



Global Water
Partnership
West Africa

Partenariat National de l'Eau du Bénin



République du Bénin

DÉFIS ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR L'INTÉGRATION DE LA GIRE DANS LES OUTILS DE PLANIFICATION ET LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU COMMUNAL



N
O
T
E

T
E
C
H
N
I
Q
U
E

Décembre 2010

Réalisé avec l'appui financier de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	5
LISTE DES TABLEAUX.....	5
LISTE DES FIGURES.....	5
ACRONYMES.....	6
AVANT PROPOS.....	7
REMERCIEMENTS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1. SITUATION ACTUELLE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU AU BÉNIN.....	12
1.1. Cadre juridique et institutionnel de la GIRE au Bénin.....	12
1.2. Compétences communales établies en matière de gestion des ressources en eau.....	13
2. ANALYSE PROSPECTIVE DE L'OPERATIONNALISATION DE LA GIRE	
AU NIVEAU COMMUNAL.....	15
2.1. Forces et faiblesses de la gestion décentralisée de l'eau au Bénin.....	15
2.2. Opportunités pour la promotion de la GIRE au niveau communal.....	16
3. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GIRE	
AU NIVEAU COMMUNAL.....	19
CONCLUSION.....	23

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : actions d'opérationnalisation des orientations stratégiques pour l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les interventions de développement au niveau communal.....	19
Tableau 2 : propositions de pistes d'intégration de la GIRE dans les PDC et SDAC.....	21
Tableau 3 : avantages potentiels liés à l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les interventions de développement au niveau communal.....	22

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : principaux objectifs visés par la GIRE et leurs interactions.....	17
Figure 2 : principaux sous secteurs d'application des principes de la GIRE aux mandats communaux.....	17

ACRONYMES

CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
CTE	Commission Technique des Experts
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DGEAU	Direction Générale de l'Eau
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	Global Water Partnership/ Partenariat Mondial de l'Eau
MEE	Ministère de l'Energie et de l'Eau
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PANGIRE	Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PDC	Plan de Développement Communal
PLAN Bénin	Représentation béninoise de l'ONG internationale PLAN
PNE-Bénin	Partenariat National de l'Eau du Bénin
PPEA	Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PROTOS	ONG Internationale Belge
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCEPN	Section Communale de l'Environnement et de la Protection de la Nature
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur et d'Aménagement Communal
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SE	Secrétariat Exécutif
SMDD	Sommet Mondial sur le Développement Durable
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin

AVANT PROPOS

Au Bénin, la mise en œuvre de la *Déclaration de Kouhounou*¹ qui a engagé le pays dans la transition vers l'approche de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) a été renforcée en 2002 avec l'intégration de la GIRE dans le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP, 2002-2005). De même, le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin), en tant que plateforme des acteurs du secteur de l'eau concourt à la promotion de la GIRE aux niveaux national et local depuis sa mise en place en septembre 2001.

Conformément aux directives de la boîte à outils sur la GIRE du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP), l'opérationnalisation de la GIRE au Bénin met l'accent sur la mise en place de l'environnement légal, politique et stratégique favorable ; l'amélioration du cadre institutionnel ; et le développement des instruments et outils de gestion des ressources en eau, sous la direction du Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE).

L'appui du PNE-Bénin à la mise en œuvre de la réforme du secteur de l'eau, développé d'abord autour des actions de plaidoyer, de sensibilisation et de formation, intègre désormais la documentation des problématiques liées aux ressources en eau, assortie de propositions de mesures de gestion en phase avec les principes directeurs de la GIRE.

C'est dans ce cadre que le PNE-Bénin cible des préoccupations d'intérêt national, qui font l'objet de documentation approfondie afin d'éclairer les décideurs sur les avantages et inconvénients des pratiques et initiatives en cours dans le secteur ainsi que sur les orientations et mesures à adopter à la lumière des principes de la GIRE. Le but poursuivi est d'aider les acteurs du secteur à inscrire l'exploitation et la gestion des ressources en eau au Bénin dans la durabilité.

La série de quatre (4) premières **notes techniques, sur les défis et orientations stratégiques liés à la gestion de problématiques spécifiques touchant aux ressources en eau au Bénin**, est le résultat d'un processus engagé depuis 2009 par le Secrétariat Exécutif (SE) du PNE-Bénin, avec l'appui de la Commission Technique des Experts (CTE) du Réseau, suivant la démarche méthodologique ci-après :

- élaboration d'une note conceptuelle définissant les thématiques et les thèmes à documenter ainsi que la démarche de conduite de l'activité ;
- élaboration des Termes de Référence et identification des experts ;
- organisation d'un atelier d'amendement et de restructuration des versions provisoires des notes techniques ;
- mise en place d'un groupe de travail de relecture des notes techniques et proposition de plaquettes de communication sur le contenu de chaque note technique ;
- recueil des amendements des ministères sectoriels clés impliqués dans la gestion et l'exploitation des ressources en eau au Bénin ;

¹ Déclaration d'adoption de la GIRE par l'Etat béninois, mars 1998

- finalisation des notes techniques et plaquettes de communication.

Les notes techniques sont destinées en premier lieu aux décideurs. Elles s'adressent également aux autres acteurs qui participent à la gestion et à l'exploitation des ressources en eau au Bénin. Il s'agit particulièrement des structures centrales et déconcentrées des ministères sectoriels concernés, des collectivités locales, des organisations de la société civile, des structures de formation à différents niveaux et du secteur privé.

La présente note technique, qui porte sur le thème **«Défis et orientations stratégiques pour l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les instruments de développement au niveau communal»**, met à la disposition des cibles visées, en l'occurrence les acteurs communaux, la littérature et les éléments méthodologiques pour la promotion de la GIRE au niveau communal au Bénin.

Cette note technique s'identifie de ce fait à une contribution du PNE-Bénin à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) relatifs à l'eau, avec entre autres comme plus values :
i) une meilleure prise en compte des questions liées à l'eau dans les processus de développement au niveau communal ; ii) le contrôle des externalités négatives liées à la gestion et à l'exploitation à vue des ressources en eau au niveau communal ; iii) l'amélioration continue et durable du niveau de revenu des communautés ; iv) la garantie de la sécurité alimentaire dans le temps, etc.

Les notes techniques et plaquettes de communication développées par le PNE-Bénin sont disponibles et peuvent être téléchargées à l'adresse électronique <http://www.gwppnebenin.org/notetechnique>.

Professeur Abel AFOUDA
Président du PNE - BENIN

REMERCIEMENTS

La rédaction de la présente note technique a été conduite sous la coordination du Secrétariat Exécutif du PNE-Bénin, avec le soutien technique de la Commission Technique des Experts (CTE) du Réseau et le soutien financier de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin, à travers le Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA). Le PNE-Bénin voudrait exprimer à l'ensemble de ces partenaires techniques et financiers toute sa reconnaissance pour leur appui déterminant dans la production de cette note technique.

Ainsi, le PNE-Bénin vient de renforcer son argumentaire technique pour la conduite de ses actions de plaidoyer à l'endroit des décideurs à différents niveaux, pour l'apport de réponses conséquentes aux problématiques touchant aux ressources en eau au Bénin.

Le PNE-Bénin saisit cette occasion pour remercier les acteurs des ministères sectoriels qui ont contribué à la finalisation de cette note technique ; l'équipe de rédaction composée de Mme Catherine HOUNKPE ², M. Albert TONOUHEWA ³, M. Bernard CAPOCHICHI ⁴, M. Arnauld ADJAGODO ⁵ et M. Armand HOUANYE ⁶; de même que le groupe de travail de relecture composée de Dr Fabien HOUNTONDI ⁷, Dr Nasser BACO ⁸ et M. Dieudonné KONNON ⁹.

Que tous les acteurs qui œuvrent au quotidien pour la promotion de la GIRE trouvent dans ce document la motivation à s'investir davantage pour que la vision du PNE-Bénin, à savoir « faire de l'eau l'affaire de tous », devienne une réalité au Bénin dans un futur proche.

A tous ses lecteurs, le PNE-Bénin souhaite du plaisir et les exhorte à lui transmettre leurs critiques et/ou suggestions pour une amélioration continue de la qualité des référentiels techniques développés par le Réseau.

Professeur Abel AFOUDA
Président du PNE - BENIN

² Ex Directrice des Pêches

³ Ir. en Équipement Rural, membre de la CTE

⁴ Enseignant de Chimie à l'Université d'Abomey Calavi

⁵ Chargé de Programme du PNE-Bénin

⁶ Coordinateur du PNE-Bénin

⁷ Dr. en Agronomie-Entomopathologie, Enseignant-Chercheur à l'Université de Parakou

⁸ Dr. en Agronomie-Sociologie, Enseignant-Chercheur à l'Université de Parakou

⁹ Ir. Agronome-Sociologue, Directeur Exécutif de l'ONG CIDEV

INTRODUCTION

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) s'identifie à une approche de promotion du développement durable à travers la satisfaction efficiente, équitable et dans le temps des besoins et fonctions liés à l'eau. Le Partenariat Mondial de l'Eau (Global Water Partnership : GWP) définit la GIRE comme « *un processus qui vise à promouvoir le développement et la gestion coordonnés des ressources en eau, terres, et autres ressources connexes, de manière à maximiser le bien-être économique et social de façon équitable, sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux* ».

Au Bénin, suite à l'adoption de la GIRE en tant qu'approche prioritaire pour assurer la gestion durable des ressources en eau en 1998 (*Déclaration de Kouhounou*), le pays a engagé et conduit un processus de réforme du secteur de l'eau, en vue de l'application des principes de la GIRE. Cette réforme met l'accent sur la mise en place d'un environnement juridique, politique et stratégique favorable ; la revue du cadre institutionnel et le développement des instruments et outils de gestion des ressources en eau aux niveaux national et local.

C'est ainsi que le Bénin a retenu une vision sur cette ressource qui s'énonce comme suit : « *En l'an 2025, les ressources en eau, exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociale, la durabilité environnementale et l'efficacité économique, contribuent efficacement à la réduction de la pauvreté, au développement socio-économique et au rayonnement international du Bénin* » (*Vision Alafia 2025*). Cette vision est en phase avec les principes directeurs de la GIRE qui sont d'ordres environnemental, social et économique.

A ce jour, malgré la reconnaissance de l'eau et de la GIRE comme faisant partie des priorités du Gouvernement béninois dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) à partir de 2002, la maîtrise de l'eau reste encore le défi crucial, eu égard entre autres :

- à la faible connaissance des ressources en eau du Bénin aux plans quantitatif et qualitatif ;
- à la précarité des écosystèmes naturels face aux problèmes de pollution, de déforestation, d'érosion et de comblement ;
- au faible niveau de valorisation des ressources en eau renouvelables (moins de 4%) ;
- à l'absence de moyens/mesures requis pour l'adaptation aux changements climatiques et la lutte contre les inondations et les maladies liées à l'eau ;
- à la non couverture des besoins en eau potable pour près d'un béninois sur deux et la persistance des pénuries d'eau dans de nombreuses villes et campagnes du pays induisant des conflits importants entre usagers ;
- à la réduction continue de la disponibilité de l'eau par habitant, signe précurseur de risque de stress hydrique à court et/ ou moyen termes ;
- à la presque absence d'instruments de gestion indispensables à l'opérationnalisation de la GIRE.

Par ailleurs, face à la primauté de la gestion sectorielle de l'eau, caractérisée par une multiplicité des centres de décisions et l'insuffisance de concertation entre les ministères concernés, une approche coordonnée de la gestion de cette ressource demeure un impératif. La mise en place de cette approche doit être soutenue des outils modernes adaptés, des institutions et des ressources humaines qualifiées.

Le relèvement des défis liés à l'opérationnalisation de la GIRE au Bénin, passe également par sa promotion au niveau communal où l'on observe des espaces de gestion liés au découpage administratif et territorial qui s'intègrent dans des espaces de gestion «hydrographique» relatifs aux bassins versants ou aquifères. Ainsi, tout en reconnaissant le bassin hydrographique ou l'aquifère comme l'unité logique pour la mise en œuvre de la GIRE, l'échelle communale reste significative et confortée par les dispositions du cadre de gestion des ressources en eau.

En effet, les mandats communaux sont reconnus dans le nouveau cadre juridico-institutionnel proposé et qui gouverne désormais la gestion du secteur de l'eau au Bénin. Ces mandats se réfèrent en l'occurrence à la politique nationale de l'eau, adoptée le 31 juillet 2009 par le gouvernement, et à la loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin. L'exercice des mandats communaux, suivant les principes de la GIRE, ne sera effectif qu'à travers l'élaboration et l'utilisation des outils techniques de mise en œuvre et de suivi-évaluation de cette approche. C'est à juste titre que le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin), en tant que facilitateur du processus de réforme du secteur de l'eau pour la promotion de la GIRE au Bénin, œuvre à « l'intégration et l'opérationnalisation de la GIRE dans les différents domaines d'utilisation de l'eau ». A cet égard, l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les interventions de développement au niveau communal mérite d'être documentée; afin de mettre à la disposition des acteurs locaux une note d'information et de directives sur les défis à relever et les orientations stratégiques à opérationnaliser.

Cette note technique part de l'analyse du cadre de gestion des ressources en eau pour proposer des éléments méthodologiques en vue de la promotion de la GIRE au niveau communal au Bénin.

1. SITUATION ACTUELLE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU AU BÉNIN

1.1. Cadre juridique et institutionnel de la GIRE au Bénin

Depuis 2004, la réforme de la gestion des ressources en eau au Bénin s'est accentuée et prend en compte l'ensemble des trois piliers d'intervention définis dans la boîte à outils de la GIRE développés par le GWP. Ces trois piliers d'intervention portent sur l'environnement favorable, le cadre institutionnel et les instruments de gestion.

La loi n° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin s'appuie sur les principes modernes de gestion de l'eau issus des principes directeurs de Dublin (*encadré 1*). Elle reconnaît le processus de décentralisation et des compétences aux communes dans la gestion des ressources en eau. De même, elle instaure une série d'instruments de mise en œuvre de la gestion de ces ressources.

La politique nationale de l'eau, quant à elle, met l'accent sur les objectifs fondamentaux suivants :

- assurer un accès équitable à l'eau et une exploitation durable des ressources en eau ;
- assurer une utilisation efficiente de l'eau.

Parmi les objectifs spécifiques poursuivis, on distingue :

- la participation des collectivités locales ;
- le renforcement de la participation du secteur privé ;
- le renforcement de la participation des ONG et de la société civile ;
- la participation citoyenne accrue à tous les niveaux de décision.

Encadré 1

Les principes directeurs de la GIRE définis lors de la Conférence Internationale sur l'Eau et l'Environnement de Dublin en 1992 sont libellés comme suit :

1. l'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ;
2. le développement et la gestion de l'eau devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ;
3. les femmes sont au cœur des processus d'approvisionnement, de gestion et de préservation de l'eau ;
4. pour tous ses différents usages, souvent antagonistes ou concurrents, l'eau a une dimension économique. C'est pourquoi, elle doit être considérée comme un bien économique.

Source : www.gwp.org

Par ailleurs, l'un des principes généraux de base de la politique nationale de l'eau est la déconcentration des services de l'Etat et la décentralisation. Ce document de politique, tout comme le Plan d'Action National GIRE (PANGIRE) du Bénin, renforce la mise en place de compétences locales pour la gestion des ressources en eau dans le contexte de décentralisation. Il faut cependant signaler que cette politique, encore récente, connaîtra une opérationnalisation effective, entre autres, avec la mise en œuvre du PANGIRE en cours d'adoption. Au plan institutionnel, le ministère en charge de l'eau reste juridiquement le principal responsable de la gestion des ressources en eau. Il doit élaborer et mettre en œuvre la politique et les instruments de gestion des ressources en eau. Aussi, devra-t-il assurer la

coordination de l'utilisation des ressources en eau par les ministères sectoriels concernés (agriculture, pêche, élevage, transports publics, environnement, urbanisme, industrie, tourisme, etc.). Il est présent à l'échelle locale, à travers les structures déconcentrées chargées de jouer un rôle d'appui-conseils aux communes.

D'autres acteurs interviennent également dans la gestion des ressources en eau aux niveaux national et/ou local. Il s'agit:

- des partenaires au développement (Coopérations néerlandaise, allemande, danoise, belge, suisse, japonaise, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement...);
- du secteur privé (bureaux d'étude, groupements d'intérêts économiques et entreprises);
- des ONG nationales et internationales (SNV, Protos, Plan, CREPA, PNE...);
- des Comités de Gestion des Points d'Eau; et
- des Associations d'Usagers/Consommateurs de l'Eau.

1.2. Compétences communales établies en matière de gestion des ressources en eau

En plus du ministère en charge de l'eau, principal responsable du pilotage de la réforme du secteur, et des autres ministères sectoriels impliqués dans la gestion et l'exploitation des ressources en eau, les communes sont entièrement reconnues et responsabilisées pour exercer un certain nombre de compétences locales relatives à la gestion des ressources en eau. La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes dispose en son article 82 que « *la commune concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ».

Les compétences conférées aux communes en matière d'eau et d'assainissement peuvent être classées en deux catégories : les compétences propres et les compétences partagées. Les compétences propres sont celles qui sont exercées exclusivement sous la maîtrise d'ouvrage communale. L'Etat ou tout autre acteur ne peut y intervenir qu'avec l'accord de la commune. Elles sont prévues aux articles 90, 93 et 96 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999. Les compétences partagées sont celles dans lesquelles l'Etat est habilité à intervenir de droit. Elles sont conférées aux communes par les articles 94 et 95 de la même loi. Il s'agit principalement de la gestion des ressources en eau. Selon l'article 94, « *la commune a la charge de la création, de l'entretien de plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation* ». Les compétences communales en matière de maîtrise d'ouvrage comprennent également les aspects de programmation sectorielle et de viabilisation du service d'eau et d'assainissement sur le territoire communal.

De façon spécifique, plusieurs actions prévues dans les mandats communaux peuvent contribuer à la promotion de la GIRE au niveau local. Il s'agit entre autres de :

- l'élaboration de Plan de Développement Local/ Communal (PDC);

- l'installation de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages d'eau potable ;
- l'élaboration de la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses sceptiques, puisards) ;
- la délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou industrielles ;
- la protection des ressources naturelles comme les forêts, les sols, la faune, les ressources hydrauliques et les nappes phréatiques ;
- la prise en considération de la protection des terres agricoles, des pâturages, des espaces verts, de la nappe phréatique, des plans d'eau dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé ;
- la collecte et le traitement des déchets solides autres que les déchets industriels.

Aussi, en reconnaissance de l'opportunité qu'offre la coopération intercommunale, le Bénin s'est-il doté d'une loi sur l'intercommunalité (Loi n° 2009-17 du 13 août 2009) qui donne la possibilité à plusieurs communes de s'associer au sein d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Cette association vise la réalisation, la gestion d'équipements et la création de services d'intérêt et/ou d'utilité intercommunaux dans les formes et conditions prévues par cette loi. Les compétences transférables d'une commune à un EPCI sont entre autres : l'environnement, l'hygiène, la salubrité, l'aménagement du territoire, l'hydraulique etc.

2. ANALYSE PROSPECTIVE DE L'OPERATIONNALISATION DE LA GIRE AU NIVEAU COMMUNAL

L'analyse prospective de l'opérationnalisation de la GIRE au niveau communal met en exergue les forces et faiblesses de la gestion décentralisée de l'eau au Bénin d'une part ; et les opportunités pour la promotion de la GIRE au niveau communal d'autre part.

2.1. Forces et faiblesses de la gestion décentralisée de l'eau au Bénin

A travers les textes de loi existants, il apparaît clairement que plusieurs mandats des communes touchent directement ou indirectement aux ressources en eau. Certains mandats ont un lien évident avec les ressources en eau, tels que l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées et la gestion des eaux pluviales. D'autres ont un rapport moins évident avec les ressources en eau, tels que la gestion des déchets solides, l'aménagement du territoire, le logement, les parcs et services de récréation, les routes et transports, les services de santé, le développement économique local, la gestion des catastrophes naturelles. Au regard de la loi sur l'eau, les communes participent à l'élaboration et la mise en oeuvre tant des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) que des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Une brève analyse de la situation de gestion des ressources en eau au niveau communal révèle les atouts suivants :

- l'existence de documents de planification intégrant des aspects liés à la gestion des ressources en eau communales et de leurs ressources connexes ;
- l'existence de plans sectoriels consacrés prioritairement à l'eau et l'assainissement dans certaines communes ;
- l'existence de comité/commission communal (e) ou de point focal eau, qui appuie le Maire ou le Conseil communal dans la gestion de l'eau dans certaines communes ;
- l'affichage de l'eau comme l'une des priorités dans les documents officiels des communes ;
- l'émergence d'initiatives visant la protection et/ou la valorisation des ressources en eau locales pilotées en collaboration avec la Mairie ;
- l'émergence d'initiatives de gestion concertée des plans et cours d'eau impliquant les mairies et des structures intercommunales.

Malgré ces forces, la gestion des ressources en eau au niveau communal reste encore marquée par les faiblesses suivantes :

- l'absence de vision communale/locale de développement orientée vers l'opérationnalisation de la GIRE ;
- la faible connaissance des menaces pesant sur les ressources en eau ;
- l'insuffisance et/ou la non-disponibilité de compétences avérées en matière de gestion des

ressources en eau dans la majorité des communes ;

- l'absence de moyens financiers conséquents affectés à l'eau dans les budgets communaux, en dehors des moyens alloués à l'eau potable et/ou à l'assainissement dans certaines communes où les transferts de fonds de l'Etat central sont importants ;
- le faible intérêt accordé à la protection et à la valorisation des cours et plans d'eau ;
- la persistance des problèmes d'accès à l'eau potable, de pollution, de comblement, d'inondation, d'amenuisement des ressources halieutiques, de dégradation des ressources naturelles et des terres, de désertification, de transhumance et des conflits liés à l'eau, et de forte prévalence des maladies hydriques.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que la gestion décentralisée des ressources en eau souffre de l'insuffisance voire de l'absence de moyens requis d'une part; et de mécanismes de coordination et de suivi adéquats d'autre part. La mise en place de moyens et mécanismes de coordination ainsi que de suivi passe entre autres par l'appropriation et l'opérationnalisation de la GIRE au niveau communal.

2.2. Opportunités pour la promotion de la GIRE au niveau communal

Il existe de nombreuses opportunités pour les communes à s'engager dans la GIRE. Il s'agit surtout :

- du synergisme des objectifs de la GIRE avec les objectifs de développement durable au niveau communal ;
- de la conduite des processus d'élaboration des principaux outils de développement local par les communes ;
- de la possibilité offerte aux communes pour se mettre ensemble autour des thématiques de développement dans le cadre de l'intercommunalité ;
- de l'existence du PANGIRE qui intègre certaines préoccupations relatives à l'accompagnement des communes pour la mise en œuvre de la GIRE.

L'observance des **principes de Dublin** pour la promotion de la GIRE doit permettre de répondre de façon équitable aux besoins non seulement des usagers, mais aussi de la préservation de l'environnement tout en garantissant l'efficacité socio-économique, à l'échelle communale et, au bout du compte, à l'échelle intercommunale ou du bassin fluvial (figure 1). La mise en œuvre des principes de la GIRE se traduira au niveau de plusieurs volets dont les plus importants sont l'aménagement du territoire, la gestion des déchets solides, l'amélioration du cadre de vie, l'approvisionnement en eau potable (figure 2).

Dans cette dynamique, la promotion de la GIRE au niveau communal s'entend comme l'application des principes de la GIRE dans l'ensemble des services communaux touchant aux ressources en eau et leur articulation avec les nombreuses actions orientées touchant aux dites ressources. L'intégration complète visée par la GIRE n'est possible que lorsqu'il y a une prise en compte de la totalité des mandats communaux touchant aux ressources en eau. Quelque soit son degré d'importance au début, la promotion de la GIRE au niveau communal peut contribuer à l'amélioration de l'équité sociale, à

l'efficacité économique et à la pérennité environnementale; et permettre progressivement l'expansion des actions à d'autres mandats.



Figure 1 : principaux objectifs visés par la GIRE et leurs interactions

Source : ICLEI 2008, Gouvernement Local et GIRE



Figure 2: principaux sous secteurs d'application des principes de la GIRE aux mandats communaux

Source : ICLEI 2008, Gouvernement Local et GIRE

Le cadre législatif béninois sur la décentralisation astreint les communes à **l'élaboration et à la mise en œuvre de certains outils de planification et de gestion du développement communal dont principalement le Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC), et le Plan de Développement Communal (PDC)**. L'élaboration des PDC et SDAC par les communes apparaît comme une opportunité de choix pour faire de la GIRE un élément de mise en œuvre de la SCRP à l'échelle communale, tel que recommandé à l'occasion du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg (SMDD, 2002). Le SDAC et le PDC sont très importants de par leur rôle de boussole pour la conduite de l'action communale. Le PDC est le document de référence pour toutes les actions de développement, et la traduction de la vision quinquennale de développement de la commune. Le SDAC constitue quant à lui un document d'orientation, d'organisation et de programmation pour la gestion du territoire communal dans l'espace et dans le temps pour une durée de quinze (15) à vingt (20) ans. Il doit permettre d'assurer les fonctions de : i) planification de l'occupation de l'espace, ii) cohérence de l'installation des équipements dans la commune et iii) coordination spatiale du développement économique et social. Le SDAC constitue en définitive une référence pour le choix des orientations et options de développement communal et un document cadre duquel s'inspire un document réglementaire plus précis qu'est le PDC. Ces deux outils sont validés par l'ensemble des acteurs locaux, adoptés par le conseil communal et reconnus par la tutelle des communes ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers. Il apparaît donc avantageux de promouvoir la GIRE à travers le SDAC et le PDC.

Techniquement, la promotion de la GIRE à travers ces outils d'orientation et de planification du développement communal ne posera pas de problème, car la GIRE et l'aménagement du territoire sont deux approches de gestion des ressources naturelles qui se complètent. En effet, la GIRE à

L'échelle d'un territoire fait appel à une gestion coordonnée de l'ensemble des ressources naturelles à l'intérieur de ce territoire. Le processus de GIRE au niveau communal est une approche structurée de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la gestion des ressources en eau et des ressources connexes. Ce processus commence par une évaluation ex-ante de divers aspects des ressources en eau elles mêmes, évaluation qui porte aussi bien sur les cadres juridique et institutionnel afférents que sur les usagers de l'eau et leurs modes et pratiques d'usages dans la commune. Sur la base de cette évaluation, une plate-forme regroupant de multiples parties prenantes est mise en place pour élaborer la vision d'ensemble dans laquelle le plan d'actions GIRE viendra s'enchâsser sur territoire communal. La vision est traduite en stratégie avec des objectifs, des indicateurs et des cibles spécifiques adoptés par le conseil communal, en concertation avec les différentes parties prenantes. Sur la base des objectifs définis par la stratégie, des projets sont élaborés, mis en œuvre et évalués par rapport aux résultats attendus.

Par ailleurs, la possibilité de constitution d'EPCI offerte par la loi sur l'intercommunalité est une autre opportunité facilitant l'aménagement et la gestion des ressources en eau dont les espaces ou les services sont partagées entre plusieurs communes. Il est donc nécessaire et indispensable de cerner les frontières réelles des ressources en eau disponibles dans la commune d'une part, et de celles dont les espaces ou services sont partagés avec d'autres communes d'autre part.

S'appuyant sur la reconnaissance des prérogatives accordées aux collectivités locales en matière de gestion de l'eau et de maîtrise d'ouvrage dans la politique nationale de l'eau, le PANGIRE prévoit un cadre de mise en œuvre des actions visant à renforcer les communes pour assumer leurs nouvelles missions. Ainsi, en érigeant la collectivité locale au rang des principaux acteurs de mise en œuvre des actions identifiées, le PANGIRE leur permet d'intégrer la GIRE dans les actions et processus de développement à l'échelle du bassin hydrographique et du pays. Les collectivités locales devront donc veiller à l'application entière de ce dispositif pour faciliter l'intégration de la GIRE dans leurs mandats communaux.

3. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GIRE AU NIVEAU COMMUNAL

Le développement de la GIRE au niveau communal relève d'un processus lent et graduel dont le démarrage et la mise en œuvre dépendent des capacités en ressources financières et humaines dont dispose la commune.

Du tableau qui vient d'être peint, le PNE-Bénin propose trois (03) principales orientations stratégiques à opérationnaliser par les parties prenantes à différents niveaux. Ces trois orientations stratégiques se présentent comme suit :

- mettre en place l'environnement communal favorable à la prise en compte de la GIRE dans la planification et les actions de développement ;
- renforcer le dialogue local sur la GIRE ;
- développer des initiatives locales de promotion de la GIRE.

Au plan opérationnel, chaque orientation stratégique se décline en une série d'actions dont la mise en œuvre efficiente permettra de promouvoir le développement de la GIRE au niveau communal (tableau 1).

Tableau 1 : actions d'opérationnalisation des orientations stratégiques pour l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les interventions de développement au niveau communal

Orientations stratégiques	Actions urgentes	Structure responsable	Partenaires
Mettre en place l'environnement communal favorable à la prise en compte de la GIRE dans la planification et les actions de développement	Etablir la GIRE comme approche prioritaire de gestion durable des ressources en eau de la commune	Mairies	Services déconcentrés, ONG
	Mettre en place un cadre réglementaire local favorable à la promotion de la GIRE	Mairies	PTF, Cabinets d'Etude, PNE-Bénin
	Mettre en place/ participer à l'animation des structures de mise en œuvre de la GIRE aux niveaux local et bassin	Mairies	DGEau, PNE-Bénin, institutions nationales ou de bassin
	Renforcer les capacités des différents groupes d'acteurs pour une participation efficace à l'élaboration du plan sectoriel eau et assainissement	Mairies	PTF, DGEau, DHAB, ONG, Cabinets d'Etudes
	Mettre en place les comités de gestion/coordination GIRE au niveau des points d'eau	Mairies	DGEau, ONG
	Mettre en place des associations de consommateurs dynamiques et conscientes des intérêts des populations	ONG	Association de développement
Renforcer le dialogue local sur la GIRE	Mettre en place un cadre de concertation local	Mairies	DGEau, PTF

Orientations stratégiques	Actions urgentes	Structure responsable	Partenaires
Renforcer le dialogue local sur la GIRE	Renforcer les capacités des Elus locaux et agents de la Commune sur les thématiques spécifiques GIRE	Mairies	PTF, DAT, PNE-Bénin, DGEau,
	Mettre en œuvre des actions de sensibilisation des usagers sur les mauvaises pratiques de gestion des ressources en eau	ONG, SCEPN	PTF, ONG, Médias, PNE- Bénin
	Instaurer un cahier de charges entre les populations représentées par les associations de consommateurs et le gestionnaire délégué pour l'observation des règles de gestion durable des ouvrages d'eau	Mairies	ONG, Association de consommateurs, Fermiers
	Faciliter la participation des populations au cadre de gestion mis en place par la commune	Mairies	ONG,
Développer des initiatives locales de promotion de la GIRE	Promouvoir la mobilisation des ressources en eau et leur valorisation à des fins multi-usages de façon équitable, concertée efficiente et durable	DG Eau,	Elus Locaux PNE-Bénin, PTF, ONG
	Prendre les mesures visant un bon entretien des zones de captage d'eau potable	Mairies	DG Eau, ONG
	Promouvoir l'accès des couches vulnérables à l'eau potable	Mairies	ONG, DG Eau, SONEB
	Constituer des EPCI pour aménager et gérer les ressources hydriques et connexes dont les services sont partagés entre plusieurs communes	Mairie	PTF, DAT, PNE-Bénin, DGEau
	Doter les EPCI d'outils de planification et d'orientation du développement intercommunal avec une prise en compte effective de la GIRE	Mairie	PTF, DAT, PNE-Bénin, MEE, MEPN

Source : PNE-Bénin, 2010

La liste de ces actions n'est pas exhaustive. Il est à souligner que la première action relative à l'adoption de la GIRE dans les PDC et SDAC constitue un acte majeur à prendre par les communes, étant donné qu'elle sert d'orientation et de fondement à toutes les autres actions de promotion de la GIRE. Il s'agit de pistes pour intégrer la GIRE notamment dans les PDC et les SDA, suivant une démarche qui est basée sur les principes directeurs de la GIRE. Le tableau 2 présente les propositions de pistes d'intégration de la GIRE dans les PDC et SDAC.

La stratégie d'intégration de la GIRE dans les PDC et SDAC a l'avantage de contribuer à l'amélioration substantielle de la cohérence tant recherchée dans la proposition des actions de développement local d'une part, et à la synergie désirée en matière de mise en œuvre de l'action communale dans les différents secteurs touchant aux ressources en eau d'autre part. Elle révèle en outre une méthode innovante et participative de planification de la gestion des ressources en eau de la commune qui peut faciliter l'adoption des conventions locales liant les acteurs locaux de l'eau et reconnue par la loi sur l'eau, dans l'optique de l'intégration des usages et d'une gestion trans-sectorielle.

Tableau 2 : propositions de pistes d'intégration de la GIRE dans les PDC et SDAC

Principales phases d'élaboration du PDC ou du SDAC	Principes de gestion	Pistes d'intégration de la GIRE
Préparation	Information / Participation	<ul style="list-style-type: none"> - Bonne compréhension du cadre de gestion des ressources en eau aux niveaux communal et national - Prise en compte de toutes les catégories d'acteurs concernés dans la composition du comité de suivi - Information des acteurs sur le processus d'élaboration de l'outil - Sensibilisation des parties prenantes sur la GIRE, y compris les élus et agents communaux
Diagnostic	Prévention/ Précaution	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une étude ex-ante sur la gestion des ressources en eau communales
	Consultation/ Concertation	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'étude d'impact stratégique par rapport à la valorisation des ressources en eau communales - Implication des représentants des différentes catégories d'utilisateurs et des institutions de gestion des ressources en eau
Elaboration de l'outil (Définition des orientations, programmation et planification)	Concertation	<ul style="list-style-type: none"> - Intégrer la dimension GIRE dans la vision de développement des ressources en eau de la commune
	Gestion de la ressource par bassin	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'assemblées locales pour décider des options de gestion et d'aménagement des ressources en eau - Respect des prescriptions du SDAGE ou du SAGE
	Subsidiarité	<ul style="list-style-type: none"> - Identification des opportunités d'intégration de la GIRE dans les mandats communaux
Validation – Adoption et Approbation	Concertation	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'assemblées délibératives locales pour définir la stratégie et les actions liées à la gestion de l'eau - Respect des prescriptions du SDAGE ou du SAGE
	Subsidiarité	
	Gestion de la ressource par bassin	
Mise en œuvre	Gestion de la ressource par bassin	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'EPCI autour des ressources et services partagés dans les bassins ou sous-bassins
	Préleveur-Payeur	<ul style="list-style-type: none"> - Définition de normes et standards pour la gestion de l'eau et des services y relatifs
	Pollueur-Payeur	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'études d'impact environnemental et d'audiences publiques pour assurer la durabilité sociale et environnementale des projets
	Prévention/ Précaution	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de dispositifs d'incitation (taxe, bonus...) - Elaboration de code local ou de charte locale (sur la responsabilité civile dans la gestion des ressources en eau)
	Information/ Transparence	<ul style="list-style-type: none"> - Information/ communication de toutes les couches sur la gestion des services liés à l'eau
Suivi –Evaluation	Transparence	<ul style="list-style-type: none"> - Tenue de séances, de Comptes rendus aux citoyens - Evaluation des plans d'aménagement du territoire en fonction des options de valorisation ou d'aménagement des ressources concernées
	Information/ consultation	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation de la mise en œuvre des mesures de compensation sociales et environnementales - Evaluation de l'atteinte des objectifs fondamentaux de la GIRE à savoir l'efficacité économique, l'efficacité sociale et la durabilité écologique

Source : PNE-Bénin, 2010

Les avantages potentiels liés à l'intégration de la GIRE dans les outils de développement et les interventions au niveau communal sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3 : avantages potentiels liés à l'intégration de la GIRE dans les outils de planification et les interventions de développement au niveau local

Principes de bonne gestion/ Critères de bonne gouvernance	Avantages
Efficacité économique de l'eau	- Rentabilisation de l'exploitation de l'eau et création de richesses
Equité sociale dans l'accès à l'eau	- Prévention et gestion des conflits liés à l'eau
Durabilité écologique	- Pérennisation de la ressource eau/ des ressources naturelles pour les générations futures
Renforcement des capacités locales	- Amélioration continue de la prise en charge locale du secteur
Inclusion sociale	- Accès équitable aux ressources en eau et aux services y afférents à tous les citoyens de la commune, notamment les groupes défavorisés
Transparence	- Adhésion des populations aux décisions d'aménagement des ressources en eau, d'allocation des financements et de paiement des taxes environnementales
Responsabilité	- Prise de conscience individuelle et amélioration de la gouvernance de l'eau

Source : PNE-Bénin, 2010

CONCLUSION

L'initiation et la mise en œuvre d'un processus de GIRE au niveau communal exige des acteurs devant le conduire une bonne compréhension du cadre de gestion, afin de s'assurer que les activités engagées par les autorités conviennent et sont conformes aux principes définis.

Par ailleurs, l'opérationnalisation de la GIRE à l'échelle communale reste potentiellement une opportunité pour améliorer la gestion des ressources en eau locales. Cela nécessite entre autres une approche participative et transparente, gage de réussite et de mise en œuvre efficace du processus.

Pour assurer effectivement la transition de la gestion sectorielle vers la GIRE dans les communes du Bénin, il importe de viser les processus d'élaboration et de mise en œuvre des instruments de développement local tels que le PDC et le SDAC d'une part ; et la mise en œuvre des actions concrètes de développement construites autour des ressources en eau d'autre part.

Partenariat National de l' Eau du Bénin

LES DÉFIS ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR L'INTÉGRATION DE LA GIRE DANS LES OUTILS DE PLANIFICATION ET LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU COMMUNAL

Dépôt Légal N° 5281
3^{ème} Trimestre 2011
Bibliothèque Nationale



Notre Vision :
« Faire de l'Eau, l'Affaire de tous »

Code Postal : 01 BP 4392 Cotonou.
Tél : (229) 21 31 10 93
Email: contact@gwppnebenin.org
web: www.gwppnebenin.org