activités possibles dans le cadre du passage à grande échelle

Durant cette phase, il faudra continuer de financer les investissements en matériels comme les aspects « non matériels » tels que l'assistance technique car cette dernière s'est révélée essentielle pour garantir le succès des réformes.

6.2.1 Assistance technique ou aspects non matériels

Le gouvernement et ses partenaires au développement devront travailler de concert afin d'identifier les différents domaines prioritaires pour bénéficier de cette assistance technique. Une assistance technique sera probablement nécessaire pour les activités suivantes :

- **conduire un inventaire et une cartographie des actifs de tous les systèmes d'adduction d'eau potable dans le pays** – en utilisant un outil de suivi « accepté au niveau national ». Dans tous les cas, ces inventaires des actifs devraient servir de base aux plans de renouvellement des actifs.
- **Coordonner les efforts autour de l'utilisation des applications mobile-to-web et identifier parmi celles-ci celles qui sont les mieux adaptées pour être déployées ultérieurement.** L'on a observé une prolifération de tels systèmes au cours des dernières années. Il serait essentiel de procéder à un examen impartial des coûts et bénéfices des différentes options mobile-to-web qui ont été utilisées au Bénin et de formuler des recommandations concernant les systèmes qui devraient être déployés à l'échelle nationale, de manière à faciliter la collation des données au niveau national pour le suivi. Chaque système fonctionne de façon légèrement différente : cet examen devrait identifier les principales caractéristiques qui sont nécessaires et recommander si une version modifiée des systèmes existants pourrait répondre à tous ces besoins ou s'il est nécessaire de mieux les affiner. Si le caractère payant du système limite son utilisation, il serait également nécessaire d'examiner des modalités de facturation alternatives.
- **Faciliter l'apprentissage en cours sur les expériences pilotes (avec les quatre concessions), de sorte à prendre en compte les leçons tirées dans la conception des nouveaux contrats.** Cet apprentissage devrait reposer sur un cadre de suivi et évaluation robuste, en s'appuyant sur des données de base sur l'accès à l'eau par tranche de revenu. Si ces données de base ne sont pas encore disponibles, elles devraient être compilées dans le cadre du soutien post-transaction fourni dans le cadre du projet existant afin d'aider à mettre pleinement à profit les leçons tirées du projet pilote. En particulier, il convient de tirer des leçons sur l'impact de l'augmentation de la consommation d'eau sur les ménages et sur les activités des OP. La collecte des données de base et des données subséquentes devrait viser à répondre aux questions suivantes : les ménages seront-ils en mesure de payer leur consommation ? Comment les OP gèrent-ils l'augmentation du nombre de clients ? Ont-ils introduit des changements dans la méthode de recouvrement des factures ? Ont-ils dû recruter du nouveau personnel pour le recouvrement des paiements ?
- **Il convient d'encourager une culture de l'apprentissage et de l'expérimentation dans le secteur pour faire en sorte qu'elle soit institutionnalisée et ne soit pas seulement financée par les bailleurs de fonds.** L'instance de régulation devrait jouer un rôle essentiel dans ce domaine, mais d'autres institutions sectorielles telles que l'AFEB, l'institution de formation privée dénommée CePEPE ou l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) devraient être appuyées dans ces domaines afin d'aider à capitaliser les leçons tirées des réformes entreprises dans le secteur. Ces enseignements devraient être centralisés au niveau de la DG-Eau et particulièrement au sein de la cellule de régulation, mais également partagés avec d'autres parties prenantes du secteur à travers une structure de coordination. Cette culture de l'apprentissage devrait favoriser des cycles d'expérimentation et d'apprentissage.
- **Appuyer la DG-Eau pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle actualisée.** La DG-Eau devrait être appuyée dans l'élaboration d'une stratégie sectorielle actualisée qui intégrerait le contrat de concession subventionnée et les nouvelles formes de contrat d'affermage, de

même que l'approche pour le déploiement de ces formes contractuelles. En outre, la DG-Eau devrait bénéficier d'un appui pour l'élaboration de modèles de contrats qui feront l'objet de mises à jour régulières. L'objectif de cet exercice serait de faciliter la tâche des communes lorsqu'elles souhaitent octroyer un contrat, de manière à réduire les coûts de transaction. Les modèles de contrat offraient seulement aux communes un canevas, qu'elles peuvent ensuite adapter à leurs besoins particuliers (de préférence, avec le concours de conseillers en transactions « locaux »). C'est une démarche qui a été suivie par exemple en France par l'Association des maires de France qui a appuyé de petites communes ayant peu d'expérience à octroyer des contrats. Des mises à jour régulières, effectuées en s'inspirant des leçons tirées des meilleures pratiques ou des difficultés rencontrées, peuvent enrichir ces modèles de contrats. Ceci peut également améliorer la prévisibilité pour les opérateurs privés, qui peuvent s'habituer au « contrat standard » plutôt que d'avoir à comprendre une nouvelle forme de contrat à chaque fois. Ces modèles de contrats devraient être élaborés pour différentes formes de délégation (notamment le modèle d'affermage amélioré et la concession), accompagnés d'un guide destiné à aider les communes à choisir le contrat le plus approprié et à l'adapter à leur propre situation.

- **La DG-Eau devrait poursuivre son appui aux communes dans le processus de sélection des opérateurs privés pour la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable.** À cet égard, la révision des dossiers d'appel d'offres (conformément à l'Acte uniforme relatif au droit des contrats de l'UEMOA⁵), qui a été réalisée en février 2015, est la bienvenue.
- **Renforcer le cadre de régulation.** Il reste encore beaucoup à faire pour assurer l'efficacité du cadre de région du secteur. À court terme, un certain nombre d'actions devraient être entreprises, à savoir :
 - o définir clairement les fonctions de la nouvelle cellule de régulation ;
 - o déterminer la structure optimale de ses effectifs ;
 - o identifier les outils qui peuvent être utilisés pour faciliter l'exécution de ses tâches ;

- o affecter à la cellule un budget pour lui permettre de fonctionner convenablement.

La cellule de régulation, telle qu'elle existe actuellement au sein de la DG-Eau, peut déjà faire beaucoup pour réglementer les services fournis par les OP dans les villes rurales et de petite taille. Une approche possible pourrait consister à édicter des lignes directrices aux communes car ce sont elles qui sont chargées en définitive de réglementer les services. Une autre approche consisterait à comparer des indicateurs de services collectés au niveau local. Il pourrait s'avérer nécessaire de définir des lignes directrices concernant les mécanismes de révision des tarifs ainsi que pour la définition et le suivi des niveaux de services minima et garantis. De simples systèmes de comparaison devront être mis au point (sur la base d'un accord sur un ensemble « d'indicateurs de référence » et de coefficients attribués à ces indicateurs de référence) de sorte à pouvoir comparer les performances des OP en toute transparence. De tels indicateurs devraient regrouper à la fois des indicateurs du niveau de service et des indicateurs de performance (par exemple, des indicateurs de recouvrement des coûts). La cellule de régulation peut ensuite devenir un vecteur important pour acheminer l'assistance technique vers les communes et pour les aider à assurer un suivi des services et à mieux exercer leurs fonctions de régulation.

À moyen et long terme, afin de renforcer la base juridique du cadre réglementaire, une autorité de régulation devrait être créée par une loi. Cette autorité pourrait également assumer des responsabilités de réglementation des tarifs d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines où la SONEB fournit des services.

- **Clarifier le rôle de l'Association des consommateurs (ACEP).** Étant donné que le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu rural a progressivement généralisé la gestion professionnelle des systèmes d'adduction d'eau potable, avec le concours du secteur privé, le rôle des associations des usagers de l'eau (AUE) évolue également de façon progressive et celles-ci sont en train de se transformer en associations de consommateurs. Sur de nombreux sites de systèmes d'adduction d'eau potable, les AUE sont également impliquées dans la

⁵ Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

mobilisation communautaire et dans les concessions subventionnées à travers des activités de sensibilisation sur les avantages des branchements individuels. Les AUE ont été désormais transformées en porte-paroles du consommateur, mais leur rôle reste encore à être mieux défini. Un débat national sur le rôle de l’ACEP a été engagé au cours des derniers mois. Le rôle de l’ACEP devrait inclure certaines tâches de suivi au niveau local, en aidant à traiter les plaintes des clients et en servant de cadre pour discuter et s’accorder sur toute proposition de modification des niveaux et des tarifs des services aux clients.

- **Mener une campagne de communication afin de sensibiliser la population sur une variété de questions,** notamment la nécessité de consommer des volumes d’eau plus importants (pour l’hygiène personnelle), mais au moyen de messages clés liés à l’assainissement et à l’hygiène personnelle. Les niveaux de consommation d’eau sont actuellement très faibles : cela pourrait être dû au manque de branchements particuliers. Cependant, le changement des habitudes demande du temps et n’arrivera pas « automatiquement » parce qu’un plus grand nombre de personnes obtiennent des branchements particuliers. En outre, il faudrait dans la foulée mettre un fort accent sur la promotion de l’assainissement, éventuellement à travers des versions actualisées des campagnes Assainissement Total Piloté par les Communautés car l’accès à des moyens d’assainissement améliorés reste actuellement largement à la traîne par rapport à l’accès à l’eau. La campagne de sensibilisation pour le paiement des factures d’eau consommée s’avère aussi nécessaire.

6.2.2 Dépenses d’investissement en matériel

Les investissements en « matériel » (ou dépenses d’investissement) devraient continuer d’être financés en grande partie par des fonds publics, ce qui signifie qu’il faudra mettre à disposition des financements, en particulier pour la réhabilitation et les extensions du réseau, les installations de traitement de l’eau (là où cela est nécessaire) et des installations décentralisées de traitement des eaux usées/boues fécales. Cet équipement devrait être financé par un éventail de ressources, y compris l’aide des bailleurs de fonds, mais aussi de plus en plus à travers les

tarifs et la mobilisation de ressources internes provenant des taxes levées au niveau national ou au niveau local. Une analyse supplémentaire de la façon dont la composante « Investissement » du projet pourrait être financée est présentée ci-dessous.

6.3 Solutions possibles pour la mise en place d’un cadre de financement du projet

L’application à grande échelle de l’approche nécessitera des ressources publiques considérables, qui sont actuellement limitées. Sur la base des subventions publiques qui seront décaissées pour les 10 systèmes d’adduction d’eau potable pilotes, si le modèle devait être appliqué à l’ensemble des 463 systèmes d’adduction d’eau potable restants dans le pays, la mise à l’échelle de l’approche nécessiterait (approximativement) 17 milliards FCFA (représentant la contre-valeur de 34 millions de \$EU) uniquement pour les subventions publiques à l’investissement.

Une solution possible est de créer un mécanisme de financement qui lancera des « cycles de financement » successifs pour fournir aux communes des financements pour les dépenses d’investissement et, éventuellement, un appui pour le renforcement des capacités. Nous recommanderions la mise en place d’un mécanisme national de financement pour le secteur. Celui-ci pourrait faire partie du fonds national alloué aux administrations locales, le FADeC, ou pourrait être un fonds autonome, le « Fonds de développement du secteur de l’eau ». Un tel fonds initierait une série de cycles de financement (éventuellement avec différents critères, de manière à faciliter l’expérimentation), afin de fournir un financement sous forme de subventions principalement pour les composantes « matériel ». Les communes qui souhaitent mettre en œuvre un modèle de concession subventionnée devront remplir un certain nombre de critères minima (tels qu’avoir effectué un inventaire des actifs et avoir élaboré un plan de développement et de gestion des actifs, la disponibilité de rapports de gestion sur les systèmes d’adduction d’eau potable si ces rapports existent depuis quelque temps ; des preuves du paiement régulier des frais et redevances par l’opérateur privé ; la présence d’un expert hydraulique au sein de l’équipe communale ; l’existence d’un comité de passation des marchés efficace, etc.). Ce

fonds de développement pourrait envisager d'acheminer le financement des dépenses d'investissement aussi bien aux communes (si elles sont chargées des investissements et céder la gestion à un OP à travers un contrat d'affermage) et directement aux OP (dans le cas d'une concession). Les règles concernant l'acheminement des fonds seront différentes et pourraient être relativement plus bénéfiques pour les concessions si l'objectif est d'encourager le modèle de la concession.

Un problème fondamental est toutefois de s'assurer que des branchements particuliers subventionnés sont proposés aux plus pauvres (et non à ceux qui seraient capables de payer un taux non subventionné). Dans le dispositif contractuel actuel, seul un suivi étroit des activités des OP, assorti de lignes directrices claires concernant la répartition de la subvention et un engagement des communes à se mettre au service des plus pauvres peut permettre d'assurer que le projet touche ceux qui en ont le plus besoin. Ceci constitue un problème eu égard au niveau élevé de la demande pour les branchements subventionnés, ce qui indique que les populations sont disposées à accepter des branchements particuliers même dans les petites villes et que, par conséquent, les montants des subventions disponibles peuvent être épuisés rapidement. Si les opérateurs ne sont pas en mesure de répondre à cette demande, cela pourrait nuire à leur réputation. Cela constitue donc un risque considérable pour les opérateurs et pour le secteur public, qui n'a pas des ressources illimitées.

Pour remédier à ces problèmes, il serait utile de s'assurer que les subventions disponibles soient utilisées de manière plus ciblée. Cela pourrait se faire de plusieurs façons :

- les subventions versées par branchement pour les clients pauvres pourraient inclure une fraction des coûts d'extension de l'ensemble du réseau : le versement des subventions pourrait toujours être basé sur les résultats pour ce qui concerne le raccordement des clients pauvres, mais la subvention par branchement couvrirait les coûts d'extension pour l'ensemble des consommateurs. Les OP sont également encouragés à raccorder les ménages « non-pauvres », mais à un prix qui est plus proche des coûts de branchement réels (ou légèrement subventionnés, si cela est perçu comme étant un moyen fondamental d'accroître le nombre de branchements) ;

- il conviendrait de définir des critères plus stricts concernant le ciblage « en faveur des pauvres » pour les branchements subventionnés. Selon les meilleures pratiques au niveau international, différents systèmes peuvent être utilisés pour améliorer le ciblage en faveur des pauvres. Des listes peuvent être dressées avec le concours des représentants de la communauté et de la commune à partir de critères définis au préalable (ceci est un domaine où l'ACEP mentionnée ci-dessus pourrait éventuellement jouer un rôle). Les critères qui pourraient être utilisés pour établir ces listes (ou autrement) pourraient être la qualité des matériaux de construction. En d'autres termes, ceux qui possèdent actuellement une maison construite avec des matériaux locaux pourraient bénéficier d'un niveau de subvention plus élevé, tandis que ceux ayant des constructions « en dur » (bâties avec des matériaux solides) bénéficieraient uniquement d'un niveau de subvention moins élevé ou rien du tout. Les autres critères pourraient être étroitement alignés sur ceux des programmes de filets de sécurité sociale du Bénin s'il en existe ;
- des mécanismes de vérification par des tiers (limités éventuellement à des « contrôles ponctuels » plutôt qu'à la vérification de chaque nouveau branchement) devraient être mis en place pour s'assurer que ces critères sont appliqués et que les branchements qui sont réclamés par l'OP ont été effectivement installés et fonctionnent toujours. Cependant, une vérification rigoureuse entraînera certainement un coût et pourrait introduire des procédures lourdes susceptibles de retarder le décaissement des fonds au profit de l'OP.

Deux sources de financement devraient être activement exploitées pour le passage à grande échelle : les tarifs (qui devraient être augmentés au moins en fonction de l'augmentation du coût de production et devront augmenter beaucoup plus pour les consommateurs plus riches) et les taxes intérieures, aussi bien au niveau national qu'au niveau local. À présent, il existe un risque de dépendance excessive à l'égard du financement des bailleurs de fonds extérieurs alors que les financements intérieurs disponibles pourraient être mobilisés de manière plus active.

6.4 Les principaux risques liés au passage à grande échelle

Un certain nombre de risques importants ont été identifiés à ce niveau :

- les communes qui ont participé à l’expérience pilote sont bien gérées et sont censées avoir des marchés prometteurs (c’est-à-dire qu’elles étaient les « fruits mûrs », ce qui signifie que les contrats de concession dans les communes « moins nanties » seraient moins viables. Cela pourrait être corrigé soit en transférant des niveaux de subventions plus élevés ou en demandant au secteur privé une contribution moins importante, ce qui revient à la même chose. Il pourrait être également envisagé que les systèmes d’adduction d’eau potable dans les communes moins attractives soient regroupés avec des systèmes d’adduction d’eau potable situés dans des communes plus nanties ;
- la demande pour les branchements subventionnés pourrait excéder largement les fonds disponibles pour l’octroi de subventions. Ce problème pourrait être maîtrisé à l’avance, de sorte que les OP ne soient pas jugés responsables d’une « pénurie de fonds ». Comme nous l’avons mentionné plus haut, cette question

pourrait être traitée en fixant des critères d’admissibilité plus stricts pour les branchements subventionnés ;

- le WSP et IFC ont joué un rôle d’accompagnement très important dans le cadre de l’expérience pilote, en renforçant les capacités et en jouant le rôle utile de conseillers en transactions. L’intervention d’IFC est peu susceptible d’être reproduite à un tel niveau dans la phase de passage à grande échelle et, par conséquent, les communes pourraient être obligées de conduire toutes seules le processus d’appel d’offres. Toutefois, une expertise externe pourrait être sollicitée pour développer les capacités des parties prenantes locales pour la réalisation des études préalables nécessaires et pour structurer des transactions viables. Le Groupe de la Banque mondiale pourrait jouer un rôle crucial pour le développement d’une culture de « consultance locale », permettant à des consultants de fournir des conseils aux communes sur la passation de contrats pour la fourniture des services d’eau et de suivre l’exécution des contrats. Des consultants privés locaux, l’AFEB ou l’ANCB, pourraient à la longue prendre le relais en fournissant cette aide aux communes et au secteur privé.

Annexe A – Glossaires des termes clés

Redevances : droits et charges versés par l'OP dans le cadre de l'exploitation des AEV

Redevance communale : redevance versée à la commune pour couvrir les frais de suivi de la fourniture du service. Cette redevance est transférée au budget de la commune et peut être utilisée à d'autres fins.

Redevance de renouvellement : redevance qui alimente un fonds séparé destiné à financer les travaux de renouvellement et d'extension

Branchement particulier : connexion réalisée sur le réseau d'AEV pour alimenter à domicile les ménages en eau potable

Communes : Entités administrative et géographique dénommées encore municipalités

Pompe à motricité humaine : pompes actionnées manuellement

Borne-fontaine : une partie du système d'AEV qui sert de point public d'approvisionnement en eau pour les populations

Exploitants : opérateurs assurant l'exploitation des systèmes d'adduction d'eau potable

Annexe B – Responsabilités assumée par les communes suite à la décentralisation

Cette annexe décrit l’organisation des communes après la décentralisation en présentant notamment les principaux organes communaux chargés de la passation des marchés. Elle présente également la ligne budgétaire spécifique (FADeC) qui part du budget de l’administration centrale vers le budget des communes. La subvention destinée à la concession subventionnée dans le cadre du projet d’assistance technique conduit par le WSP est acheminée par l’intermédiaire de ce fonds.

B.1 Organisation des communes

Les communes sont administrées par un conseil communal composé de membres élus. Les membres du conseil communal élisent le maire, qui est la branche exécutive du Conseil, et ses assistants. Entre autres responsabilités, les maires sont chargés :

- d’élaborer et d’exécuter les plans de développement communaux (par exemple, pour la construction d’infrastructures) ;

- d’élaborer le budget communal et de le rendre applicable à travers un décret ;
- de gérer les recettes de la commune ;
- passer les marchés pour les travaux communaux et diriger les travaux communaux.

B.2 Sources de financement des communes

Dotées d’une autonomie financière, les communes ont leur propre budget qui est voté tous les ans par le conseil communal. Les sources de financement des communes comprennent les recettes locales provenant des taxes, levées selon des taux fixés par les communes dans les limites d’un plafond imposé par le ministère des Finances (MdF). Les budgets des communes sont complétés par les transferts émanant du gouvernement central à travers le Fonds d’appui au développement des communes (FADeC).

ENCADRÉ B.1. – FADeC : LIGNES BUDGÉTAIRES DESTINÉES À APPUYER LES COMMUNES

Le FADeC un mécanisme de financement national créé en 2008 dans le cadre des réformes liées à la décentralisation pour le transfert de ressources financières aux communes. Le mécanisme a été mis en place en vue de :

- mobiliser des ressources pour le développement des communes et des structures intercommunales ;
- transférer des ressources supplémentaires aux communes afin qu’elles puissent exercer leurs pouvoirs et corriger les déséquilibres entre les communes ;
- financer des activités afin renforcer les institutions des communes ; et
- harmoniser les procédures de financement des communes.

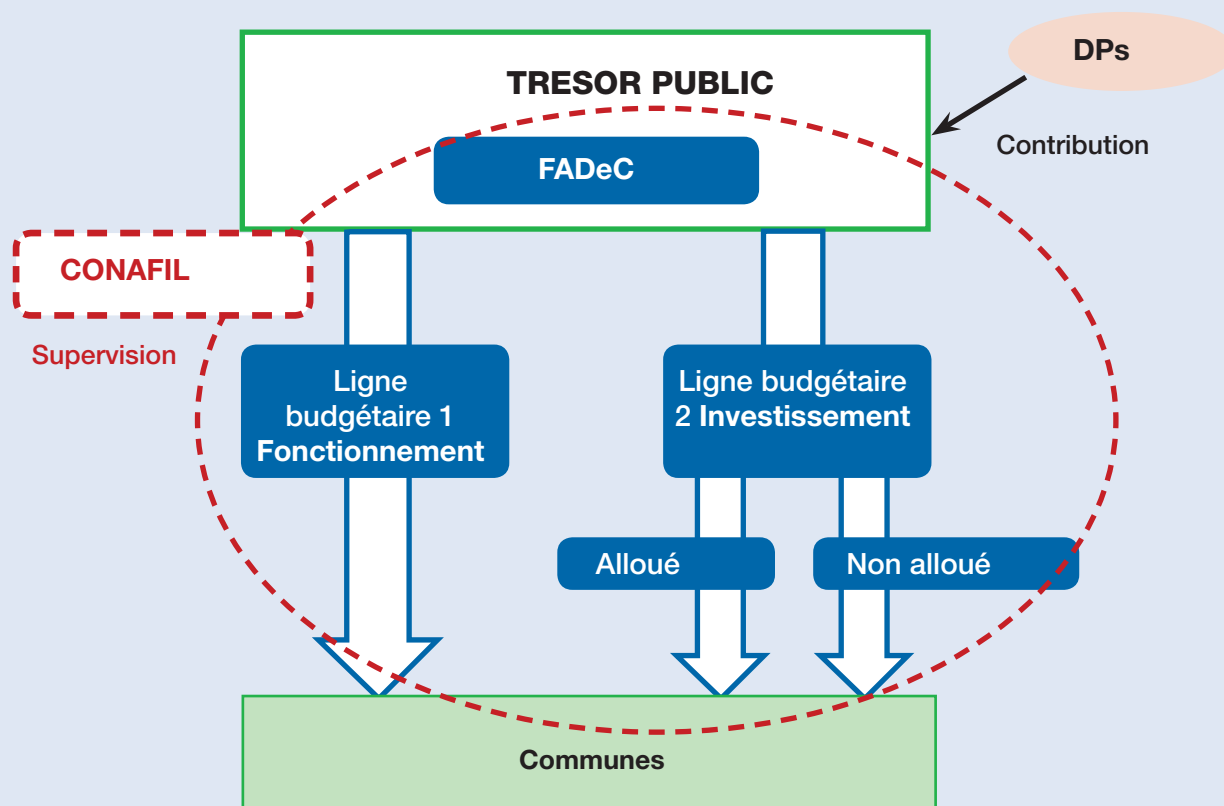
Administré par la Commission nationale de la finance locale (CONAFIL) place sous la tutelle du ministère de l’Administration locale, le FADeC est financé par le budget général de l’Etat. Le gouvernement béninois alimente deux lignes budgétaires pour appuyer les communes :

- une ligne budgétaire destinée à financer les charges de fonctionnement ;
- une ligne budgétaire destinée à financer les dépenses d’investissement.

Dans la ligne budgétaire destinée à financer les investissements, une partie des fonds est spécifiquement affectée à un secteur, tandis que les communes sont libres d’utiliser l’autre composante en fonction de leurs propres priorités d’investissement.

Comme cela est présenté ci-dessous, le FADeC alimente directement les ressources des communes. Les fonds sont transférés du Trésor public vers le compte bancaire des communes dès que le ministère de l’Administration locale approuve le budget provisoire proposé par les communes.

FIGURE 8 - LE MODE DE FONCTIONNEMENT DU FADeC



(MDGLAAT 2008)

B.3 Responsabilités des communes en matière de passation de marchés

Les communes ont la responsabilité d’identifier et de passer les marchés relatifs aux travaux d’infrastructures, mais aussi de s’assurer que ces services sont gérés de manière adéquate. Plus précisément, les communes ont la responsabilité d’assurer la faisabilité des travaux (et services), de proposer un budget prévisionnel pour ces travaux, de fournir des financements et de veiller au respect des procédures nationales de passation des marchés énoncées dans le « Code national des marchés publics » élaboré par la Direction nationale de contrôle des marchés publics. Dans l’accomplissement de cette tâche, les communes peuvent solliciter l’aide des bureaux régionaux de l’administration centrale (services déconcentrés).

Les communes doivent respecter le Code national de passation des marchés publics. Selon le Code, la procédure de passation des marchés publics fait intervenir trois entités distinctes : une personne chargée de la passation des marchés publics, une commission des marchés publics et une cellule de contrôle des marchés publics. Les fonctions de ces organes sont décrites dans l’encadré suivant.

La personne responsable des marchés publics (PRPP) est la personne chargée de la mise en œuvre et de la supervision des procédures de passation des marchés publics (de la préparation des dossiers d'appel d'offres au suivi des contrats). Dans les communes, les maires sont chargés d'assurer cette fonction.

La Commission de passation des marchés publics est placée sous l'autorité du PRPP. Ses responsabilités sont, entre autres :

- examen des dossiers d'appel d'offres avant leur transmission à la Cellule de contrôle des marchés publics (voir ci-dessous) ;
- dépouillement des offres. C'est une procédure publique qui peut être effectuée en présence des soumissionnaires ;
- mise sur pied d'une sous-commission (« *sous-commission d'analyse* ») pour évaluer les offres et proposer une adjudication provisoire. Les membres de la sous-commission doivent posséder les compétences techniques nécessaires pour évaluer les offres ;
- transmission du rapport de dépouillement à la Direction nationale de contrôle des marchés publics.

Dans les communes, la Commission devrait être composée comme suit : le PRPP (ou un représentant), deux conseillers communaux, le receveur-percepteur et un spécialiste en passation de marchés publics. Le PRPP peut décider d'ajouter aux membres de la Commission des personnes dont les compétences sont jugées nécessaires.

La Cellule de contrôle des marchés publics est chargée de la validation du processus de passation des marchés, notamment de :

- la validation des plans et des dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à propositions ; et
- l'évaluation juridique et technique des dossiers d'appel d'offres qui ont été approuvés par la Commission.

La Cellule de contrôle devrait être composée comme suit : un chef de cellule, un spécialiste en passation des marchés publics, un ingénieur des travaux publics, deux agents administratifs de haut niveau et toute autre personne possédant les compétences nécessaires.

Source : Loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant sur le Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Publics en République du Bénin

Au cours des dernières années, d'importants efforts ont été déployés pour renforcer les capacités des communes dans leurs nouvelles fonctions de propriétaires des actifs, en particulier dans le domaine de la passation des marchés. On estime que toutes les communes au Bénin ont mis en place ces trois organes chargés de la passation des

marchés, dans la mesure où ce dispositif est désormais une condition pour bénéficier de financements par le biais du FADeC. Toutefois, la transparence et le respect du Code national des marchés publics continuent de poser problème dans nombre des communes, y compris pour les marchés liés aux services d'eau.

Annexe C – Dates importantes

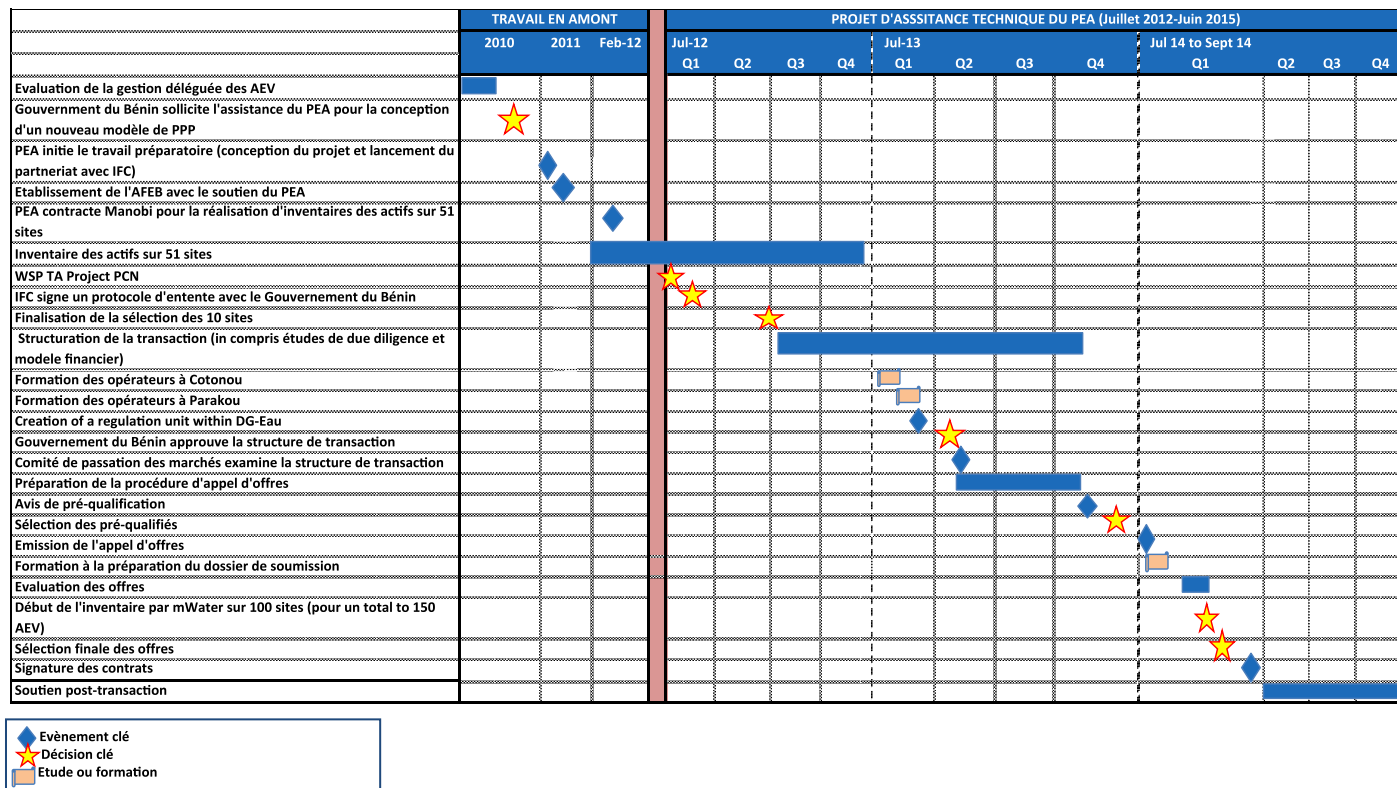
TABLEAU C. 1 - DATES DES RÉFORMES IMPORTANTES POUR LE SECTEUR

Date	Événement
1989	Création du CePEPE
1990's	Mise en place de S-Eau
1992	Élaboration de la Stratégie nationale de mise en œuvre du Projet d’assistance pour le développement du secteur de l’approvisionnement en eau et l’assainissement (PADEAR)
1994-2004	Programme PADEAR
1999	Lancement par la Bénin du processus de décentralisation et de déconcentration
2001	Adoption de la Loi sur la qualité de l’eau potable
2002	Premières élections municipales démocratiques et installation des premiers maires élus
2004	Mise en place de l’Initiative Eau
2005	Une nouvelle Stratégie précisant les responsabilités institutionnelles relatives aux services d’approvisionnement en eau et aux sources de financement pour la construction des systèmes d’adduction d’eau potable
2007	Début des réformes visant à professionnaliser les services d’approvisionnement en eau en milieu rural
2007	Ikpilè est le premier ensemble de systèmes d’adduction d’eau potable régi par un dispositif de gestion déléguée en vertu d’un contrat d’affermage
2007	Mise en œuvre de la première phase du PPEA
2009	Adoption de la Politique nationale de l’eau
2010	Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) commence à appuyer le gouvernement béninois dans la mise en œuvre des réformes en vue d’améliorer la gestion des systèmes d’adduction d’eau potable dans les zones rurales et les villes de petite taille
2010	Adoption de la Loi sur la gestion des ressources en eau (Loi n° 2010-44)
2010	Le WSP a proposé au gouvernement béninois de procéder à un examen visant à évaluer les modèles de gestion déléguée mis en place
2011	Adoption de la Loi sur les commissions de bassin
2011	Création de l’AFEB
2012	Le Programme Eau et Assainissement (WSP) a lancé un programme triennal
2013	Mise en œuvre de la deuxième phase du PPEA (PPEA II)
2013	Réalisation d’un deuxième examen du secteur
2014	Le Bénin réalise l’objectif des ODM relative à l’approvisionnement en eau dans les zones rurales et urbaines
Juin 2015	Fin du programme d’appui au gouvernement béninois du WSP–discussions en cours concernant la possibilité d’un passage à grande échelle

TABLEAU C. 2 - DATES IMPORTANTES DANS LE DÉROULEMENT DE LA TRANSACTION

Activités principales	Dates
Discussion du dossier de pré-qualification avec les communes	6 février 2014 - Zogbodomey
	7 février 2014 - Sakété
	10 février 2014 - Gogounou
Avis de pré-qualification	6 mars 2014 - Sakété et Zogbodomey
	14 mars 2014 - Gogounou
Séminaire d'explication du dossier de pré-qualification	9-10 -11 avril 2014
Nouveau délai de présentation des dossiers de pré-qualification	21 mai 2014
Évaluation des dossiers de pré-qualification	21 mai 2014 - Sakété
	22 mai 2014 - Zogbodomey
	30 mai 2014 - Gogounou
Discussion sur le projet de DP avec les communes	23 avril 2014 - Sakété
	24 avril 2014 - Gogounou
Réunion de validation de la DP avec les communes - Cotonou	4 juin 2014
Remise de la DP aux soumissionnaires	6 juin 2014
Visite des soumissionnaires présélectionnés sur les sites	16 juin 2014 - Gogounou
	18 juin 2014 - Zogbodomey
	19 juin 2014 - Sakété
Conférences des soumissionnaires à Cotonou	20 juin 2014
Transmission du dossier d'appel d'offre révisé et du tableau final des questions-réponses aux soumissionnaires présélectionnés	6 juillet 2014
Formation sur l'élaboration des offres	10 et 11 juillet 2014
Transmission des offres finales	15 juillet 2014
Soumission et évaluation des offres	4 – 5 - 6 et 8 août 2014
Validation des résultats par le comité de contrôle des communes	6 – 13 août 2014
Réunion de synthèse	14 août 2014
Signature des accords de concession	30 août 2014 – Gogounou
	28 août 2014 - Zogbodomey
	23 septembre 2014 - Sakété-1
	23 septembre 2014 - Sakété-2

FIGURE C 1 – APERÇU GÉNÉRAL DES ACTIVITÉS AYANT CONDUIT À LA MISE EN PLACE DES CONCESSIONS SUBVENTIONNÉES DE 2010 À 2014



Annexe D – Principaux documents et outils élaborés par le projet

La liste ci-dessous comprend les principaux documents et outils qui ont été élaborés par le projet et qui pourraient servir de base dans le cadre d'autres projets similaires.

- 1 Modèles de rapports de due diligence (technique, juridique, financier) ;
- 2 Outils de pré-qualification des candidats pour la mise en concession des AEV
 - a. Dossier de pré-qualification pour la mise en concession des AEV ;
 - b. Procédure d'évaluation des offres de pré-qualification ;
 - c. Fiche de dépôt des dossiers de pré-qualification dans le cadre de la mise en concession ;
 - d. Fiche de présence à l'évaluation des dossiers de pré-qualification dans le cadre de la mise en concession ;
- 3 Outils de qualification des candidats pour la mise en concession
 - a. Modèle de lettre de notification de pré-qualification et d'invitation à la participation à l'appel d'offres ;
 - b. Dossier d'appel d'offres pour la mise en concession des AEV ;
 - c. Fiche d'engagement de confidentialité par rapport au dossier d'appel d'offres ;
 - d. Tableau de conformité des offres ;
 - e. Tableau d'évaluation des offres ;
- 4 Modèle de convention de concession d'exploitation des AEV ;
- 5 Outils mWater (plan de recollement de certaines AEV) ;
- 6 Liste indicative des prix unitaires des pièces relatives à la réalisation de l'AEV ;
- 7 Tableau de durée de vie des pièces, fréquence d'entretien courant et lourd des équipements et prix des consommables d'entretien et de fonctionnement des équipements d'AEV ;
- 8 Mémoire d'information sur la mise en concession des 10 sites d'AEV pilotes ;
- 9 Matériels de formation des opérateurs privés (processus d'appel d'offres, « Business Edge »).

Mars 2016

Programme Eau et Assainissement

Banque Mondiale
Avenue Jean-Paul II, Cotonou, Benin.

Phone: +229 2136 3949
E-mail: wspaf@worldbank.org
Web sites: www.worldbank.org/water
www.wsp.org

Conception et mise en page par Eric Lugaka