



WORLD HEALTH ORGANIZATION  
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

8444

WHO/CWS/ETS/84.4

French only  
(Class. L. 15. 8. 86)



DECENNIE INTERNATIONALE DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT

COOPERATION TECHNIQUE ENTRE PAYS EN DEVELOPPEMENT

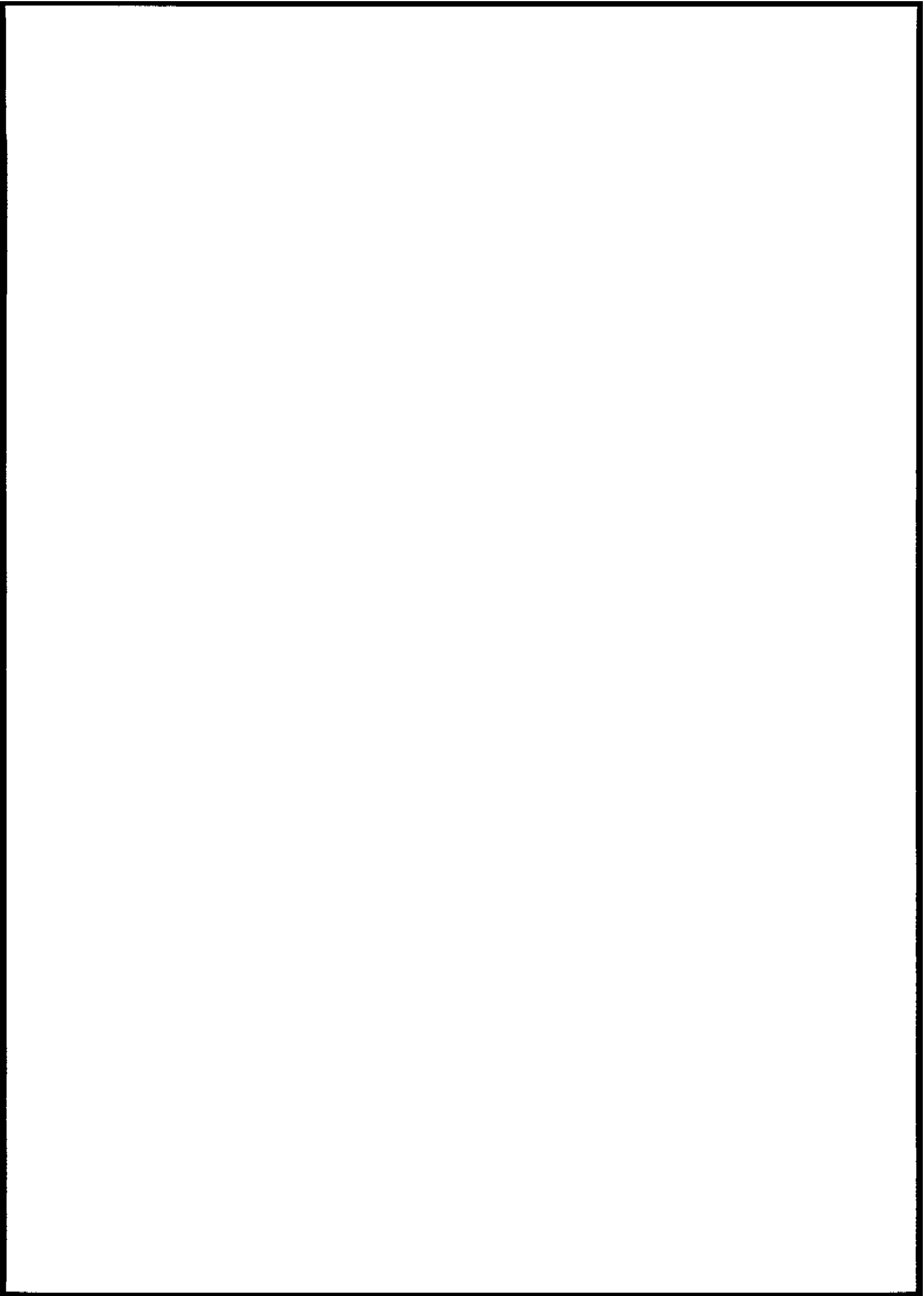
EXPERIENCES ACQUISES EN MATIERE DE PLANIFICATION NATIONALE POUR LA DECENNIE

PROCESSUS DE PLANIFICATION ET REALISATIONS  
AU BENIN

Avril 1984

The issue of this document does not constitute formal publication. It should not be reviewed, abstracted or quoted without the agreement of the World Health Organization. Authors alone are responsible for views expressed in signed articles.

Ce document ne constitue pas une publication. Il ne doit faire l'objet d'aucun compte rendu ou résumé ni d'aucune citation sans l'autorisation de l'Organisation Mondiale de la Santé. Les opinions exprimées dans les articles signés engagent que leurs auteurs.



PREAMBULE

La préparation d'un Plan National pour la Décennie constitue un moyen idéal de définir pour un pays un mode rationnel et équitable de développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Les personnes responsables de cet exercice de planification ne devront pas se limiter à des considérations de programmation régionale ou par sous-secteur; il leur sera demandé d'analyser les renseignements reçus à l'échelon national en vue de déterminer l'ensemble des besoins, d'identifier les ressources et contraintes, de définir les priorités, de proposer des objectifs réalisables et d'élaborer des stratégies nationales pour l'atteinte de tels objectifs. Il n'est pas surprenant de constater qu'au début de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement, bien des pays n'étaient pas prêts à entreprendre une planification nationale: l'information et la programmation du secteur étaient réparties entre de nombreuses agences, il n'existait pas de mécanisme de coordination, et le choix des projets de développement dépendait fréquemment des préférences des agences de soutien extérieures. Les promoteurs de la Décennie, conscients de l'importance de la planification nationale, ont en conséquence accordé une haute priorité au soutien à apporter aux pays pour la préparation de leurs plans nationaux.

L'OMS a publié en 1982 un fascicule intitulé "Les Plans Nationaux pour la Décennie: Réponse à 8 Questions", qui indique de façon générale le contenu souhaitable d'un Plan National pour la Décennie, sur la base de l'expérience acquise dans la préparation d'un tel plan dans un certain nombre de pays en développement, notamment à l'occasion de missions entreprises dans le cadre des programmes coopératifs de l'OMS avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Agence Allemande pour la Coopération Technique (GTZ), l'Agence Suédoise pour le Développement International (SIDA), et la Banque Mondiale (BIRD). Cependant qu'il a été possible de donner des indications générales sur le contenu souhaitable d'un plan, l'expérience montre que le processus de planification diffère d'un pays à l'autre. Ce que nous enseigne l'exercice de planification d'un pays donné n'est probablement pas entièrement applicable à la situation d'autres pays, qui peuvent néanmoins bénéficier de l'expérience acquise. L'Organisation Mondiale de la Santé, dans le cadre de sa politique d'encouragement à la coopération technique entre pays en développement, a donc travaillé avec un certain nombre d'auteurs nationaux à la préparation d'une série de rapports, dont chacun décrit le procédé adopté pour la planification de la Décennie dans un contexte national spécifique. Le rapport ci-joint fait partie de cette série de documents, et l'on peut espérer que les indications qu'il contient permettent non seulement de mieux comprendre le développement du processus de planification dans le cas spécifique étudié, mais aussi d'aider les responsables nationaux d'autres pays à accomplir les tâches importantes de préparation de leurs plans nationaux pour la Décennie.

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION - GENERALITES

- 1.0 Généralités
- 1.1 Profil du pays
- 1.2 Principales organisations opérant dans le secteur
- 1.3 Contraintes et problèmes de la Décennie
- 1.4 Principaux points du processus de développement de la Décennie

2. PROCESSUS DE LA PLANIFICATION

- 2.1 Initiation à la Décennie
- 2.2 Processus de la Planification dans le contexte national
- 2.3 Procédures techniques de la planification
- 2.4 Processus de la planification - mécanismes de discussion
- 2.5 Rôle des agences extérieures
- 2.6 Prise de décision

3. LE CADRE DU PLAN

- 3.1 La stratégie du Plan
- 3.2 Adéquation entre les potentialités financières existantes et les objectifs visés
- 3.3 Contributions secteur privé, gouvernement, ONG et communautés
- 3.4 Interaction des programmes eau/assainissement et des programmes sanitaires
- 3.5 Programmes inter-sectoriels
- 3.6 Programmes de soutien

4. LE SUIVI DU PLAN

- 4.1 Modification du climat économique
- 4.2 Changements institutionnels
- 4.3 Révision du Plan
- 4.4 Coordination des activités de la Décennie

## 1. INTRODUCTION - GENERALITES

### 1.0 Généralités

La République Populaire du Bénin a élaboré un plan de développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (AEPA), y compris l'éducation pour la santé dont la publication est imminente.

L'élaboration de ce plan, véritable stratégie en matière d'hygiène du milieu, révèle que l'un des choix fondamentaux effectué par les autorités béninoises en matière de santé est directement lié à l'amélioration des conditions de vie.

L'association intime des trois composantes du secteur dans les objectifs visés et dans les moyens mis en œuvre constitue l'essentiel de la démarche adoptée pour la constitution du plan.

Le plan intérimaire, structuré à partir de la notion de mesures d'urgence, demeure un élément original puisqu'il met l'accent sur l'associativité des projets, leur complémentarité, intègre des éléments spécifiques liés à l'organisation des services opérant dans le secteur et insiste sur les aspects socio-sanitaires (formation, participation et éducation) trop souvent considérés comme des annexes et non comme des phases essentielles.

L'ensemble de ces travaux a été effectué par des cadres béninois réunis dans une structure originale constituée spécialement à l'occasion de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (Comité National d'Appui à la DIEPA). Un programme de coopération avec l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et l'Agence Allemande pour la Coopération Technique (GTZ) sous la forme de moyens financiers et de mise à disposition d'un spécialiste du secteur a offert au comité des moyens accrus en matière d'analyse et de propositions techniques.

Cette entité spécifique, placée sous l'autorité du Ministère de la Santé, et associant l'ensemble des représentants du secteur a été dotée de larges pouvoirs de propositions étant entendu que les décisions finales en matière d'objectifs, de stratégie restaient du domaine politique.

Pour comprendre les problèmes afférents à l'hygiène du milieu, le comité a dû effectuer, au préalable, une analyse sous forme de bilan en identifiant, cataloguant l'ensemble des contraintes qui pèsent et engendrent un sous-développement chronique du secteur. Il a dû prendre en compte les aspects socio-sanitaires, d'éducation, d'organisation, l'insertion des équipements dans les milieux, la participation communautaire, les flux financiers d'investissements, les charges de fonctionnement des équipements créés, la conservation du patrimoine et son renouvellement, les problèmes tarifaires associés à la notion de service rendu, la caducité ou l'absence de textes législatifs, réglementaires, etc.

Le plan et ses différentes composantes sont à considérer comme les conséquences logiques de ce long travail d'évaluation et d'analyse effectué depuis 1980.

Le plan décennal du secteur AEPA, y compris l'éducation pour la santé, ne constitue pas une fin en soi mais une première étape nécessaire dans le processus de développement du secteur.

### 1.1 Profil du pays

La République Populaire du Bénin est située au Sud de l'Afrique de l'Ouest, dans la région équatoriale. Sa superficie est de 112 600 km<sup>2</sup> et elle s'étend suivant un axe nord-sud sur environ 670 km. Elle est bordée au Nord par le fleuve Niger, la Haute-Volta, à l'Ouest par le Togo, à l'Est par la Nigéria, au Sud par l'Océan Atlantique.

La population totale est estimée en 1983 à 3,714 millions d'habitants. La population 1990 a été évaluée à 4,8 millions d'habitants avec un taux d'accroissement annuel moyen de 3%.

Le revenu brut par habitant est de 320 \$ US (1980). Les dominantes de l'économie béninoise sont celles de pays en voie de développement (catégorie des pays les moins avancés). La balance commerciale est fortement déficitaire et se détériore.

La situation sanitaire est caractérisée par un manque chronique d'infrastructures sanitaires et une inadaptation des moyens médicaux à la situation réelle du pays. L'approvisionnement en eau potable reste problématique et la latrinitisation très faible.

Pourcentage d'habitants de 0 à 60 ans:

- ayant accès au service de santé	40%
- fréquentant effectivement les services de santé	20%
- ayant accès à l'eau potable	25% <sup>1/</sup>
- ayant accès à des installations d'assainissement	24% <sup>2/</sup>
- atteint de malnutrition modérée	24%
- atteint de malnutrition sévère	5%

Les maladies nutritionnelles et les affections d'origine hydrique occupent une place prépondérante dans la morbidité et la mortalité enregistrées en RPB.

L'analyse de l'hygiène du milieu, au sens large du terme, révèle des carences importantes, génératrices d'un état sanitaire très déficient des populations.

## 1.2 Les principales organisations opérant dans le secteur eau potable/assainissement/éducation pour la santé

### Les structures nationales

La Direction de l'Hydraulique (DH) qui dépend du Ministère des Travaux Publics, de la Construction et de l'Habitat est chargée des principaux programmes d'hydraulique villageoise. Ces programmes ont pour but de mettre à disposition des habitants de zones rurales des puits et forages équipés de moyens modernes d'exhaure. Il s'agit d'une Administration agissant en qualité de maître d'ouvrage et maître d'oeuvre au niveau de l'investissement. Elle est également impliquée dans des actions de participation et d'éducation communautaires liées au bon fonctionnement ou à la valorisation du point d'eau.

La Direction du Génie Sanitaire et de l'Assainissement (DGSA) dépend du Ministère de la Santé Publique et se trouve chargée des missions suivantes: étudier, concevoir et exécuter des plans et programmes d'assainissement, mettre en oeuvre des moyens de lutte contre les sources d'infections et les agents de transmission des maladies humaines, contrôler l'habitat et son environnement. Cette administration agit en qualité de maître d'ouvrage et maître d'oeuvre.

La Direction de l'Education pour la Santé (DES) dépend du Ministère de la Santé et outre des actions spécifiques de formations de personnels sanitaires, elle est chargée de l'éducation sanitaire par les médias.

La Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE) est une Société d'Etat qui a pour missions de produire, distribuer et commercialiser l'eau potable et l'électricité dans le milieu urbain. Sa gestion est autonome et elle est soumise à la tutelle du Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Energie.

1/ 42% de la population urbaine: environ 780 000 habitants  
7 à 9% de la population rurale: environ 167 000 habitants

2/ Ce chiffre très global ne révèle pas les disparités entre les milieux urbain et rural. (45% de la population urbaine et 4% de la population rurale)

Le Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Analyse économique responsable de l'aménagement du territoire et de l'ensemble de la planification et programmation des plans nationaux de développement assume les missions d'intégration et de coordination de tous les projets de développement intéressant le pays.

La Direction des Voies Urbaines (DVU) est chargée de la gestion et de l'entretien des réseaux routiers et des ouvrages d'assainissement pluvial en milieu urbain. Elle relève du Ministère des Travaux Publics, de la Construction et de l'Habitat.

Le Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative, le Ministère de l'Information et de la Propagande, les Services de la Voirie de la ville de Cotonou interviennent également dans les secteurs considérés. Les différents Ministères chargés des trois ordres d'enseignement, en particulier celui de l'Enseignement Maternel et de Base, ont été largement intégrés à la réflexion, les élèves constituant un groupe cible important.

Les collectivités locales (districts, communes,...) peu structurées, n'ont pas joué de rôle dans le processus d'élaboration du plan. Néanmoins elles seront appelées, dans le cadre de la participation communautaire à être associées plus largement à l'intégration des équipements dans les communautés.

#### Les organisations non-gouvernementales

Les organisations non-gouvernementales (ONG) sont essentiellement composées de missions religieuses et de structures associatives regroupant des volontaires (Pays-Bas, France,...). Elles n'ont pas été intégrées dans le processus d'élaboration du plan bien que leur expérience et leur connaissance du terrain soient importantes.

#### 1.3 Contraintes et problèmes de la Décennie

L'analyse du secteur révélait les carences énumérées ci-dessous:

- sous-équipement chronique du secteur eau et assainissement,
- impossibilité de financement significatif d'opérations à partir des ressources nationales,
- absence de planification, de coordination dans le secteur,
- difficultés croissantes, dans l'exploitation et la gestion des équipements créés induites par l'inadaptation organisationnelle et par le manque de ressources,
- manque de participation communautaire et négligence dans les aspects socio-sanitaires des projets,
- manque d'objectifs, de priorités se caractérisant par l'inexistence d'une stratégie en matière d'équipements sanitaires,
- inadéquation des structures administratives, techniques,
- carences en matière législative et réglementaire.

#### 1.4 Principaux points de processus de développement de la Décennie

Dès la mise en place de la stratégie dite de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA) par les Nations-Unies, la RPB a adopté le cadre d'action, d'analyse et de synthèse en proposant l'élaboration d'un plan décennal de développement du secteur. La décision a été prise, au niveau gouvernemental, sur proposition conjointe du Ministère de la Santé Publique et du Ministère des Travaux Publics, de la Construction et de l'Habitat.

Un Comité National d'Appui (CNA) à la DIEPA a été créé, dont la présidence a été confiée au Ministère de la Santé en associant l'ensemble des structures administratives opérant dans le secteur.

Le Comité, organe interministériel, a été chargé de la réflexion préalable, de la mise au point de la stratégie d'action, de la méthodologie d'élaboration du plan et disposait à cet effet de pouvoirs étendus en matière de propositions. L'approbation définitive du plan était du ressort de l'autorité politique.

Ce CNA est la structure pivot de toute l'action engagée dans le cadre de la DIEPA. Il constitue l'entité responsable ayant reçu de la part du gouvernement la responsabilité totale et entière des opérations à mener en matière de planification du secteur.

En avril 1981, un premier séminaire tenu à Cotonou a permis:

- d'examiner les travaux des groupes de travail du CNA comportant essentiellement une phase analyse/bilan des secteurs considérés,
- d'identifier les contraintes, de les répertorier,
- de proposer différentes solutions en matière de planification des secteurs, d'organisation des services, de gestion et de maintenance,
- de disposer d'une trame légère pour le plan décennal.

D'avril 1981 à octobre 1983, les groupes de travail et la commission restreinte créés dans le cadre du Comité National ont préparé les documents préalables à l'adoption du plan réservant au séminaire de Bohicon les décisions finales.

Le séminaire d'octobre 1983 a eu pour mission de mettre au point de façon définitive le plan décennal et de l'adopter en vue de sa présentation aux autorités politiques.

Pour ce faire, des commissions pluri-disciplinaires ont été créées avant leur réflexion sur la stratégie proposée, les flux financiers, la capacité d'absorption technique, administrative et financière, les charges récurrentes, l'éducation pour la santé, la participation communautaire. En particulier la nécessité d'un plan intérimaire est clairement apparue lors des débats et s'est traduite concrètement par l'élaboration des projets afférents à des mesures d'urgence.

Pour éclairer les débats, des communications spécialisées ont été effectuées sur des thèmes de réflexion comme la latrinitisation en milieu urbain, les technologies appropriées, la participation communautaire, la nécessité de l'éducation pour la santé.

Les problèmes de législation, de réglementation, de tarification ont également été largement abordés lors des débats.

Le CNA, à la suite des travaux du séminaire, a rédigé le plan décennal de développement du secteur et le plan intérimaire dont la publication, après approbation par les différents autorités, est prévu pour mars 1984.

## 2. LE PROCESSUS DE PLANIFICATION

### 2.1 Initiation à la Décennie

Dès 1975, les autorités béninoises, et plus particulièrement le Ministère de la Santé Publique, avaient souligné à partir de l'analyse de paramètres sanitaires, les carences en matière d'hygiène du milieu et les conséquences que ces dernières avaient sur les populations du pays ainsi que sur le développement national.

Dès la mise en oeuvre de la résolution des Nations-Unies sur la DIEPA, la RPB a souscrit à cette démarche (1980).

L'OMS, à partir des profils sanitaires annuels et d'une évaluation sommaire, a sélectionné la RPB dans le cadre d'un programme spécifique de coopération, financé par la République Fédérale d'Allemagne, pour aider les autorités, particulièrement motivées, à mettre en oeuvre un plan de développement du secteur eau potable/assainissement/éducation pour la santé.

Ce programme comprenait un premier atelier national (1981) qui avait pour but de mettre en relief les problèmes essentiels et de déterminer une méthodologie d'action, les objectifs essentiels étant la promotion du secteur. Une entité spécifique, de caractère

interministériel, chargée de la mise au point des procédures pour l'élaboration du plan a été officiellement créée à l'issue de cet atelier. Le CNA est le fruit d'une décision politique, prise au plus haut niveau afin de lui donner toute la légitimité et la crédibilité nécessaires pour promouvoir son action.

## 2.2 Le processus de planification dans le contexte national

Le CNA comprend dans sa structure un représentant, de haut niveau, du Ministère du Plan.

Celui-ci, également membre du groupe de décisions et de travail élaborant les plans nationaux de développement économique et social, est plus particulièrement chargé de la comptabilité et de l'harmonisation des objectifs et stratégies fixés dans le plan national et de ceux, sectoriels, élaborés dans le processus de développement du secteur eau potable/assainissement/éducation pour la santé. Sa mission est également d'informer de façon concrète et permanente les membres des groupes de travail du Comité sur les possibilités de financement national.

Le plan de développement eau potable/assainissement/éducation pour la santé, par la mise en place de cette procédure bien qu'il garde la spécificité de ses objectifs, se trouve intégré, comme annexe, au plan national de développement.

## 2.3 Les procédures techniques de planification

Le CNA a été créé pour associer, dans une équipe homogène, l'ensemble des structures administratives et techniques intervenant dans le secteur.

La présidence a été confiée au Ministère de la Santé, celui-ci étant considéré par les autorités politiques comme le pivot de l'action engagée, eu égard, à l'objectif de l'amélioration globale de l'état sanitaire des populations.

Le CNA comprend les représentants

- du Ministère de la Santé Publique,
- du Ministère du Plan, Statistiques et Analyses Economiques,
- du Ministère des Travaux Publics, Construction et Habitat,
- du Ministère de l'Industrie, de l'Energie,
- du Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative,
- du Ministère de l'Information et de la Propagande,
- du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (Programme Hydraulique International).
- de la Voirie de Cotonou.

Cette entité, de caractère interministérielle, a été investie des plus larges pouvoirs en matière de propositions, l'approbation définitive de choix étant du ressort de l'autorité politique.

Le CNA, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses membres devait rendre compte périodiquement aux autorités politiques concernées de l'avancement des travaux, des options choisies et des stratégies.

Le CNA est structuré de façon permanente en:

- groupes de travail eau potable en milieu urbain,  
eau potable en milieu rural,  
assainissement du milieu,  
éducation pour la santé,  
composés essentiellement des spécialistes du secteur considéré;

- d'une commission restreinte pour l'analyse critique des documents produits par les groupes de travail, leur synthèse, l'harmonisation des propositions en vue de leur insertion dans la stratégie générale du plan du secteur. Elle est composée de responsables de haut niveau représentant les principaux services des Ministères concernés.

L'assistance technique a été fournie par l'OMS dans le cadre de son programme de coopération avec la GTZ. Un spécialiste du secteur a été mis à disposition dont le rôle essentiel consistait à aider la commission restreinte dans ses choix et aider, sur le plan technique les groupes de travail. Cette assistance s'est concrétisée par la mise en forme de documents, leurs tirages, la préparation et la tenue des séminaires.

Le processus retenu intégrait les phases suivantes:

- analyse sous forme de bilan du secteur et identification des contraintes au développement du secteur.
- fixation d'objectifs qualitatifs et quantitatifs,
- évaluation de flux financiers et des charges récurrentes y afférant,
- programmation des investissements sur l'échelle de temps fixée,
- évaluation concrète de systèmes gestionnels nécessaires à la réalisation de l'investissement, son exploitation et sa maintenance,
- la définition de programmes et projets prioritaires en les identifiant et en les mettant en forme.

Les objectifs constitutifs du plan ont été élaborés en fonction du niveau de service à atteindre, de la technologie choisie, des flux financiers à prévoir, des charges récurrentes, la participation et l'éducation communautaires demeurant des éléments permanents de la dynamique du plan.

#### 2.4 Le processus de planification - mécanismes de discussion

Le CNA a désigné les membres de la commission restreinte et les membres des groupes de travail spécialisés. Il a fixé le calendrier pour la présentation des documents préparés par les groupes de travail, les réunions de la commission restreinte et déterminé approximativement la date du deuxième atelier national qui avait pour mission d'adopter le plan décennal.

Chaque groupe de travail spécialisé a eu pour mission de réunir des informations statistiques, d'identifier les contraintes, de proposer des solutions techniques, d'évaluer les flux financiers correspondant et de rechercher de façon concrète les modifications à apporter aux structures existantes que ce soit dans le cadre de la réalisation de l'investissement ou pour l'exploitation et la maintenance de ce dernier.

Les réunions de ces groupes de travail étaient prévues tous les mois, de façon interne, afin de présenter à la commission restreinte l'ensemble de la réflexion et les synthèses, fruit des discussions dans le groupe.

La commission restreinte examinait les travaux effectués et renvoyait aux groupes de travail les documents pour les modifications et compléments d'études éventuels.

Les échéances des réunions avaient été fixées mensuellement.

La commission restreinte après synthèse définitive optait pour des objectifs, et une stratégie qui étaient soumis au représentant du Ministère du Plan pour approbation. A ces réunions étaient présents les représentants des différents organismes internationaux (PNUD, OMS) qui apportaient des informations, des conseils, des suggestions.

Les participants aux groupes de travail et à la commission restreinte doivent disposer de temps pour l'élaboration des documents et pour participer aux réunions: ces contraintes ne sont pas toujours faciles à assumer compte tenu des occupations habituelles des cadres dans leurs services.

La motivation des participants est également un point à souligner car elle conditionne la réussite et la qualité des travaux en commission.

Le président du CNA a un rôle primordial d'animation du système et il doit être investi d'une large autorité pour lui permettre de faire respecter les calendriers adoptés initialement, de faire modifier les documents établis par les groupes de travail quand ceux-ci sont insuffisants.

## 2.5 Le rôle des organismes extérieurs

Des organismes extérieurs et plus particulièrement les organisations internationales ont apporté une aide consistante dans le cadre de l'élaboration du plan:

- en tant qu'initiateurs de la Décennie, le PNUD et l'OMS ont aidé les autorités béninoises à s'intégrer dans le processus de la DIEPA; soit en fournissant des informations techniques, administratives, soit en apportant une aide matérielle et financière;
- dans le processus d'élaboration du plan, l'Organisation Mondiale de la Santé sur financement bilatéral de l'Agence Allemande pour la Coopération Technique a mis à disposition un spécialiste de secteur pour conseiller les autorités et plus particulièrement le Comité National (conseils techniques pour l'élaboration des dossiers préalables, identification de certains projets considérés comme urgents, évaluation des flux financiers) et des moyens financiers destinés à l'élaboration des documents (séminaires, fournitures de matériel, frais de tirages, etc.);
- le PNUD; point focal de la Décennie a organisé des réunions périodiques de coordination technique, administrative et financière appuyant le Comité National d'Appui à la DIEPA et effectuant systématiquement auprès de l'ensemble des organismes multilatéraux et bilatéraux l'information nécessaire sur la Décennie;
- la Banque Mondiale (BIRD), directement par l'intermédiaire de son bureau spécialisé TAG, a fourni des informations et participé de façon effective aux séminaires préalables à l'élaboration du plan;
- l'UNICEF, outre sa participation effective aux séminaires par des communications spécifiques sur les projets intégrés d'hydraulique rurale, de latrines et de participation communautaire, a apporté un appui consistant en matière d'éducation et de participation communautaire.

Les organismes de coopération bilatéraux ont été systématiquement informés et invités dans le cadre de l'élaboration du plan. Leur participation, toujours sollicitée, par le Comité National d'Appui, a été relativement faible. Un effort d'information et de sensibilisation à ce niveau est nécessaire et une association plus intime avec ces organismes serait bénéfique, les objectifs et les projets de la DIEPA étant mieux connus et pouvant de ce fait s'insérer dans la stratégie des bailleurs de fonds potentiels.

## 2.6 La prise de décision durant le processus de planification

Le CNA disposait de larges pouvoirs de propositions, l'approbation définitive des options du plan étant en principe de l'autorité politique. Pour rendre le système très souple et éviter les blocages, le CNA devait rendre compte, soit en son propre nom, soit par l'intermédiaire des différents membres composant la commission restreinte, de ses activités, en particulier des objectifs retenus, des stratégies mises en place. Des échéances fixées à l'avance par des communications de synthèse en Conseil des Ministres (tous les trois mois) ont permis à l'autorité politique de modifier des éléments du plan sans remettre totalement ce dernier en cause et ce, au fur et à mesure de l'avancement des travaux et d'exercer son nécessaire pouvoir de contrôle.

Les travaux de rédaction finale et l'approbation définitive du plan décennal ont été progressifs et toujours exécutés en accord avec les principaux décideurs nationaux au plus haut niveau. Aucune version provisoire du plan n'a été élaborée et soumise globalement à l'appréciation des ministres.

La philosophie retenue consistait à situer l'ensemble des discussions techniques et financières à l'intérieur du Comité National, à charge pour lui de répartir pour analyse et proposition, les thèmes dans les groupes de travail et la commission restreinte.

La commission restreinte, organe de synthèse et de décision a souhaité pratiquer, à plusieurs reprises, des enquêtes sur le terrain pour des évaluations précises (programme d'hydraulique villageoise, latrinisation en milieu rural, latrinisation écoles publiques).

### 3. LE CADRE DU PLAN

#### 3.1 La Stratégie du Plan

##### 3.1.0 Les objectifs du plan

Le plan est un élément fondamental de la stratégie conduisant à la santé pour tous en l'an 2000.

Les objectifs retenus consistent à:

- développer l'approvisionnement en eau potable tant en milieu urbain que rural,
- pratiquer une politique d'hygiène du milieu par une latrinisation privée et publique (milieux urbain et rural) par le drainage des eaux pluviales, en particulier à Cotonou, par la collecte des déchets solides en milieu urbain,
- promouvoir l'éducation pour la santé comme élément dynamique de tout projet,
- valoriser l'impact de l'équipement par une politique de participation et d'éducation communautaires.

##### 3.1.1 Les priorités

L'alimentation en eau potable et le bon usage sont nécessairement accompagnés de mesures d'assainissement du milieu. Le plan insiste tout particulièrement sur des opérations intégrant ces deux paramètres et ayant pour vecteur directeur l'éducation pour la santé.

3.1.2 Il n'a pas été prévu de modifications importantes dans les organisations institutionnelles mais plutôt une réorganisation, une restructuration des services existants afin de les rendre plus opérationnels en gardant les noyaux structurels existants.

##### 3.1.3 Les investissements planifiés dans la Décennie

Le plan décennal de développement engage, pour sa réalisation totale, un flux financier de 181 millions de \$ se répartissant pour 54% dans des programmes liés à l'hydraulique rurale, 21% en hydraulique urbaine et 24% pour l'assainissement.

La capacité de financement à partir des ressources nationales étant faible, les investissements du plan national étant plutôt réservés aux secteurs productifs, l'aide internationale sera nécessaire à hauteur de 95% des montants programmés.

Outre les bailleurs de fonds traditionnels du Bénin opérant sous la forme de dons ou de prêts, il faut signaler l'intervention de la Banque Mondiale qui finance actuellement une étude sur l'assainissement, l'alimentation en eau potable de la ville de Cotonou, assortie d'un programme spécifique d'éducation sanitaire et d'une étude tarifaire sur le prix de vente de l'eau.

La Banque Mondiale, par l'intermédiaire de son service spécialisé TAG, pourrait également s'intéresser, soit seule, soit en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, soit l'Agence Allemande pour la Coopération Technique, GTZ, à des programmes de latrinisation en milieu urbain et rural.

#### 3.1.4 Les coûts récurrents et leur prise en charge

Si la totalité des investissements est réalisée, les frais d'exploitation et d'entretien sont estimés à 12,5 millions de \$ annuels. La stratégie retenue par le plan consiste à impliquer les utilisateurs dans une politique tendant à faire prendre en charge tout ou partie des coûts récurrents par ces derniers.

Dans le domaine de l'hydraulique rurale, la prise en charge de points d'eau par les communautés qui en deviennent propriétaires et assument de ce fait la maintenance des moyens d'exhaure est en fait acquise. De même pour équilibrer les comptes de la société de distribution d'eau potable en milieu urbain, le paiement de l'eau potable puisée aux bornes-fontaines est envisagé, les modalités pratiques de cette opération restant à régler.

Quant aux opérations de latrinisation, la stratégie consistera à aider les futurs utilisateurs à s'équiper. Il est prévu de les associer étroitement lors de la réalisation de l'équipement et de laisser la gestion de la latrine sous leur responsabilité avec une assistance technique pour la création de nouveaux équipements privés ou publics et une aide pour la maintenance des installations créées.

La participation et l'éducation communautaires sont les supports choisis pour amener les futurs utilisateurs à prendre en charge ces équipements et pour mener à bien cette politique.

#### 3.2 L'adéquation entre les potentialités financières existantes et les objectifs visés

Les groupes de travail ont reçu pour mission d'examiner les différentes alternatives techniques possibles pour solutionner les problèmes de chaque sous-secteur. Pour chaque solution technologique une étude de factabilité a été entreprise afin de déterminer:

- le coût total de l'investissement,
- les charges récurrentes annuelles et les éventualités de prises en charge soit par les utilisateurs, soit par la collectivité,
- la capacité d'absorption du secteur,
- les structures organisationnelles et gestionnelles à mettre en place pour créer l'investissement et le gérer.

La Commission restreinte retenait les solutions qui lui paraissaient les plus appropriées et les soumettait avec les critères d'appréciation aux autorités politique compétentes qui effectuaient le choix définitif. La trame du plan s'est donc élaborée au fur et à mesure des travaux du Comité.

Les programmes ont toujours été solutionnés en fonction de la solution technique qui paraissait la plus appropriée aux systèmes de contraintes existants dans le secteur. Le nombre de but visés a été diminué quand cela s'avérait nécessaire, mais la qualité de service n'a jamais été modifiée, celle-ci était considérée comme minimale.

#### 3.3 Les contributions du secteur privé, ONG et communautés

Compte tenu de la faiblesse du secteur privé, il semble que les contributions éventuelles à la réalisation des objectifs de la Décennie seront négligeables.

Les ONG pourront fournir un appui financier et humain. L'impact de ces actions restera marginal.

La participation du gouvernement, à partir de ressources nationales est estimée à environ 5% du total de l'investissement programmé.

Par contre, la participation et l'éducation communautaires sont des axes d'action sur lesquels le plan met l'accent. Il s'agit essentiellement d'amener les utilisateurs à considérer l'équipement comme leur propriété et à organiser autour de celui-ci un véritable développement concerté : prise en charge des coûts récurrents, organisation des communautés pour l'utilisation et la valorisation de l'équipement, pratique de l'hygiène du milieu, utilisation productive de l'équipement.

#### 3.4 Interaction des programmes eau/assainissement et des programmes sanitaires

Le plan insiste particulièrement sur l'intégration des composantes eau/ assainissement/ éducation pour la santé.

L'ensemble des actions prévues ont pour but d'améliorer globalement la santé. Le point d'eau, la latrine ne constituent que des composantes d'un programme sanitaire élargi.

La collaboration et l'association des représentants des différents ministères sont donc fondamentales.

Un rééquilibrage entre l'eau et l'assainissement s'est avéré nécessaire.

Sur le terrain, il est prévu que les agents des différentes administrations seront intégrés dans des structures visant à insérer complètement l'équipement dans le tissu social.

Les difficultés pour cette osmose des services sont liées à la nature même des ministères agissant dans le secteur et à leur rivalités, le gouvernement ayant souscrit totalement à l'idée que l'hygiène du milieu fait partie intégrante du système sanitaire, (stratégie des soins de santé primaire) le plan prévoit que le Ministère de la Santé Publique deviendra, par l'intermédiaire de ses services, le moteur sur le terrain des actions de participation et d'éducation communautaires.

#### 3.5 Programmes inter-sectoriels dans le cadre du plan

Des programmes spécifiques intégrant les différents objectifs de la Décennie ont été élaborés dans le cadre du plan:

- les plans du secteur de Cotonou et des principales villes concernant l'eau et l'assainissement associés avec l'éducation sanitaire,
- les programmes de développement rural régionaux avec la composante eau - assainissement,
- programme d'hydraulique villageoise comprenant un volet sanitaire, participation communautaire,
- programme de latrinisation comprenant un volet sanitaire, participation communautaire,
- un programme spécifique d'éducation pour la santé inséré dans les activités scolaires, en particulier l'enseignement du 1er degré.

Les autorités considèrent que les programmes ainsi conçus font partie intégrante de la Décennie, la réalisation optimale des objectifs nécessitant l'intégration de tous les paramètres: il ne peut y avoir de réussite dans le programme d'hydraulique villageoise que si le volet éducation sanitaire, participation et éducation communautaires est réalisé de façon concrète sur le terrain. Les flux financiers évalués dans le cadre du plan prennent donc en compte la totalité des actions sur le terrain.

Quant à la coordination des programmes inter-sectoriels, le Ministère du Plan, s'appuyant sur le Comité National d'Appui réalisera cette phase.

### 3.6 Programmes de soutien

Outre des programmes de formation ou des actions spécifiques en matière de technologie, le plan prévoit une action spécifique en matière d'éducation sanitaire en intégrant celui-ci dans le système éducationnel.

De plus, la surveillance de la qualité de l'eau potable distribuée, aussi bien dans les zones urbaines que rurales est considérée comme une priorité absolue.

La commission restreinte a décidé de retenir un certain nombre de projets, dans le cadre d'un programme d'urgence, qui lui paraissaient particulièrement significatifs des objectifs de la Décennie.

Il s'agit, en particulier, soit de répondre à des besoins immédiats en matière d'études, soit de mettre en place pour réaliser des investissements de structures opérationnelles, dans des domaines spécifiques (assainissement par exemple) ayant valeur de pilote. Les évaluations, effectuées à la suite de la réalisation de ces projets, seront de nature à perfectionner les systèmes mis en place afin des les rendre plus efficaces.

### 4. LE SUIVI DU PLAN

Le gouvernement a pris comme hypothèse que le plan n'est pas un document figé et qu'il est révisable.

Le plan est considéré comme une stratégie dynamique pour le développement du secteur et que des changements de priorité sont possibles.

Néanmoins, il faut rappeler que la stratégie du plan, au niveau des méthodes mises en oeuvre, est de développer aussi harmonieusement que possible les sous-secteurs considérés en les associant de la façon la plus étroite.

En particulier, un élément des programmes mis en oeuvre consiste à faire participer et à éduquer les futurs utilisateurs autour des équipements créés.

#### 4.1 Modifications du climat économique

Il semble que ce paramètre d'évolution, compte tenu des éléments d'analyses économiques disponibles, ne soit pas capable d'influer de façon notable à moyen terme la stratégie du plan. L'économie du Bénin est peu prospère, les priorités du plan national de développement économique et social sont axées sur les secteurs productifs: le gouvernement s'engage par contre à soutenir par l'intermédiaire des structures existantes les objectifs du plan et à effectuer les révisions socio-économiques nécessaires.

D'une façon générale, les utilisateurs paieront tout ou partie des charges récurrentes:

- paiement de l'eau puisée aux bornes-fontaines (une péréquation est possible avec l'eau payée aux branchements particuliers).
- coûts des charges récurrentes pour l'entretien des pompes en milieu rural,
- création de taxes ou adaptation de celles existant pour le drainages des eaux pluviales, la collecte des déchets solides en milieu urbain à partir du moment où le service est assuré.

Au niveau des bailleurs de fonds, une promotion du plan est prévue par le gouvernement. Cette activité de promotion serait aidée par l'OMS dans le cadre d'un programme financé par l'Agence Allemande pour la Coopération Technique, GTZ, et aurait pour but de présenter aux différents bailleurs intéressés dans le secteur un ensemble de projets cohérents à financer dans le cadre des mesures d'urgence (Plan intérimaire de transition).

#### 4.2 Changements institutionnels

L'hypothèse de base est de réorganiser, de structurer et de renforcer les services existants en évitant de créer de nouvelles structures.

La Direction du Génie Sanitaire et de l'Assainissement sera décentralisée et sera dotée, dans une phase pilote, d'une organisation spécifique pour la réalisation d'un programme de latrinitisation.

La Direction de l'Education Sanitaire sera renforcée et dotée de moyens matériels et associée de façon très étroite dans l'ensemble des projets sur le Bénin. Un programme spécifique élaboré par cette direction sera inséré dans le programme de l'Education Nationale.

La Société Béninoise des Eaux et de l'Electricité chargée de la distribution de l'eau dans les zones urbaines verra son centre de formation des personnels renforcé et muni de moyens accrus.

Les programmes d'hydraulique villageoise, gérés par la Direction de l'Hydraulique seront accompagnés de volets socio-sanitaires tendant à insérer le point d'eau dans la communauté.

#### 4.3 Révision du Plan

Des évaluations périodiques des programmes seront effectuées par les services responsables et contrôlées par le CNA qui aura pour charge d'en effectuer la synthèse et de proposer les réflexions nécessaires.

#### 4.4 Coordination des activités de la Décennie

Le CNA qui représente l'ensemble des ministères opérant dans le secteur est chargé globalement de la coordination des activités dans le secteur.

Il ne peut qu'être espéré que le PNUD; point focal de la Décennie et le programme de coopération OMS/GTZ qui ont apporté un soutien particulier pour l'élaboration du plan, continueront à fournir une assistance en ce qui concerne la promotion de la Décennie et une aide pour la coordination des interventions des différents bailleurs de fonds.