



**REPUBLIQUE DU BENIN**  
Fraternité – Justice - Travail



# **DOCUMENT DE POLITIQUE NATIONALE DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT DU BÉNIN (PNHA)**

**Texte approuvé en Conseil des Ministres en Décembre 2013**

**Octobre 2012**

# **Table des matières**

<b>ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES</b> .....	<b>iii</b>
<b>PREFACE</b> .....	<b>v</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNA DE 1995</b> .....	<b>2</b>
1.1 Rappel du contexte et du contenu de la PNA de 1995. ....	2
1.2 Bilan de la mise en œuvre de la PNA.....	3
<b>CHAPITRE 2 : CONTEXTE ACTUEL DU SECTEUR DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT</b> .....	<b>6</b>
2.1 Gestion des déchets solides ménagers et des sachets plastiques .....	6
2.1.1 Déchets solides ménagers .....	6
2.1.2 Déchets plastiques .....	7
2.2 Gestion des déchets biomédicaux .....	7
2.3 Gestion des eaux usées domestiques, excréta et boues de vidange .....	8
2.4 Gestion des déchets industriels .....	9
2.5 Gestion des eaux pluviales .....	10
2.6 Promotion de l'hygiène.....	10
2.7 Cadre juridique et institutionnel .....	11
2.7.1 Cadre juridique .....	11
2.7.2 Cadre institutionnel.....	11
2.7.3 Rôle et responsabilité des acteurs.....	12
2.8 Forces et opportunités /Faiblesses et contraintes .....	13
2.8.1 Forces .....	13
2.8.2 Faiblesses .....	14
<b>CHAPITRE 3 : PROBLEMATIQUE DU SECTEUR DE L'HYGIENE ET DE L'ASSAINISSEMENT</b> .....	<b>16</b>
3.1 Problématique.....	16
3.1.1 Une insuffisance de moyens humains, matériels, financiers et d'appui- conseils pour l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communale.....	16
3.1.2 Une faible volonté politique.....	16
3.1.3 Des dysfonctionnements dans le cadre juridique et institutionnel .....	17
3.1.4 Une faible utilisation des mécanismes de financement durable du secteur.....	17
3.2 Principaux défis à relever.....	17
<b>CHAPITRE 4 : POLITIQUE NATIONALE DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT....</b>	<b>19</b>
4.1. Champs d'application.....	19
4.2. Vision, objectifs et principes .....	19

4.2.1. Vision .....	19
4.2.2. Objectifs de la politique nationale de l'assainissement .....	20
4.2.3. Principes de base de la politique .....	21
4.3 Orientations et axes stratégiques .....	22
4.3.1 Orientations de l'objectif spécifique n°1 : « Améliorer l'accès aux infrastructures et équipements d'assainissement » .....	22
4.3.2 Orientations de l'objectif spécifique n°2: Améliorer les pratiques d'hygiène et d'assainissement des populations .....	26
4.3.3 Orientations de l'objectif spécifique n°3 : Améliorer le cadre institutionnel et organisationnel de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin .....	30
4.4. Rôle et responsabilité des acteurs .....	36
4.4.1. Etat central .....	36
4.4.2. Services déconcentrés de l'Etat.....	36
4.4.3. Collectivités territoriales décentralisées .....	36
4.4.4. Secteur privé et ONG .....	37
4.4.5. Bénéficiaires.....	37
4.4.6. Institutions de recherche et de formation .....	37
4.4.7. Coopération internationale et Partenaires Techniques et Financiers .....	38
<b>CHAPITRE 5 : ORIENTATIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE .....</b>	<b>39</b>
5.1. Dispositif de pilotage .....	39
5.2. Vulgarisation de la PNHA.....	39
5.3. Plan d'actions par domaine .....	40
5.4. Mécanismes de suivi-évaluation .....	40
5.5. Renforcement des capacités des acteurs.....	40
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE : Proposition de Plan d'actions de mise en œuvre de la PNHA.....</b>	<b>42</b>

## ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

---

<b>ABE</b>	: Agence <b>B</b> éninoise pour l' <b>E</b> nvironnement
<b>AEPA</b>	: <b>A</b> pprovisionnement en <b>E</b> au <b>P</b> otable et <b>A</b> ssainissement
<b>APD</b>	: <b>A</b> ide <b>P</b> ublique au <b>D</b> éveloppement
<b>ATPC</b>	: <b>A</b> ssainissement <b>T</b> otal <b>P</b> iloté par les <b>C</b> ommunautés
<b>CCA</b>	: <b>C</b> omités <b>C</b> ommunaux d' <b>A</b> ssainissement
<b>CCC</b>	: <b>C</b> ommunication pour un <b>C</b> hangement de <b>C</b> omportement
<b>CET</b>	: <b>C</b> entre d' <b>E</b> nfouissement <b>T</b> echnique
<b>CHD</b>	: <b>C</b> entre <b>H</b> ospitalier <b>D</b> épartemental
<b>CIPCRE</b>	: <b>C</b> ercle <b>I</b> nternational pour le <b>P</b> romotion de la <b>C</b> réation (ONG)
<b>CPU</b>	: <b>C</b> ollège <b>P</b> olytechnique <b>U</b> niversitaire
<b>CNA</b>	: <b>C</b> omité <b>N</b> ational de l' <b>A</b> ssainissement
<b>CNHU-HKM</b>	: <b>C</b> entre <b>N</b> ational <b>H</b> ospitalier <b>U</b> niversitaire – <b>H</b> ubert <b>K</b> outoukou <b>M</b> AGA
<b>CREPA</b>	: <b>C</b> entre <b>R</b> égional pour l' <b>E</b> au <b>P</b> otable et l' <b>A</b> ssainissement à faible coût
<b>DBM</b>	: <b>D</b> échets <b>B</b> iomédicaux
<b>DCAM – BETHESDA</b>	: <b>D</b> éveloppement <b>C</b> ommunautaire et <b>A</b> ssainissement du <b>M</b> ilieu
<b>DHAB</b>	: <b>D</b> irection de l' <b>H</b> ygiène et de l' <b>A</b> ssainissement de <b>B</b> ase
<b>DIEPA</b>	: <b>D</b> écennie <b>I</b> nternationale de l' <b>E</b> au <b>P</b> otable et de l' <b>A</b> ssainissement
<b>DSM</b>	: <b>D</b> échets <b>S</b> olides <b>M</b> énagers
<b>EAA</b>	: <b>E</b> au et <b>A</b> ssainissement pour l' <b>A</b> frique
<b>ECOSAN</b>	: <b>E</b> colologic <b>S</b> anitation
<b>EPAC</b>	: <b>E</b> cole <b>P</b> olytechnique d' <b>A</b> bomey- <b>C</b> alivi
<b>FNE</b>	: <b>F</b> onds <b>N</b> ational pour l' <b>E</b> nvironnement
<b>GSM</b>	: <b>G</b> lobal <b>S</b> ystem <b>M</b> essenger
<b>HAB</b>	: <b>H</b> ygiène et <b>A</b> ssainissement de <b>B</b> ase
<b>HOMEL</b>	: <b>H</b> ôpital de la <b>M</b> ère et l' <b>E</b> nfant <b>L</b> agune
<b>HZ</b>	: <b>H</b> ôpital de <b>Z</b> one

<b>IEC</b>	: <b>I</b> nformation, <b>E</b> ducation et <b>C</b> ommunication
<b>MDAEP</b>	: <b>M</b> inistère du <b>D</b> éveloppement, de l' <b>A</b> nalyse <b>E</b> conomique et de la <b>P</b> rospective
<b>MDGLAAT</b>	: <b>M</b> inistère de la <b>D</b> écentralisation, de la <b>G</b> ouvernance <b>L</b> ocale, de l' <b>A</b> dministration et de l' <b>A</b> ménagement du <b>T</b> erritoire
<b>MS</b>	: <b>M</b> inistère de la <b>S</b> anté
<b>OMD</b>	: <b>O</b> bjectifs du <b>M</b> illénaire pour le <b>D</b> éveloppement
<b>ONG</b>	: <b>O</b> rganisation <b>N</b> on <b>G</b> ouvernementale
<b>OSDB</b>	: <b>O</b> rientations <b>S</b> tratégiques de <b>D</b> éveloppement du <b>B</b> énin
<b>PAP</b>	: <b>P</b> rogramme d' <b>A</b> ctions <b>P</b> rioritaires
<b>PHAC</b>	: <b>P</b> lan d' <b>H</b> giène et d' <b>A</b> ssainissement <b>C</b> ommunal
<b>PME</b>	: <b>P</b> etite et <b>M</b> oyenne <b>E</b> ntreprise
<b>PNA</b>	: <b>P</b> olitique <b>N</b> ationale de l' <b>A</b> ssainissement
<b>PNHA</b>	: <b>P</b> olitique <b>N</b> ationale de l' <b>H</b> giène et de l' <b>A</b> ssainissement
<b>PTF</b>	: <b>P</b> artenaires <b>T</b> echniques et <b>F</b> inanciers
<b>SCRIP</b>	: <b>S</b> tratégie de <b>C</b> roissance pour la <b>R</b> éduction de la <b>P</b> auvreté
<b>UPGE</b>	: <b>U</b> nités de <b>P</b> lanification et de <b>G</b> estion de l' <b>E</b> nvironnement
<b>VIP</b>	: <b>V</b> entilated <b>I</b> mproved <b>P</b> it

## PREFACE

La Constitution de décembre 1990 a conféré à chaque Béninois le droit constitutionnel à un environnement sain. Pour être en cohérence avec cette Constitution, le Bénin s'est doté en 1995 d'une Politique Nationale d'Assainissement qui fixe les objectifs et définit les grands principes pour assurer à tout béninois un cadre de vie assaini.

Quelques années plus tard, le Bénin a élaboré une vision prospective basée sur la stratégie à long terme (Bénin 2025, Scénario Alafia) et a souscrit aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) déclinés au niveau national à la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP). Tous ces documents ont mis un accent particulier sur la question de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin.

Avec l'avènement de la décentralisation qui responsabilise les collectivités locales depuis 2003 sur les questions d'hygiène et d'assainissement, il devient urgent de mettre en cohérence la Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement de 1995 avec tous les nouvelles dispositions ainsi qu'avec les engagements que le Bénin a pris dans le cadre des accords et conventions internationaux ayant trait à l'hygiène et à l'assainissement. Une telle initiative permettra de fédérer toutes les énergies et d'harmoniser les approches des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

On peut donc affirmer que le Gouvernement, dans sa lutte permanente contre la pauvreté et pour le bien-être de sa population, accorde une priorité à l'assainissement. Le présent document de Politique Nationale d'Assainissement traduit, entre autres, le souci d'une meilleure cohérence des interventions des différents acteurs du secteur de l'hygiène et de l'assainissement.

Des orientations assorties d'axes stratégiques adaptées aux réalités du Bénin ont été proposées afin de susciter un engagement et une participation de tous les acteurs dans une démarche irréversible vers un cadre de vie assaini pour un développement durable.

Puisse le présent document de politique nationale servir véritablement d'instrument fédérateur de tous les acteurs pour une meilleure gestion de l'hygiène et de l'assainissement en vue de la réalisation effective des objectifs de développement du pays dont le but ultime est la réduction de la pauvreté sous toutes ses formes.

L'élaboration du présent document de politique n'a été possible qu'avec l'appui technique et financier des partenaires au développement. Qu'ils veuillent trouver ici l'expression des remerciements et des gratitudes du Gouvernement et de tout le peuple béninois.

Cotonou, le

**Le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective,  
Président du Comité de Pilotage de la relecture de la PNA 1995**

**Marcel de SOUZA**

## INTRODUCTION

Après un état des lieux sur l'assainissement marqué par une précarité de l'hygiène et un faible taux de couverture en ouvrages d'assainissement à tous les niveaux, le Bénin avait élaboré et adopté en 1995 une « politique nationale de l'assainissement »<sup>1</sup> qui avait pour objectif d'améliorer le cadre de vie des populations des villes et des campagnes. La mise en œuvre de cette politique a permis d'accomplir des progrès significatifs par rapport à la situation qui prévalait avant son adoption en 1995. Malgré ces progrès, la question de l'hygiène et de l'assainissement demeure préoccupante tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Par ailleurs, avec l'avènement de la décentralisation et des réformes institutionnelles qui y sont liées, la relecture de cette politique s'avère nécessaire pour relever les défis du secteur.

Le présent document de politique issu d'un état des lieux - encore marqué par une insuffisance notoire d'ouvrages d'hygiène et d'assainissement de base dans les ménages, un sérieux déficit d'entretien des ouvrages publics, une faiblesse de la filière d'évacuation et de traitement des déchets tant en milieu urbain qu'en milieu rural, un taux d'évacuation des eaux usées quasi nul - présente de façon synthétique la problématique du secteur résumée en quatre points essentiels à savoir :

- la responsabilité des communes en matière de maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'assainissement très faiblement assumée jusqu'à présent ;
- la volonté politique insuffisamment affirmée dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement qui dispose pourtant de potentialités (potentiel humain de qualité) pour son développement ;
- l'inexistence de coordination et de leadership du secteur malgré le cadre juridique et institutionnel favorables ;
- la faible utilisation des mécanismes durables de financement existants pour le développement du secteur de l'hygiène et de l'assainissement.

Et se fondant sur cette problématique ainsi que sur les opportunités, une vision et des objectifs ont été fixés pour permettre d'atteindre de meilleurs résultats à la hauteur des enjeux du secteur.

---

<sup>1</sup> L'intitulé du document de Politique Nationale de l'Assainissement élaboré en 1995 sous-entendait le mot « hygiène »

# CHAPITRE 1 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNA DE 1995

## 1.1 Rappel du contexte et du contenu de la PNA de 1995.

Jusqu'en 1987, le Bénin ne disposait que des textes hérités de la colonisation pour gérer le cadre de vie. Il a fallu attendre 1987 pour que le Bénin se dote de deux nouvelles lois pour réglementer le secteur de l'hygiène et de l'assainissement. Il s'agit de :

- Loi n° 87-15 portant code d'hygiène ;
- Loi n°87-16 portant code de l'eau.

La loi n° 87-15 portant code d'hygiène permet de réglementer le comportement des citoyens vis-à-vis de leur cadre de vie. Mais, sa mise en œuvre n'a pas permis de combler les attentes parce qu'elle est très peu connue du public.

La loi n°87-16 portant code de l'eau n'a pas connu un sort meilleur. Une des mesures importantes contenues dans ce code, est la création du Comité National de l'Eau Potable et de l'Assainissement. Mais ce Comité n'a fonctionné que 3 ans pendant la Décennie Internationale pour l'Eau Potable et l'Assainissement- DIEPA- (1980-1990). Cette décennie a été marquée par l'arrimage effectif de l'assainissement à l'eau. De ce fait, tous les projets d'hydraulique villageoise au Bénin intégraient un volet hygiène et assainissement. Cette réalité sert aujourd'hui de fondement à toute négociation dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural.

A la faveur du Renouveau Démocratique en 1990, le Bénin s'est doté d'une nouvelle Constitution qui, en ses articles 27, 28, 29 et 74, a érigé en droit constitutionnel, le droit à un environnement sain.

La Politique Nationale de l'Assainissement de 1995 était fondée sur un état des lieux caractérisé par i) un faible taux de couverture dans la quasi-totalité des domaines du secteur et, ii) une dispersion des rôles et un manque de précision dans leur définition ayant constitué un blocage sérieux à l'efficacité des services. L'adoption de cette politique visait à combler le retard constaté dans la couverture en matière d'ouvrages dans le domaine de l'assainissement devrait être comblé et à améliorer les taux de couverture améliorés. Pour ce faire, cinq principes fondamentaux avaient été définis pour sa mise en œuvre :

- Principe 1 : la mise en place de structures institutionnelles durables et efficaces pour la gestion des services ;
- Principe 2 : la promotion des programmes d'assainissement élaborés à partir de la demande exprimée des communautés ;
- Principe 3 : la participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien ;
- Principe 4 : le développement des compétences des entrepreneurs et des artisans locaux ;
- Principe 5 : la promotion des technologies appropriées, correspondant aux capacités financières et de gestion de l'Etat, des municipalités/communes et des bénéficiaires.

Cette politique avait pour objectifs de:

- i. renforcer l'Etat dans son rôle de promoteur et de coordinateur des programmes d'assainissement surtout dans la définition de la politique et des normes en matière d'assainissement ;
- ii. offrir aux municipalités et communes la capacité de planifier et de gérer les services urbains d'assainissement ;
- iii. renforcer le rôle du secteur privé et des ONG dans l'appui aux communautés et la fourniture des services et ;
- iv. renforcer les compétences et les capacités des différents acteurs, et permettre sa mise en œuvre correcte.

Pour atteindre ces objectifs, il a été décidé de créer un **Comité National de l'Assainissement (CNA)** qui devait être présidé conjointement par les deux ministères en charge de l'Environnement et de la Santé. Le CNA avait pour mission essentielle d'harmoniser et de compléter la législation existante.

En outre des dispositions ont été prévues, visant une répartition claire des responsabilités entre pouvoirs publics, opérateurs privés et bénéficiaires en matière de conception, de financement, de réalisation, de gestion et d'entretien des infrastructures.

Par ailleurs, les principes ci-après ont été retenus pour la mise en œuvre des propositions technologiques :

- privilégier les solutions autonomes et décentralisées peu coûteuses et faciles d'entretien ;
- considérer l'ensemble de la chaîne allant de la production des déchets à leur traitement de manière respectueuse de l'environnement (collecte-stockage-transport-traitement-recyclage).

La stratégie de mise en œuvre de la politique a consisté à tester la faisabilité des recommandations à travers des projets de démonstration (opérations pilotes), intégrant un processus de suivi, d'évaluation et de documentation avant de procéder à leur extension dans d'autres secteurs ou d'autres régions.

Quel bilan peut-on alors faire de la mise en œuvre de cette politique ?

## 1.2 Bilan de la mise en œuvre de la PNA

La plupart des actions prévues dans la PNA de 1995 n'ont pas été mises en œuvre notamment l'organe de coordination (Comité National d'Assainissement) n'a pas été mis en place. C'est également le cas des Comités Communaux d'Assainissement (CCA) et des Unités de Planification et de Gestion de l'Environnement (UPGE).

La mobilité des cadres et le manque de suivi des différentes étapes du processus ont été les principales causes de cette contreperformance. Ce bilan explique assez largement les défaillances dans la coordination des interventions des acteurs du secteur. Par ailleurs, la répartition des responsabilités entre les différents acteurs est restée théorique avec un faible respect des frontières dans les attributions. De ce fait, il s'est créé une sorte de porosité entre les sous-secteurs et d'imbrication des attributions et compétences entre les ministères.

S'agissant plus particulièrement de la mise en œuvre des cinq (5) principes de la PNA de 1995, les constats suivants s'imposent.

### **Principe 1 : Mise en place de structures institutionnelles durables et efficaces.**

La mise en place des structures au niveau central et départemental (ABE, Police sanitaire, Police Environnementale, FNE, Services d'hygiène et d'assainissement de base dans les départements) s'est faite progressivement et se poursuit. En revanche, la mise en œuvre de ce principe a souffert des principales lacunes suivantes :

- non création du Comité National d'Assainissement prévu dans la PNA ;
- faible application de la réglementation en vigueur ;
- faible vulgarisation de la politique.

La question de la participation des groupes vulnérables aux structures institutionnelles n'a pas été abordée dans le document. Sa mise en œuvre en a souffert.

La nouvelle politique, devra donc conduire à la clarification du paysage institutionnel pour situer les rôles et responsabilités de chaque acteur et supprimer les conflits de compétence. La représentation des groupes vulnérables devra être considérée. Cette clarification devra permettre de garantir durablement les conditions de fonctionnement effectif des structures institutionnelles en charge de l'hygiène et de l'assainissement, de définir le mandat de chaque membre du Comité national avec une description des postes et d'appliquer la réglementation en vigueur. La vulgarisation de la nouvelle politique pour qu'elle soit mieux connue de tous les acteurs devra être une tâche permanente.

### **Principe n°2 : Promotion de programmes d'assainissement à partir de la demande exprimée par les communautés**

De nombreux projets et programmes ont été réalisés dans le secteur et pour la plupart avec le respect de l'approche par la demande, ce qui a permis d'améliorer de façon sensible les taux de couverture dans les différents domaines. Malgré cette amélioration sensible, il convient de signaler le très long délai entre le moment où s'expriment les demandes des populations et celui des réalisations. Il n'a pas été prévu de distinguer les catégories de citoyens selon la démarche de genre, en termes ni d'autorité, ni de vulnérabilité et de prendre en compte leurs particularités dans les programmes d'assainissement

La nouvelle politique devra réviser cette approche et l'adapter au contexte actuel et lui permettre de dépasser ses limites (par exemple la faible possibilité pour les communautés enclavées d'être informées des opportunités existantes pour exprimer des demandes). Elle doit aussi tenir compte de la responsabilité des administrations communales à assurer de façon équitable la mise en place des dispositifs d'assainissement sur leurs territoires.

### **Principe n°3 : Participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien**

Ce principe a été mis en œuvre notamment à travers la réalisation des latrines institutionnelles (écoles) et latrines familiales. Il a souffert d'approches contradictoires de subventions de latrines familiales par les PTF, ce qui a ralenti les efforts des uns,

démobilisé les bonnes intentions des autres et a concouru à la faible adoption des latrines communautaires et familiales. Aucune disposition n'a prévu la prise en compte des pratiques sociales existantes de partage des charges financières au sein du ménage.

Malgré la responsabilisation des administrations communales, ce principe est encore d'actualité. Pour la nouvelle politique, il faudrait donner un cadrage pour les bénéficiaires de la subvention des ouvrages d'assainissement de type privé et adopter une vision unique de l'approche d'intervention pour les PTF dans leurs interventions.

#### **Principe n°4: Développement des compétences des entrepreneurs et des artisans locaux**

Un grand nombre d'artisans locaux (maçons), d'entrepreneurs et de cadres d'encadrement (techniciens et assistants d'hygiène) ont été formés pendant la période. Par ailleurs, une école de formation des assistants d'hygiène a été créée à Parakou et une de techniciens d'hygiène à Cotonou. Malgré cet effort, certains problèmes persistent à savoir :

- environnement financier non favorable aux PME ;
- marché local d'assainissement n'est pas incitatif pour que les Entrepreneurs prennent des risques financiers ;
- manque d'esprit entrepreneurial des artisans ;
- faible sollicitation des prestations des artisans.

#### **Principe 5 : Promotion de technologies appropriées**

La promotion des latrines à fosses ventilées (VIP) et à chasse manuelle, la promotion des citernes hors sol etc. sont autant de technologies appropriées qui ont été introduites. L'inadaptation des matériaux utilisés dans la construction de certains ouvrages et les technologies souvent non testées avant généralisation sont les principales faiblesses du principe.

Dans les écoles, l'accès nécessaire pour les filles à des ouvrages réservés n'a pas été considéré. Il faudrait aussi soulever la question des technologies adaptées aux personnes âgées et/ou handicapées.

En conjuguant les facteurs liés à la faible mise en œuvre des propositions contenues dans la PNA de 1995 et les nouvelles réformes liées à l'avènement de la décentralisation, la relecture de cette politique s'impose.

Mais, quels effets l'application de ces principes ont alors eu sur l'état actuel de la gestion de l'assainissement au Bénin ?

## CHAPITRE 2 : CONTEXTE ACTUEL DU SECTEUR DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT

L'état des lieux du secteur de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin est présenté suivant les principaux sous-secteurs ci-après :

### 2.1 Gestion des déchets solides ménagers et des sachets plastiques

#### 2.1.1 Déchets solides ménagers

D'une façon générale, la plupart des villes du Bénin sont encore à la recherche d'une solution pérenne pour mettre en place une filière de gestion rationnelle des déchets qui intègre et encourage les activités de valorisation contribuant à la réduction des charges à supporter par les communes. La production moyenne de déchets solides ménagers est estimée à 0,42 kg / habitant / jour avec une quantité nationale annuelle de déchets solides ménagers estimée en 2012, à 1 381 525 tonnes<sup>2</sup>.

L'organisation de la gestion en place en milieu urbain est faite de la pré-collecte qui se traduit par l'enlèvement au niveau des producteurs de déchets vers un lieu de regroupement, de la collecte et du traitement.

##### ***a)- Pré-collecte***

Démarrée depuis les années 1990, la pré-collecte des déchets solides ménagers est assurée par des structures privées constituées généralement d'ONG qui collectent les déchets auprès des ménages pour les acheminer vers les points de regroupement à l'aide des charrettes à traction humaine (des éboueurs au nombre de 2 par charrette), animale (notamment dans certaines villes du nord Bénin) ou motorisée. Les contrats de prestations de services se font entre ces ONG et les producteurs de déchets.

##### ***b)- Collecte***

Il s'agit du transfert des déchets des points de regroupement vers les décharges. Seules quelques villes disposent de structures de transport des déchets à savoir, Cotonou, Porto Novo, Kandi, Ouidah, Lokossa et Parakou. En termes de décharge, seule la ville de Cotonou dispose d'un site aménagé à Ouèssè. La ville de Porto Novo est en train de réaliser sa décharge contrôlée à Takon. Dans les autres villes, il s'agit pour la plupart des décharges sauvages situées à une distance acceptable de la ville. Les cas des villes de Djougou, Bohicon, Malanville et Parakou sont illustratifs. Cette collecte est assurée soit par des entreprises sous contrats avec les administrations communales ou par des agents relevant directement des services techniques des administrations communales.

##### ***c)- Traitement***

Trois modes de traitement sont rencontrés : l'enfouissement, l'incinération (brûlage sauvage) et la valorisation.

L'enfouissement dans les conditions réglementaires (enfouissement sanitaire) est pratiqué uniquement dans les décharges contrôlées. Actuellement seule la ville de

---

<sup>2</sup>DCAM – BETHESDA – PAGED – Valorisation des DSM au Bénin- Atouts et limites, 2008

Cotonou en dispose. Quant au brûlage sauvage, il est pratiqué dans les concessions et sur les espaces non bâtis dans les grands centres urbains malgré son caractère très nocif. Cette pratique est très courante dans les villes secondaires et en milieu rural où la population n'hésite pas à mettre le feu aux tas d'ordures.

La valorisation est le mode souhaité mais n'est pas encore très développée. On note néanmoins quelques pratiques ou expériences intéressantes isolées qui sont loin de résoudre le problème au regard de son immensité. Les expériences en cours appuyées par des ONG (DCAM BETHESDA, OXFAM –QUEBEC et CIPCRE-BENIN, etc.) dans le cadre de la réutilisation ou de la valorisation des déchets sont édifiantes et méritent d'être généralisées.

### **2.1.2 Déchets plastiques**

Les déchets plastiques au Bénin peuvent être classés en deux grands groupes : les déchets plastiques durs et les déchets plastiques souples. Les déchets plastiques durs les plus rencontrés sont : les bouteilles d'eau minérale, les ustensiles de cuisine, les bidons, les jouets, les récipients, les sièges (chaises ou autres), tuyaux, les matériaux de quincailleries, les seringues, les imperméables, les valises, les pots de yaourt, les ustensiles à jeter, etc. Ces déchets font déjà l'objet d'une revalorisation maîtrisée soit par les récupérateurs informels soit par des structures organisées qui les transforment sur place en des matières premières pour la fabrication d'autres objets toujours plastiques.

Quant aux déchets plastiques souples (sachets plastiques), leur utilisation est un phénomène de société récent (datant d'une quinzaine d'années au plus). Aujourd'hui, les sachets plastiques sont à usages multiples et sont jetés n'importe où après leur utilisation alors que leur valorisation se fait à très petite échelle.

Plusieurs variétés de sachets plastiques souples sont utilisées. Les marchés restent les lieux de forte consommation. Environ 3,42 g de sachets plastiques souples sont utilisés / personne / jour soit environ 6 sachets / personne / jour.

## **2.2 Gestion des déchets biomédicaux**

Les déchets biomédicaux sont générés par les formations sanitaires et cabinets vétérinaires lors des soins médicaux et constituent un risque majeur en cas de mauvaise gestion principalement pour le personnel des formations sanitaires, les populations et l'environnement. Ces déchets sont évalués à 1 396,125 tonnes, soit un volume de 3 405,6 m<sup>3</sup> de déchets provenant de 2 345 formations sanitaires dont 1 744 pour le secteur privé et 601 pour le secteur public (DHAB 2009).

Les pratiques actuelles de gestion des déchets biomédicaux en cours au Bénin peuvent être analysées suivant les étapes ou séquences ci-après : tri à la source - collecte et transport interne des déchets - traitement des déchets.

### **a) Séparation et tri à la source**

Le tri est pratiqué par les agents de santé au moment des soins dans 95 % des centres privés ou publics et consiste à la séparation systématique des déchets selon leur degré d'infection. Un tri en trois composantes est observé au niveau des déchets anatomiques humains, des déchets non anatomiques infectieux et des déchets pointus

et tranchants. Les objets piquants ou tranchants sont placés dans des boîtes de sécurité appropriées ou dans des bouteilles vides de sérum.

### **b) Collecte et transport interne des déchets**

Le transport à l'intérieur de l'établissement se fait à la main dans la plupart des cas, compte tenu des faibles quantités des déchets à transporter. La quasi-totalité des centres de soins (95%) déclarent disposer d'un lieu spécifique pour le dépôt des déchets collectés.

Malheureusement, les déchets biomédicaux triés dans les salles sont à nouveau mélangés aux ordures ménagères à leur arrivée au lieu de dépôt dans près de 60% des centres.

### **c) Traitement des déchets**

Dans la plupart des formations sanitaires, les pratiques de traitement observées sont: l'incinération lorsqu'il s'agit d'un appareil approprié, le brûlage à l'intérieur d'un four artisanal ou dans un endroit inapproprié, l'enfouissement.

- ***Incineration***

L'incinération des déchets se fait dans un incinérateur électrique (ou semi-électrique). Quelques hôpitaux disposent de ce type d'incinérateur qui brûle jusqu'à 800 °C. Il s'agit du CNHU- de HKM, de HOMEL, du CHD Ouémé/Plateau, du CHD Borgou/Alibori et de l'hôpital de zone de Tanguéta.

- ***Brûlage***

Le brûlage se fait soit à l'air libre dans une fosse non aménagée (parfois dans des récipients de fortune) ou dans un four artisanal (four artisanal de type DHAB ou de type De Monfort). En 2009, 230 incinérateurs (types fours artisanaux) étaient fonctionnels sur toute l'étendue du territoire, soit un taux de 41%. Les fours réalisés par la DHAB brûlent entre 250°C (pour les fours type DHAB) et 420°C pour les fours type De Monfort. Les objets piquants (aiguilles) brûlent à plus de 1200°C, ce qui explique la présence des aiguilles non entièrement détruites dans les rebuts des fours artisanaux ou de certains incinérateurs modernes existants.

- ***Enfouissement***

L'enfouissement consiste à faire un trou dans un coin du centre et à le remplir de déchets biomédicaux. Lorsque le trou est rempli, on le recouvre de terre et on fait un autre trou à côté. 35% des centres privés continuent encore cette pratique.

## **2.3 Gestion des eaux usées domestiques, excréta et boues de vidange**

Les eaux usées issues des activités ménagères (eaux de cuisine et de lessive) sont, dans 66,9% des ménages urbains simplement rejetées dans l'emprise des parcelles, sur les voies publiques ou dans les ouvrages d'assainissement (caniveaux). Quant aux excréta, quatre (4) modes d'aisance ont été mis en évidence aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Il s'agit de la défécation dans la nature (68%) qui constitue le principal mode d'aisance en milieu rural, des toilettes avec chasse d'eau (3,7%), des latrines à fosse ventilée (plus remarquées à Cotonou-Littoral) et le reste utilisant les

latrines sèches simples<sup>3</sup>. En fonction du lieu ou des usagers visés, les latrines peuvent être publiques, institutionnelles ou familiales.

Dans les zones lacustres, les modes de gestion des excréta rencontrés sont la défécation directe dans les plans d'eau à partir des pirogues ou à partir des latrines sur pilotis (ou latrines suspendues) en matériaux de récupération tels que les pailles, les toiles cirées ou les vieux sacs d'emballage usagés, les vieilles feuilles de tôles, les vieux bidons usagés « recyclés », les lattes de bambou. Tandis que dans les zones géologiquement difficiles (terres noires), la défécation dans la nature constitue le mode principal (69%).

A Cotonou, les opérations de vidange et de transport de boues des fosses sont assurées par le secteur privé qui utilise des camions vidangeurs. Soixante-douze (72) camions vidangeurs appartenant à cinquante-cinq (55) sociétés vidangeuses y exercent. Pour leur traitement, Cotonou dispose d'une station d'épuration construite en 1994. Le mauvais fonctionnement de cette station, lié à sa surexploitation est à la base du rejet direct de l'effluent dans la mer.

Deux autres stations ont été ensuite construites par le ministère en charge de l'environnement respectivement à Takon pour la municipalité de Porto Novo et à Wansérou pour celle de Parakou. Ces stations ne sont toujours pas mises en service.

Grâce aux expériences de promotion des latrines de type « ECOSAN » ou « Assainissement écologique » introduites par EAA - Bénin, les valeurs fertilisantes de ces déchets sont de plus en plus considérées par les producteurs dans l'agriculture urbaine et périurbaine. Il faut signaler l'expérience de l'EAA en cours en matière de mise en place de latrines pilotes dans les zones lacustres et dans les zones à terre noire.

## 2.4 Gestion des déchets industriels

Les déchets industriels sont des déchets produits par les industries. Parmi ces déchets, ceux provenant des industries chimiques sont les plus dangereux. Les déchets électroniques sont de nouveaux types de déchets nés du développement rapide des technologies de l'information et de la communication. L'envahissement des marchés par des appareils électroniques (téléviseurs, ordinateurs et téléphones portables usagés) devient de plus en plus inquiétant.

L'état de la connaissance sur la production des déchets industriels a permis de constater que le secteur industriel Béninois n'est pas très pourvu. Il comporte toutefois un certain nombre d'industries (327) qui dégagent des déchets industriels de toutes sortes composés de déchets liquides, solides, gazeux parfois toxiques et non maîtrisés tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Les départements de l'Atlantique et du Littoral renferment le plus grand nombre d'industries (176) installées pour la plupart à Akpakpa.

Les types de déchets produits par groupe d'industries varient d'une industrie à une autre. Les déchets les plus rencontrés sont les emballages, les graines, les bouts de bois, les carcasses, etc. Quant aux eaux usées issues des activités industrielles, elles sont faites du sang (animaux) et des eaux usées alcalines ou de brasseries.

---

<sup>3</sup> INSAE, Recensement Général de la Population et de l'Habitation, 2002

## 2.5 Gestion des eaux pluviales

La maîtrise de la gestion des eaux pluviales devient aujourd'hui un enjeu fort pour les élus locaux, responsables de l'aménagement urbain au niveau infra-étatique et de toutes les institutions soucieuses d'assurer la sécurité et le confort des populations. Au nombre des facteurs favorisant les inondations, on peut citer :

- les conditions naturelles : la nature du sol (imperméabilité), le degré de saturation, l'intensité des pluies (les fortes précipitations en un laps de temps) et le relief du sol ;
- les conditions artificielles : elles sont celles créées par l'homme, à savoir, le manque d'infrastructures de drainage, l'occupation des exutoires naturels d'écoulement des eaux pluviales, le comblement des ouvrages par les déchets solides.

Il existe plusieurs types d'infrastructures de gestion des eaux pluviales. Au nombre de ces ouvrages conventionnels, on rencontre : les collecteurs primaires, les collecteurs secondaires couverts ou non et les collecteurs enterrés, les caniveaux, et les bassins de rétention.

La situation actuelle est de 222,567 km de caniveaux dans les 3 villes à statut particulier (Cotonou, Porto Novo et Parakou) pour 33,67 km de collecteurs. Quant autres villes secondaires, on dénombre 115,61km de caniveaux pour 210 m de collecteurs<sup>4</sup>.

## 2.6 Promotion de l'hygiène

La plupart des interventions en faveur de l'eau et de l'assainissement privilégient la réalisation d'équipements au détriment des actions visant à promouvoir des comportements hygiéniques chez les usagers. S'il est plus simple de réaliser des ouvrages physiques, le changement de comportements au niveau des populations demande plus de temps, de tact, de stratégies pour faire adopter les bonnes pratiques. Peu visible, délicate à mettre en œuvre et nécessitant du temps, la promotion de l'hygiène est souvent délaissée dans les projets d'accès à l'eau et l'assainissement.

Les mauvaises pratiques et les mauvais comportements en matière d'hygiène individuelle, alimentaire, de l'eau et domestique, sont les points essentiels où beaucoup d'efforts méritent encore d'être faits. Dans le domaine de l'hygiène en milieu scolaire, la situation s'est améliorée ces dix dernières années, grâce aux nombreux projets et programmes soutenus par les Partenaires Techniques et Financiers.

Sur le plan de l'hygiène hospitalière, l'hygiène dans les établissements de santé reste encore précaire. La politique nationale d'hygiène hospitalière adoptée en 2006 prévoit la mise en place d'un cadre institutionnel, d'un cadre technique et des organes de décision dont la mise en place se fait progressivement mais à un rythme lent.

---

<sup>4</sup> Statistiques fournies par la Direction de l'urbanisme, 2011

## 2.7 Cadre juridique et institutionnel

### 2.7.1 Cadre juridique

Le cadre juridique du Bénin est caractérisé par un nombre important de documents de politique et de stratégie qui abordent de façon directe ou indirecte la question de l'hygiène et de l'assainissement. Ces documents ont été classés suivant deux catégories : les documents de stratégies plurisectorielles et les documents de stratégies sous-sectorielles ou sectorielles.

#### ***a) Documents de stratégies plurisectorielles***

En plus des OMD qui constituent une déclaration à l'échelle internationale et à laquelle le Bénin a adhéré, d'autres documents de stratégie nationale de développement à long terme (Bénin 2025-Scénario, Alafia) et à moyen terme, les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin (OSDB) et la Stratégie de Croissance pour une Réduction de la Pauvreté (SCR3) ont été adoptés par le Gouvernement béninois.

#### ***b) Documents de stratégies sectorielles***

Outre les documents de stratégie plurisectorielle, il existe spécifiquement pour le sous-secteur de l'assainissement des documents qui définissent les stratégies à adopter pour mettre en œuvre la politique nationale de l'assainissement.

### 2.7.2 Cadre institutionnel

L'organisation institutionnelle de gestion du secteur de l'hygiène et de l'assainissement met en interaction diverses structures de l'Etat central, déconcentré et décentralisé ainsi que des organisations de la société civile et du secteur privé.

#### ***a) Structures de l'Etat central***

Plusieurs ministères sont concernés par les questions de l'hygiène et de l'assainissement mais les ministères en charge de l'environnement, de la santé et de l'eau apparaissent au premier rang. Les ministères chargés de l'intérieur et de la décentralisation interviennent aussi dans le secteur de l'assainissement. Les attributions de chaque ministère sont précisées par des décrets.

#### ***b) Communes***

Conformément aux textes de lois sur la décentralisation<sup>5</sup>, la gestion des déchets revient à l'administration communale ou municipale. De ce fait, les communes assurent au niveau décentralisé la prérogative de la mise en œuvre de la politique nationale de développement, notamment en ce qui concerne l'aménagement et l'assainissement du cadre de vie des populations. Elles ont pour mission d'assister les communautés dans la définition des priorités concernant l'assainissement, l'amélioration de l'hygiène et la salubrité des quartiers et d'assurer une meilleure coordination locale des différents intervenants.

---

<sup>5</sup> Cf loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)

### **c) Secteur privé**

Le secteur privé est constitué de diverses structures intervenant dans le secteur en tant qu'Agences de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée, de Cabinets d'Etudes, d'entreprises individuelles. Ces structures sont actives aussi bien dans la gestion des déchets solides que dans la gestion des déchets liquides notamment les boues de vidange. En outre, il faut noter la présence de :

- Réseaux d'artisans et de relais communautaires. C'est un réseau mis en place pour pérenniser les actions d'hygiène. Les relais communautaires sont chargés de la promotion à travers des actions de sensibilisation et les maçons sont chargés de la réalisation des différents ouvrages. Ils ont pour la plupart été formés et équipés par l'ex DHAB.
- Agence Panafricaine Intergouvernementale « Eau et Assainissement pour l'Afrique » (EAA- ex CREPA). L'Agence EAA est une organisation internationale à statut particulier, partenaire stratégique du Ministère de la Santé. Elle joue un rôle important dans la recherche-action, le renforcement des capacités, le plaidoyer et la documentation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Plusieurs projets ont été exécutés ou sont en cours d'exécution (ou en élaboration) dans ce centre et portent sur les thèmes suivants : approvisionnement en eau potable, gestion des eaux usées / assainissement, gestion des déchets, santé et hygiène, mobilisation sociale / micro crédit, pollution.

Signalons que sous l'égide de l'EAA, les Pays-Bas ont financé une expérience pilote de latrines flottantes pour zone lacustre et un type de latrine Ecosan (assainissement écologique) complètement en matériaux locaux, adapté pour les terres noires.

### **d) Société civile**

En dehors des départements ministériels, de leurs services déconcentrés, des administrations communales et des institutions privées, des organisations associatives interviennent dans le secteur. Il s'agit des ONG (nationales et internationales) et des associations de ménages (ou d'entreprises) producteurs de déchets.

## **2.7.3 Rôle et responsabilité des acteurs**

Le cadre institutionnel du secteur de l'hygiène et de l'assainissement en vigueur au Bénin confère à l'Etat le rôle de régulateur, aux Communes le rôle de maître d'ouvrage, au secteur privé le rôle de prestataire de service et aux populations le rôle de consommateur de service d'assainissement et de défenseur des intérêts des consommateurs/usagers.

Une analyse synthétique des différents rôles permet de constater que la plupart des acteurs en présence ne jouent pas efficacement leur rôle notamment :

- **Administration centrale** : Le rôle de contrôle et de coercition n'est pas suffisamment joué par l'Etat. Les dispositions des textes en matière de contrôle et de répression ne sont pas appliquées. Le manque de structure de coordination fait que les actions ne sont pas capitalisées et répertoriées. Le leadership dans le secteur est diffus et peine à être perçu. Les textes et normes élaborés ne sont pas vulgarisés.

- **Collectivités territoriales décentralisées** : Elles sont caractérisées par le manque d'organisation et d'esprit d'initiatives. La plupart des communes manquent encore aujourd'hui d'une organisation correcte pour la gestion des problèmes d'hygiène et d'assainissement. Elles ne semblent pas suffisamment outillées pour conduire de façon satisfaisante le plaidoyer en vue de la mobilisation des ressources nécessaires au financement de leurs projets de développement local. Elles évoquent le manque de ressources financières et humaines comme le principal goulot d'étranglement. Résignées, la plupart d'entre elles sont obligées de tout attendre de l'Etat central ou d'un Partenaire Technique et Financier. Elles ne sont pas enclines à utiliser la reddition des comptes comme instrument de persuasion des populations et des PTFs.
- **Populations bénéficiaires** : Actrices principales d'une bonne gestion, les populations sont à l'amont, car, elles produisent les déchets, les déposent n'importe où et sont encore les premières à se plaindre de leur cadre de vie malsain. Elles polluent les caniveaux, les places publiques, les rues et autres, occupent les bas-fonds ou remblaient les exutoires d'écoulement naturel des eaux. Elles ne sont pas toujours disposées à contribuer financièrement aux dispositifs mis en place pour assurer l'assainissement de leur cadre de vie (faibles taux d'abonnement aux structures de pré-collecte des déchets)
- **Secteur privé** : joue un rôle opérationnel important dans la réalisation des ouvrages, assure les prestations de service et propose une organisation pour la gestion de certains domaines de l'assainissement.

## 2.8 Forces et opportunités /Faiblesses et contraintes

Une analyse de la situation du secteur a permis d'identifier les principales forces et faiblesses qui sont synthétisées comme suit :

### 2.8.1 Forces

Le secteur de l'hygiène et de l'assainissement s'appuie sur les forces ci-après :

- cadre juridique et contexte institutionnel favorables ;
- mise en place des structures de gestion des déchets dans quelques communes ;
- mise en route des processus d'élaboration progressive des PHAC ;
- maîtrise de quelques filières de valorisation ;
- présence et disponibilité des PTF pour accompagner les communes ;
- disponibilité de plus en plus croissante des populations à financer la pré-collecte ;
- prise de conscience des autorités communales ;
- instauration de l'évaluation environnementale avant l'implantation de toutes sortes d'industries ;
- existence des polices environnementale et sanitaire ;
- intérêt manifesté par les PTF sur les questions d'hygiène et d'assainissement ;
- existence de compétences humaines pour la réalisation des ouvrages ;
- appropriation progressive de la maîtrise d'ouvrage en matière HAB par les communes ;
- existence d'un potentiel humain de qualité engagé aux niveaux central et déconcentré ;

- diversité de mécanismes financiers disponibles au bénéfice des communes : intercommunalité, coopération décentralisée ou appui direct des PTF.

## 2.8.2 Faiblesses

Les principales faiblesses du secteur de l'hygiène et de l'assainissement relevées se présentent comme suit :

- absence de coordination et de leadership dans le secteur ;
- faible contrôle du respect des normes ;
- faible volonté politique ;
- insuffisances dans la vulgarisation et dans l'application des textes ;
- faible effectif des agents des polices sanitaire et environnementale ;
- faible capacité organisationnelle des communes ;
- faible capacité de mobilisation et de captation de financements extérieurs par les communes ;
- insuffisance de l'appui-conseil aux communes ;
- insuffisance et lenteur dans le transfert des ressources (financières, matérielles) ;
- insuffisances de ressources humaines dans les communes ;
- faible maîtrise des mécanismes financiers ;
- faible connaissance par les communes de ce dont elles peuvent bénéficier des services déconcentrés ;
- installation des populations à proximité des industries même polluantes ;
- absence d'ouvrages de prétraitement avant le rejet dans la nature ;
- faible abonnement des ménages aux services de pré collecte;
- quasi inexistance des structures de pré-collecte ;
- insuffisance des sites de décharge finale.

Au regard des différentes faiblesses inventoriées, quatre types de contraintes ont été identifiés :

- ☞ **Contraintes sociales et culturelles** : perception erronée des populations par rapport à la notion de pudeur, de pollution organique, de propreté, de déchet, de service et de bien publics et de l'utilisation de l'espace familial et collectif.
- ☞ **Contraintes techniques** : l'espace dans les concessions et les lieux publics à consacrer à l'édification de latrines, encore moins les douches, les sites devant abriter les points de regroupement des déchets et les lieux d'enfouissement sanitaires ne sont toujours pas disponibles. Par ailleurs les technologies appropriées sont méconnues et celles appliquées ne sont souvent pas adaptées.
- ☞ **Contraintes financières** : elles sont liées à la faible capacité d'investissement des ménages des plus démunis et des pouvoirs publics, notamment des communes dans la mise en place des ouvrages d'assainissement individuel et collectifs, au difficile recouvrement des taxes relatives à la gestion des déchets (pré-collecte) et aux charges récurrentes (entretien des ouvrages, transport);
- ☞ **Contraintes politiques** : la loi confère aux communes la responsabilité de gestion du cadre de vie de leurs administrés sans leur donner les ressources humaines et financières appropriées et l'appui conseil nécessaire.

Au nombre des opportunités qui s'offrent au secteur, on peut citer :

- ☞ la réforme territoriale marquée par la décentralisation et la déconcentration ;
- ☞ la présence et disponibilité des Partenaires Techniques et Financiers pour accompagner les communes ;
- ☞ un début de prise de conscience par l'Etat central de la nécessité de transférer les ressources aux communes pour accompagner le transfert des compétences.

Pour corriger ces faiblesses et apporter des solutions durables aux différents problèmes, certains défis sont à relever.

## **CHAPITRE 3 : PROBLEMATIQUE DU SECTEUR DE L'HYGIENE ET DE L'ASSAINISSEMENT**

### **3.1 Problématique**

Il ressort de l'état des lieux du secteur de l'hygiène et de l'assainissement du Bénin que ledit secteur est caractérisé par la problématique suivante :

#### **3.1.1 Une insuffisance de moyens humains, matériels, financiers et d'appui-conseils pour l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communale**

Malgré la mise en place effective des communes depuis 2003, la responsabilité en matière de maîtrise d'ouvrage communale dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement est très faiblement assumée. Certes, la loi confère aux communes la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage en matière d'hygiène et d'assainissement mais, celles-ci ne l'assument pas convenablement. Le diagnostic du secteur de l'hygiène et de l'assainissement a fait ressortir que certaines communes ne disposaient pas encore de Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal. Ce n'est plus le cas au moment de l'adoption du présent texte, où presque toutes les communes ont leur PHAC et les quelques manquants seront élaborés sous peu. Mais la plupart des communes ont du mal à les mettre réellement en œuvre. En effet, les communes sont encore caractérisées par une insuffisance de moyens humains, matériels et financiers ainsi qu'une insuffisance d'appui-conseils avec pour conséquence l'inexistence de services techniques efficaces d'assainissement.

#### **3.1.2 Une faible volonté politique**

La volonté politique est insuffisamment affirmée dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement qui dispose de potentialités (potentiel humain de qualité) pour son développement.

Bien que l'état de santé d'une grande partie de la population béninoise reste précaire du fait d'un cadre de vie non assaini, ce qui peut engendrer des risques épidémiques, le manque d'affirmation d'une volonté politique de l'état ne permet pas de faire du secteur de l'hygiène et de l'assainissement une priorité nationale. Cette situation se traduit par un faible budget alloué au secteur, des structures en charge du secteur très peu représentées sur l'ensemble du territoire national et un faible effectif du personnel, notamment au niveau des institutions ou structures chargées de faire respecter les normes en matière d'hygiène et d'assainissement (police sanitaire, police environnementale). Cette faible volonté politique est donc source du mauvais niveau d'équipement collectif en ouvrages d'assainissement et de l'insuffisante promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base qui se traduit par un taux d'équipement familial très bas, une mauvaise gestion des déchets solides liquides et des eaux pluviales et une très faible adoption des comportements favorables à l'hygiène (lavage des mains, protection des denrées alimentaires, hygiène de l'eau de boisson en milieu rural et urbain).

Au Bénin, à l'instar des autres pays de la sous-région, le manque d'ouvrages d'assainissement et la mauvaise gestion des déchets solides ménagers et de rejet dans l'espace public des eaux usées en milieu rural et plus encore dans les grands

centres urbains, traduisent le faible taux d'accès des populations rurales et urbaines à un service d'assainissement adéquat.

### **3.1.3 Des dysfonctionnements dans le cadre juridique et institutionnel**

Le secteur de l'hygiène et de l'assainissement est géré par plusieurs départements ministériels sans aucune coordination et sans aucun suivi-évaluation du secteur dans son ensemble malgré un cadre juridique et un contexte juridique et institutionnel favorable.

Cette absence de coordination et de gestion concertée au niveau national et la volonté politique insuffisamment affirmée appellent évidemment des réformes institutionnelles et organisationnelles appropriées et urgentes.

### **3.1.4 Une faible utilisation des mécanismes de financement durable du secteur**

L'état des lieux du secteur a montré qu'il existe une diversité de mécanismes de financement auxquels les communes peuvent recourir : l'intercommunalité, la coopération décentralisée, l'appui direct des Partenaires Techniques et Financiers, le FADEC, les taxes sur les déchets solides etc. Mais la non mise en œuvre judicieuse desdits mécanismes par les communes n'a pas favorisé l'évacuation correcte des ordures ménagères de nos grands centres urbains et un rythme satisfaisant de réalisation des ouvrages d'assainissement en milieu rural.

## **3.2 Principaux défis à relever**

A partir de cette problématique, les principaux défis à relever ci-après ont été identifiés :

### ***a- Déchets solides ménagers***

- amener les populations à adopter des comportements et des pratiques plus appropriés de gestion des déchets solides et ménagers;
- amener les communes à élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion des déchets solides et ménagers ;
- renforcer le partenariat public-privé pour le financement du sous-secteur ;
- augmenter les lignes budgétaires relatives à la gestion des DSM au niveau des communes et de l'Etat.

### ***b- Déchets biomédicaux***

- inclure la mise en place des équipements de gestion des déchets biomédicaux dans les plans de construction des formations sanitaires ;
- renforcer les capacités des agents des formations sanitaires en matière de gestion des déchets biomédicaux;
- mettre en place un mécanisme viable de suivi des normes de gestion des déchets biomédicaux;
- renforcer le partenariat public-privé pour la gestion des déchets biomédicaux.

### ***c- Sachets plastiques***

- mettre en place des stratégies appropriées pour interdire progressivement l'importation des sachets plastiques;

- rechercher des solutions alternatives (emballages biodégradables) pour les utilisateurs et fabricants des sachets plastiques.

**d- Déchets industriels**

- mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle et de répression relatifs aux rejets industriels.

**e- Eaux usées, excréta et boues de vidange**

- mettre en place des mécanismes publics efficaces et efficaces pour inciter à la mise en place des dispositifs de gestion des eaux usées et des excréta et pour assurer le contrôle de leurs normes ;
- doter et mettre en œuvre dans les communes les PHAC (Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal) ;
- promouvoir le partenariat public privé ;
- promouvoir les ouvrages adaptés ;
- renforcer la capacité des acteurs intervenant dans le domaine ;
- renforcer l'intercommunalité ;
- promouvoir la valorisation des boues de vidange ;
- accroître les investissements en matière de construction d'infrastructures d'assainissement.

**f- Promotion de l'hygiène**

- faire adopter des comportements favorables à l'hygiène à tous les niveaux et milieux de vie ;
- faire de la promotion de l'hygiène une priorité aussi bien au niveau central que des communes.

**g- Financement de l'assainissement**

- mettre en place des mécanismes performants pour la mobilisation et l'orientation des ressources financières nationales pour le développement du secteur de l'hygiène et de l'assainissement ;
- prendre en compte l'aspect genre, les marginalisés et la participation des enfants.

## **CHAPITRE 4 : POLITIQUE NATIONALE DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT**

L'assainissement conjugué avec l'hygiène prennent en compte l'ensemble des interventions destinées à assurer la salubrité du cadre de vie et à limiter les impacts de la pollution sur l'environnement. C'est donc un ensemble d'actions visant à préserver la santé publique, protéger les milieux naturels et contribuer au développement économique et social.

Toutes les actions en matière d'hygiène et d'assainissement doivent être soutendues par un double objectif :

- préserver la santé des populations ;
- réduire l'impact de la pollution sur le milieu naturel.

### **4.1. Champs d'application**

Au Bénin, le secteur de l'hygiène et de l'assainissement se subdivise en six grands groupes déterminant les domaines d'intervention des acteurs. Le champ d'application de la PNHA couvre les domaines ci-après :

- déchets solides ménagers et des déchets plastiques ;
- déchets biomédicaux ;
- eaux usées, excréta et boues de vidange ;
- eaux pluviales,
- déchets industriels ;
- éducation à l'hygiène et formation.

### **4.2. Vision, objectifs et principes**

Le sous-secteur de l'hygiène et de l'assainissement, souvent considéré comme le parent pauvre des politiques et stratégies de développement, a cependant bénéficié de programmes et projets. Mais, force est de constater que l'insalubrité et les mauvaises pratiques constituent toujours le lot quotidien des béninois.

Pour prendre en compte les difficultés survenues dans la mise en œuvre de la politique adoptée en 1995, la nouvelle vision met un accent particulier sur le partenariat public privé pour une meilleure gestion du cadre de vie.

#### **4.2.1. Vision**

Les différents documents de stratégie de développement adoptés et mis en œuvre ont fait une place de choix à l'assainissement. Il s'agit notamment de la Stratégie de Croissance pour une Réduction de la Pauvreté (SCRP) et de Bénin, Alafia 2025.

La SCRP se veut être le cadre d'opérationnalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et se fonde sur les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006 – 2011 (OSDB 2006 - 2011). Elle vise à faire du Bénin un pays émergent.

Selon les études nationales de prospective à long terme, Alafia 2025, le Bénin rêve d'être en 2025 un pays phare, bien gouverné où le cadre de vie est assaini et où tous les citoyens participent à la gestion quotidienne de leur cadre de vie. La réduction durable de la pauvreté passe par la prise en compte de plusieurs défis sociaux

notamment le défi sanitaire. “Améliorer la qualité de vie des populations” est un des objectifs de Alafia 2025 et son atteinte passe par une vision claire. Ainsi, la vision proposée dans le secteur de l’hygiène et de l’assainissement s’énonce comme suit :

**« Le Bénin dispose à l’horizon 2025 d’un cadre de vie durablement assaini pour le bien-être des populations ».**

La réalisation d’une vision aussi noble passe par des objectifs clairs et nécessite des ressources humaines et financières conséquentes. Une participation effective des citoyens est à rechercher pour fédérer toutes les énergies pour l’atteinte des objectifs fixés.

Cette vision qui traduit bien le rêve du Gouvernement trouve sa concrétisation dans le Programme d’Actions Prioritaires (PAP).

#### **4.2.2. Objectifs de la politique nationale de l’assainissement**

A partir des dysfonctionnements et défis issus de l’analyse diagnostique du secteur de l’hygiène et de l’assainissement au Bénin, les différents acteurs se fixent comme objectif général pour le secteur d’« **Améliorer les conditions organisationnelles et matérielles de l’assainissement au Bénin** ». Il s’agit de définir des mécanismes mettant en interaction fonctionnelle les divers acteurs du secteur pour assurer une mise en place et une gestion pérenne des équipements et infrastructures dans le secteur.

De façon spécifique, il s’agit de :

- **améliorer l’accès (physique et conditions d’accès) aux infrastructures et équipements d’assainissement.** Le taux de couverture en infrastructures d’assainissement reste encore très faible surtout en milieu rural. Il convient de créer des conditions incitatives pour la réalisation et l’entretien des ouvrages et d’assurer la cohérence des choix technologiques et socio-économiques. Les approches techniques retenues doivent être innovantes et l’option technologique doit viser au maximum l’élimination des impacts négatifs sur l’environnement. Les groupes vulnérables doivent bénéficier de facilités d’accès aux ouvrages.
- **améliorer les pratiques d’hygiène et d’assainissement des populations.** La précarité de l’hygiène impose la décision d’intégration des actions d’éducation à l’hygiène et à l’assainissement dans tous les projets et programmes de développement. Les approches de communication et d’interaction avec les populations sont à adapter au contexte actuel pour espérer des changements significatifs et durables.
- **améliorer l’organisation et la coordination institutionnelle de l’assainissement au Bénin.** Il s’agit de définir clairement les missions des différents acteurs (ménage, secteur privé, communes, administration centrale/déconcentrée et gouvernement) et prévoir une clarification efficace. Pour ce faire, il faut assurer une coordination et une cohérence intersectorielle à travers un pilotage basé sur des systèmes d’observation et des mesures d’impact.

### 4.2.3. Principes de base de la politique

Aux niveaux international et régional, le Bénin a ratifié plusieurs conventions portant sur les questions de gestion durable de l'environnement. Des principes généraux contenus dans ces documents, il y en a qui s'appliquent fondamentalement au secteur de l'assainissement. On peut citer :

- le principe de la responsabilité et du pollueur - payeur ;
- les principes de la prévention et de la précaution ;
- le principe de la prise en compte de la préoccupation des usagers;
- le principe de la subsidiarité.

En se fondant sur les réformes institutionnelles intervenues au Bénin notamment la décentralisation, la mise en œuvre de ces principes s'appuiera sur :

- la participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien ;
- la promotion des technologies appropriées.

Les principes se déclinent comme suit :

#### ***a) Principe de la responsabilité et du pollueur - payeur***

« Tout acte préjudiciable à la protection de l'environnement engage la responsabilité directe ou indirecte de son auteur qui doit en assurer la réparation. Quiconque se rend coupable d'une pollution de l'environnement est tenu d'en réparer les conséquences. Les zones, sites ou objets dégradés doivent être restaurés/réparés ».

#### ***b) Principe de la prévention et de la précaution***

« Les actions qui peuvent avoir des effets néfastes immédiats ou futurs sur la qualité de l'environnement doivent être prévenues et anticipées. Toute pollution ou dégradation doit être arrêtée. Ses effets négatifs sur l'environnement doivent, au moins, être limités».

#### ***c) Principe de la prise en compte de la préoccupation des usagers***

La participation de tous les acteurs concernés par la protection de l'environnement est à prendre en compte dans la mise en œuvre des actions relatives à l'assainissement. Les préoccupations des différents groupes sociaux doivent être prises en compte dans la formulation et la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'hygiène et d'assainissement.

#### ***d) Principe de la subsidiarité***

Dans une structure hiérarchisée, c'est le principe selon lequel les pouvoirs de décision sont délégués le plus possible aux échelons inférieurs. Il s'oppose au centralisme. Il permet aux acteurs de prendre les décisions en fonction de leurs capacités et vise essentiellement plus d'efficacité et de responsabilité dans la mise en œuvre des actions en faveur de l'assainissement. Il renforce la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales décentralisées et permet de respecter les capacités financières desdites collectivités. En outre, il permet à des organisations spécialisées

en matière d'AEPA de participer à l'amélioration des performances du secteur en intervenant directement dans les projets/programmes des ministères sectoriels.

**e)- Principe de la participation des communautés au financement des ouvrages, à leur exploitation et à leur entretien**

Les communautés doivent participer au financement, à l'exploitation et à l'entretien des ouvrages réalisés afin de garantir leur pérennité. Pour ce qui est du financement des latrines familiales, les ménages doivent être responsabilisés. Cette pleine participation doit être recherchée même auprès des groupes défavorisés (femmes, handicapés, etc.). La programmation communale, base de toutes réalisations d'ouvrages d'assainissement doit être conditionnée à l'expression des besoins réels formulés par les populations en connaissance de leurs conditions de participation et des exigences pour assurer les charges récurrentes.

**f) Principe de solidarité**

Selon l'approche pro-pauvre, les communautés démunies des régions à forte incidence de pauvreté sous toutes ses formes de même que celles vivant dans les zones défavorables à l'assainissement (zones lacustres, marécageuses, sols difficiles), ont besoin de la solidarité des plus nanties vivant dans des environnements plus favorables. Il s'agit de tenir compte de la particularité des zones difficiles sur fond de pauvreté avérée, pour financer entièrement les différentes options technologiques promues en leur faveur.

Le maintien à l'école des jeunes filles passe par la disponibilité des équipements adaptés et séparés de ceux des jeunes garçons (latrines sexo-spécifiques). De même, l'accès des personnes âgées et des handicapés à des latrines accessibles constitue un nouveau défi pour la PNHA.

### **4.3 Orientations et axes stratégiques**

Les orientations stratégiques constituent les principaux engagements à prendre par les différents acteurs pour réaliser la vision souhaitée pour le secteur au Bénin. Ces orientations ont été élaborées à partir de l'analyse croisée des principaux problèmes du secteur et des défis y découlant ainsi que des opportunités et atouts. De ce fait, chaque orientation stratégique est un pôle d'actions permettant d'opérationnaliser chaque objectif spécifique.

Pour une gestion efficiente et durable du secteur, sept (07) orientations stratégiques ont été identifiées et déclinées en dix-neuf (19) axes stratégiques.

#### **4.3.1 Orientations de l'objectif spécifique n°1 : « Améliorer l'accès aux infrastructures et équipements d'assainissement »**

Deux orientations déclinées en quatre axes stratégiques ont été définies pour assurer une amélioration de l'accès aux infrastructures et équipements d'assainissement.

## **Orientation 1-1 : Accroissement des infrastructures d'assainissement adaptées**

La plupart des infrastructures publiques réalisées ne sont toujours pas adaptées ; ce qui se traduit par leur dégradation précoce et leur abandon par les bénéficiaires. L'adaptation des infrastructures aux conditions socio-économiques, socioculturelles hydrologiques et géologiques de chaque localité doit être une option qui sous-tend toutes les réalisations dans le secteur. L'accroissement des infrastructures adaptées est sous-tendu par deux critères principaux :

- la diversification et la maîtrise des options technologiques adaptées ;
- la disponibilité des ressources financières pour tester et vulgariser les technologies proposées.

### **Axe 1-1.1 : Diversifier et développer des options technologiques innovantes et des normes adaptées au contexte local**

En matière d'infrastructures d'assainissement, il n'existe pas encore de normes et standards précis consignés dans un document officiel sur les technologies adaptées d'où la nécessité de les définir et d'évaluer les options développées par la recherche-action sur cette base. En effet, l'élargissement de l'éventail des options techniques stimule la mise au point de technologies alternatives. La recherche technologique sur les ouvrages d'assainissement doit être renforcée et les résultats doivent être expérimentés et disséminés au fur et à mesure qu'ils ont fait leur preuve. Cette recherche doit prendre en compte les techniques de valorisation des déchets et les technologies adaptées et innovantes pour les ouvrages.

Les options technologiques à définir doivent tenir compte, de la pente du terrain, de sa géologie, du climat, des contraintes économiques locales, des contextes socioculturels et des capacités de mise en œuvre et d'appropriation par les différents acteurs (autorités locales, opérateurs publics, artisans vidangeurs, etc.). La finalité de ce paquet d'actions est l'amélioration des performances des technologies proposées et la réduction du coût de réalisation et d'entretien des ouvrages. Il est clair que la diversification des options technologiques vise à faire baisser les coûts, favorisant l'accès de toutes les catégories sociales à des dispositifs d'assainissement de qualité. Il s'agit selon la particularité de chaque zone de :

- définir les normes et standards techniques précisant les technologies les mieux adaptées au contexte socio-économique local (installations/infrastructures individuelles et collectives) ;
- développer des programmes de recherche action sur les technologies innovantes et adaptées au contexte local (pro pauvres, zones problématiques, ...) ;
- vulgariser les technologies appropriées.

### **Axe 1-1.2 : Adopter et mettre en œuvre une planification communale en hygiène et assainissement par des approches durables de promotion des ouvrages d'assainissement**

Les lois de la décentralisation ont conféré aux communes d'importantes responsabilités en matière d'hygiène et d'assainissement. Malgré la mise en place effective des communes depuis 2003, ces responsabilités sont très faiblement assumées dans beaucoup de communes. Une planification en matière d'hygiène et d'assainissement suppose en amont une maîtrise de la problématique dans le secteur

afin de retenir les solutions appropriées et de mobiliser les ressources requises pour leur mise en œuvre. Il est donc recommandé à chaque commune de se doter d'un plan d'hygiène et d'assainissement qui prend en compte :

- l'évaluation des besoins à satisfaire en tenant compte, autant que possible, des choix techniques et de gestion des populations, de leur statut, de leur capacité de prise en charge de l'entretien et du renouvellement des équipements ;
- la priorisation des actions dans le temps et dans l'espace.

En favorisant l'implication des divers acteurs dans le diagnostic puis dans la recherche de solutions, une « planification concertée » du secteur de l'hygiène et de l'assainissement se révèle un outil de pédagogie et d'adhésion rapide accélérant la mise en œuvre du plan d'hygiène et d'assainissement, pour les raisons suivantes :

- la présence des pouvoirs publics dans la décision collective facilite la levée des blocages administratifs ;
- le secteur privé peut déployer des efforts et prendre des risques d'innovation pour proposer des biens et des prestations de services aux habitants parce que rassuré par le cadre clair de gestion du secteur élaboré ;
- les habitants bénéficient d'espaces d'échanges pour exprimer leurs perceptions et attentes ainsi que leurs capacités contributives ;
- l'adhésion de tous les acteurs à une même vision globale à long terme incite les aides extérieures à s'investir aux côtés des efforts financiers nationaux et locaux.

La mise en œuvre du plan d'hygiène et d'assainissement doit se fonder sur une approche uniformisée de l'hygiène et de l'assainissement (SNPHA) pour susciter une acceptation sociale et un engagement individuel et collectif de tous les acteurs. Il importe alors de repérer les mécanismes de concertation avec les différents acteurs et groupes concernés pour impulser cette dynamique de gestion partagée et concertée du secteur. Les autorités communales doivent alors jouer pleinement leurs rôles dans la maîtrise d'ouvrage communale et faire assurer la police de l'environnement.

### **Orientation 1-2 : Amélioration de la qualité du service public de l'hygiène et de l'assainissement**

L'amélioration de la qualité du service public passe par une gouvernance qui combine la qualité des prestations et la satisfaction des besoins des usagers. Cette amélioration est fondamentalement liée aux mécanismes de gestion ainsi qu'aux capacités des acteurs. Il s'agit :

- d'assurer la durabilité des actions à entreprendre notamment par le renforcement des capacités nationales et locales en matière d'hygiène et d'assainissement ;
- d'améliorer la qualité des services publics et l'appui conseil aux acteurs à la base.

Par ailleurs, les communes doivent être les acteurs privilégiés dans l'expression des besoins, la planification et la mise en œuvre des solutions adaptées au contexte local.

### **Axe 1-2.1: Adopter un mécanisme de gestion assurant l'efficacité et l'efficience du service public**

La définition des mécanismes de bonne gestion du service public d'hygiène et d'assainissement relève des pouvoirs publics (administrations de l'Etat central chargées des questions de l'hygiène et de l'assainissement, administrations locales). Il est cependant nécessaire que la gestion administrative interne et les modes de gestion contractuelle des services puissent garantir une certaine efficacité et efficience au profit des différentes parties prenantes. En effet, le manque de rigueur dans la façon dont les structures publiques chargées des questions d'hygiène et d'assainissement fonctionnent au quotidien est à la base de plusieurs échecs et de plusieurs abandons d'ouvrages même parfois les plus onéreux.

Pour garantir une gestion qui lie l'efficacité à l'efficience, il importe de revoir les modes de gestion des services publics d'assainissement depuis le processus de sélection du gestionnaire jusqu'au suivi et évaluation à l'interne des services délivrés. La contractualisation, la régie directe, l'affermage ou autres sont autant de modes de gestion possibles. Il convient alors de définir et d'adopter un mode de gestion durable.

### **Axe 1-2.2 : Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de service public**

La performance des services publics d'hygiène et d'assainissement passe par la capacité des acteurs intervenant dans le secteur. Le développement du partenariat Public-Privé devenu nécessaire suivant l'approche de gestion contractuelle rend nécessaire le besoin de renforcement des capacités de chaque acteur.

Du côté des administrations communales, il s'agira de «faire de la communalisation et du renforcement des capacités communales », l'objectif prioritaire et préalable ou au moins parallèle à la multiplication d'initiatives privées. Ces actions doivent porter sur divers aspects comme la formation :

- au suivi des normes techniques
- à la rédaction du contrat (délégation, concession, etc.) ;
- à la négociation ;
- à la gestion des contrats ;
- à l'évaluation de leurs résultats ;
- etc.

Pour répondre aux besoins des populations et aux évolutions technologiques dans le secteur, les artisans locaux ont aussi besoin des actions de renforcement de leurs capacités. De façon générale, les actions de renforcement de capacités pourront porter sur :

- l'amélioration de l'offre éducative concernant l'assainissement (formation d'ingénieurs, techniciens, sociologues, financiers, etc.) ;
- l'amélioration de l'offre en matière de formation continue (théorique et pratique) et qualifiante (spécialisée) ;
- la maintenance des équipements et matériels ;
- l'élaboration et diffusion d'outils de communication efficaces et adaptés ;
- etc.

Le renforcement des capacités des acteurs est un des piliers de la Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement et vise le développement des ressources humaines du secteur tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

#### **4.3.2 Orientations de l'objectif spécifique n°2: Améliorer les pratiques d'hygiène et d'assainissement des populations**

Deux orientations déclinées en six axes stratégiques sont définies pour assurer une amélioration des conditions organisationnelles et matérielles en matière d'hygiène et d'assainissement au Bénin.

##### **Orientation 2-1 : Développement d'une conscience individuelle et collective favorable à l'hygiène et à l'assainissement**

Les progrès en matière d'hygiène et d'assainissement ne tiennent pas seulement à l'accroissement des infrastructures mais surtout à des changements dans les perceptions, les attitudes et les pratiques des populations pour instaurer et gérer sainement le cadre de vie.

##### **Axe 2-1.1 : Développer et mettre en œuvre des outils de communication pour un changement de comportement**

Pour opérer des changements de comportements au sein des populations en matière d'hygiène et d'assainissement, les approches de communication et d'éducation sociale doivent être fondées sur des valeurs socioculturelles. Il ne saurait y avoir d'approche « passe partout » mais plutôt des approches adaptées aux contextes communautaire et local. De nouvelles approches de communication adaptées à chaque catégorie sociale et basées sur des initiatives autonomes en matière d'hygiène et d'assainissement sont à développer à partir des pratiques et habitudes culturellement ancrées. C'est pourquoi les populations doivent être considérées comme des partenaires associés à toutes les étapes des processus de définition et de mise en œuvre des actions d'hygiène et d'assainissement pour qu'elles s'approprient les actions dont elles sont les bénéficiaires directs. Les activités de communication peuvent être de véritables déclencheurs d'équipements et d'infrastructures. Mais, les progrès ne seront durables que si les décisions sont prises de concert avec les usagers et que la continuité des activités de communication est assurée.

Par ailleurs, une éducation de base à l'hygiène et à l'assainissement doit être généralisée au niveau de toutes les écoles.

Pour une priorisation de la sensibilisation à l'hygiène au niveau national, plusieurs stratégies peuvent être retenues. Il s'agit de :

- élaborer des plans de communication au niveau communal qui priorisent le changement de comportement ;
- mettre en place les différents maillons de communication entre les différents acteurs de l'hygiène et de l'assainissement
- promouvoir les règles pratiques en matière d'hygiène ;
- valoriser les expériences et les acquis de la communauté ;

- identifier les cibles notamment les femmes et les enfants et élaborer à leur intention des canaux adaptés ;
- formaliser les relations avec les populations à travers leurs organisations ;
- élaborer des programmes de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'hygiène et d'assainissement ;
- assurer la formation et l'éducation des populations en matière d'hygiène et d'assainissement.

### **Axe 2-1.2 : Prendre en compte les aspirations et priorités des groupes vulnérables (genre, pro-pauvres, VIH, ...)**

Focaliser l'attention sur la spécificité des sexes et des catégories sociales notamment tous les groupes vulnérables, c'est prendre en compte les différences dans l'expérience des hommes et des femmes, des puissants et des faibles, leur potentiel et leurs limites respectives, leurs modes d'interaction, la répartition des tâches et la complémentarité de leurs activités. Les différences dans les besoins des deux sexes et des divers groupes d'âge ou de catégories sociales sont à prendre en compte. Les programmes d'hygiène et d'assainissement doivent donc accorder une importance égale aux besoins, aux préférences et aux comportements des enfants, des femmes et des hommes. Les approches basées sur des messages uniquement adressés aux femmes ou tendant à leur imposer l'essentiel de la charge de l'amélioration de l'assainissement doivent être évitées. Il s'agit plutôt de prendre en compte les besoins de chaque catégorie sociale en ayant à l'esprit que lorsque les femmes incorporent effectivement les changements de conduite dans leur vie quotidienne, elles les transmettent à leurs enfants, améliorant ainsi la durabilité de l'impact en termes de changements de comportement en hygiène et assainissement.

Par ailleurs, il faudra veiller à ce que les personnes vulnérables (hommes, femmes, jeunes, enfants et handicapés) soient convenablement représentés à tous les niveaux du système de prestation de services d'assainissement et bénéficient d'opportunités économiques et d'une aide pour les activités sanitaires.

### **Axe 2-1.3 : Développer des programmes de recherche-action en vue des changements de comportements**

Il s'agira de favoriser les activités novatrices de recherche et de développement concernant une gamme de systèmes appropriés à divers contextes culturels et environnementaux. Il ne s'agit pas seulement de développer de nouvelles approches mais surtout de partir des représentations sociales, des croyances et pratiques locales pour édifier des progrès durables. Les axes de recherche sur :

- les connaissances des populations en matière d'hygiène et d'assainissement (par exemple les formes de valorisation populaire des déchets) ;
- les questions de perception de la propreté et de l'hygiène en fonction des croyances culturelles, religieuses et spatiales ;
- les variations de perspectives entre femmes / hommes et entre les enfants / adultes par rapport aux dispositifs.

Les interventions en matière d'hygiène et d'assainissement doivent donc aller au-delà des motivations individuelles, pour prendre en compte les obstacles potentiels supplémentaires comme les facteurs culturels qui rendent les bénéficiaires des

projets de promotion de l'assainissement et de l'hygiène réticents ou résistants aux nouvelles installations. Les différents groupes ethniques ont aussi des croyances et des coutumes diverses, et l'attitude face à l'assainissement et l'hygiène peut varier de manière importante entre le contexte urbain et le contexte rural.

Ces recherches devront contribuer à l'évolution :

- des activités d'Information Education Communication (IEC) basées sur la connaissance du milieu, la prise en compte des pratiques existantes et les facteurs motivant les changements de comportement ;
- des études de consentement à payer par une meilleure connaissance des facteurs susceptibles d'avoir une influence sur ce consentement ;
- des offres techniques et de gestion (types d'équipements, modalités d'entretien et de gestion associées) grâce à une meilleure compréhension des critères de choix des ménages et de leur rapport à l'espace public.

### **Orientation 2-2 : Mise en application effective des textes législatifs et réglementaires**

Le cadre politique et stratégique de gestion du secteur de l'hygiène et de l'assainissement est assez fourni et très riche en initiatives mais malheureusement il s'agit de contenus normatifs qui peinent à se traduire réellement en actes sur le terrain. La mise en œuvre correcte de toutes les dispositions contenues dans les différents textes peut permettre de créer une dynamique dans le secteur. Pour mieux structurer les environnements juridique, technique et commercial, il est nécessaire de rendre la prise de conscience effective en matière d'hygiène et d'assainissement et de :

- créer les conditions incitatives pour attirer les capitaux privés et étrangers et garantir le retour sur investissement ;
- veiller à la qualité, au vote et à l'application des textes de loi devant structurer le secteur et rassurer l'investisseur ;
- veiller à la maîtrise des technologies modernes et adaptées au contexte national ;
- assurer le maintien de l'expertise et la poursuite de l'innovation ;
- organiser des campagnes d'information sur les standards technologiques ;
- porter une assistance-conseil aux promoteurs.

#### **Axe 2-2.1 : Mettre en place les conditions d'application des textes**

La mise en place des conditions d'application des textes passe par la formalisation des relations avec les populations à travers leurs différentes organisations et associations. Pour y parvenir, il s'agit de mettre en place un système d'information, de dialogue et de communication, adapté aux différentes catégories de public cible. Pour ce faire, il s'agit de :

- mettre en place un mécanisme de motivation et d'encouragement des bonnes pratiques individuelles ou collectives en matière d'hygiène et d'assainissement ;

- utiliser les médias et les autres formes de communication pour vulgariser les différents textes en insistant sur le rôle et l'implication des acteurs ;
- renforcer la capacité de négociation des différents acteurs notamment dans la valorisation des déchets de toutes sortes ;
- mettre en place des mécanismes de suivi et de mise en œuvre de ces contenus.
- faire de manière méthodique et continue la vulgarisation, en faisant recours aux supports, aux moyens et aux canaux les plus pertinents et les plus appropriés en fonction des cibles visées des documents de politique ou de stratégie ainsi que l'ensemble des actes de politique et actes légaux.

### **Axe 2-2.2 : Renforcer les actions de veille citoyenne**

L'implication des populations dans la coproduction des infrastructures et équipements d'assainissement nécessite que ces populations assurent leur rôle de contrôle citoyen. Cela suppose donc de développer la compréhension des régimes des biens publics, communs ou collectifs pour amener chaque citoyen à la base à se sentir concerné dans la gestion des biens d'intérêt général. Les populations doivent donc reconnaître leur droit de contrôle sur les services publics qui leur sont rendus tant par les pouvoirs publics (Etat central et Communes) que par les prestataires de services (ONG, Entreprises ; etc.). La mise en place et le fonctionnement des comités locaux de veille citoyenne pourront permettre d'une part, d'assurer le contrôle et le suivi au quotidien des services des prestataires et, d'autre part de dissuader les comportements déviants des populations en matière de salubrité.

### **Axe 2-2.3 : Contrôler le respect des textes législatifs et réglementaires et mettre en application les mesures de coercition**

L'absence de contrôle et le manque de coercition sont à la base de la mauvaise gestion des infrastructures d'assainissement et de la grande insalubrité constatée actuellement dans la plupart de nos villes et campagnes. Par ailleurs, pour décourager l'incivisme généralisé, il faudra :

- étendre les polices sanitaires et environnementales dans plusieurs villes/communes et intensifier leurs interventions en matière de contrôles
- mettre en place la police municipale afin de renforcer le contrôle des pratiques quotidiennes d'hygiène ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan communal de contrôle et de respect des textes législatifs et réglementaires ;
- définir et former les différents acteurs impliqués sur leurs missions respectives et identifier les personnes ressources à impliquer avec les moyens à mettre à leur disposition ;
- prendre des arrêtés municipaux pour réglementer le secteur au niveau local ;
- élaborer et diffuser des outils pratiques à envisager lors des crises.

L'information, l'éducation et la communication sur les risques encourus lorsqu'on vit dans des conditions d'hygiène précaire doit être permanente afin de prévenir les situations de crise. Pour y parvenir, il s'agira de :

- définir un cadre de concertation périodique pour évaluer les actions menées ;

- mettre en place des plans d'anticipation des crises surtout celles liées au cadre de vie et à l'environnement ;
- encourager par diverses stratégies, les bonnes pratiques et les programmes réussis en hygiène et assainissement.

### **4.3.3 Orientations de l'objectif spécifique n°3 : Améliorer le cadre institutionnel et organisationnel de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin**

Trois orientations déclinées en neuf axes stratégiques sont définies pour une amélioration du cadre institutionnel et organisationnel.

#### **Orientation 3-1 : Amélioration du cadre organisationnel et institutionnel de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin**

Les communes jouent les rôles de premier plan dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement. Ce rôle primordial conféré aux communes ne pourra être joué efficacement en l'absence d'une coordination intersectorielle et intra sectorielle dynamique et d'un partenariat actif avec tous les acteurs du secteur

##### **Axe 3-1.1 : Evaluer et réorganiser le secteur en fonction de l'évolution du contexte**

Plusieurs institutions interviennent dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement. Il est donc urgent de réorganiser le secteur en privilégiant une coordination effective et efficace. Le développement organisationnel et institutionnel du secteur évolue à un rythme rapide. Si l'organisation mise en place ne tient pas compte de ce dynamisme, elle sera très vite dépassée et inefficace. Pour ce faire, la réorganisation doit prendre en compte l'évolution du contexte et doit privilégier :

- au niveau central, l'aspect législatif et technique ;
- au niveau déconcentré, les mécanismes de suivi et d'appui-conseil par la tutelle ;
- au niveau décentralisé, les aspects techniques et opérationnels.

A chaque échelon de la pyramide, l'évaluation des actions doit être intégrée pour permettre de dégager les dysfonctionnements et les corriger au fur et à mesure.

**Les nombreuses institutions intervenant dans le secteur de l'assainissement rendent urgente une réorganisation dudit secteur. A cet effet, une étude spécifique conduite par des spécialistes, notamment de développement organisationnel et institutionnel est nécessaire en vue de l'amélioration du cadre institutionnel et organisationnel du secteur de l'hygiène et l'assainissement.<sup>6</sup>**

##### **Axe 3-1.2 : Assurer une coordination efficace du secteur**

Les nombreuses institutions intervenant dans le secteur de l'assainissement rendent nécessaire la mise en place d'une structure nationale de concertation dotée d'une autonomie de décision. Il s'agit de mettre en place un dispositif institutionnel pragmatique et opérationnel qui a pour rôle essentiel de :

---

<sup>6</sup> Cette étude est nécessaire et constitue un préalable à la mise en application de la PNHA.

- suivre toutes les interventions et investissements réalisés dans le secteur et les évaluer puis faire des programmations en cohérence avec les objectifs visés pour le secteur (BPO) ;
- mettre en place et gérer une base de données du secteur consistant à collecter les appuis financiers prévus par les PTF et les ONG et à calculer les financements manquants par activité et par institution ;
- capitaliser toutes les innovations technologiques mises en œuvre dans chaque domaine ;
- créer et animer un cadre de recherche des investissements au profit du secteur.

Cette structure nationale doit avoir des cellules au niveau de chaque département et de chaque commune. Elle doit être opérationnelle à chaque niveau, avoir un plan d'actions et doit regrouper tous les acteurs du secteur notamment :

- les représentants des différents ministères techniques intervenant dans la localité ;
- l'association nationale des communes ;
- les représentants du secteur privé ;
- les représentants des bénéficiaires ;
- les représentants des Partenaires Techniques et Financiers.

### **Axe 3-1.3 : Mettre en cohérence les différents textes nationaux et internationaux**

Le Bénin a ratifié plusieurs conventions internationales et régionales. Il convient de mettre les textes nationaux en conformité avec ces conventions pour faciliter leur application par les collectivités territoriales décentralisées. Il importe donc de :

- répertorier toutes les conventions internationales et régionales ratifiées par le Bénin en rapport avec l'hygiène et l'assainissement ;
- mettre en conformité, en cas de besoin, les textes nationaux avec ces conventions ;
- vulgariser les conventions répertoriées et textes nationaux du secteur surtout celles qui ont rapport avec à l'hygiène et à l'assainissement ;
- mettre en place un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de ces conventions et textes nationaux.

### **Axe 3-1.4 : Mettre à niveau et adapter tous les textes légaux et règlementaires du secteur**

Beaucoup de textes légaux et règlementaires ont été élaborés. Tous ces textes n'ont pas pris en compte les réformes intervenues notamment celles relatives à la décentralisation. Il convient alors de :

- inventorier tous les textes qui ne sont pas adaptés au contexte actuel ;
- définir des normes et standards techniques conformes aux réalités actuelles du pays ;
- mettre à niveau tous les textes existants et définir les mécanismes de leur mise en œuvre.

### **Axe 3-1.5 : Mettre en place les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale en hygiène et assainissement**

Les lois de la décentralisation ont conféré aux communes des responsabilités en matière d'hygiène et d'assainissement. Et depuis l'installation des conseils communaux en 2003, ces responsabilités sont faiblement assumées dans beaucoup de communes du fait de l'absence d'un document leur permettant de mieux appréhender la problématique de l'hygiène et de l'assainissement. Pour donner une chance de réussite à la nouvelle politique d'hygiène et d'assainissement, la programmation communale doit intégrer certaines actions notamment :

- l'identification de tous les acteurs devant intervenir dans le secteur et la définition de leurs rôles ;
- le renforcement périodique des capacités de chaque acteur ;
- l'élaboration d'un plan d'actions sur l'opérationnalisation des rôles des acteurs qui sera évalué périodiquement ;
- l'implication des acteurs privés à la gestion du secteur.

### **Orientation 3-2 : Développement des conditions de financement durable du secteur**

Le développement du secteur de l'hygiène et de l'assainissement nécessite d'importantes ressources financières dans la mesure où les ressources effectivement engagées sont très peu significatives eu égard aux ressources nécessaires pour atteindre les objectifs définis. Qu'il s'agisse par exemple des déchets solides ménagers où il faut installer un Centre d'Enfouissement Technique (CET) et assurer le transport adéquat des déchets ou d'une station de traitement des boues de vidange, les ouvrages à réaliser dépassent la capacité financière de plusieurs collectivités territoriales décentralisées. De ce fait, une action concertée et volontariste de tous les acteurs est nécessaire pour d'une part, améliorer la qualité et l'offre du service public tant au niveau central que décentralisé et promouvoir l'investissement privé et, d'autre part, pour accroître la demande de services par les populations.

Ainsi, il s'agit de mettre en place des mécanismes de financement visant à :

- améliorer la capacité des communes en terme de ressources financières, matérielles et humaines de qualité ;
- accroître les ressources intérieures et extérieures au profit du secteur par la mise en place de cadres appropriés (viabiliser les filières de récupération et de valorisation des déchets) ;
- promouvoir l'investissement privé ;
- développer des mécanismes de financement pour les populations et les zones spécifiques ;
- faire le plaidoyer pour la mobilisation des ressources

Les ressources mobilisées pourront servir à assurer d'une part, des soutiens financiers aux entrepreneurs locaux et, d'autre part, la demande des ménages à travers des subventions pour les familles les plus démunies.

### **Axe 3-2.1 : Utiliser les produits de planification (communale, départementale et nationale) pour le plaidoyer en vue du financement du secteur**

La planification du secteur ne saurait être une panacée si les autorités locales ne prennent pas l'engagement et ne démontrent pas la volonté nécessaire pour développer des stratégies de mobilisation des ressources indispensables au bénéfice du secteur. Le plan stratégique et le BPO (Budget Programme par Objectif) du secteur remis à jour chaque année (au niveau communal, départemental, national) doivent être les outils de base de concertation et de mobilisation des ressources pour atteindre des objectifs fixés dans le temps par l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi depuis sa conception, les populations doivent être informées sur les conditions techniques et financières indispensables à la mise en place des ouvrages et équipements et sur leurs responsabilités dans leur entretien et leur renouvellement. L'Etat, les communes avec l'appui des PTF sont responsables du financement des ouvrages publics et pourront apporter des appuis pour la réalisation des infrastructures d'assainissement privés des groupes vulnérables et dans les zones problématiques nécessitant des investissements plus importants pour la réalisation des ouvrages. Autrement dit, les catégories défavorisées ou groupes économiquement plus vulnérables pourraient bénéficier de divers appuis pour la mise en place des ouvrages.

Bref, les planifications sectorielles doivent servir de tableau de bord pour les administrations communales dans leurs stratégies de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des actions planifiées.

### **Axe 3-2.2 : Mettre en place un mécanisme national offensif de mobilisation des fonds pour l'investissement et l'exploitation**

Le financement du secteur de l'hygiène et de l'assainissement doit relever à la fois d'une décision politique forte mais aussi de mécanismes de solidarité et de financement adaptés aux contextes socio-économiques et culturels. En effet, il s'agira pour l'Etat central de développer des approches novatrices de mobilisation des ressources au profit du secteur. Des initiatives doivent être prises au niveau central pour élargir l'assiette des recettes au profit du secteur. Il peut s'agir de la définition et de l'application des redevances « assainissement » à des secteurs liés à l'hygiène et à l'assainissement comme par exemple le secteur de l'eau et dans une moindre mesure celui de l'électricité ou à d'autres services publics ayant une certaine relation avec la question de l'hygiène et de l'assainissement. Ce paiement peut se faire en fonction du statut économique des utilisateurs du service taxé ou sous forme d'un montant proportionnel à la consommation du service taxé.

Mais, il importe aussi que les règles de reversement aux communes des taxes et recettes réglementaires soient transparentes et permanentes de même que l'identité des contributeurs (cas des entreprises par exemple) à la mobilisation des ressources. Par ce biais, une péréquation peut se mettre en place pour développer le service en direction des plus démunis. Une étude dans ce sens est nécessaire pour prendre en compte tous les contours.

Cependant, la couverture de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour assurer un service de qualité nécessite que d'autres mécanismes financiers soient identifiés. Cela pourra permettre de construire

progressivement un service permanent, durable, couvrant les besoins de l'ensemble de la population.

### **Axe 3-2.3 : Développer et mettre en œuvre des mécanismes de mobilisation des ressources propres au niveau communal au profit du secteur**

La mobilisation des ressources propres au niveau communal peut prendre plusieurs formes et se fonder sur les diverses catégories d'acteurs locaux.

- D'une part, il est à reconnaître qu'un système ne peut fonctionner de manière durable que si les frais récurrents (au besoin avec une péréquation pour assurer l'équité) sont, tout au moins en partie, supportés par ses utilisateurs. La contribution des bénéficiaires des services publics d'hygiène et d'assainissement est à solliciter tout en tenant compte de leurs capacités financières. Des mécanismes de financement spécifiques pour les pro-pauvres et les communautés vivant dans des zones géologiques défavorables à la réalisation d'ouvrages privés devront être définis. Par exemple, la recherche-action dans les zones lacustres a permis de concevoir des options technologiques d'assainissement éprouvées adaptées sur le plan technique mais qui sur le plan financier restent non supportables pour les ménages bénéficiaires. Compte tenu de la complexité de cette zone, les travaux à réaliser, les matériaux utilisés coûtent relativement plus cher rendant le prix de revient des ouvrages prohibitifs pour les ménages pauvres. Il revient aux communes concernées et à l'Etat dans un élan de solidarité, de trouver des systèmes économiquement viables pour aider les pro-pauvres et les communautés vivant dans des zones d'assainissement défavorables à l'assainissement (zones hydromorphes, sablonneuses, lacustres etc.) à disposer d'infrastructures d'assainissement adéquates. Les subventions à accorder peuvent correspondre à la différence par rapport au prix de revient d'un ouvrage ou équipement situé en zone normale. Cependant, le financement accru et durable du secteur par les acteurs eux-mêmes pour les ouvrages individuels doit être une préoccupation permanente des différents acteurs à la base pour assurer une certaine appropriation. Il est donc possible que les plus démunis remplacent une partie de leur participation à l'investissement initial par des prestations en nature.
- Une autre stratégie de mobilisation de ressources par les communes consiste à renforcer le partenariat Public-Privé pour le financement et la gestion des ouvrages. Faire participer le secteur privé à la gestion des ouvrages (planification et réalisation) est donc un choix stratégique qui vise le développement des ouvrages tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Cette participation du privé peut prendre plusieurs formes possibles et doit garantir une plus-value à la gestion à travers le professionnalisme et la mobilisation de capitaux privés pour la réalisation des ouvrages.

Le secteur privé pourra également jouer le rôle d'appui conseil à la réalisation et à la gestion des infrastructures à travers des contrats avec les communes. Il est donc indispensable de mettre en place une nouvelle dynamique qui crée un environnement favorable à la participation responsable et efficace du secteur privé. Dans cette optique, la participation des Organisations Non Gouvernementales (ONG) doit être aussi renforcée. Les ONG jouent actuellement un rôle d'intermédiation sociale à

travers les activités de communication pour un changement de comportement (CCC), de formation et d'appui à la recherche de financement.

Pour une meilleure participation du secteur privé, il faudra :

- contractualiser les activités de gestion des déchets solides ménagers, des déchets biomédicaux, des boues de vidange et des sachets plastiques ;
- créer des conditions incitatives au niveau des communes au profit des ONG ou autres qui veulent investir dans le secteur.

Les politiques publiques doivent donc veiller à ne pas se substituer aux dynamiques privées mais jouer plutôt un rôle d'accélérateur dans une complémentarité bien comprise. Le développement du secteur de l'hygiène et de l'assainissement nécessite une coordination effective entre les différents prestataires privés.

- Par ailleurs, les communes peuvent s'engager dans des coopérations de développement au niveau national (intercommunalité) ou au niveau international pour mobiliser davantage de ressources. Le recours à l'Aide Publique au Développement (APD) est donc nécessaire. En effet, elle doit prendre en compte les nouveaux enjeux et notamment permettre aux autorités issues de la décentralisation d'accéder à ces fonds.

De façon générale, les mécanismes de financement à mettre en place prévoient de :

- créer un cadre approprié pour la mobilisation des ressources intérieures et extérieures au profit du secteur ;
- faciliter l'accès au crédit bancaire et au microcrédit par la mise en place de fonds de garantie au profit des investisseurs privés ;
- mettre en place un guichet spécial pour l'assainissement. Ce guichet peut être alimenté par une subvention du budget national et une contribution des banques commerciales, des sociétés d'assurance et des réseaux GSM ;
- mettre en place un fonds communal de gestion de l'assainissement au niveau de chaque collectivité territoriale décentralisée. Ce fonds sera alimenté entre autres par les sociétés de gestion des marchés, des parcs automobiles, les redevances des concessionnaires, les transporteurs et gestionnaires des lieux d'enfouissement sanitaire (LES)... ;
- améliorer le recouvrement des coûts.

### **Orientation 3-3 : Dynamisation du suivi-évaluation**

Pour s'assurer des progrès réalisés et des dysfonctionnements à corriger, il importe de mettre en place un mécanisme performant de suivi-évaluation à chaque niveau (communal, départemental, national) tant technique que financier.

#### **Axe 3-3.1 : Suivi évaluation**

Il n'existe à l'heure actuelle aucun système de suivi évaluation qui permet de mesurer régulièrement la performance du secteur, en utilisant des indicateurs définis au préalable. Il est alors nécessaire de disposer des indicateurs qui devront porter non seulement sur l'accès aux services mais aussi sur les aspects tels que la gouvernance, la qualité des services fournis, l'implication de la société civile, la prise en compte de la

dimension genre, de la dimension culturelle etc. Il s'agira de définir des indicateurs précis et facilement mesurables pour apprécier :

- le niveau de performance c'est-à-dire le niveau d'atteinte des objectifs à moindre coût et délai ;
- le niveau de reproductibilité de la technologie mise en place ;
- le niveau de viabilité à savoir l'efficacité c'est-à-dire le degré d'utilisation des ouvrages.

#### **4.4. Rôle et responsabilité des acteurs**

Les rôles et responsabilités des acteurs proposés se présentent comme suit.

##### **4.4.1. Etat central**

L'Etat central a pour mission de définir les politiques et stratégies sectorielles et de contrôler leur mise en œuvre. A cet effet, il devra :

- veiller au respect du cadre juridique défini;
- organiser la coordination interministérielle ;
- appuyer les collectivités territoriales décentralisées ;
- participer au renforcement des capacités de tous les acteurs ;
- promouvoir la recherche-action ;
- allouer les ressources.

Il s'agira de dégager l'État des fonctions opérationnelles et de favoriser le partenariat public- privé.

L'Etat doit donc se désengager de l'opérationnel comme la réalisation des projets d'investissement ou l'exploitation d'infrastructures et équipements (réseaux d'assainissement, stations de traitement des eaux usées, CET, etc.). Par conséquent, il devra transférer aux communes les ressources financières en tenant compte des coûts de réalisation des ouvrages d'assainissement et en veillant à une répartition équitable de ces ressources entre les communes. Les services de l'Etat devront alors se repositionner dans une nouvelle fonction d'appui aux collectivités territoriales conformément aux dispositions des textes de lois sur la décentralisation au Bénin.

##### **4.4.2. Services déconcentrés de l'Etat**

La nouvelle organisation du secteur à mettre en place sera basée sur les services déconcentrés. Les services déconcentrés de l'État (et notamment ceux des ministères en charge de la santé, de l'environnement et de l'eau) doivent coordonner localement leurs activités pour mieux appuyer les collectivités territoriales décentralisées. De par leur proximité avec lesdites collectivités, les services déconcentrés ont un rôle clef à jouer dans la fonction d'appui-conseils et de contrôle du respect des textes relatifs à l'hygiène et à l'assainissement.

##### **4.4.3. Collectivités territoriales décentralisées**

La loi confère aux collectivités territoriales décentralisées les compétences relatives à la protection de l'environnement, notamment pour ce qui concerne la réalisation et la gestion des ouvrages d'assainissement. Elles ont pour principales tâches :

- la réalisation et l'équipement des infrastructures ;
- l'évacuation des eaux pluviales ;
- la collecte et le traitement des déchets solides ;
- l'assainissement privé des eaux usées ;
- l'élaboration de la réglementation locale en matière d'assainissement individuel.

Elles sont, entre autres, chargées de :

- assurer la maîtrise d'ouvrage ;
- élaborer et mettre en œuvre les PHAC ;
- planifier, organiser et contrôler la mise en œuvre de l'assainissement.

#### **4.4.4. Secteur privé et ONG**

Les ONG ou associations intervenant dans l'assainissement sont relativement nombreuses et constituent les maillons de proximité. Elles opèrent pratiquement dans toutes les communes, surtout dans la gestion des déchets solides et des boues de vidange. Elles jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des déchets par la réalisation d'ouvrages et par la sensibilisation. Les ONG jouent un rôle d'appui technique et financier aux initiatives de base des populations. Leur rôle consiste à :

- participer à la planification et la mise œuvre des PHAC ;
- participer à la sensibilisation des populations ;
- participer financièrement à la réalisation des ouvrages.

Le secteur privé est composé de petites entreprises ou associations plus ou moins spécialisées, de quelques petits opérateurs privés opérant dans la collecte, la valorisation, la récupération et le recyclage des déchets. Les bureaux privés spécialisés dans le domaine des études interviennent aussi dans le secteur à travers :

- la conception et maîtrise d'œuvre ;
- les activités de formation et sensibilisation.

#### **4.4.5. Bénéficiaires**

Ils jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la PNHA et dans l'équilibre financier du secteur de l'assainissement. Ce rôle justifie l'implication étroite des usagers et de leurs représentants à toutes les étapes du processus de :

- élaboration des Plans d'Hygiène et d'Assainissement Communaux (PHAC) ;
- définition du niveau de service des dispositifs d'assainissement ;
- choix du mode de gestion et de facturation des services d'assainissement ;
- choix des opérateurs de proximité (collecte) en contrat avec les communes ;
- contrôle.

#### **4.4.6. Institutions de recherche et de formation**

Les recherches doivent permettre la mise à disposition des technologies appropriées et à faible coût aux usagers. L'expérience de l'Agence Panafricaine Intergouvernementale « Eau et Assainissement pour l'Afrique » (EAA- ex CREPA) et

d'autres ONG (DCAM BETHESDA, PROTOS, CIPCRE, etc.) ainsi que des institutions universitaires (EPAC ex-CPU, CIFRED, etc.) dans ce cadre est édifiante.

#### **4.4.7. Coopération internationale et Partenaires Techniques et Financiers**

Les Partenaires Techniques et Financiers interviennent par leur appui sur le plan technique et financier. Ils contribuent ainsi à la mise en œuvre de la politique.

La Coopération Internationale intervient dans l'accroissement des financements et le développement du partenariat. Par ailleurs, elle apporte lors de la mise en œuvre de la politique des expériences techniques et organisationnelles d'autres pays.

## CHAPITRE 5 : ORIENTATIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE

La politique sera mise en œuvre à partir d'une série de stratégies sous sectorielles assorties de plans d'actions **2012-2025** qui décrivent les actions à entreprendre, les acteurs impliqués et les coûts associés. Chaque plan d'action s'articulera autour des axes suivants :

### 5.1. Dispositif de pilotage

Une structure nationale de coordination sera mise en place par décret avec des attributions et un mode de fonctionnement très précis. Il s'agit d'une structure qui sera représentative de tous les acteurs responsables et dont les objectifs seront de :

- suivre les performances du secteur ;
- créer et renforcer un partenariat dynamique et solidaire entre les acteurs de la société civile évoluant dans le secteur de l'assainissement ;
- répertorier toutes les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique nationale d'assainissement ;
- contribuer à la responsabilisation et à la transparence dans la gestion des fonds alloués au secteur de l'assainissement ;
- définir les dispositifs d'application des textes réglementaires et veiller à leur mise en œuvre ;
- organiser des campagnes de vulgarisation des différents textes réglementaires ;
- renforcer les capacités des acteurs impliqués et veiller à l'implication et à la participation effective de tous les acteurs (également ONG et secteur privé).

Cette structure sera mise en place à la suite d'une consultation et d'une concertation inclusive des différents acteurs responsables et impliqués afin de garantir sa cohésion, sa fonctionnalité et sa durabilité. Elle devra regrouper les représentants des structures de l'Etat central, des collectivités territoriales décentralisées, du secteur privé, des Partenaires techniques et Financiers et de la société civile. Les moyens pour son fonctionnement doivent être inscrits au budget général de l'Etat.

Elle sera créée par décret qui précisera :

- la composition de la structure avec une attribution claire de chaque membre ;
- l'origine des ressources qui seront mises à la disposition de la structure pour son fonctionnement ;
- le fonctionnement de la structure avec la périodicité des comptes rendus à adresser à l'Autorité.

### 5.2. Vulgarisation de la PNHA

Promouvoir et vulgariser la PNHA visent à faire connaître au plus grand nombre (y compris les acteurs locaux, nationaux et les partenaires au développement) les orientations et les axes d'intervention du secteur, afin qu'ils soient appropriés par tous.

### **5.3. Plan d'actions par domaine**

Le plan d'actions de mise en œuvre joint au présent document de PNHA doit permettre de passer des principes directeurs à des actions concrètes donc à des plans d'action par domaine.

Parmi les enjeux clés à aborder dans ces plans d'action, on peut citer : le financement durable du secteur, le suivi évaluation et le renforcement des capacités.

Dans chaque domaine sectoriel, il s'agira d'élaborer une stratégie de mise en œuvre à l'exception des domaines des déchets solides ménagers et eaux usées et boues de vidange qui en disposent déjà mais pour lesquels une relecture est nécessaire. Cette stratégie prendra en compte les activités préalables dans chaque domaine et aboutira à un plan d'actions détaillé des activités à réaliser. Les plans d'actions identifieront les priorités à court, moyen et long terme sur la base de critères tels que : population desservie, type d'ouvrage, l'entretien et la vulnérabilité de la ressource.

### **5.4. Mécanismes de suivi-évaluation**

Le suivi-évaluation permettra de déterminer l'adéquation entre les réponses et les buts assignés pour soit prévenir, soit corriger les erreurs, soit encourager les bonnes pratiques afin de préparer de nouveaux programmes.

Le suivi-évaluation permettra de rendre compte de l'évolution du secteur et de mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement qui ont été fixés. Il permettra aux responsables d'apporter les améliorations dans l'exécution des activités et projets, en prenant les mesures correctives nécessaires pour surmonter les contraintes rencontrées et résoudre les problèmes qui se posent.

Le système de suivi évaluation actuel ne permet pas de mesurer régulièrement la performance du secteur, en utilisant des indicateurs définis au préalable. Les indicateurs à définir ne devront pas porter uniquement sur le taux de couverture en ouvrages d'assainissement et l'accès au service, ils devront aussi aborder des aspects tels que la gouvernance, la qualité des services fournis, l'implication de la société civile, la prise en compte de la dimension genre (participation effective des femmes), etc.

Un rapport annuel des activités de chaque domaine doit être présenté aux réunions des membres de la structure de coordination en vue d'une réorientation des objectifs et résultats attendus.

### **5.5. Renforcement des capacités des acteurs**

Le renforcement des capacités (formation et équipement en moyens d'actions) des acteurs impliqués dans le suivi et le contrôle de la qualité du cadre de vie est un aspect essentiel de la réussite de la mise en œuvre de la politique nationale de l'hygiène et de l'assainissement. La structure interministérielle de coordination sera chargée de ce renforcement de capacité des acteurs. Elle sera chargée de :

- évaluer périodiquement les besoins en formation des acteurs identifiés ;
- établir un plan de formation et de recyclage incluant l'évaluation de l'impact de la formation ;

- mobiliser les moyens de la formation et du recyclage ;
- assurer la mise en œuvre du plan de formation et l'évaluer.

L'objectif est que l'essentiel des charges récurrentes liées à l'assainissement soient supportées par les bénéficiaires du service, ou par la collectivité locale lorsqu'il n'est pas possible d'associer un usager au service rendu (assainissement pluvial, déchets spéciaux).

## CONCLUSION

L'assainissement est un concept global, transversal qui prend en compte les aspects techniques, politiques, institutionnels et financiers. Mais, sans une hygiène conséquente, la bataille pour une santé qui assure un développement durable est perdue d'avance. C'est pourquoi, il est urgent de faire de l'hygiène le moteur du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Cependant, de nombreux problèmes d'accès compromettent encore l'atteinte des objectifs fixés dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement. Leur résolution passe notamment par des choix technologiques de qualité, simples, peu coûteux et respectueux de l'environnement.

Dans la mise en œuvre d'une décentralisation effective, l'approche participative doit constituer le socle d'une hygiène et d'un assainissement adéquats. Les acteurs impliqués doivent conjuguer leurs efforts et voir l'hygiène et l'assainissement comme un moyen sûr pour améliorer les conditions de vie des populations. Tous ces efforts doivent être soutenus par l'information, l'éducation et la communication pour aboutir à un changement de comportement et des mentalités des populations.

Des actions de contrôles et des mécanismes de sanctions doivent être mis en application conformément aux textes en vigueur.

La stratégie de financement national des ouvrages est basée d'une part, sur l'effort du ménage pour les ouvrages familiaux et d'autre part, sur les ressources de l'Etat central et des collectivités. Pour l'assainissement collectif, l'État et les Partenaires subventionneront les communes, qui ont encore des difficultés à prendre en charge les investissements lourds que nécessite le développement du service public d'assainissement (ouvrages collectifs d'assainissement, centres d'enfouissement, réseaux de collecte, stations de traitement des boues de vidange, etc.). Pour l'assainissement autonome, les subventions aux ménages vulnérables et aux populations des zones défavorisées par la nature sont envisageables mais doivent être utilisées uniquement dans des contextes de nécessité absolue et pour atteindre des objectifs bien spécifiques.

## ANNEXE : PRINCIPAUX ELEMENTS DU PLAN D' ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PNHA

N°	Actions	Activités	Responsables	Echéance
01	Approbation de la PNHA par le Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire une communication en Conseil des Ministres pour l'adoption du document de la PNHA</li> </ul>	MS	Novembre 2012
02	Mise en place des mécanismes institutionnels et organisationnels de coordination du secteur de l'hygiène et de l'assainissement au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliser le financement de l'étude et lancement du DAO pour le recrutement du Consultant</li> <li>• Réaliser l'étude spécifique pour l'amélioration du cadre institutionnel et organisationnel (clarification et définition de l'organe de coordination : statut de la structure, composition, localisation, niveau de démembrement (département, commune, etc.))</li> <li>• Approuver les conclusions de l'étude spécifique et rendre compte au Gouvernement pour décisions à prendre</li> </ul>	MS-MDAEP- MDGLAAT  MS – MDAEP – MEHU – MDGLAT  Gouvernement	Janvier et Février 2013  Juin 2013  Septembre 2013
03	Amélioration du cadre réglementaire du secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en cohérence le contenu de la PNHA et celui du code d'hygiène en cours de révision ;</li> <li>• Faire élaborer les textes nécessaires à l'application des diverses dispositions dans le secteur</li> </ul>	A désigner par le Gouvernement à l'issue de l'étude spécifique	Suivant le calendrier de révision du code d'hygiène
04	Vulgarisation et actions de communication	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les canaux les plus pertinents pour une large diffusion du contenu de la PNHA à tous les niveaux (départements et communes)</li> </ul>	Structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination
05	Mécanismes de financement de l'hygiène et de l'assainissement	Commanditer une étude d'analyse des mécanismes de mobilisation de ressources internes pour le financement durable des actions d'hygiène et d'assainissement au Bénin	Structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination
06	Mise en conformité des stratégies sous-sectorielles avec la PNHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventorier et mettre en conformité avec la PNHA, les stratégies sous-sectorielles (celles existantes et celles à élaborer ou à actualiser)</li> </ul>	Structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination

N°	Actions	Activités	Responsables	Echéance
07	Renforcement des effectifs et des capacités des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluer les besoins en effectif et en renforcement des capacités des structures chargées de la mise en œuvre de la PNHA (aux niveaux national, départemental et communal) ;</li> <li>• Définir une stratégie pour le renforcement de la gestion rationnelle des ressources humaines</li> </ul>	Structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination
08	Organisation du suivi-évaluation du secteur (établissement des bases d'un système de suivi évaluation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un système et des outils de suivi et évaluation assortis d'indicateurs pertinents</li> </ul>	Structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination
09	Développement des Services d'assainissement communaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyser les modalités de mise en place de services d'hygiène et d'assainissement en fonction des contextes de chaque collectivité territoriale décentralisée</li> </ul>	Dès la mise en place de la structure de coordination	Dès la mise en place de la structure de coordination