

Partenariat Mondial de l'Eau / Afrique de l'Ouest (GWP/AO)

Programme de gouvernance des ressources en eau / Composante Afrique de l'Ouest (PfWG-GAO)

## **Evaluation de la gouvernance de l'eau au Bénin**

- Analyse de la situation actuelle
- Identification et analyse des actions prioritaires

## AVERTISSEMENT

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part du GWP Afrique de l'Ouest sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit, ou sur la délimitation de ses frontières.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du GWP/AO.

Le présent ouvrage a pu être publié grâce au soutien financier la Commission de l'Union Européenne et du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP).

Publié par GWP/AO, Ouagadougou, Burkina Faso



© 2009 Partenariat ouest Africain de l'Eau (GWP/AO)

**ISBN 978-2-9533002-6-0**

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Disponible auprès de :

Service de communication du GWP/AO  
03 BP 7112 Ouagadougou, 03- Burkina Faso  
Tél. +226 50366212, Télécopie : +226 50366208  
Email : watac@fasonet.bf; info@gwpao.org  
Site Web : www.gwpao.org

## TABLE DES MATIERES

<b>Abréviations, sigles et acronymes.....</b>	<b>iv</b>
<b>Avant-propos.....</b>	<b>vi</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>II. CADRE JURIDIQUE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU.....</b>	<b>2</b>
<b>III. CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU.....</b>	<b>4</b>
3.1 Ancrage institutionnel.....	4
3.2. Rôles de quelques institutions-clés.....	6
3.2.1. Principales attributions de la DGH.....	6
3.2.2. Principales attributions de la SONEB.....	7
3.2.3. Compétences des communes.....	7
3.3. Analyse des capacités institutionnelles.....	9
3.4. Réformes et développements institutionnels.....	10
<b>IV. ALLOCATION ET GESTION DES RESSOURCES EN EAU.....</b>	<b>12</b>
4.1. Accès aux ressources en eau en milieu rural et urbain.....	12
4.2. Collecte et gestion de l'information.....	12
4.3. Gestion des ressources en eau transfrontalières.....	13
<b>V. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES MAJEURS.....</b>	<b>14</b>
<b>VI. IDENTIFICATION ET ANALYSE DES ACTIONS PRIORITAIRES.....</b>	<b>15</b>
6.1. Quelles actions prioritaires pour le Bénin?.....	15
6.2. Description des différentes actions prioritaires.....	17
6.2.1. Facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau.....	17
6.2.3. Appui aux communes en matière de gestion de la ressource eau.....	17
6.2.3. Renforcement de capacités des acteurs du secteur eau.....	18
6.2.4. Harmonisation des stratégies sous-sectorielles avec la politique de l'eau.....	20
6.2.5. Création et/ou dynamisation de cadres de concertation.....	21
6.2.6. Amélioration de la connaissance de la ressource.....	21
<b>VII. IMPACTS ATTENDUS DES ACTIONS PRIORITAIRES.....</b>	<b>23</b>
<b>VIII. STRATÉGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES.....</b>	<b>24</b>
<b>IX. CONCLUSION.....</b>	<b>26</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>27</b>
Annexe 1 : Bilan synthétique de l'état des lieux.....	28
Annexe 2. Note de synthèse sur le déroulement du PFWG (2006).....	46
Annexe 3 : Liste des membres du Groupe d'Experts nationaux mis en place au Bénin.....	50

## **ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES**

ABN	Autorité du Bassin du Niger
AEP	Alimentation en Eau Potable
AGRE	Appui à la Gestion des Ressources en Eau
AMMA	Analyse Multidisciplinaire de la Mousson Africaine
AUE	Association des Usagers d'Eau
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CERPA	Centre Régional de Promotion Agricole
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
DDMEH	Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique
DGH	Direction Générale de l'Hydraulique
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	Global Water Partnership
IEC	Information Education Communication
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MARP	Méthode Active de Recherche et de Planification Participative
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MMEE	Ministère des Mines, de l'Energies et de l'Eau
OC-GIRE	Organe de Concertation de la GIRE
OMD	Objectifs de Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAGIRE	Plan d'Action National GIRE
PAN/LCD	Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification
PAZH	Programme d'Aménagement des Zones Humides
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SH	Service de l'Hydraulique

SONEB Société Nationale des Eaux du Bénin

STPCGIRE Secrétariat Technique pour la Promotion et la Coordination de la GIRE

UE Union Européenne

## PREFACE

*L'eau est une grande préoccupation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et plus particulièrement dans les pays sahéliens. Il est vrai que le problème ne se pose pas dans les mêmes termes pour tous les pays et que les effets prévus des changements climatiques conjugués avec la démographie galopante, les phénomènes de l'urbanisation et la boulimie du développement industriel sur les ressources ne vont qu'aggraver les difficultés. Cependant, on s'accorde à dire que la mauvaise gouvernance est la raison principale des dérives que l'on constate sur les ressources en eau et la nature.*

*Si la communauté internationale convient que la gestion durable des ressources naturelles, y compris l'eau, passe par une meilleure planification dans l'esprit de la GIRE avec la mise en place d'un environnement favorable, de cadres de gestion appropriés et d'instruments de gestion bien à propos, force est de constater que dans la pratique ce n'est pas gagné d'avance.*

*L'existence de cadres organisationnels et réglementaires, le niveau de cohérence entre les compétences des différents acteurs, la connaissance des textes en vigueur par les acteurs et leurs attributions, rôles, devoir et droit, etc. sont autant de choses essentielles pour évaluer une bonne gestion des ressources en eau. C'est dans ce cadre que s'inscrit ce programme sur la gouvernance que le GWP a initié dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina, Ghana et Niger) en 2006 avec le financement de l'Union Européenne. Des leçons importantes en ont été tirées et vous sont livrées dans cette série de documents de capitalisation, notamment dans le document de synthèse régionale.*

*La mobilisation des acteurs et leur intérêt pour cette étude sur la gouvernance de l'eau ont été manifestes. L'outil de synthèse utilisé (scorecard) a permis de cerner, de manière synthétique, des problématiques complexes. L'étroite collaboration entre les directions en charge de l'Eau et les organes des PNE concernés a démontré un esprit de complémentarité et d'utilité des PNE qu'il convient de souligner.*

*Le Partenariat Ouest Africain de l'Eau (GWP-AO) en coordonnant ce travail en a tiré une légitime fierté.*

*Nous espérons que les expériences présentées dans ces documents permettront à tous ceux qui s'intéressent à la problématique de la gouvernance de l'eau de l'Afrique de l'Ouest d'en tirer un bénéfice certain.*

Hama Arta DIALLO

Président du GWP-AO

## **REMERCIEMENTS**

L'étude sur la gouvernance a été réalisée par le Cabinet Meta Meta. La coordination du programme a été assurée à l'échelle internationale par M. Frank Van Steenberg (Société Meta Meta) et à l'échelle régionale par Alan NICOL pour l'Afrique de l'Est et par Cyriaque G ADJINACOU (MGE Conseils) pour l'Afrique de l'Ouest. Dans chaque pays un consultant a été chargé de mener l'étude. Au Bénin, ce fut M. Hubert ONIBON (Afriturible) aidé de Mmes Arlette TCHABI et Morènikè FAKOREDE. Au Burkina, M. Athanase COMPAORE (SAWES) et M. Jérôme THIOMBIANO, consultant, au Ghana, M. Nii Boi AYIBOTELE (Nii Consulting) et au Niger, Mme Mariama GAMATIE. Le secrétariat de rédaction des publications a été assuré par Sié Offi SOME.

Tous ceux-ci ont travaillé avec la coordination du Secrétariat Exécutif du Partenariat Ouest Africain de l'Eau. Que tous les consultants soient remerciés pour leurs efforts.

Nous saisissons l'occasion pour remercier sincèrement l'ensemble des partenaires du secteur de l'eau du Bénin, du Burkina, du Ghana et du Niger à commencer par les différentes directions nationales en charge de l'eau pour leur disponibilité et leur chaleureuse collaboration.

Que ceux que nous n'avons pas cités trouvent tous, ici, l'expression de notre gratitude et franche collaboration.

Nous saisissons l'occasion pour remercier sincèrement les partenaires financiers, notamment l'Union Européenne et le Partenariat Mondial de l'Eau, sans qui ce travail n'aurait pas été possible.

## AVANT-PROPOS

*Le présent rapport national fait partie d'une série rédigée en 2006 dans le cadre des actions pilotes de la mise en œuvre du Programme gouvernance de l'eau initié par le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) et financé par l'Union Européenne dans sept pays africains : trois en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie et Ouganda) et quatre en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Ghana et Niger).*

*L'objectif de ce programme est de contribuer à la connaissance de la gouvernance de l'eau au niveau de ces pays et de définir quelques actions susceptibles de la renforcer.*

*Les principales activités du programme consistent en :*

*La production d'un rapport d'évaluation de la gouvernance et d'identification des actions à réaliser ;*

*La tenue d'un atelier national de validation de l'évaluation et des actions ;*

*La production d'un document final de l'évaluation et du détail des actions ;*

*La contribution à l'organisation d'un atelier régional de validation.*

*Le présent rapport établit un état des lieux de la gouvernance de l'eau dans les domaines suivants : cadre juridique, cadre organisationnel, instruments de réglementation, coordination intersectorielle, autorités locales et d'autres fonctions de gestion. Il formule également des actions prioritaires et des actions pilotes dont la mise en œuvre contribuera à renforcer la gouvernance de l'eau.*

*La coordination du programme est assurée à l'échelle internationale par M. Frank Van Steenberg (Société Meta Meta) et à l'échelle régionale par Alan Nicol pour l'Afrique de l'Est et par Cyriaque G Adjinacou ( MGE Conseils) pour l'Afrique de l'Ouest.*

*L'élaboration des rapports nationaux d'évaluation de la gouvernance a été réalisée par une équipe de consultants recrutée dans chaque pays. Leur travail a été facilité par plusieurs structures impliquées dans les différents pays qui ont bien voulu leur fournir des documents pertinents sur le sujet. Ainsi, pour l'Afrique de l'Ouest, au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana et au Niger, l'administration de l'eau, en collaboration avec le Partenariat National de l'Eau, a mis en place un groupe de travail pluridisciplinaire en vue d'accompagner techniquement les consultants dans la réalisation de leur tâche..*

*Le présent document est le fruit de ce travail collectif réalisé avec la contribution des uns et des autres.*



## I. INTRODUCTION

L'eau est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, au développement et à l'environnement. Sa rareté et les déficits critiques ne permettent pas toujours la couverture et la satisfaction équitables des besoins; ils sont parfois à l'origine de tragédies. Aussi, la pérennisation des ressources en eau est-elle devenue, depuis plusieurs décennies, un sujet d'intérêt prioritaire des politiques de développement durable tant au plan national qu'international. L'amélioration de la gouvernance des ressources en eau est donc un impératif pour le Bénin qui recherche des solutions durables aux problèmes de développement.

En effet, la gouvernance des ressources en eau, dans une optique de durabilité, requiert des procédures d'arbitrage entre des intérêts divergents, la gestion des conflits et, si possible, la prise en compte simultanée de critères multiples pour assurer durablement une "bonne qualité de l'eau".

Ceci implique d'accorder une attention particulière aux tensions qui peuvent exister entre les préoccupations des générations présentes et futures, entre différents secteurs économiques et les intérêts des sociétés humaines actuelles, ainsi qu'entre les communautés humaines et non humaines.

Pour ce faire, il est nécessaire de réexaminer le régime de la gouvernance de l'eau en place dans la sous-région ouest-africaine en général et au Bénin en particulier; il est également nécessaire d'identifier les mesures appropriées qu'il faudra prendre pour une gouvernance effective de l'eau afin d'améliorer la gestion des ressources en eau et les services attendus de l'eau.

La présente étude s'inscrit dans le cadre du Programme Gouvernance de l'eau pour l'Afrique de l'Ouest dont l'objectif central est de préparer des actions prioritaires pour une bonne gouvernance des ressources en eau dans 4 pays (Ghana, le Bénin, le Niger et le Burkina Faso). Ces actions structurées en un plan d'action devront être déduites d'une analyse conjointe de la situation actuelle de la gouvernance de l'eau dans chacun de ces quatre pays.

Dans une phase liminaire, ce document aborde la première étape du processus, qui est basée sur l'analyse de l'état des lieux de la gouvernance de l'eau au Bénin.

L'approche méthodologique utilisée pour résoudre la principale question de cette étude, est la Méthode Active de Recherche et de Planification Participative (MARP). Ainsi, tout en utilisant cette méthode, la mission a procédé à une série d'investigations (recherches documentaires, interviews de personnes-ressources) qui a permis de remplir et de commenter la grille d'analyse de l'état des lieux (Voir annexe 1) élaborée pour l'ensemble des 4 pays par l'équipe de consultants (Meta Meta Research).

Les résultats obtenus au cours de cette phase ont ensuite permis de regrouper, par catégorie, les problèmes majeurs du secteur eau au Bénin. Ces derniers ont alors été croisés avec les réels besoins exprimés par les différents acteurs pour proposer et analyser les actions prioritaires à engager par le pays afin d'améliorer la gouvernance de ses ressources en eau.

Compte tenu de la démarche adoptée, la première partie de ce rapport présente les résultats de l'analyse critique de la situation actuelle du Bénin en matière de gouvernance de l'eau à travers :

- les cadres juridique et institutionnel de gestion des ressources en eau,
- l'allocation et la gestion des ressources en eau.
- quant à la deuxième partie, elle s'articule autour de la problématique des actions prioritaires découlant de l'analyse des éléments du diagnostic amélioré en mettant l'accent sur :
- l'identification et description des actions prioritaires,
- les impacts attendus des activités inhérentes à la mise en œuvre des actions prioritaires proposées,
- la stratégie de mobilisation des ressources financières requises pour la mise en œuvre des actions prioritaires.

## **II. CADRE JURIDIQUE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU**

La bonne gouvernance de la ressource eau passe au préalable par le développement et la mise en application d'un cadre juridique adéquat et propice à la promotion de la transparence et de la gestion participative. Au Bénin, l'arsenal juridique disponible se rapportant à la protection et à la sauvegarde des ressources naturelles y compris des ressources en eau est important et diversifié. Ces instruments juridiques ont été régulièrement renforcés par des dispositions adaptées aux engagements internationaux pris par le pays et à l'évolution du cadre socio-économique et culturel. Ainsi, plusieurs lois et décrets ont été adoptés ou sont en cours d'élaboration ou d'adoption.

Sur le plan national, les plus importants sont :

- la nouvelle loi portant gestion de l'eau : le document de l'avant projet de loi portant gestion de l'eau a été validé et les démarches sont en cours en vue de son adoption et de sa promulgation ;
- la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi n°97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- la loi n°98-030 du 12 Février 1998 portant Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ;
- la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin,
- la loi n°91-004 du 11 Février 1991 portant réglementation phytosanitaire en République du Bénin ;
- la loi n°87-15 du 21 Septembre 1987 portant Code de l'Hygiène Publique ;
- la loi n°87-013 du 21 Septembre 1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance ;
- le décret n°86-516 du 15 Décembre 1986 portant définition des responsabilités en matière de gestion du littoral ;
- la loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière en République du Bénin; etc.

Au plan des accords et conventions internationaux ratifiés, on peut citer :

- la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques ;
- la Convention des Nations Unies pour la Lutte Contre la Désertification ;
- la Convention d'Abidjan relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et de la zone côtière et marine ;
- la Convention de Ramsar sur la gestion des zones humides ;
- la Convention de Bamako sur la gestion efficace des déchets dangereux et le contrôle trans-frontalier de leurs mouvements ;
- la Convention de Vienne sur les gaz à effet de serre ;
- le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;
- la Convention sur la diversité biologique ;
- la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ;

- la Convention de Rotterdam sur la procédure d'information et de consentement préalable en connaissance de cause, applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international ;
- la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et autres déchets et leur élimination.

Lorsque l'on analyse plus en détails ce cadre juridique dont dispose le Bénin, l'on observe, d'une part, qu'il se pose un problème d'harmonisation des textes et, d'autre part, que même si l'arsenal juridique du pays est assez fourni, des problèmes de mise en application se posent. Cela se justifie essentiellement par :

Le fait que certaines lois sont présentement inadéquates et méritent d'être révisées ou actualisées. C'est le cas par exemple de l'ancien Code de l'eau dont le processus de révision est en phase terminale,

La lenteur dans les processus d'élaboration et d'adoption des textes législatifs et réglementaires,

L'absence parfois, de textes d'application de lois et/ ou leur non application lorsqu'ils existent,

Le non respect des textes juridiques dû à l'absence d'un ensemble de mécanismes visant à contraindre les acteurs du secteur de l'eau quels qu'ils soient à respecter les prescriptions juridiques,

la faible vulgarisation des textes juridiques.

Par ailleurs, hormis la nouvelle loi portant gestion de l'eau au Bénin en cours d'adoption, au niveau de la représentation nationale toutes les lois abordent la question de la ressource eau de manière parcellaire. Ce qui est assez gênant lorsque l'on veut évoluer vers une gestion concertée et acceptée de tous. C'est en cela que la nouvelle loi sur l'eau doit servir de cadre de référence pour la résolution des problèmes juridiques et même institutionnels inhérents à la ressource eau au Bénin.

Quant aux éléments de politiques et de stratégies existants dans le pays, signalons que le Bénin ne dispose pas encore d'un document de politique nationale en matière de gestion des ressources en eau et des bassins versants. La formulation de la politique nationale de l'eau s'est achevée fin 2005 et les démarches sont en cours pour son adoption par le gouvernement.

Cependant, ces politiques et stratégies sectorielles peuvent être fédérées pour constituer une stratégie nationale de gestion des ressources en eau. Ces différentes stratégies et politiques portent principalement sur : **i)** les zones humides, **ii)** les bas-fonds; **iii)** l'alimentation en eau potable, **iv)** la pêche, **v)** l'hydraulique agricole et pastorale, **vi)** l'hydroélectricité, **vii)** l'assainissement. Par ailleurs, une étude visant à définir une stratégie nationale de gestion des ressources en eau a été réalisée de 1996 à 1997 et internalisée en 1998. La stratégie proposée à l'issue de cette étude est basée à l'instar de la nouvelle loi sur l'eau, une vision globale et intégrée de gestion des ressources en eau.

### **III. CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU**

#### **3.1 Ancrage institutionnel**

Le Bénin se caractérise par l'existence d'un grand nombre d'acteurs qui interviennent directement, ou indirectement sur différents aspects de gestion et d'utilisation de la ressource eau. On distingue trois principaux types de structures publiques qui ont des rôles importants dans la gestion des ressources en eau :

- les structures publiques à vocation spécifique : ce sont des institutions typiquement orientées vers l'eau. Plusieurs de leurs attributions mentionnent une implication dans le secteur eau ;
- les structures à responsabilité indirecte dont les activités ont d'une manière ou d'une autre un lien avec la gestion de la ressource eau ;
- les structures de contrôle général de l'Etat.

Le rôle central est joué par quatre ministères-clés à savoir :

- 1) le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE) / l'ancien ministère des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique (MMEH) à travers :
  - o la Direction Générale de l'Hydraulique (DGH) et ses directions techniques
  - o le Secrétariat technique pour la promotion et la coordination de la gestion intégrée des ressources en eau (STPC-GIRE)
  - o les services déconcentrés du MMEH au niveau départemental : Services Hydraulique des Directions Départementales des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique (DDMEH)
  - o la tutelle exercée par le MMEH sur la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).
- 2) le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) à travers :
  - o *la Direction du Génie Rural (DGR)* : ses rôles dans le secteur de l'eau sont spécifiquement liés à la maîtrise de l'eau, des aménagements hydro agricoles et hydro pastoraux
  - o *la Direction des Pêches (DP)* : avec des rôles d'Information d'Education et de Communication (IEC) et de formation des comités de pêches
  - o *la Direction de l'Elevage (DE)* : intervient dans la gestion des ressources en eau
  - o la Direction des Forêts et Ressources Naturelles (DFRN) : avec rôles dans la gestion des ressources naturelles et également des ressources en eau
  - o *le Centre Régional de Promotion Agricole (CeRPA)/ ex-Centre d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER)* : intervient dans la gestion des ressources en eau à travers le Service d'Aménagement et d'Equipement Rural (SAER) de la Direction de l'Aménagement et de la Gestion des Ressources Naturelles (DAGR)
  - o *le Centre National de Gestion des Réserves et de la Faune (CENAGREF)* : intervient dans la protection des ressources naturelles y compris de l'eau dans les parcs et leur utilisation durable.
- 3) Le ministère de l'Environnement et la Protection de la Nature (MEPN)/ Ex-ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) à travers :
  - o la Direction de l'Environnement (DE) et l'Agence Béninoise de l'Environnement (ABE) pour les aspects directement liés à l'environnement : réglementation, études d'impacts, changements climatiques, désertification, biodiversité, Convention de Ramsar, police environnementale

- la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), la Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement (DUA), l'Institut Géographique National (IGN) pour les aspects liés à l'occupation de l'espace, au foncier, à l'élaboration et à la mise en œuvre de schémas d'aménagement. Ces derniers doivent être adaptés aux réalités de chaque région du pays,
- 4) Le ministère de la Santé publique : à travers la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de base (DHAB) et la Police sanitaire qui assurent l'application de la politique sanitaire (promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base).

Parmi les autres ministères qui sont également impliqués dans la gestion de l'eau au Bénin par le biais de certaines de leurs directions techniques, il y a :

- le ministère chargé des transports à travers l'Agence pour la Sécurité et la Navigation Aérienne (ASECNA) pour la collecte des données agrométéorologiques ;
- le ministère chargé du tourisme à travers la Direction du Tourisme et de l'Hôtellerie, joue un rôle dans la gestion des plans d'eau à caractère touristique ;
- le ministère chargé du plan à travers son rôle de fer de lance du développement socio-économique du pays et de centralisation d'analyse perspective ;
- le ministère chargé de la recherche : les Universités de Parakou et d'Abomey-Calavi, les structures de recherche, et les centres de formations.

Toutes ces institutions reconnaissent la nécessité d'une coordination des actions des intervenants dans le secteur Eau. De même, il convient d'ajouter à ces structures étatiques :

- *les collectivités locales* auxquelles les lois sur la décentralisation transfèrent un certain nombre de compétences liées à la gestion de l'eau ;
- *le secteur privé* : il s'agit des bureaux d'étude et entreprises qui, à travers leurs différentes prestations de service, jouent un rôle d'appui-conseil et d'appui à la réalisation et la gestion d'infrastructures hydrauliques indispensables à l'amélioration des conditions de vie des populations. Le secteur privé n'est pas encore réellement impliqué dans les aspects liés à la gouvernance de l'eau. Cela est dû au fait que la prise de conscience et la volonté politique pour promouvoir la gestion rationnelle, équitable et acceptée de la ressource eau sont assez récentes. L'implication de toutes les catégories d'acteurs ne peut donc qu'être progressive ;
- *les Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales et internationales* : elles jouent essentiellement un rôle d'intermédiation sociale : sensibilisation, IEC, formation, appui à la recherche de financement, etc.
- *la société civile* : elle devrait en principe s'affirmer à travers une association de consommateurs qui n'est pas encore véritablement fonctionnelle.
- *les partenaires au développement* : ils appuient le pays pour la construction d'infrastructures hydrauliques et commencent par s'investir timidement dans les aspects liés à la promotion de la gouvernance de l'eau. Il s'agit principalement des Coopérations danoise, belge, allemande, française, néerlandaise, de la Banque Mondiale (BM), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'Union Européenne, du GWP, etc.
- par ailleurs, il faut souligner que pour chacun des sous-secteurs, les directions techniques avec l'appui des projets sectoriels ont contribué au développement des structures villageoises avec des faitières. On distingue selon le cas :
- *les comités de gestion des points d'eau et des AUE* (Association des Usagers d'Eau) dont la mission essentielle (Décret n° 96-317 du 02 août 1996) est de promouvoir les systèmes

communautaires d'alimentation en eau potable des populations et de gérer les équipements d'approvisionnement en eau de boisson.

- *Les Comités de Gestion de Point d'Eau d'Hydraulique Villageoise et Pastorale* (petits barrages collinaires, forages et puits) : leurs membres sont élus par les populations bénéficiaires et sont chargés de veiller à une bonne gestion (exploitation et entretien) de ces équipements et infrastructures.
- *les comités de pêche* qui s'impliquent davantage dans la gestion des plans d'eau et de la pêche au niveau des pêcheries : le Comité de Pêche est créé à l'échelle du village, de groupe de villages, de Communes et a pour mission : i) l'information et la sensibilisation des riverains des plans d'eau sur les dispositions légales et réglementaires en matière de pêche ; ii) l'appui pour la mise en œuvre des programmes d'aménagement et de gestion des plans d'eau ; iii) la sauvegarde des pratiques traditionnelles visant la protection des ressources et du milieu aquatiques et iv) le soutien à toute action visant une protection des berges des plans d'eau.
- le Conseil de Pêche : créé à l'échelle du département lorsque les activités de pêche le justifient, il est chargé de : i) veiller à une coordination des activités des Comités de Pêche aux fins d'une plus grande efficacité et d'une meilleure synergie; ii) informer et apporter des appuis au règlement des problèmes socio - professionnels liés à l'exploitation des plans d'eau à l'échelle du département ; iii) appuyer les comités de pêche dans l'exécution de leur mission statutaire ; iv) contribuer au règlement de tout différend entre les communautés villageoises et ayant trait à la gestion des ressources en eau.

### **3. 2. Rôles de quelques institutions-clés**

La section précédente a permis de passer en revue les principaux acteurs du secteur de l'eau au Bénin avec, parfois, une rapide description du rôle de certains. Étant donné que l'objectif central de la présente étude n'est pas de présenter en détail les attributions dévolues à chaque catégorie d'acteurs, nous nous limiterons dans ce qui suit, à une présentation plus ou moins détaillée des attributions et responsabilités des groupes d'acteurs-clés ayant un rôle capital à jouer dans le cadre de la promotion de la gouvernance de l'eau au Bénin à savoir : la DGH, la SONEB et les collectivités locales.

#### **3. 2. 1. Principales attributions de la DGH**

La décentralisation est une réalité au Bénin depuis les élections municipales de fin 2002 début 2003 et l'installation, en 2003, des conseils municipaux.

L'arrêté n°2003-01 MMEH/DC/SG/CT/DA/DH du 08 janvier 2003 fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la DGH. Selon cet arrêté, ses principales missions sont de :

- élaborer et proposer les réglementations et normes relatives à la gestion des ressources en eau et à leur mobilisation puis veiller à leur bonne application,
- assurer la gestion du domaine public hydraulique,
- assurer l'orientation et la coordination des actions de l'Etat dans le secteur de l'eau,
- coordonner les actions relevant des diverses utilisations de l'eau et assurer la mise en œuvre du programme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE),
- assurer la mise en place et le fonctionnement du système d'information et la gestion d'une banque de données sur les ressources en eau et leur mobilisation,
- procéder au suivi et à l'évaluation des diverses actions relatives au secteur eau,
- apporter un appui-conseil aux communes et aux autres intervenants impliqués dans le secteur de l'eau.

Par ailleurs, au niveau départemental, la DGH est représentée par ses structures déconcentrées que sont les Services de l'Hydraulique (SH) placés sous l'autorité des Directions Départementales des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique. De concert avec les préfets de départements et les maires des communes, les SH mènent des activités telles que :

- le recensement et l'appui à l'analyse des demandes d'infrastructures d'alimentation en eau potable (AEP) pour le milieu rural ;
- l'appui à la planification des travaux en ce qui concerne la construction d'infrastructures d'AEP pour le milieu rural ;
- l'appui au suivi de l'exécution des travaux et pour les réceptions techniques des ouvrages par l'intermédiaire des bureaux d'études ;
- le suivi des acteurs chargés de la maintenance des équipements (AUE et Comités de gestion des points d'eau) ;
- la collecte des données pour la mise à jour de la base de données ;
- le suivi de la politique sectorielle ;
- l'application du Code de l'eau ;
- la coordination des actions des acteurs du secteur eau aux niveaux communal et départemental.

Afin de pouvoir faire face de manière efficace et efficiente à ce cahier de charges, la DGH est dotée de Directions techniques appuyées également par le STPC-GIRE dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance de l'eau : Direction du développement stratégique, Direction des ressources en eau et Direction de l'approvisionnement en eau potable notamment.

### **3. 2. 2. Principales attributions de la SONEB**

Étant donné que pour la fourniture d'eau potable, la DGH n'est responsabilisée que pour le milieu rural, c'est à la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) qu'incombe celle du milieu urbain. C'est ainsi que le décret n° 2003-203 du 12 juin 2003 portant création de la SONEB précise qu'elle a pour attributs le captage, le transfert, le traitement et la distribution de l'eau potable en milieux urbain et péri-urbain ainsi que l'évacuation des eaux usées en milieu urbain.

### **3. 2. 3. Compétences des communes**

Tirant leçons de l'échec du système centralisé de planification de développement, le Bénin a choisi d'orienter son développement vers une planification locale fondée sur la promotion des initiatives de base. L'un des objectifs poursuivis à cet effet est de créer les meilleures conditions pour un développement local pour lequel les populations sont à la fois les vrais acteurs et bénéficiaires. Pour promouvoir un tel développement, le cadre institutionnel retenu par la Constitution du Bénin (la Loi fondamentale du Bénin, adoptée en décembre 1990) est la décentralisation de l'administration.

Cette réforme de l'administration est une réalité au Bénin depuis fin 2002 début 2003. Elle implique la responsabilisation des collectivités locales représentées par les élus locaux par : le transfert du pouvoir à la base, une large redistribution des fonctions entre les administrations, notamment aux niveaux départemental et communal et le principe de subsidiarité qui consiste à ne régler à l'échelon central que ce qui s'avère impossible à régler sur place et au plus bas niveau. D'où de profonds changements dans le rôle et le positionnement des directions techniques de certains ministères et plus particulièrement ceux concernés par les questions liées à l'eau.

En ce qui concerne le secteur de l'eau, les nouvelles communes ont de très importantes responsabilités (articles 82 à 107 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) à savoir :

- la réalisation et l'équipement des infrastructures hydrauliques ;
- la fourniture et la distribution de l'eau potable ;
- la construction d'ouvrages de protection contre les inondations ;
- l'évacuation des eaux pluviales ;
- la collecte et le traitement des déchets solides autre que les déchets industriels ;
- la réalisation et l'entretien des voies urbaines et de leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées ;
- la réalisation, l'entretien et la gestion des gares routières et des embarcadères ;
- la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière de :
  - la distribution d'eau potable,
  - la protection sanitaire autour des captages d'eau, forages et puits,
  - l'assainissement privé des eaux usées,
  - la lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles,
  - les déchets industriels,
  - l'élaboration de la réglementation en matière d'assainissement individuel.

D'une manière générale; l'analyse de la pertinence et de l'efficacité des institutions en charge de la gestion des ressources en eau par rapport au cadre de gestion actuelle (gestion sectorielle) révèle que le cadre institutionnel présente des imperfections et des dysfonctionnements.

Par exemple, la DGH est à la fois chargée de la gestion de la ressource eau et de la fourniture de services d'alimentation en eau potable. Même si la DGH est chargée de la coordination des actions liées à la gestion de la ressource eau, force est de constater qu'elle n'est réellement pas impliquée dans :

La mise en œuvre de la Convention de RAMSAR sur les zones humides assurée par l'ABE,

La mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques coordonnée par le Cabinet du Ministère chargé de l'environnement,

La gestion du bassin du Mono est assurée par le MEPN (Ex MEHU) dont deux structures clés (Direction de l'environnement et Délégation à l'aménagement du territoire) se disputent toujours la paternité, etc.

De même, par rapport aux principes de gestion intégrée, le cadre institutionnel actuel ne correspond pas au mode de gestion des ressources en eau voulu par le Bénin et clairement affiché dans les divers documents de politique. Force est de reconnaître que la distribution des mandats des services de l'Etat ressemble plus à une juxtaposition de champs de compétences concurrents qu'à une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées. Ce qui a pour conséquence la duplication des rôles et interventions ainsi que des conflits d'attribution. A titre illustratif, si l'on prend le cas de la mise en œuvre de la GIRE, l'on se rend compte qu'elle fait partie des attributions de la Direction de l'Environnement à travers le PAN/LCD dont la première action prioritaire est intitulée « Développement et gestion rationnelle des ressources en eau ».

Quant à la participation des acteurs, elle se fait de façon plus ou moins informelle, il n'existe pas d'instance nationale offrant un cadre formel à la participation des parties prenantes au processus de prise de décision.

Une réforme en profondeur est donc nécessaire pour mettre le cadre institutionnel en harmonie avec les principes de la GIRE et avec les grandes orientations de la politique de décentralisation/déconcentration. Une telle réforme permettra de clarifier les rôles et d'établir un véritable dialogue entre les différentes



institutions intervenant dans le secteur de l'eau. Elle doit bien évidemment se faire en parfaite cohérence avec la révision du cadre juridique actuellement en phase terminale.

Toutefois, avant d'aborder la question relative à ces réformes, il est également important d'analyser les capacités des principales institutions.

### **3. 3. Analyse des capacités institutionnelles**

Afin de pouvoir assurer une bonne gouvernance de l'eau, il est très important d'établir une chaîne de causalité entre, d'une part, l'amélioration du bien-être des populations et la gestion rationnelle des ressources en eau et, d'autre part, les arènes d'actions, c'est-à-dire les acteurs et les circuits techniques, administratifs et financiers régissant leur fonctionnement. C'est en cela que nous analysons dans ce qui suit, les capacités des institutions chargées de gérer le secteur Eau au Bénin.

Lorsque l'on se réfère aux informations contenues dans le tableau de synthèse présenté en Annexe 1, il apparaît très clairement que les institutions en charge de la gouvernance de l'eau au Bénin ont des capacités d'action assez limitées et qui se traduisent par :

L'insuffisance de ressources humaines : les structures sont en général dotées d'un personnel réduit et dont les capacités ont besoin d'être renforcées au moyen des actions de recyclage, de formation complémentaire et de recrutement additionnel de nouveaux cadres qualifiés.

L'insuffisance de ressources financières et de moyens matériels et techniques : hormis les récents appuis de certains partenaires au développement et plus particulièrement DANIDA dans le cadre de l'appui institutionnel à la DGH et du programme Appui à la Gestion des Ressources en Eau, l'Etat béninois, en tant que dépositaire de la gouvernance de l'eau, n'arrive toujours pas à octroyer les moyens requis afin que les structures compétentes puissent jouer pleinement leurs rôles

L'absence de collaboration entre les institutions : non seulement les institutions impliquées dans la gouvernance de l'eau sont multiples mais aussi, il n'existe aucun cadre de concertation formelle entre elles. Ce qui est dommage dans la mesure où les échanges d'informations et d'expériences sont toujours bénéfiques tant en terme de capitalisation de l'expérience que pour la clarification des rôles dans l'optique de permettre à chaque acteur de jouer réellement celui qui lui est dévolu.

La société civile n'a pas encore les capacités requises pour s'approprier, comme cela se doit, les problématiques de la gouvernance de l'eau et s'affirmer convenablement. Il en est de même pour le secteur privé dont la plupart des interventions se concentrent autour de la construction et parfois la gestion des infrastructures ou des projets de gestion des ressources naturelles dont les impacts sont en général de courte durée.

Les principaux acteurs ont une mauvaise connaissance ou une mauvaise lecture des cadres juridiques, réglementaires et institutionnels de la gestion des ressources en eau, etc.

Ces principaux problèmes de capacités des acteurs de la gestion des ressources en eau au Bénin sont bien connus et l'équipe restreinte du STPCGIRE, de la DGH et du PNE-Bénin en charge de la promotion et de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dans le pays, en est consciente et est à pied d'œuvre pour y rechercher des solutions appropriées.

Par contre, un autre type de problème assez particulier se pose. Il s'agit des problèmes liés aux attributions des communes issues de la décentralisation. Elles sont dotées, conformément aux textes juridiques les régissant, d'une série de compétences à exercer en matière de gouvernance de l'eau.

En dehors de la gestion administrative, les autorités locales ont la lourde responsabilité d'assurer le développement économique durable et équilibré de leurs territoires à travers notamment la fourniture de services d'eau, la conservation et la gestion des ressources naturelles y compris la ressource eau.

Cependant, force est de constater que la plupart des communes ne disposent pas encore de structures techniques adéquates et des moyens matériels, financiers et humains requis pour mener, comme cela se doit, les activités inhérentes aux compétences qui leurs sont transférées. A travers ces compétences, les

collectivités locales doivent identifier et conduire les opérations nécessaires à l'amélioration du cadre de vie de leurs populations et à la création de la valeur ajoutée.

Par ailleurs, en créant un nouvel acteur dans l'administration territoriale et en lui transférant certaines compétences inhérentes à la gouvernance de l'eau, les lois de décentralisation ont suscité la nécessité d'un appui technique aux autorités locales en matière de gestion des ressources naturelles pour la consolidation des objectifs du développement local. D'où la nécessité d'un appui technique considérable au profit des autorités départementales et communales en vue d'une gestion optimale des activités relatives aux compétences transférées aux communes par la loi.

### **3. 4. Réformes et développements institutionnels**

Les récents développements ont très clairement fait ressortir des problèmes institutionnels qui se traduisent par l'inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau : **i)** gestion sectorielle et multiplicité des centres de décision, **ii)** insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, **iii)** faible capacité des principales institutions.

Pour s'affranchir de ces problèmes pouvant entraver le bon déroulement du processus d'amélioration de la gouvernance de l'eau dans le pays, de profondes réformes institutionnelles sont nécessaires. Une étape fondamentale a été franchie avec la formulation du nouveau projet de loi portant gestion de l'eau au Bénin qui ne s'est pas seulement limité aux aspects juridiques mais a également abordé en détail les réformes institutionnelles à envisager dans une optique GIRE du pays. Il met en particulier l'accent sur la notion de gestion par bassin à travers la création d'agences et comités de bassins ainsi que d'un observatoire des bassins versants. Il propose également la création du Conseil National de l'Eau comme cadre de concertation, d'échanges et de prise de décisions des acteurs-clés de la gouvernance de l'eau.

Aussi, en prélude à la promulgation de la loi portant gestion de l'eau et à l'installation des institutions prévues dans le cadre de sa mise en application, il est prévu de mettre en place le Cadre Transitoire de Coordination de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (CTC-GIRE) pour servir de cadre formel de coordination et de suivi des activités s'inscrivant dans le cadre du processus national de planification et de mise en oeuvre de la bonne gouvernance de l'eau. Son secrétariat technique qui lui sert de structure opérationnelle sera assuré par le STPC-GIRE chargé d'appuyer l'élaboration, et de promouvoir la mise en oeuvre du Plan d'Action National GIRE (PANGIRE).

Parallèlement, face à la nouvelle donne qu'est la décentralisation, plusieurs directions techniques ont connu des réformes institutionnelles. C'est le cas de :

- la DGH dont l'ancrage institutionnel a connu quelques modifications avec :
  - o la création de la Direction du Développement Stratégique (DDS) ;
  - o la revue des attributions de la Direction de l'Alimentation en Eau Potable (DAEP) ;
  - o le renforcement du parc informatique dans le cadre du projet AGRE ;
  - o l'introduction du budget programme dans le système de planification des activités de la DGH ;
  - o l'appui à l'acquisition d'instruments de mesures hydrologiques et hydrogéologiques dans le cadre du programme AGRE.
- du Ministère chargé de l'environnement qui, à la faveur d'une étude sur la gouvernance environnementale a procédé à une répartition claire des missions et attributions de ses structures techniques (environnement, urbanisme, aménagement du territoire et habitat) en précisant les conditions dans lesquelles elles devraient intervenir ainsi que les moyens nécessaires à l'effectivité de leurs missions.

Quant au renforcement des capacités des collectivités locales, hormis les actions d'information et de formation de faible ampleur menées par le PNE-Bénin, la situation n'est guère reluisante et le besoin se fait de plus en plus sentir.

En dépit des différentes réformes institutionnelles menées ou en cours, le chemin à parcourir pour s'engager pleinement dans le processus de gouvernance de l'eau est encore long. Il s'avère donc indispensable de poursuivre ces réformes et de veiller à leur application.

Par contre, la question de l'harmonisation des stratégies sectorielles est une autre paire de manche. Les réflexions en cours de gestation ne pourront devenir une réalité qu'après l'adoption et la mise en application de la politique nationale de l'eau suivies de l'évolution vers une stratégie univoque de gestion des ressources en eau.

## **IV. ALLOCATION ET GESTION DES RESSOURCES EN EAU**

### **4. 1. Accès aux ressources en eau en milieux rural et urbain**

L'approvisionnement en eau potable des milieux rural et urbain est respectivement assuré par la DGH et la SONEB qui se partagent également et selon le cas, celui des milieux péri-urbains. Alors que pour le milieu rural, les infrastructures sont à usage communautaire et la stratégie utilisée se base sur l'approche par la demande, la situation est tout à fait différente pour le milieu urbain. En effet, la SONEB ne dessert que des abonnés connectés à la demande à son réseau de distribution.

Dans les deux cas de figure, des efforts considérables restent à déployer. Les taux de desserte en milieux rural et urbain sont respectivement de 41% et de 56%. Les principales raisons pouvant expliquer cette situation sont :

**milieu rural :** **i)** manque de ressources financières, **ii)** faible capacité d'intervention du secteur privé pour faire face aux sollicitations de l'Etat en matière de construction d'infrastructures, **iii)** faible capacité de gestion des comités de gestion des points d'eaux et des AUE avec pour conséquence principale des ouvrages fréquemment en panne,

**milieu urbain :** le principal problème à ce niveau est la difficulté qu'a la SONEB d'étendre son réseau d'adduction d'eau. Cela est dû, d'une part, au manque de moyens financiers et techniques et, d'autre part, au fait que l'occupation de l'espace urbain pour la construction n'obéit à aucun schéma d'aménagement.

Quant au mécanisme de tarification, il n'est pas le même lorsque l'on passe du milieu rural au milieu urbain. En milieu rural, la tarification se fait à l'aide des compteurs d'eau au niveau des bornes-fontaines pour les adductions d'eau villageoises et les points d'eau autonomes. Une bonne partie de la population paye aussi l'eau par bassine chez les gestionnaires de bornes-fontaines et des forages dotés de pompe à motricité humaine. Il existe d'autres types de tarification qui consiste à ce que les bénéficiaires soient amenés à payer un montant forfaitaire par foyer et par mois ou à cotiser en cas de panne. Dans tous les cas de figures, le montant varie d'une région ou localité à l'autre du pays. En milieu urbain, le mode de tarification pratiqué par la SONEB est tout à fait différent. Au départ, les abonnés sont amenés à payer les frais de branchement. Ensuite, ils payent leur consommation mensuelle par m<sup>3</sup> et les frais d'entretien du réseau. Il faut souligner que le système de tarification de la SONEB se fait par classe de consommateurs. On distingue trois classes : **i)** faible consommation, **ii)** moyenne consommation et, **iii)** forte consommation. Il est également important de souligner que certains abonnés de la SONEB revendent l'eau aux populations non abonnées en utilisant une tarification à la bassine.

Toutefois, il convient de préciser que l'allocation des ressources ne se limite pas seulement à l'approvisionnement en eau potable. En effet, même si ce n'est pas explicitement analysé ici, comme l'on peut le voir à la lecture de la grille d'analyse, les populations utilisent également la ressource eau pour satisfaire d'autres besoins : production agricole, élevage, pêche, industrie et tourisme.

### **4. 2. Collecte et gestion de l'information**

La collecte de données est nécessaire pour le suivi aussi bien quantitatif que qualitatif de la ressource eau. Au Bénin, plusieurs structures sont impliquées dans les activités de collecte et de gestion de données :

*Les données climatiques* (pluie, température, hygrométrie, ensoleillement, évaporation, vitesse du vent) sont collectées régulièrement par l'ASECNA au niveau des six (5) stations synoptiques du pays (Cotonou, Bohicon, Savè, Parakou, Kandi et Natitingou) et disponibles sur une longue période.

*Les données hydrologiques, hydrogéologiques et celles relatives à la qualité* sont du ressort de la Direction des Ressources en Eau de la DGH (DRE/ DGH). Deux problèmes majeurs se posent à ce niveau :

Les réseaux piézométriques et hydrométriques sont assez épars et difficilement suivis compte tenu des moyens d'action très limités disponibles. Même s'ils ont été renforcés par le biais de projets tels que AGRE, PAZH et AMMA, la pérennité du suivi après les projets est toujours sujette à caution,

Le contrôle de la qualité de l'eau ne se fait que lors de la construction des infrastructures d'AEP, et on déplore l'absence d'un suivi fréquent de la qualité de l'eau

Certaines stations pluviométriques sont gérées par un personnel relevant d'autres structures en l'occurrence les CeRPA (ex-CARDER). Ceci amène certains milieux spécialisés à estimer, d'une part, que la plupart de ces pluviomètres ne sont pas toujours installés dans le respect des normes techniques requises et, d'autre part, que les agents ayant à charge la gestion de ces appareils ne sont pas toujours bien formés pour accomplir leur mission. D'où leur scepticisme quant à la fiabilité des données pluviométriques collectées par ces structures.

Il est évident qu'il y a un réel problème de collecte et de gestion des données sur l'eau au Bénin. Pour y remédier, la DGH a initié dans le cadre de l'appui institutionnel financé par DANIDA, la base de données intégrées qui, actuellement, n'est alimentée que par des données relatives aux infrastructures d'AEP du milieu rural (type de facilité, localisation, fonctionnalité, etc.). Il reste à étendre cette base de données aux eaux de surface et souterraines (piézométrie, hydrométrie) et à la qualité des eaux.

En résumé, la situation générale se caractérise par une insuffisance de connaissances et de suivi de : **i)** la ressource (disponibilités, utilisations et besoins), **ii)** l'impact de la variabilité climatique sur les ressources en eau et, **iii)** la vulnérabilité des populations et des ressources naturelles y compris de l'eau. Ce qui est dommage dans la mesure où, pour pouvoir planifier une utilisation durable des ressources naturelles, il faut connaître en détails ces dernières.

L'avant-projet de loi portant gestion de l'eau prévoit la création de l'Observatoire des bassins versants. Cet observatoire doit pouvoir résoudre le problème de connaissance et de suivi de la ressource par la mise en place d'un atlas dynamique des ressources en eau du Bénin sous forme électronique, régulièrement mis à jour et accessible à tous.

#### **4. 3. Gestion des ressources en eau transfrontalières**

Les ressources en eau que le Bénin partage avec d'autres pays sont gérées par le biais de structures mises en place dans le cadre de coopérations multilatérales :

*Bassin du Niger* : il est géré par l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) dont le point focal au Bénin est abrité par la DRE/ DGH. L'ABN est en train d'initier actuellement un ambitieux programme de développement économique dénommé Processus de Vision partagée,

*Bassin de la Volta* : le pays dispose également d'un point focal mais hébergé par le MEHU. Hormis le barrage d'Akossombo situé au Ghana et dont le pays en profite pour la production de l'énergie hydroélectrique, aucune action notable de développement et de gestion du bassin, surtout à l'échelle nationale, ne peut être réellement soulignée,

*Bassin du Mono* : le seul ouvrage construit sur ce bassin est le barrage hydroélectrique de Nangbéto utilisé pour fournir de l'électricité au Bénin et au Togo. Le Bénin est impliqué dans la gestion de cet ouvrage à travers la Communauté Electrique du Bénin (CEB), Une initiative de projet d'aménagement à financer par le Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM) est actuellement en cours de gestation.

Les problèmes de gestion des ressources en eau transfrontalières se posent beaucoup plus à l'échelle des pays avec lesquels il partage la plupart de ses bassins. Cela nécessite le développement de stratégies régionales ou sous-régionales.

## **V. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES MAJEURS**

La présente étude a permis de collecter et d'analyser des informations sur l'état des lieux de la gestion des ressources en eau au Bénin. De l'analyse des résultats des différentes investigations menées, il ressort que la problématique de la gouvernance des ressources en eau au Bénin s'articule principalement autour d'un certain nombre de points clés à savoir :

- l'inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau qui se traduit par une gestion sectorielle : **i)** multiplicité des centres de décision, **ii)** insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, **iii)** conflits entre les différents groupes d'acteurs du secteur,
- l'inexistence d'une politique et/ou stratégie claire et bien documentée de gestion des potentialités en eau (absence d'instruments de gestion des ressources et d'outils d'aide à la décision),
- l'inadaptation et difficultés d'application du Code de l'eau et autres textes de lois y afférents,
- Une très faible vulgarisation et diffusion des lois, décrets et autres textes juridiques,
- le manque d'information et de connaissances sur les principes et orientations sectoriels et la protection des ressources en eau au niveau des collectivités locales et de la société civile,
- la faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décisions,
- la faible connaissance de la ressource eau,
- la faible capacité des structures publiques tant au niveau central que décentralisé,
- l'accès difficile des populations aux infrastructures adéquates d'alimentation en eau potable et d'assainissement, à cause des déficits d'investissements, etc.

Si les solutions techniques à ces problèmes existent et sont bien connues, les obstacles liés à la faible capacité de gouvernance persistent toujours. C'est en cela que le Programme pour la gouvernance de l'eau du GWP vient à point nommé pour aider le Bénin à s'affranchir de cette faiblesse.

Pour y parvenir, les résultats présentés dans la grille d'analyse (Annexe 1) ont permis de dégager et d'analyser rapidement dans les sections précédentes, les éléments du diagnostic amélioré. Ces derniers seront croisés par la suite aux besoins réels des acteurs pour la définition participative des actions prioritaires accompagnées d'une feuille de route réaliste.

## **VI. IDENTIFICATION ET ANALYSE DES ACTIONS PRIORITAIRES**

### **6. 1. Quelles actions prioritaires pour le Bénin?**

Le développement durable, est un processus qui doit également reposer sur une gestion rationnelle et équitable des ressources en eau. L'analyse des informations collectées sur la gouvernance de l'eau au Bénin et présentées en Annexe 1, a permis de répertorier un ensemble de problèmes qui ont, par la suite, été regroupés par catégorie.

De même, il s'avère impérieux de pouvoir fournir aux décideurs, des informations fiables pouvant leur permettre de mieux prendre la mesure des enjeux et de prendre les décisions stratégiques qui s'imposent. Il s'agira principalement, de mettre en place un mécanisme cohérent de gestion des ressources en eau du pays pouvant être inséré dans une stratégie globale de développement durable. Ce qui requiert au préalable l'identification et la planification d'actions prioritaires pouvant se traduire sous forme d'orientations stratégiques.

En effet, les orientations stratégiques constituent un instrument de coordination pour rendre les actions menées ou prévues pour le développement du secteur de l'eau au Bénin plus efficaces et plus efficientes. Elles doivent présenter une vision claire et être en harmonie avec les priorités et les objectifs.

Les actions prioritaires qui sont proposées ici s'appuient sur les principes de base de la GIRE. De même, elles doivent par la suite être déclinées en projets et programmes de développement dont la formulation et la mise en œuvre permettront d'améliorer de manière notable la gouvernance de l'eau au Bénin et de contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) notamment dans le secteur de l'eau.

La synthèse des différentes actions proposées dans la grille d'analyse et ce, dans le souci de contribuer à la résolution des problèmes, conduit à cinq grands ensembles d'actions qui se résument comme suit :

**Ensemble d'actions 1 :** ces actions ont été proposées dans différents cas de figures ; elles ont pour talon d'Achille la problématique de l'existence, l'adéquation et l'application des lois :

- l'accélération du processus d'adoption et de promulgation du projet de loi portant gestion de l'eau au Bénin et la prise de ses décrets d'application ;
- la mise en place progressive (selon les besoins et les moyens) des comités et agences de bassins tel que prévu par la nouvelle loi portant gestion de l'eau au Bénin ;
- les révisions des textes réglementaires et législatifs ;
- l'élaboration de nouvelles réglementations adaptées au contexte actuel de la décentralisation ;
- l'harmonisation des différentes lois ;
- la vulgarisation des lois et l'application de mesures coercitives, etc.

**Ensemble d'actions 2 :** cette série d'actions découle des remarques relatives aux difficultés des communes à assumer les compétences qui leur ont été transférés. Les principales propositions se résument comme suit :

- l'intégration et le renforcement des capacités des collectivités locales ;
- l'application du Programme d'appui aux communes en matière d'environnement, d'habitat et d'urbanisme (PAC/MEHU) : appui (institutionnel, technique, matériel, financier) aux organisations communales, formation à l'utilisation des guides de maîtrise d'ouvrage, formation à l'élaboration et à la soumission de dossiers de projets bancables
- le renforcement des capacités des communes et l'initiation à la l'instar du PAC/MEHU, des actions d'appui aux communes en matière de gestion de la ressource eau

- le renforcement de l'appui-conseil de la DGH aux communes, etc.

**Ensemble d'actions 3 :** des actions de renforcement de capacités des acteurs en raison de la faible capacité d'intervention des acteurs à tous les niveaux :

- vulgariser les lois et renforcer les capacités des organes d'exécution
- élaborer et mettre en œuvre de projets et/ou programmes de renforcement des capacités des différents acteurs
- poursuivre les processus d'intégration des questions liées aux ressources en eau au niveau sous régional à travers les sensibilisations, les études et la mise en place de structures et instruments de gestion requis
- doter les structures de réglementation de moyens humains (recrutement, recyclage et formation des agents), matériels et financiers
- définir une stratégie de communication aux niveaux national, régional et local et des canaux appropriés de sensibilisation
- élaborer des supports adéquats
- initier des campagnes de sensibilisation pour l'éveil de la conscience des populations sur la gestion durable des ressources en eau, etc.

**Ensemble d'actions 4 :** les différentes investigations ont également fait ressortir des faiblesses majeures en ce qui concerne l'existence et l'harmonisation des éléments de politique et de stratégie. D'où la nécessité de procéder à :

- une accélération de l'adoption du document de politique nationale de l'eau
- la revalorisation des pratiques traditionnelles de gestion des conflits
- la promotion des systèmes traditionnels de gouvernance
- la finalisation de la stratégie d'AEP en milieu urbain
- la mise en œuvre et la vulgarisation de la Stratégie Nationale de l'AEP en milieu Rural du Bénin (2005-2015)
- une profonde réforme du cadre institutionnel (éléments de politique et de stratégie) : harmonisation avec les principes de la bonne gouvernance de l'eau et avec les grandes orientations de la politique de décentralisation/déconcentration
- l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de gestion intégrée au niveau des bassins différents hydrographiques, etc.

**Ensemble d'actions 5 :** il a été également prouvé que le manque et/ou l'absence de dynamisation de cadres de concertations entre les acteurs, constitue un obstacle à la bonne gouvernance de la ressource eau au Bénin. Pour s'en affranchir, il faudra :

- créer des mécanismes de prévention et de règlement dans le cadre d'instances formelles telles que celles prévues par la nouvelle loi sur l'eau,
- créer et formuler des cadres de concertation, de collaboration et de coopération entre les acteurs intervenant dans le secteur
- promouvoir une collaboration entre les autorités locales (communes), le secteur public (Ministères environnement, santé, intérieur) et le secteur privé (USV)
- établir un véritable dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le secteur de l'eau.



Par ailleurs, même si cela n'apparaît pas très clairement dans la grille d'analyse et ce compte tenu des thématiques qui y ont été inscrites, il faudra quand même souligner la difficulté majeure d'accès à des informations de référence relatives à la connaissance de la ressource en vue de son suivi et de prises de décisions requises. L'intégration des actions d'amélioration de la connaissance de la ressource dans les priorités et ce dans des proportions qui seront décrites plus tard, paraît de plus en plus incontournable.

C'est sur la base, d'une part, de cette analyse de la corrélation des éléments du diagnostic amélioré de la gouvernance de l'eau au Bénin (problèmes et actions préconisées) et, d'autre part, des différents échanges avec les acteurs-clés du secteur que six actions prioritaires ont été identifiées (Tableau 1).

Tableau 1 : Actions prioritaires proposées

ACTIONS	Définition de l'action
Action prioritaire 1 :	Facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau
Action prioritaire 2 :	Appui aux communes en matière de gestion de la ressource eau
Action prioritaire 3 :	Renforcement de capacités des acteurs du secteur eau
Action prioritaire 4 :	Harmonisation des stratégies sous-sectorielles avec la politique de l'eau
Action prioritaire 5 :	Création et/ou dynamisation de cadres de concertations
Action prioritaire 6 :	Amélioration de la connaissance de la ressource

## 6. 2. Description des différentes actions prioritaires

### 6. 2. 1. Facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau

L'élaboration, l'adoption et la mise en application d'un cadre juridique adéquat et accepté de tous sont incontournables dans le cadre du processus de gouvernance de l'eau. Les efforts déployés au Bénin dans cette direction ne doivent pas se limiter à la formulation et la validation du projet de loi portant gestion de l'eau au Bénin. Il faudra également mettre en place un mécanisme dynamique afin de :

- faciliter l'adoption et la promulgation de la nouvelle loi
- appuyer l'élaboration et l'application de ses principaux textes d'application (décrets, arrêtés) ;
- concevoir une démarche participative de mise en place des institutions prévues dans la nouvelle loi sur l'eau ;
- organiser des ateliers locaux de concertation et d'échange sur les institutions prévues dans le nouveau cadre juridico institutionnel ;
- Mettre en place une stratégie d'application de mesures coercitives.

### 6. 2. 3. Appui aux communes en matière de gestion de la ressource eau

Conformément aux textes régissant la décentralisation au Bénin, les communes se voient désormais attribuer un certain nombre de compétences qui étaient jusqu'alors assurées par l'administration publique. C'est ainsi, qu'en dehors de la gestion administrative, les autorités locales ont la lourde responsabilité d'assurer le développement économique durable et équilibré de leurs territoires à travers notamment l'utilisation et la gestion rationnelles des ressources hydriques.

Cependant, force est de constater que, la plupart des communes ne disposent pas encore de structures techniques adéquates pour identifier et conduire les opérations nécessaires à l'amélioration du cadre de vie de leurs populations et à la création de la valeur ajoutée. D'où la nécessité d'un appui technique considérable au profit des autorités communales (services techniques et élus locaux) en vue d'une gestion optimale des activités relatives aux compétences transférées aux communes par la loi et portant sur la ressource eau. Plus spécifiquement, dans le cadre du programme gouvernance de l'eau, il s'agira de :

- décliner les compétences transférées aux communes, en activités à mettre en œuvre et en déduire les capacités requises pour les communes ainsi que les besoins d'assistance, et les implications pour les structures techniques de l'Etat et la société civile,
- apporter un appui à la maîtrise par les communes, des compétences transférées,
- aider les communes à tenir compte des principes de gestion rationnelle et équitable de la ressource eau dans leurs programmes de développement communal, etc.

### **6. 2. 3. Renforcement de capacités des acteurs du secteur eau**

La gouvernance de l'eau n'aura d'impacts potentiels sur le développement du pays que si des outils de renforcement de capacités des différents acteurs à sa maîtrise sont d'une part, développés sur la base des besoins de chaque groupe d'acteurs et, d'autre part, mis à la disposition de ces derniers de manière à les aider à s'en approprier. Une telle initiative est d'ailleurs nécessaire pour informer et sensibiliser les opinions publiques sur l'importance de la bonne gestion de la ressource eau pour affronter les défis du secteur de l'eau et faciliter l'atteinte des OMD.

Ainsi, ces outils pourront aider à une réelle prise de conscience et susciter en toute connaissance de cause, l'adhésion de tous au mouvement de défense de l'eau et de sauvegarde des écosystèmes. Cela suppose la diffusion de l'information, la sensibilisation et la participation des acteurs et usagers au processus de planification et de gestion des ressources en eau, et la promotion des actions locales de gouvernance de l'eau.

Dans le cadre spécifique du programme gouvernance de l'eau, il s'agira de :

- identifier les besoins de renforcement des capacités des acteurs (plus particulièrement, au niveau des collectivités locales et de la société civile) en matière de gouvernance de l'eau ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan de communication et de formation à l'endroit des collectivités locales et de la société civile ;
- élaborer et mettre en œuvre des programmes de Communication pour un Changement de Comportement (CCC) sur la gouvernance de l'eau au niveau des communes et de la société civile ;
- éditer et diffuser des éléments de politiques et cadres stratégiques (principalement : politique nationale de l'eau, stratégie nationale de gouvernance de l'eau, stratégies sous-sectorielles) ;
- organiser des ateliers de vulgarisation, communication et information sur la stratégie nationale de gouvernance de l'eau ;
- traduire et diffuser des résumés de la nouvelle loi sur l'eau, de la politique nationale et de la stratégie de gouvernance de l'eau, dans les langues nationales les plus utilisées afin de permettre à tous les groupes d'utilisateurs de s'insérer sans difficulté dans la nouvelle dynamique ;
- préparer et diffuser une plaquette faisant la synthèse de la nouvelle loi portant gestion de l'eau, de la politique nationale et de la nouvelle stratégie ;
- animer des campagnes de dialogues locaux pour limiter les activités qui provoquent la dégradation des ressources en eau ;
- concevoir et diffuser des émissions télévisées et radiophoniques en français et langues locales ;

- réaliser des spots télé sur la nouvelle loi portant gestion de l'eau et des thématiques portant sur la gouvernance de l'eau ;
- organiser des festivals régionaux et des jeux concours de poésies, de chants et de dessin sur la problématique de l'eau et les enjeux liés à la bonne gouvernance de l'eau ;
- diffuser et vulgariser les lois et textes réglementaires afin d'aider les populations à mieux les connaître et à pouvoir s'en approprier ;
- renforcer les capacités des polices sanitaire et environnementale par rapport à la GIRE ;
- aider les associations de consommateurs à mieux s'affirmer : restructuration, définition des rôles, renforcement de capacités surtout en ce qui concerne les droits et devoirs des consommateurs ;
- introduire formellement la problématique de gouvernance de l'eau dans les programmes scolaires, etc.

Par ailleurs, les actions de renforcement de capacités à envisager ne portent pas uniquement sur le développement de ces différents outils. Elles doivent également permettre aux communes d'être opérationnelles, à l'administration publique d'être plus efficace dans son rôle régalien et au secteur privé de contribuer au développement du pays tout en ayant à l'esprit l'impérieuse nécessité d'une gestion rationnelle et durable de la ressource eau.

A travers les actions de renforcement de capacités ci-dessus énumérées, l'on retrouve aisément le secteur privé. Il en est de même pour les communes dont, une série d'actions additionnelles d'assistance a été proposée. Quant à l'administration publique, la situation est plus délicate.

En effet, les actions de renforcement de capacités requises pour l'administration publique peuvent se décomposer comme suit :

- proposer un plan de recyclage du personnel actuel ;
- évaluer les besoins en personnel et faire des propositions quant aux profils de nouveaux cadres à recruter en vue de répondre aux besoins ;
- établir le catalogue des besoins matériels et financiers des structures clés et voir dans quelles mesures elles pourront les intégrer dans les priorités de l'Etat (inscription au Budget national ou appui des partenaires au développement).

Toutefois, dans ce cas de figure, l'intervention ne se limitera qu'à des propositions qui seront faites au Gouvernement qui pourra par la suite prendre les dispositions requises.

Par ailleurs, étant donné que la gouvernance de l'eau porte beaucoup plus sur les questions juridico-institutionnelles que sur les problèmes d'ordre technique, l'on ne saurait passer sous silence la nécessité d'organiser et de mener des actions d'information et de plaider auprès des décideurs politiques à tous les niveaux.

Une telle démarche est pertinente et doit à terme permettre d'avoir l'adhésion des décideurs politiques au nouveau cadre juridique devant régir le secteur de l'eau au Bénin. A cet effet, il faudra notamment :

- mettre en place une stratégie d'information, de communication et de plaider,
- organiser des tournées de plaider en direction des décideurs nationaux (Gouvernement, Assemblée Nationale et autres Institutions de l'Etat),
- organiser des ateliers départementaux en direction des membres des Conférences Administratives Départementales.

#### **6. 2. 4. Harmonisation des stratégies sous-sectorielles avec la politique de l'eau**

L'harmonisation des stratégies sectorielles avec la Politique nationale de l'eau tire son importance du fait qu'il s'agit d'une initiative visant à doter le pays d'un cadre de référence à partir duquel doit être pensée et exécutée toute action de développement impliquant d'une manière ou d'une autre le secteur de l'eau.

L'atteinte de cet objectif passe inexorablement par la définition d'une stratégie nationale de gouvernance de l'eau avec les phases prioritaires des réformes qui doivent aboutir à un système de gestion des ressources en eau prenant en compte les principes de la GIRE. On pourrait alors envisager des changements qui touchent le cadre législatif, les mécanismes de financement, le cadre organisationnel et les divers outils de gestion.

Les principaux ensembles d'activités inhérentes à cette action prioritaire sont :

- appui de la finalisation et de l'adoption du document de politique nationale de l'eau : les principales articulations d'une stratégie univoque de gouvernance de l'eau doivent découler des orientations de la politique nationale en la matière. Cela étant, l'adoption d'une politique nationale de l'eau, dans le contexte actuel du Bénin, est un préalable à la mise en cohérence des stratégies sectorielles existantes.
- appui de l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des ressources en eau en cohérence avec la politique nationale du secteur et, qui constitue la base sur laquelle seront dégagées de façon consensuelle les réformes principales à envisager :
- définition et réalisation des études spécifiques et les activités complémentaires liées à la conduite du processus d'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des ressources en eau,
- organisation des ateliers de concertation des acteurs sur le contenu des rapports de consultations et de l'Avant projet de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau,
- organisation de la validation et appui à l'adoption de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau,
- contribution à la mise en œuvre de la stratégie nationale à travers la formulation du Plan d'action national GIRE, et la définition des mécanismes de financement adéquat,
- appui à l'adoption de la stratégie sectorielle pour l'alimentation en eau potable (AEP) en milieu urbain qui doit à terme permettre d'enclencher la réflexion sur la combinaison avec l'actuelle stratégie d'AEP pour le milieu rural et ceci, dans le souci d'aboutir à un cadre stratégique unique d'AEP répondant aux besoins des populations,

Appui à la mise en cohérence des stratégies sectorielles avec le document de politique nationale de l'eau : il ne s'agit pas de réécrire les stratégies sectorielles; mais plutôt d'enclencher un processus de relecture devant à terme déboucher sur un certain nombre d'ajustements indispensables à la mise en œuvre de la stratégie nationale du secteur. Il s'agira de :

- organisation des séances de concertation avec les ministères sectoriels concernés sur la nécessité d'une telle harmonisation,
- facilitation de la relecture des stratégies sectorielles (hydraulique rurale, hydraulique urbaine, énergie, assainissement, agriculture, élevage, pêche, tourisme, etc.),
- engagement du processus de mise en cohérence des stratégies sectorielles, en particulier celles portant sur l'AEP en milieu rural et urbain, etc.
- animation d'une concertation permanente avec les collectivités locales et la société civile, sur le processus d'élaboration de la stratégie nationale et d'harmonisation des stratégies sectorielles, etc.

### **6. 2. 5. Création et/ou dynamisation de cadres de concertation**

Avec la mise en œuvre du programme gouvernance de l'eau, les différentes actions d'échanges, d'information, de formation, de communication et de mise en cohérence des stratégies sectorielles se traduiront par des changements de comportement des services concernés, des intermédiaires et des bénéficiaires finaux. Elles permettront une meilleure adhésion des principaux acteurs pour la mise en pratique des principes de la GIRE, et l'accélération de l'atteinte des OMD. Ainsi donc, elles contribueront à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.

Or, il a été clairement prouvé que la plupart des problèmes majeurs de gestion tirent leur origine du fait que les principaux acteurs n'interagissent pas. La mise en place de cadres de concertations entre acteurs s'impose donc de fait comme une priorité.

Une telle initiative devrait permettre d'entreprendre des séances d'échanges et de réflexions entre les acteurs à différents niveaux sur la problématique de l'eau et les contraintes actuelles, les responsabilités et rôles par groupe d'acteurs du secteur, les conflits d'attribution, les risques encourus par la gestion sectorielle du secteur et les exigences de la gouvernance de l'eau au Bénin. Ceci permettra d'avoir une idée précise des interactions devant exister entre les différents groupes d'acteurs et d'envisager l'ossature à donner à un futur cadre de concertation formel des acteurs.

Par le biais d'une telle démarche, l'on pourra mettre en place un système de circulation de l'information sur l'eau au Bénin qui sera un cadre de référence pour :

- renforcer la coordination et la concertation sur le plan institutionnel, entre partenaires nationaux, régionaux et internationaux ;
- fournir les éléments essentiels permettant de rationaliser l'allocation des ressources en eau ;
- créer et mettre en place des mécanismes de prévention et de règlement des conflits dans le cadre d'instances formelles telles que celles prévues par la nouvelle loi sur l'eau ;
- identifier en collaboration avec les acteurs impliqués, les lacunes dans les domaines juridiques, institutionnels, administratifs et techniques.
- la gestion d'un tel système se doit d'être souple et mobilisatrice. Elle doit également permettre d'assurer la cohérence et l'harmonisation des activités menées par les différents opérateurs. C'est une activité prioritaire qui interfère avec l'action prioritaire N° 6 relative à la connaissance de la ressource.

### **6. 2. 6. Amélioration de la connaissance de la ressource**

L'obtention des résultats attendus de la gouvernance de l'eau au Bénin est fortement tributaire de la disponibilité d'informations pertinentes permettant une bonne connaissance de l'état de la ressource, de sa dynamique et, des conditions de sa gestion. Elle implique également la nécessité de faciliter l'accès à ces informations par les différents groupes d'acteurs et de promouvoir l'échange et la concertation. C'est la raison pour laquelle il est important de chercher à accompagner le processus de planification de la gouvernance du secteur à travers, la mise en place d'un système de communication et d'information sur l'eau au Bénin qui doit à terme permettre d'aboutir à ce que l'on pourra considérer comme étant l'atlas dynamique de l'eau du pays.

Pour cela, il faudra mettre en place un système de connaissance et de suivi aussi bien quantitatif que qualitatif de la ressource eau : densification des réseaux de collecte de données, outils d'évaluation de la ressource, outils d'évaluation de l'impact sur l'environnement des pressions diverses et variées exercées sur la ressource, outils de gestion de risques tels que les crues et les sécheresses, etc. En terme de gain, une telle initiative ne peut qu'être salutaire. En effet, elle va permettre de :

- faciliter sur le plan technique, l'accès, l'échange et la circulation de données et d'informations relatives à la gestion des ressources en eau, ainsi que les informations concernant les actions en cours et l'état d'avancement de la mise en œuvre des projets et programmes,
- améliorer les flux d'informations ainsi que les outils d'aide à la prise de décisions,
- permettre à travers sa fonction d'archivage, une réduction des risques de perte et/ou de redondance des données,
- renforcer la coordination et la concertation sur le plan institutionnel, entre partenaires nationaux, régionaux et internationaux,
- développer un dialogue continu avec les utilisateurs en vue d'une adaptation des bases de données à leurs besoins.
- de même, il faudra communiquer régulièrement aux intervenants, les résultats sur l'état d'avancement du processus d'amélioration de la gouvernance de l'eau au Bénin. Cela pourra se faire non seulement à travers les cadres de concertation des acteurs mais également, par le biais par exemple de : **i)** l'édition d'un bulletin trimestriel sur le secteur de l'eau, **ii)** l'actualisation régulière du Site Internet du Partenariat National de l'Eau du Bénin dédié au processus de gouvernance de l'eau, **iii)** l'organisation de rencontres d'échanges et d'analyse des données collectées.

## **VII. IMPACTS ATTENDUS DES ACTIONS PRIORITAIRES**

Les actions prioritaires proposées dans les précédentes sections doivent être prises en compte dans le cadre de la politique de l'Etat Béninois en matière de lutte contre la pauvreté et de gestion rationnelle des ressources naturelles en vue d'une utilisation pérenne. Ces actions doivent à terme permettre d'avoir les impacts suivants sur les intervenants, les intermédiaires et les bénéficiaires finaux :

Au niveau national :

- amélioration de la gouvernance de l'eau aux niveaux national, régional et local selon les recommandations du Deuxième Sommet Mondial sur le Développement Durable de la planète Terre de Johannesburg (2002) ;
- mise en place d'un environnement favorable à l'atteinte des OMD dans les différents secteurs de l'eau ;
- prise de conscience de tous les acteurs de l'importance de l'eau pour les générations actuelles et futures et donc, de la nécessité de la gérer rationnellement et équitablement,
- connaissance par chaque catégorie d'acteurs de son rôle, renforcement des capacités pour assumer ses responsabilités et contribuer au développement du pays ;
- plus grande cohérence des politiques sectorielles, devant se traduire par une utilisation plus rationnelle des ressources humaines et financières.
- au niveau des services et partenaires :
  - meilleures informations et connaissances sur la politique et la pratique de la GIRE ;
  - meilleure concertation entre les intervenants du secteur : les acteurs non gouvernementaux et partenaires au développement sont mieux familiarisés avec les orientations de la politique nationale, de la stratégie nationale du secteur de l'eau et du Code de l'eau, et ces derniers les intègrent dans les différentes actions d'appui au développement du pays ;
  - meilleure cohérence des stratégies et donc plus grande efficacité dans l'exécution des projets et programmes.
- au niveau local et des bénéficiaires finaux :
  - meilleures connaissances et implication des collectivités locales et de la société civile dans la politique nationale de l'eau et des mécanismes de mise en œuvre (stratégies), conformes aux lois de la décentralisation ;
  - intégration des principes GIRE dans les plans de développement communaux ;
  - meilleure acceptation des mesures de protection nécessaires ;
  - renforcement de la participation active de la population dans le contexte de la GIRE ;
  - amélioration des conditions d'AEP et de vie des populations, à travers une utilisation des ressources en eau plus rationnelle et des politiques d'investissements plus efficaces.

## **VIII. STRATEGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES**

Le financement des actions prioritaires identifiées dans le cadre de la présente étude est capital pour l'avenir de la gouvernance de l'eau au Bénin. C'est pour cette raison que la confection d'une feuille de route, c'est-à-dire, un plan d'action pour la mobilisation des ressources est nécessaire.

Pour ce faire, la mission propose un plan d'action (feuille de route) souple constitué de sept étapes fondamentales :

- formulation de programmes, projets ou micro-projets intégrés et estimation sur la base des estimations budgétaires qui en découlent, de la demande globale en financement et ce, suivant un ordre de priorité des actions.
- préparation d'une plaquette (d'un dépliant d'information ou d'un document) faisant la synthèse de l'évaluation de la demande en financement, de l'offre, et de l'ordre prioritaire d'intervention souhaité par les principaux acteurs,
- ventilation de la plaquette avec les résultats de la présente étude auprès des bailleurs de fonds, ONG et Associations de développement,
- préparation d'un cadre d'intervention pour le financement de la gouvernance de l'eau au Bénin sur la base des actions prioritaires (ou plan opérationnel).
- introduction en Conseil des Ministres, d'une communication recommandant aux ministères sectoriels d'inscrire dans leurs Plans de travail annuel, les activités liées à la gouvernance de l'eau,
- opérationnalisation du STPC-GIRE et des structures préconisées par la nouvelle loi sur l'eau afin qu'ils puissent jouer son rôle de mobilisation des ressources financières pour la gestion rationnelle et équitable de la ressource eau au Bénin,
- organisation d'une rencontre technique préparatoire à une table ronde destinée à obtenir l'adhésion des bailleurs de fonds, ONG et Associations.

ce Plan d'action suppose une action persuasive, une argumentation incisive sur la nécessité du financement des actions prioritaires. Cette vision du financement comme "la solution" pour une bonne gestion de l'eau doit être partagée par les bailleurs de fonds et la société civile à travers les ONG et Associations d'Usagers de la ressource eau. L'argument fort à développer peut s'articuler autour des idées maîtresses suivantes :

- l'impérieuse nécessité d'appliquer un remède adapté au mal. Il s'agit d'un remède à large spectre agissant sur toutes les causes et les facteurs favorisant la mauvaise gestion d'une part, et une posologie à la hauteur du degré atteint par celle-ci d'autre part. En d'autres termes, il faut une couverture suffisante en terme de volume financier, mais également adéquate au plan de l'étendue thématique et spatiale des besoins d'intervention ;
- l'inscription de ces actions spécifiques dans le document de la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin. Il est impératif que les duplications et les confusions soient évitées. C'est pour cette raison que le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) doit être le cadre de référence de toutes les actions prioritaires à mener.
- enfin, le cadre d'intervention pour le financement (outil de négociation avec les bailleurs de fonds), doit indiquer clairement les grands secteurs et/ou les domaines prioritaires, les actions à mener dans ces secteurs et/ou domaines, le niveau de financement requis, et les périodes concernées, de manière à faciliter les souscriptions des bailleurs et assurer ainsi une bonne coordination de la couverture des besoins en financement du Gouvernement.



Le succès de cette approche dépend de l'adhésion des bailleurs. A cet effet, il est important d'organiser une rencontre technique en vue d'aplanir les divergences qui pourraient exister ou lever les inquiétudes qui pourraient naître de l'interprétation d'aspects particuliers. A cet effet une rencontre de concertation avec le Ministère chargé des affaires étrangères est de mise dans le but, non seulement d'éviter de se mettre en porte-à-faux par rapport au contenu des accords de coopération qui lient le Bénin à chacun de ses partenaires au développement, mais également de créer un climat favorable à l'acceptation de cette nouvelle approche par les partenaires. Un bailleur tel que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) serait bien indiqué comme chef de file chargé d'appuyer le Gouvernement, dans la préparation et la conduite des travaux de la table ronde.

Aussi, pour avoir un appui notable des partenaires au développement, il est important de mettre un dispositif argumentaire prouvant très clairement comment est ce que le Bénin compte contribuer financièrement aux différentes actions prioritaires identifiées. Étant donné que le pays vient de bénéficier d'un effacement de dettes considérable de la part des partenaires au développement, il serait souhaitable que l'Etat s'engage à reverser une partie des frais relatifs aux remboursements annuels des dettes, dans la mise en œuvre des actions visant à promouvoir la gestion rationnelle et durable des ressources en eau.

## **IX. CONCLUSION**

La présente étude est une contribution technique à la mise en œuvre du programme gouvernance de l'eau au Bénin. Au terme de cet état des lieux du secteur sur la base de la grille d'analyse adoptée, l'on retiendra que, bien que des progrès significatifs aient été accomplis dans le domaine de la gestion de la ressource eau au Bénin, beaucoup reste encore à faire.

Les problèmes majeurs à résoudre impérativement peuvent se résumer comme suit :

- inadéquation, difficultés d'application et très faible connaissance des différents textes juridiques,
- inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau: **i)** multiplicité des centres de décision, **ii)** insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, **iii)** conflits entre les différents groupes d'acteurs du secteur,
- faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décisions,
- faibles capacités techniques, humaines et financières des principaux acteurs,
- absence d'un document de politique et/ou stratégie claire et bien documentée de gestion de la ressource eau
- absence d'instruments de gestion et d'outils d'aide à la décision et,
- mauvaise connaissance et faible suivi de la ressource eau.

Pour faire face à l'éventail de contraintes identifiées, sur la base des éléments du diagnostic amélioré et, suite à une série de concertations avec les acteurs-clés du processus de gouvernance de l'eau au Bénin, six actions prioritaires ont été proposées, dans une optique d'amélioration de la gestion des ressources en eau et des services fournis aux usagers :

- facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau au Bénin,
- appui aux communes en matière de gestion de la ressource eau,
- renforcement des capacités des acteurs du secteur eau,
- harmonisation des stratégies sectorielles avec la politique de l'eau,
- création et/ou dynamisation de cadres de concertations,
- amélioration de la connaissance de la ressource.

Par ailleurs, pour faciliter la mise en œuvre de ces actions prioritaires, elles ont fait l'objet d'une série d'analyses faisant ressortir respectivement : **i)** les activités à envisager pour assurer une mise en œuvre effective et efficiente desdites actions prioritaires, **ii)** les impacts potentiels que l'implémentation de ces actions pourrait avoir à différents niveaux (niveau national, niveau des services et partenaires, niveau local et des bénéficiaires finaux) sur la gouvernance de l'eau et, **iii)** la démarche à entreprendre pour mobiliser les ressources financières requises

Toutefois, le succès des principales recommandations techniques faites dans la deuxième partie de cette étude requiert un engagement de la part du gouvernement et de tous acteurs-clés particulièrement au niveau local et communautaire aussi bien qu'au niveau du secteur privé.

## **ANNEXES**

## Annexe 1 : Bilan synthétique de l'état des lieux

CADRE JURIDIQUE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
			Nombre de personnes affectées	Toute la population du pays		
Allocation des droits en fonction des usages	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population du pays		
	Le mécanisme existe mais n'est pas appliqué	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Faible suivi de la demande et des usages. Gestion sectorielle : (Pas de centralisation des diverses demandes et usages dont les données sont éparpillées entre les structures sous sectorielles : agriculture, pêche, élevage, industrie, etc.) Gestion peu rationnelle		
	Existe mais pas officiel	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Inexistant	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>Le code de l'eau encore en vigueur prévoit de manière diffuse l'allocation des droits, mais pas de décret d'application</p> <p>Le droit de la navigation maritime et des pêches maritimes a été codifié par l'ordonnance du 18 juin 1968.</p> <p>Le droit de la pêche dans les eaux continentales : il repose sur l'ordonnance du 25 avril 1966 et s'applique aux fleuves, rivières, ruisseaux, lacs, étangs, marais, canaux et lagunes. Ce faisant, il pose de multiples problèmes juridiques d'ordre à la loi théorique et pratique, liés notamment à l'articulation de ses dispositions spécifiques avec la domanialité publique fluviale, le droit coutumier, voire les implications générales ou particulières du droit de propriété que proclame par ailleurs l'article 22 de la Constitution béninoise</p> <p>Le document de politique nationale de l'eau en son chapitre IV (Allocation et protection de la ressource pour une mise en valeur de l'eau sur les plans social et économique à travers la conciliation des usages) précise que :</p> <p>L'allocation des ressources en eau accordera la priorité à la satisfaction des besoins vitaux de la population d'une part, en assurant un accès équitable et durable à l'eau potable pour les populations urbaines et rurales et, d'autre part en garantissant la disponibilité de l'eau en quantité et en qualité pour les activités de production (l'élevage, l'agriculture, la pêche, l'industrie, l'énergie, l'artisanat, les loisirs, le tourisme et le transport par voie d'eau),</p> <p>Les prélèvements sur les ressources en eau doivent tenir compte de la "demande en eau" des écosystèmes,</p> <p>La satisfaction des différentes demandes doit être équilibrée. Il s'agira de s'assurer de la disponibilité permanente et suffisante de l'eau pour la production industrielle, agropastorale, piscicole et les activités récréatives selon les principes de gestion intégrée des ressources en eau afin de maximiser le bien être de la collectivité et surtout la préservation et la conservation de la ressource. Il s'avère donc indispensable de mettre en place les dispositifs institutionnel, juridique et technique en y incluant des mécanismes financiers incitatifs et dissuasifs (prévus par l'avant-projet de loi portant gestion de l'eau, articles 6, 7, 59, 60, 61 à travers les principes de « pollueur-payeur » et « utilisateur-payeur ») afin de réglementer les usages de l'eau à travers la préservation de la quantité et de la qualité.</p> <p>Les procédures d'allocation devront également s'appuyer sur la décentralisation et sur la déconcentration administrative, sur la base de critères d'arbitrage clairement définis.</p>					
Justification des insuffisances, s'il en existe (Utiliser une feuille nécessaire)	<p>Le nouveau code étant encore à l'étape de projet en cours d'adoption, les dispositions relatives à l'allocation des droits en fonction des usages pourront y être mieux définis.</p> <p>Le document de politique nationale de l'eau est en cours de finalisation</p>					
Actions proposées	<p>Veiller à l'accélération du processus d'adoption et de promulgation du projet de loi portant gestion de l'eau au Bénin</p> <p>Tenir compte des dispositions relatives à l'allocation dans l'élaboration du nouveau code.</p> <p>Finaliser le document de politique nationale de l'eau</p>					

CADRE JURIDIQUE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Mécanisme de résolution des conflits entre différents groupes d'utilisateurs	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Le mécanisme existe mais n'est pas approprié	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Conflits entre utilisateurs (intra ou inter usagers) de la ressource: Conflits agriculteurs et éleveurs à la recherche de points d'eau		
	Existe mais pas officiel	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme.	Irréversible
	Inexistant	Inexistant pour le moment	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>Le mécanisme de résolution des conflits entre même groupe d'utilisateurs existe dans certains sous-secteurs à travers certaines organisations professionnelles reconnues de façon officielle par exemple: comités AEV, comités de pêches...</p> <p>Existence de système traditionnel de gouvernance (non officiel) qui s'enracine profondément dans les valeurs culturelles et culturelles (vaudou). Ce système traditionnel de gouvernance a pour rôle entre autre la gestion des conflits et le maintien de la paix sur fond de spiritualité.</p> <p>L'ancien code n'a pas prévu de mécanisme de résolution des conflits entre d'utilisateurs.</p> <p>L'avant-projet du code de l'eau prévoit des instances formelles de prévention des conflits.</p>					
Justification des insuffisances, s'il en existe (Utiliser une feuille si nécessaire)	<p>Existence de comité chargé du règlement des conflits mais le règlement se fait à l'amiable</p> <p>Très peu de conflits sont résolus par des instances juridiques</p>					
Actions proposées	<p>Initier une étude pour la documentation de conflits potentiels ou avérés (nature, localisation, gravité...) et des stratégies utilisées pour les résoudre.</p> <p>Création des mécanismes de prévention et de règlement dans le cadre d'instances formelles telles que celles prévues par le nouveau Code de l'eau,</p> <p>Revalorisation des pratiques traditionnelles de gestion des conflits</p> <p>Adoption d'un nouveau code et élaboration de ses décrets d'application.</p>					

CADRE JURIDIQUE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Réglementation de la qualité de l'eau	Efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Le mécanisme existe mais n'est pas convenable	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Consommation d'eau non potable par endroit Pollution des eaux souterraines et de surface		
	Existe mais pas officiel	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme.	Irréversible
	Inexistant	Inexistant pour le moment	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>Le décret n° 2001- 094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin. Ces normes sont élaborées selon les directives de l'OMS.</p> <p>Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 traite aussi de la qualité de l'eau distribuée (Art. 15).</p> <p>Le décret n°2001-109 du 4 Avril 2001 fixant les normes de la qualité des eaux résiduaires en République du Bénin : il définit les eaux usées urbaines comme des eaux qui transportent des substances solides, liquides ou gazeuses provenant d'une habitation ou d'un marché, mais ne donne pas de précisions sur les mécanismes de gestion de ces dernières.</p> <p>Dans une optique de santé publique, l'article 39 de l'avant-projet de loi portant code de l'eau renvoie la protection qualitative de l'eau au code de l'hygiène publique.</p>					
Justification des insuffisances s'il en existe	<p>Les normes de potabilité sont parfois difficiles à appliquer dans la prise de décisions relatives de mise en service de forage dont certains paramètres ne sont pas conformes aux directives de l'OMS surtout en milieu rural.</p> <p>Les normes pour l'agriculture et l'élevage ne sont pas encore définies</p> <p>La question de la réglementation de la qualité de l'eau est abordée dans plusieurs lois. Par exemple le décret N° 2001- 094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin présente les dispositions relatives à la protection des captages</p>					
Actions proposées	<p>Définitions de normes pour l'agriculture et l'élevage</p> <p>Harmonisation des différentes lois</p> <p>Promotion des systèmes traditionnels de Gouvernance</p>					

CADRE JURIDIQUE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Autres lois importantes relatives à l'eau	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Le mécanisme existe mais n'est pas appliqué	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Pollution, maladies hydriques		
	Existe mais pas officiel	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme.	Irréversible
	Inexistant	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>La loi n°87-15 du 21 septembre 1987 portant Code de l'Hygiène Publique aborde le problème de la qualité de l'eau dans une optique de santé publique, en fonction des lieux (voies publiques, habitations, plages, baignades et piscines) et des activités en cause. Toutefois, la lutte contre la pollution fait aussi l'objet d'un chapitre englobant « le bruit et la pollution du milieu naturel ». Cette dernière étant appréhendée principalement à partir de ses causes : eaux résiduaires (Art. 108) ou de ruissellement (Art. 115), matières de vidange (Art. 116), dépôts et épandages (Art. 117), déversements et immersion de déchets industriels et autres substances nocives (Art. 118 à 123), rejets et écoulements susceptibles d'altérer la qualité de l'eau (Art. 124 à 127) ; ou encore huiles de vidange (Art. 139).</p> <p>La loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en république du Bénin aborde à plusieurs reprises la problématique de l'eau.</p> <p>L'ordonnance n°20/PR/MDRC/SP du 25 avril 1966 portant réglementation générale de la pêche et les eaux continentales du Bénin</p>					
Justification des insuffisances s'il en existe	Les lois n'ont pas été suffisamment vulgarisées et appliquées					
Actions proposées	<p>Elaboration, adoption et mise en application des décrets</p> <p>Elaboration, adoption et mise en application de nouvelles lois précisant les institutions en charge de la vulgarisation</p> <p>Vulgarisation des lois et Renforcement des organes d'exécution</p>					

## Instruments de réglementation

INSTRUMENTS	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Réglementation sur les eaux souterraines	Plusieurs cas bien gérés	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Population urbaine et rurale		
	Plusieurs cas considérés non équitables	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Occupation anarchique des périmètres de protection Non respect des normes d'installation des ouvrages (puits, fosses septiques et latrines principalement) Pollution due aux différentes pratiques dont l'usage des engrais chimiques et pesticides à doses excessives fertilisants d'intrants agricoles (donner des exemples d'intrants) Intrusion saline dans les aquifères (cas de Godomey).		
	Peu de cas	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de cas l'an dernier	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>Certaines dispositions de l'avant-projet de loi portant gestion de l'eau prévoit la délimitation autour du point de prélèvement des aires de protection (chap. 9, sect 1ere. art 74 à 78)</p> <p>Le code de l'hygiène publique prévoit des dispositions particulières en vue d'éviter des contaminations dues à la proximité des latrines, fosses septiques, dépôt de fumiers, ordures, etc. (articles 76 et 77)</p> <p>Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 aborde aussi la question de la protection des zones de forages et de captage (Art. 16 et annexe 1)</p>					
Justification des insuffisances s'il en existe	<p>L'avant-projet de loi portant gestion de l'eau n'est pas encore adopté.</p> <p>Cadre législatif dispersé (trois différents textes pour réglementer la protection des captages)</p> <p>Le mode de prélèvement des eaux souterraines devrait s'appliquer à des zones définies par arrêté interministériel qui n'a jamais été pris (ancien code de l'eau). L'eau est donc prélevée sans contrôle avec pour conséquences le rabattement excessif de la nappe par endroit accompagné ou non d'intrusion saline.</p>					
Actions proposées	<p>Adoption de l'avant-projet de loi portant gestion de l'eau, prise et exécution de décrets d'application</p> <p>Renforcement des polices sanitaire et environnementale</p> <p>Délimitation systématique des périmètres de protection autour des points d'eau</p>					
INSTRUMENTS	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Réglementation sur l'adduction d'eau	Plusieurs cas bien gérés	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées			
	Plusieurs cas considérés non équitables	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets			
	Peu de cas	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de cas l'an dernier	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la réglementation	<p>Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 précise les conditions dans lesquelles la gestion du service a été confiée à une société étatique qui se voit reconnaître, dans sa zone d'intervention, « le droit exclusif d'acquérir, construire, réaliser et exploiter les ouvrages de captage, production, transport et distribution d'eau potable et industrielle aux usagers raccordés aux installations publiques ». Son objet premier est de déterminer les obligations réciproques de l'état et de la société (Art. 3), d'énoncer les dispositions applicables à la construction et au financement des ouvrages (Art. 4 à 9), aux marchés (Art. 10 à 14) et de définir les modalités d'exploitation du service. Ces dernières concernent en particulier les tarifs (Art. 22</p>					



	et annexe 2) et les relations avec les usagers (annexe 3 portant règlement du service d'eau potable).
Justification des insuffisances s'il en existe	Avec le contexte actuel de décentralisation, le partenariat pour l'approvisionnement en eau potable devra se faire entre les communes et la société de production/distribution. Ce qui n'est pas encore le cas
Actions proposées	Elaboration de nouvelles réglementations adaptées au contexte actuel de la décentralisation

## Cadre organisationnel

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION					
			Nombre de personnes affectées	Effets	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
Organisation professionnelle (Conseil et Comité)	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées					
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Conflits entre usagers, Malversations financières Mauvaise gestion des plans et points d'eau,				
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité		
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages					
Description succincte de la réglementation	<p>Les AUE (Association des Usagers d'Eau) : la mission essentielle des Associations des Usagers de l'Eau (Décret n° 96-317 du 2 août 1996) est de promouvoir les systèmes communautaires d'alimentation en eau potable des populations et de gérer les infrastructures d'approvisionnement en eau de boisson.</p> <p>Les Comités de Gestion de Point d'Eau (Hydraulique Villageoise et Pastorale) : les Comités de Gestion de Point d'Eau destiné à l'alimentation en eau potable des populations (forages et puits) ou à l'abreuvement du bétail (essentiellement de petits barrages collinaires) sont des comités composés des membres élus par les populations bénéficiaires. Leur rôle essentiel est de veiller à une bonne gestion (exploitation et entretien) des infrastructures.</p> <p>Le Comité de Pêche est créé par arrêté interministériel à l'échelle du village, de groupes de villages, de Commune et a pour mission : i) l'information et la sensibilisation des riverains des plans d'eau sur les dispositions légales et réglementaires en matière de pêche ; ii) l'appui pour la mise en œuvre des programmes d'aménagement et de gestion des plans d'eau ; iii) la sauvegarde des pratiques traditionnelles visant la protection des ressources du milieu aquatiques et iv) le soutien à toute action visant une protection des berges des plans d'eau.</p> <p>Le Conseil de Pêche est créé à l'échelle du département lorsque les activités de pêche le justifient. Et, est chargé de : i) veiller à une coordination des activités des Comités de Pêche aux fins d'une plus grande efficacité et d'une meilleure synergie ; ii) informer et apporter des appuis au règlement des problèmes socioprofessionnels liés à l'exploitation des plans d'eau à l'échelle du département ; iii) appuyer les comités de pêche dans l'exécution de leur mission statutaire ; iv) contribuer au règlement de tout différend entre les communautés villageoises et ayant trait à la gestion des ressources en eau.</p>							
Justification des insuffisances s'il en existe	Insuffisance de formation, méconnaissance des textes législatifs, absence / insuffisance de cadre de concertation entre différents acteurs (insuffisance de dynamisme)							
Actions proposées	Création et formalisation de cadres de concertation Elaborer et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités							

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION				
			Nombre de personnes affectées	Effets	Immédiat	Long terme	irréversibilité
Organisation des bassins, si supérieur à un (1) NB : Mentionner lequel : Niger, Mono, Ouémé, Volta, Couffo	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées				
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Manque de mécanisme de coordination et de concertation, Mauvaise gestion des ressources Pressions anthropiques, Destruction des écosystèmes Non prise compte de tous les intérêts des différents usagers Conflits entre usagers			
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité	
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages				
Description succincte de l'organisation et de la réglementation	L'avant projet de loi portant code de l'eau en République du Bénin prévoit en son chapitre V (des dispositions institutionnelles), section V (des institutions de bassin), articles 46 à 51, la mise en place de comités et d'agences de bassin. Le comité de bassin qui regroupe des représentants des collectivités territoriales, des représentants des professions, activités, intérêts ou associations concernés par la gestion de l'eau, des personnalités qualifiées et des fonctionnaires de l'Etat (Art. 49). Les agences de bassin sont investies de missions scientifiques, techniques et administratives (art 50) L'autorité du bassin du Niger : le processus de gestion de bassins internationaux est en cours : plus particulièrement en ce concerne le bassin du Niger (ABN). Le comité de gestion de la volta : ses activités au Bénin sont gérées par un point focal.						
Justification des insuffisances s'il en existe	Absence de politique nationale de l'eau au Bénin (en cours de finalisation, description du niveau auquel il est) Besoins de financement non satisfaits Les textes existants ne prévoient pas des institutions de gestion des eaux par bassin Absence d'outils modernes de gestion des bassins hydrographiques Aucune action vraiment significative en ce qui concerne les bassins de la Volta et du Mono						
Actions proposées	Mise en place progressive (selon les besoins et les moyens) des comités et agences de bassins Elaborer et mettre en œuvre des outils de gestion intégrée au niveau des bassins différents hydrographiques (schémas directeurs) Poursuite des processus d'intégration des questions liées aux ressources en eau au niveau sous régional à travers les sensibilisations, les études et la mise en place de structures et instruments de gestion requis						

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Organe de réglementation	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Inapplication des lois, Gestion peu rationnelle de la ressource		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversible
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation	Les organes de réglementation en occurrence les Services de la législation et de la Réglementation (SLR) de la DGH et du MEHU procèdent actuellement à la révision de certains textes tels l'avant-projet de loi portant gestion de l'eau et la loi cadre sur l'environnement.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Tous les ministères ont des services de législation de réglementation qui œuvre à l'édification et à la mise en œuvre de réglementation, mais les actions sont peu visibles sur le terrain par insuffisance des moyens humains, matériels et financiers					
Actions proposées	Doter les structures de réglementation de moyens humains, matériels et financiers Créer un cadre de concertation avec les unités de réglementation des différents ministères					

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Organe d'exécution (Inspection) -Police judiciaire -Police sanitaire -Police environnementale -DFRN -Direction des pêches -Agents reconnus par des lois particulières	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Non application de la réglementation Conflits d'attributions		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversible
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
<b>Description succincte de l'organisation</b>	L'avant projet de loi portant code de l'eau en République du Bénin précise en son chapitre XI (Des dispositions pénales), Section 1 (De la recherche et de la constatation des infractions), Articles 94 et 95, les personnes habilitées à rechercher et constater les infractions prévues par la loi et les textes pris pour son application. La surveillance du domaine public hydraulique relève de différents ministères ayant reçu des mandats directs ou indirects de constatation, de verbalisation et de poursuite. Il s'agit des structures suivantes : (i) la Direction Générale de l'Hydraulique du MMEH ; (ii) la Direction de l'Hygiène et de l'assainissement à la base, du Ministère de la Santé ; (iii) la Direction des Forêts et Ressources Naturelles ; (iv) la Direction des Pêches ; (v) la police environnementale du MEHU ; et (vi) les maires qui ont également un pouvoir de police sur le territoire de leur commune.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Multiples institutions avec des mandats complémentaires mais parfois ces mandats se chevauchent, entraînant ainsi des conflits d'attribution. Faible capacité des structures mandatées : absence de moyens matériels, financiers, humaines et techniques					
Actions proposées	Harmonisation et clarification des mandats, renforcement des organes.					

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Organe d'exécution (Inspection) MEHU (Police environnementale)	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Dégradation : environnement Pollution chimique et physique des eaux		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation	Le décret n°2001-096 du 20/02/2001 portant création, Attributions, organisation et fonctionnement de la police environnementale. L'arrêté n°0045/MEHU/DC/SG/DE/SQEPE/DPE/SA du 23/10/2002 fixant les conditions et modalités d'exercice de la fonction d'agent de la police environnementale en son chapitre II, articles 9 et 10. Placée sous la tutelle du ministère de l'Environnement, elle a pour missions de prévenir, de rechercher, de constater et de réprimer les infractions à la législation environnementale en collaboration avec les autorités compétentes.					
Justification des insuffisances s'il en existe	La création et le fonctionnement de la police environnementale crée une confusion avec les compétences de contrôles de plusieurs autres secteurs dont les activités d'hygiène et d'assainissement de base, et la gestion des forêts.					
Actions proposées	Renforcement des capacités de la police environnementale par rapport à la GIRE					

INSTITUTION DE GESTION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Loi ou cadre juridique sur les organismes de gestion des ressources communautaires  Associations : associations des consommateurs	Plusieurs cas bien gérés	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Plusieurs cas considérés non équitables	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Faiblesse de leur pouvoir et actions sur le terrain		
	Utilisé dans peu de cas	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Pas encore prêts	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte des lois	La loi 1901 régit en général les institutions de gestion des ressources communautaires. Plusieurs Décrets et arrêtés au niveau des ministères, départements et communes y font également mention.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Problèmes d'organisation, de capacité, de compréhension et d'action					
Actions proposées	Aider les associations de consommateurs à mieux s'affirmer : restructuration, définition des rôles, renforcement de capacités surtout en ce qui concerne les droits et devoirs des consommateurs					

	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			

Evaluation de la sensibilisation	Efficace	Message pas intégré	Nombre de personnes affectées			
	Large portée mais médiocre	Message n'a pas d'impact	Effets	faible participation des acteurs par manque d'information et de formation, méconnaissance des textes conflits entre usagers timide changement de comportement au niveau les populations		
	Portée limitée	Peu de gens informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'a pas lieu	Pas d'effet	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de activités	Formation des bénéficiaires et usagers Sensibilisation grand public, Eveil de conscience au niveau des écoliers Création de Sites web et autres supports Collaboration avec des ONG (structures d'intermédiation) chargées de la sensibilisation et l'information des communautés de base.					
Justification des insuffisances s'il en existe	La stratégie de sensibilisation est inappropriée Besoins de financement non satisfaits La sensibilisation est faite de manière sectorielle.					
Actions proposées	Introduction formelle de la problématique de gouvernance de l'eau dans les programmes scolaires Définition d'une stratégie de communication aux niveaux national, régional et local et des canaux appropriés de sensibilisation Elaboration de supports adéquats. Renforcement de capacité des différents acteurs Etude sur les impacts des sensibilisations en matière de GIRE Harmonisation de la sensibilisation du public					

## Rôle des services de distribution d'eau dans la gestion

SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU DANS LA GESTION INTEGREE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Services d'approvisionnement urbain Société nationale des eaux du Bénin (SONEB)	Efficace	Pas d'intégration (avec MEHU et les Communes pour le lotissement)	Nombre de personnes affectées	44% des ménages du Bénin disposent d'eau courante ou s'approvisionnent à un robinet (DHAB, 2003). Taux de desserte en milieu urbain 68%		
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Couverture partielle de la demande en eau potable		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation et du mandat	Le décret n°2003-203 du 12 juin 2003 portant création de la Société nationale des eaux du Bénin (SONEB) stipule qu'elle a pour mission le captage, le transfert, le traitement et la distribution de l'eau potable ainsi que l'évacuation des eaux usées (article 2). Ses activités s'entendent sur l'ensemble du territoire national et elle intervient en milieu urbain et péri-urbain. Elle est placée sous la tutelle du ministère chargé de l'hydraulique (article 3). La stratégie de l'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieux urbain et périurbain (2005) est en cours d'élaboration					

Justification des insuffisances s'il en existe	<p>Faible intégration des structures (SONEB, SBEE, MEHU, Communes) en charge de la viabilisation des zones urbaines et périurbaines</p> <p>Faible capacité productive de la SONEB par rapport aux besoins des populations</p> <p>Le volet évacuation des eaux usées n'est toujours pas d'actualité</p> <p>Perte d'eau sur le réseau</p> <p>Intrusion saline constatée sur le champ de captage de Godomey</p> <p>Non implication des collectivités locales auxquelles les lois sur la décentralisation transfèrent des compétences en la matière</p>					
Actions proposées	<p>Finalisation de la stratégie d'AEP en milieu urbain</p> <p>Appui à la viabilisation des zones urbaines et périurbaines</p> <p>Renforcement de la capacité productive de la SONEB</p> <p>Intégration et renforcement de capacités des collectivités locales</p>					
SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU DANS LA GESTION INTEGREE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Services d'approvisionnement rural DG (Service de l'Hydraulique : SH)	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées			
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Faible couverture de la demande en eau potable (taux de couverture:41 % (BDI DGH 2006))		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversible
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation et du mandat	<p>L'arrêté MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DGH du 8 janvier 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement. La SH veille à l'application de la législation, au respect des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des ouvrages.</p> <p>La stratégie nationale d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural a été adoptée en 1992 et révisée en 2004</p>					
Justification des insuffisances s'il en existe	<p>Couverture partielle de la demande</p> <p>Les analyses de qualité sont faites lors de la construction des puits et forages.</p> <p>Pas de suivi régulier de la qualité de l'eau</p> <p>La durabilité des équipements n'est pas totalement garantie</p> <p>Problème de capacités financières, techniques et humaines</p>					
Actions proposées	<p>Mise en œuvre et vulgarisation de la Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en milieu Rural du Bénin (2005-2015)</p> <p>Renforcement de capacité des SH</p>					

SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU DANS LA GESTION INTEGREE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Services d'irrigation et de drainage  Direction de Génie Rural (MAEP)	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées			
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Peu de superficies irriguées Conflits d'attributions avec le MEHU et la DH		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation et du mandat	Direction du Génie Rural (DGR) : selon le Décret n° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions et organisation du MAEP, elle s'occupe de toutes les questions liées à la maîtrise de l'eau à des fins de production agricole, de l'élevage, de la pêche ainsi qu'aux infrastructures de base des communautés villageoises au Bénin.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Cette direction est un acteur clé du secteur l'hydraulique villageoise. La collaboration avec la DGH est indispensable pour la coordination et l'harmonisation des actions. Malheureusement les textes ne le prévoient pas. D'où les risque de conflits d'attribution et de duplication des rôles et interventions Problèmes de capacités techniques, financières et humaines					
Actions proposées	Création d'un cadre de concertation avec la DGH. Et le MEHU Toilettage des textes réglementaires Renforcement des capacités					

SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU DANS LA GESTION INTEGREE	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
SERVICES DE TRAITEMENT DES EAUX Potabilisation: Confère services d'approvisionnement rural / Urbain	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées			
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets			
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation et du mandat						
Justification des insuffisances s'il en existe						
Actions proposées						

Services de traitement des eaux Eaux usées domestiques: union des structures de vidanges (USV)	Efficace	Pas d'intégration	Nombre de personnes affectées	Couverture en ouvrage d'évacuation des excréta : 32,1 % Evacuation des eaux usées domestiques 0,2 %		
	Gestion médiocre	Pas de compétence	Effets	Pas d'épuration des eaux évacuées et mauvaise couverture du territoire national : Pollution de l'environnement		
	Gestion partielle des mandats	Non reconnu par les autres	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	N'existe pas	Non opérationnel	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'organisation et du mandat	L'arrêté n°65/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DAT/DHAB du 4 avril 1999 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin réglemente l'activité des structures de vidange regroupées en association dénommée « l'union des structures de vidanges (USV) »					
Justification des insuffisances s'il en existe	Faible collaboration avec les autorités locales qui ont en charge la gestion des eaux usées La prestation des USV est onéreuse et le secteur mal organisé Absence de système d'évacuation systématique des eaux usées domestiques Système d'épuration inefficace et insuffisant Priorité est donnée à la fourniture de l'eau potable en défaveur du traitement des eaux usées Insuffisance des stations de boue de vidange des eaux usées au niveau national					
Actions proposées	Promotion d'une collaboration entre les autorités locales (communes), le secteur public (Ministères environnement, santé, intérieur) et le secteur privé (USV) Réalisation de réseaux d'égout Elargissement de l'activité à toutes les villes du Bénin Sensibilisation des populations sur la nécessité de recourir au service des USV Appui à la SONEB pour une prise en compte de la gestion des eaux usées urbaines Extension de la construction des de boue de vidange des eaux usées					

INSTRUMENTS DE REGLEMENTATION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Contrôle et des planification terrains	Plusieurs cas bien gérés	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Plusieurs cas considérés non équitables	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Occupation anarchique des terres Lotissement de zones inappropriées à l'habitation.		
	Peu de cas	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de cas l'an dernier	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la loi et de la réglementation	<p>La loi n°98-030 du 12 février 1999 portant Loi- cadre sur l'environnement stipule en son Titre III, Chapitre II, Article 61 que les permis de construire dans les zones sensibles ou inondables peut-être soumis à des prescriptions spéciales élaborées par le ministre si les constructions envisagées sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.</p> <p>L'arrêté n°2/MEHU/DC/DUA du 7/02/1992 définissant les zones impropres à l'habitation, les autorisations d'urbanisme et l'immatriculation exclut ces zones de tout aménagement spatial notamment urbain (Article 3). Il précise qu'aucun lotissement ne peut être entrepris dans ces zones. Les personnes installées sont déclarées occupants illégaux sur lesquels plane la menace d'un déplacement sans dédommagement (Article 4).</p> <p>Le décret du 29 septembre 1928 définit le domaine public et les servitudes d'utilité publique susceptibles de grever ses dépendances (Dans le cadre du processus de finalisation du « nouveau » code de l'eau, il conviendrait d'engager une réflexion approfondie sur le domaine public, son étendue, les modalités de son utilisation et de sa protection).</p> <p>La loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière en république du Bénin institue une propriété privée de droit moderne et met en place une procédure d'immatriculation des immeubles.</p>					



	La loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixe le régime du permis d'habiter Le décret du 24 mars 1989 et l'arrêté interministériel du 30 novembre 1992 qui régissent le permis de construire.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Textes dépassés et inappliqués, soit par i) l'absence de décrets ou arrêtés d'application, ii) la méconnaissance générale (Ignorances par le public), iii) certaines contradictions et, iv) manque de coercition. Les zones devant faire l'objet de ces réglementations ne sont pas délimitées et matérialisées					
Actions proposées	Révision et/ou Vulgarisation des lois Application de mesures coercitives.					
INSTRUMENTS DE REGLEMENTATION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Protection de la nature (relative à l'eau)	Plusieurs cas bien gérés	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées			
	Plusieurs cas considérés non équitables	Personne ne s'efforce d'appliquer la loi	Effets	Comblement des plans d'eau Baisse de ressources halieutiques Pollution chimique et physique des eaux		
	Peu de cas bien gérés	Peu de gens sont informés	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de cas l'an dernier	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de la loi et de la réglementation	La loi n° 90-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement : Chapitre II (Art. 23-38 : des mesures de protection des eaux continentales et Art. 39-44 : des eaux maritimes) et en son titre III, intitulé « de la protection et de la mise en valeur du milieu naturel et de l'environnement humain ». De plus, l'étude d'impact (Art. 87-93) est définie comme « la procédure qui permet de déterminer les effets que la réalisation ou l'exécution d'un projet ou d'un programme peut avoir sur l'environnement » (Art. 87). L'avant-projet de loi portant code de l'eau en son chapitre IX (Des protections particulières), Section II (De la protection du patrimoine naturel et culturel aquatique), articles 78-84 impose une gestion rationnelle des zones humides du Bénin inscrites sur la liste prévue par la Convention de Ramsar du 2 février 1971. Les actions susceptibles de porter atteinte à l'équilibre des écosystèmes ou d'affecter leur diversité biologique, sont réglementées et, le cas échéant, interdites. Sont visés notamment les utilisations des eaux entraînant une modification de leur régime, l'épandage à quelque fin que ce soit de produits chimiques et en particulier de pesticides agricoles, les rejets d'effluents ou de substances toxiques, le déversement ou l'écoulement d'eaux usées et le dépôt d'immondices ou de déchets domestiques ou industriels. pratiques endogènes : i) l'institution des périodes de fermeture de pêche sur les plans d'eau, ii) la création des frayères sur les plans d'eau, iii) la sacralisation des plans d'eau naturels,					
Justification des insuffisances s'il en existe	Population peu consciente des impacts de leurs activités sur la ressource Faible suivi des impacts environnementaux sur la ressource car la réglementation des EIE ne prévoit pas de disposition particulière sur les (ou autour des) zones où la ressource devrait être particulièrement protégée (sites Ramsar, zones de rechargement des nappes, etc.) L'élaboration systématique d'une étude d'impact sur l'environnement avant la réalisation des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation a été introduite récemment.					
Actions proposées	Initiation de campagne de sensibilisation pour l'éveil de la conscience des populations sur la gestion durable des ressources en eau. Initiation d'actions pilotes de gestion intégrée des ressources en eau sur les sites Ramsar.					

COORDINATION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Coordination avec l'agriculture	Le mécanisme fonctionne bien	Les différents intérêts non équilibrés	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Le mécanisme est utilisé mais non équitable	Pas de suivi	Effets	Conflits d'attribution, Duplication des rôles, Erosion due aux pratiques culturales Pollution chimique de l'eau		
	Mécanisme presque pas utilisé	Nul n'est informé de son existence	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de mécanisme en place	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte du mécanisme	Il n'existe pas de structure de concertation/coordination.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Distribution des mandats des services de l'Etat : ressemblant plus à une juxtaposition de champs de compétences concurrents qu'à une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées. Participation des acteurs, se faisant de façon plus ou moins informelle : inexistence d'instance nationale offrant un cadre formel à la participation des parties prenantes au processus de prise de décision. Politiques agricoles n'intègrent pas suffisamment la protection des ressources hydriques					
Actions proposées	Création du cadre de concertation des différents acteurs. Profonde réforme du cadre institutionnel : harmonisation avec les principes de la bonne gouvernance de l'eau et avec les grandes orientations de la politique de décentralisation/déconcentration. Etablissement d'un véritable dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le secteur de l'eau.					

COORDINATION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
COORDINATION AVEC L'AGRICULTURE	Le mécanisme fonctionne bien	Les différents intérêts non équilibrés	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Le mécanisme est utilisé mais non équitable	Pas de suivi	Effets	Conflits d'attribution, Duplication des rôles, Erosion due aux pratiques culturales Pollution chimique de l'eau		
	Mécanisme presque pas utilisé	Nul n'est informé de son existence	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de mécanisme en place	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte du mécanisme	Il n'existe pas de structure de concertation/coordination.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Distribution des mandats des services de l'Etat : ressemblant plus à une juxtaposition de champs de compétences concurrents qu'à une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées. Participation des acteurs, se faisant de façon plus ou moins informelle : inexistence d'instance nationale offrant un cadre formel à la participation des parties prenantes au processus de prise de décision. Politiques agricoles n'intègrent pas suffisamment la protection des ressources hydriques					
Actions proposées	Création du cadre de concertation des différents acteurs. Profonde réforme du cadre institutionnel : harmonisation avec les principes de la bonne gouvernance de l'eau et avec les grandes orientations de la politique de décentralisation/déconcentration. Etablissement d'un véritable dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le secteur de l'eau.					

COORDINATION	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
COORDINATION AVEC LE SECTEUR DE L'ENERGIE Idem avec le secteur l'Agriculture	Le mécanisme fonctionne bien	Les différents intérêts non équilibrés	Nombre de personnes affectées			
	Le mécanisme est utilisé mais non équitable	Pas de suivi	Effets			
	Mécanisme presque pas utilisé	Nul n'est informé de son existence	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Pas de mécanisme en place	Pas encore prêt	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte du mécanisme						
Justification des insuffisances s'il en existe						
Actions proposées						

AUTORITES LOCALES	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Services d'adduction et de drainage d'eau/traitement de déchets Ces services ont été transférés aux communes dans le cadre de la décentralisation, mais ce transfert est effectif dans très peu de cas.	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Se gère plus ou moins	Pas de compétence E	Effets	Pollution de l'environnement Maladies hydriques Inondation		
	Mandat partiellement exécuté	N'est pas reconnu	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Aucune activité	Pas d'autorité	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'institution et du mandat	Avec la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, certaines compétences ont été transférées aux communes : Construction et entretien des réseaux des eaux pluviales et usées, collecte et traitement des déchets autres que les déchets industriels, préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, collecte et traitement des déchets liquides L'avant-projet de loi portant code de l'eau au Bénin en son chapitre V, 1ère section, Art 33 précise les attributions des communes en matière de la gestion locale de l'eau.					
Justification des insuffisances s'il en existe	Les services d'adduction d'eau continuent d'être gérés par la DGH. Le traitement des déchets se fait en général par les ONG. Le drainage des eaux pluviales : l'entretien du réseau par les communes qui n'ont toujours pas les compétences requises et, la réalisation par l'Etat en général. Les communes ne disposent pas encore de structures techniques adéquates pour identifier et conduire les opérations nécessaires à l'amélioration du cadre de vie de leur population et à la création de la valeur ajoutée.					

Actions proposées	<p>Application de PAC/MEHU (Programme d'appui aux communes en matière d'environnement, d'habitat et d'urbanisme) : appui (institutionnel, technique, matériel, financier) aux organisations communales, formation à l'utilisation des guides de maîtrise d'ouvrage, formation à l'élaboration et à la soumission de dossiers de projets bancables'</p> <p>A la manière de PAC/ MEHU, initier PAC/MMEH, PAC/ MAEP, PAC/ MSP, PAC/MISAT</p> <p>Promotion d'une collaboration entre les autorités locales (communes), le secteur public (Ministères environnement, santé, intérieur) et le secteur privé (USV)</p>
-------------------	---

AUTORITES LOCALES	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Service de réglementation (Adduction et drainage d'eau/Traitements de déchets) Très peu de communes disposent de services de réglementation. Même quand ils existent, ils s'occupent très peu des questions liées à l'eau	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Proportion d'ordures ramassées : 17,4% <u>Source</u> : DHAB, 2003		
	Se gère plus ou moins	Pas de compétence	Effets	Mauvais état de santé des populations		
	Mandat partiellement exécuté	N'est pas reconnu	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Aucune activité	Pas d'autorité	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'institution et du mandat						
Justification des insuffisances s'il en existe	Faible capacité des communes nées du processus de décentralisation mise en route dans le pays il y a seulement 2 ans					
Description succincte de l'institution et du mandat	Renforcement de capacité des communes					

AUTORITES LOCALES	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES DU MANQUE DE GESTION			
Planification et cadrage des ressources hydriques Relève plutôt de la DGH au Bénin	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Se gère plus ou moins	Pas de compétence	Effets	Gestion peu rationnelle		
	Mandat partiellement exécuté	N'est pas reconnu	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Aucune activité	Pas d'autorité	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'institution et du mandat	L'arrêté n° 2003-01 MMEH/DC/SG/CT/DA/DH du 08 janvier 2003 fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale de l'hydraulique (DGH) : elle stipule que, la DGH a pour missions de : (i) assurer la gestion du domaine public hydraulique, (ii) assurer l'orientation et la coordination des actions de l'Etat dans le secteur de l'eau, (iii) assurer la mise en place et le fonctionnement du système d'information et la gestion d'une banque de données sur les ressources en eau et leur mobilisation.					

	<p>Les deux structures clés de la DGH en charge de la planification et du cadrage des ressources hydriques sont : Direction des ressources en eau et de la Direction du développement stratégique</p> <p>Le suivi quantitatif de la ressource jusqu'à une époque récente était presque inexistant. Hormis la collecte de données hydrologiques qui se fait dans des conditions assez difficiles, les activités de suivi des nappes ont repris timidement dans le cadre du projet AGRE.</p>
Justification des insuffisances s'il en existe	<p>Absence de collaboration entre la DGH et les communes pour la planification des ressources en eau.</p> <p>Faibles capacités de la Direction des ressources en eau et de la Direction du développement stratégique : manque de personnel, de moyens financiers, logistiques et techniques</p>
Description succincte de l'institution et du mandat	<p>Renforcer les capacités de la Direction des ressources en eau et de la Direction du développement stratégique</p> <p>Renforcement de l'appui-conseil de la DGH aux communes</p>

AUTORITES OCALES	EFFICACITE	OBSTACLES	CONSEQUENCES D'UN MANQUE DE GESTION			
Autres fonctions de gestion réalisation et équipement des infrastructures hydrauliques, fourniture et distribution de l'eau potable, construction d'ouvrages de protection contre les inondations, réalisation, entretien et gestion des embarcadères préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique.	Très efficace	Pas d'intégration des différents intérêts	Nombre de personnes affectées	Toute la population		
	Se gère plus ou moins bien	Pas de compétence	Effets	Gestion peu rationnelle des ressources, Non maîtrise de : l'inondation, l'érosion, la pollution		
	Mandat partiellement exécuté	N'est pas reconnu	Durée	Immédiat	Long terme	irréversibilité
	Aucune activité	Pas d'autorité	Coût estimatif / Dommages			
Description succincte de l'institution et du mandat	En ce qui concerne le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, les communes ont d'importantes responsabilités (articles 82 à 107 de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).					
Justification des insuffisances s'il en existe	Bien que le processus de transfert de ces compétences soit enclenché, il est important de signaler que les communes manquent de moyens et/ou capacités pour mener les activités inhérentes aux compétences qui leurs sont transférées.					
Description succincte de l'institution et du mandat	Renforcement des capacités : humaines (dans des domaines tels que : eau potable, assainissement et gouvernance de l'eau), financiers et techniques					

## Annexe 2. Note de synthèse sur le déroulement du PFWG (2006)

### Principaux résultats obtenus

Elaboration et validation du rapport sur l'état des lieux de la gouvernance de l'eau au Bénin

Conformément au contenu de la note méthodologique de mise en œuvre du PFWG, la rédaction de l'état des lieux de la gouvernance de l'eau a démarré au Bénin au lendemain de l'atelier de cadrage méthodologique organisé en mars 2007 à Ouaga. Elle s'est déroulée de mars à mai 2007 et a connu les principales étapes ci-après :

- discussion entre le consultant national et l'équipe du PNE-Bénin, suivie de la mise en route du PFWG le 15 mars 2007 (*Photo 1*);
- mise en place du Groupe d'Experts nationaux (Annexe 3) comprenant les représentants des ministères sectoriels impliqués dans la gestion de l'eau au Bénin et des membres de la Commission Techniques des Experts du PNE-Bénin, qui a accompagné le Consultant national dans la collecte des données, la relecture et l'amélioration du rapport provisoire ;
- i) Identification des acteurs à rencontrer pour la collecter des données ;
- discussion entre le Consultant national et les membres du Groupe d'Experts nationaux en vue d'une appropriation du contenu de la matrice scorecard d'évaluation de la gouvernance de l'eau proposée par le cabinet MetaMeta Research ;
- collecte des données et remplissage de la matrice scorecard par le Consultant national ;
- discussion entre le Consultant national et les membres du Groupe d'Experts nationaux sur les données collectées, qui ont été enrichies et améliorées par la suite ;
- rédaction du rapport provisoire par le Consultant national ;

Discussion entre le Consultant national et les membres du Groupe d'Experts nationaux, sur le contenu du rapport provisoire, suivie de l'identification commune des actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la gouvernance de l'eau.



Vues partielles de membres du Groupe d'Experts nationaux

Le rapport issu de ce processus a été validé au cours d'un atelier national tenu le jeudi 18 mai 2006 à Cotonou, en présence d'une cinquantaine de participants provenant des structures publiques, des ONG et des Collectivités locales. L'atelier a été rehaussé par la participation effective de Madame Birguy LAMIZANA, Chargée de Programme au Partenariat Ouest Africain de l'Eau basé à Ouagadougou.

Le rapport a mis l'accent entre autres sur les problèmes majeurs qui constituent des obstacles à la bonne gouvernance de l'eau au Bénin à savoir :

- inadéquation, difficultés d'application et très faible connaissance des différents textes juridiques ;
- inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau: **i)** multiplicité des centres de décision, **ii)** insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, **iii)** conflits entre les différents groupes d'acteurs du secteur ;
- faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décisions ;

- faibles capacités techniques, humaines et financières des principaux acteurs ;
- absence d'un document de politique et/ou stratégie claire et bien documentée de gestion de la ressource eau ;
- absence d'instruments de gestion et d'outils d'aide à la décision et ;
- mauvaise connaissance et faible suivi de la ressource eau.

Pour faire face aux différentes contraintes identifiées, et suite à des concertations initiées entre les acteurs clés du processus de gouvernance de l'eau au Bénin sur les éléments du diagnostic de base, six actions prioritaires ont été proposées, dans une optique d'amélioration de la gestion des ressources en eau et des services qu'elle procure aux usagers. Il s'agit :

- action 1 : facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau au Bénin ;
- action 2 : appui à la gestion communale : ressources en eau et infrastructures ;
- action 3 : renforcement des capacités des acteurs du secteur eau ;
- action 4 : harmonisation des stratégies sectorielles avec la politique de l'eau ;
- action 5 : création et/ou dynamisation de cadres de concertation ;
- action 6 : amélioration de la connaissance de la ressource.

Les deux principales actions qui émergent après concertation des différents acteurs sont celles relatives à : **i)** la facilitation du processus d'adoption de la loi portant gestion de l'eau au Bénin et **ii)** l'appui aux communes en matière de gestion des ressources en eau et des infrastructures d'eau au regard du cadre légal de la décentralisation. Le PNE-Bénin s'investira dans la mobilisation de ressources financières auprès des partenaires nationaux au cours de l'année 2007, en vue d'une mise en effective de ces deux actions et par conséquent pour l'atteinte des objectifs visés.

Elaboration et mise en œuvre des actions pilotes pour la gouvernance locale de l'eau

Le PNE-Bénin a inscrit la mise en œuvre des actions pilotes dans une démarche de recherche-action en vue d'une introduction de la réflexion sur la gouvernance de l'eau à l'échelle locale. Pour y parvenir, le PNE-Bénin a, entre autres, :

conduit une tournée d'information et de promotion de la gouvernance de l'eau dans 7 communes (Lalo, Lokossa, Comè, Grand Popo, Toffo, Zogbodomey, Porto-Novo et So Ava) du pays, avec l'accompagnement de ses points focaux ;

évalué la gouvernance locale de l'eau à l'échelle de sites potentiels pour la conduite des actions pilotes à travers des investigations de terrain dont les résultats ont fait objet de restitution et de validation par les acteurs concernés ;

dégagé 2 sites pour la mise en œuvre des actions pilotes dans les villages Tinou (Commune de Lokossa) et Hessa (Commune de Lalo) ;

formalisé autour de chacun de ces 2 sites qui offrent la possibilité d'une multiplicité d'usages de la ressource eau, une Association Interprofessionnelle d'usagers d'eau (Annexe 2) ;

doté chacune de ces 2 AIUE de documents statutaires (Annexe 3) et d'un plan d'action de renforcement de capacités et d'investissement ;

enclenché la mise en œuvre du plan d'action à travers : i) des émissions radio sur les résultats du diagnostic de base sur la gouvernance locale de l'eau et le contenu du plan d'action ; ii) des formations sur la dynamique associative, la gestion des conflits, le leadership, la négociation et la gouvernance de l'eau.



Vue des membres des AIUE lors de la formation le leadership, la négociation et la gouvernance de l'eau (Hessa, le 22 et le 23 décembre 2006).



Vue partielle des participants de Hessa à la formation des membres de l'AIUE de Tinou sur la dynamique associative et la gouvernance de l'eau (Ahomadégbé, 26 au 30 décembre 2006)

Les résultats capitalisés dans le cadre la mise en œuvre du PFWG au Bénin, été présentés au cours de l'atelier régional qui s'est tenu à Ouagadougou les 14 et 15 décembre 2006.



## **Conclusion**

La mise en œuvre du Programme pour la Gouvernance de l'eau (PFWG, 2006) au Bénin avec comme principal acteur le PNE-Bénin, a permis encore une fois de convaincre les acteurs du secteur de l'eau de la pertinence de l'existence du Partenariat National de l'Eau du Bénin. A travers les actions pilotes, le PNE-Bénin s'est rapproché un tant soit peu des usagers de l'eau à la base et des communes bénéficiaires. Le programme a, en outre, permis de documenter la gouvernance de l'eau tant au niveau national que local. Il a aussi permis de mettre en place 2 Associations Interprofessionnelles d'Usagers d'eau (AIUE) dont la mission principale est de veiller à la promotion de la bonne gouvernance de l'eau et au renforcement de capacités des différents groupes d'usagers de la ressource eau sur les sites de forages artésiens des villages Hessa (Lalo) et de Tinou-Hounsa (Lokossa). Les premières activités d'IEC et formation initiées dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de chacune des AIUE ont également permis d'accroître les capacités des acteurs concernés en matière notamment de gouvernance locale de l'eau.

La poursuite du renforcement des capacités des 2 AIUE et l'extension de l'action à d'autres sites du pays, sont prises en comptes dans le plan de travail annuel 2007 du PNE-Bénin. Pour ce qui concerne les 2 actions prioritaires dégagées de l'état des lieux de la gouvernance de l'eau, la mobilisation des ressources financières se poursuivra au cours de l'année 2007 et le PNE-Bénin souhaite bénéficier comme par le passé de l'appui du GWP, du WAWP et de l'UE pour son aboutissement.

**Annexe 3 : Liste des membres du Groupe d'Experts nationaux mis en place au Bénin**

NOM ET PRENOMS	STRUCTURE/ RESPONSABILITE
GAUTHE Yvette	Direction de l'Environnement/ Tél. 21312065 et 97446532
Félix AZONSI	Directeur des Ressources en Eau de la Direction Générale de l'Hydraulique. Tél. 21312634
Jean-Claude GBODOGBE	Secrétariat Technique pour la Promotion et la Coordination de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (STPC-GIRE) Tél. 21312634
Antoine Désiré AHOMLANTO	Coordonnateur du Projet "Stratégie Nationale de Relance de l'Elevage du Porc" (SNREP) à la Direction de l'Elevage/ Direction de l'Elevage Tél.21330285/ 97893141
TONOUHEWA Albert	Comité Technique des Experts/ PNE-Bénin Tél. 20 22 46 50 et 97 47 95 16
HOUANYE Armand	Secrétariat Exécutif du PNE-Bénin Tél. 21311093 et 21318262
TOUPE André	Vice – Président PNE-Bénin Tél. 21 33 09 75
GBETOHO K. Hippolyte	Direction des Pêche Tél. 21 33 15 51
AKAMBI Liamidi	Personne Ressource, Membre de la Commission Technique des Experts du PNE-Bénin Tél. 95 71 20 85
DANVI C. Célestin	Directeur du Génie Rural Tél.95564273/ 97871299
AFOUDA Abel	Président du PNE-Bénin Tél. 21361135
AGBOTON Joël	Délégation à l'Aménagement du Territoire Tél. 21312065