



REPUBLIQUE DU BENIN
Fraternité - Justice - Travail



POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU

(Version définitive)

Octobre 2008

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABE	:	Agence Béninoise pour l'Environnement
ABN	:	Autorité du Bassin du Niger
ABV	:	Autorité du Bassin de la Volta
AEP	:	Adduction d'Eau Potable
CEB	:	Communauté Electrique du Bénin
CEDEAO	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIE	:	Commission Interministérielle de l'Eau
CNE	:	Conseil National de l'Eau
CNUED	:	Conférence des Nations Unies sur l'Eau et le Développement
DG-Eau	:	Direction Générale de l'Eau
DSRP	:	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
FNE	:	Fonds National de l'Eau
GIRE	:	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	:	Global Water Partnership: Partenariat Mondial de l'Eau
IEC	:	Information – Education – Communication
MAEP	:	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MEE	:	Ministère de l'Energie et de l'Eau
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	:	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PANGIRE	:	Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PNE	:	Partenariat National de l'Eau
SAGE	:	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCRP	:	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAGE	:	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SONEB	:	Société Nationale des Eaux du Bénin
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	Page 9
<u>CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU AU BENIN</u>	11
1.1 CONTEXTE.....	11
1.1.1 Ressources en eau	11
1.1.2 Niveau de mobilisation et de mise en valeur des ressources en eau.	11
1.1.3 Faiblesses et contraintes / Forces et opportunités.....	13
1.2 PROBLEMATIQUE.....	15
1.2.1 Eau, ressource relativement abondante mais avec un faible niveau de connaissance.....	15
1.2.2 Eau, richesse faiblement valorisée.....	15
1.2.3 Formation – Recherche et Développement	16
1.2.4 Approvisionnement en eau potable et assainissement considérés et traités comme des volets indépendants.....	17
1.2.5 Variabilité et changements climatiques non pris en compte dans les prévisions.....	17
1.2.6 Plaidoyer – Information – Education – Communication en quête d'un cadre opérationnel et fonctionnel.....	18
1.2.7 Enjeux et défis à relever par la politique nationale de l'eau au Bénin.....	18
<u>CHAPITRE 2 : VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES</u>	20
2.1 VISION.....	20
2.1.1 Définition de la GIRE.....	20
2.1.2 Politique de l'eau inscrite dans une vision de développement durable.....	20
2.1.3 Choix politiques et économiques porteurs d'espoir.....	21
2.2 OBJECTIFS	23
2.2.1 Objectifs généraux.....	23
2.2.2 Objectifs spécifiques.....	23
2.3 PRINCIPES DE LA GIRE.....	26
2.3.1 Principes généraux.....	27
2.3.2 Principes techniques et spécifiques.....	27

<u>CHAPITRE 3 : ORIENTATIONS STRATEGIQUES</u>	29
3.1 ORIENTATION N° 1 : REFORMER LE CADRE DE GESTION POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DE L'EAU	29
Axe 1. Promouvoir la formation et la connaissance des ressources en eau.....	
A.1.1 Evaluer les besoins en ressources humaines nécessaires pour animer le nouveau cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau, et mettre en place le dispositif de formation adéquat requis	30
A.1.2 Mettre en place un système opérationnel et fonctionnel de suivi de l'évolution quantitative et qualitative des ressources en eau.....	30
A.1.3 Créer un cadre partenarial de recherche-développement pour prévenir d'éventuelles calamités naturelles et se prémunir contre les risques y relatifs.....	30
Axe 2. Mettre en place un cadre propice à la bonne gouvernance de l'eau.....	31
A.2.1 Elaborer et actualiser périodiquement le document de politique nationale de l'eau	31
A.2.2 Adopter et mettre en application le nouveau cadre juridique (législatif et réglementaire).....	31
A.2.3 Mettre en cohérence les politiques et stratégies sectorielles liées à l'eau avec la politique nationale de l'eau.....	31
A.2.4 Mettre en place des mécanismes financiers incitatifs et dissuasifs....	32
A.2.5 Renforcer la coopération internationale et l'intégration régionale en matière de gestion de l'eau.....	32
Axe 3. Réformer et rendre opérationnel le cadre institutionnel et assurer le renforcement des capacités	32
A.3.1. Mettre en place les nouveaux organes adaptés à la bonne gouvernance de l'eau.....	33
A.3.2. Clarifier les rôles des acteurs.....	33
A.3.3. Faire participer toutes les parties prenantes.....	34
A.3.4. Renforcer les approches trans-sectorielles.....	34
Axe 4. Développer, appliquer et améliorer les instruments et les mécanismes de gestion.....	34
A.4.1. Suivre et évaluer les ressources en eau, les usages, les ouvrages.....	34
A.4.2 Elaborer le plan d'action de GIRE et animer le processus de mise en œuvre de la GIRE	34

A.4.3. Elaborer et mettre en œuvre les SDAGE et SAGE.....	35
A.4.4. Privilégier l'approche par la demande.....	35
A.4.5. Créer des mécanismes de prévention et de résolution des conflits...	36
A.4.6. Se prémunir contre les risques et effets négatifs liés à l'eau.....	36
A.4.7 Etablir et appliquer une police de l'eau	37
 3.2 ORIENTATION N°2 : ASSURER UN ACCES EQUITABLE ET DURABLE A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT POUR LES POPULATIONS	 38
 Axe 1. Garantir les services d'AEP et d'assainissement aux populations	 39
A.1.1 Améliorer les services d'AEP en milieu rural et dans les centres semi-urbains	39
A.1.2 Améliorer les services d'AEP en milieux urbain et péri-urbain.....	40
A.1.3 Assurer une eau potable de qualité	40
 Axe 2. Faire jouer aux différentes catégories d'acteurs leurs rôles.....	 41
A.2.1 Transférer effectivement les compétences aux communes en matière d'AEP.....	41
A.2.2 Faire participer le secteur privé à la gestion des ouvrages hydrauliques	42
 3.3 ORIENTATION N°3 GARANTIR ET ASSURER LA DISPONIBILITE DE L'EAU EN QUANTITE ET EN QUALITE POUR LES ACTIVITES DE PRODUCTION.....	 42
 Axe1. Développer et moderniser les différentes branches d'activités économiques.....	 43
A.1.1 Promouvoir une agriculture de type moderne moins dommageable pour l'environnement et les écosystèmes.....	43
A.1.2 Promouvoir un élevage de type moderne avec une perspective de sédentarisation progressive des éleveurs du cheptel ovin et bovin.....	44
A.1.3 Promouvoir le secteur industriel.....	44
A.1.4 Développer les activités halieutiques et aquacoles.....	44
A.1.5 Promouvoir le transport par voie d'eau.....	44
A.1.6 Développer l'énergie hydroélectrique.....	45
A.1.7 Encourager la promotion de toutes autres activités liées à l'eau	45
 Axe.2. Planifier et équilibrer la satisfaction des différentes demandes.....	 45
A.2.1 Définir une politique de mobilisation des ressources en eau.....	46
A.2.2 Planifier et équilibrer la satisfaction des différentes demandes	46

A.2.3 Maintenir la quantité et la qualité de la ressource	46
3.4 ORIENTATION N° 4 ASSURER LA SANTE, LA SECURITE PUBLIQUE, ET LA CONSERVATION DES ECOSYSTEMES AQUATIQUES	47
Axe 1. Assurer la protection de la santé publique	47
A.1.1 Assurer la disponibilité permanente d'une eau potable de qualité conforme aux normes et d'un environnement sain.....	47
A.1.2 Assurer la salubrité des zones d'habitat, des plans d'eau et des périmètres irrigués	48
Axe 2. Assurer la prévention des risques naturels	48
A.2.1 Prévenir les risques naturels liés à l'eau.....	48
Axe.3 Conserver des écosystèmes aquatiques	49
A.3.1 Protéger les zones humides	49
A.3.2 Assurer la durabilité des milieux naturels.....	50
CONCLUSION.....	51

PREFACE

L'eau est essentielle à tous les aspects de la vie et constitue à ce titre la clé du développement durable. C'est pourquoi, consciente de la gravité de la situation d'accroissement continu des besoins face à une stagnation, voire à une réduction et à une dépréciation des ressources en eau disponibles, la communauté internationale s'organise de mieux en mieux pour amener l'humanité à revoir sa vision, à reconsidérer sa position et à adopter une attitude plus responsable vis-à-vis desdites ressources.

La République du Bénin, tout en oeuvrant pour garantir l'eau en quantité et en qualité pour tous les usages, s'est inscrite dans cette logique en optant pour une gestion rationnelle, efficiente et durable des ressources en eau dont les grands principes sont regroupés dans ce qu'il est convenu d'appeler « Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ».

Le présent document de Politique Nationale de l'Eau, validé par l'ensemble des acteurs intervenant à divers titres dans le secteur de l'eau au Bénin (les représentants des secteurs public et non public, les ONGs, les partenaires techniques et financiers, etc.) vient confirmer cet engagement. Il contient les grandes orientations et les principes directeurs de l'utilisation de l'eau dans les différentes branches d'activités. Aussi, tous les acteurs précités sont-ils convenus de faire jouer à l'eau le rôle prépondérant qui est le sien dans la promotion du développement social, économique et culturel de notre pays.

Le document de Politique Nationale de l'Eau est, tout comme la loi portant gestion de l'eau en République du Bénin, l'un des instruments essentiels devant contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources en eau au Bénin.

Ce document s'adresse donc à tous les acteurs du secteur de l'eau de notre pays ainsi qu'à nos partenaires au développement qui y trouveront l'expression de la volonté du Bénin de poursuivre, avec eux, la transition vers une meilleure gouvernance de l'eau en vue de la réalisation effective des objectifs de développement du pays dont le but ultime est l'éradication durable de la pauvreté sous toutes ses formes.

Qu'il me soit permis de remercier tous les partenaires au développement dont les appuis techniques et financiers, étroitement coordonnés, ont été décisifs pour l'élaboration de ce premier document de politique nationale de l'eau du Bénin.

Sacca LAFIA
Ministre de l'Energie et de l'Eau

INTRODUCTION

L'eau douce ne représente que 2,5 % des réserves mondiales d'eau. Sur cette quantité d'eau douce, près de 70 % se trouvent soit piégés sous les calottes glaciaires, ou disséminés sous forme d'humidité ou de vapeur. Il faut noter que moins de 1% de l'eau douce du monde, soit environ 0,007 % de toute l'eau présente sur la planète, est aisément accessible pour les divers usages au service du développement.

Suite à la croissance constante de la demande, au gaspillage et à la progression de la pollution, les contraintes qui pèsent sur les ressources en eau douce s'aggravent et deviennent de plus en plus préoccupantes. Les effets combinés de la variabilité climatique et de l'accroissement démographique conduisent à l'amenuisement de la quantité d'eau disponible par habitant.

Le bilan, au début des années 90, de l'évolution des besoins ou des demandes en eau et des ressources mobilisables disponibles à l'échelle mondiale, a fait craindre aux milieux spécialisés la naissance, à plus ou moins longue échéance, d'un conflit généralisé ou d'une troisième guerre mondiale autour de l'eau.

Cette crainte, propagée à grand renfort de plaidoyers, d'information, d'animation et de sensibilisation, a rapidement gagné toutes les régions de la terre. Elle est présentement partagée par l'ensemble des décideurs et responsables à différents niveaux. Il est reconnu de nos jours que la gestion rationnelle et durable des ressources en eau est un défi majeur pour l'humanité.

C'est dans ce cadre qu'il convient de situer les nombreuses rencontres organisées aux niveaux mondial, régional et sous-régional au cours des quinze dernières années pour échanger, réfléchir ensemble et définir les grandes orientations et les principes directeurs de ce qu'il est convenu d'appeler la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), considérée comme la seule approche de gestion optimale et efficiente des ressources en eau.

S'inscrivant dans ce mouvement d'ensemble, le Bénin a signé ou ratifié la plupart des accords et conventions internationaux ayant trait à la gestion de l'eau, de l'environnement et des écosystèmes associés. Il a pris une part active à toutes les grandes réunions qui ont ouvert puis jalonné le chemin de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) : consultations informelles de Copenhague de novembre 1991, conférence de Dublin sur l'eau et l'environnement de janvier 1992, conférence de Rio sur l'environnement et le développement de juin 1992, processus de suivi de ladite conférence marqué par les réunions de la Commission sur le Développement Durable des Nations

Unies, les sommets mondiaux successifs organisés par les Nations Unies et les forums mondiaux de l'eau.

Au plan sous-régional, le Bénin a activement participé à la conférence ouest-africaine sur la GIRE de mars 1998 qui a abouti à la déclaration de Ouagadougou, à l'élaboration du Plan d'action régional de GIRE pour l'Afrique de l'Ouest adopté en décembre 2000, et à la création d'un cadre permanent de coordination et de suivi de la GIRE (Unité de Coordination des Ressources en Eau) au sein de la CEDEAO adopté en décembre 2001.

Au plan interne, le Bénin s'est engagé dans un processus participatif dans le but de se doter de façon consensuelle des principaux outils de cette gestion salvatrice mais contraignante des ressources en eau.

Le présent document de politique nationale de l'eau au Bénin part de la problématique de l'eau dans sa gestion et dans ses usages actuels, et aussi des contraintes et atouts du secteur, pour définir les grandes orientations et les axes stratégiques d'intervention par branches d'activités essentielles.

CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU DU BENIN

1.1 CONTEXTE

1.1.1 Ressources en eau

La République du Bénin reçoit une hauteur moyenne annuelle de pluies qui varie du Nord au Sud de 800 mm à 1200 mm. Elle est drainée par un réseau hydrographique relativement dense mais la plupart des cours d'eau ont un régime d'écoulement intermittent caractérisé par d'importants débits de crue et des débits d'étiage nuls. Seuls quelques grands cours d'eau ne tarissent pas complètement en saison sèche.

Les apports intérieurs et extérieurs d'eau s'élèvent à environ 13,106 milliards de mètres cubes par an non compris les apports du fleuve Niger. En supposant que cette ressource reste constante, l'augmentation de la population réduit de manière drastique la quantité d'eau disponible par habitant. En 1955 la population du Bénin s'élevait à 2 111 000 habitants et la disponibilité de ressources en eau par habitant et par an était de 6 208 m³. En 1990, cette population était de 4 622 000 habitants et la disponibilité de l'eau par habitant et par an n'était plus que de 2 835 m³. On estime, dans l'hypothèse basse, que la population du Bénin pourrait atteindre 11 337 000 habitants en 2 025, ce qui réduirait la quantité d'eau disponible par habitant et par an à 1156 m³. Dans l'hypothèse haute, les estimations indiquent respectivement 13 243 000 habitants et 990 m³ par habitant. Dans la réalité, les ressources en eau totales du Bénin ne restent pas constantes. Elles diminuent en raison des facteurs naturels et anthropiques, pendant que la population augmente. Les études récentes montrent que les ressources en eau diminuent deux fois plus vite que les précipitations qui, elles, ont diminué de 15 à 20% des années 70 à nos jours.

1.1.2 Niveau de mobilisation et de mise en valeur des ressources en eau

Outre l'approvisionnement en eau potable, les secteurs économiques qui utilisent la ressource eau sont l'élevage, l'agriculture, la pêche, l'industrie, l'énergie, l'artisanat, les loisirs, la culture, le tourisme et le transport par voie d'eau.

i. Approvisionnement en eau potable

Le constat actuel est que la population rurale est encore loin d'être entièrement approvisionnée (44% de taux de desserte en 2006). Il en est de même de la population urbaine (51 % de taux de desserte en 2006). Dans la mise en œuvre des nouvelles orientations de la politique de développement

à moyen et long terme du Bénin à travers la récente Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, un accent particulier est mis sur l'eau potable. En effet, la population actuelle du Bénin, estimée à 6,7 millions d'habitants, va pratiquement doubler d'ici à 2025.

ii. *Agriculture*

L'agriculture demeure essentiellement une agriculture traditionnelle de subsistance presque exclusivement pluviale et itinérante sur brûlis. Les terres équipées à des fins d'irrigation avec maîtrise totale de l'eau concernent une dizaine de milliers d'hectares, soit moins de 0,5% des emblavures annuelles, et celles réellement exploitées sous irrigation représentent à peine le tiers (1/3) des superficies aménagées et font annuellement appel à moins de 70 millions de mètres cubes d'eau provenant aussi bien des eaux souterraines que des eaux de surface.

iii. *Élevage*

De type traditionnel transhumant caractérisé par le déplacement des éleveurs et des animaux sur de longues distances à la recherche du pâturage et de l'eau, l'élevage du cheptel bovin demeure une activité concentrée dans le Nord et le Centre du pays. Dans le cadre d'une modernisation du secteur, il est engagé une politique de sédentarisation progressive des acteurs d'élevage pour en faire de véritables agro éleveurs autour des micro barrages de stockage des eaux de surface. Le pays compte présentement environ deux cents (200) ouvrages permettant de stocker une quarantaine de millions de mètres cubes d'eau et couvrant les besoins en eau du cheptel à hauteur d'environ 35%.

iv. *Pêche*

Le sous-secteur de la pêche n'est pas consommateur d'eau mais les mauvaises conditions d'utilisation des terres riveraines des plans d'eau, notamment celles qui appartiennent au milieu urbain, sont source de pollutions qui dégradent la qualité de l'eau et l'habitat des ressources halieutiques, et de ce fait créent de sérieuses menaces pour les poissons et les consommateurs. Par ailleurs certaines techniques et engins de pêche pourraient compromettre à terme la pérennité des ressources halieutiques.

v. *Artisanat, industrie et énergie*

La plupart des industries et ateliers artisanaux s'installent à proximité de points d'eau pour un usage courant de la ressource. Les chantiers de travaux publics sont d'importants consommateurs d'eau. L'énergie électrique est essentiellement fournie par des centrales thermiques bien que le pays dispose de cours d'eau offrant des possibilités de construction de barrages hydroélectriques.

vi. Transport par voie d'eau

Le réseau hydrographique, très actif en saison des pluies dans la partie sud du pays, est faiblement exploité à des fins de navigation pour le transport des personnes et des marchandises. La végétation aquatique, qui prolifère sous l'effet de l'eutrophisation entretenue par la pollution organique, entrave la navigation.

vii. Tourisme, loisirs et culture

L'eau est un élément essentiel des sites touristiques tels que les plages, les villages lacustres, les parcs et forêts classées. Même les temples, palais et musées sont souvent situés à proximité de plans d'eau. Les sources thermales, les cascades, les cours d'eau et les lacs constituent autant de sites d'attraction dont l'aménité repose sur le volume, le débit et la qualité de l'eau, et sur la végétation environnante qui, elle même, ne subsiste que grâce à l'eau. Quant aux sports nautiques, ils sont inconnus parce que les plans d'eau ne sont pas assez vastes et l'eau ne répond pas aux normes de baignade pour pouvoir être exercés.

Outre le fait qu'elle a des fonctions physiologiques et qu'elle est un facteur de production, l'eau joue également des rôles importants dans d'autres domaines, notamment la durabilité des écosystèmes aquatiques ou terrestres, la santé humaine (positivement ou négativement) et les risques naturels (inondations notamment). L'eau joue également un rôle important dans l'aménité des paysages. Enfin, elle a un statut culturel et religieux qu'il ne faut pas négliger, surtout au Bénin.

Au total, les ressources en eau du Bénin sont encore peu valorisées et par conséquent, ne contribuent au développement socio-économique du pays que dans une proportion très faible au regard des potentialités existantes.

1.1.3 Faiblesses et contraintes / Forces et opportunités

Le cadre national de gestion des ressources en eau est actuellement marqué par divers dysfonctionnements. L'analyse des principaux constats énumérés dans l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel, validé par l'Atelier national du 27 novembre 2003, indique clairement qu'il s'agit bien d'une crise de gouvernance. Les insuffisances relevées appellent des réformes appropriées.

Au rang des contraintes, on note l'insuffisance des moyens financiers internes durables et des ressources humaines pour mener à terme les réformes nécessaires.

Les forces du système tiennent à la longue expérience acquise par l'Administration de l'eau en matière de suivi et de mobilisation de la ressource. Enfin, les opportunités tiennent essentiellement aux autres réformes récentes ou en cours notamment la décentralisation, et à la mobilisation internationale dans le secteur de l'eau, en particulier l'appui aux plans d'action de GIRE et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

a) Faiblesses et contraintes

Les principales faiblesses et contraintes sont les suivantes :

- la prédominance des institutions publiques qui ne reflète pas la très grande diversité des acteurs, malgré l'option du libéralisme économique et de la démocratisation ;
- une répartition peu judicieuse des responsabilités, avec comme conséquences l'éparpillement des centres de décision, les chevauchements de compétences, les redondances et la concurrence, voire des conflits entre acteurs et la faiblesse de la collaboration et de la concertation entre les acteurs ;
- l'augmentation de la pression démographique sur les ressources en eau et des situations de plus en plus conflictuelles à propos de leur partage ;
- la mauvaise répartition spatio-temporelle des ressources en eau et la dégradation des écosystèmes ;
- l'insuffisance du suivi de la ressource et, par conséquent, l'insuffisance des données disponibles sur les ressources en eau ;
- les faibles capacités des institutions publiques, notamment l'insuffisance des effectifs en ressources humaines ;
- l'insuffisance de ressources financières internes durables ;
- les réticences au changement observées chez certains acteurs.

b) Forces et opportunités

Les principales forces et opportunités sont les suivantes :

- l'existence d'une volonté politique indubitable de la part des autorités publiques au plus haut niveau de réformer le secteur de l'eau, de garantir l'accès à l'eau potable aux populations et d'assurer la disponibilité de l'eau pour les activités de production ;

- l'opportunité de la décentralisation et la responsabilisation des Communes dans la gestion de l'eau ;
- l'expérience technique et méthodologique en matière de gestion et de mobilisation des ressources, accumulée depuis l'indépendance.

1.2 PROBLEMATIQUE

1.2.1 Eau, ressource relativement abondante mais avec un faible niveau de connaissance

Il ressort de l'état des lieux du secteur de l'eau au Bénin que le pays dispose, toutes proportions gardées, d'importantes ressources en eau.

Malheureusement, le niveau de connaissance de la ressource demeure faible au point où les informations disponibles sont insuffisantes pour permettre une bonne planification des actions. Il n'existe pas un mécanisme de suivi des prélèvements opérés annuellement pour couvrir les besoins des différentes branches d'activités.

Puisque l'on ne peut planifier et gérer que ce que l'on connaît bien, la connaissance des ressources en eau par la mise en place et l'exploitation de réseaux de mesures appropriés permettant d'assurer le suivi de l'évolution quantitative et qualitative dans l'espace et dans le temps est un pré requis indispensable à toute politique de gestion durable de l'eau et des écosystèmes associés.

1.2.2 Eau, richesse faiblement valorisée

Les prélèvements totaux moyens annuels d'eau sur les ressources en eaux souterraines sont actuellement estimés à moins de 2% et sur les eaux superficielles à moins de 0,1%.

Dans la pratique, en dehors du volume d'eau insignifiant prélevé sur les eaux souterraines pour l'approvisionnement en eau potable des populations, il n'y a aucun autre prélèvement digne d'intérêt. En effet, l'agriculture demeure une agriculture presque exclusivement pluviale de subsistance et l'élevage est de type traditionnel transhumant. Moins de 0,5% des emblavures moyennes annuelles dispose des équipements d'irrigation, et les eaux stockées dans des barrages ou mares artificielles existants ne dépassent guère 40 millions de mètres cubes d'eau. L'industrie et l'hydroélectricité sont au stade embryonnaire, le transport par voie d'eau est très peu développé.

Dans les conditions précitées, bien que disposant de ce bien économique qu'est l'eau, le pays n'en tire pas encore les avantages économiques certains attachés à sa mobilisation et à sa mise en valeur rationnelle, et ressemble ainsi à « un pauvre mourant de faim assis sur un gisement d'or ».

La mobilisation effective et la mise en valeur rationnelle des ressources en eau disponibles doivent constituer une option prioritaire de développement économique car elles contribuent à affranchir durablement le pays du spectre de la pauvreté et de la misère endémiques.

1.2.3 Formation – recherche – développement

Si globalement le système éducatif béninois est inadapté aux besoins du marché de l'emploi et du développement du pays, il l'est particulièrement en ce qui concerne l'enseignement de la gestion durable des ressources en eau qui demeure une notion d'introduction assez récente.

Lorsqu'on sait, qu'aussi bonne qu'elle soit, toute politique n'a de valeur que celle des hommes chargés de sa mise en œuvre et que le personnel technique spécialisé du secteur de l'eau est en nombre très restreint, vieillissant et proche du départ à la retraite, on comprend le poids que doit nécessairement avoir le volet formation dans la politique nationale de l'eau au Bénin.

Par ailleurs, il n'existe actuellement dans le pays aucun cadre de recherche-développement permettant d'étudier et de prévoir les impacts des différents modes d'utilisation des ressources en eau sur leur évolution qualitative et quantitative, d'en tirer les leçons afin d'anticiper l'estimation des risques éventuels et de proposer des améliorations pouvant garantir une gestion plus efficiente et durable desdites ressources.

La formation des ressources humaines en nombre et en qualification nécessaires et la recherche-développement doivent constituer un socle pour la politique nationale de l'eau. A cet effet, tout le système éducatif doit être réadapté en vue d'une introduction progressive et responsable de la gestion intégrée des ressources en eau au niveau de tous les ordres d'enseignement. La création d'un cadre approprié de recherche-développement pour le secteur de l'eau sera un facteur déterminant de cette politique.

1.2.4 Approvisionnement en eau potable et assainissement considérés et traités comme des volets indépendants

Les trente dernières années ont été marquées par d'importants efforts dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable des populations urbaines et rurales du Bénin. Selon les statistiques des structures compétentes, le taux de couverture est passé de 1980 à 2006 (soit en 26 ans) de 10% à 44% en zone rurale et de 17% à 51% en zone urbaine.

Dans le même temps, les proportions des populations urbaines et rurales ayant accès à un système d'assainissement adéquat ne sont en 2005 respectivement que de 40% et de 10%.

Etant donné que 80% des maladies du monde sont dus à la mauvaise qualité de l'eau, on peut aisément comprendre que l'impact réel d'une politique d'approvisionnement en eau potable sur la santé des populations est relativement fort. En revanche, cet impact risque d'être fortement compromis et limité si des mesures d'assainissement ne sont pas prises simultanément.

L'approvisionnement en eau potable des populations et l'assainissement constituent deux composantes indissociables dans le cadre de toute politique qui vise le bien-être physique et mental des populations.

1.2.5 Variabilité et changements climatiques non pris en compte dans les prévisions

Les prévisions en matière d'utilisation des ressources en eau au Bénin sont basées sur l'hypothèse de l'invariabilité desdites ressources alors que la recherche scientifique fait état de manière persistante de perturbations liées à la variabilité et aux changements climatiques. L'une des manifestations de ce phénomène est la sahélisation progressive du climat ouest-africain caractérisé par un régime pluviométrique déficitaire d'année en année au cours des trente (30) dernières années. Des études récentes estiment le déficit pluviométrique au cours de cette période à environ 20%.

Les faiblesses du système actuel de prévision sont masquées par le très faible niveau de mobilisation des ressources en eau disponibles au point où l'anticipation qui pourrait résulter de la prise en compte des phénomènes de variabilité et de changements climatiques ne constitue pas encore un souci pour les décideurs et les acteurs du secteur de l'eau.

La politique nationale de l'eau doit considérer, en ce qui concerne la gestion des ressources en eau, la variabilité et les changements climatiques comme des facteurs majeurs de risque à observer de près, à analyser et à prendre en compte pour fiabiliser les prévisions et rationaliser les anticipations.

1.2.6 Plaidoyer – Information – Education – Communication en quête d'un cadre opérationnel et fonctionnel

La critique commune qu'il est aisé de faire aux acteurs ayant initié ou pris différents actes administratifs à caractère légal ou juridique sans grand risque de se tromper est la faible diffusion desdits actes.

Afin d'éviter une telle situation, l'édition et la vulgarisation de tous les documents de politique ou de stratégie ainsi que l'ensemble des actes de politique et actes légaux ayant trait à la gestion des ressources en eau doivent être faites de manière méthodique et continue, en faisant recours aux supports, aux moyens et aux canaux les plus pertinents et les plus appropriés en fonction des cibles visées.

1.2.7 Enjeux et défis à relever par la politique de l'eau au Bénin

L'analyse des forces et faiblesses, la prise en compte des contraintes actuelles et la mise à profit judicieuse des opportunités permettent de définir les contours de la politique de l'eau au Bénin.

A travers la politique nationale de l'eau, il s'agit d'assurer une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et moyens d'action des forces vives du pays, dans une perspective de développement durable. Il est question d'une prise en compte globale de l'eau et des écosystèmes qui en dépendent, ainsi que des usages qu'en font les divers acteurs, pour accroître l'efficacité des politiques sectorielles ainsi que la rentabilité des divers programmes et projets.

Les défis de la transition vers une gestion durable des ressources en eau sont connus et se résument comme suit :

- Evaluer les besoins en ressources humaines en nombre et en qualification, et disposer d'un système de formation et de recyclage approprié ;
- Mieux connaître les ressources en eau disponibles par l'organisation du suivi permanent de leur évolution qualitative et quantitative dans l'espace et dans le temps ;

- Mieux utiliser et mieux valoriser l'eau pour soutenir le développement socio-économique du pays ;
- Mettre en place une bonne gouvernance de l'eau reposant sur la coordination des actions, une implication judicieuse des acteurs non étatiques, une large concertation entre ces derniers et un recours aux outils modernes qu'implique la gestion par masse d'eau (bassin ou sous bassin hydrographique, aquifère) ;
- Satisfaire, de façon durable, les différentes demandes en eau en tenant compte de la disponibilité de la ressource ;
- Assurer la durabilité des écosystèmes ;
- Se prémunir contre les effets négatifs de l'eau, aussi bien physiques (inondations) que sanitaires (maladies liées à l'eau).

Relever ces défis constitue l'enjeu fondamental de la politique nationale de l'eau.

En conclusion, le Bénin a d'importants défis à relever en matière d'eau. Dans cette perspective, malgré des contraintes importantes au niveau des ressources humaines et de ses moyens financiers propres, le Bénin peut tirer profit d'une longue et riche expérience en gestion de l'eau et en réalisation d'ouvrages et d'aménagements hydrauliques.

CHAPITRE 2 : VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES

2.1 VISION

2.1.1 Définition de la GIRE

La gestion intégrée des ressources en eau est une approche qui consiste à prendre en considération ensemble et à concilier les différentes utilisations et fonctions physiologiques, socioculturelles, économiques, environnementales de l'eau, ainsi que ses éventuels effets négatifs sur les personnes, les biens ou l'environnement. Cette approche a pour objectif de mettre en place un cadre national de gestion durable des ressources en eau qui facilite la valorisation et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue d'optimiser le bien-être économique et social qui en résulte, de manière équitable et sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux.

2.1.2 Une politique de l'eau inscrite dans une vision de développement durable

Depuis l'adoption de la GIRE comme approche de développement des ressources en eau en 1998, les actions conduites par le Bénin se sont inscrites dans les principes du développement durable. Elles ont visé la préservation de la satisfaction des besoins des populations actuelles et des générations futures ainsi que la création de conditions favorisant le bien-être et la qualité de vie. La maîtrise des situations futures les plus probables suppose d'abord une gestion globale et participative de l'eau dans le cadre naturel des bassins et sous-bassins hydrographiques.

Une première "*Vision Bénin Eau 2025*" a été élaborée. Elle a été présentée dans le cadre de la préparation de la "*Vision Mondiale de l'Eau au 21^e siècle*" lors du Second Forum Mondial de l'Eau qui s'est tenu à la Haye en mars 2000. La "*Vision Bénin Eau 2025*" a été développée sous la forme d'un document intitulé "*Gestion intégrée et durable des ressources en eau*" qui présente la GIRE, adoptée en 1998 au niveau de la région de l'Afrique de l'Ouest, comme la démarche de référence en matière de développement des ressources en eau.

Cette première version de la vision Eau pour le Bénin a été complétée par la vision nationale de développement issue des études nationales de perspectives à long terme "*Bénin 2025 Alafia*", à savoir "...un pays-phare, un pays bien gouverné, uni, et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social...".

En réalité, les différentes perspectives de l'évolution démographique rapportées au potentiel en eau et aux besoins socio-économiques à l'horizon 2025 ont amené l'Etat béninois à se fixer une vision nationale de l'eau pour

2025 qui définit l'eau comme la ressource essentielle à partir de laquelle l'on peut satisfaire les besoins sociaux et produire des richesses. Comme telle, elle est considérée comme l'une des bases de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté et comme facteur d'intégration régionale.

En l'an 2025, les ressources en eau du Bénin seront exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficacité économique ; elles contribueront ainsi efficacement au renouveau économique, à la réduction de la pauvreté, et au rayonnement international du Bénin.

2.1.3 Choix politiques et économiques porteurs d'espoir

Le Bénin a connu, au cours des quinze (15) dernières années, un nombre considérable de réformes. Il s'agit de réformes politiques, structurelles, économiques et sociales, orientées vers le renforcement de la lutte contre la pauvreté. L'ensemble de ces réformes offre un cadre macroéconomique favorable au développement des principaux secteurs et particulièrement à la gestion des ressources en eau.

C'est dans cette perspective que la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté a été élaborée et adoptée. La SCRP sert au plan national de document d'orientation nationale. Elle a été mise en conformité avec les *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD), considérés comme fondamentaux pour le développement humain au Bénin. L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans les politiques de la vision à long terme "*Bénin 2025 – Alafia*".

Parmi les causes de l'extrême pauvreté et de la vulnérabilité des communautés, la difficulté d'accès à l'eau potable et aux services adéquats d'assainissement, ainsi que la dégradation des ressources naturelles – y compris les ressources en eau – ont été mentionnées. Ce constat a conduit à faire du développement de la ressource eau et de sa gestion une priorité nationale.

Le Gouvernement du Bénin a retenu cinq (05) axes stratégiques pour accélérer la croissance économique et réduire durablement la pauvreté. Il s'agit des axes suivants :

- Accélération de la croissance ;
- Développement des infrastructures ;

- Renforcement du capital humain ;
- Promotion de la bonne gouvernance ;
- Développement équilibré et durable de l'espace national.

Deux axes parmi les cinq, à savoir : i) développement des infrastructures et ii) développement équilibré et durable de l'espace national, supposent des interventions directes et spécifiques dans les domaines de l'hydraulique et de l'assainissement.

La politique de l'eau s'articule avec la logique de la promotion de la bonne gouvernance pour servir de support aux deux autres axes que sont le renforcement du capital humain et l'accélération de la croissance.

Ainsi, conscient de l'importance de l'eau en tant que besoin essentiel de tout individu, le gouvernement accorde une place de choix à l'accès à l'eau potable pour les populations et compte promouvoir la maîtrise de l'eau à des fins productives de façon à réduire la vulnérabilité des ménages agricoles aux aléas climatiques et à améliorer la productivité agricole. Il entend également favoriser le développement d'un système de transport permettant de tirer avantage des nombreux plans et cours d'eau du pays pour faciliter l'accès à des zones enclavées, promouvoir le tourisme en zones rurales, et assurer le transport public dans les conditions de sécurité requises.

Dans le cadre du développement équilibré et durable de l'espace national, la gestion de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie constituent un domaine d'intervention prioritaire pour le gouvernement. Il est clairement envisagé de promouvoir la gestion intégrée des ressources naturelles notamment les ressources en eau et forestières. A cet effet, un accent sera mis sur le renforcement de la coopération entre les communautés dans la gestion des ressources naturelles partagées, l'établissement d'un observatoire national de surveillance de la qualité des eaux de surface et le renforcement des associations de collectivités locales au plan institutionnel et opérationnel pour la gestion intégrée des ressources naturelles.

Au vu de l'ensemble des actions en cours et projetées, on peut conclure que la gestion durable des ressources en eau et des écosystèmes associés est un choix irréversible fait par le Bénin qui entend faire assumer à l'eau toutes ses fonctions et lui faire jouer son rôle de moteur de la croissance économique.

2.2 OBJECTIFS

2.2.1 Objectifs généraux

Les engagements pris par le gouvernement au plan national, sous-régional et international font partie intégrante de la politique nationale de l'eau. De la synthèse de ces différents engagements se dégagent deux principaux objectifs:

- **Assurer un accès équitable à l'eau et une exploitation durable des ressources en eau**

Il s'agit de garantir l'équité sociale dans l'accès aux services d'eau, à l'exploitation des ressources en eau et aux bénéfices résultant de cette exploitation. L'affectation de la ressource devra respecter l'équilibre entre la quantité d'eau disponible et les besoins légitimes en eau à travers la promotion d'une gestion par bassin.

- **Assurer une utilisation efficiente de l'eau pour en optimiser le bénéfice social et économique**

Il s'agit de faire de la GIRE un gage d'efficacité, d'équité, de solidarité et de transparence.

La politique de l'eau cherche à maintenir un équilibre permanent entre la nécessaire amélioration des services liés à l'eau (tant en quantité qu'en qualité) et l'obligation de restaurer et de développer la ressource pour préserver et protéger un environnement en dégradation rapide.

2.2.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques se déclinent comme suit :

- i) **Une réforme du cadre de gestion pour une bonne gouvernance de l'eau**

L'analyse de l'état actuel des ressources en eau et de leurs différents modes de gestion fait apparaître d'importants problèmes de gouvernance. La demande en eau est croissante et de plus en plus concurrentielle. On observe une pluralité des acteurs pouvant faire valoir des responsabilités légales en matière de gestion des ressources en eau. Dans ces conditions, il devient nécessaire d'institutionnaliser les mécanismes requis pour un arbitrage entre les différents types de demande et les divers groupes d'acteurs concernés. Il s'agira, pour le Gouvernement, de faire fonctionner un système de régulation pour faciliter la concertation entre les différents acteurs de façon à garantir l'équité dans l'accès à l'eau, et à couvrir de façon harmonieuse l'ensemble des différents types de demande.

La réforme du cadre organisationnel de la gestion des ressources en eau exige de ce fait un repositionnement des structures gouvernementales sur leurs mandats régaliens et une meilleure implication des acteurs non publics dans les actions à mettre en place.

ii) Une nécessaire réforme gouvernementale

La mise en œuvre de la politique nationale de l'eau sera largement tributaire de l'évolution des «façons de faire» sectorielles vers une véritable gestion intégrée et concertée dans le cadre des grands bassins hydrographiques. C'est dans cette perspective de GIRE que le ministre en charge de l'eau a pour premier rôle d'assurer la cohérence de toute l'action gouvernementale en matière d'eau. Il coordonne notamment les politiques et les stratégies sectorielles liées à l'eau et assure l'harmonisation entre les différents programmes et plans d'action. Il est garant de la participation et de la concertation des différents acteurs à tous les niveaux de gestion.

Le ministère en charge de l'eau participe, avec les autres ministères concernés, les élus et la société civile réunis au sein des comités de bassin, à l'élaboration d'outils de gestion des ressources en eau tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau des différents bassins hydrographiques du pays.

Il veille, en collaboration avec tous les autres acteurs potentiels du secteur public et non public concerné, à :

- la formation des ressources humaines en nombre et en qualification nécessaires pour rendre possible la mise en œuvre de la GIRE. Dans ce cadre, et dans une vision à moyen et long termes, l'introduction de la GIRE sera rendue effective dans les programmes des différents ordres d'enseignement au Bénin ;
- la création de toutes les conditions favorables à une meilleure connaissance et à un suivi régulier et permanent de l'évolution quantitative et qualitative des ressources en eau. A cet effet, l'ensemble des dispositifs de mesures requis seront mis en place avec une couverture appropriée du territoire national et seront gérés conformément aux règles et aux normes techniques ;
- l'encouragement de la recherche-développement pour mieux comprendre les processus qui gouvernent les ressources en eaux et pour mieux anticiper la protection des populations contre toutes les formes de calamités naturelles prévisibles ;

- la création d'un environnement favorable aux investissements privés pour la mise en valeur des ressources en eau du pays.

iii) Une participation des collectivités territoriales

Les principes de subsidiarité, de décentralisation, de participation des bénéficiaires à la gestion de leur territoire posent les fondements d'une participation des Communes à la gestion de la ressource et des usages. Les collectivités locales ont un rôle important à jouer en raison de plusieurs compétences que leur transfère la loi ° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin (articles 82 à 107).

Elles sont particulièrement chargées, en ce qui concerne le secteur de l'eau, de :

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

iv) Un renforcement de la participation du secteur privé

La participation du privé peut prendre plusieurs formes possibles. Elle doit assurer une plus value à la gestion de la ressource à travers le professionnalisme, des gains de productivité économique et la mobilisation de capitaux privés au profit des investissements pour la mise en valeur des ressources en eau.

Le secteur privé doit continuer à jouer le rôle d'appui conseil et d'appui à la réalisation et à la gestion d'infrastructures hydrauliques. La qualité et le niveau de service fourni devront être compatibles avec les normes techniques en vigueur.

Le rôle du secteur privé doit être renforcé par sa responsabilisation dans la gestion déléguée des ouvrages hydrauliques en milieu rural et des petits systèmes d'AEP en milieu semi urbain, conformément à la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2005-2015) et à la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015). En accompagnement de cette dynamique, il est indispensable de créer un environnement favorable à la participation responsable et efficace du secteur privé.

v) Un renforcement de la participation des ONG et de la société civile

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) jouent actuellement essentiellement un rôle d'intermédiation sociale à travers les activités de sensibilisation, d'information-éducation-communication (IEC), de formation, d'appui à la recherche de financement, etc. Quant à la société civile, elle ne joue pas encore véritablement un rôle.

Les ONG et la société civile doivent s'impliquer davantage dans la gestion des ressources en eau.

vi) Une participation citoyenne accrue à tous les niveaux de décision

Le Gouvernement devra également favoriser une plus grande participation des usagers à la gestion de l'eau. Ceux-ci seront appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans ce nouveau mode de gouvernance. Ils pourront s'engager de diverses manières à différents niveaux de gestion.

2.3 PRINCIPES DE LA GIRE

La doctrine mondiale en matière de gestion intégrée des ressources en eau se fonde sur les quatre (04) principes directeurs adoptés à la conférence sur l'eau et l'environnement de Dublin, tenue en janvier 1992 dans le cadre du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de Rio. Ils constituent l'ossature de la politique nationale de l'eau et s'énumèrent comme suit :

- 1) L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable au maintien de la vie, au développement et à l'environnement.
- 2) Le développement et la gestion de l'eau doivent se fonder sur une approche participative, impliquant les usagers, les planificateurs et les décideurs politiques à tous les niveaux.
- 3) Les femmes jouent un rôle central dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau.
- 4) L'eau a une valeur économique dans tous ses usages concurrentiels et doit être reconnue comme un bien économique.

De par ses objectifs de protection et de sauvegarde durables de la vie du règne animal, végétal et des écosystèmes vitaux, la GIRE a été adoptée comme approche de gestion des ressources en eau en République du Bénin.

Outre les principes de Dublin cités plus haut, les principes qui doivent guider l'action de l'Etat et qui s'imposent aux acteurs du secteur se présentent comme suit :

2.3.1 Principes généraux

- i. **Déconcentration des services de l'Etat et décentralisation.** L'Etat applique la déconcentration pour favoriser la proximité entre ses services d'une part, et les collectivités territoriales et les citoyens d'autre part. Dans le cadre des compétences transférées aux communes par la loi sur la décentralisation, les collectivités territoriales partagent la responsabilité de la gestion de l'eau avec l'Etat.
- ii. **Désengagement de l'Etat du secteur productif et promotion du secteur privé.** Ces deux principes permettent la mobilisation des capitaux privés et la valorisation du savoir-faire professionnel qui sont nécessaires pour atteindre une gestion efficiente de l'eau. Ce désengagement ne diminue en rien le rôle régalien de l'Etat de garant de la politique, de planification, de contrôle et de réalisation d'aménagements structurants devant servir de base à l'économie.
- iii. **Promotion de la solidarité nationale.** Elle permet de définir des approches pour une meilleure répartition des charges récurrentes du service public de l'eau et garantit un accès régulier à ce service aux plus démunis.
- iv. **Primauté de la dimension humaine.** La politique nationale de l'eau accorde la priorité à l'approvisionnement en eau potable de la population. Pour les autres usages, les priorités seront définies en tenant compte des spécificités locales par application des principes d'équité, de subsidiarité et de participation.
- v. **Gestion patrimoniale.** Sous toutes ses formes, l'eau est considérée comme un élément du domaine public. L'eau est un bien commun de tous les hommes et femmes du pays. Elle n'est pas une marchandise, c'est un bien social. On lui accorde une valeur économique uniquement dans ses usages concurrentiels.

2.3.2 Principes techniques et spécifiques

- i. **Gestion durable et partage équitable de l'eau.** Ces deux principes sont la base de l'utilisation prudente et rationnelle de la ressource. L'Etat et les collectivités publiques veillent à garantir aux usagers un accès équitable à la ressource en eau disponible

- ii. **Information du public et participation des acteurs.** La condition pour une participation éclairée suppose une approche de concertation et des acteurs bien informés. Les pouvoirs publics s'obligent à partager l'information préalablement à la prise de décision et à diffuser largement les données sur l'état de la ressource.
- iii. **Reconnaissance des pratiques coutumières pertinentes.** Il existe de bonnes pratiques coutumières qui ont besoin d'être identifiées, analysées, documentées et valorisées dans le système national et local de gestion des ressources en eau.
- iv. **Utilisateur-payeur et pollueur-payeur.** Les utilisateurs de l'eau qui, par leurs activités, rendent nécessaires ou utiles des interventions publiques ou privées en vue de répondre aux besoins, tant quantitatifs que qualitatifs, correspondant aux utilisations qu'ils font de l'eau, supportent la charge desdites interventions ou contribuent à leur financement. Par ailleurs, si les activités menées sont de nature à provoquer ou à aggraver la pollution de l'eau ou la dégradation du milieu aquatique, les pollueurs contribuent au financement des mesures que l'Etat et les collectivités territoriales doivent prendre pour lutter contre cette pollution, pour en compenser les effets et pour assurer la conservation des écosystèmes aquatiques.
- v. **Gestion par masse d'eau** (bassin hydrographique et/ou aquifère). La recherche de l'équilibre entre la disponibilité de la ressource en eau en quantité et en qualité et les multiples besoins à satisfaire, exige une approche par masse d'eau continue.
- vi. **Coopération avec les autres Etats** partageant les mêmes masses d'eau. L'usage que les pays voisins font des eaux partagées avec le Bénin peut avoir des incidences sur sa disponibilité et sur sa valorisation au niveau national, et réciproquement. La coopération régionale a un rôle éminent à jouer pour une mise en application de la GIRE au niveau des pays de la région.

CHAPITRE 3 : ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Les orientations stratégiques prioritaires constituent les principaux engagements à prendre par le Gouvernement, les élus et l'ensemble des acteurs pour atteindre la vision souhaitée en matière de gestion de l'eau. Elles ont été identifiées en prenant comme point de départ les options de développement durable qui ont fait l'objet de consensus entre les acteurs du secteur de l'eau et le Gouvernement. Ces options ont été retenues en fonction des différentes contraintes et potentialités existantes. Elles intègrent judicieusement, à la fois le développement économique, la protection du milieu, la préservation et la conservation de la qualité des ressources en eau et les valeurs socioculturelles de l'eau.

Quatre (04) orientations prioritaires ont été fixées pour une gestion efficiente et durable des ressources en eau et se déclinent comme suit :

- 1) Réformer le cadre de gestion en recherchant la bonne gouvernance de l'eau ;
- 2) Assurer un accès équitable et durable à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations urbaines et rurales ;
- 3) Garantir la disponibilité de l'eau, en quantité et en qualité, pour l'ensemble des activités économiques ;
- 4) Assurer la santé, la sécurité publique et la conservation des écosystèmes aquatiques.

Chacune des ces orientations prioritaires se décline en axes d'intervention et sera utilisée comme telle dans l'élaboration du plan d'action national de GIRE et des autres programmes opérationnels.

3.1 ORIENTATION N°1 : REFORMER LE CADRE DE GESTION POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DE L'EAU

Quatre (04) principaux axes sont retenus :

Axe 1. PROMOUVOIR LA FORMATION ET LA CONNAISSANCE DES RESSOURCES EN EAU

A.1.1 Evaluer les besoins en ressources humaines nécessaires pour animer le nouveau cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau, et mettre en place le dispositif de formation requis.

Aucune politique n'a de sens sans des ressources humaines qualifiées et compétentes pour sa mise en œuvre. Les institutions du secteur de l'eau à créer ou à réformer ne seront pleinement efficaces que si elles sont dotées des moyens proportionnés à leurs missions. Parmi ces moyens, les ressources humaines sont déterminantes.

Un accent particulier sera mis sur la formation pour que tous les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau soient de niveau approprié pour assumer pleinement leurs nouvelles missions. Il est question de partir de l'état des lieux du personnel actuel et du point des ressources humaines devant animer le nouveau cadre institutionnel pour asseoir un plan de formation et de recyclage conséquent et opérationnel assorti du mécanisme de mise en œuvre.

Compte tenu des transferts de responsabilité dans le cadre de la réforme, un accent particulier sera mis sur le développement ou le redéploiement des ressources humaines vers les nouveaux organes prévus.

Dans le cadre d'une vision à moyen et long termes, la GIRE doit être intégrée au système éducatif béninois par son insertion progressive et méthodique dans les divers ordres d'enseignement au Bénin.

A.1.2 Mettre en place un système opérationnel et fonctionnel de suivi de l'évolution quantitative et qualitative des ressources en eau

On ne peut gérer que ce que l'on connaît et la gestion des ressources en eau suppose alors que l'on dispose, en temps voulu, des informations et des données fiables sur la quantité et la qualité de la ressource.

Pour ce faire, il sera mis en place l'arsenal d'équipements et d'installations nécessaires pour évaluer avec fiabilité, à des périodicités conformes aux normes requises, la quantité et la qualité des ressources en eaux superficielles et souterraines disponibles. Les prélèvements, les usages ainsi que les différents ouvrages de mobilisation, de stockage ou de captage seront suivis aux fins de leur gestion rationnelle.

A.1.3 Créer un cadre partenarial de recherche-développement pour prévenir d'éventuelles calamités naturelles et se prémunir contre les risques y relatifs

Il s'agit de créer et rendre opérationnel un cadre de recherche-développement inter et plurisectoriel pour réunir et analyser les informations et les données afin de mieux comprendre les processus qui régissent les régimes hydriques et de mieux anticiper les éventuels risques liés à l'eau (inondation, déficit grave, pollution des eaux). A ce niveau, les structures de recherches publiques ou privées intervenant ou intéressées par le secteur de l'eau joueront un rôle prépondérant. Elles travailleront dans un cadre partenarial en étroite collaboration et en synergie avec toutes les institutions dont les concours sont jugés utiles.

Axe 2. METTRE EN PLACE UN CADRE PROPICE A LA BONNE GOUVERNANCE DE L'EAU

A.2.1 Elaborer et actualiser périodiquement le document de politique nationale de l'eau

Le projet de document de politique nationale de l'eau est préparé par le ministre en charge de l'eau, et doit être adopté et approuvé par décret en Conseil des ministres, après avis de la Commission Interministérielle de l'Eau et du Conseil National de l'Eau. Ces deux organes font partie du cadre institutionnel à mettre en place (axe 3 suivant). Le document de politique nationale de l'eau devra être actualisé selon les nécessités liées au contexte socio-économique et environnemental du pays.

A.2.2 Adopter et mettre en application le nouveau cadre juridique (législatif et réglementaire)

Une nouvelle loi portant gestion de l'eau en République du Bénin sera adoptée, abrogeant ainsi la loi N° 87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau. Les textes d'application de cette loi seront élaborés, adoptés et mis en application.

La nouvelle loi et ses textes d'application prendront en compte les principes modernes de gestion de l'eau et les orientations stratégiques de développement du pays tels que présentés dans le document de politique nationale de l'eau.

A.2.3 Mettre en cohérence les politiques et stratégies sectorielles liées à l'eau avec la politique de l'eau

Le document de politique nationale de l'eau constitue le cadre de référence pour une approche holistique de la gestion de l'eau dans tous les compartiments du développement. Il est donc nécessaire que les politiques et stratégies sectorielles et sous-sectorielles liées à l'eau soient révisées pour s'y conformer.

A.2.4 Mettre en place des mécanismes financiers incitatifs et dissuasifs

Les principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur sont retenus comme principales dispositions de gestion des ressources en eau, et constituent des éléments de régulation du secteur. Ces dispositions supposent l'instauration d'un système de redevances et taxes "eau" applicables aux prélèvements pour des usages autres que domestiques et aux établissements pollueurs. Ces redevances alimenteront un Fonds National de l'Eau qui vise à soutenir les initiatives et les efforts de la GIRE au niveau national.

Le but des redevances n'est pas seulement de générer des ressources pour l'Etat afin de financer le cadre de gestion de l'eau. L'effet recherché est aussi de dissuader les prélèvements et les rejets abusifs d'une part, et d'orienter la demande et la consommation vers les usages les plus utiles ou les plus bénéfiques à la communauté dans son ensemble d'autre part. Ainsi, des usages, même à forte valeur ajoutée mais à faible impact social, peuvent être dissuadés par des redevances élevées. A l'opposé, des usages de l'eau ayant un impact positif sur la réduction de la pauvreté ou sur la santé doivent être encouragés par des redevances faibles, voire négatives (subventions).

A.2.5 Renforcer la coopération internationale et l'intégration régionale en matière d'eau

Depuis le début des années 90, le Bénin a été présent dans tous les grands forums internationaux sur l'eau. Le Bénin a été le premier pays d'Afrique de l'Ouest à se doter d'un Partenariat National de l'Eau sous l'égide du Partenariat Mondial de l'Eau (Global Water Partnership). Il est essentiel que le rayonnement du Bénin sur la scène internationale de l'eau soit maintenu, soutenu et renforcé.

Ainsi, le Bénin doit continuer à participer activement :

- au Cadre permanent de coordination et de suivi de la GIRE en Afrique de l'Ouest, mis en place par la Communauté Economique pour le Développement des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ;

- aux efforts d'harmonisation des politiques des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), y compris les politiques sectorielles ayant des incidences directes ou indirectes sur la politique de l'eau (politiques environnementale, agricole, industrielle, énergétique...);
- aux organismes de bassins internationaux : l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) pour le Niger et l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV) pour la Volta.

Axe 3. REFORMER ET RENDRE OPERATIONNEL LE CADRE INSTITUTIONNEL ET ASSURER LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

A.3.1. Mettre en place les nouveaux organes adaptés à la bonne gouvernance de l'eau

Le cadre institutionnel de gestion des ressources en eau doit être constitué d'organes adaptés avec des moyens appropriés leur permettant de remplir pleinement leurs mandats :

- Conseil National de l'Eau
- Commission Interministérielle de l'Eau
- Agence Nationale de Gestion de l'Eau évoluant progressivement vers des Agences de bassin (selon les besoins et les moyens)
- Comités de bassin
- Organes de concertation et de coordination appropriés pour la gestion des grands aquifères
- Organes locaux de gestion de l'eau
- Fonds National de l'Eau.

A.3.2. Clarifier les rôles des acteurs

Il est essentiel, dans un cadre institutionnel en pleine évolution, que les rôles des acteurs soient bien définis et connus de tous. Il s'agit non seulement des rôles que les acteurs auront lorsque le nouveau dispositif sera opérationnel, mais également de leurs rôles en phase transitoire.

Les acteurs potentiels de la gestion de la ressource sont nombreux et regroupés en plusieurs catégories (les ministères et certaines directions ministérielles, les collectivités territoriales, le secteur privé, les ONG, la

société civile). Chacune de ces catégories d'acteurs a ses propres intérêts qui peuvent correspondre avec ceux d'un autre groupe ou bien leur être contradictoires. Les intérêts et l'importance de chaque catégorie d'utilisateurs peuvent en outre évoluer avec le temps. Ainsi, dans un objectif de saine gouvernance et d'efficacité de la gestion des ressources disponibles, les différentes fonctions de chacun des acteurs doivent être transparentes et précisément définies, et l'application de principes clairement établis doit régir leur exécution.

A.3.3. Faire participer toutes les parties prenantes

La participation de toutes les parties concernées au processus de prise de décision suppose que trois conditions soient remplies :

- Les instances de participation sont mises en place ;
- Les participants reçoivent l'information appropriée pour pouvoir participer activement en toute connaissance de cause. Cela implique que les mécanismes de participation et d'information soient définis et mis en œuvre ;
- Les mécanismes de représentation sont définis et acceptés par tous. Cela est particulièrement important pour les acteurs non étatiques (agriculteurs, éleveurs, ONG, groupes de base, etc).

A.3.4. Renforcer les approches trans-sectorielles

Les approches trans-sectorielles doivent être développées à tous les niveaux. Cela peut se faire dans des cadres formels prévus ou de manière spontanée, informelle, par la création de groupes de travail ou de cadres de concertation ad hoc, créés pour connaître et traiter de problèmes spécifiques.

Axe 4. DEVELOPPER, APPLIQUER ET AMELIORER LES INSTRUMENTS ET LES MECANISMES DE GESTION

A.4.1. Développer un système national d'information sur l'eau

Le suivi de la ressource, au plan quantitatif et qualitatif au moyen des réseaux d'observation, s'est limité au cours des dernières décennies aux principaux cours d'eau et aquifères du pays. Cette activité de suivi doit être consolidée et densifiée pour les besoins de la planification et de l'élaboration des schémas d'aménagement. Une collaboration étroite doit aussi s'instaurer avec les organismes en charge de la collecte des données climatologiques.

Les informations sur les ressources en eau doivent être complétées par les données démographiques et socio-économiques en vue de leur exploitation dans les études prospectives.

L'ensemble de ces activités doit être coordonné et aboutir à la mise en place d'un système national d'information sur l'eau (SNIE) qui constituera le support pour une meilleure connaissance de la ressource et de ses utilisations.

A.4.2 Elaborer le plan d'action national de GIRE et animer le processus de sa mise en œuvre

Le Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) est la pièce maîtresse du processus de transition vers la GIRE. Il définit le cadre national approprié de gestion de l'eau pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau, ainsi que les modalités et le calendrier de sa mise en place progressive. Il identifie les actions spécifiques à entreprendre à cet effet, ainsi que les ressources à mobiliser pour leur mise en œuvre et leur suivi. Il s'inspire des principes de gestion de l'eau internationalement reconnus, en les adaptant aux conditions nationales.

Il doit être élaboré sous l'autorité du ministre chargé de l'eau et approuvé par décret en Conseil des ministres après avis de la Commission Interministérielle de l'Eau et du Conseil National de l'Eau. Il fait l'objet de révisions périodiques selon les mêmes procédures.

A.4.3. Elaborer et mettre en œuvre les SDAGE et SAGE

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixe, dans le cadre d'un ensemble hydrographique, les orientations d'une gestion durable de l'eau. Il est préparé par le Comité de bassin appuyé par l'Agence Nationale de Gestion de l'Eau, et approuvé par le ministre chargé de l'eau après avis de la Commission Interministérielle de l'Eau et du Conseil National de l'Eau.

Le SDAGE est complété, en tant que de besoin, par des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) élaborés par des commissions locales de l'eau pour guider à moyen et court terme la gestion opérationnelle de masses d'eau superficielles ou souterraines à l'échelle des sous bassins qui constituent des périmètres avec une certaine cohérence physique et technique.

A.4.4. Privilégier l'approche par la demande

Pour les besoins d'une gestion rationnelle des ressources en eau, l'approche par la demande doit être privilégiée contrairement à l'approche par l'offre. Il s'agit de ne répondre qu'aux demandes exprimées par les bénéficiaires. Tout

investissement de mobilisation de la ressource qui ne fait pas l'objet d'une demande est à écarter.

A.4.5. Créer des mécanismes de prévention et de résolution des conflits

Le partage d'une ressource commune comme l'eau est souvent source de conflits. Ces conflits se situent à différents niveaux :

- conflits amont - aval ;
- conflits rive droite - rive gauche ;
- conflits entre usages concurrentiels (par ex. agriculteurs contre éleveurs, transporteurs contre pêcheurs, etc) ;
- conflits entre usagers au sein d'un même domaine d'usage ou secteur (par ex. entre irrigants).

Les différents types de conflits potentiels ou avérés doivent d'abord être documentés (nature, localisation, gravité...) de même que les solutions qui sont tentées pour les résoudre. Il faut ensuite créer les mécanismes de prévention et de règlement, soit dans le cadre d'instances formelles telles que celles prévues dans la loi portant gestion de l'eau en République de Bénin, soit dans le cadre d'instances informelles telles que mentionnées plus haut.

A.4.6. Se prémunir contre les risques et effets négatifs liés à l'eau

On classe sous cette rubrique les risques liés à la présence et à l'excès d'eau (inondations, maladies, glissements de terrain) et non les risques liés à l'absence ou à la pénurie d'eau (sécheresses).

Le Bénin présente de nombreuses zones naturellement inondables, essentiellement dans le Sud du pays qui est à la fois le plus humide et le plus peuplé. Le développement urbain mal maîtrisé a multiplié les zones où des ouvrages (en particulier les voiries en remblai) font obstacle à l'écoulement naturel et créent des poches fermées où l'eau stagne pendant de longs mois, voire en permanence. Les dégâts matériels de ces inondations sont d'autant plus coûteux qu'elles touchent des zones à forte densité d'occupation.

Des risques pour la santé des populations sont à craindre lorsque la qualité de l'eau de boisson est non conforme aux normes de potabilité, lorsque les eaux usées et pluviales sont mal drainées en milieu urbain et favorisent de ce fait le développement de parasites, lorsque les eaux des mares et des périmètres irrigués sont souillées par l'homme et le bétail (risque de schistosomiase).

Un effort de documentation doit être fait car les statistiques sur les maladies liées à l'eau ne comportent pas toujours les informations sur le lieu de résidence des malades et les mises en correspondance eau-santé, bien qu'évidentes même pour un non spécialiste, ne sont pas documentées en termes quantitatifs.

Les glissements de terrain se produisent sur des pentes fortes, qui sont rares au Bénin, sauf dans le Nord-Ouest du pays. L'eau n'y joue qu'un rôle déclenchant ou aggravant (coulées boueuses). Les autres facteurs qui augmentent les risques sont le déboisement des versants ou leur déchaussement par des déblais.

Il faut mettre en place les mécanismes de coordination des différents intervenants dans ces diverses problématiques.

A.4.7. Etablir et appliquer une police de l'eau

Dans le cadre de la politique de conservation des ressources en eau, le Gouvernement doit veiller à ce que s'établisse, dans le temps et dans l'espace, un équilibre entre d'une part la disponibilité de la ressource en eau, en quantité et en qualité, et, d'autre part les besoins à satisfaire correspondant aux divers usages et fonctions de l'eau.

A cet effet, les pouvoirs publics compétents doivent mettre en œuvre une police de l'eau destinée à faire respecter une réglementation des utilisations de l'eau. Cette réglementation vise, par une coordination des mesures prises, à garantir la durabilité et la disponibilité de la ressource, en quantité suffisante et en qualité appropriée, à promouvoir l'utilisation écologiquement viable de l'eau, à réduire les rejets de substances nocives ou dangereuses dans l'eau, à contribuer à la maîtrise des problèmes transfrontaliers concernant l'eau et à protéger les écosystèmes aquatiques.

Ainsi, sont soumis à autorisation ou à déclaration, les aménagements hydrauliques et, d'une manière générale, les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant, selon le cas :

- des prélèvements d'eau superficielle ou souterraine, restitués ou non ;
- une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ;
- des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants.

La réalisation des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation donne lieu à l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement permettant de déterminer leurs incidences sur l'eau et les

écosystèmes aquatiques, conformément aux dispositions de la législation en vigueur sur la protection de l'environnement et du cadre de vie. Dans le cas où l'étude d'impact sur l'environnement est obligatoire, les résultats de cette étude doivent être pris en compte pour délivrer une autorisation.

En vue de protéger efficacement les ressources et d'assurer la prise en compte des questions liées à la pollution et à la protection des ressources en eau, le Gouvernement du Bénin, en collaboration avec les collectivités locales, veillera à la délimitation des périmètres de protection et de sauvegarde stratégique des champs de captage dans les villes et les campagnes et de tous les plans d'eau naturels ou artificiels existants. Le Gouvernement devra aussi définir les critères d'appréciation du « bon état écologique des eaux » ainsi que les conditions de son évaluation ; assurer la maîtrise des pollutions diffuses et prendre en compte la maîtrise de la qualité des eaux maritimes afin de garantir un littoral de qualité.

3.2 ORIENTATION N°2 : ASSURER UN ACCES EQUITABLE ET DURABLE A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT POUR LES POPULATIONS

L'accès à l'eau potable est un critère de justice sociale, de dignité, d'équité et de paix. Il doit être garanti pour tous et être suffisant, satisfaisant et non discriminatoire. En conséquence, il est nécessaire d'améliorer la desserte en eau potable des populations. Cet objectif doit constituer la priorité majeure du secteur de l'eau et de l'assainissement pour atteindre les OMD, à savoir :

- porter le taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 50% en 2005 à 75% en 2015 ;
- porter le taux moyen de desserte en eau des populations en milieu rural et semi urbain de 44% en 2006 à 70% en 2015.

Par ailleurs, afin d'assurer l'exercice du droit à l'eau, l'Etat et les collectivités territoriales doivent être responsables, dans le cadre de leurs compétences respectives, de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

Deux (02) principaux axes d'intervention sont retenus.

Axe 1. GARANTIR LES SERVICES D'AEP ET D'ASSAINISSEMENT AUX POPULATIONS

A.1.1 Améliorer les services d'AEP et d'assainissement en milieu rural et dans les centres semi urbains

Le service public d'eau potable et d'assainissement en milieu rural et semi urbain est régi par les principes suivants :

- la décentralisation du processus de décision à travers les Communes qui planifient à partir de la demande des usagers ;
- la participation des usagers au financement, à la gestion, au renouvellement des équipements et au suivi des ouvrages ;
- la recherche de la réduction du prix de l'eau par la prise en compte de propositions techniques à moindre coût ;
- la privatisation des activités de construction, d'exploitation, de suivi et d'intermédiation sociale avec un effort particulier consenti pour appuyer la professionnalisation des acteurs locaux opérant dans le secteur ;
- le renforcement de la déconcentration technique et administrative de l'administration centrale dans son rôle de régulateur du secteur et l'établissement de relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées et les communes.

A ces principes s'ajoutent les thèmes transversaux qui, sans être des axes stratégiques du sous-secteur de l'eau potable en milieu rural et semi urbain, n'en constituent pas moins des facteurs déterminants dans la réalisation des objectifs poursuivis :

- la prise en compte de l'objectif social de l'approvisionnement en eau potable ;
- la systématisation de la communication pour un changement de comportement en matière d'hygiène et lutte contre les IST/SIDA ;
- la systématisation des mesures de protection de la ressource en eau contre la pollution ;
- la prise en compte de l'aspect genre et développement.

A.1.2 Améliorer les services d'AEP et d'assainissement en milieux urbain et périurbain

L'alimentation en eau potable des différentes catégories de populations urbaines et périurbaines du Bénin s'articule autour des principes suivants :

- les acteurs (Etat central, collectivités locales, SONEB et société civile) exercent leurs rôles respectifs dans un cadre juridique et institutionnel cohérent et dans une vision de complémentarité ;
- l'atteinte des OMD repose sur un développement continu et harmonieux du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain ;
- la durabilité de l'AEP en milieu urbain s'appuie sur une gestion économique et efficace du service public de l'eau.
- l'accessibilité à l'eau potable et aux services adéquats d'assainissement de base pour les populations à faibles revenus est un impératif fondamental de la solidarité nationale.

A.1.3 Assurer une eau potable de qualité

Des normes existent pour la qualité de l'eau potable aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Le décret N° 2001- 094 du 20 février 2001 fixe les normes de qualité de l'eau potable élaborées selon les directives de l'OMS. Le règlement général du service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine du 30 octobre 1987 (Art. 15) traite quant à lui de la qualité de l'eau distribuée. Cependant, ces normes ne sont pas toujours appliquées, surtout en milieu rural. En outre, les données climatiques, hydrologiques et hydrogéologiques nécessaires au suivi qualitatif de la ressource ne sont pas régulièrement collectées faute de moyens d'actions des structures en charge.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015) prévoit des dispositions concrètes pour un contrôle de la qualité de l'eau distribuée aux populations, la mobilisation et la protection des ressources en eau.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural (2005-2015) s'est donnée comme principe directeur une « systématisation des mesures de protection des ressources en eau contre la pollution ». Elle recommande d'entreprendre une recherche-action en s'appuyant sur les expériences d'autres pays pour mettre au point des solutions qui pourront ensuite être vulgarisées.

Afin de garantir la qualité de l'eau potable, il est nécessaire d'imposer aux

exploitants des différents réseaux d'approvisionnement de réaliser des tests de potabilité et de faire des prélèvements réguliers et obligatoires afin de respecter les normes établies par l'Etat pour la qualité de l'eau. Le ministère en charge de la santé, et en particulier de l'hygiène alimentaire, doit également mettre en place le dispositif de contrôle nécessaire. Les dispositions prévues par la stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et la recherche-action doivent être également mises en œuvre pour trouver des solutions pratiques à même d'assurer la potabilité de l'eau distribuée.

Les actions suivantes sont à envisager :

- la mise aux normes de toutes les installations d'approvisionnement et de traitement de l'eau potable aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain ;
- la consolidation, aux échelons administratifs appropriés, du dispositif de contrôle du respect des normes de potabilité de l'eau ;
- la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie harmonisée et efficace de protection de toutes les zones de captage des eaux souterraines et de surface.

Axe 2. FAIRE JOUER AUX DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTEURS, LEURS ROLES

A.2.1 Transférer effectivement les compétences aux communes en matière d'AEP et d'assainissement

Au début de l'année 2008, le Bénin est sur le point d'achever quatre années d'expériences en matière d'apprentissage de la décentralisation. Pourtant, le transfert des compétences aux Communes n'est pas encore une réalité, en particulier dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable. Le constat fait actuellement dans ce secteur est que les services techniques de la Direction Générale de l'Eau et les services déconcentrés de l'eau assurent toujours, en tant que prérogative d'avant la réforme décentralisatrice, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement.

En cherchant à capitaliser les progrès accomplis par plusieurs communes en matière de capacité à exercer la maîtrise d'ouvrage et constatés lors de l'évaluation de certains programmes d'hydraulique villageoise, l'Etat doit assurer de façon progressive mais rapide, le transfert de compétence et de ressources financières aux collectivités territoriales dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Il s'agit, ce faisant,

d'améliorer de manière conséquente, le niveau de responsabilité des acteurs locaux, le rythme d'exécution des infrastructures hydrauliques, la transparence et la rapidité dans la prise des décisions, l'efficacité et l'efficacité des activités.

A.2.2 Faire participer le secteur privé à la gestion des ouvrages hydrauliques

Faire participer le secteur privé à la gestion des ouvrages hydrauliques est un choix stratégique qui vise l'amélioration de la gestion des ouvrages hydrauliques, en milieu urbain comme en milieu rural, grâce à la création de valeur ajoutée en terme de compétence technique et de dynamique commerciale par les opérateurs privés.

La stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015) prévoit à juste titre un appui-conseil de la SONEB au démarrage de la nouvelle expérience de délégation en milieu urbain. Toutefois, il est important de mettre en place un mécanisme national de régulation de la gestion déléguée des ouvrages hydrauliques par le secteur privé.

3.3 ORIENTATION N°3 : GARANTIR ET ASSURER LA DISPONIBILITE DE L'EAU EN QUANTITE ET EN QUALITE POUR LES ACTIVITES DE PRODUCTION

Si, dans le secteur de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, la stratégie est plus ou moins affinée et les projections assez claires pour permettre d'évaluer relativement bien les besoins en eau, il n'en est pas de même pour les autres branches d'activités de production ou d'activités économiques pour lesquelles le pays est toujours en quête de politiques sectorielles et de projections fiables en vue d'une meilleure planification des actions.

Les branches d'activités concernées sont regroupées en deux grandes catégories, à savoir : les activités consommatrices d'eau et les activités non consommatrices d'eau.

Dans la première catégorie, il y a essentiellement :

- l'agriculture,
- l'élevage,
- certaines branches industrielles.

Dans la seconde catégorie, se trouvent :

- la pêche et l'aquaculture,

- l'énergie,
- le transport,
- les sports et les loisirs
- les pratiques culturelles.

Il s'agit des branches d'activités économiques dont l'essor ou la promotion a une très forte corrélation avec la valorisation efficiente des ressources en eau. Faute d'avoir valorisé lesdites ressources, ces secteurs sont restés à une étape embryonnaire avec pour corollaire un pays qui, bien que potentiellement riche, végète dans la pauvreté.

L'émergence du pays, dont les autorités et les populations béninoises rêvent, n'est possible que par le développement et la promotion de différentes branches d'activités en tirant partie, entre autres, au cours des années à venir, de la mise en valeur des ressources en eau.

Cette perspective explique et justifie la nécessité de définir une approche reposant sur la cohérence et la synergie des actions. C'est précisément l'une des raisons d'être de la politique nationale de l'eau.

A cet effet, deux principaux axes d'intervention sont retenus.

Axe 1. DEVELOPPER ET MODERNISER LES DIFFERENTES BRANCHES D'ACTIVITES ECONOMIQUES

A.1.1 Promouvoir une agriculture de type moderne moins dommageable pour l'environnement et les écosystèmes

La promotion de l'agriculture dans le contexte de la GIRE passe par la mise en œuvre des actions suivantes :

- se doter d'un plan de développement de l'hydraulique agricole accordant une place de choix au secteur privé ;
- accroître la productivité et sécuriser la production par la maîtrise de l'eau ;
- promouvoir des systèmes d'irrigation performants et adaptés aux spécificités de chaque zone ;
- promouvoir l'agriculture biologique en recourant essentiellement aux engrais organiques et aux produits naturels de traitement phytosanitaire ;
- développer des techniques culturales favorisant la conservation des eaux et des sols ;
- adopter un système de production garantissant l'équilibre agro-sylvo-pastoral ;

- assurer l'intensification et la diversification des produits agricoles.

A.1.2 Promouvoir un élevage de type moderne avec une perspective de sédentarisation progressive des éleveurs du cheptel ovin et bovin

L'eau est un facteur essentiel dans la promotion de l'élevage. Le plan d'action pour optimiser l'utilisation de l'eau à des fins pastorales consiste à :

- se doter d'une politique d'hydraulique pastorale ;
- valoriser au mieux les ouvrages d'hydraulique pastorale existants par une diversification des activités économiques autour desdits ouvrages (abreuvement du cheptel, cultures irriguées à petite échelle, aquaculture, etc) ;
- remettre en état l'ensemble des ouvrages de retenue d'eau (micro-barrages) actuellement dégradés ;
- mettre en place un meilleur mécanisme de suivi et de gestion des ouvrages en installant, en renouvelant ou en relançant les comités de gestion et les unités agro-sylvo-pastorales. De ce point de vue, l'expérience de gestion rationnelle des micro bassins versants drainés par les retenues d'eau devra être reprise et encouragée.
- déterminer l'impact de la multiplication des micro barrages sur le régime hydrologique des principaux cours d'eau et sur les écosystèmes pour des réajustements éventuels de stratégie.

A.1.3 Promouvoir le secteur industriel

Pour promouvoir le secteur industriel, il est nécessaire de commencer à documenter ce secteur, de dresser un état des lieux des relations entre l'industrie et l'eau, et ensuite d'engager le processus d'élaboration d'un plan d'industrialisation du pays, en tenant compte pour sa mise en œuvre, des exigences de l'environnement.

A.1.4 Développer les activités halieutiques et aquacoles

Pour favoriser le développement de l'ensemble des activités de pêche et d'aquaculture, les efforts devront être axés sur la lutte contre toutes les causes de pollution et de dégradation de la qualité des eaux, contre les causes du comblement des plans d'eau, et également contre certaines techniques de pêche.

A.1.5 Promouvoir le transport par voie d'eau

L'objectif de rendre navigables durablement tous les cours d'eau et plans d'eau offrant cette possibilité, même si cela requiert quelques

aménagements particuliers, doit être pris en compte dans la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles, en particulier des différents bassins hydrographiques.

A.1.6 Développer l'énergie hydroélectrique

Le coût élevé de l'énergie au Bénin est l'un des principaux facteurs limitants qui freinent l'essor économique du pays.

Dans la perspective d'une émergence effective, tous les sites potentiels déjà identifiés ou non et réunissant les caractéristiques techniques pour la production de l'hydroélectricité seront pris en compte et intégrés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins hydrographiques du pays.

Dans la démarche visant une meilleure valorisation des eaux mobilisées ou stockées, les ouvrages hydrauliques à vocation énergétique doivent être nécessairement des ouvrages à buts multiples de manière à favoriser le développement de l'agriculture irriguée, de la pêche et de l'aquaculture, de l'élevage, de la navigation, des jeux et des loisirs dans la limite des possibilités offertes.

A.1.7 Encourager la promotion de toutes autres activités liées à l'eau

Dans la mesure du possible, les jeux et les loisirs doivent être développés autour des plans d'eau. A cette fin, les dispositions nécessaires doivent être prises pour que les normes de qualité requises soient respectées. Les sites réservés aux activités culturelles et culturelles devront être préservés et protégés.

Axe 2. PLANIFIER, ARBITRER ET SATISFAIRE JUDICIEUSEMENT LES DEMANDES EN EAU DES DIFFERENTES BRANCHES D'ACTIVITES

Pour satisfaire l'ensemble des demandes en eau pour la production, qui sont dans de nombreux cas concurrentielles, trois sous axes d'intervention ont été retenus.

- définir une politique de mobilisation des ressources en eau,
- planifier et équilibrer la satisfaction des différentes demandes,
- maintenir la quantité et la qualité de la ressource.

A.2.1 Définir une politique de mobilisation des ressources en eau

La politique de mobilisation des ressources en eau pour les activités de production doit prendre en compte l'ensemble des ressources en eau exploitables, souterraines et superficielles.

En conséquence, il doit être envisagé, en conformité avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux qui seront élaborés, la réalisation de barrages de retenue, d'aménagements hydro agricoles, de forages et de puits.

Un accent sera mis sur la réutilisation des eaux usées à des fins agricoles par la mise en place de systèmes fiables de traitement et d'épuration des eaux non conventionnelles. Il faut noter que la stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015) prévoit la réalisation d'une étude sur la stratégie de traitement et d'évacuation des eaux usées. Il est important qu'une telle étude puisse effectivement être diligentée et qu'elle puisse déboucher sur des solutions idoines pour le traitement et le recyclage éventuel de ces eaux.

A.2.2 Planifier et équilibrer la satisfaction des différentes demandes

L'acceptation commune du caractère patrimonial de l'eau et de son rôle clef dans les différents secteurs de la vie et du développement constitue un atout majeur qui facilitera la recherche d'un équilibre entre les différentes demandes d'une part et les disponibilités naturelles d'autre part. Il s'agit de s'assurer de la disponibilité permanente et suffisante de l'eau pour la production industrielle, agropastorale, piscicole et les activités récréatives, etc, selon les principes de gestion intégrée des ressources en eau.

Avec l'amenuisement de la ressource, consécutive à la péjoration climatique, il est indispensable que l'allocation intersectorielle ainsi envisagée repose sur des critères socio-économiques afin de maximiser le bien-être de la collectivité tout en assurant la préservation et la conservation de la ressource.

Les procédures d'allocation devront également s'appuyer sur la déconcentration administrative et sur la décentralisation, ainsi que sur des critères d'arbitrage clairement définis.

A.2.3 Maintenir la quantité et la qualité de la ressource

L'utilisation de l'eau à des fins productives très variées ne peut être durable et génératrice de développement si ces utilisations respectent les principes de la GIRE dans le cadre d'une approche intersectorielle. Il est en

effet primordial que chaque utilisation, qui a des exigences en volume de prélèvement et en qualité d'eau, et/ou qui génère des rejets, ne pénalise pas elle-même les autres utilisations concomitantes, notamment celles situées en aval, tant au plan de la qualité et de la quantité.

Les utilisations de l'eau doivent être planifiées dans le cadre des SDAGE et des SAGE. Le principe d'autorisation devra être appliqué pour tout prélèvement et rejet faisant l'objet d'une réglementation. Les études d'impact devront être déclenchées chaque fois que les circonstances l'exigeront. Les principes « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur » devront être appliqués à des fins dissuasives et amener ainsi les utilisateurs concernés à prendre des mesures d'atténuation, voire de correction. La police de l'eau sera exercée par les structures administratives dûment mandatées.

3.4 ORIENTATION N°4 : ASSURER LA SANTE, LA SECURITE PUBLIQUE, ET LA CONSERVATION DES ECOSYSTEMES AQUATIQUES

L'usage de l'eau ne doit pas être considéré sous les seuls points de vue de l'approvisionnement en eau potable et des activités productives (agriculture, industrie, transport, loisirs).

L'eau est aussi un élément déterminant pour des secteurs qui concernent directement la population comme la santé, la sécurité, et la conservation des écosystèmes naturels. Toute détérioration de l'équilibre caractérisant l'eau, tant au plan quantitatif que qualitatif, engendre des dysfonctionnements ou des dangers, voire des catastrophes.

Trois axes sont retenus.

Axe 1. ASSURER LA PROTECTION DE LA SANTE PUBLIQUE

A.1.1 Assurer la disponibilité permanente d'une eau potable de qualité conforme aux normes et d'un environnement sain

Les maladies d'origine hydrique sont encore répandues au Bénin. L'eau livrée à la consommation des populations doit répondre aux normes de qualité édictées en la matière et le contrôle de la qualité de l'eau doit être effectué par des laboratoires agréés par l'Etat suivant les conditions fixées par la réglementation. Les ministères en charge de l'eau et de la santé doivent coopérer étroitement sur ce plan de la qualité de l'eau distribuée.

L'évacuation et le traitement et l'évacuation des eaux usées domestiques et industrielles sont nécessaires avant que ces eaux ne soient rejetées dans le

milieu naturel afin d'éviter des pollutions et des catastrophes. La personne publique qui en a la charge doit en assurer la gestion selon les modalités mentionnées dans les textes d'application de la loi portant gestion de l'eau.

La réglementation des activités agricoles et pastorales comprendra des mesures techniques pour la mise en œuvre du drainage agricole et comportera le cas échéant des restrictions à la circulation des animaux, à l'interdiction de certaines pratiques et techniques agricoles et pastorales susceptibles d'avoir une incidence négative sur le cycle hydrologique ou la qualité de l'eau.

Les redevances résultant de l'application du principe « pollueur payeur » sont proportionnées à l'importance de la pollution ou de la dégradation en cause. Le versement d'une redevance déterminée en application de ce principe ne fait pas obstacle à l'engagement de la responsabilité civile ou pénale du redevable dans le cas où son activité serait à l'origine d'un dommage ou constituerait une infraction.

A.1.2 Améliorer la salubrité des zones d'habitat et des plans d'eau

En zone urbaine, les projets d'aménagement ainsi que les documents et plans d'urbanisme doivent prendre en compte le drainage et l'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées qui sont des éléments du droit à la sécurité et à un environnement sain, reconnus par les articles 15 et 27 de la Constitution. Le drainage de ces eaux doit être en effet efficace de manière à éviter la formation des étendues d'eau stagnante plus ou moins grandes qui favorisent le développement de divers parasites.

En zone rurale, il faut promouvoir l'hygiène de base dans le but d'éviter que les populations et le bétail ne souillent les plans d'eau et périmètres irrigués par leurs excréta, afin de réduire par là les risques de contamination par la schistosomiase.

Axe 2. ASSURER LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS

A.2.1 Prévenir les risques naturels liés à l'eau

La conception, l'exécution et l'exploitation des ouvrages et bâtiments, à usage ou non d'habitation, doivent respecter le libre écoulement des eaux.

L'Etat doit exercer une mission générale de coordination et de contrôle à des fins de prévention, d'alerte et de lutte contre les inondations. Il lui incombe à ce titre de garantir que les mesures prises en ce domaine par quelque autorité que ce soit, respectent les principes et les objectifs d'une gestion durable de l'eau.

Les documents d'aménagement du territoire et les règles d'urbanisme doivent prendre en considération les exigences d'une gestion durable de l'eau. La réglementation détermine les zones à l'intérieur desquelles l'édification de constructions ou de bâtiments, à usage d'habitation ou non, est interdite ou subordonnée à l'observation de prescriptions spéciales en raison des risques d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain, d'atteinte à la qualité de l'eau, des dangers pour la population, des difficultés possibles d'approvisionnement en eau ou encore des obstacles à la réalisation de l'assainissement.

Axe 3 CONSERVER LES ECOSYSTEMES AQUATIQUES

En matière de conservation des zones humides et des écosystèmes aquatiques, le Bénin dispose d'une certaine expérience. Il convient d'intégrer pleinement les dispositions existantes dans le cadre de la politique nationale de l'eau, et de prendre les mesures nécessaires pour leur respect et leur consolidation.

A.3.1 Protéger les zones humides

Les zones humides du Bénin sont caractérisées par leur grande étendue (surtout dans le sud du pays) et par leur grande diversité biologique aussi bien faunique que floristique. Les zones humides servent d'habitat non seulement à de nombreuses espèces aquatiques (poissons, crustacés, mollusques, etc.) mais aussi à des espèces terrestres (mammifères, reptiles, etc.) et à des oiseaux. Parmi les formations végétales, on peut noter les mangroves, les forêts, les savanes et les végétations herbacées.

Compte tenu de l'importance dans le cycle hydrologique et dans la durabilité des écosystèmes aquatiques et des écosystèmes terrestres qui en dépendent, le Gouvernement s'est engagé à prendre les mesures appropriées pour assurer la conservation des zones humides du Bénin afin qu'elles jouent pleinement leurs rôles naturels de régulation et de reconstitution de la ressource eau et de maintien de sa qualité.

En particulier, dans les 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 ou interdites. Sont visées 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. La réglementation ou l'interdiction peut, en tant que de besoin,

porter sur des actions réalisées ou envisagées à l'extérieur de la zone humide. Ces zones humides doivent être dotées d'un plan de gestion.

A.3.2 Assurer la durabilité des milieux naturels

Les prélèvements sur les ressources en eau doivent tenir compte de ce qu'il est convenu d'appeler la "demande" environnementale ou les "débits" environnementaux, c'est à dire la quantité d'eau qui doit être réservée pour garantir la durabilité des milieux naturels. Cette demande concerne non seulement les zones humides et les écosystèmes aquatiques, mais également les écosystèmes terrestres.

Les ouvrages construits dans le lit des cours d'eau doivent maintenir un débit minimal garantissant la satisfaction des besoins des usagers et la vie aquatique à l'aval de l'ouvrage. Lorsqu'ils sont implantés dans des cours d'eau fréquentés par des poissons migrateurs, ils doivent en outre être équipés de dispositifs de franchissement.

La réglementation définit une procédure de délimitation des zones de protection des écosystèmes côtiers dans les milieux lagunaires et les eaux de transition. A l'intérieur de ces zones, les activités sont soumises à des règles particulières visant à la protection des espèces aquatiques, y compris les ressources halieutiques côtières.

Les sites, les milieux naturels et les paysages qui, au point de vue esthétique, culturel ou archéologique, présentent un intérêt particulier lié à la présence de l'eau, constituent un patrimoine culturel aquatique et doivent faire l'objet d'une protection spéciale reposant notamment sur la réglementation, et, le cas échéant l'interdiction des activités et installations susceptibles de leur porter atteinte.

CONCLUSION

Depuis quelques années, des efforts soutenus ont été consentis afin de mieux gérer les ressources en eau et les écosystèmes qui en dépendent. Les résultats obtenus restent encore limités au regard des défis majeurs de développement à relever.

L'état des lieux de la disponibilité des ressources en eau montre que le Bénin dispose d'un important potentiel qui, mobilisé à l'aide d'aménagements conséquents et rationnellement gérés dans le respect des règles et des normes requises, permettra de satisfaire à long terme les besoins en eau (approvisionnement en eau potable, irrigation, production hydroélectrique, industrie, navigation, sports et loisirs, etc.) pour le développement socio-économique du pays.

La mise en valeur de ce potentiel nécessite que soit relevé au préalable l'ensemble des défis qui constituent encore de véritables facteurs limitants pour une meilleure valorisation des ressources en eau. Ces défis se résument comme suit :

- la formation des ressources humaines en nombre et en qualification requises pour une bonne gestion des ressources en eau ;
- une bonne connaissance des ressources en eau disponibles et mobilisables ;
- la mise au point des outils de gestion intégrée des différents bassins hydrographiques et d'un mécanisme d'aide à la décision ;
- la recherche-développement en vue d'une meilleure appréhension de la variabilité et des changements climatiques, et d'une prévention plus performante des risques divers attachés à l'eau ;
- la couverture entière des besoins en eau potable des populations urbaines et rurales.

Le document de politique nationale de l'eau a précisément pour but de fixer les orientations pour surmonter les défis et agir en matière de planification, de mobilisation et de mise en valeur durable des ressources en eau, pour faire du secteur de l'eau un véritable levier de développement durable.

La victoire définitive sur la pauvreté et l'épanouissement des populations béninoises sera d'autant plus proche que les ressources en eau disponibles seront mobilisées et valorisées durablement.