

DÉCENTRALISATION ET RECENTRALISATION DU POUVOIR DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES INFRASTRUCTURES HYDRAULIQUES AU BÉNIN

Pierre TOSSA D., Roch L. MONGBO et Abou Bakari IMOROU
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
E-mail auteur correspondant : tospidansou@yahoo.fr

Résumé

L'ère du renouveau démocratique a commencé au Bénin à l'issue de la conférence des forces vives de la nation de février 1990. Ce choix d'ordre politique amène le pays à opérer des réformes institutionnelles et structurelles dans divers domaines dont l'Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement (AEPHA). Ce processus de démocratisation est renforcé à la base par la décentralisation qui se traduit par la participation des citoyens au choix de leurs dirigeants et à la gestion des biens d'utilité publique tels que les ouvrages hydrauliques. De 1992 au début de 2007, les acteurs à la base ont été impliqués à toutes les étapes du processus d'approvisionnement en eau potable et en sont par conséquent, les maîtres d'ouvrage. C'est la période de l'approche par la demande. Mais à partir de mars 2007, de nouvelles réformes sont intervenues dans la politique nationale de l'AEPHA pour replacer le pouvoir à un niveau méso; d'où le titre de cet article « Décentralisation et recentralisation du pouvoir dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques au Bénin » afin d'étudier les effets de cette recentralisation du pouvoir sur le comportement des acteurs à la base. Pour ce faire, une méthodologie de recherche basée sur l'écoute du terrain et déclinée en trois phases, a permis de conduire les travaux de recherche. Contrairement aux principes de la décentralisation qui encouragent une large participation des acteurs à la base, l'approche par la programmation communale la réduit. Toutefois, il faut noter que cette recentralisation n'a pas dépossédé les acteurs à la base de tous les pouvoirs. Ils détiennent encore le pouvoir de : choix et cession des sites, proposition des délégués communautaires, gestion déléguée par le repositionnement

et enfin le choix des localités qu'ils influencent par leur poids démographique et électoral.

Mots clés : Décentralisation, recentralisation, pouvoir, acteurs à la base, ouvrage hydraulique, maîtrise d'ouvrage, délégation, participation, Bénin.

Abstract

The area of democratic renewal began in Benin at the end of the conference of the forces of the nation on February 1990. This choice of the political order led the country to carry out institutional and structural reforms in various areas, such as the supply of drinking water, hygiene and sanitation (WASH). This process of democratization is reinforced at the grass-roots level by decentralization, which is reflected in the participation of citizens in the choice of their leaders and in the management of the public goods such as hydraulic works.

From 1992 to the beginning of 2007, the actors at the grass-roots level have been involved in all stages of the drinking water supply process and are therefore the contracting authorities. This is a period of the demand approach. But as of March 2007, further reforms have taken place in the national wash policy to restore power to a local level; hence the title of the article "Decentralization and re-centralization of power in the ownership of hydraulic infrastructures in Benin" to study the effects of the actors at the base. To do this, a research methodology based on listening to the field and declined in three phases, allowed to conduct the research. Contrary to the principles of decentralization, which encourage broad participation by the actors at the grass-roots level, the approach through community programming reduces it. However, it should be noted that this re-centralization has not dispossessed the actors on the basis of all powers. They still have the power to choose and dispose of sites, the proposal of community delegates, management delegated by the repositioning and finally the choice of the localities they influence by their demographic and electoral weight.

Keywords: Decentralization, re-centralization, power, grass-roots, actors, hydraulic works, project management, delegation, participation, Benin.

Introduction

Suite à l'échec des systèmes politiques adoptés (la révolution) par la plupart des pays africains, une révolution mentale des dirigeants et leaders politiques de ces pays, a poussé depuis plus de deux décennies au changement des systèmes politico-administratifs. En effet, les politiques de gestion adoptées dans les pays au sud du Sahara, ont fini par montrer leurs limites et ne répondent plus aux aspirations des peuples. C'est ainsi qu'a commencé l'ère du renouveau démocratique dans la sous région. Au Bénin, le renouveau démocratique a commencé à l'issue de la conférence des forces vives de la nation de février 1990. Ce choix politique amène le pays à s'engager dans un processus de réformes institutionnelles en profondeur pour replacer le citoyen au cœur des politiques publiques à travers la libéralisation du jeu politique, de l'économie et des espaces d'expression. Alors, le renouveau démocratique se traduit par le pouvoir du peuple, par le peuple, et pour le peuple. Ainsi adoptée, la démocratie a conduit à des réformes structurelles et politiques avec son corollaire la décentralisation prévue par la constitution du 11 Décembre 1990. C'est la décentralisation est la démocratie à la base. Elle vise le rapprochement du pouvoir aux citoyens, de leur permettre de participer au choix de leurs dirigeants et de participer à la gestion des biens d'utilité publique tels que les ouvrages hydrauliques. De 1992 jusqu'au début de l'année 2007, les acteurs à la base (les communautés bénéficiaires) ont été impliqués dans le processus de mise en place de ces ouvrages, payent leur contre partie financière en tant que maîtres d'ouvrage délégués des infrastructures hydrauliques. C'est la période de l'approche par la demande, une approche qui a priorisé une large participation des acteurs à la base. Mais à partir de mars 2007, les réformes introduites dans la politique nationale d'Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement (AEPHA) ont conduit à la recentralisation du pouvoir de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques à un niveau méso en déposant ainsi les structures à la base de leur pouvoir de

maîtrise d'ouvrage : la maîtrise d'ouvrage incombe désormais aux autorités communales (les Maires). Le présent travail intitulé « Décentralisation et recentralisation du pouvoir de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques au Bénin » vise comme objectif d'étudier les effets de cette recentralisation du pouvoir sur le comportement des acteurs à la base. Ce travail s'articule autour de trois axes notamment :

Axe 1 - le cadre théorique de la recherche ;

Axe 2 - la décentralisation du pouvoir de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques à la base ;

Axe 3 - la recentralisation du pouvoir à un niveau méso dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques.

1. Cadre théorique

La recherche s'inscrit dans le courant des réflexions sur les jeux des acteurs autour de la gestion des biens/services collectifs ou publics dans un système socio-administratif structuré par les textes de la décentralisation, Acteur et le système de MEAD, (1973). Selon l'analyse stratégique de cet auteur, trois principes se distinguent :

- toute action menée par un acteur social, quelle que soit sa rationalité, est sujette aux intensions et motivations propres de cet acteur ;
- dans les interdépendances qu'il noue avec les autres acteurs, l'individu a toujours une marge de manœuvre même si celle-ci est limitée ;
- la rationalité de l'acteur est toujours limitée par l'environnement dans lequel il se trouve.

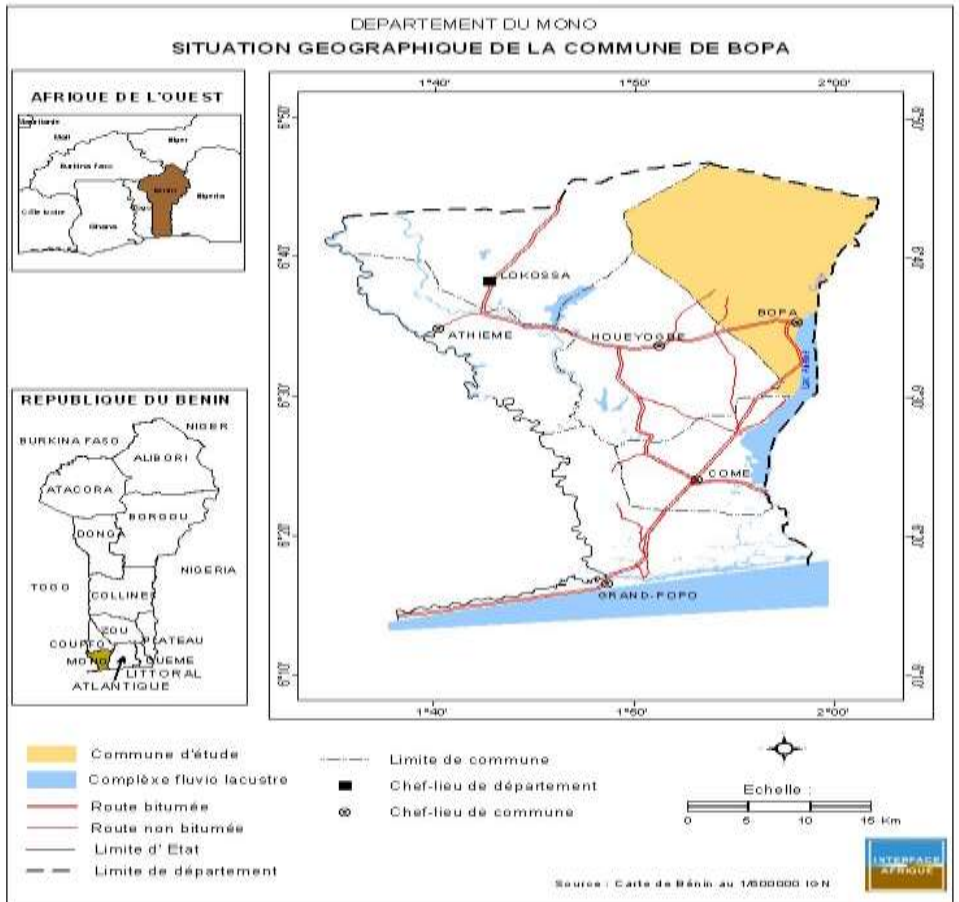
En abordant la théorie du pouvoir selon MARX, (1978), d'un point de vue analytique, on distingue deux grands pôles : l'infrastructure qui renvoie aux forces productrices et aux bases économiques de la société et la superstructure qui représente l'appareil idéologique, institutionnel et du corps sociopolitique. Le postulat de base selon cette théorie est que l'infrastructure détermine la superstructure. C'est pourquoi elle est

qualifiée de théorie du déterminisme du pouvoir. En considérant ces deux théories, on se rend compte qu'elles se complètent mais avec une légère différence : la première met en exergue l'influence réciproque entre l'acteur et le système auquel il appartient alors que la deuxième aborde la lutte entre deux classes sociales. La classe dominante (bourgeoise) et la classe dominée (ouvrière). Dans le cas d'espèce, les deux théories riment bien avec le sujet. S'agissant de la première théorie, l'organisation politique mise en place par la décentralisation est un système qui influence les acteurs à la base (communautés bénéficiaires) et dans le cas de la théorie du pouvoir de MARX, (1978), la classe bourgeoise peut être assimilée aux autorités communales qui disposent les moyens de réalisation des ouvrages hydrauliques et influencent par conséquent les acteurs à la base qui essaient de développer des stratégies de récupération ou du contournement des nouvelles réformes. Dans ce cas, les acteurs en position de faiblesse cherchent à se défendre ou à se protéger contre le mécanisme mis en place et qui dérange leurs intérêts. La sauvegarde des intérêts est un déterminant des stratégies que développent les acteurs à la base.

2. Situation géographique de la commune de Bopa

La Commune de Bopaest située au sud-est du Département du Mono. Elle est limitée au Nord par les Communes de Dogbo et de Lalo, au Sud par les Communes de Comé et de Houéyogbe, à l'Est par le fleuve Couffo et le lac Ahémé qu'elle partage avec les Communes d'Allada et de Kpomassè et à l'Ouest par les Communes de Lokossa et de Houéyogbé. Elle se présente sous une forme allongée et couvre une superficie de 365 Km² soit 22,74% de la superficie du Mono et environ 0,32% de la superficie totale du pays.

Carte n° 1 : Localisation de la commune de Bopa



Source : PDC2 de Bopa

4. Démarche méthodologique

La présente recherche, rentre dans le cadre de notre thèse de doctorat et est menée dans le département du Mono et plus précisément dans la Commune de Bopa. Elle est de nature qualitative En effet, les méthodes et outils utilisés ont permis de collecter quelques données dont une partie est présentée dans cet article. La technique d'échantillonnage utilisée est une combinaison de techniques par choix raisonné et boule

de neige. L'entretien et l'observation sont les techniques utilisées pour collecter les données avec comme outils, le guide d'entretien et la grille d'observation. Ces techniques ont été complétées par la recherche documentaire qui a consisté à consulter les documents qui traitent des forages artésiens et les aménagements hydroagricoles. Ces techniques et outils ont permis de collecter les données et de toucher 65 acteurs lors de l'enquête.

3. Décentralisation du pouvoir de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques à la base

Le processus de démocratisation enclenché à l'issue de la conférence des forces vives de la nation de février 1990, a touché les différents secteurs dont l'hydraulique villageoise. Ainsi la maîtrise d'ouvrage est déléguée aux acteurs à la base (acteurs fonctionnels ou bénéficiaires). La période correspondante est celle allant de 1992 début 2007. Cette période ne peut pas être présentée sans faire un clin d'œil à la précédente. C'est la période d'avant 1992, caractérisée par l'approche directive de « *faire pour* » sans impliquer les bénéficiaires directs de l'action : l'état central était le seul dans la prise des décisions sans associer les bénéficiaires directs dans la réalisation des forages. Les acteurs à la base n'étant pas impliqués dans le processus, le problème d'appropriation pour garantir la durabilité des forages s'est posé, d'où la période de l'approche par la demande (1992 à 2007). C'est l'étape de « *faire avec* » qui se traduit par une implication effective des bénéficiaires à toutes les étapes du projet.

Pendant cette période, ce sont les bénéficiaires qui formulent leur demande avec l'appui des structures d'intermédiation sociale (SIS) en précisant dans la demande le type d'ouvrage souhaité, le nombre d'habitants, le numéro et le montant du compte « Eau et Assainissement » s'il est déjà ouvert avant la formulation de ladite demande, la commune, l'arrondissement, le village et le hameau. La demande est composée d'un formulaire dûment rempli, d'une demande manuscrite et la photocopie du livret du compte. Les demandes sont collectées par les ONG d'intermédiation sociale sélectionnées et déposées au service départemental de l'eau qui est un service

déconcentré de l'Etat chargé d'étudier les demandes dans leur faisabilité technique et financière. Au cas où la faisabilité technique d'une demande pose problème, une descente sur le terrain est conjointement organisée entre le Service eau et l'ONG pour aller rencontrer les bénéficiaires concernés afin de leur expliquer la situation et analyser avec eux la possibilité de changer la demande au profit d'un autre type d'ouvrage dont la réalisation ne poserait pas de problème. La méthodologie de mise en œuvre est basée sur une approche participative et met ainsi les bénéficiaires au centre de toutes les actions. Ils sont en même temps décideurs et acteurs. Après cette étape, les demandes sont affectées aux ONG d'intermédiation pour l'étude socio-économique du milieu et collecter les autres pièces du dossier communautaire composé essentiellement du rapport de l'étude du milieu, demande, acte de cession du site, photocopie du livret de compte, procès-verbaux d'élection du comité de gestion et du choix des relais communautaires (RC), règlement intérieur et règles d'usage.

Les structures d'intermédiation sont recrutées, suivies et évaluées par le Servi Départemental de l'eau avec l'appui financier des PTF (GIZ/KfW, BID, UEMOA, Banque Mondiale...). Les entreprises interviennent pour la réalisation des forages, la fourniture et la pose des pompes suite à des appels à candidature.

4. Recentralisation du pouvoir à un niveau méso dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques au Bénin

La recentralisation du pouvoir à un niveau méso dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement, dépossède les acteurs à la base de la gestion, du contrôle et de tout pouvoir de décision. Ces pouvoirs sont désormais conférés aux autorités communales en tant que maître d'ouvrage. En effet, la programmation communale est une réforme qui ne reconnaît plus les structures de gestion élues par les bénéficiaires et met en place d'autres systèmes de gestion (affermage et délégation).

Or selon de GREFFE (1992), quatre raisons soutiennent la décentralisation notamment :

- la décentralisation est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social, cela plaide, dit-il, au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité ;
- la décentralisation permet de mieux gérer les services publics en adaptant les réponses aux besoins ressentis et en rendant leur fonctionnement plus transparent. A condition, bien entendu, que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme, voire la corruption ;
- la décentralisation rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décisions comme à la gestion des services. D'où le plaidoyer que l'on retrouve dans bien des pays pour que les services publics qui relèvent au sens large de la culture et de la formation bénéficient de la décentralisation ;
- la décentralisation permet en fin, un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre un levier de la démocratie. A condition, bien entendu, que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et des principes de service public qui servent à la forger. En considérant ces quatre raisons de décentralisation énumérées par de GREFFE, on se rend compte que l'approche par la programmation communale ne rime pas avec les principes et les raisons de la décentralisation d'où le titre de recentralisation du pouvoir dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques. La recentralisation du pouvoir de maîtrise d'ouvrage hydraulique crée des changements dans les rôles des acteurs. Cet inversement de rôle dans la gestion des ouvrages hydrauliques, entraîne des situations conflictuelles dues à une **crise de droit de propriété** des ouvrages hydrauliques : selon l'approche par la demande, les acteurs à la base sont les propriétaires de ces ouvrages alors que la programmation communale confère cette propriété aux autorités communales.

Au regard de ce qui précède, il est question de savoir quels sont les effets de la recentralisation du pouvoir dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques sur le comportement des acteurs à la base?

La recentralisation du pouvoir à un niveau méso dans la maîtrise d'ouvrage selon l'approche par la programmation communale, est une source de dépression des parcelles de pouvoir des acteurs à la base. Le jeu des acteurs pour le contrôle et la gestion des ouvrages hydrauliques est devenu une source de conflits potentiels. Or le service public est un droit pour tous comme l'a signifié FIALAIRE, (1998) dans son article intitulé : « Le droit des services publics locaux : Politiques et management public ». L'offre du service public local doit répondre aux aspirations des acteurs à la base afin de réduire les contestations et les frustrations qui compromettent le succès des actions de développement. Cette crise de droit de propriété est un facteur déterminant de la démotivation des acteurs à la base dans la gestion communale des ouvrages hydrauliques.

En recentralisant le pouvoir de propriété des ouvrages hydrauliques, les acteurs à la base qui sont les bénéficiaires directs, se voient déposséder de leurs parcelles de pouvoir et ainsi exclus du système du contrôle et de gestion des ouvrages hydrauliques, d'où les conflits au début des réformes pour contester la communalisation des ouvrages hydrauliques dans certains villages de la Commune de Bopa, dans le département du Mono.

Analyse des résultats

Dans l'approche par la programmation communale, les acteurs à la base ou les bénéficiaires du projet ne sont plus les maîtres d'ouvrage délégués. Ce pouvoir est désormais conféré aux autorités communales, ce recentralisation du pouvoir crée au niveau des acteur à la base des sentiment de désenchantement de l'approche par la programmation communale. Des enquêtés approchés ont essayé de l'extérioriser. Toutefois, il est nécessaire de prendre en compte quelques nuances. En effet, dans le système actuel de gestion des ouvrages hydrauliques, on se rend compte que la dépossession des parcelles de pouvoir des structures de gestion mises en place au sein des acteurs à la base n'exclut pas totalement ces derniers du système. Autrement dit, la

recentralisation du pouvoir n'exclut pas ces acteurs du choix et cession des sites pour abriter les ouvrages, de la gestion déléguée des ouvrages, de la proposition des délégataires et parfois du choix des localités à travers leur poids démographique électoral qui oriente le choix des élus communaux à la programmation communale. Cette assertion a été confirmée par le Maire de la commune de Bopa qui dit ceci : Ici, le clientélisme politique rentre en jeu. En réalité, la recentralisation du pouvoir a fait disparaître les anciennes structures de gestion des ouvrages d'eau (comités de gestion pour les ouvrages simples et comités directeurs et AUE pour les ouvrages complexes) au profit de nouvelles structures mais au niveau des acteurs elle a créé une dynamique sociale qui se traduit par :

- le développement des stratégies de récupération des réformes en cherchant à s'y conformer ; certains acteurs acceptent rentrer dans les nouvelles structures de gestion sur mérite ou par les relations politiques, amicales, fraternelles...selon les déclarations des enquêtés.
- le contournement des réformes à travers le refus d'acheter l'eau sous prétexte que les recettes de la vente de l'eau sont détournées par les délégataires ou les fontainiers ;
- le désenchantement de la communalisation des ouvrages hydrauliques par certains acteurs à la base ;
- le repositionnement des acteurs dans les nouvelles structures de gestion (délégation, affermage) formalisées par des contrats que les délégataires/fermiers signent avec la mairie ou dans les élus. Cefaisant, on constate en effet que c'est seulement les anciennes structures (comités de gestion des points d'eau et comités directeurs/association des usagers d'eau) qui ont disparu mais les mêmes acteurs se retrouvent dans les nouvelles structures de gestion des ouvrages hydrauliques.

Conclusion

Si les anciennes structures ont disparu et que les membres de ces structures se repositionnent, alors il est donc nécessaire de savoir

comment concilier les deux logiques afin de régler les conflits et assurer la pérennisation des ouvrages dans une approche de gestion intégrée des ressources en eau. Pour le réussir, il va falloir étudier les deux approches pour aboutir à une synthèse qui concilie la position des deux acteurs en présence (acteurs à la base et autorités communales) en définissant une approche intermédiaire qui prend en compte les exigences de la réglementation en vigueur et aussi tenir compte des desideratas des bénéficiaires. En d'autres termes, cette approche va tenir compte des réalités significatives de l'eau dans certains milieux et aller aux compromis pour satisfaire les autorités communales et les acteurs à la base. Une telle démarche implique une large participation des acteurs à la base. En termes clairs, l'approche participative favorise la promotion de l'auto développement des communautés locales et une prise en charge active de leur propre avenir. Elle assure également l'appropriation des acquis qui constitue le sous bassement de la pérennisation des actions.

Le choix de la démocratie par le peuple béninois à l'issue de la conférence des forces vives de la nation de Février 1990, a conduit à des réformes institutionnelles et structurelles avec son corollaire la décentralisation. Elle vient ainsi renforcer la démocratie à la base. Dans ces réformes, le secteur eau a été touché : des réformes sont intervenues suivant les grandes périodes de l'évolution de la politique nationale de l'eau au Bénin à savoir la période d'avant 1992, de 1992 au début de 2007 et de mars 2007 à ce jour. Ainsi donc, ces réformes ont inversé le rôle des acteurs. Les communautés bénéficiaires sont désormais dépossédées du pouvoir de maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques au profit des autorités communales. Ces réformes ont conduit à une recentralisation du pouvoir à un niveau méso dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures hydrauliques. Cette recentralisation du pouvoir a des implications sur le comportement des acteurs locaux dans la gestion des ouvrages hydrauliques. En effet, la recentralisation du pouvoir crée une dynamique au niveau de certains acteurs qui se repositionnent dans les nouvelles structures de gestion ou bien crée des frustrations chez d'autres qui se traduisent par le développement des stratégies de récupération ou de contournement des nouvelles réformes.

Toutefois, des parcelles de pouvoir sont toujours gardées par les acteurs à la base. Il s'agit de : choix et cession des sites, proposition des délégataires communautaires, influence d'orientation du choix des localités par le poids démographique des électeurs ... qui constituent des forces encore détenues par les acteurs à la base. La mobilisation de la contrepartie financière n'incombe plus aux bénéficiaires mais plutôt à la mairie en tant que maître d'ouvrage délégué.

Références bibliographiques

BAKO-ARIFARI, N. & KPATCHAVI, C. A., 2009 : Décentralisation et fourniture de services publics dans la commune lacustre des Aguégus (Sud-Bénin), Cotonou : Flamboyant et Emeraude, 135p.

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., 1993: L'acteur et le Système : influence de l'organisation sur le comportement de l'acteur, Paris : Seuil, 500p.

FIALAIRE J., 1998 : Le droit des services publics locaux : Politiques et management public, Paris, LDGDJ, E.J.A., 190 p.

GREFFE, X., 1992 : La décentralisation, Coll. repères, Ed. La Découverte, Paris, 23p.

GENTIL D. & HUSSON B., 1995 : *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'étude "Le développement local". Paris : IRAM, 217p.

JACOB, J.P., 1998 : "L'enlisement des réformes de l'administration en milieu rural ouest-africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes". *Bulletin de l'APAD* 15 : 119-137p.

LE MEUR, P.-Y., BIERSCHENK, T. & A. FLOQUET 1999 : "L'État est-il soluble dans la société civile ? Le Bénin rural avant la décentralisation". *Bulletin de l'APAD* 16: 19-40p.

MONTEIRO, C., 1992 : "Les réformes administratives au Bénin et la problématique de la décentralisation : quels pouvoirs pour les

localités ?". In : *Décentralisation et démocratisation* (doc. 2), Cotonou, Fondation Konrad Adenauer : 20-31p.

Références électroniques

Pierre-Yves Le Meur, 1996 : « Décentralisation par le Bas et Participation Clientéliste au Bénin », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 30 novembre 2006, Consulté le 10 juin 2015.
URL : <http://apad.revues.org/562>.