

MINISTERE DES MINES, DE L'ENERGIE  
ET DE L'HYDRAULIQUE

DIRECTION DE L'HYDRAULIQUE

PROJET AGRE



REPUBLIQUE DU BENIN  
Fraternité – Justice – Travail



## PROJET AGRE

# APPUI A LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU DU BENIN

FINANCEMENT DANIDA

Convention de coopération n° 104.Bénin.1/Vand 814-2 du 9 janvier 2001

## ETAT DES LIEUX DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU

JANVIER 2004

Assistance technique : **DHI Water & Environment**

**ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES**

ABE	Agence Béninoise de l'Environnement
ABN	Autorité du Bassin du Niger
AEP	Alimentation en eau potable
AGRE	Appui à la Gestion des Ressources en eau
AIDH	Appui Institutionnel à la Direction de l'Hydraulique
ASECNA	Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne
AT	Assistance Technique
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BAD	Banque Africaine de Développement
CARDER	Centre d'Action régionale pour le développement Rural
CDS	Cellule de Développement Stratégique (de la DH)
CEAP	Comité d'Etat d'Administration de Province
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CEBENOR	Centre Béninois de la Normalisation
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEFOC	Centre de Formation Continue de l'EIER-ETSHER
CENAGREF	Centre National de Gestion des Réserves des Faunes
CES	Conseil Economique et Social
CMS	Comité Ministériel de Suivi (de la CEDEAO)
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
CRCRE	Conseil régional de Concertation sur les Ressources en Eau (de la CEDEAO)
CTE	Comité Technique des Experts (de la CEDEAO)
DAER	Direction de l'Aménagement et de l'Equipement Rural
DANA	Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée
Danida	Assistance danoise au développement
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire
DDEHU	Direction Départementale de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
DFRN	Direction des Forêts et Ressources Naturelles
DGH	Direction Générale de l'Hydraulique
DGR	Direction du Génie Rural
DH	Direction de l'Hydraulique
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DMNQ	Direction de la Mesure et Normes de Qualité
DP	Direction des Pêches
DPPC	Direction de la Prévention et de la Protection Civile
DRE	Département des Ressources en Eau (de la DH)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTH	Direction du Tourisme et de l'Hôtellerie
DUA	Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement
EIE	Etude d'Impact Environnemental
EIER	Ecole Inter-Etats des Ingénieurs de l'Equipement Rural
ETSHER	Ecole des Techniciens Supérieurs de l'Hydraulique et de l'Equipement Rural
FAST	Faculté des Sciences et Techniques
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	Partenariat Mondial de l'Eau ( <i>Global Water Partnership</i> )
IEC	Information, Education, Communication
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCAT	Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme
MDGs	Objectifs de développement du Millénaire ( <i>Millennium Development Goals</i> )
MDR	Ministère du développement Rural
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation
MMEH	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique
MSP	Ministère de la Santé Publique
MTO	Voir SMN
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PADEAR	Projet d'Assistance au Développement du secteur de l'Alimentation en Eau potable et de l'Assainissement en milieu Rural
PADEL	Projet d'Appui au Développement Local

PADSEA	Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PARFU	Projet d'Appui au Registre Foncier Urbain
PDVS	Projet de Développement des Villes Secondaires
PGUD	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PHPA	Projet d'Hydraulique Pastorale et Agricole
PNAB	Politique Nationale de l'Assainissement du Bénin
PNE	Partenariat National de l'Eau (du GWP)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RDR	Responsable du Développement Rural
SBEE	Société Béninoise d'Electricité et d'Eau
SRH	Service Régional de l'Hydraulique
TdR	Termes de Référence
UAC	Université d'Abomey-Calavi
UCRE	Unité de Coordination des Ressources en Eau (de la CEDEAO)
UR	Unité de Réglementation (de la DH)
WAWP	West Africa Water Partnership (du GWP)
WSSD	Sommet mondial sur le développement durable ( <i>World Summit on Sustainable Development</i> )

**Sommaire**

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	1
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE LE DROIT DE L'EAU AU BENIN : BILAN ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>3</b>
INTRODUCTION .....	3
CHAPITRE 1. LE DROIT BENINOIS DE L'EAU, UN DROIT POUR LA GESTION COURANTE DE LA RESSOURCE.....	5
SECTION I. UN DROIT STRATIFIE .....	5
§ 1. Le socle ancien .....	5
§ 2. L'élaboration d'un droit élémentaire de l'eau à la fin de la décennie 1980 .....	6
§ 3. Les apports du droit international .....	7
§ 4. L'ouverture aux préoccupations environnementales.....	8
SECTION II. UN ENSEMBLE DE TEXTES PARTIELLEMENT MODERNISE .....	10
§ 1. Le contexte institutionnel et juridique.....	10
§ 2. Une législation classique .....	14
§ 3. Un droit au service de la protection de l'eau .....	23
CHAPITRE 2. UN DROIT IMPARFAIT .....	28
SECTION 1. UN DROIT INAPPLIQUE .....	28
§ 1. Un droit peu accessible.....	28
§ 2. L'absence de textes d'application.....	28
§ 3. Un droit méconnu.....	29
SECTION 2. UN DROIT INAPPLICABLE .....	30
§ 1. Un droit dépassé.....	30
§ 2. Un droit en l'attente d'une grande réforme .....	30
CONCLUSION.....	30
<b>DEUXIEME PARTIE LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU DU BENIN.....</b>	<b>31</b>
<b>DEUXIEME PARTIE LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU DU BENIN.....</b>	<b>32</b>
INTRODUCTION A LA DEUXIEME PARTIE .....	32
L'ADMINISTRATION DE L'HYDRAULIQUE.....	33
LES AUTRES SERVICES DE L'ETAT.....	33
LES COMMUNES .....	33
APPROCHE FONCTIONNELLE .....	34
RESSOURCES HUMAINES .....	36
CONCLUSION SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL.....	36
<b>ANNEXES.....</b>	<b>38</b>
ANNEXE 1. TERMES DE REFERENCE .....	39
OBJET DES TERMES DE REFERENCE.....	39
CONTEXTE.....	39
METHODOLOGIE DE L'ETAT DES LIEUX.....	40
COMPOSITION DE L'EQUIPE ET TACHES DES CONSULTANTS.....	41
Composition de l'équipe.....	41
Rôle spécifique du chef d'équipe.....	42
Rôle spécifique du responsable de l'Unité de documentation.....	42
Rôle spécifique du consultant national juriste .....	42
Rôle spécifique du consultant national institutionnaliste .....	43
Rôle spécifique du consultant national spécialiste en ressources en eau .....	43
Rôle spécifique de l'assistant technique international juriste .....	43
Rôle spécifique de l'assistant technique institutionnaliste spécialisé en gestion des eaux .....	43
PLANIFICATION DES ACTIVITES.....	44
RESULTATS ATTENDUS .....	44

ANNEXE 2. COMPOSITION DE L'EQUIPE CHARGEE DE L'ETAT DES LIEUX.....	45
ANNEXE 3. SYNTHESE DES TRAVAUX DE LA REUNION D'INFORMATION ET DE DISCUSSION SUR LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU .....	46
ANNEXE 4. POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU DU BENIN.....	50
ENGAGEMENTS DE LA CONFERENCE DE DUBLIN.....	50
AGENDA 21 ET AGENDA 21 NATIONAL.....	50
STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU DU BENIN.....	51
DECLARATION DE OUAGADOUGOU .....	51
VISION OUEST-AFRICAINE DE L'EAU ET VISION NATIONALE DU BENIN POUR LE 21 <sup>E</sup> SIECLE .....	54
PREMIER FORUM NATIONAL DE L'EAU .....	55
PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT (PAG, 2001-2006).....	56
DOCUMENT DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE AU BENIN (DSRP, 2003-2005) .....	56
NOUVEAUX OBJECTIFS ET INITIATIVES MONDIAUX ET PANAFRICAINS EN MATIERE D'EAU.....	58
CONCLUSION PARTIELLE SUR LA POLITIQUE DE L'EAU.....	60
ANNEXE 5. LISTE DES TEXTES .....	61
ANNEXE 6. CADRE INSTITUTIONNEL : TERMINOLOGIE ET OBJET DE L'ANALYSE .....	67
TERMINOLOGIE.....	67
OBJET DE L'ANALYSE .....	68
ANNEXE 7. BREF HISTORIQUE DE LA DIRECTION DE L'HYDRAULIQUE.....	70
ANNEXE 8. ANALYSE CRITIQUE DE LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES EN MATIERE D'EAU ENTRE LES DIFFERENTS SERVICES PUBLICS.....	73
ANNEXE 9. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL – VOLET 1 .....	81
1. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU .....	81
2. TYPOLOGIE DES INSTITUTIONS DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU .....	82
2.1 Catégorisation des Institutions selon la définition des mandats.....	82
2.2 Revue des Mandats par institutions publiques impliquées dans la gestion de l'eau .....	85
3. SYNTHESE DES PROBLEMES MAJEURS .....	89
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LE VOLET 1.....	92
ANNEXE 10. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL – VOLET 2 .....	94
1. INTRODUCTION AU VOLET 2 .....	94
2. PRESENTATION, CLASSIFICATION DES PERSONNES CIBLES ET METHODOLOGIE .....	94
3. RESTITUTION DE L'EVALUATION DES ATTRIBUTIONS.....	95
3.1. Les institutions à fortes fonctions stratégiques.....	95
3.2. Les institutions à fortes fonctions techniques et de contrôle.....	97
3.3. Les Communes.....	100
3.4. Conclusion partielle sur la répartition des compétences.....	102
4. LES RESSOURCES HUMAINES ET BUDGETAIRES.....	103
5. LES DONNEES.....	104
6. CONCLUSION GENERALE DU VOLET 2 .....	104
ANNEXE 11. SYNTHESE DES TRAVAUX DE L'ATELIER NATIONAL SUR L'ETAT DES LIEUX DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU .....	107
INTRODUCTION.....	107
DEROULEMENT DES TRAVAUX.....	107
RESULTATS DES TRAVAUX .....	108
Des propositions pour compléter l'état des lieux final .....	108
Des consensus sur un certain nombre de constats.....	108
Des recommandations pour la suite du processus.....	108



## AVANT-PROPOS

Le projet « **Appui à la gestion des ressources en eau du Bénin** » (en abrégé **AGRE**) fait l'objet de la Convention de coopération n° 104.Bénin.814-2, signée entre la République du Bénin et le Royaume de Danemark le 9 janvier 2001.

Le projet AGRE constitue l'une des composantes du Programme d'Appui au Développement du Secteur Eau et Assainissement du Bénin qui vise entre autres à appuyer les efforts du Gouvernement du Bénin pour assurer une gestion et une utilisation durables des ressources en eau du pays.

Le projet AGRE comprend deux volets :

1. le volet « Renforcement des systèmes d'information des ressources en eau » ;
2. le volet « Législation et textes réglementaires » qui se déroule en deux phases :
  - la première phase consiste à dresser l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel, objet du présent rapport ;
  - la deuxième phase est l'élaboration d'un avant-projet de Code de l'eau.

Le projet AGRE a démarré le 1<sup>er</sup> mars 2001. La durée totale de l'appui était estimée au départ à trois ans, mais elle a été prolongée jusqu'à fin 2004, suite aux recommandations de la mission d'évaluation d'octobre 2002.

Les documents de base du projet sont la Description de Composante « Appui à la Gestion des Ressources en Eau » (septembre 2000) et le contrat entre Danida et DHI Water & Environment, institut Danois spécialisé en eau et environnement, chargé de l'assistance technique au projet AGRE (octobre 2000). Les termes de référence du volet « Législation et textes réglementaires » sont en annexe 1.

En ce qui concerne l'état des lieux, l'intitulé initial du volet « Législation et textes réglementaires » doit être interprété en « Cadre juridique et institutionnel » pour tenir compte qu'une réforme du cadre de gestion de l'eau passe non seulement par une réforme juridique mais aussi inévitablement par une réforme institutionnelle. Les deux aspects juridique et institutionnel doivent être analysés ensemble car ils sont étroitement imbriqués et indissociables. Ce sont les textes juridiques qui définissent les institutions et les institutions qui élaborent le cadre juridique et veillent à l'application des lois et règlements.

Le travail d'analyse du cadre juridique et institutionnel a été mené par une équipe d'experts nationaux et internationaux dont la composition est donnée en annexe 2.

La méthode de travail de l'équipe a consisté essentiellement en :

- Exploitation des études et rapports antérieurs relatifs au cadre juridique et institutionnel ;
- Identification des principales orientations de la politique nationale de l'eau<sup>1</sup> (annexe 4) ;
- Analyse des textes existants<sup>2</sup> ;
- Enquêtes auprès des principaux acteurs du secteur de l'eau ;
- Entretiens avec des responsables du secteur ;

---

<sup>1</sup> Il n'existe pas de document spécifique récent présentant la politique nationale de l'eau du Bénin. Or, cadre juridique et cadre institutionnel procèdent directement de la politique de l'eau. L'analyse de la politique de l'eau — que celle-ci soit explicite ou implicite — est donc une partie importante de tout état des lieux.

<sup>2</sup> Plusieurs textes, notamment des textes portant création, organisation et fonctionnement d'institutions du secteur de l'eau ont été modifiés en cours d'exécution du programme. Un nouveau décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique est en préparation.

- Echanges avec un échantillon représentatif des parties prenantes dans le cadre de la réunion d'information du 8 juillet 2003 ;
- Validation des principales conclusions de l'état des lieux par l'Atelier national du 27 novembre 2003 ;
- Finalisation du rapport d'Etat des lieux (décembre 2003 – janvier 2004).

Outre l'avant-propos, le présent rapport d'état des lieux comprend deux grandes parties et des annexes :

- Première partie : Le droit de l'eau au Bénin : bilan et perspectives
- Deuxième partie : Le cadre institutionnel du secteur de l'eau au Bénin : analyse critique
  - Annexe 1. Termes de référence
  - Annexe 2. Composition de l'équipe chargée de l'état des lieux
  - Annexe 3. Synthèse des travaux de la réunion d'information et de discussion du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau (8 juillet 2003)
  - Annexe 4. Politique nationale de l'eau du Bénin
  - Annexe 5. Liste des textes recensés
  - Annexe 6. Cadre institutionnel: terminologie et objet de l'analyse
  - Annexe 7. Bref historique de la Direction de l'Hydraulique
  - Annexe 8. Analyse critique de la répartition actuelle des compétences en matière d'eau entre les différents services publics
  - Annexe 9. Analyse du cadre institutionnel – volet 1
  - Annexe 10. Analyse du cadre institutionnel – volet 2
  - Annexe 11. Synthèse des travaux de l'Atelier national sur l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau (27 novembre 2003)

## PREMIERE PARTIE

# LE DROIT DE L'EAU AU BENIN : BILAN ET PERSPECTIVES

Jean UNTERMAIER, Directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement de l'Université Lyon III,  
Expert juriste, DHI Water & Environment  
avec la collaboration de Virgile A. AKPOVO, Consultant juridique,  
Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques de Cotonou

### INTRODUCTION

Décrire l'état du droit, en dresser le bilan et réfléchir à son évolution : la démarche n'a de sens qu'en référence aux objectifs définis par les gouvernants.

- a) *La politique de la République du Bénin dans le domaine de l'eau*<sup>3</sup> s'inscrit dans un contexte international marqué par la Conférence de Dublin<sup>4</sup>, « l'Agenda 21 » issu de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement<sup>5</sup> et le Sommet mondial de Johannesburg sur le Développement durable<sup>6</sup>. En Afrique de l'ouest, les ministres chargés de l'eau et les chefs de délégation des douze Etats réunis à Ouagadougou en mars 1998<sup>7</sup> ont exhorté leurs gouvernements respectifs à « mettre en œuvre [...] un processus de gestion intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur un Plan d'action national de l'eau » et à « élaborer des stratégies nationales et régionales pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau »<sup>8</sup>.
- b) *Au Bénin, des objectifs matériels ont été définis pour le long terme* dans le cadre de la « Vision ouest-africaine de l'eau »<sup>9</sup>, par la « Vision Eau Bénin 2025 » : eau potable et environnement sain pour tous, mise en valeur durable des ressources en eau au mieux des intérêts des populations béninoises dans l'espace et dans le temps<sup>10</sup>. A moyen terme, le Programme d'Action du Gouvernement (PAG, 2001-2006) s'attache à « maîtriser les ressources en eau, assurer la disponibilité permanente et suffisante des ressources en eau pour la production agro-pastorale et piscicole [et à] soutenir la gestion rationnelle des plans et cours d'eau »<sup>11</sup>. Parmi les actions engagées figure « l'élaboration d'un schéma directeur de GIRE des bassins du Mono, de l'Ouémé et du Niger »<sup>12</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir annexe 3.

<sup>4</sup> La Conférence sur l'eau et l'environnement de Dublin s'est tenue en janvier 1992 dans le cadre du processus préparatoire de la CNUED de Rio (juin 1992).

<sup>5</sup> Le chapitre 18 de l'Agenda 21 s'intitule : « Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau ».

<sup>6</sup> Le Sommet s'est déroulé en août-septembre 2002.

<sup>7</sup> Conférence ouest – africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique de l'ouest, Ouagadougou, 3 – 5 mars 1998.

<sup>8</sup> Déclaration de Ouagadougou du 5 mars 1998. Le texte mentionne également, entre autres, la nécessité de « créer un cadre de coopération régionale pour la gestion intégrée des ressources en eau, l'harmonisation des politiques et des législations en matière d'eau et les échanges d'expérience » et de « créer ou redynamiser les cadres de concertation entre les pays riverains pour la gestion concertée des eaux des bassins partagés ».

<sup>9</sup> L'initiative « Long Term Vision for Water, Life and the Environment » émane du Conseil Mondial de l'Eau (World Water Council) et remonte à 1998. Pour l'Afrique de l'ouest, le processus « Vision » s'est poursuivi en parallèle et en collaboration avec le processus de suivi de la Conférence de Ouagadougou. Sur tous ces points, cf. annexe 3.

<sup>10</sup> A cette fin, la « Vision Eau Bénin 2025 » prévoit des actions dans les différents secteurs concernés : eau de boisson, assainissement, agriculture et forêt, pêche, énergie, écosystèmes humides.

<sup>11</sup> Cf. annexe 3.

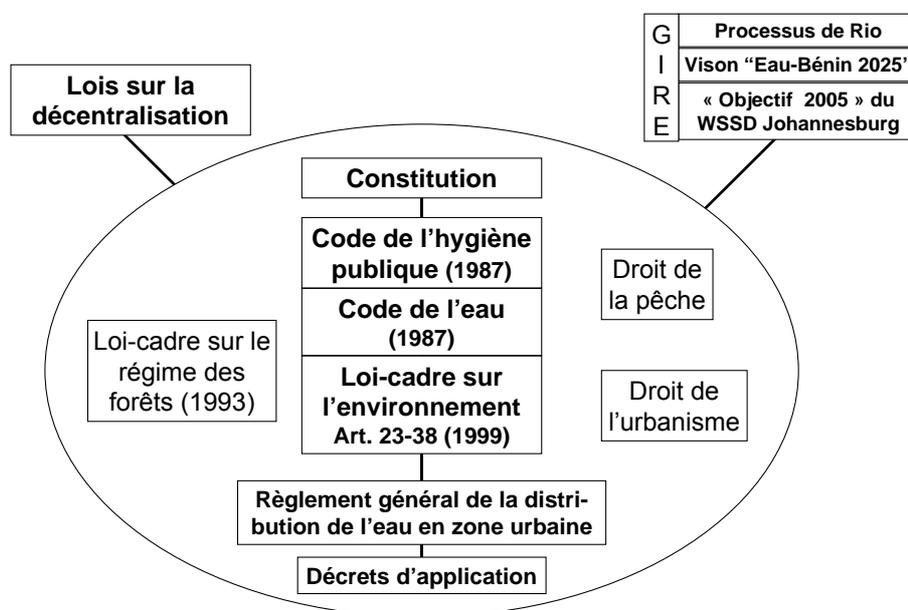
<sup>12</sup> *Ibid.*

c) *Ces objectifs et ces actions nécessitent de nouveaux principes de gestion et, par voie de conséquence, une refonte du cadre institutionnel et juridique.*

Conformément à l'engagement formulé en 1997 par le chapitre 17 de l'Agenda 21 national<sup>13</sup>, une « Stratégie nationale de gestion des ressources en eau » a été présentée la même année. Le document contient des orientations qui impliquent une révision substantielle des textes législatifs et réglementaires afin de réaliser une gestion par bassin et d'assurer la protection de la ressource par un régime d'autorisation des prélèvements, la protection des captages et un système de contrôle. Enfin, le Forum national de l'eau<sup>14</sup> a souligné, dans la perspective d'une évolution vers la GIRE par ailleurs recommandée, la nécessité de doter le pays « d'un cadre juridique approprié » privilégiant, dans le contexte de la décentralisation réalisée en 1999<sup>15</sup>, la recherche d'un partenariat « pouvoirs publics – secteur privé – tissu associatif ».

C'est à la lumière de ces orientations et de ces choix, en se fondant de plus sur une analyse détaillée du droit positif englobant le droit coutumier lorsqu'il était disponible, qu'un diagnostic a été établi. Il en ressort, premièrement, qu'il existe bien un droit béninois de l'eau, attaché pour l'essentiel sinon exclusivement, à régler la gestion courante de la ressource (chapitre 1er). Mais ce droit présente de multiples imperfections et lacunes (chapitre 2) et de ce fait, il appelle une réforme de grande ampleur et une codification (Conclusion).

La figure ci-contre<sup>16</sup> montre schématiquement l'architecture d'ensemble du droit de l'eau au Bénin



<sup>13</sup> L'Agenda 21 national a été adopté par le Conseil des ministres le 22 janvier 1997 (Communication n° 85/97, Relevé des déc. adm. n°03/SGG/REL du 23 janvier 1997 ; Instructions du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme n°047/MEHU/DC/SP.C du 19 février 1997).

<sup>14</sup> Le Premier Forum national de l'eau, placé sous le parrainage conjoint du ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, du ministre du Développement rural et du ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, a été organisé à Cotonou par la Direction de l'Hydraulique les 18 et 19 janvier 2001.

<sup>15</sup> Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin.

<sup>16</sup> Jean Untermaier. Le droit de l'eau au Bénin : bilan et perspectives. Présentation à l'Atelier AGRE du 27 nov. 2003.

## CHAPITRE 1. LE DROIT BENINOIS DE L'EAU, UN DROIT POUR LA GESTION COURANTE DE LA RESSOURCE

Parmi les diverses approches envisageables, une présentation historique du droit de l'eau montre bien qu'il ne s'agit pas d'une génération spontanée et permet au contraire, d'identifier les différentes strates de textes qui ont concouru à sa formation (Section I). La chronologie révèle aussi que cet ensemble relativement ancien a été en partie rénové (Section II).

### SECTION I. UN DROIT STRATIFIE

Sur le socle que constituent le droit coutumier et le droit colonial (§ 1), un droit élémentaire a été élaboré à la fin des années 1980 (§ 2), puis complété par des dispositions internationales (§ 3) et plus récemment, par les textes relatifs à la forêt et à la protection de l'environnement (§ 4).

#### § 1. Le socle ancien

##### A – Le droit coutumier

Avant que ne soient édictés les codes de l'eau, de l'hygiène publique et le droit moderne dans son ensemble, la coutume réglait de multiples questions. Ainsi, le droit civil coutumier – qui nous est connu par le Coutumier du Dahomey<sup>17</sup> – enseigne que les sources et les puits (certains d'entre eux, en tout cas) font partie de la propriété collective du village et sont à ce titre inaliénables (art. 223). De plus, dans ce que l'on pourrait appeler le « domaine public religieux », figurent non seulement des bois ou des lieux sacrés, mais également des rivières, qui sont alors, elles aussi, inaliénables (art. 224).

Il est intéressant par ailleurs de constater que le droit coutumier ignore la propriété privée du sol et que l'on ne peut par conséquent détenir, de ce dernier, que l'usufruit (art. 225). En cela, ce statut ressemble fort à celui des *res communis* (choses communes) qui caractérise dans plusieurs pays d'Europe encore fortement imprégnés de droit romain, l'eau des cours d'eau. En France, par exemple, l'eau des fleuves et des rivières est insusceptible d'appropriation privée et l'usage en est commun à tous<sup>18</sup>.

#### Encadré 1. Quelques exemples de dispositions coutumières...

Il est interdit de puiser de l'eau la nuit dans les citernes, à la rivière ou dans les puits profonds (sèto).

Il est interdit aux femmes en période de menstruation de se laver dans les cours d'eau.

Il est interdit aux pêcheurs d'aller sur les fleuves avec des lampions.

##### B – Le droit colonial

Outre la « codification » du droit civil coutumier, la réglementation coloniale a concerné surtout le droit foncier : domanialité publique<sup>19</sup> et expropriation<sup>20</sup>. S'y ajoutaient également quelques dispositions sur la salubrité<sup>21</sup>, le régime des eaux<sup>22</sup>, la pêche, l'urbanisme<sup>23</sup>, etc.

<sup>17</sup> Circulaire du Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (A.O.F.) du 19 mars 1931.

<sup>18</sup> En fait, l'usage appartient, selon qu'il s'agit de cours d'eau domaniaux ou non domaniaux, soit aux riverains, soit aux propriétaires des berges.

<sup>19</sup> Par exemple : décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O.F., modifié et complété par les décrets du 7 septembre 1935, du 3 juin 1952 et du 5 mai 1955 ; décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en A.O.F.

<sup>20</sup> Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique occidentale française, modifié par les décrets du 24 août 1933 et du 9 février 1949.

<sup>21</sup> Décret du 14 avril 1904 relatif à la protection de la salubrité publique en Afrique occidentale française.

<sup>22</sup> Décret du 5 mars 1921 réglementant le régime des eaux en Afrique occidentale française, modifié par le décret du 1<sup>er</sup> mars 1928.

<sup>23</sup> Ordonnance n°45-1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies.

Dans ses implications sur l'eau comme en d'autres domaines, la base de droit colonial a été progressivement effacée, notamment par les codes de 1987, mais il reste que le droit français inspire toujours certains aspects du droit positif béninois, à l'instar du Code de l'eau qui reprend plusieurs articles du décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF.

## § 2. L'élaboration d'un droit élémentaire de l'eau à la fin de la décennie 1980

La codification de 1987 (A) a été précédée d'un véritable « droit de la distribution d'eau en milieu urbain », issu du règlement applicable à la Société béninoise d'électricité et d'eau, concessionnaire du service (B).

### A – La codification du 21 septembre 1987

Le 21 septembre 1987 intervient la promulgation des deux codes concernant directement la gestion de l'eau, le Code de l'eau et le CODE D'HYGIENE publique.

a) **Le Code de l'eau**<sup>24</sup> s'attache principalement à la protection quantitative<sup>25</sup> et à l'utilisation des eaux<sup>26</sup>, les préoccupations agricoles s'avérant par ailleurs très présentes au chapitre VI relatif aux eaux nuisibles dans lequel sont traités, en des termes visiblement inspirés du droit rural français le plus « traditionnel », le dessèchement des étangs et marais (art. 59 à 65), l'assainissement des terres humides (art. 66 à 68), le curage, l'élargissement et le redressement des cours d'eau (art. 69 à 73). Les dispositions à caractère général, peu nombreuses et dispersées, concernent respectivement le statut de l'eau<sup>27</sup>, l'institution du Comité national de l'eau potable et de l'assainissement (art. 74) et deux articles de principe dont l'un, plutôt précurseur, esquisse le concept de gestion intégrée (art. 36) et l'autre (art. 54) établit une hiérarchie des besoins en eaux.

b) Quant à la protection qualitative, elle est renvoyée<sup>28</sup> au **CODE D'HYGIENE publique**, qui aborde effectivement le problème dans une optique de santé publique, en fonction des lieux – voies publiques, places, habitations, plages, baignades et piscines<sup>29</sup> – et des activités<sup>30</sup> en cause. Toutefois, la lutte contre la pollution fait aussi l'objet d'un chapitre englobant « le bruit et la pollution du milieu naturel »<sup>31</sup>, cette dernière étant appréhendée principalement à partir de ses causes : eaux résiduaires (art. 108) ou de ruissellement (art. 115), matières de vidange (art. 116), dépôts et épandages (art. 117), déversements et immersion de déchets industriels et autres substances nocives (art. 118 à 123), rejets et écoulements susceptibles d'altérer la qualité de l'eau (art. 124 à 127) ; ou encore huiles de vidange (art. 139).

Quelques articles seulement envisagent des mesures de protection, en l'occurrence des périmètres autour des usines (art. 128) et des points de prélèvement d'eau servant à l'alimentation humaine (art. 130-134). C'est d'ailleurs à l'eau potable que se rapporte le chapitre VI : « De l'hygiène concernant l'eau pour diverses utilisations » (art. 69 à 92).

### B – L'encadrement de la distribution publique de l'eau

<sup>24</sup> Loi n°87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en République populaire du Bénin.

<sup>25</sup> Loi n°87-105 du 21 septembre 1987 portant Code d'hygiène publique en République populaire du Bénin

<sup>26</sup> Chapitre V, articles 40 à 56.

<sup>27</sup> Chapitre II : De la domanialité des eaux (art. 2 à 7).

<sup>28</sup> Par l'article 39 du Code de l'eau.

<sup>29</sup> Cf. les chapitres Ier (« De l'hygiène sur les voies publiques », articles 2 à 13), II (« De l'hygiène des habitations », articles 14 à 35).

<sup>30</sup> Le chapitre IV s'intitule : « De l'hygiène sur les établissements classés, les marchés et activités commerciales de plein air » (art. 46 à 57). De plus, l'hygiène des denrées alimentaires est traitée au chapitre III (art. 36 à 45), cependant que le chapitre VII relatif à « l'hygiène des installations industrielles » contient deux articles qui concernent respectivement l'évacuation des déchets ( art. 93) et l'élimination des eaux résiduaires (art. 94) (sic, et non l'inverse...)

<sup>31</sup> Chapitre IX, articles 106 à 140.

a) **En milieu rural**, l'approvisionnement en eau potable relève du ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (Direction de l'hydraulique) et fait intervenir, sur le terrain, les comités de gestion des points d'eau, et dans certains gros villages ou quartiers, les associations des usagers de l'eau<sup>32</sup>.

b) **En milieu urbain**, la distribution est assurée depuis 1983 par la Société béninoise d'électricité et d'eau<sup>33</sup> remplacée en 2004 par la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) et la Société nationale des eaux du Bénin (SONEB).

c) **Le Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine** du 30 octobre 1987 précise les conditions dans lesquelles la gestion du service a été confiée à la Société, laquelle se voit reconnaître, dans sa zone d'intervention<sup>34</sup>, « le droit exclusif d'acquérir, construire, réaliser et exploiter les ouvrages de captage, production, transport et distribution d'eau potable et industrielle aux usagers raccordés aux installations publiques »<sup>35</sup>.

Le Règlement général constitue une source importante du droit béninois de l'eau. Certes, son objet premier est de déterminer les obligations réciproques de l'Etat et de la Société (art. 3), d'énoncer les dispositions applicables à la construction et au financement des ouvrages (art. 4 à 9), aux marchés (art. 10 à 14) et de définir les modalités d'exploitation du service. Ces dernières concernent en particulier les tarifs (art. 22 et annexe 2) et les relations avec les usagers (annexe 3 portant règlement du service d'eau potable). Cependant, deux articles débordent largement le cadre conventionnel pour traiter respectivement de la qualité de l'eau distribuée (art. 15) et de la protection des zones de forages et de captage (art. 16 et annexe 1).

### § 3. Les apports du droit international

Ils découlent des engagements conventionnels auxquels la République du Bénin a souscrit (A) et du processus engagé à Dublin dans le domaine de l'eau, puis consacré à Rio par le chapitre 18 de l'Agenda 21 (B).

#### A – Le droit international conventionnel

a) On rappellera, pour mémoire, les articles 147 et 148 de la Constitution.

*Article 147 : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.*

*Article 148 : La république du Bénin peut conclure avec d'autres Etats des accords de coopération ou d'association sur la base des principes d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté, des avantages réciproques et de la dignité nationale.*

b) *Les conventions susceptibles de concerner la protection et la gestion de l'eau peuvent être identifiées sous trois rubriques<sup>36</sup>.*

##### 1 – Conventions relevant du droit de la mer

- Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion, signée à Londres le 29 décembre 1972 (adhésion du Bénin le 23 février 1975).

<sup>32</sup> Cf. SOGREAH, Etude de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau du Bénin, Rapport au ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la Promotion de l'emploi et au ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, Synthèse du rapport final, ronéotypé, 84 p., sept 1997 ; p. 9 et 11.

<sup>33</sup> Décret n° 83-339 du 27 septembre 1983.

<sup>34</sup> La zone urbaine est définie « comme étant l'ensemble des chefs-lieux de province, chefs-lieux de district et agglomérations susceptibles d'être équipées d'installations publiques de distribution d'eau » (Règlement général, art. 1-1).

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Sauf exception, les conventions sont simplement citées avec l'indication de l'adhésion et/ou de la ratification du Bénin.

- Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (ratification par le Bénin le 1<sup>er</sup> novembre 1985).
- Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et Protocole du 19 novembre 1973.
- Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets (et amendements), adoptée à Londres le 13 novembre 1972.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ratifiée le 21 août 1987 et entrée en vigueur pour le Bénin le 16 novembre 1997).
- Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique.
- Convention d'Abidjan relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'ouest et du centre (adoptée par le Bénin le 7 septembre 1997).

## 2 – Conventions relatives aux aspects transfrontaliers de la gestion de l'eau

- Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (adhésion du Bénin le 4 septembre 1997).
- Convention de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique.
- Convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger et Protocole de Faranah du 21 septembre 1981 relatif au Fonds de développement du Bassin du Niger.
- Convention de New York du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (signée par le Bénin, la Convention de New York n'est pas encore entrée en vigueur).

## 3 – Conventions internationales ayant des incidences directes et/ou indirectes sur la protection et la gestion de l'eau

- Convention de Paris du 16 novembre 1972 sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (élaborée sur l'égide de l'UNESCO, elle a été ratifiée par le Bénin le 14 juin 1982).
- Convention de Ramsar du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationales (le Bénin a ratifié le 24 janvier 2000)<sup>37</sup>.
- Convention de Rio du 22 mai 1992 sur la conservation de la diversité biologique (ratifiée par le Bénin en juin 1994).
- Convention de Paris du 17 juin 1994 relative à la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (ratifiée par le Bénin le 28 août 1996).

## **B – Le processus Dublin-Rio**

Du chapitre 18 de l'Agenda 21 issu de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, tenue à Rio en juin en 1992<sup>38</sup>, émergent des principes qui avaient été discutés à la Conférence préparatoire de Dublin (janvier 1992) et notamment le principe de gestion intégrée de l'eau<sup>39</sup>.

### **§ 4. L'ouverture aux préoccupations environnementales**

<sup>37</sup> La Convention de Ramsar impose aux Parties d'inscrire au moins une zone humide sur la liste des zones humides d'importance internationale et d'en assurer une gestion rationnelle.

<sup>38</sup> Agenda 21, chapitre 18, Protection des ressources en eau douce et de leur qualité, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau, Nations Unies, 1993, p. 142-161.

<sup>39</sup> Cf. infra, chap. II, sect. II, §2.

Elle résulte du droit forestier (A) et de la loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999 (B).

### **A – Le droit forestier**

La loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin<sup>40</sup> qui en constitue le fondement, rencontre à plusieurs reprises la problématique de l'eau.

a) Les forêts susceptibles « *d'exercer un effet indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux* »<sup>41</sup> sont identifiées comme telles par l'article 2 de la loi. Pour l'essentiel, cette fonction est assurée par deux institutions de droit public, les forêts classées et les périmètres de reboisement, et une disposition de l'article 61 concernant le domaine forestier des particuliers et des coopératives.

1. *Les forêts classées* de l'Etat<sup>42</sup> sont « celles soumises à un régime restrictif de l'exercice des droits d'usage des individus ou des collectivités après l'accomplissement d'une procédure de classement telle qu'elle est définie dans la présente loi » (article 4)<sup>43</sup>. Et peuvent être classées, les forêts nécessaires, entre autres, « à la stabilisation du régime hydrographique et du climat » [et à] « la salubrité publique » (art. 11). Par ailleurs, les forêts classées avant la promulgation de la loi du 2 juillet 1993 le demeurent.
2. *Les périmètres de reboisement* « sont des terrains dénudés ou insuffisamment boisés qui sont classés et sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave, un ravinement ou un éboulement dangereux et dont le reboisement est reconnu nécessaire »<sup>44</sup>. Aux termes de l'article 6, sont classés comme périmètres de protection, outre les versants montagneux et les dunes du littoral, « les terrains où se produisent des ravinements et éboulements dangereux » [et] « les bassins versants des sources et les berges des cours d'eau et plans d'eau ».
3. *Dans les périmètres boisés ou reboisés par des particuliers ou des coopératives*, et considérés à ce titre comme faisant partie de leur domaine forestier (loi du 2 juillet 1993, art. 60), « toute exploitation de nature à provoquer la dégradation de la forêt » est soumise à un régime de déclaration (ou d'autorisation tacite) et le cas échéant, à « des restrictions ». De telles restrictions sont imposées lorsque « l'exploitation est susceptible de compromettre [notamment] le maintien des terres sur les pentes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau [et] la protection des sources et de leur bassins de réception » (art. 61).

b) *La réglementation des droits d'usage*, en particulier ceux qui portent sur le sol forestier (art. 24, a) peut contribuer plus ou moins directement au renforcement de la protection des écosystèmes aquatiques, à la régulation du régime des eaux, etc. Parmi les dispositions applicables aux droits d'usage dans le domaine protégé (art. 25-31) et le domaine classé (art. 32-35), celles qui réglementent les *défrichements* (art. 27, 28 et 32) revêtent une grande importance. L'article 28, en particulier, dispose que : « *Tout défrichement de bois et broussailles est interdit à moins de 25m de part et d'autre le long des rives, des cours et plans d'eau* ».

De plus, *la pêche* figure expressément parmi les droits d'usage portant sur les fruits et produits forestiers admis, par l'article 33, dans le domaine classé.

c) On relèvera, enfin, que *les plans d'aménagement forestier* applicables au domaine classé de l'Etat (art. 38) et au domaine forestier des particuliers et des coopératives qui ont sollicité l'assistance de l'Administration forestière (art. 39), prévoit notamment « *la localisation des zones de protection naturelle*

---

<sup>40</sup> Complétée par le décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993.

<sup>41</sup> Souligné par nous.

<sup>42</sup> Les forêts de l'Etat sont, aux termes de l'article 4 de la loi du 2 juillet 1993, « classées ou protégées ».

<sup>43</sup> Les forêts classées constituent avec les périmètres de reboisement, les parcs nationaux ainsi que les autres aires de protection et les reboisements effectués par l'Etat dans le domaine protégé en vue de la protection de l'environnement, le domaine classé. Ce dernier est lui-même une composante du domaine forestier de l'Etat – l'autre étant le domaine protégé (art. 10).

<sup>44</sup> Article 5. Le même article précise que : « Une fois reboisés, les périmètres peuvent être intégrés au régime des forêts classées ou dans le domaine protégé ».

et les mesures tendant à la protection de la faune, de la flore, à la conservation des eaux<sup>45</sup>, des sols et des équilibres naturels » (art. 40).

### **B – La loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999**

La loi n° 90-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement affecte la problématique et le droit de l'eau par au moins trois séries de dispositions.

Parmi les « dispositions générales » du titre I<sup>er</sup>, le chapitre I<sup>er</sup>, définit plusieurs notions importantes et notamment l'environnement<sup>46</sup>. On trouve ensuite, réparties en deux chapitres, des mesures de protection des eaux continentales (chap. II, art. 23-38) et des eaux maritimes (art. 39-44). Enfin, et indépendamment des sanctions pénales (art. 106-122), le titre III, intitulé « De la protection et de la mise en valeur du milieu naturel et de l'environnement humain », contient plusieurs articles intéressant plus ou moins directement l'eau :

- *Articles 49 et 50 : faune, flore, milieux naturels*
- *Article 53 [Conservation du milieu naturel]*
  - *Aires protégées*
  - *Protection des terres agricoles contre la désertification, l'érosion et la remontée des sels*
- *Article 59 [Plans d'urbanisme, voirie]*
  - *Prise en compte de la protection de l'environnement*
  - *Canalisations d'eau*
- *Article 61 [Permis de construire]*
  - *Cas des établissements classés*
  - *Construction dans les zones inondables*
- *Articles 62 et 63 : Normes de salubrité des immeubles*
- *Articles 74-82 : Etablissements classés*
- *Articles 83-85 : Substances chimiques nocives ou dangereuses*
- *Articles 103 et 104 : Plans d'urgence*

Au total, le droit béninois de l'eau apparaît bien comme un empilement de législations qui se sont succédé à un rythme tendant au demeurant à s'accélérer sensiblement depuis une quinzaine d'années.

## **SECTION II. UN ENSEMBLE DE TEXTES PARTIELLEMENT MODERNISE**

Au tournant du siècle, des réformes importantes – la décentralisation et la loi-cadre sur l'environnement – sont venues modifier le contexte institutionnel et juridique (§1) dans lequel s'insère le droit positif de l'eau. Pour autant, ce dernier se présente toujours comme une législation classique (§2) attachée à titre principal à la protection de la ressource (§3).

### **§ 1. Le contexte institutionnel et juridique**

Il ne s'agit pas d'aborder ici le cadre institutionnel stricto sensu<sup>47</sup> mais de présenter certains aspects du « paysage » que forme le droit public béninois : les fondements constitutionnels du droit de l'eau (A), les incidences de la décentralisation opérée en 1999 (B) et le statut de l'eau, c'est-à-dire sa qualification juridique au regard notamment du droit des biens (C).

<sup>45</sup> Souligné par nous.

<sup>46</sup> L'article 2 définit également le développement durable et des termes tels que : polluant, pollueur, pollution ; cf. infra, ce chapitre, sect. II, §1, c sur l'eau en tant qu'élément de l'environnement.

<sup>47</sup> Cf. infra, la deuxième partie de l'état des lieux.

## **A – La Constitution**

a) Adoptée par référendum le 2 décembre 1990, la Constitution de la République du Bénin<sup>48</sup> s'avère résolument novatrice dans son *article 27* : « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement »<sup>49</sup>.

b) Par ailleurs, *les articles 28 et 29* traitent des déchets *industriels toxiques ou polluants* sur le fondement d'une distinction entre ceux qui proviennent d'usines et d'installations implantées sur le territoire national (art. 28) et les déchets d'origine étrangère (art. 29). Pour ces derniers, « le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement » au Bénin constituent « un crime contre la Nation »<sup>50</sup>. Et l'article 74 énonce qu'il y a « haute trahison lorsque le Président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, coauteur ou complice de violations graves et caractérisées des Droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement »<sup>51</sup>.

c) On relèvera, enfin<sup>52</sup>, que *l'article 98* range parmi les matières pour laquelle « la loi détermine les principes fondamentaux » : (...) « la protection de l'environnement et (...) la conservation des ressources naturelles ».

De plus, compte tenu de la reconnaissance ci-dessus évoquée du droit à l'environnement, le législateur intervient également à ce titre dans la mesure où, aux termes du même article 98 : « Sont du domaine de la loi les règles concernant :

- la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...).

## **B – La décentralisation et le rôle des communes dans le domaine de l'eau**

a) *L'importante réforme réalisée au Bénin en 1999*<sup>53</sup> ne prévoit qu'un seul niveau de décentralisation : la commune. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 90-029 : « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ».

b) *Dans le domaine de l'environnement*, « elle concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à *la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* » (art. 82)<sup>54</sup>.

c) *En matière de protection et de gestion de l'eau*, quatre articles définissent les compétences communales :

- *Article 93* : « la commune a la charge :
  - de la fourniture et de la distribution d'eau potable ;
  - de la collecte et du traitement des déchets solides autres que les déchets industriels ;
  - de la collecte et du traitement des déchets liquides ;
  - du réseau public d'évacuation des eaux usées ;
  - du réseau public d'évacuation des eaux pluviales ;
  - des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations ;

<sup>48</sup> Loi constitutionnelle n° 90-32 du 11 décembre 1990.

<sup>49</sup> De plus, l'article 8 dispose que l'Etat « assure à ses citoyens l'égal accès à la santé » (ainsi qu'à « l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi »).

<sup>50</sup> L'article 28 renvoie à la loi la réglementation des déchets industriels toxiques ou polluants d'origine nationale.

<sup>51</sup> Souligné par nous.

<sup>52</sup> Sur l'article 37 relatif aux biens publics, cf. infra, C.

<sup>53</sup> Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

<sup>54</sup> Souligné par nous.

- de la délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou industrielles ;
- de la création, de l'entretien et de la gestion des cimetières et des services funéraires ».
- Article 94 : « La commune [...] veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation ».
- Article 95 : « La commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de la salubrité publique notamment en matière :
  - de prospection et de distribution d'eau potable ;
  - de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits ;
  - d'assainissement privé des eaux usées ;
  - de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ;
  - d'hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant du public ;
  - de déchets industriels.
 La commune élabore la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initie toutes mesures de nature à en favoriser la promotion ».
- Article 96 : « La commune donne son avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur son territoire de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. Elle prend en considération la protection des terres agricoles, des pâturages, des espaces verts, de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé ».

d) Par ailleurs, selon l'article 36 de la même loi relative à l'organisation des communes, le conseil communal crée obligatoirement en son sein trois commissions permanentes, dont l'une est chargée « des affaires domaniales et environnementales ».

e) Le préfet et les structures déconcentrées ainsi que les autorités centrales de l'Etat assurent la fonction traditionnelle de tutelle et d'encadrement technique.

### **C – Le statut de l'eau**

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>55</sup> proclame, en son article 21 §1, que : « Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé ».

L'eau, tout à la fois richesse et ressource naturelle et sans doute la première d'entre elles, bénéficie à l'évidence de la protection attachée à ce principe. En droit interne béninois, elle revêt trois qualifications juridiques qui, à l'occasion, se recourent.

#### a) L'eau, élément de l'environnement

Cette qualification découle de la loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999, laquelle définit l'environnement comme « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui influent sur les êtres vivants et que ceux-ci peuvent modifier » (article 2).

L'eau est donc un élément de « l'environnement béninois » et, à ce titre, du « patrimoine national », lequel « fait partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité » (art.3, a).

#### b) L'eau, bien public

La loi du 12 février 1999 définit également les *Eaux*<sup>56</sup>, dans le cadre du chapitre II intitulé « Des Eaux Continentales ». « On entend par *Eaux*, précise l'article 23, l'eau de surface et l'eau souterraine, où

<sup>55</sup> Adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine le 18 juin 1981 à Nairobi, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est annexée à la Constitution de la République du Bénin.

<sup>56</sup> Souligné dans le texte.

qu'elles se trouvent ». Et selon l'article 24, « les eaux constituent un bien public dont l'utilisation, la gestion et la protection sont soumises aux dispositions législatives et réglementaires ».

Le texte n'indique pas ce que recouvre l'expression « biens publics ». En revanche, l'article 37 de la Constitution les dote d'un statut particulièrement protecteur : « Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi ».

#### c) *L'eau, dépendance du domaine public de l'Etat*

Ce statut repose sur les articles 2 à 7 du Code de l'eau.

1 - Aux termes de l'article 3, le domaine public naturel (de l'Etat) inclut toutes les eaux superficielles – eaux des cours d'eau quels qu'ils soient, des lacs, étangs et sources ; eaux stagnantes ou courantes – à l'exception des eaux pluviales, "même si celles-ci sont accumulées artificiellement ; ainsi que *les nappes d'eau souterraines* et "*tous autres éléments assimilés à savoir : les bandes de terre sur vingt-cinq mètres au delà de la limite des plus hautes eaux des cours d'eau avant débordement, les îles, les îlots, les bancs de sable et les atterrissements.*"

2 - Dans les eaux du domaine public artificiel figurent :

- 1°) les eaux des ouvrages exécutés pour faciliter la retenue des eaux, la circulation ou l'écoulement sur les cours ou pièces d'eau (digues, barrages, écluses, pieux, balises, épis et tous autres ouvrages) lorsque ces ouvrages ont été exécutés par l'administration ou des collectivités mandatées à cet effet ;
- 2°) les eaux des puits aménagés à l'usage du public et les eaux des sources ayant fait l'objet de travaux d'aménagement lorsque ces sources donnent naissance à un cours d'eau ;
- 3°) les eaux des sources thermales et minérales ;
- 4°) les eaux des aqueducs, des canaux de navigation, d'irrigation, de drainage, d'assainissement, d'évacuation des eaux usées aménagées par l'Etat ou par une collectivité mandatée ;
- 5°) les eaux recueillies ou canalisées pour l'usage public ou collectif, les eaux de conduite de toute nature, des fontaines ou bornes-fontaines, des lavoirs, abreuvoirs et égouts".

3 - Les eaux non domaniales englobent d'une part, "les eaux pluviales tombant sur fonds privés" et, d'autre part, "les eaux des citernes, les sources, puits, canaux de dessèchement ou d'irrigation ne faisant l'objet d'aucun aménagement d'intérêt public" (art.5). Le propriétaire a "le droit d'user et de disposer des eaux non domaniales dans le cadre de la réglementation en vigueur" (art. 6), sous réserve de la possibilité, « en cas de nécessité constatée par le Ministère chargé de l'Hydraulique", de mettre les puits d'eau privés à la disposition du public moyennant juste compensation" (art.7).

#### 4 - Commentaire

*La domanialité publique de l'eau*, qui s'étend notamment à toutes les eaux superficielles et souterraines ainsi qu'aux eaux captées ou canalisées pour l'usage public ou collectif ou qui font l'objet d'un "aménagement d'intérêt public" *est très large*. Elle l'est cependant un peu moins que dans d'autres pays d'Afrique de l'ouest dans la mesure où elle exclut les eaux pluviales et les eaux captées ou canalisées dans un intérêt privé.

Diverses dispositions de ces articles sont susceptibles de poser quelques *difficultés d'interprétation ou d'application*. Ainsi peut-on se demander ce qu'il faut entendre par "collectivité mandatée" (art.4, 4<sup>e</sup>) : une collectivité publique exclusivement, ou également des personnes morales publiques ou privées intervenant dans le domaine de l'eau, pour la satisfaction de besoins collectifs ?<sup>57</sup> Dans le même article 4, l'énumération limitative des ouvrages du 5e pourrait s'avérer gênante s'il advenait que certains ouvrages destinés au captage ou à la canalisation des eaux n'avaient pas été mentionnés.

De plus, la mise en œuvre de l'article 7 nécessite un décret d'application définissant, entre autres, l'autorité compétente et la procédure de mise à disposition du public des points d'eau privés. Ce décret,

---

<sup>57</sup> Au surplus, le texte ne précise pas quel est le mandant : "mandatée" par qui ?

qui n'est jamais intervenu, devrait également préciser le régime de la "juste compensation" à laquelle peuvent alors prétendre le propriétaire ou les ayants droit.

## § 2. Une législation classique

On entend par là des dispositions qui s'attachent aux objectifs habituellement assignés au droit de l'eau : encadrer par des règles de police les prélèvements (A) et d'une manière générale les utilisations de l'eau (B). Il s'agit aussi de réaliser l'aménagement et la régulation des eaux (C).

La matière est contenue dans les Codes de l'eau et de l'hygiène publique de 1987 ainsi que dans les articles de la loi-cadre sur l'environnement relatifs aux eaux continentales (art. 23 à 38). On évoquera néanmoins succinctement les articles textes (D).

### A – Les prélèvements d'eau

a) Les prélèvements d'eau souterraine (articles 8 à 16)

1 - Le régime des prélèvements d'eau souterraine, déterminé par les articles 8 à 16 du Code de l'eau (chap. III, sect. I) s'applique dans des zones définies par arrêté ministériel (art. 8). A ce jour, cet arrêté n'est pas intervenu.

L'article 8 organise un régime d'autorisation et impose une déclaration pour les ouvrages existants.

#### 2 - Le régime d'autorisation

2.1 Aux termes de l'article 8 §1, 1<sup>er</sup> alinéa, l'autorisation s'impose à :

- l'exécution de tout ouvrage de captage des eaux souterraines, puits, forages, galeries drainantes, devant être équipé d'un moyen d'exhaure mécanique ;
- l'équipement nouveau en moyen d'exhaure mécanique d'ouvrages existants ;
- tout prélèvement d'eau dans les nappes aquifères avec des moyens mécaniques<sup>58</sup>.

2.2 L'autorisation est délivrée par le ministre chargé de l'hydraulique selon une procédure déterminée par les articles 11 à 14 (1<sup>er</sup> alinéa) avec un luxe de détails qui leur confèreraient un caractère réglementaire plutôt que législatif. L'article 11 précise en effet la composition du dossier, cependant que l'article 12 énonce les modalités de l'instruction<sup>59</sup>, réalisée sous l'autorité du directeur de l'hydraulique par un agent qui établit un rapport remis avec le dossier du déclarant au DH.

Au vu des propositions de ce dernier, le ministre statue par arrêté "motivé et signifié dans les meilleurs délais au requérant "(art. 12, dernier alinéa) lorsqu'il s'agit d'un refus.

L'arrêté d'autorisation fixe le volume d'eau qui pourra être puisé annuellement et éventuellement, les modalités de puisage (art. 14, al. 1<sup>er</sup>).

#### 3 - Les ouvrages de captage existants

3.1 Les ouvrages de captage existants, équipés à l'aide de moyens mécaniques de puisage ou exploitant une nappe aquifère, sont soumis à une "déclaration de propriété" déposée selon l'article 10, auprès du ministre chargé de l'hydraulique.

Il semble bien que, l'arrêté ministériel qui devrait préciser la forme de ladite déclaration n'étant pas intervenu, l'obligation correspondante soit restée lettre morte.

3.2 En toute hypothèse, ces ouvrages paraissent soumis à l'article 32, lequel impose aux « propriétaires des ouvrages et établissements de toute nature soumis à autorisation, en vertu de la présente loi et existant au jour de sa publication », d'obtenir l'autorisation exigée par la loi dans un délai de six mois (à compter de cette publication) ou, s'il s'agit d'établissements ou d'exploitation antérieurement autorisés, de un an à compter d'une mise en demeure.

<sup>58</sup> L'article 8 §2 précise que les ouvrages de captage non équipés de moyens de puisage mécanique ne sont pas soumis à autorisation. Quant à l'article 9, il définit « les moyens mécaniques de puisage ou d'exhaure ».

<sup>59</sup> L'article 13, qui renvoie à l'article 12, paraît superfétatoire.

D'un autre côté, il paraît étonnant que l'article 32 soit inséré dans la section 2 (art. 17 à 35) du chapitre III, relative aux "prélèvement d'eaux superficielles".

4. L'article 8 § 3 confère au ministre chargé de l'hydraulique le pouvoir d'interdire "tout puisage particulier, même sans l'emploi de moyens mécaniques, dans certaines nappes bien délimitées", pour des motifs limitativement énumérés.

4.1. Ces motifs sont :

- a) "nappe utilisée pour l'alimentation d'une agglomération et ayant des réserves limitées ;
- b) nappe servant à l'alimentation humaine et qu'il est nécessaire de protéger contre les pollutions organiques ;
- c) nappe déjà polluée et dont l'usage par la population nécessite un danger pour la santé publique ;
- d) toute autre cause d'intérêt général".

4.2. L'expression "puisage particulier" aurait nécessité, sinon une définition du moins certaines précisions. Désigne-t-elle tous les puisages réalisés par des personnes privées ou simplement ceux qui le sont à des fins privées ou, en tout cas, autres qu'un "usage public ou collectif" selon les termes de l'article 8 ?

4.3. Le régime d'autorisation s'apparente à une procédure strictement étatique et ministérielle qui paraît aujourd'hui en contradiction avec les principes de décentralisation résultant des lois du 15 janvier 1999. Cette procédure ne comporte, par ailleurs, ni enquête publique, ni étude d'impact.

4.4. L'interdiction fondée sur l'article 8 § 3 ouvre aux déclarants des installations concernés, un droit au "paiement ou [à] la considération d'une juste et préalable indemnité" (art. 15).

La rédaction de cet article laisse perplexe quant à la signification du mot considération qui, appliqué à une indemnité, semble se distinguer du paiement.

Au demeurant cette indemnisation – plutôt inhabituelle – paraît réellement surprenante dès lors que l'interdiction concerne le prélèvement d'une eau souterraine, donc domaniale, tout comme celle qui est puisée en vue d'un usage public ou collectif. L'indemnité ne correspondrait donc pas à l'eau dont le prélèvement serait désormais interdit, mais s'analyserait plutôt comme un dédommagement en relation avec la réalisation d'une installation devenue inutile du fait de l'interdiction.

4.5. Il conviendrait de rechercher si la compétence ainsi accordée au ministre a été effectivement exercée et, le cas échéant, pour quels motifs ?

#### 5. Les redevances pour puisage d'eau

Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'hydraulique et du ministre des Finances fixe les redevances pour puisage d'eau. L'assujettissement du bénéficiaire d'une autorisation à une redevance de puisage semble facultatif, aux termes de l'article 12, dernier alinéa<sup>60</sup>.

6. L'article 16 contient des dispositions pénales : définition des infractions, procédure de constatation, sanctions.

Il prévoit également deux sanctions complémentaires : l'interdiction sans indemnité de puisage ou de rejet, laquelle semble découler "automatiquement" de la constatation ou de la sanction d'une infraction, ainsi que l'interdiction de travaux. Cette dernière, facultative, résulte d'un arrêté ministériel, "sans préjudice de mesures [que le ministre] pourra ordonner si la conservation des eaux est menacée" (art 16, dernier alinéa).

b) Les prélèvements d'eau superficielle

Ils sont soumis à autorisation (1), cependant que les eaux du domaine public peuvent faire l'objet de concessions (2). Par ailleurs, les articles 32 à 34 contiennent des dispositions relatives aux incidences des règles contenues dans le Code de l'eau sur les droits d'eau existants (3)

---

<sup>60</sup> Ce texte, qui renvoie par erreur à l'article 15 (au lieu de l'article 14,2<sup>e</sup> alinéa), énonce en effet que l'arrêté ministériel précise "éventuellement" le montant de la redevance annuelle.

## 1. Le régime d'autorisation (article 17 à 28)

### 1.1. Le champ d'application

Aux termes de l'article 17, sont soumis à autorisation :

- Les travaux exécutés dans le lit d'un cours d'eau ou en relation directe avec celui-ci<sup>61</sup> ;
- Les dérivations des eaux du domaine public ;
- Tout prélèvement d'eau qu'il soit momentané ou définitif<sup>62</sup>.

Remarque : dans la perspective d'un nouveau Code de l'eau, la réécriture de cet article s'impose.

### 1.2. L'autorité compétente

L'autorisation est accordée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'hydraulique et du Président de CEAP<sup>63</sup>.

### 1.3. La procédure d'autorisation

Elle est fixée par les articles 18 à 21, complétés par les articles 25 et 28.

La demande adressée au ministre doit contenir certaines indications énumérées à l'article 18. Accompagnée d'un projet d'ensemble de l'ouvrage et de ses annexes, elle est publiée au J.O., affichée au chef-lieu de la province concernée et déposée dans le bureau du maire où elle est tenue à la disposition du public - "*qui peut formuler par écrit toutes observations*"- durant six semaines, "*à dater de l'affichage*"<sup>64</sup>.

L'instruction est conduite par un agent désigné par le ministre sur proposition du DH. Cet agent s'apparente à la fois au fonctionnaire chargé de l'instruction technique (qu'il est effectivement...) et à un commissaire- enquêteur<sup>65</sup>. L'article 20 (2<sup>e</sup> alinéa) précise en effet qu'il "entend et consigne les réclamations des intéressés, ainsi que les réponses qui peuvent être faites à ces réclamations et cherche les solutions pouvant sauvegarder l'intérêt public tout en donnant satisfaction aux intérêts privés"<sup>66</sup>.

Le rapport de l'agent instructeur « *se termine par des conclusions motivées* » (article 20). Il est remis au D.H. qui le fait parvenir avec le dossier et ses propositions au ministre. En cas de demandes concurrentes, le ministre doit entendre les pétitionnaires dès lors qu'il estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la préférence à la demande reçue en premier (article 25).

L'article 21 contient, entre autres, des dispositions applicables aux ouvrages « de nature à intéresser une partie du cours d'eau se trouvant dans un autre Etat ». Quant à l'article 28, il dispose que les frais d'instruction, que l'autorisation soit accordée ou non, sont à la charge du demandeur<sup>67</sup>.

### 1.4. Le contenu de l'autorisation est décrit aux deux premiers alinéas de l'article 22.

---

<sup>61</sup> La lecture de cet article - et en particulier de la disposition selon laquelle aucun travail ne peut être exécuté dans le lit ou au dessus d'un cour d'eau ou le joignant (sic) - soulève quelques difficultés.

<sup>62</sup> Le texte mentionne : "[...] aucune dérivation des eaux [...] en les enlevant momentanément ou définitivement à leur cour".

<sup>63</sup> CEAP : Comité d'Etat d'Administration de Province

<sup>64</sup> Sans doute faut-il lire : (à dater) du premier jour de l'affichage ?

<sup>65</sup> Il procède à une visite des lieux en présence du pétitionnaire et des réclamants, lesquels ont dû en être avisés "dans un délai raisonnable" (article 20).

<sup>66</sup> Il ne s'agit pas à proprement parler d'une enquête publique mais d'une collecte organisée des données et des observations du public, laquelle évoque l'enquête de commodo et incommodo ou "l'enquête de milieu" du Burkina Faso.

<sup>67</sup> Il en est de même pour les frais de récolement des travaux.

Un cahier des charges précise toutes les obligations particulières auxquelles le bénéficiaire est astreint d'un point de vue technique, et notamment l'exigence d'un "débit maximum de l'eau à dériver pendant la période d'étiage". Des dispositions peuvent être imposées dans un but "de sécurité et d'hygiène" ou afin d'assurer "la conservation et la salubrité de l'agriculture (sic), de la pêche et de l'industrie". En revanche, on ne trouve aucune mention des préoccupations environnementales ou de protection des écosystèmes aquatiques.

1.5. Le bénéficiaire de l'autorisation est assujéti au versement d'une redevance annuelle, laquelle ne se confond pas avec les redevances "qui peuvent être exigibles en raison des occupations temporaires des terrains domaniaux nécessitées par les installations" (article 22, 3<sup>e</sup> alinéa).

#### 1.6. La transmission de l'autorisation (article 24)

L'autorisation, personnelle, peut néanmoins être cédée ou transmise à des tiers, en vertu d'une autorisation donnée "en la même forme que l'autorisation primitive"<sup>68</sup>.

Dans le cas où l'autorisation concerne une exploitation agricole ou un établissement industriel, elle "reste attachée à cette exploitation ou à cet établissement en quelques mains qu'il passe".

#### 1.7. La réserve du droit des tiers

"L'autorisation est toujours et alors même que cette clause serait omise, accordée sous réserve du droit du tiers", énonce l'article 26, 1<sup>er</sup> alinéa.

#### 1.8. La durée, le renouvellement de l'autorisation (article 23)

L'autorisation est accordée pour une période variable en fonction de l'importance des ouvrages et ne pouvant excéder cinquante ans. Elle peut être renouvelée dans les mêmes formes et, dans le cas des autorisations d'une durée supérieure à deux ans, prorogée de plein droit pour une durée égale à la moitié de sa durée primitive<sup>69</sup>.

Le refus de renouvellement n'ouvre aucun droit à indemnité.

#### 1.9. Le retrait de l'autorisation (article 26)

Précaire et révocable à toute époque par un arrêté ministériel, sur proposition du D.H., l'autorisation peut être retirée, soit pour "un motif d'intérêt public"<sup>70</sup>; soit à titre de sanction, lorsque le bénéficiaire de l'autorisation n'a pas respecté les prescriptions imposées.

Le "retrait- sanction" doit être prévu par le cahier des charges (ou par l'autorisation elle-même). A la différence du retrait pour motif d'intérêt public, il ne donne pas lieu à indemnité.

#### 1.10. L'achèvement des travaux (article 27)

Il fait l'objet d'une vérification contradictoire dont il est dressé procès-verbal.

### 2. Les concessions d'eaux domaniales (articles 29-31)

#### 2.1. Le régime des concessions

---

<sup>68</sup> Ce qui semble bien lourd...

<sup>69</sup> Le titulaire de l'autorisation ne peut bénéficier d'une prorogation s'il a été mis en demeure deux ans au moins avant l'expiration de l'autorisation, de supprimer ou de modifier les ouvrages établis.

<sup>70</sup> "[...] sauf en cas de travaux publics ayant pour objet l'utilisation des eaux superficielles". Au demeurant, la formulation n'est pas très claire : faut-il en déduire que le retrait est impossible lorsque l'autorisation porte sur des travaux publics réalisés en vue de l'utilisation des eaux ? Dans ce cas, le champ du retrait pour motif d'intérêt public apparaîtrait (relativement) restreint.

Une autre ambiguïté de l'article 26 vient de l'utilisation simultanée des termes "retrait", dont l'effet est rétroactif, et "révocation", laquelle s'apparente en principe à une abrogation.

Ces concessions, dont la durée peut atteindre cinquante ans, sont délivrées selon la procédure prévue pour les autorisations de prélèvements d'eau superficielle par les articles 18 à 28 de la loi<sup>71</sup>.

Les biens de la concession, identifiés comme tels par le cahier des charges, constituent des dépendances du domaine public. Les modalités de leur reprise à la fin de la concession sont également fixées par le cahier des charges (articles 30).

2.2. Les concessions peuvent faire l'objet d'une *prorogation* dans les conditions déterminées par l'article 31.

### 3. Les incidences du Code de l'eau sur les droits d'eau existants

3.1. l'article 32, 2<sup>e</sup> alinéa concerne les établissements ou exploitations autorisés avant la publication du Code de l'eau et soumis aux dispositions de celui-ci. Dans le cas où "*l'Administration refuserait, en tout ou en partie, l'autorisation désormais exigée, les propriétaires qui par suite viendraient à se trouver dans l'obligation de détruire totalement ou partiellement les ouvrages ou établissements jusque là tolérés devraient recevoir une juste et préalable indemnité*". En cas de contestation et à défaut d'entente amiable, précise l'article 32, "*il sera statué par les tribunaux compétents*".

3.2. L'article 33 pose le principe de l'indemnisation des "*cultivateurs, usiniers ou autres usagers*" privés des droits d'usage exercés sur les eaux du domaine public.

De plus, "*lorsque le préjudice causé consiste dans la privation de force motrice résultant de la création d'une nouvelle usine, l'indemnité peut être allouée à l'usinier lésé sous forme de fourniture d'énergie*" (même article).

La mise en œuvre de cet article implique un texte d'application.

### 3.3. Régime dérogatoire

Dans les régions où apparaîtraient "*des difficultés en raison des usages et coutumes, ou par suite de circonstances locales exceptionnelles, le Ministre chargé de l'Hydraulique pourra, par un arrêté,, suspendre, pour un délai déterminé, la mise en pratique de ces dispositions*"<sup>72</sup> et prévoir telles autres mesures qu'il jugerait convenables à l'effet de concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect des droits et usages antérieurement établis. Cet arrêté pourra être renouvelé dans la même forme" (article 34).

## **B – Les utilisations de l'eau**

### a) Les principes

Le Code de l'eau, d'une part, esquisse le principe d'une *gestion intégrée de l'eau* (a) ; de l'autre, organise un système de priorités en matière d'utilisation des eaux (b).

1. Curieusement placé en tête d'un chapitre (IV) intitulé : "Des pollutions", l'article 36 est en réalité une disposition de principe.

Article 36 :

*"Les dispositions du présent chapitre ont pour objet la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences :*

- de l'alimentation en eau potable des populations et de la santé publique ;*
- de l'agriculture, de l'industrie, des transports et de toutes autres activités humaines d'intérêt général ;*
- de la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole ;*
- des loisirs, des sports nautiques ;*
- de la protection des sites ;*

<sup>71</sup> Et non 18 et 8, comme l'indique par erreur l'article 29.

<sup>72</sup> Au sens littéral du texte, "*ces dispositions*" seraient uniquement celles de l'article 33. Cependant il semble plus logique de considérer que ce dernier se rapporte en réalité à la privation de droits d'usage du fait des dispositions du Code de l'eau.

- de la conservation des eaux".

Limité de la loi française du 16 décembre 1964, cet article préfigure la gestion intégrée des ressources en eau, mais il ne s'applique — malheureusement — qu'au petit chapitre relatif aux pollutions. Dans la perspective d'une nouvelle rédaction du Code de l'eau, il conviendrait, sans doute après quelques corrections, de le reprendre et de le placer en tête de la législation.

## 2. Les ordres de priorité (chap. V, sect. 2 : articles 53 à 56)

2.1. L'article 53 dispose que "*les zones à forte densité de population sont déclarées zones prioritaires en ce qui concerne l'alimentation humaine en eau*".

2.2. L'article 54 débute par un autre principe, aux termes duquel : "La distribution des ressources en eau devra à tout moment tenir compte des besoins économiques et sociaux des populations".

La suite de l'article place en tête des priorités les " besoins humains". L'expression ne laisse par d'être ambiguë dans la mesure où elle est susceptible de recouvrir des utilisations et des besoins très divers mais il convient sans doute de l'entendre dans un sens restrictif : alimentation en eau potable<sup>73</sup>.

In fine, il est indiqué que "*lorsqu'il aura pu être satisfait aux besoins humains en eau, seront "comblés" [sic] par ordre d'importance : les besoins agricoles (bétail, cultures) ; les besoins industriels ; les besoins municipaux ; les besoins pour loisirs*".

2.3. En période de sécheresse, énonce l'article 55, l'Administration<sup>74</sup> interdira les activités de grandes consommation d'eau et non directement destinées à la consommation humaine ; ainsi, l'arrosage des jardins, le remplissage des piscines, le lavage des véhicules seront interdits.

La méconnaissance des interdictions édictées sur ce fondement<sup>75</sup> est sanctionnée par une amende de 5 000 à 50 000 francs.

### b) La consommation humaine

*L'eau destinée à la consommation humaine "doit être potable", énonce l'article 40 – l'unique article du Code de l'eau qui la concerne. Il prévoit par ailleurs qu'elle doit répondre à certaines normes bactériologiques, physico-chimiques et organoleptiques " et que" son ingestion ne doit produire aucun effet nocif sur la santé.*

Pour le reste, il est procédé par renvoi au Code d'hygiène publique<sup>76</sup>.

### c) L'irrigation (art. 41 à 47)

1. L'article 41 institue *une servitude d'irrigation*. Ainsi :

"Tout propriétaire de terres qui veut se servir pour l'irrigation de son domaine, des eaux dont il a le droit de disposer (...), peut obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires à charge d'une juste et préalable indemnité "(article 41).

---

<sup>73</sup> La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (au Burkina Faso) du 8 février 2001 reconnaît " le droit de chacun à disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de la vie et de la dignité".

<sup>74</sup> l'autorité compétence n'est pas précisée.

<sup>75</sup> Du moins est-ce ainsi que l'on croit pouvoir interpréter l'article 56, lequel devrait dans une lecture littérale sanctionner les autorités administratives qui n'auraient pas édité les interdictions qui s'imposent en période de sécheresse.

<sup>76</sup> Le code d'hygiène publique a été promulgué par une loi du 21 septembre 1987 : nombre de ses dispositions concernent l'eau ; celles qui s'attachent plus précisément à l'eau potable sont essentiellement contenues dans le chapitre VI "De l'hygiène concernant l'eau pour divers utilisations" (article 69 à 92). Par ailleurs, des périmètres de protection doivent être instituer autour des points d'eau servant à l'alimentation humaine (article .130-134). Cf. infrastructure IV, C.

La servitude d'irrigation est complétée par *une servitude d'écoulement*, de sorte que "les propriétaires des fonds inférieurs doivent recevoir les eaux qui s'écoulent des terrains ainsi arrosés, sous réserve de l'indemnité qui peut [souligné par nous] leur être due "(article 42).

Les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations sont exceptés de ces servitudes.

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu ces servitudes<sup>77</sup> ou leur indemnisation ressortissent à la compétence du tribunal du ressort, lequel "doit concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété" (article 43) et peut désigner un expert<sup>78</sup>.

2. Les travaux d'irrigation peuvent être exécutés par un concessionnaire, dans les conditions générales régissant les concessions de travaux publics (article 43, dernier alinéa).

Ils peuvent également être *réalisés par l'Etat*, soit en régie, auquel cas celui-ci peut se rémunérer en vendant les eaux aux particuliers et aux collectivités- soit dans le cadre d'une concession (article 44).

Les travaux réalisés par l'Etat ou par son concessionnaire sont déclarés d'utilité publique après enquête, par arrêté du ministère chargé du développement rural, lequel détermine, le cas échéant, les conditions générales de vente des eaux et le tarif maximum (article 45).

### 3. Dispositions financières

3.1 Lorsque les terres acquièrent une plus-value ou sont susceptibles d'un accroissement de rendement agricole, les propriétaires ou usagers peuvent être assujettis au versement d'une taxe spéciale ou d'une (unique ou payée en plusieurs annuités) ou d'une "redevance superficielle annuelle" (art. 46).

3.2. Pour les travaux déclarés d'utilité publique, l'indemnité résultant des servitudes d'irrigation et d'écoulement<sup>79</sup> ou l'indemnité d'expropriation "peut être allouée sous la forme d'attribution de terrains d'une valeur égale à la valeur de ceux dont [les propriétaires et /ou les usagers des fonds) sont privés ou dépossédés " (article 47).

La procédure et le règlement des éventuelles contestations sont déterminés par l'article 47, alinéa 2 et 3.

#### d) Les usages publics de l'eau

##### 1. Dispositions générales

Les articles 48,49 et 50 traitent respectivement des bornes-fontaines, des bouches de lavage et d'arrosage et des prises d'incendie. Chacun de ces textes pose le principe selon lequel les ouvrages en question et leurs branchements "seront installés et entretenus et éventuellement déplacés ou supprimés, aux frais de la commune, par le concessionnaire".

La commune – ou éventuellement un particulier, dans le cas d'une borne-fontaine – est tenue de s'acquitter de ses dettes envers le concessionnaire dans un délai fixé d'un commun accord. Par ailleurs, sont précisées les modalités d'estimation de la consommation ou du débit : forfaitairement ou à l'aide d'un compteur s'agissant des bornes-fontaines<sup>80</sup> ; par estimation ou selon une procédure contradictoire pour les bouches à eau.

Les réparations éventuelles des bornes-fontaines et des bouches de lavage et d'arrosage doivent être effectuées dans un délai de trois jours ouvrables à compter du moment où le défaut a été signalé.

##### 2. Dispositions particulières

---

<sup>77</sup> L'article 43 évoque "les concertations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement de la servitude (...)" mais le terme englobe certainement les deux.

<sup>78</sup> L'expert est désigné d'un commun accord entre les parties ou à défaut par ordonnance du tribunal, à la requête de la partie la plus diligente.

<sup>79</sup> L'article 47 évoque " la servitude d'amenée d'eau" ainsi que "l'indemnité (....) due aux propriétaires, aux usagers des fonds où se fait l'écoulement des eaux d'irrigation".

<sup>80</sup> Les frais d'installation et d'entretien du compteur sont à la charge de la commune ou du particulier bénéficiaire.

Elles déterminent essentiellement les modalités d'utilisation de l'eau.

Ainsi est-il précisé que l'eau livrée aux bornes-fontaines "ne peut en aucun cas, être utilisée à usage industriel (sic)" (art. 48, dernier alinéa) et que "les manœuvres d'ouverture des bouches en vue de leur vérification, ou du lavage des caniveaux seront effectuées suivant un horaire déterminé en accord entre la commune et le concessionnaire" (article 49).

L'article 50, enfin, énonce diverses recommandations et consignes en vue de la manœuvre des prises d'incendie en cas de sinistre.

### **C – L'aménagement et la régulation des eaux**

Ces dispositions correspondent au chapitre VI : "Des eaux nuisibles", dont on peut d'ores et déjà suggérer une modification de son intitulé dans un sens plus conforme aux données scientifiques contemporaines. Elles traitent de la défense contre les inondations (A), du dessèchement des étangs et marais (B), de l'assainissement des terres humides (C) et de l'aménagement des cours d'eau (D).

#### a) La défense contre les inondations (art. 57-58)

L'article 57 dispose que : " Les eaux résultant du débordement des cours d'eau, lacs, lagunes, étangs et marais ou résultant de la montée de la nappe phréatique jusqu'au niveau du sol seront considérées comme des eaux d'inondation".

Ainsi sont définies les eaux d'inondation, mais sans qu'aucune autre disposition en tire la moindre incidence juridique.

L'article 58 crée un Comité permanent de lutte contre les inondations dont la composition, l'organisation et le fonctionnement devaient être précisés par un décret, lequel n'est jamais intervenu.

#### b) Le dessèchement des étangs et marais [sic] (art. 59 à 65)

1. Le dessèchement des étangs et marais "peut être prescrit dans un but d'hygiène et de salubrité publiques lorsqu'ils occasionnent, par la stagnation de leurs eaux, des maladies épidémiques ou épizootiques, ou que par leur position, ils provoquent des inondations, ou dans un but d'amélioration agricole et d'extension des cultures" (art. 59).

Texte d'un autre âge, cet article paraît en effet directement inspiré par la loi française de 1807. Il conviendra, sinon de le supprimer, du moins de le "relire" dans la perspective d'une harmonisation avec les dispositions de protection de l'environnement, en particulier des milieux aquatiques.

2. Le régime des travaux de dessèchement découle des articles 60 et suivants. On relèvera entre autres, que ces travaux sont déclarés d'utilité publique après une "enquête" dont il n'est pas précisé qu'elle est publique, par arrêté du ministre chargé de la santé. De plus "les intéressés peuvent être groupés en association" en vue de l'exécution de l'opération (art. 63).

3. Le financement du "dessèchement des étangs"<sup>81</sup> peut être mis à la charge, en tout ou en partie, des "intéressés" (art. 61)<sup>82</sup> ce terme désignant probablement *les bénéficiaires*. Quant aux travaux de dessèchement des *marais*, ils sont financés par les particuliers ou les collectivités disposant d'un droit d'usage (art. 62).

#### d) L'affranchissement des droits d'usage (art. 64-65)

Après l'exécution des travaux, les terrains compris dans le périmètre amélioré peuvent être affranchis de tous droits d'usage, soit par le cautionnement, soit par l'attribution de terrains aux usagers. A défaut d'entente sur ce point entre les propriétaires et les usagers, les tribunaux ordinaires statuent en

---

<sup>81</sup> Pris à la lettre, l'article 61 laisse à penser que cette disposition ne s'applique pas au dessèchement des marais. Les termes de l'article 62 qui à l'inverse vise uniquement ces derniers, corroborent, au demeurant, cette interprétation.

<sup>82</sup> La décision ressortit à la compétence du ministre, après enquête et avis des services techniques.

s'efforçant de concilier les intérêts de l'agriculture et le respect des droits et usages antérieurement établis (art. 64).

En toute hypothèse, un recours contentieux peut être intenté, soit par les propriétaires de terrains compris dans le périmètre amélioré, en affranchissement de droits d'usage ; soit par les usagers, dans le cas où l'exécution des travaux aurait porté atteinte à l'exercice de leurs droits (art. 65).

#### c) L'assainissement des terres humides

1. Au service de cet objectif, les articles 66 à 68 instituent *une servitude* qui permet à l'occupant ou au propriétaire qui veut assainir son fonds, d'en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement (art 66)<sup>83</sup>.

La servitude donne lieu, selon la formule consacrée, à "une juste et préalable indemnité".

2. Les propriétaires des fonds voisins ou traversés peuvent se servir des travaux de dessèchement des étangs et marais (cf. supra, B), pour l'écoulement des eaux de leurs fonds. Dans ce cas, ils participent financièrement à l'opération selon des modalités prévues à l'article 67<sup>84</sup>.

3. Les éventuelles contestations relatives à la servitude, la fixation du parcours des eaux, les travaux, les indemnités et frais d'entretien, etc." sont portées devant la juridiction compétente qui en se prononçant doit concilier l'intérêt de l'opération et le respect de la propriété" (art. 68).

S'il y a lieu, un expert peut être nommé par accord entre les parties, ou à défaut par ordonnance du juge à la requête de la partie la plus diligente.

#### d) L'aménagement des cours d'eau

La section 4 (du chapitre VI sur "les eaux nuisibles") est en réalité intitulée : "Des curages, élargissements, redressements".

1. C'est là tout programme qui commence effectivement par le curage, dont l'article 69 indique qu'il comprend "tous les travaux nécessaires pour rétablir un cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelles".

Aux termes de l'article 70, le curage des cours d'eau et canaux du domaine public peut être mis en tout ou en partie, à la charge des communes, collectivités, concessionnaires ou bénéficiaires d'autorisations de prises d'eau. La décision en incombe, après enquête et avis des services techniques, au ministre chargé de l'hydraulique.

L'arrêté ministériel décide, par ailleurs, si les travaux seront exécutés par l'Etat ou par les intéressés eux-mêmes, individuellement ou regroupés au sein d'une association<sup>85</sup>. Dans le premier cas, il revient à l'Etat" de répartir la dépense proportionnellement à l'intérêt de chacun".

2. Les travaux d'élargissement, de régularisation de redressement des cours d'eau et canaux du domaine public sont assimilés aux travaux de curage. Leur exécution est soumise aux dispositions de l'article 67 précité (cf. supra, a), cependant que les sommes dues par les intéressés pour les travaux mis à leur charge, sont recouvrées dans les mêmes formes qu'en matière de contributions directes (art. 72).

Les contestations relatives à la répartition de la dépense sont portés devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Il en est de même des demandes de décharge ou de réduction des droits d'usage ou des actions intentées par les personnes lésées par les travaux sur le fondement des articles 64 et 65 auxquels renvoie l'article 73.

---

<sup>83</sup> Les marais cours jardins parcs et enclos attenants aux habitations sont exceptés de la servitude.

<sup>84</sup> Ce dernier disposent qu'ils supportent alors :

- une part proportionnelle dans la valeur des travaux dont ils profitent
- les dépenses résultant des modifications que l'exercice de cette faculté peut rendre nécessaires
- pour l'avenir, une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs.

<sup>85</sup> Dans cette hypothèse les travaux sont exécutés dans les conditions déterminées par les règlements fixant Le réforme des associations.

## **D – Les autres textes**

On mentionnera, pour mémoire, plusieurs « familles » de textes législatifs ou réglementaires intéressant plus ou moins directement la gestion de l'eau.

### *a) Le droit foncier*

1 – *Le décret du 29 septembre 1928* définit le domaine public et les servitudes d'utilité publique susceptibles de grever ses dépendances<sup>86</sup>.

2 – *La loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière* en République du Bénin institue une propriété privée de droit moderne et met en place une procédure d'immatriculation des immeubles, dont elle définit par ailleurs les effets juridiques<sup>87</sup>.

### *b) Le droit de l'urbanisme et de l'habitation*

Les relations entre l'eau et les établissements humains sont évidentes, surtout au Bénin où s'est développé un important habitat lacustre.

A l'origine, la planification spatiale reposait sur les plans généraux d'extension et d'aménagement et les plans d'alignement<sup>88</sup> auxquels se sont ajoutés les projets d'aménagement urbain<sup>89</sup>. Elle s'est enrichie ensuite du régime des « zones impropres à l'habitation »<sup>90</sup>, constituées notamment des terrains inondables, marécageux ou mouvants ; des lits des cours d'eau ; des berges des cours d'eau et des lacs ; des littoraux et des zones inondables.

Le permis de construire, enfin, est régi par le décret du 24 mars 1989 et l'arrêté interministériel du 30 novembre 1992.

c) *Le droit de la navigation maritime et des pêches maritimes* a été codifié par l'ordonnance du 18 juin 1968<sup>91</sup>.

### *d) Le droit de la pêche dans les eaux continentales*

Reposant sur l'ordonnance du 25 avril 1966, il s'applique aux fleuves, rivières, ruisseaux, lacs, étangs, marais, canaux et lagunes. Ce faisant, il pose de multiples problèmes juridiques d'ordre à la loi théorique et pratique, liés notamment à l'articulation de ses dispositions spécifiques avec la domanialité publique fluviale, le droit coutumier, voire les implications générales ou particulières du droit de propriété que proclame par ailleurs l'article 22 de la Constitution béninoise<sup>92</sup>.

## **§ 3. Un droit au service de la protection de l'eau**

La protection représente assurément l'une des finalités essentielles de toute législation sur l'eau (A). Les dispositions qui s'y attachent ont été notablement renforcées par la loi-cadre sur l'environnement (B).

### **A - La protection qualitative de l'eau (la lutte contre les pollutions)**

<sup>86</sup> Dans le cadre du processus d'élaboration d'un « nouveau » Code de l'eau, il conviendrait d'engager une réflexion approfondie sur le domaine public, son étendue, les modalités de son utilisation et de sa protection.

<sup>87</sup> On mentionnera également la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permis d'habiter, titre qui confère à ceux qui le détiennent un droit d'habitation précaire et révocable.

<sup>88</sup> Arrêté du 13 décembre 1939 modifié.

<sup>89</sup> Décret du 28 novembre 1959 modifié.

<sup>90</sup> Arrêté du ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme en date du 7 février 1992, définissant les zones impropres à l'habitation.

<sup>91</sup> Modifiée par l'ordonnance du 9 décembre 1969.

<sup>92</sup> Une importante réforme de la législation est actuellement (février 2004) en préparation au ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

a) *Les articles du Code de l'eau relatifs aux pollutions*, contenus dans le bref chapitre IV (art. 36 à 39)<sup>93</sup>, se bornent à définir leur champ d'application et poser un principe. Pour le reste, il est procédé par renvoi au Code d'Hygiène publique et adjonction de quelques dispositions pénales (art. 51 et 52).

1 – *Aux termes de l'article 37*, le chapitre IV s'applique « aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs de matières de toute nature et plus généralement à tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leur caractéristiques, qu'il s'agisse d'eaux superficielles ou souterraines ».

Il s'agissait alors de la définition légale de la pollution des eaux<sup>94</sup>.

## 2 – *Le principe d'autorisation des rejets polluants*

L'article 38 - qui nécessitait, évidemment, un décret d'application - dispose :

« Aucun déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect dans une nappe souterraine ou un cours d'eau susceptible d'en modifier les caractéristiques physiques, y compris thermiques et radio - atomiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, ne peut être fait sans autorisation accordée après enquête par les Ministres chargés de l'Hydraulique et de l'Assainissement ».

3 – *Sur le plan pénal*, les articles 51 et 52 reproduisent presque littéralement le dispositif répressif français en vigueur avant la réforme opérée par la loi du 3 janvier 1992. Ils sanctionnent respectivement le braconnage par empoisonnement de rivière (article 51) et le délit de pollution des eaux (article 52).

Dans les deux cas, le contrevenant est passible d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 100 000 à 500 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, l'amende de l'article 51 est portée au double, cependant que pour le délit de pollution, le doublement s'applique également à l'emprisonnement.

b) Les mesures destinées à prévenir la pollution des eaux résultent du Code d'hygiène publique (dont on trouvera ci-après la liste des articles concernés) et de la loi du 12 février 1999.

## 1 – Dispositions du Code d'hygiène publique concernant l'eau

- Titre II, chap. I (voies publiques) : articles 3, 5, 6, 10
- Titre II, chap. II (habitation) : articles 20 à 29 (évacuation des eaux usées, assainissement), 30 (lavoirs), 31-34 (interdiction de diverses activités susceptibles de polluer l'eau)
- Titre II, chap. IV (établissement classés marchés et activités commerciales de plein air) : article 54 (interdiction d'utiliser de l'eau non potable) et 57 (vente ambulante de boissons, glaces, etc.)
- Titre II, chap. V (places publiques et *plages*) : tout le chapitre (art. 58-68), lequel concerne, outre les plages, également les baignades et les piscines.
- TITRE II, Chap. VI : "De l'hygiène concernant l'eau pour diverses utilisations"  
Tout le chapitre (art. 69-92) :
  - Article 69 : distribution d'eau potable
  - Article 70 : normes de potabilité
  - Article 71 : eaux non potables
  - Article 72 : eau dangereuse à boire
  - Article 73 : conditions à respecter pour la distribution d'eau en dehors de la canalisation urbaine.
  - Article 74 : contrôle des eaux
  - Article 75 : puits particuliers
  - Article 76 : puisage

<sup>93</sup> Surtout si l'on considère que l'article 36 énonce un principe qui dépasse largement le contexte de la lutte contre les pollutions.

<sup>94</sup> Aujourd'hui, la loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999 donne des définitions des termes « contaminant », « polluant », « pollueur », « pollution » (art. 2).

- Article 77 : normes applicables aux puits
- Article 78 : entretien des puits
- Article 79 : puits dangereux
- Article 80 : citernes
- Article 81 : sources
- Article 82 : abreuvement du bétail
- Article 83 : obligation d'utiliser de l'eau potable pour l'alimentation humaine
- Article 84 : prescriptions particulières à certains établissements
- Article 85 : prescriptions particulières aux fabrications de boissons
- Article 86 : eaux minérales
- Article 87 : moyens de contrôle de la qualité des eaux
- Article 88 : responsabilité du service de distribution
- Articles 89 à 92 : activités interdites en vue de la protection de l'eau potable.
- Titre II, chap. VII (installations industrielles) : art. 93 et 94
- Titre II, Chapitre IX : "De l'hygiène relative à la lutte contre le bruit et la pollution du milieu naturel"
  - Article 108 : rejet des eaux résiduaires
  - Articles 112-114 : pollutions de l'eau liées à l'élevage
  - Article 115 : eaux de ruissellement
  - Article 116 : épandage de matières de vidange
  - Article 117 : dépôts, épandages
  - Articles 118 à 123 : déversements, immersions de déchets industriels et autres substances nocives.
  - Articles 124 à 127 : régime [d'autorisation] des rejets, écoulements, etc., susceptibles d'altérer la qualité de l'eau
  - Article 128 : périmètres de protection autour des usines
  - Articles 130-134 : périmètres de protection des prélèvements d'eau servant à l'alimentation humaine
  - Article 139 : huiles de vidange

2 – Quelques articles de la loi-cadre du 12 février 1999 se rapportent à la lutte contre la pollution de l'eau : les articles 5, 15 (chapitre IV intitulé « De la prohibition générale »), 25, 28, 35, 36 et 38.

Article 5 : « Pour atteindre les objectifs prévus à l'article 4, des dispositions sont prises en vue de : [...] d) établir les normes de la qualité de l'environnement ainsi que celles du rejet [...] »<sup>95</sup>.

Article 15. *Nul ne doit émettre, déposer, dégager, rejeter ou permettre l'émission, le dépôt, le dégagement, l'enfouissement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par les lois et règlements.*

*Quiconque se rend coupable d'une pollution de l'environnement est tenu d'en réparer les conséquences conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements y afférents et sans préjudice de l'application à son encontre des dispositions du code pénal.*

Article 25. *L'Agence en collaboration avec les ministres chargés de la gestion des ressources en eau, dresse un inventaire établissant le degré de pollution des eaux continentales en fonction de normes*

---

<sup>95</sup> Parmi « les objectifs prévus à l'article 4 », celui-ci mentionne en premier lieu : « a) protéger l'environnement », ce qui implique, notamment, de « faire cesser toute pollution ou dégradation, ou tout au moins en limiter les effets négatifs sur l'environnement ».

*physiques, chimiques et bactériologiques. Cet inventaire est révisé périodiquement ou chaque fois qu'une pollution exceptionnelle affecte l'état des eaux.*

Article 28. Les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de toute nature pouvant provoquer ou accroître la pollution des eaux sont interdits, sous réserve des dispositions de l'article 38.

Article 35. *Nonobstant les dispositions de la réglementation en vigueur, les propriétaires ou les exploitants des eaux résiduaires dans les eaux continentales béninoises établies ultérieurement à la promulgation de la présente loi doivent prendre toutes les dispositions pour satisfaire dans les délais qui sont fixés par les lois et règlements à compter de ladite promulgation, aux conditions imposées à leurs effluents par le Ministre après avis technique de l'Agence.*

Article 36. *Les installations rejetant des eaux résiduaires dans les eaux continentales établies postérieurement à la promulgation de la présente loi doivent, préalablement à leur mise en fonctionnement, être conformes aux normes de rejet fixées par le Ministre après avis technique de l'Agence.*

Article 38. *La liste des substances nocives ou dangereuses dont le rejet, le déversement, le dépôt, l'immersion ou l'introduction de manière directe ou indirecte dans les eaux continentales sont, soit interdits, soit soumis à autorisation préalable, est dressée par les lois et règlements.*

#### c) *La protection des captages*

Le système le plus élaboré de protection des forages ou captages résulte de l'article 16 du Règlement général de la distribution d'eau en zone urbaine (précité) et de son annexe 1. Il repose sur la définition de périmètres de protection : immédiat, rapproché et le cas échéant éloigné – ce dernier concernant la zone d'alimentation de la nappe souterraine<sup>96</sup>.

## **B – Les apports de la loi-cadre sur l'environnement**

La loi du 12 février 1999, d'une part, remédie à certaines insuffisances (a) ; d'autre part introduit de réelles innovations (b).

#### a) *Certaines lacunes ont été progressivement comblées*

##### 1 – *Le régime des installations et des établissements classés (art. 74-82).*

Paradoxalement il n'existait pas, au Bénin, de dispositions applicables aux « établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients » (art. 74), « ou des désagréments importants pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, le milieu naturel, la conservation des sites et monuments, la commodité du voisinage ou pour la préservation de la qualité de l'environnement en général » (art. 76). Désormais, les installations en question sont réparties en deux classes suivant les dangers ou la gravité des nuisances pouvant résulter de leur exploitation (art. 77). *Toutes* doivent « faire l'objet, avant leur construction ou leur mise en fonctionnement, d'une autorisation délivrée par le Ministre [chargé de l'environnement] après avis technique de l'Agence [béninoise pour l'environnement] » (art. 78).

##### 2 – *Le contrôle et la surveillance des substances chimiques nocives ou dangereuses (art. 83-85).*

Ces substances sont celles qui, « en raison de leur toxicité, de leur radioactivité, ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour l'homme et son environnement » (art. 83). Lorsqu'elles sont produites, vendues, transportées sur le territoire béninois ou évacuées dans le milieu, elles sont soumises au contrôle et à la surveillance de l'Agence béninoise de l'environnement, avec le concours d'autres institutions étatiques. Et l'article 84 renvoie au législateur le soin de déterminer les substances dont la production, l'importation, le transit et la circulation sur le territoire béninois sont, selon la cas, interdits ou soumis à autorisation, ainsi que les conditions de délivrance de cette dernière.

---

<sup>96</sup> Sur la multiplicité des textes relatifs aux périmètres de protection, cf. infra, chapitre II.

### 3 – Les plans d'urgence (art. 103-104).

On entend par *plan d'urgence*, « un programme d'action détaillé visant à réduire au minimum les conséquences d'un événement anormal nécessitant des interventions rapides inhabituelles afin de protéger des vies humaines, de limiter des blessures, d'optimiser le contrôle des pertes et de réduire l'altération des biens et de l'environnement » (art. 103). Tout exploitant d'une installation classée en première classe est tenu d'établir un plan d'urgence qui « devra être préalablement agréé par le Ministre après avis technique de l'Agence » (art. 104).

#### b) Les innovations

Plusieurs d'entre elles s'avèrent particulièrement intéressantes et susceptibles de modifier profondément la façon d'aborder les problèmes d'environnement en général et de protection de l'eau en particulier.

#### 1 – Les études d'impact (art. 87-93)

Pièce maîtresse de tout système moderne de protection, l'étude d'impact est définie comme « la procédure qui permet de déterminer les effets que la réalisation ou l'exécution d'un projet ou d'un programme peut avoir sur l'environnement » (art. 87).

Aux termes de l'article 88, « nul ne peut entreprendre des aménagements, des opérations, des installations, des plans, des projets et programmes ou la construction d'ouvrages sans suivre la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, lorsque cette dernière est exigée par les lois et règlements ».

Le ministre chargé de l'environnement joue, dans ce contexte, un rôle essentiel dans la mesure où il lui incombe de rendre publique l'étude d'impact, de créer une commission d'audience publique sur l'environnement (cf. infra) et, lorsque l'étude est jugée satisfaisante, de délivrer au maître d'ouvrage le certificat de conformité environnementale (art. 91).

2 – *L'audit environnemental*<sup>97</sup> a pour objet d'apprécier de manière périodique, l'impact que tout ou partie de la production ou de l'existence d'une entreprise génère ou est susceptible, directement ou indirectement, de générer sur l'environnement. Il permet au ministre chargé de l'environnement « de veiller au respect des normes et standards afin d'exiger des mesures correctrices ou de prendre des sanctions dans le cas de non respect délibéré ou récidive » (art. 94)<sup>98</sup>.

#### 3 – *L'audience publique sur l'environnement* (art. 96-102).

Il s'agit de « la consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement » (art. 96). « Elle a pour objectif de faire participer les citoyens aux décisions qui découlent de projets dont les incidences affectent leur milieu de vie d'une part, et d'autre part, de faciliter la prise de décision gouvernementale. Elle assure aux citoyens l'accès à l'information et leur permet de poser des questions nécessaires au sujet des projets, ou d'exprimer leurs opinions » (*ibid.*).

Le champ d'application de la procédure d'audience publique<sup>99</sup> et les modalités de celle-ci<sup>100</sup> sont déterminés par les articles 98 à 102 de la loi du 12 février 1999 et des dispositions réglementaires.

#### 4 – Les mesures d'incitation (art. 105).

D'inspiration très libérale, l'article 105 dispose :

« Des mesures d'incitation fiscale visant à associer le secteur privé et les entreprises publiques à l'exécution de la présente loi pourront être prises par loi de finances. Les modalités d'application de ces mesures, notamment celles favorisant la mise en œuvre d'éco-technologies, sont fixées par décret pris en conseil des ministres ».

---

<sup>97</sup> Loi du 12 février 1999, art. 94-95.

<sup>98</sup> L'article 95 opère une distribution entre l'audit interne relevant de la responsabilité de l'entreprise ou de l'unité de production et l'audit externe initié, par le ministre sur avis technique de l'Agence béninoise de l'environnement.

<sup>99</sup> En toute hypothèse, le Ministre peut décider « d'office » (art. 99) de recourir à la procédure d'audience publique, toute personne physique ou morale pouvant par ailleurs lui demander de la mettre en œuvre (art. 100).

<sup>100</sup> L'article 102 dispose, en substance, que la procédure d'audience publique est « exécutée » par la *Commission d'audience publique sur l'environnement* (souligné dans le texte), instance *ad hoc* « créée par le Ministre à cette fin ».

Cette disposition est assurément susceptible de trouver application dans le domaine de la gestion de l'eau.

## **CHAPITRE 2. UN DROIT IMPARFAIT**

S'il y avait lieu de résumer d'un trait les imperfections du droit béninois de l'eau dans son état actuel, on pourrait dire qu'il s'agit d'une part, d'un droit inappliqué (section I) ; d'autre part, d'un droit inapplicable (section II).

### **SECTION 1. UN DROIT INAPPLIQUE**

L'inapplication résulte de causes multiples et l'on incriminera successivement les difficultés d'accès (§ 1), l'absence de textes d'application (§ 2) et la méconnaissance générale qui affecte les lois autant que les dispositions réglementaires (§ 3).

#### **§ 1. Un droit peu accessible**

A cet égard, le problème tient en deux mots : éparpillement (A) et fragmentation (B).

##### **A – Un droit éparpillé**

Si la codification de 1987 a eu pour effet de regrouper un nombre important de dispositions dans le Code de l'eau et le Code d'hygiène publique, l'éparpillement n'en demeure pas moins.

On se contentera, sur ce point, de l'exemple particulièrement significatif des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à l'alimentation humaine. Les périmètres en question sont en effet évoqués trois fois... dans trois textes différents : les articles 130 à 134 du Code d'hygiène publique, l'article 27 de la loi-cadre sur l'environnement et, pour la distribution d'eau en zone urbaine, l'article 16 et l'annexe 1 du règlement du 30 octobre 1987.

##### **B – Un droit fragmentaire, parfois redondant**

Là encore, les exemples ne manquent pas. Ainsi, les articles 8 à 16 du Code de l'eau déterminent le régime des prélèvements d'eau souterraine mais l'article 33 al.1 de la loi-cadre du 12 février 1999 pose à nouveau le principe d'autorisation des sondages et des forages sans qu'apparaissent vraiment les raisons de cette redite<sup>101</sup>.

D'une manière générale, on observe que chaque administration « élabore ses textes sans tenir compte des autres secteurs qui auraient pu intervenir et aider à avoir une approche plus globale des problèmes »<sup>102</sup>.

#### **§ 2. L'absence de textes d'application**

Cette carence a été maintes fois dénoncée<sup>103</sup>. Certes, dans le cas du Code d'hygiène publique, un décret d'application est intervenu... dix ans plus tard<sup>104</sup>. Et pour le Code de l'eau, on attend toujours sept décrets qui conditionnent la mise en œuvre de plusieurs articles importants<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Serait-ce simplement pour introduire le principe de la dispense d'autorisation dont bénéficient, aux termes de l'alinéa suivant du même article, les prélèvements à des fins domestiques ?

<sup>102</sup> Hélène HOUNSA, L'hygiène publique et la protection de l'environnement à Cotonou : aspects juridiques et problèmes, Mémoire de DEA, Faculté des sciences juridiques, économiques et politiques de Cotonou, dactylographié, 2001, p. 30. Voir également Célestin MONTEIRO, Aspects juridiques et institutionnels de la gestion intégrée des ressources en eau, Actes du Séminaire d'internalisation des conclusions de l'étude de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau du Bénin, Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique et CID – RH, Cotonou, 1998, p. 26-36 et spéc., p. 30. ; SOGREA, Etude de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau du Bénin, Synthèse du rapport final, sept. 1997, p. 4.

Dans le même ordre d'idées, le chapitre VII du Code de l'eau est intitulé : « Du Comité national de l'eau potable et de l'assainissement » mais son unique article (art.74) crée un « Comité national de l'Eau », sans autres indications, et renvoie à un décret le soin d'en « préciser » (sic) la composition, l'organisation et le fonctionnement. Or, ce décret n'est pas intervenu et le décret n° 80-241 du 5 septembre 1980 portant création d'un Comité national de l'Eau potable et de l'Assainissement ne semble ni abrogé, ni appliqué.

### § 3. Un droit méconnu

#### **A – L'ignorance du public**

Manifeste, elle procède assurément de causes très générales. « La faible culture juridique des populations » doit être corrélée aux taux élevés d'analphabétisme<sup>106</sup>, un taux qui, en 1999, avoisinait les deux tiers de la population<sup>107</sup>.

Il faut relever également l'absence de diffusion des textes.

#### **B – La méconnaissance paradoxale du droit de la part de l'Administration**

Paradoxalement, la méconnaissance du droit sévit également au sein de l'Administration, en tout cas dans certains services. Car, observe encore Madame Hounsa, « si l'Etat a le devoir de publier les textes, si le Ministère de la Communication peut contribuer à cette vulgarisation [...]»<sup>108</sup>, en fait le problème se pose non seulement à l'endroit des personnes privées mais aussi au niveau des services publics »<sup>109</sup>.

**Au total, formation et information s'imposent comme une impérieuse nécessité.**

---

<sup>103</sup> Cf. HOUNSA, *op. cit.*, p. 31 ; SOGREAH, *op. cit.*, p. 4.

<sup>104</sup> Décret n° 97-616 du 18 décembre 1997.

<sup>105</sup> Articles 7, 8 (1<sup>er</sup> al.), 10, 32-33, 38, 57 et 63.

<sup>106</sup> Hélène HOUNSA, *op. cit.*, p. 33.

<sup>107</sup> 66.1% selon le Rapport du Programme des Nations - Unies pour le Développement (P.N.U.D.) pour 1999, p. IV.

<sup>108</sup> Par ailleurs, le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme doit, aux termes du décret relatif à son organisation, « rassembler sous forme de code tous les textes de portée générale et réglementant la vie civile, commerciale, administrative (...); mettre sous forme de plaquette toutes les lois en vue de leur vulgarisation auprès de toutes les directions, juridictions et services publics » (art. 26).

<sup>109</sup> Hélène HOUNSA, *op. cit.*, p. 32.

## SECTION 2. UN DROIT INAPPLICABLE

Une formule – un peu abrupte – aboutit au constat d'un droit dépassé (§ 1) et en mal d'actualisation (§ 2)

### § 1. Un droit dépassé

#### **A – Un droit de conception ancienne**

Dans son ensemble, la législation se limite à des règles de police, souvent désuètes, à l'exemple de plusieurs articles du Code de l'eau relatifs à l'agriculture, visiblement inspirés de textes français du XIX<sup>ème</sup> siècle, et notamment de la loi de 1807 sur le dessèchement des marais. En fait, à l'exception de quelques articles de la loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999 (cf. supra), la plupart des textes existants sont vétustes et ne correspondent plus à la réalité.

#### **B – A ces insuffisances s'ajoutent des imperfections techniques et matérielles**

On relèvera, en pensant, par exemple, à l'interdiction des « acadjas » sur certains plan d'eau, la méconnaissance des données socio-économiques.

Pareillement, l'absence de référence aux us et coutumes devrait conduire à poser sans ambiguïté la question : « Que faire, dans la perspective d'une réforme, du droit coutumier ? ». La réponse n'est pas évidente mais il paraît nécessaire, en toute hypothèse, d'en approfondir la connaissance de façon à limiter autant que faire se peut les risques de conflit avec le droit moderne ; voire de profiter des synergies que pourrait générer l'harmonisation, lorsqu'elle est possible, de telle ou telle disposition contemporaine avec des règles coutumières.

#### **C – Des lacunes persistantes**

Nonobstant l'apport déjà signalé de la loi du 12 février 1999, certaines d'entre elles perdurent. Et lorsqu'elles ont été perçues, une solution pertinente n'apparaît pas nécessairement. On mentionnera, à cet égard, l'article 33, 2<sup>ème</sup> al. de la loi-cadre qui soustrait à la procédure d'autorisation le « propriétaire qui fore ou fait forer un puits sur son propre terrain dans le but de se procurer de l'eau pour son usage domestique », mais ne traite pas l'ensemble du problème des utilisations domestiques.

### § 2. Un droit en l'attente d'une grande réforme

Le droit béninois de l'eau ne peut faire l'économie d'une réforme de grande ampleur.

#### **A - La place du secteur privé**

Il conviendra de régler la question de **la place du secteur privé** dans la gestion de l'eau et, en particulier, dans l'alimentation en eau potable. On se gardera sur ce point de prendre parti – ce qui relève de choix politiques – en observant seulement que rares sont les positions officielles sur ce point<sup>110</sup>.

#### **B - La nécessaire prise en considération de l'évolution contemporaine**

En revanche, *des éléments essentiels de l'évolution contemporaine doivent être pris en considération par le droit*. Tel est le cas des implications de la *décentralisation* opérée par les lois du 15 janvier 1999 et des *principes de gestion intégrée des ressources en eau*.

## CONCLUSION

L'ampleur considérable des changements que nécessite la modernisation du droit de l'eau autant que la nécessité de remédier aux insuffisances des textes existants conduisent à proposer une démarche et à recommander :

---

<sup>110</sup> Les repères dont on dispose, dans le sens de l'intégration des données de l'économie libérale – à rechercher dans les textes du « processus de Dublin – Rio » (cf. supra) et, plus récemment, du Forum national de l'eau au Bénin (janvier 2001) – sont généralement des propositions dépourvues de portée juridique.

**Réformer et rassembler****L'élaboration d'un nouveau Code de l'eau****Encadré. Les fonctions du droit et d'un code**

- **Rassembler,**
- **Régir les comportements, régler les problèmes...**

Le droit pertinent, c'est évidemment le droit que l'on applique.  
Pour autant, il importe de ne pas oublier les autres fonctions du Droit, qui n'ont rien de secondaire...

La loi est également

- **L'expression solennelle de la volonté de la Nation.**

Ainsi, l'article qui proclame :

« *L'eau fait partie du patrimoine commun* », souligne avec force la détermination de l'Etat et de la société pour gérer au mieux cette ressource précieuse.

De plus, la loi a

- **Des vertus pédagogiques**

En organisant la gestion intégrée des ressources en eau, elle illustre l'importance de certains choix et fonde une approche novatrice et efficace.

Sa diffusion auprès de responsables et dans le public nous fera progresser dans cette voie.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU DU BENIN**

#### **INTRODUCTION A LA DEUXIEME PARTIE**

Analyser le cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau peut se faire sous deux angles :

- Evaluer la pertinence et l'efficacité des institutions en charge de la gestion des ressources en eau par rapport au cadre de gestion actuel.
- Evaluer la pertinence du cadre institutionnel actuel par rapport au mode de gestion idéal des ressources en eau, tel qu'il devrait être si les principes de gestion intégrée adoptés par le Bénin et les grandes orientations politiques de la gestion de l'eau étaient vraiment mis en pratique.

L'équipe chargée de l'état des lieux a opté pour une double approche couvrant les deux points de vue. Les travaux d'analyse ont été menés sur la base des dispositions institutionnelles actuelles et sur la base d'entretiens avec les responsables des différentes institutions.

Au moment de l'élaboration de cet état des lieux, le Bénin se caractérise par le grand nombre d'acteurs intervenant dans la gestion des ressources en eau, à des degrés d'implication divers. On note principalement :

- le rôle central du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique à travers :
  - son service central : la Direction de l'Hydraulique (dont l'annexe 7 présente un bref historique)
  - ses services déconcentrés : les Services Départementaux de l'Hydraulique ;
  - la tutelle exercée sur la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau<sup>111</sup>.
- le rôle important de plusieurs autres départements ministériels ayant des compétences en matière d'eau (en tant que ressource, en tant que support d'activités, en tant que milieu à protéger ou en tant que facteur de risque) ou ayant la tutelle de secteurs intéressés de près ou de loin par la gestion des ressources en eau ;
- la récente montée en puissance des collectivités territoriales (communes) dans le cadre du processus de décentralisation ;
- le rôle grandissant de la société civile (sociétés privées, organisations non gouvernementales, associations d'usagers, Partenariat national de l'eau du Bénin...) ;
- le rôle essentiel des organismes d'aide multilatérale et bilatérale dans le financement des infrastructures hydrauliques.

L'annexe 8 présente la répartition actuelle des compétences en matière d'eau entre les différents services publics.

Le grand nombre d'acteurs n'est pas un défaut en soi quand on sait que l'eau intervient dans tous les compartiments du développement, comme en témoignent les documents de référence que sont le Programme d'action du Gouvernement 2001-2006 et le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin 2003-2005 (Cf. annexe 4).

Les résultats détaillés de l'analyse du cadre institutionnel sont donnés dans les annexes 9 et 10 et sont seulement commentés dans le corps du texte.

---

<sup>111</sup> Qu'il est prévu de scinder en deux entités, l'une chargée de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux en milieu urbain (la SONEB, Société Nationale des Eaux du Bénin) et l'autre de la production, du transport et de la distribution d'électricité (conservant le nom de SBEE qui devient Société Béninoise d'Energie Electrique).

## L'ADMINISTRATION DE L'HYDRAULIQUE

On trouvera en annexe 7 un bref historique des services de l'Hydraulique. Cet historique montre que, comme dans la grande majorité des pays, l'administration de l'eau a toujours été caractérisée par :

- Une orientation marquée vers les fonctions de production au détriment de la fonction de prospective (analyse et prévision de la demande et de l'équilibre à long terme entre ressource et demande) et de la fonction de protection quantitative et qualitative. L'administration s'est toujours focalisée sur le suivi quantitatif (et encore très imparfaitement), la mobilisation, le stockage, le traitement et la distribution de la ressource.
- Le regroupement des fonctions de gestion et d'utilisation sous une tutelle unique, même si le département ministériel en charge de l'eau a souvent changé d'organisation et d'appellation depuis l'indépendance. Actuellement, la gestion des ressources en eau est non seulement sous la Direction chargée de l'AEP, mais en outre, le regroupement ministériel des secteurs des mines et carrières, de l'énergie et de l'hydraulique, crée entre ces secteurs des liens privilégiés qui, a priori, ne sont pas propices à un traitement objectif et désintéressé des questions d'allocation de la ressource entre différents secteurs et de la recherche de l'équilibre entre demandes en eau et ressources mobilisables.
- Une approche technocratique et opaque de la gestion de l'eau. Les décisions reviennent toujours à l'Administration. Les usagers ont rarement été associés au processus de prise de décision. Depuis quelques années, on assiste à une réelle volonté de changement de ce côté là. Mais la participation des acteurs se heurte à deux obstacles majeurs : le manque d'information et le manque d'instances participatives ayant un réel pouvoir de décision.
- Une approche de gestion effective par unités administratives (Etat, départements, communes, arrondissements, quartiers...) même si les approches d'évaluation de la ressource, se font désormais par entités hydrographiques (bassins, aquifères, plans d'eau, etc.) qui est l'approche actuellement préconisée au niveau mondial<sup>112</sup>. Il faudra donc encore passer du plan technique au plan institutionnel et décisionnel pour que la gestion par entités hydrographique devienne une réalité.

## LES AUTRES SERVICES DE L'ETAT

Les attributions des autres départements ministériels intervenant dans le secteur de l'eau sont données en annexe 8.

Le commentaire que l'on peut faire à ce sujet est qu'il manque actuellement au Bénin :

- un organe formel de coordination de l'action gouvernementale en matière d'eau ;
- une instance officielle de participation des acteurs de l'ensemble des secteurs concernés par l'eau;
- il faut aussi observer que les instances de ce type prévues dans le Code de l'eau de 1987 n'ont jamais vu le jour puisque ce Code n'a fait l'objet d'aucun décret d'application.

## LES COMMUNES

Bien que le principe de la décentralisation soit "dans l'air" depuis le tournant libéral du Bénin, les trois textes fondateurs du processus datent seulement de 1999<sup>113,114,115</sup>.

L'ensemble du territoire est communalisé ; les territoires des communes correspondent aux anciennes sous-préfectures et sont donc jointifs, ce qui inclut donc dans chaque commune des zones rurales. Les

---

<sup>112</sup> En particulier par l'Union Européenne dans son approche résolument novatrice par "masses d'eau" comme le prévoit la "Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau".

<sup>113</sup> Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

<sup>114</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>115</sup> Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

communes se sont vu attribuer les compétences suivantes qui portent sur l'eau ou bien ont des relations étroites avec l'eau (chapitre III) :

- Développement local, aménagement, habitat et urbanisme
  - Schéma directeur d'aménagement de la commune
  - Plan de développement économique et social
  - Plans d'urbanisme dans les zones agglomérées
  - Règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols
- Infrastructures, équipement et transports
  - Réalisation, entretien et gestion des embarcadères
  - Réalisation des infrastructures hydrauliques
- Environnement, hygiène et salubrité. La commune a la charge:
  - de la fourniture et de la distribution d'eau potable ;
  - de la collecte et du traitement des déchets liquides ;
  - du réseau public d'évacuation des eaux usées ;
  - du réseau public d'évacuation des eaux pluviales ;
  - des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de la protection contre les inondations ;
  - de la délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou industrielles ;
  - [...] Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment [...] des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques, et contribue à leur meilleure utilisation.
  - [...] La commune veille à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière :
    - de prospection<sup>116</sup> et de distribution d'eau potable ;
    - de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits ;
    - d'assainissement privé des eaux usées ;
    - de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ;
  - [...] La commune élabore<sup>117</sup> la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initie toutes mesures de nature à en favoriser la promotion.
  - La commune donne son avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur son territoire de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. Elle prend en considération la protection [...] de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé.
- Santé et action sociale et culturelle (Section 6)
  - Aide sociale aux [...] sinistrés.

Il faut noter que c'est uniquement à propos de l'enseignement primaire et maternel que la loi précise que l'Etat [...] transfère [à la commune] les ressources nécessaires (article 97 de la loi n° 97-029).

D'autres dispositions précisent la consistance du domaine public communal.

En plus du Conseil municipal qui a pouvoir de décision, les conseils d'arrondissement et les conseils de village ou de quartier de ville sont consultés sur les questions qui relèvent des compétences de la commune.

## APPROCHE FONCTIONNELLE

L'analyse qui précède a été faite en partant de la description de l'existant. Il est intéressant d'aborder le cadre institutionnel actuel par rapport aux "fonctions de gestion" qui devraient être assurées dans un système de gestion conforme à la vision nationale de l'eau du Bénin. Les principales fonctions de gestion

---

<sup>116</sup> Le législateur a sans doute voulu dire "production".

<sup>117</sup> Cette disposition n'est pas de nature à homogénéiser la réglementation de l'assainissement individuel sur le territoire national.

sont indiquées ci-après, avec, en regard, des commentaires sur leur état actuel de mise en œuvre au Bénin.

- Elaboration de la politique de l'eau Faible. Voir annexe 4.
- Elaboration de la législation et de la réglementation en matière d'eau Faible. Par ex. les décrets d'application du Code de l'eau de 1987 n'ont jamais été pris.
- Elaboration des normes<sup>118</sup> en matière d'eau Faible. En particulier l'adaptation des normes de potabilité reste à faire pour décider de l'acceptation ou du rejet d'eaux de forage dont certains paramètres sont supérieurs aux limites recommandées par l'OMS.
- Suivi quantitatif de la ressource Cette fonction était "sinistrée" jusqu'à une époque récente<sup>119</sup>. Le réseau hydrométrique a été réhabilité. Des annales hydrologiques ont été publiées en 2003 pour la période 1993-2002. Le réseau piézométrique est en cours de création dans le cadre du projet AGRE. Les procédures de suivi sont en cours de définition et de mise en œuvre.
- Suivi qualitatif de la ressource Correct sur les eaux traitées distribuées par la SBEE.  
Faible sur les eaux naturelles. Les analyses de qualité sont faites lors de la création des puits et forages. Il n'y a pas de suivi régulier par la suite.
- Evaluation quantitative et qualitative de la ressource Faible. Un modèle est en cours de développement sur le champ de captage de Godomey. Des modèles quantitatifs pour les eaux de surface sont prévus à la DRE.
- Suivi de la demande et des usages Faible. Il n'y a pas de centralisation des diverses demandes et usages dont les données sont éparpillées entre les secteurs utilisateurs (agriculture, élevage, industrie, etc.)
- Allocation de la ressource / arbitrage entre les usages concurrentiels Inexistants.
- Protection de la ressource Faible. La coordination est insuffisante entre les services de l'environnement et ceux de l'hydraulique. Une stratégie de gestion des zones humides a été élaborée dans le cadre du PAZH mais elle n'est pas approuvée officiellement et n'a donc pas de valeur contraignante.
- Suivi des impacts environnementaux sur la ressource Faible. La réglementation des EIE ne prévoit pas de disposition particulière sur les (ou autour des) zones où la ressource devrait être particulièrement protégée (sites Ramsar, zones de recharge des nappes, etc.)
- Information du public Inexistante (sauf les annales hydrologiques qui touchent un public de spécialistes).
- Participation des acteurs Non systématique. Initiatives ponctuelles selon les projets mais les acteurs n'ont en général qu'un rôle consultatif, pas de pouvoir de décision.
- Mobilisation de la ressource Correcte.

<sup>118</sup> A la différence d'un texte réglementaire, une norme est d'abord une disposition consensuelle convenue entre un groupe d'acteurs. Une norme n'a de valeur juridique que si un texte législatif ou réglementaire la rend obligatoire.

<sup>119</sup> Le Bénin n'a jamais disposé d'un réseau piézométrique national avant le projet AGRE.

- Traitement et distribution d'eau potable Corrects.
- Prévision et prévention des risques naturels liés à l'eau Faible. Pas de cartographie des zones à risques. Pas de prévision ni de systèmes d'alerte.

La revue des fonctions qui précède confirme l'orientation de l'administration béninoise de l'eau vers la "production" d'eau destinée à la consommation humaine, sans vue d'ensemble des autres questions qui doivent être partie intégrante de la gestion de la ressource.

## RESSOURCES HUMAINES

Le problème des ressources humaines du cadre institutionnel de gestion de l'eau est un problème essentiel et préoccupant, relevé lors de la réunion d'information du 7 juillet 2003 ainsi que dans les entretiens avec les principaux acteurs du secteur de l'eau. Toute institution, aussi bien conçue qu'elle soit sur le papier, ne vaut que par les hommes et les femmes qui l'animent. Or, le secteur de l'eau du Bénin présente un réel déficit en ressources humaines, aggravé par les programmes d'ajustement structurel qui bloquent tout recrutement dans la Fonction Publique depuis les années 80. Par le jeu des départs à la retraite (ou des départs volontaires vers des emplois plus rémunérateurs), le renouvellement des effectifs n'est même pas assuré et l'on assiste à un appauvrissement progressif des capacités des institutions alors que les plans de charge augmentent notablement dans le secteur de l'eau et vont augmenter encore plus si l'on veut réaliser les objectifs de développement du Millénaire.

## CONCLUSION SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL

Comme indiqué au début de cette partie, l'analyse du cadre institutionnel a été menée selon deux perspectives :

- Pertinence et efficacité des institutions en charge de la gestion des ressources en eau par rapport au cadre de gestion actuel (gestion sectorielle).
- Pertinence du cadre institutionnel actuel par rapport aux principes de gestion intégrée adoptés par le Bénin.

Sous le premier angle, les travaux menés par l'équipe chargée de l'état des lieux montrent que le cadre institutionnel actuel présente des imperfections et des dysfonctionnements. Ces défauts pourraient être corrigés par un toilettage des textes (en particulier la clarification et l'harmonisation des mandats et la cohérence interne des textes), ainsi que par des améliorations de procédures<sup>120</sup>.

Sous le deuxième angle, l'analyse montre à l'évidence que le cadre institutionnel actuel ne correspond pas au mode de gestion des ressources en eau voulu par le Bénin et clairement affiché dans les divers documents de politique (annexe 4). Force est de reconnaître que la distribution actuelle des mandats des services de l'Etat ressemble plus à une juxtaposition de champs de compétences<sup>121</sup> concurrents qu'à une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées. Quant à la participation des acteurs, elle se fait de façon plus ou moins informelle mais il n'existe pas d'instance nationale offrant un cadre formel à la participation des parties prenantes au processus de prise de décision.

Une réforme en profondeur est donc nécessaire pour mettre le cadre institutionnel en accord avec les principes de GIRE et avec les grandes orientations de la politique de décentralisation / déconcentration. Cette réforme doit bien sûr se faire en parfaite cohérence avec la révision du cadre juridique dont la nécessité est établie dans la partie précédente. En effet, l'institutionnalisation de la concertation et de la coordination nationale, de la participation des acteurs, de l'obligation d'information du public, de la gestion par bassins, de la prise de décision au niveau le plus bas jugé approprié, etc., demande à

---

<sup>120</sup> Il s'agit en fait d'un travail de création plutôt que d'amélioration car pratiquement aucun travail systématique de définition des procédures administratives n'a été mené à ce jour.

<sup>121</sup> On pourrait presque dire « territoires ».

l'évidence que les institutions actuelles soient réformées et que de nouvelles institutions ou des organes ad hoc soient mis en place aux niveaux géographiques ou hiérarchiques appropriés.

Revenant au premier angle d'analyse, il apparaît vain de vouloir apporter des corrections de détail au cadre institutionnel actuel alors qu'une réforme d'ensemble et en profondeur est jugée nécessaire.

**Le constat est donc simple : il faut revoir dans son ensemble le cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau, en relation étroite avec la réforme juridique qui s'impose elle aussi pour poser les bases d'une transition réussie vers la GIRE.**

Un problème essentiel, rarement perçu, est celui des procédures qui devront être traitées dans la réforme qui s'impose. De la même manière que la législation n'a pas d'effet si les textes d'application ne sont pas pris, la mise en place d'un cadre institutionnel, aussi bien conçu soit-il, n'aura d'efficacité que si les agents qui l'animent savent quelle procédure appliquer dans telle ou telle circonstance. Les textes d'application des lois et les textes créant et organisant les institutions doivent donc être traduits en procédures administratives, en général sous forme de décisions, circulaires, guides, etc. Or, cette routine administrative n'a pas assez été exploitée jusqu'à ce jour au Bénin.

On a vu dans la première partie relative au droit de l'eau qu'une des raisons de sa non application était sa méconnaissance aussi bien par les administrés que par les agents de l'Etat. On pourrait en dire autant de l'absence de procédures claires. A tel point qu'une démarche aussi simple que la délivrance d'une autorisation (de forage par exemple) est aujourd'hui un véritable casse-tête, aussi bien pour le pétitionnaire que pour le fonctionnaire chargé d'instruire le dossier.

Le problème essentiel des ressources humaines devra faire l'objet d'une attention particulière. Il ne sera pas facile de procéder à une réforme en profondeur du cadre de gestion de l'eau dans un contexte de pénurie de ressources humaines. Un plan de renforcement, de formation et d'adaptation est absolument nécessaire si le Bénin veut réaliser ses objectifs de développement du Millénaire.

La question des moyens financiers (et donc matériels) mis à la disposition des institutions chargées de la gestion des ressources en eau revient dans tous les entretiens avec les acteurs. L'insuffisance des budgets consacrés à la gestion des ressources en eau est très dommageable. C'est une situation paradoxale, car il est bien connu qu'une gestion performante ne coûte pas très cher, en tout cas beaucoup moins cher que les pertes dues au mauvais dimensionnement des ouvrages hydrauliques ou leurs impacts négatifs sur la ressource ou encore à la mauvaise allocation des ressources qui peuvent résulter d'une gestion défailante. Le Bénin – et ses partenaires au développement – pourraient donc gagner beaucoup d'argent en en dépensant un peu plus dans une meilleure gestion des ressources en eau. Il y a là un réel problème qui devra être résolu par la création de mécanismes appropriés autorisés par la loi pour garantir le financement du suivi et de la gestion de la ressource en eau.

Enfin, certaines réformes actuellement en cours<sup>122</sup> ne vont pas dans le sens des principes affichés au plus haut niveau par les Autorités béninoises. Il faudrait veiller à ce que, désormais, toutes les réformes institutionnelles ayant un effet sur la gestion de l'eau soient menées en cohérence avec les orientations générales de la transition vers la GIRE. Sinon, au lieu de constituer l'un des piliers d'une gestion rationnelle et durable de ses ressources en eau – que le Bénin appelle de ses vœux et pour laquelle il fait appel à ses partenaires au développement – les dispositions institutionnelles intempestives et inadéquates entretiendront une gestion éparpillée, source de vaines compétitions entre services.

Il faut au contraire que la réforme institutionnelle qui s'impose soit l'occasion de clarifier les rôles et d'établir un véritable dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le secteur de l'eau.

---

<sup>122</sup> Notamment le projet de nouveau décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MMEH qui, tout en proclamant l'adhésion à la GIRE, ne résout pas les questions de la gestion sectorielle et de l'absence de participation des acteurs, et introduit en plus une coupure hiérarchique et fonctionnelle entre les services centraux de l'hydraulique et les services déconcentrés.

## **ANNEXES**

Annexe 1. Termes de référence

Annexe 2. Composition de l'équipe chargée de l'état des lieux

Annexe 3. Synthèse des travaux de la réunion d'information et de discussion du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau (8 juillet 2003)

Annexe 4. Politique nationale de l'eau du Bénin

Annexe 5. Liste des textes recensés

Annexe 6. Cadre institutionnel: terminologie et objet de l'analyse

Annexe 7. Bref historique de la Direction de l'Hydraulique

Annexe 8. Analyse critique de la répartition actuelle des compétences en matière d'eau entre les différents services publics

Annexe 9. Analyse du cadre institutionnel – volet 1

Annexe 10. Analyse du cadre institutionnel – volet 2

Annexe 11. Synthèse des travaux de l'Atelier national sur l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau (27 novembre 2003)

## **ANNEXE 1. TERMES DE REFERENCE**

Nota : Les présents termes de référence (TdR) concernent uniquement la première partie « *Etat des lieux* » de volet « *Législation et textes réglementaires* » du projet AGRE. Ils ont été élaborés par le Département des Ressources en Eau de la DH sur la base de l'offre technique de DHI Water & Environment (institut chargé de l'assistance technique au programme AGRE) et d'un projet de TdR rédigé par un consultant national.

Ils prennent en compte la recommandation faite par la revue sectorielle Danida en octobre 2002 et adoptée en février 2003 par la DH et l'ambassade du Danemark. Compte tenu de la situation, cette recommandation propose de réaliser uniquement l'étape 1 des TdR tels que précédemment définis (version d'octobre 2002), c'est-à-dire l'état des lieux du cadre législatif et réglementaire au Bénin, avec un atelier de restitution pour présenter les conclusions et diffuser le rapport de synthèse auprès des acteurs clés du secteur de l'eau.

Suite à l'Atelier de restitution de novembre 2003 concluant à la nécessité d'une réforme complète de Code de l'eau, il a été décidé de poursuivre les activités du volet « *Législation et textes réglementaires* » du projet AGRE jusqu'à la production d'un avant-projet de Code de l'eau qu'il est prévu de remettre aux Autorités Béninoises en novembre 2004.

### **OBJET DES TERMES DE REFERENCE**

Les ressources en eau de la République du Bénin sont suffisamment importantes mais mal gérées et inégalement réparties. Ainsi, la mobilisation de ces ressources pour les besoins domestiques, agro-pastoraux et industriels a constitué depuis toujours une préoccupation pour les autorités nationales qui, avec l'aide des partenaires au développement, ont initié une réflexion approfondie sur les conditions de gestion desdites ressources. Cela a abouti à l'élaboration puis à l'adoption de la stratégie nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

L'une des composantes essentielles de cette stratégie, conformément au plan d'action à moyen terme proposé dans le rapport R6 de ladite stratégie, est le programme « Appui à la Gestion des Ressources en Eau », réalisé avec le soutien financier de Danida.

Le programme AGRE comprend deux parties principales :

- L'amélioration de la connaissance relative aux ressources en eau, sous tous ses aspects (réseaux de mesures, évaluation des données historiques, modélisation, bases de données, système d'information géographique, matériel de suivi, formations techniques et organisationnelles) ;
- Un volet législation visant à élaborer un projet de code de l'eau et de réglementation pour le Bénin.

### **CONTEXTE**

Les ressources en eau de la République du Bénin ont été pendant longtemps régies par des textes datant de l'époque coloniale pris en application du droit positif français. Depuis l'indépendance, le dispositif législatif et réglementaire a été fortement enrichi. La législation en vigueur, régissant les ressources en eau, est constituée par les principaux textes suivants :

- Le code de l'eau, promulgué par la loi n° 87-016 du 21 septembre 1987.
- Le Code d'hygiène publique, promulgué par la loi n° 87-015 du 21 septembre 1987.
- Le régime des forêts, objet de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993.
- Le règlement général de la distribution de l'eau potable en zone urbaine du 30 octobre 1987.

On note un certain nombre de problèmes d'application de ces textes. La loi 87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau est restée inappliquée jusqu'à ce jour. Aucun texte d'application n'a été pris. On peut constater des contradictions, des ambiguïtés et des chevauchements de responsabilités induits

par d'autres textes législatifs censés être complémentaires. Par ailleurs, il n'existe pas de normes nationales pour l'eau potable, ce sont les directives de l'OMS qui sont en vigueur. Globalement la législation manque de textes d'application et en conséquence elle est peu appliquée.

Devant la multiplicité des textes ou leur inadaptation à l'évolution récente du contexte national béninois, les autorités ont décidé de procéder à une refonte de la législation afférente à la protection de l'environnement ainsi qu'à la gestion et à la préservation des ressources naturelles, en particulier les ressources en eau.

Au plan international, le Bénin a ratifié les principales conventions internationales intéressant le secteur de l'eau :

- Convention de Ramsar sur les zones humides<sup>123</sup> (1971) ;
- Convention de Bamako sur les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux (1991) ;
- Convention cadre sur les changements climatiques (Rio, 1992) ;
- Convention sur la biodiversité (Rio, 1992) ;
- Convention sur la désertification (Paris, 1994).

Conformément aux principes du droit international, ces conventions s'imposent au droit national. Toutefois, aucun travail d'harmonisation d'ensemble n'a été entrepris.

Le Bénin est membre de l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) instituée par la convention de Faranah du 21 Novembre 1980 révisée à Ndjaména le 29 Octobre 1987. Le Bénin est signataire aussi de l'accord international avec le Togo relatif à l'institution d'un code Daho-togolais de l'électricité et à la création de la Communauté Electrique du Bénin, ratifié par l'ordonnance n° 46 du 22 août 1968.

Enfin, le Bénin a contribué à l'adoption de la Déclaration de Ouagadougou du 5 mars 1998, par laquelle les ministres et chefs de délégations signataires s'engagent à :

- « *mettre en œuvre dans [leurs] pays respectifs, un processus de gestion intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur un Plan d'Action National de l'Eau ;*
- *créer un cadre de coopération régionale pour la gestion intégrée des ressources en eau, l'harmonisation des politiques et des législations en matière d'eau et les échanges d'expérience ;*
- *créer ou redynamiser les cadres de concertation entre pays riverains pour la gestion concertée des eaux des bassins partagés ;*
- *élaborer des stratégies nationales et régionales pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau. »*

## **METHODOLOGIE DE L'ETAT DES LIEUX**

La méthodologie proposée est fondée sur le constat que la législation en matière de gestion des ressources en eau présente des lacunes et des insuffisances qui font que certains aspects sont restés dans le vide juridique. D'autres aspects ne sont pas réglementés car l'action du législateur s'est limitée du domaine des lois de portée générale. La volonté indéniable de mieux gérer le secteur ne s'est pas encore traduite par des lois "modernes"<sup>124</sup> et par des textes d'application tenant compte des moyens humains et matériels réellement disponibles.

---

<sup>123</sup> Le Bénin a un site inscrit à la convention de Ramsar. Il s'agit du Parc National du W, une zone transfrontalière protégée qui s'étend au Burkina Faso et au Niger. Parmi les autres aires protégées du Bénin, les zones humides occupent une place particulière, en raison de leur intérêt économique (source d'eau) de leur attrait touristique ou de leur riche biodiversité. Parmi les sites on retient notamment la Vallée des îles du fleuve Niger, la dépression de Lama, l'embouchure de l'Ouémé et la zone lacustre de Ganviè.

<sup>124</sup> Modernes au sens de « fondées sur les principes récents communément admis en matière de gestion intégrée des ressources en eau » (principes dits de Dublin-Rio perfectionnés depuis leur adoption en 1992).

## Les étapes de l'Etat des lieux

Il s'agit d'un travail d'analyse juridique et institutionnelle de la situation actuelle, en relation étroite avec les aspects techniques, qui comprendra les sous étapes suivantes :

1. Dresser l'inventaire des textes relatifs à l'eau. Il s'agit de procéder à un recensement exhaustif de tous les textes concernant (de près ou de loin) la gestion de l'eau sous toutes ses formes : ressources (eaux de surface et eaux souterraines), bien de consommation (humaine, agro-pastorale, industrielle), milieu naturel (pêche, aquaculture, support de la biodiversité aquatique), facteur de risque (inondations), etc. Cela inclut les textes nationaux (y compris les décrets définissant l'organisation administrative) ainsi que les conventions et traités internationaux ou sous régionaux (ratifiés, signés ou en voie de l'être)<sup>125</sup> ;
2. Etablir une base de données de ces textes (sous Microsoft Access). Les textes inventoriés seront aussi rassemblés et mis en forme sous forme d'un "Recueil des textes réglementaires relatifs à l'eau", maniable (par exemple sous forme de classeurs contenant les photocopies des textes dans un ordre raisonné) ;
3. Faire le bilan-diagnostic de l'état actuel de la réglementation du secteur de l'eau et des infrastructures hydrauliques (y compris le système de mesures hydrométriques) par rapport aux problèmes spécifiques des ressources en eau du Bénin et par rapport aux orientations de la politique et des stratégies nationales<sup>126</sup> ;
4. Compléter l'identification et la caractérisation des acteurs déjà faites dans le cadre de l'étude sur la stratégie nationale par le positionnement de ces acteurs vis à vis d'un renforcement du cadre juridique (opinions actuelles, attentes et craintes).

Il s'agit donc d'identifier les forces et les faiblesses du cadre législatif et réglementaire actuel des ressources en eau, et d'identifier les acteurs concernés ainsi que leur positionnement et leurs relations dans le paysage institutionnel.

La fin de l'état des lieux sera marqué par un atelier de restitution qui présentera les principales conclusions des travaux aux acteurs clés et constituera une opportunité d'information et de sensibilisation pour leur implication dans la suite du processus législatif, à savoir l'élaboration concertée d'un code de l'eau et de ses textes d'application.

## COMPOSITION DE L'EQUIPE ET TACHES DES CONSULTANTS

### Composition de l'équipe

#### Personnel de la DH

Sous la direction du chef de programme (le Chef du département des Ressources en Eau, DRE) appuyé par le chef de mission de l'assistance technique (CTP), avec la collaboration du chef de la Cellule de Développement Stratégique (CDS), l'Unité Réglementation (UR) sera chargée de conduire les travaux du volet législation

Elle sera assistée par une équipe de consultants nationaux et d'assistants techniques internationaux. Les consultants nationaux seront recrutés conjointement par le chef du programme, le chef de l'UR et les assistants techniques internationaux.

#### Consultants nationaux

---

<sup>125</sup> Il faut noter que le système des Nations Unies a élaboré une « Convention sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation » (mai 1997) qui est tout à fait pertinente dans le contexte béninois où la plupart des bassins sont partagés avec les pays voisins.

<sup>126</sup> Ce qui suppose, comme le précise le rapport d'évaluation du projet (page 8) que le Gouvernement Béninois finalise dans les meilleurs délais le document de stratégie nationale révisé exprimant sa volonté politique en matière de gestion de l'eau.

- 1 Juriste ayant une large connaissance du droit de l'eau et de l'environnement et une bonne expérience dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires,
- 1 Spécialiste en questions institutionnelles, ayant une connaissance approfondie du contexte béninois en matière d'eau et d'environnement ;
- 1 Spécialiste en ressources en eau.

#### **Assistants techniques internationaux**

- 1 expert juriste connaissant parfaitement le cadre de gestion des ressources en eau, sur le plan international et en particulier en Afrique de l'Ouest.
- 1 expert institutionnaliste spécialiste de haut niveau en gestion des eaux, ayant une expérience confirmée en Afrique de l'Ouest.

#### **Rôle spécifique du chef d'équipe**

Le chef d'équipe (qui pourrait être le chef de la CDS ou de l'UR ou toute autre personne désignée au sein de la DH en raison de ses compétences) remplira les fonctions spécifiques suivantes :

- planifier, organiser et coordonner les activités des membres de l'équipe ;
- contribuer aux activités du volet législation en fonction de ses compétences propres ;
- faciliter les contacts entre les consultants, les AT et l'administration béninoise ;
- assurer la liaison entre les consultants, les AT et la DH ;
- organiser et animer l'atelier de restitution avec les acteurs concernés ;
- assurer la diffusion des informations nécessaires aux acteurs concernés.

Sa durée d'intervention se poursuit jusqu'à la fin de l'exécution du volet qui est estimée à 6 mois. En l'absence éventuelle du chef d'équipe (congé, missions, maladie), le directeur du DRE assurera la fonction de chef d'équipe par intérim.

#### **Rôle spécifique du responsable de l'Unité de documentation**

Il apportera son appui en fonction des demandes pour la localisation et l'identification des textes existants, et pour leur archivage. Il contribuera si nécessaire à la préparation de documents informatifs et à l'organisation logistique des ateliers de travail avec les acteurs et les partenaires extérieurs. Avec l'appui technique du responsable de l'Unité base de données, il veille à l'archivage des documents collectés et à la constitution d'une base de données relatives aux textes collectés. Sa durée d'intervention couvre toute la durée du volet.

#### **Rôle spécifique du consultant national juriste**

Sous l'autorité du chef d'équipe et avec l'appui des AT, le juriste national participera activement aux activités suivantes :

- collecte, inventaire et analyse des textes en vigueur,
- entretiens avec les services et opérateurs concernés par les activités du secteur pour recueillir auprès d'eux toutes informations utiles concernant les textes existant concernant les ressources en eau de près ou de loin,
- recensement et étude des règles coutumières se rapportant au statut et à la gestion des ressources en eau,
- contribution à la rédaction du rapport de synthèse de l'état des lieux,
- contribution à l'organisation et à l'animation de l'atelier de restitution.

Sa durée d'intervention est de 2 hommes/mois. Cette durée devra s'étaler régulièrement au cours de son intervention, l'idéal étant une intervention à mi-temps, selon un régime détaillé à adopter de commun accord.

#### **Rôle spécifique du consultant national institutionnaliste**

Sous l'autorité du Chef d'équipe et avec l'appui des AT, le consultant national institutionnaliste participera activement aux activités suivantes :

- Identification et caractérisation des acteurs dans les domaines des ressources en eau, de leur rôle institutionnel et de leurs interactions ;
- Contribution à l'analyse des textes existants ;
- participation à l'atelier national de validation.

Sa durée d'intervention est de 1 homme/mois.

#### **Rôle spécifique du consultant national spécialiste en ressources en eau**

Sous l'autorité du Chef d'équipe et avec l'appui des AT, le consultant national spécialiste en ressources en eau participera activement aux activités suivantes :

- recueil des textes applicables en matière de normes d'eau potable, de qualité de la ressource en eau et de rejets, puis compilation de la littérature internationale en la matière.
- participation à l'analyse des textes existants du point de vue des aspects techniques ;

Sa durée d'intervention est de 1 homme/mois.

#### **Rôle spécifique de l'assistant technique international juriste**

Sous l'autorité du chef d'équipe et avec l'appui des autres assistants techniques, le juriste international assistera l'équipe dans les tâches ci-après :

- recrutement des consultants nationaux et élaboration de leurs termes de référence détaillés ;
- analyse des textes existants ;
- élaboration du rapport de synthèse sur l'état des lieux ;
- participation à l'atelier national de validation.

Il veillera particulièrement :

- à la cohérence des textes avec ceux qui existent dans d'autres secteurs et qui intéressent les ressources en eau ;
- à la conformité des projets de textes élaborés avec les conventions et traités dans lesquels le Bénin est partie ou qu'il a ratifiés ;

Sa durée d'intervention est de 1,3 hommes/mois.

#### **Rôle spécifique de l'assistant technique institutionnaliste spécialisé en gestion des eaux**

Sous l'autorité du chef d'équipe et avec l'appui des autres AT, l'expert institutionnaliste international assistera l'équipe dans les tâches suivantes :

- recrutement des consultants nationaux et élaboration de leurs termes de référence détaillés ;
- contribution à la compilation et l'analyse des textes existants ;
- élaboration de la méthodologie pour l'identification et la caractérisation des acteurs

- analyse institutionnelle des acteurs, de leur positionnement ; évaluation des forces et des faiblesses institutionnelles en perspective de la GIRE.
- contribution à la rédaction du rapport de synthèse de l'état des lieux ;
- participation à l'atelier national de validation.

Sa durée d'intervention est de 1,7 hommes/mois.

### **PLANIFICATION DES ACTIVITES**

La mission de l'équipe est prévue pour une durée de 6 mois (avril à octobre 2003).

Le chronogramme détaillé des activités sera fixé par le chef de programme appuyé par le chef de mission de l'assistance technique en fonction de la date du démarrage effectif du volet législation. Il est proposé que la première mission de l'assistance technique (mission conjointe du juriste et de l'institutionnaliste) marque le début des travaux courant avril 2003.

Ce chronogramme détaillé devra être compatible avec l'ensemble des autres activités du programme AGRE.

### **RESULTATS ATTENDUS**

Les principaux résultats concrets attendus du volet législation sont :

- Un inventaire des textes juridiques existants. Indicateurs : les textes archivés et classés, disponibles à l'Unité de Documentation.
- Une base de données des textes juridiques existants. Indicateur : base de données disponible sur CD-ROM.
- Un bilan diagnostic des textes réglementaires. Indicateur : rapport de synthèse.
- Un inventaire des acteurs identifiés et caractérisés. Indicateur : rapport de synthèse.
- Un bilan diagnostic de la situation institutionnelle au regard de la stratégie nationale en matière de gestion des ressources en eau ;
- Un atelier d'information des différents acteurs organisé. Indicateurs : le compte-rendu de l'atelier, la disponibilité du rapport de synthèse auprès des principaux acteurs concernés, la fréquence de demande d'information à l'Unité de Documentation.

**ANNEXE 2. COMPOSITION DE L'EQUIPE CHARGEE DE L'ETAT DES LIEUX****Personnel de la Direction de l'Hydraulique**

- Directeur du Programme : M. Marius A. Ahokossi, Directeur de l'Hydraulique
- Chef du Projet AGRE : M. Félix Azonsi, Chef du Département des Ressources en Eau (DRE) de la Direction de l'Hydraulique
- Supervision du volet « Législation et textes réglementaires » : M. Grégoire Alé, Chef de la Cellule de Développement Stratégique (CDS) de la Direction de l'Hydraulique
- Chef d'Equipe : M. Antoine Homeky, Chef de l'Unité de Réglementation (UR) de la DH, assisté de M. Paul Fagnidé

**Consultants nationaux**

- Consultant national juriste : M. Virgile Akpovo, Professeur à la Faculté de droit
- Consultants nationaux institutionnalistes : M. Mouftaou Laléyé et M. Cyriaque Adjinacou

**Experts internationaux**

- Chef de l'assistance technique : M. Jean-Luc Frérotte, Conseiller Technique Principal du Programme AGRE, Royal Haskoning Netherlands B.V. (s/c DHI Water & Environment)
- Expert international juriste : M. Jean Untermaier, Professeur agrégé de droit public, Directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement (IDE) de l'Université Lyon III (s/c DHI Water & Environment)
- Expert international institutionnaliste : M. Gérard Cougny, Chargé du Développement pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale, DHI Water & Environment

**ANNEXE 3. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA RÉUNION D'INFORMATION ET DE DISCUSSION SUR LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU**

Mardi 8 juillet 2003 – INFOSEC – Cotonou

La réunion d'information et de discussion sur le cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau s'est tenue le mardi 8 juillet 2003 dans les locaux de l'INFOSEC à Cotonou. La réunion s'adressait aux principaux opérateurs du secteur de l'eau.

La réunion visait deux objectifs :

1. Une information des opérateurs du secteur de l'eau sur le volet « *Législation et textes réglementaires* » du Programme « *Appui à la Gestion des Ressources en Eau* » (AGRE) financé par Danida, en particulier l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel.
2. Des échanges de vues sur le cadre juridique et institutionnel et sur ses perspectives d'évolution.

Au nom de M. le Ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, M. Nestor Védogbéton, Secrétaire Général du Ministère, a prononcé l'allocution d'ouverture.

La réunion était présidée par M. Placide Appalo, Directeur Adjoint de l'Hydraulique.

M. Appalo était assisté de M. Grégoire Alé, Chef de la Cellule de Développement Stratégique de la DH et M. Jean-Luc Frérotte, Chef de Mission de l'assistance technique du Programme AGRE ;

Le secrétariat était assuré par M. Félix Azonsi, Chef du Département des Ressources en Eau, Chef du Programme AGRE, assisté de M. Gérard Cougny, Assistant technique international, expert institutionnaliste.

Modérateur : M. Cyriaque Adjinacou, Consultant national institutionnaliste.

Quatre communications relatives aux thèmes de la journée ont été présentées et ont été suivies de discussions.

Dans son exposé introductif, M. Grégoire Alé a situé la réunion dans le contexte général des réflexions et des engagements du Bénin en matière de gestion des ressources en eau, aussi bien au niveau national qu'au niveau international.

M. Gérard Cougny, Assistant technique international, expert institutionnaliste a rappelé ce qu'est la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) : origines, principes, outils et implications en matière de cadre juridique et institutionnel. L'accent a été mis sur les étroites relations entre politique nationale de l'eau, cadre législatif et réglementaire et cadre institutionnel.

M. Jean Untermaier, Assistant technique international, expert juriste, a présenté le droit positif de l'eau au Bénin, ses origines et son contenu, ainsi que les imperfections constatées qui justifient sa révision selon trois axes :

1. Compléter les textes pour combler les lacunes actuelles du droit de l'eau ;
2. Réformer les textes pour les mettre en conformité avec les orientations politiques actuelles en matière de GIRE et de décentralisation, ainsi qu'avec les engagements internationaux du Bénin ;
3. Rassembler les textes pour les rendre plus accessibles et faciliter leur mise en application.

La présentation de M. Jean Untermaier a été complétée par des interventions de M. Virgile Akpovo, Consultant national juriste, et de M. Antoine Homeky, Chef de l'Unité de la Réglementation de la DH.

M. Mouftaou Laléyé, Consultant national institutionnaliste, a présenté, en son nom et celui de M. Cyriaque Adjinacou, le cadre institutionnel du secteur de l'eau et les premiers constats résultant de l'état des lieux en cours d'élaboration dans le cadre du Programme AGRE. Les principales insuffisances du cadre institutionnel actuel ont été relevées. Les perspectives d'évolution du cadre institutionnel dans le contexte de la décentralisation et de la participation ont été évoquées.

## **RESUME DES DEBATS**

Chaque présentation a été suivie d'un débat général dont il ressort les principaux points suivants.

### **Des demandes d'éclaircissements**

Les participants ont demandé des éclaircissements sur certains points des présentations (terminologie, concepts, etc.) auxquels les intervenants ont répondu.

Des informations ont été données sur le nouveau cadre institutionnel sous-régional de gestion intégrée des ressources en eau mis en place dans le cadre de la CEDEAO.

### **Des constats**

D'une manière générale, les participants constatent que le droit existant n'est pas appliqué. Plusieurs raisons sont invoquées : imperfection des textes, absence des textes d'application, manque d'information des administrateurs et des administrés. Au delà du travail technique de révision des textes, il y a donc un gros effort de formation, information, sensibilisation à faire pour que la législation et la réglementation soient appliquées.

La révision des textes est une condition nécessaire mais pas suffisante. Il faut aussi que le cadre institutionnel soit réformé pour être rendu plus performant et pour être mis en conformité avec les options du pays en matière de décentralisation et de GIRE.

### **Des interrogations**

Les interrogations se situent essentiellement à deux niveaux :

- 1) Pourquoi s'engager dans la transition vers la GIRE ?
- 2) Pourquoi toutes les réflexions menées jusqu'à ce jour sur la gestion des ressources en eau n'ont-elles pas abouti à des résultats tangibles à la hauteur des efforts déployés ? (cette question se pose non seulement au Bénin mais aussi au niveau international).

La première interrogation trouve sa réponse dans l'existence d'un consensus sur les problèmes constatés. C'est parce qu'il y a au Bénin des problèmes de ressources en eau (avérés ou prévisibles) qu'il faut passer d'une gestion sectorielle à une gestion intégrée. La plupart des opérateurs du secteur de l'eau en ont conscience mais ce sentiment général n'est pas étayé par une documentation objective des problèmes. Cela est dû aux déficiences du système de suivi de la ressource : l'absence ou la mauvaise qualité des données ne permet pas d'avoir une évaluation objective de l'état réel des ressources en eau. Il y a donc de sérieux efforts à faire : (1) dans la maintenance et l'exploitation des réseaux de suivi hydrométrique et piézométrique, et (2) dans l'information des citoyens et des responsables politiques.

Il est plus délicat de répondre à la deuxième interrogation. Plusieurs explications sont avancées : le cadre institutionnel général du pays ne se prêtait pas à certaines innovations (participation des acteurs, etc.) ; le manque de continuité dans les actions ; l'absence d'un document de politique nationale de l'eau ; etc. Un autre frein est que les budgets consacrés à la gestion proprement dite des ressources en eau ne sont pas proportionnés aux investissements dans le secteur.

### **Des inquiétudes**

La question se pose de savoir si le processus actuel va vraiment déboucher sur des réformes utiles ou suivre le même chemin que toutes les réflexions et recommandations faites depuis des années.

## Conclusions

En conclusion, les participants se sont accordés sur un certain nombre de questions clés auxquelles il faut apporter des réponses et/ou des solutions :

- Les deux « *pourquoi* » : pourquoi la GIRE ? et pourquoi les efforts précédents n'ont-ils pas abouti ?
- L'absence de documentation objective des problèmes de ressources en eau du Bénin ;
- L'absence d'un document de politique nationale de l'eau ;
- Les voies et moyens pour associer les acteurs du secteur de l'eau au processus de révision juridique et de réforme institutionnelle ;
- La clarification des rôles des acteurs dans une perspective de gestion transversale de l'eau (trans-sectorielle) ;
- La question cruciale du renouvellement/renforcement des ressources humaines des services chargés de la gestion des ressources en eau
- La mobilisation des ressources financières nécessaires à l'aboutissement du processus en cours ;
- L'insuffisance, voire l'absence de coordination des actions touchant à l'eau au plan national ;
- La formation, l'information, la sensibilisation des décideurs et des usagers.

## RECOMMANDATIONS

A l'issue de leurs travaux, les participants à la réunion d'information et de discussion sur le cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau au Bénin recommandent :

- de mettre en place un Comité de suivi du processus de révision du cadre juridique et de réforme du cadre institutionnel. Ce Comité devrait être à la fois un organe de supervision, une instance de dialogue, une force de proposition ainsi qu'une force de conviction et de plaider auprès des décideurs politiques. Les participants recommandent de veiller à ce que la composition du Comité de suivi reflète ces différents objets. Ils proposent que la Direction de l'Hydraulique prenne l'attache du Partenariat National de l'Eau du Bénin pour la composition de ce Comité et procède à sa mise en place dans les meilleurs délais.
- de porter une attention particulière au droit coutumier et d'en mettre à profit les dispositions les plus pertinentes dans les futurs textes législatifs et réglementaires.

L'ordre du jour étant épuisé, M. Placide Appalo, Directeur Adjoint de l'Hydraulique, a procédé, au nom du Directeur de l'Hydraulique, à la clôture de la réunion.

### Liste des participants

1. ADEGBIDI Berthe, DIVI/DTH, MCAT, Tél. 32 68 24 / 93 25 69
2. ADISSO Pierre, C/SH/DH, MMEH, Tél. 32 52 01, padis.lmedh@intnet.bj
3. ADJANOHOUN Marius, DPP, MMEH
4. ADJINACOU Cyriaque, Consultant Institutionnel AGRE, MGE CONSEILS, Tél. 31 46 73, adjicy@netcourrier.com
5. ADJITCHE Kossi, Agent de mairie, Mairie de Cotonou (SPPD), Tél. 32 04 97, akosca2002@yahoo.fr
6. AFOUDA Abel, Président du PNE-Bénin, PNE-Bénin (UAC/FAST), Tél. 36 11 35 / 94 20 33
7. AGBADJAGAN Janvier, Agrométéorologue, ASECNA, Tél. 30 02 92 / 30 14 13 / 30 01 48
8. AGBANNON A. Léon, Chef d'arrondissement, Commune de Bohicon, Tél. 95 09 26 / 85 41 05
9. AGLI Evariste, Cabinet/MMEH, MMEH, Tél. Bureau : 31 29 07 / Tél. portable : 93 36 15

10. AGOSSA Bonaventure, D/MINES, MMEH, Tél. 30 22 79, kokoubap@yahoo.fr
11. AHOKPOSSI Marius, Directeur de l'Hydraulique, MMEH/DH, Tél. 31 34 87
12. AKPACHOSSOU Victor, Chef division pêche industriel, MAEP, Tél. 33 15 51/oussouvictor@yahoo.fr
13. AKPOVO Virgile, Juriste, Consultant national AGRE, Tél. 36 17 55 / 96 29 47, virgilak2002@yahoo.fr
14. ALE Grégoire, C/CDS, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 31 34 87, alegre@netcourrier.com
15. ANGLO Valentin, Ingénieur civil/Hydraulicien, DGR/MAEP, Tél. 21 32 09, anglo@francite.com
16. APPALO Placide, DAH/MMEH, Tél. 31 32 98 / 31 34 87, dredh@intnet.bj
17. ASSOU Epiphane, MCAT/DTH, Tél. 32 68 24 / 96 51 76
18. AZONSI V. Félix, Hydrogéologue/DRE, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 31 34 87, dredh@intnet.bj
19. AHOANSOU Corneil, CN/AIDH, MMEH/DH, Tél. 31 34 87 / 31 32 98
20. BA-AGBA Rachida, Géographe, DAT/MEHU, Tél. 31 14 80, baagba\_rachida@yahoo.fr
21. BABA-MOUSSA Alassane, DT/Eau, SBEE, Tél. 31 21 45
22. BACHABI Zacari, 2<sup>ème</sup> Adjoint, Mairie de Savé, Tél. 55 02 11 / 55 01 77
23. CHABI Sanrigui, 2<sup>ème</sup> Adjoint, Mairie de Parakou, Tél. 61 11 66 / 05 84 93
24. CHETANGNI Francis, C/SECBB/DAT, DAT/MEHU, Tél. 31 55 96 / 31 50 58 / 04 85 34, fchetangni@mehubenin.net
25. CODJA Fébronie, Sociologue, PADEAR/GTZ, Tél. 31 59 55, feb\_codja@hotmail.com
26. COUGNY Gérard, ATI Institutionnel AGRE, DHI Water & Environment pour MMEH/DH, Tél. +225 22 48 61 16, gec@dhi.dh
27. DADE Annick, Secrétaire CDS/DH, MMEH/DH, Tél. 33 23 73 / 40 17 96, dre.dh@intnet.bj
28. DANSOU Maurille, C/CTJ/MMEH, MMEH, Tél. 31 29 24 / 31 29 07 / 31 29 38
29. DOSSOU-YOVO Julien, Chef de Service, MMEH/DH/SDH Ouémé, Tél. 21 23 34 / 42 15 24
30. DOVONON Léonce, Chef de Service Qualité Eau, MMEH/DH/DRE/SQE, Tél. 31 34 87 / 03 51 08, ldovonon@yahoo.fr
31. DUBOGAN Marc-Didier, Chef de Service, Mairie de Cotonou / APE, Tél. 33 11 75 / 94 10 55
32. FAGNIDE Paul, MMEH/DH/CDS/UR, Tél. 05 70 36 / 31 32 98 / 31 34 87
33. FATON Dieudonné, Chef de Service, MMEH/DH/SDH Atlantique, Tél. 93 61 28 / 86 84 88, fatondieudonn@yahoo.fr
34. FREROTTE Jean-luc, CTP Programme AGRE, DHI Water & Environment pour MMEH/DH, jeanluc@frerotte.com
35. GAZARD Gustave, CTJ MMEH, Tél. 31 41 19 / 91 09 08
36. GBODOGBE Jean-Claude, MMEH/DH/SDH/Donga, Tél. 80 13 41 / 80 01 93, srh\_don@borgou.net
37. GBOYOU Athanase, Sociologue, SDC/DH, Tél. 31 32 98
38. GODONOU David, C/SG/MMEH, Tél. 33 31 46 / 93 56 64, godonou\_david@yahoo.com
39. GONÇALVES Secondina, C/DAF/DH, MMEH/DH, Tél. 31 32 98
40. HAZOUME Damien, CTRNE, MMEH, Tél. 31 73 22 / 94 59 22 / 31 41 19
41. HOMEKY Antoine, C/UR/CDS, MMEH/DH, 31 32 98
42. HOUNSAH Gustave, Chef DPGP/DE/MEHU, MEHU, Tél. 05 36 02
43. JENSEN Rille, AT/AI (EAT/AIDH), MMEH/DH, Tél. 95 05 04 / 31 24 62
44. KAKPO Marcel, C/SPRN/DE/MEHU, MEHU, Tél. 91 94 84, mkakpo@mehubenin.net
45. KONA Méré, C/SDH/Alibori, MMEH/DH, Tél. 63 01 52 / 63 01 50, srh\_ali@borgou.net
46. KOULODJI Simon, C/PPE, SBEE, Tél. 31 21 45
47. LALEYE Mouftaou, Juriste, Consultant Institutionnel AGRE, Tél. 32 01 62 / 95 24 11, omlaleye@hotmail.com
48. MAMA DJIMA Abdoulaye, MAEP/Direction Elevage, Tél. 33 17 64 / 96 58 12 / 03 85 62, djim\_ablaye@yahoo.fr
49. METONGNON Benjamin, 2<sup>ème</sup> Adjoint, Mairie de Porto-Novo, Tél. 01 11 51 / 21 32 99 / Fax : 21 40 55
50. OUOROU Moussa, C/SEH/DRE, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 08 03 34, dre.dh@intnet.bj
51. TODJINOUE Mireille, Secrétaire C/DAF, MMEH/DH, Tél. 93 43 64 / 42 39 61, mireilletodj@yahoo.fr
52. TOZE Florent, Comptable, MMEH/DH, dre.dh@intnet.bj

## ANNEXE 4. POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU DU BENIN

Texte établi par Gérard Cougny

Il n'existe pas à proprement parler de document de politique de l'eau au Bénin. Toutefois, en l'absence de document explicite, il existe toujours une politique « implicite » de l'eau qui transparaît à travers d'autres documents de référence. Ceux-ci sont en nombre significatif au Bénin. Les plus pertinents sont passés en revue ci-après. La plupart sont juridiquement non contraignants et ne sont pas encore traduits dans le droit national ni dans le cadre national de gestion des ressources en eau.

### **ENGAGEMENTS DE LA CONFERENCE DE DUBLIN**

La Conférence sur l'eau et l'environnement de Dublin s'est tenue en janvier 1992 dans le cadre du processus préparatoire de la CNUED de Rio. A cette occasion, les pays participants (dont le Bénin) ont adopté les quatre principes directeurs qui, depuis lors, guident la doctrine mondiale en matière de gestion des ressources en eau :

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.

Le principe n° 1 est un simple constat qui incite à adopter une approche transversale de la gestion des ressources en eau. L'eau ayant de multiples usages et fonctions, la gestion de la ressource ne doit pas être le fait d'un seul secteur. Il convient de considérer ensemble tous ces usages et fonctions : l'eau potable pour la population, l'eau pour la production alimentaire (agriculture, élevage, pêche), l'eau pour les autres usages économiques (industrie, énergie, mines, transports, tourisme, etc.), l'eau et la santé, l'eau comme facteur de risque naturel et, enfin, la dimension culturelle et religieuse de l'eau qui, surtout dans un pays comme le Bénin, n'est pas à négliger.

Bien qu'ayant souscrit à ces quatre principes, le Bénin ne les a pas encore mis en pratique. Le cadre national de gestion de l'eau du pays reste encore sectoriel, centralisé, technocratique, non participatif et dominé en majorité par les hommes.

### **AGENDA 21 ET AGENDA 21 NATIONAL**

Lors de la CNUED de Rio en juin 1992, tous les pays ont convenu de la nécessité d'une action concertée en matière de gestion des ressources en eau, selon des principes directeurs qui ont été consignés dans le document Action 21 adopté par la Conférence<sup>127</sup>.

Action 21 dispose, entre autres mesures exposées dans le chapitre 18<sup>128</sup>, que "tous les pays pourraient, suivant leurs capacités et leurs moyens [...], s'assigner les objectifs ci-après :

a) D'ici à l'an 2000 :

- i) Avoir conçu et lancé des programmes nationaux [de mise en valeur et de gestion intégrée des ressources en eau] chiffrés et ciblés et mis en place des structures institutionnelles et des instruments juridiques appropriés;

---

<sup>127</sup> En anglais *Agenda 21*

<sup>128</sup> CNUED (juin 1992). Action 21, Chapitre 18. *Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau.*

ii) *Avoir établi des programmes productifs d'utilisation des ressources en eau aux fins d'une utilisation durable des ressources;*

b) *D'ici à l'an 2025 :*

*Avoir atteint les objectifs sous-sectoriels du programme pour toutes les activités relatives à l'eau douce."*

A l'occasion du Sommet dit « Rio + 5 » organisé à New York en juin 1997 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le constat a été fait que pratiquement aucun des engagements pris à Rio n'avait été tenu. Au contraire, la situation environnementale de la planète s'était dangereusement dégradée entre 1992 et 1997. Toutefois, le Bénin comme les autres pays, a renouvelé son adhésion au plan d'action mondial adopté à Rio et a traduit cet engagement en présentant l'Agenda 21 National, document de référence adopté par le Conseil des Ministres en 1997<sup>129</sup>.

Le Chapitre 17 de l'Agenda national intitulé « Protection des ressources en eau douce et de leur qualité » constate que « *beaucoup reste à faire pour atteindre les objectifs minimaux fixés par les Nations Unies dans le cadre de la gestion durable des ressources en eau. [...] Pour y parvenir, les domaines d'activité sont [entre autres, la] Mise en valeur et la gestion intégrée des ressources en eau* »<sup>130</sup>, objet du sous-titre A du chapitre 17. « *Les objectifs visés dans ce domaine sont :*

- *Formuler des plans d'action pour l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'énergie, le transport, le tourisme, etc. ;*
- *Définir une stratégie nationale de gestion et de préservation des ressources en eau. »*

### **STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU DU BENIN**

L'étude concernant la stratégie nationale de gestion des ressources en eau du Bénin a été présentée aux décideurs lors de trois ateliers qui se sont tenus à Cotonou en janvier, avril et juillet 1997.

Au chapitre 3 (Institutions) il est dit que : « *Au vu des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des divers départements ministériels, les responsabilités et les tâches incombant à chaque structure sont globalement et correctement réparties.* » Les textes dont il est question ne sont pas discutés et, quelques lignes plus loin il est reconnu que : « *La répartition des tâches susmentionnées, qui paraît de prime abord claire, relève en pratique des ambiguïtés et comporte des insuffisances.* »

La stratégie nationale introduit de nouvelles orientations qui supposent (sans que cela soit clairement dit) une révision des textes et une adaptation, sinon une réforme institutionnelle :

- La gestion par bassin ;
- Le principe de la fixation de priorités dans l'allocation des ressources en eau ;
- La protection de la ressource à travers les autorisations de prélèvement, la protection des captages et divers contrôles (contrôle des prélèvements, contrôle des rejets, contrôle de la qualité).

### **DECLARATION DE OUAGADOUGOU**

La Conférence de Ouagadougou de mars 1998 sur la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans la suite logique des conférences de Dublin et Rio et en réaction au constat d'échec du sommet « Rio + 5 ». Le document le plus important issu de la Conférence est la « Déclaration de Ouagadougou » par laquelle les pays de la région se sont engagés à mettre en œuvre de nouvelles formes de gestion de l'eau et à renforcer la coopération régionale en la matière (encadré suivant).

Le processus de suivi de la Conférence ouest-africaine sur la GIRE, soutenu par le Danemark, a donné lieu à l'adoption par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO :

<sup>129</sup> Communication n° 85/97 adoptée par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 22 janvier 1997 (Relevé des décisions administratives n° 03/SGG/REL du 23 janvier 1997 ; Instructions du MEHU n° 047/MEHU/DC/SP-C du 19 février 1997).

<sup>130</sup> République du Bénin (1997). Agenda 21 national. Chapitre 17, § A, pp. 102-103.

- du Plan d'action régional de gestion intégrée des ressources en eau (PAR-GIRE/AO)<sup>131</sup> dont le programme PG1 porte sur l'appui aux plans d'action nationaux de GIRE ;
- du cadre institutionnel de coordination de la GIRE en Afrique de l'Ouest<sup>132</sup> qui comprend quatre organes :
  - le Comité Ministériel de Suivi (CMS)
  - le Conseil Régional de Concertation sur les Ressources en Eau (CRCRE)
  - le Comité Technique des Experts (CTE) constitué des 16 Points Focaux Nationaux (15 pays CEDEAO + la Mauritanie) et des représentants des organismes de bassins.
  - l'Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE), placée sous l'autorité hiérarchique du Secrétaire Exécutif Adjoint chargé des programmes d'intégration, et délocalisée à Ouagadougou.

---

<sup>131</sup> Décision A/DEC.12/12/00 des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, portant adoption d'un plan d'action sous-régional de gestion intégrée des ressources en eau.

<sup>132</sup> Décision A/DEC.16/12/01 des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, portant adoption du cadre permanent de coordination et de suivi de la gestion intégrée des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest.

**Encadré : La « Déclaration de Ouagadougou » adoptée le 5 mars 1998 par les Ministres chargés de l'eau du Burkina Faso, du Ghana, du Mali, du Niger, du Sénégal, et par les Chefs de délégations du Bénin, de la Gambie, de la Guinée, du Liberia, de la Mauritanie, du Nigeria et du Togo.**

Nous, Ministres et Chefs de délégations chargés des ressources en eau participant à la Conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau, tenue à Ouagadougou du 3 au 5 mars 1998, après avoir examiné les différents aspects de la gestion actuelle des ressources en eau dans nos pays, notamment les principaux domaines suivants :

- Formulation de politiques, législation, réglementation, normalisation et leur mise en application en relation avec le cadre institutionnel ;
- Développement de capacités, y compris les instruments de planification, de coordination et d'évaluation ;
- Décentralisation et déconcentration, approche participative, rôle des usagers, des principaux groupes, du secteur associatif, etc. ;
- Conventions régionales et implications sur les législations nationales ;
- Concertation ouest-africaine en matière de bassins partagés ;
- Coopération scientifique et technique : formation, études, recherches, échanges entre laboratoires, etc.

Reconnaissant que nos pays sont confrontés à divers problèmes de l'eau qui s'aggravent d'année en année et aboutissent à des situations préjudiciables à leur développement économique et social : pénurie d'eau, maladies hydriques, inondations, etc. ;

Reconnaissant que les causes principales de ces problèmes sont : la forte croissance démographique, la pauvreté, la sécheresse et la désertification, la gestion sectorielle des ressources en eau, etc. ;

Reconnaissant que la résolution des problèmes aussi vastes passe nécessairement par une gestion intégrée des ressources en eau, un plan d'action pour le secteur de l'eau, et une action concertée des pays africains selon les principes directeurs de gestion des ressources en eau consignés dans le document « Action 21 », issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio ;

Soulignant l'insuffisance de suivi de la mise en œuvre de plusieurs déclarations déjà faites sur la gestion de nos ressources en eau ;

Convaincus que la gestion intégrée de nos ressources en eau est un facteur important de développement durable de nos pays ;

Exhortons nos gouvernements à :

- mettre en œuvre dans nos pays respectifs, un processus de gestion intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur un Plan d'Action National de l'Eau ;
- créer un cadre de coopération régionale pour la gestion intégrée des ressources en eau, l'harmonisation des politiques et des législations en matière d'eau et les échanges d'expérience ;
- créer ou redynamiser les cadres de concertation entre pays riverains pour la gestion concertée des eaux des bassins partagés ;
- élaborer des stratégies nationales et régionales pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau.

Exprimons notre reconnaissance aux partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale pour les efforts déjà consentis au profit de nos peuples dans leurs luttes quotidiennes pour le bien-être ;

Sollicitons les partenaires au développement pour un appui technique et financier à la hauteur des enjeux de la gestion intégrée des ressources en eau, notamment la connaissance, et la maîtrise des ressources, la mise en place d'une coopération régionale et d'un partenariat sur l'eau.

Décidons la création d'un comité de suivi au niveau ministériel chargé de rendre opérationnelles les recommandations issues de la conférence de Ouagadougou, et mandatons le Gouvernement du Burkina Faso en vue de prendre les initiatives pour la première convocation dudit comité de suivi.

Mandatons le gouvernement du Burkina Faso pour présenter la présente déclaration ainsi que les conclusions des travaux de la conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée de nos ressources en eau à la conférence internationale « Eau et Développement durable » de Paris.

## **VISION OUEST-AFRICAINE DE L'EAU ET VISION NATIONALE DU BENIN POUR LE 21<sup>E</sup> SIECLE**

L'initiative "*Long Term Vision for Water, Life and the Environment*" en abrégé "*World Water Vision*" a été prise par le Conseil Mondial de l'Eau (World Water Council) en 1998.

L'objet de cette initiative est l'analyse et l'évaluation du développement futur du secteur de l'eau. La Vision Mondiale de l'Eau est un ensemble de réflexions sur les aspects liés à la question de l'eau (disponibilité, tendances, impacts...). Il s'agit de définir les projections dans le futur pour mieux s'accorder sur un plan d'action planétaire de programmes de développement durable. La « Vision » exhorte à regarder l'avenir au delà des contraintes immédiates, à être innovant, à penser à long terme et, par dessus tout, à consulter largement tous ceux qui sont concernés.

Concernant les "visions régionales"<sup>133</sup>, l'idée centrale est qu'elles doivent refléter un consensus sur la façon dont les ressources en eau doivent être utilisées, affectées ou partagées et gérées dans la région sur le long terme pour arriver à un équilibre durable entre l'offre et la demande.

Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, le processus « Vision » s'est fait en parallèle et en collaboration avec le processus de suivi de la Conférence ouest-africaine sur la GIRE de mars 1998. La « Vision » ouest-africaine — à laquelle le Bénin a fortement contribué — est résumée par l'encadré suivant.

### **La « Vision » ouest-africaine de l'eau**

***A l'horizon 2025, les ressources en eau sont gérées efficacement et effectivement, d'une manière environnementalement soutenable, de sorte que chaque personne de la région a accès à l'eau potable pour ses besoins élémentaires et dispose d'installations sanitaires salubres, la sécurité alimentaire est assurée, la pauvreté est éliminée, la santé humaine est protégée, la biodiversité des écosystèmes terrestres et aquatiques est également protégée.***

Pour les fondements du secteur de l'eau, les implications sont les suivantes :

- La sécurité alimentaire est réalisée pour tous et un approvisionnement optimum en nourriture est obtenu (cela passe par un régime durable des prélèvements d'eau).
- La « Vision » de l'eau pour les gens est que, à l'horizon 2025, tout le monde a accès à un approvisionnement en eau potable répondant à ses besoins fondamentaux ainsi qu'à ceux des systèmes d'assainissement domestique.
- La « Vision » de l'eau pour la nature est que, à l'horizon 2025, la protection de l'environnement aquatique aura été réalisée.

La « Vision » ouest-africaine prévoit, en outre, que les ressources en eau à l'horizon 2025 ne seront pas soumises à des contraintes ou à des pénuries au niveau sous-régional (des différences internes entre les situations peuvent exister) et, à l'horizon 2025, une gestion intégrée des ressources en eau effective est en place pour assurer une utilisation durable des ressources en eau.

Le « Cadre d'action » montre les contraintes et les défis qu'il faut affronter ainsi que les actions à mener pour réaliser la « Vision » dans ses différentes composantes. Le « Cadre d'action » a été élaboré autour des 10 défis ou actions suivants :

1. Création d'un environnement économique stable
2. Amélioration des conditions socioculturelles
3. Instauration de la bonne gouvernance
4. Adaptation à la variabilité et aux changements climatiques
5. Amélioration des connaissances sur les ressources en eau et les terres
6. Réforme et restructuration des institutions
7. Amélioration de la planification, de l'allocation et de la réglementation des ressources en eau
8. Amélioration de la planification, de l'affectation et de l'utilisation des terres
9. Réalisation de la durabilité financière et économique des investissements dans les projets relatifs à l'eau

<sup>133</sup> Dont la vision régionale intitulée « De la vision à l'action pour l'Afrique de l'Ouest ». GWP/WAWP éd., 96 p.

## 10. Renforcement des capacités des parties prenantes et des institutions

Dans le cadre de la « Vision ouest-africaine », le Bénin a élaboré sa propre vision nationale intitulée « Vision Eau Bénin 2025 », finalisée en décembre 1999 et publiée en janvier 2000<sup>134</sup> (encadré suivant).

**Synthèse de la « Vision Eau Bénin 2025 »**

**Objectif :** Gestion intégrée et durable des ressources en eau

**Stratégie d'intervention :** Approche participative intégrale

**Conditionnalité :** Adhésion et mobilisation massives de toutes les couches sociales pour la réalisation de tous les programmes de mise en valeur des ressources

**Indicateurs d'évaluation :** Appropriation, autogestion et auto-promotion

**Actions à mener par ordre de priorité :**

**1. Mise en place des outils et des mécanismes de gestion durable des ressources en eau**

- 1.1. Formation des ressources humaines
- 1.2. Amélioration de la connaissance des ressources en eau
- 1.3. Amélioration du cadre juridique
- 1.4. Schéma directeur de gestion intégrée des ressources en eau des principaux bassins versants
- 1.5. Amélioration du cadre institutionnel
- 1.6. Mise en place du Fonds National de l'Eau

**2. Programme de mise en valeur des ressources en eau****a) Objectifs**

- Eau potable et environnement sain pour tous
- Mise en valeur durable des ressources en eau au mieux des intérêts des populations béninoises dans l'espace et dans le temps

**b) Actions**

- 2.1. Eau de boisson : assurer l'alimentation en eau potable des populations urbaines et rurales à raison de 70 l/hab./jour en milieu urbain et de 50 l/hab./jour en milieu rural.
- 2.2. Assainissement : doter tous les centres de concentration humaine d'un réseau adéquat d'assainissement.
- 2.3. Agriculture, élevage et foresterie : développer l'irrigation en aménageant 35 000 hectares de terres irrigables dans une option d'équilibre agro-sylvo-pastoral.
- 2.4. Pêche : rationaliser les techniques de pêche et promouvoir la pisciculture.
- 2.5. Energie : promouvoir l'hydroélectricité en réalisant les cinq barrages hydroélectriques dont les sites sont considérés comme prioritaires.
- 2.6. Ecosystèmes humides : œuvrer activement pour la préservation des écosystèmes humides en développant en faveur des populations riveraines, des activités génératrices de revenu dans l'optique d'une réduction à terme, des pressions sur lesdits écosystèmes.

**PREMIER FORUM NATIONAL DE L'EAU**

Le Premier forum national de l'eau, parrainé conjointement par le MMEH, le MDR et le MEHU, et organisé par la DH s'est tenu à Cotonou les 18 et 19 janvier 2001, avec pour thème : « *Eau, affaire de tous* ».

Dans ses conclusions, le Forum a souligné les enjeux stratégiques de l'eau et la nécessité d'une mobilisation sociale autour de la gestion harmonieuse de l'eau. En effet, l'eau est une ressource essentielle pour le développement social, la croissance économique et la réduction de la pauvreté au Bénin.

Le Forum a relevé que : « Globalement, trois déficits caractérisent la situation peu satisfaisante actuelle :

- Déficit au plan technique ;

<sup>134</sup> MMEH/DH (2000). Vision Eau Bénin 2025. 34 p. + cartes.

- Déficit au plan institutionnel et organisationnel ;
- Déficit au plan juridique.

Les solutions identifiées par le Forum pour combler ces déficits, s'organisent autour de quelques lignes maîtresses :

- Il faut mieux connaître la ressource pour mieux la gérer et mieux la valoriser ;
- La valorisation économique optimale de la ressource suppose une gestion intégrée des ressources en eau fondée sur une bonne coordination intersectorielle ;
- Le nouveau contexte de la décentralisation et de la déconcentration crée une réelle opportunité pour l'établissement d'un partenariat « pouvoirs publics – secteur privé – tissu associatif » à plusieurs niveaux :
  - niveau national (Conseil National de l'Eau) ;
  - niveau du bassin (Comités, agences et leurs conseils d'administration) ;
  - niveau du sous-bassin.
- L'évolution vers la GIRE recommandée par le Forum exige un cadre institutionnel qui soit intégré, décentralisé, participatif, et un cadre juridique approprié.

#### **PROGRAMME D'ACTION DU GOUVERNEMENT (PAG, 2001-2006)**

Le programme d'action du Gouvernement pour la période 2001-2006 se développe en neuf domaines dont trois où l'eau intervient directement (l'eau est concernée de près ou de loin par les six autres domaines) :

- Domaine 2 : Renforcement des bases matérielles de l'économie ;
- Domaine 5 : Aménagement du territoire et développement équilibré ;
- Domaine 6 : Renforcement de la lutte contre la pauvreté.

En matière de renforcement des bases matérielles de l'économie (domaine 2) les objectifs intéressant directement l'eau sont les suivants :

- Maîtriser les ressources en eau
- Assurer la disponibilité permanente et suffisante des ressources en eau pour la production agro-pastorale et piscicole
- Soutenir la gestion rationnelle des plans et cours d'eau

Actions à mener pour atteindre ces objectifs :

- Réhabilitation des retenues d'eau
- Aménagement hydro-agricole d'Adjarala
- Réalisation de 50 micro-barrages et de 30 retenues d'eau
- Aménagement de bas-fonds et de petits périmètres irrigués
- Elaboration d'un schéma directeur de GIRE des bassins du Mono, de l'Ouémé et du Niger
- Elaboration de la carte hydrogéologique du Bénin.

#### **DOCUMENT DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE AU BENIN (DSRP, 2003-2005)**

Le Gouvernement considère que ce document, qui couvre la période 2003-2005 et qui sera actualisé chaque année et renouvelé tous les trois ans, est le référentiel unique pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Parmi les actions retenues par le Gouvernement dans le cadre de la réduction de la pauvreté, la garantie de l'accès des populations à l'eau potable constitue une priorité. Les différentes concertations menées avec les populations ont en effet permis de confirmer que la question de l'eau constitue un problème majeur pour elles. Les préoccupations telles que soulevées par les populations mettent l'accent sur les difficultés d'accès à l'eau potable et la mauvaise gestion des points d'eau, les caractéristiques parfois inadaptées des puits, les difficultés de mobilisation de la participation financière des populations à l'aménagement et à la gestion des points d'eau, le coût élevé des branchements d'eau.

La politique nationale d'eau potable vis à répondre à ces préoccupations et à améliorer durablement les conditions de vie et de santé des populations grâce notamment à la maîtrise, la valorisation, la fourniture sur la base de la demande, la gestion et l'exploitation rationnelle des ressources en eau.

**En milieu urbain et périurbain**, la politique nationale d'AEP vise à :

- i) sécuriser l'adduction d'eau potable ;
- ii) renforcer les capacités de production des système d'AEP ;
- iii) améliorer le taux de raccordement des populations aux réseaux d'eau potable ;
- iv) pratiquer une politique tarifaire adéquate à travers notamment la reprise des branchements sociaux ;
- v) étendre le réseau d'AEP à tous les quartiers des centres urbains et périurbains.

**En milieu rural**, la politique nationale d'AEP repose sur les principes fondamentaux ci-après :

- la décentralisation du processus de prise de décision ;
- la participation financière des communautés à l'investissement et à la gestion des points d'eau et des ouvrages sanitaires ;
- le renforcement du secteur privé local dans les activités de construction et d'exploitation ;
- la prise en compte de l'hygiène dans toutes les activités ;
- la recherche de la réduction des coûts de construction et d'entretien des ouvrages ;
- la gestion rationnelle des ressources en eau.

Les objectifs spécifiques sur la période 2003-2005 du programme d'AEP et de gestion des ressources en eau élaboré par le Gouvernement sont :

- i) fournir à 878 500 personnes en zone rurale un accès à des points d'eau potable gérés conformément à la stratégie ;
- ii) améliorer la gestion des ressources en eau du Bénin pour une exploitation durable et partagée entre les différents utilisateurs ;
- iii) augmenter l'efficacité de la DH et des SRH et la capacité de mise en œuvre des activités de planification du secteur de l'eau.

La réalisation de ces objectifs sera mesurée à travers les indicateurs suivants :

- le taux de desserte des besoins en eau potable de la population rurale passe de 49% en 2002 à 60% en 2004 et à 64,7% fin 2005 ;
- entre 2003 et 2005, 2 200 points d'eau potable sont créés, 600 latrines sont construites et 1314 anciens ouvrages sont réhabilités ;
- la base de données sur l'eau est présentée officiellement à tous les partenaires du secteur en 2003 ;
- l'organe consultatif pour la GIRE est mis en place avant fin 2004 et il est fonctionnel début 2005 ;
- fin 2003, 75% des marchés sont préparés, attribués et signés par les structures déconcentrées et décentralisées (SRH, Préfectures et Mairies).

Pour atteindre ces objectifs, les principales activités qui seront menées sur la période 2003-2005 sont les suivantes :

- la réalisation diligente de toutes les activités liées à l'information et à la mobilisation des populations, à la passation et à la supervision des marchés, de même qu'aux travaux de contrôle pour les constructions de points d'eau ;

- la promotion de l'hygiène de l'eau (collecte, transport, stockage) par divers canaux de communication ;
- la formation/recyclage des communautés et la mise en place d'un mécanisme de maintenance et de renouvellement des équipements ;
- l'appui nécessaire aux ONG dans la réalisation de l'IEC initiale et approfondie dans toutes les localités bénéficiaires d'ouvrages ;
- la mise en place d'un réseau hydrométrique et piézométrique fonctionnel à l'échelle nationale et d'une banque de données ;
- la finalisation du document de présentation de la stratégie de gestion des ressources en eau ;
- la mise en place d'un organe national consultatif opérationnel et l'appui au développement institutionnel pour la GIRE ;
- l'identification et la formation du personnel DH/SRH, de même que l'élaboration d'un système de motivation du personnel pour l'efficacité de la nouvelle organisation déconcentrée ;
- le développement ou la confirmation des procédures d'exécution des projets ;
- la mise en place d'un système de suivi des points d'eau et des activités DH/SRH, d'un système de circulation de l'information interne et un bulletin trimestriel d'information ;
- la mise en place d'un système de collecte des données ;
- le développement de la base de données et la formation du personnel à son utilisation.

**L'assainissement, notamment en milieu urbain**, constitue le second volet de la question de l'environnement. L'objectif visé est d'améliorer le cadre de vie des populations, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté. Dans le cadre de la décentralisation, de larges compétences ont été transférées aux communes en matière d'assainissement. Les principales actions prévues à ce titre ont trait à :

- i) la construction et la réhabilitation des réseaux d'assainissement et de voirie dans les villes retenues ;
- ii) l'élaboration ou l'actualisation des plans et schémas directeurs d'urbanisme et d'assainissement des chefs-lieux de communes et des municipalités ;
- iii) la poursuite de la mise en œuvre du deuxième projet urbain à travers trois volets qui sont le PGUD, le PDVS et le PARFU ;
- iv) la viabilisation des zones habitées ou destinées à l'habitation ;
- v) l'identification et la protection des zones impropres à la construction.

En ce qui concerne **l'eau en tant que facteur de production**, l'objectif du Gouvernement est d'assurer la disponibilité permanente et suffisante des ressources en eau, en particulier pour la production industrielle, agro-pastorale et piscicole. Pour cela, la production d'eau sera améliorée à travers la réalisation et/ou la réhabilitation de retenues d'eau et de micro-barrages et l'aménagement hydro-agricole d'Adjarala.

Les **autres domaines d'action prioritaires** de la stratégie de réduction de la pauvreté dans lesquels l'eau intervient sont très nombreux. En fait, l'eau intervient dans pratiquement tous les domaines : santé, habitat, environnement, forêts, pêche, transports, tourisme.

### **NOUVEAUX OBJECTIFS ET INITIATIVES MONDIAUX ET PANAFRICAINS EN MATIERE D'EAU**

Au tournant du troisième millénaire, une impulsion nouvelle a été donnée aux actions mondiales dans le domaine de l'eau. En effet, la communauté internationale a pris conscience des menaces qui pèsent sur les ressources en eau et du rôle vital, unique et irremplaçable de l'eau dans toutes les activités humaines et dans la conservation des écosystèmes.

Ces nouvelles orientations — auxquelles le Bénin a souscrit — procèdent de plusieurs constats :

- Le développement est la cause d'une pression croissante sur les ressources en eau.
- Le fossé s'agrandit en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. Ainsi, en l'an 2000, il y avait :
  - 1,1 milliard de personnes sans approvisionnement adéquat en eau potable ;
  - 2,4 milliards de personnes sans services d'assainissement de base ;

- 1,7 million de morts par an de maladies liées à l'eau.
- Les pauvres restent largement les plus mal servis. Le nombre de pauvres sans accès à l'eau et à l'assainissement a doublé au cours des dernières décennies.
- La demande industrielle augmente et la pollution s'accroît de dans les pays en développement :
  - 22% des prélèvements d'eau au niveau mondial vont à l'industrie et la quantité totale devrait augmenter de 24% d'ici 2030.
- La demande agricole est la plus importante et va en augmentant :
  - 70% des prélèvements d'eau vont à l'agriculture et la quantité totale devrait augmenter de 14% d'ici 2030 ;
  - 20 % d'accroissement prévu des surfaces irriguées ;
- Les dommages provoqués par les catastrophes naturelles (au premier rang desquelles les catastrophes liées à l'eau : inondations, sécheresses...) vont en augmentant :
  - 40 000 morts dans des catastrophes naturelles en 1998 ; 50 000 morts en 1999 ;
  - 97% des morts sont dans les pays en développement ;
  - 70 milliards USD de pertes économiques en 1999, à comparer à 30 milliards en 1990.
- La crise de l'eau est une crise de gouvernance.
- Le secteur de l'eau reste largement sous-financé.

Tous ces constats peuvent être transposés au Bénin dont la politique de l'eau, bien qu'elle ne soit pas encore explicitement formulée, s'adresse à toutes les catégories de problèmes identifiés au niveau mondial.

### **Les objectifs de développement du Millénaire**<sup>135</sup>

Les objectifs de développement du Millénaire consistent à :

- diviser par deux la proportion des personnes n'ayant pas accès durable à des quantités appropriées d'eau saine à des conditions abordables ;
- diviser par deux la proportion des personnes n'ayant pas accès à des services d'assainissement.

Ainsi, pour le Bénin, l'objectif d'accès à l'eau potable consiste à approvisionner 50 % de la population sans accès à l'eau potable, soit 3 900 000 Béninois, entre 2002 et 2015. Sur la base de 1 point d'eau pour 250 habitants, il faudrait réaliser environ 15 600 points d'eau entre 2003 et 2015, soit en moyenne 1300 points d'eau par an. Ce nombre est à comparer au rythme actuel des travaux (550 à 600 points d'eau par an) qui ne permettra d'atteindre que le tiers des besoins

Il est bien évident que la seule réalisation d'infrastructures ne suffira pas à atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Il faut aussi que ces infrastructures s'inscrivent dans un nouveau cadre de gestion qui facilite leur implantation, leur dimensionnement et leur exploitation.

« *Les objectifs de développement des Nations Unies pour le Millénaire comprennent à juste titre, entre autres, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales de gestion durable des ressources en eau. Le Bénin l'a si bien compris que, dans le « Document de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP) et dans le Programme d'action du Gouvernement, la question de la gestion intégrée des ressources en eau, et plus particulièrement l'accès à l'eau potable pour tous les Béninois, apparaissent comme l'une des priorités de notre action présente et future*<sup>136</sup>. »

### **L'objectif 2005 de Johannesburg**<sup>137</sup>

<sup>135</sup> En anglais « *Millennium Development Goals* » (MDGs)

<sup>136</sup> Allocution du Ministre des mines, de l'énergie et de l'hydraulique à la cérémonie d'ouverture de la réunion du Comité de pilotage du Partenariat ouest-africain de l'eau (GWP/WAWP), Cotonou, 6 mai 2003.

<sup>137</sup> En anglais « *Target 2005* »

Pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire, le Plan de mise en œuvre du Sommet Mondial sur le développement Durable de 2002 se propose de réformer la gestion des ressources en eau avec, comme cadre, **“l'élaboration de plans de GIRE et d'efficacité de l'eau d'ici 2005, avec un soutien aux pays en développement”**. S'ils sont développés correctement, ces plans peuvent devenir des instruments dynamiques importants, qui identifient progressivement les stratégies et les actions nécessaires dans la gestion des ressources en eau, le développement d'infrastructures hydrauliques, l'amélioration de l'efficacité des services d'approvisionnement et d'exploitation. Des jalons baliseront les points critiques du processus de planification, dont il est probable qu'il ne sera pas terminé “d'ici 2005”, c'est à dire dans deux ans à peine. En conséquence, l'objectif 2005 doit être interprété comme suit<sup>138</sup> : “Tous les pays devraient avoir des processus de Plans de GIRE et d'efficacité de l'eau achevés ou bien engagés d'ici 2005”.

### **CONCLUSION PARTIELLE SUR LA POLITIQUE DE L'EAU**

En conclusion de cette brève revue de la politique de l'eau, implicite ou explicite, on peut affirmer que le Bénin, pour remplir ses objectifs de développement économique et social, entend gérer ses ressources en eau de manière efficace et durable. A cet effet le Bénin a fait siens les principes de gestion intégrée des ressources en eau adoptés à Dublin et développés depuis au niveau international et au niveau de l'Afrique de l'Ouest.

C'est sous cet angle que doivent être analysés le cadre juridique et le cadre institutionnel actuel du secteur de l'eau. Il s'agit de mesurer les écarts entre le cadre existant et le cadre propice à l'application des principes de GIRE et de donner les orientations pour opérer la transition entre le cadre de gestion actuel et le cadre futur tel que voulu par la Nation Béninoise.

---

<sup>138</sup> Jønch-Clausen T. (2004) Integrated water Resources Management and Water Efficiency Plans by 2005 – Why, What, and How? GWP-TEC Paper n° 10. January 2004.

## ANNEXE 5. LISTE DES TEXTES

Les textes inventoriés par l'équipe chargée de l'état des lieux font l'objet d'une base de données sous MS-Access qui permet de faire des interrogations par nature de texte, par date, etc.

La liste des textes ci-dessous (classée par ordre alphabétique des types de textes) a été arrêtée au 31 décembre 2003.

Certaines informations sont encore incomplètes (notamment des dates ou des numéros d'enregistrement) mais la base de données est actualisable en permanence, au fur et à mesure de la mise à jour de ces informations ou de la parution de nouveaux textes.

- Accord n° / du ? entre le Bénin et le Togo relatif à l'institution d'un Code de l'électricité et à la création de la Communauté électrique du Bénin
- Accord n° / du 25/10/1964 relatif à la commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger signé à Niamey
- Acte n° / du 26/10/1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger signé à Niamey
- Arrêté n° /MMEH/DC/DFRM/DM/SA du 01/01/1996 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des mines
- Arrêté n° 0002/MEHU/DC/DUA du 07/02/1992 définissant les zones impropres à l'habitation
- Arrêté n° 0007/MET/DGM/DAER/DMM/SAA du 01/01/1996 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la marine marchande
- Arrêté n° 001/MSP/DGM/DRS/ du 07/02/1981 (déclaration d'utilité publique de la source Possotomé)
- Arrêté n° 0050/MEHU/DC/SG/DU/SA du ? portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'urbanisme
- Arrêté n° 0056/MEHU/DC/SG/DAT/SA du ? portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'aménagement du territoire
- Arrêté n° 01271/ du 18/12/1997 promulguant en AOF le décret du 18 octobre 1911 déterminant les pénalités pour infractions aux arrêtés relatifs aux eaux stagnantes dans l'intérieur des villes en AOF
- Arrêté n° 0178/MSP/DC/SGM/DHAB/DNPEV/PNLS/PNLS/PNLO/PEG du 01/01/2002 portant création, composition, attributions et fonctionnement des brigades de police sanitaire
- Arrêté n° 0304/MS/DC/SA du 01/01/1995 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'hygiène et de l'assainissement de base (DHAB)
- Arrêté n° 044/MMEH/DC/G/DA/DH du 05/12/2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'hydraulique
- Arrêté n° 100/MTPTPT/MDRC du ? fixant les conditions de l'exercice de la pêche dans les eaux territoriales du Dahomey ;
- Arrêté n° 124/PC/PDRC/SP du ? réglementant l'implantation des pêcheries en branchages "Acadja" dans le Lac Ahémé
- Arrêté n° 1753/TP du 30/06/? fixant les conditions générales imposées dans l'intérêt de la salubrité publique aux dépôts d'hydrocarbures liquides de première et deuxième catégories
- Arrêté n° 2003-01/MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DH du 08/01/2003 modifiant l'arrêté n° 044/MMEH/DC/G/DA/DH du 5 décembre 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'hydraulique.
- Arrêté n° 2003-02/MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DH du 08/01/2003 portant organisation et fonctionnement des services départementaux de l'hydraulique
- Arrêté n° 21/MMEH/DC/DFRN/DEN du 01/01/1996 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'énergie

- Arrêté n° 239/MAEP/DGCAB/SGM/SA du 01/01/2002 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des forêts et des ressources naturelles (DFRN)
- Arrêté n° 2470/ du 09/10/1953 définissant les limites réciproques des eaux maritimes et fluviales dans les lagunes de Porto-Novo
- Arrêté n° 2895/AE du 24/11/1928 réglementant les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928 sur le domaine public et les servitudes d'utilité publique en AOF
- Arrêté n° 29/MTPTPT/MM du ? relatif aux différentes zones de navigation de pêche
- Arrêté n° 3230/MSP/DGM/DGSA/SAS du 20/10/1988 portant attributions et composition des brigades de police sanitaire
- Arrêté n° 3767/ du 13/12/1939 relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement
- Arrêté n° 422 F/ du 19/03/1943 fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics
- Arrêté n° 5621/TP du 27/12/1946 portant modification de l'arrêté 3767 du 13 décembre 1939 relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement
- Arrêté n° 74-004/MICT/CAB/ONATHO du ? portant détermination et classement des sites touristiques
- Arrêté n° 9110 F/ du 22/11/1955 déterminant les transactions immobilières soumises à autorisation formelle des chefs de territoire
- Arrêté n° 9929/TP du 15/12/1955 réglementant les conditions d'application du décret n° 55-490 du 5 mai 1955 complétant le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des services d'utilité publique en AOF
- Circulaire n° 515/SE/4/ du 07/12/1935 au sujet de la réglementation des terrains domaniaux
- Circulaire n° AP 128/ du 19/03/1931 portant coutumier du Dahomey
- Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques adoptée à Rio le 05/06/1992
- Convention d'Alger du 15/09/1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles
- Convention de Bâle du 22/03/1989 sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et leur élimination (adoptée à Bâle le 22 mars 1989, le Bénin y a adhéré le 4 septembre 1997)
- Convention de Bamako du 30/01/1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique (adoptée à Bamako, Mali, le 29 janvier 1991)
- Convention de Berne du 19/09/1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel
- Convention de Bonn du 23/06/1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
- Convention de Bruxelles du 18/12/1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (et amendements), entrée en vigueur au Bénin le 30 janvier 1986
- Convention de Bruxelles du 29/11/1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, entrée en vigueur au Bénin le 30 janvier 1986
- Convention de Bruxelles du 29/11/1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, entrée en vigueur au Bénin le 30 janvier 1986
- Convention de financement du ? (Projet FEM/PNUD/ONUDI Golfe de Guinée)

- Convention de financement du ? (Projet FEM/PNUJ Volta)
- Convention de Kano du 25/05/1962 (de l'organisation contre le criquet migrateur africain)
- Convention de Londres du 02/11/1973 pour la prévention de la pollution des navires
- Convention de Londres du 13/11/1972 sur la prévention de la pollution des Mers résultant de l'immersion de déchets (et amendement)
- Convention de l'UNESCO du 16/11/1972
- Convention de Montego Bay du 10/12/1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (adoptée à Montego Bay, le 10 décembre 1982; ratifiée par le Bénin le 21 août 1987)
- Convention de Ndjamena du 29/10/1987 portant création de l'Autorité du Bassin du Niger (ABN)
- Convention de Paris du 17/06/1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique
- Convention de Ramsar du 02/02/1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (adoptée par le Bénin en juin 1999)
- Convention de Washington du 03/03/1979 sur le commerce international des espèces sauvages de flore et de faune menacées d'extinction (CITES)
- Convention des Nations Unies sur la diversité biologique adoptée à Rio le 05/06/1992
- Convention des Nations Unies sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation (ni signée ni ratifiée par le Bénin ?)
- Convention d'Helsinki du 17/03/1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux
- Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (adoptée à Abidjan le XXX), adoptée par le Bénin le 7 septembre 1997
- Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets
- Convention sur les réserves de la biosphère
- Décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO prise à Bamako le 16/12/2000 adoptant le Plan d'action régional de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) de l'Afrique de l'Ouest (PAR-GIRE/AO)
- Décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO prise à Dakar en décembre 2001 adoptant le Cadre permanent de coordination et de suivi des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (CPCS)
- Déclaration de Ouagadougou du 05/03/1998
- Déclaration de Rio du 14/06/1992
- Décret n° / du ? portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil économique et social
- Décret n° / du ? portant ratification de la Convention de Ramsar (juin 1999 ?)
- Décret n° / du 01/03/1928 modifiant le décret du 5 mars 1921 réglementant le régime des eaux en AOF
- Décret n° / du 02/05/1906 instituant un mode de constatation écrite de conventions passées entre indigènes dans les Colonies de l'AOF
- Décret n° / du 04/09/1997 portant ratification de la Convention de Bâle
- Décret n° / du 05/03/1921 réglementant le régime des eaux en Afrique Occidentale Française, modifié par le décret du 1er mars 1928

- Décret n° / du 07/06/1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF des distributions et des lignes de transport d'énergie électrique
- Décret n° / du 07/09/1935
- Décret n° / du 14/04/1904 relatif à la protection de la salubrité publique en AOF
- Décret n° / du 15/11/1935 abrogeant le décret du 23 octobre 1904 sur le domaine et portant réglementation des terres domaniales en AOF, modifié par le décret n° 55-580 du 20 mai 1955
- Décret n° / du 18/10/1911 déterminant les pénalités pour infractions aux arrêtés relatifs aux eaux stagnantes dans l'intérieur des villes en AOF
- Décret n° / du 21/08/1997 portant ratification de la Convention de Montego Bay
- Décret n° / du 24/08/1933
- Décret n° / du 25/11/1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 24 août 1933 et du 9 février 1949
- Décret n° / du 29/09/1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF, modifié par les décrets du 7 septembre 1935, du 3 juin 1952 et du 5 mai 1955
- Décret n° ? du ? (Comité permanent de lutte contre les inondations, CPLI)
- Décret n° 183/PR/MDRC du ? portant application de l'ordonnance relative à la réglementation de l'exercice de la pêche dans les eaux continentales du Dahomey
- Décret n° 2001-094/ du 20/02/2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin
- Décret n° 2001-170/ du 07/05/2001 portant composition du Gouvernement
- Décret n° 2001-189/ du 04/04/2001 fixant les normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin
- Décret n° 2001-349/ du 06/09/2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des travaux publics et des transports
- Décret n° 2001-364/ du 18/09/2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
- Décret n° 2001-422/ du 17/10/2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de la santé publique
- Décret n° 2001-509/ du 30/11/2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme
- Décret n° 49-186/ du 09/02/1949 modifiant le décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique en AOF
- Décret n° 52-679/ du 03/06/1952 portant modification du décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF
- Décret n° 55-490/ du 05/05/1955 complétant le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF
- Décret n° 55-580/ du 20/05/1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Décret n° 56-704/ du 10/07/1956 fixant les conditions d'application du décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Décret n° 59-207/PCM/MTP du 28/11/1959 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagements urbains du Dahomey

- Décret n° 67/PR/MAE du ? portant ratification de l'acte signé à Niamey le 26 octobre 1963 et de l'accord signé à Niamey le 25 octobre 1964, relatifs à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger
- Décret n° 69-155/PR/MTPTPT du 19/11/1969 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagements urbains
- Décret n° 74/PR/MTPTPT du 07/03/1968 relatif à la délimitation des eaux territoriales de la République du Dahomey
- Décret n° 74-60/ du 08/03/1974 portant création, attribution et fonctionnement de la Commission nationale chargée de la lutte contre la pollution de la nature et l'amélioration de l'environnement
- Décret n° 76-92/ du 02/04/1976 portant extension des eaux territoriales de la République populaire du Bénin à 200 milles marins
- Décret n° 80-241/ du 05/09/1980 portant création d'un Comité national de l'eau potable et de l'assainissement (date ?)
- Décret n° 86-516/ du 15/12/1986 portant définition des responsabilités en matière de gestion du littoral
- Décret n° 87-331/ du 16/10/1987 portant modalités pratiques de mise en oeuvre de la politique nationale de maintenance des équipements d'hydraulique villageoise
- Décret n° 94-267/ du 12/08/1994 (Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme)
- Décret n° 95-341/ du 30/10/1955 portant approbation de la déclaration de politique urbaine
- Décret n° 96-271/ du 02/06/1996 portant modalités d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin
- Décret n° 96-317/ du 02/08/1996 (créant les "Associations des Usagers de l'Eau, AUE ?)
- Décret n° 96-402/ du 18/12/1996 fixant les structures de la Présidence de la République et des ministères
- Décret n° 96-615/ du 31/12/1996 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique
- Décret n° 97-616/ du 18/12/1997 portant application de la loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique en République du Bénin
- Décret n° 97-624/ du 31/12/1997 portant structure, composition et fonctionnement de la police sanitaire
- Directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)
- Instructions pour l'application du décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'Afrique occidentale française
- Loi du 14 Floréal, An XI relative au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues qui y correspondent
- Loi n° / du ? (code minier en projet ?)
- Loi n° 61-26/ du 10/08/1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
- Loi n° 65-25 du 14/08/1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey
- Loi n° 87-015 du 21/09/1987 portant code de l'hygiène en République du Bénin
- Loi n° 87-016 du 21/09/1987 portant code de l'eau en République du Bénin
- Loi n° 90-032 du 11/12/1990 portant constitution de la République du Bénin
- Loi n° 92-010 du 16/07/1992 portant loi organique du Conseil économique et social

- Loi n° 93-009 du 02/07/1993 portant régime des forêts en République du Bénin
- Loi n° 97-028 du 15/01/1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin
- Loi n° 97-029 du 15/01/1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-005 du 15/01/1999 portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-007 du 15/01/1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-030 du 12/02/1998 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin
- Loi n° 98-034 du 15/01/1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- Ordonnance n° / du ? relative à la réglementation de l'exercice de la pêche dans les eaux continentales du Dahomey
- Ordonnance n° 20/PR/MDR/SP du 25/04/1966 (réglementation générale de pêche)
- Ordonnance n° 45-1423/ du 28/06/1945 relative à l'urbanisme aux Colonies
- Ordonnance n° 46/PR/SGG du 22/08/1968 (ratification de l'accord entre le Bénin et le Togo relatif à l'institution d'un Code de l'électricité)
- Ordonnance n° 68-38/PR/MTPTPT du 18/06/1968 portant code de la marine marchande, modifiée par l'ordonnance n° 69-49 du 9 décembre 1969
- Ordonnance n° 69-49/PR/MAE du 09/12/1969 portant rectificatif à l'ordonnance n° 68-38/PR/MTPTPT du 18 juin 1968 portant code de la marine marchande
- Ordonnance n° 73-13/ du 07/02/1993 (création de la SBEE)
- Ordonnance n° 76-49/ du 10/09/1976 portant création du Comité national des pêches
- Ordonnance n° 77-32/ du 09/09/1977 portant promulgation de la Loi fondamentale de la République populaire du Bénin
- Plan d'action pour le 21<sup>e</sup> siècle signé à Rio le 14/06/92 (connu sous le nom d'Action 21 ou Agenda 21)
- Protocole du ? annexé à la Convention du ? portant création de l'Autorité du bassin du Niger (septembre 1981)
- Protocole du ? relatif à la Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, adoptée le 19 novembre 1973
- Protocole du ? relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique
- Protocole du 12/03/82 amendant la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau
- Protocole n° 104.Bénin.814-2/ du 09/01/2001 (programme AGRE)
- Règlement du 30/10/1987 de la distribution d'eau potable en zone urbaine (révisé par la SBEE ?)
- Règlement du Conseil économique et social
- Statuts du Partenariat national de l'eau du Bénin (GWP-CWP)
- Statuts du Partenariat ouest-africain de l'eau, GWP-WAWP, adoptés le ? à Bamako
- Traité instituant la Communauté Economique Africaine (CEA) signé à Abuja le 03/06/91

## ANNEXE 6. CADRE INSTITUTIONNEL : TERMINOLOGIE ET OBJET DE L'ANALYSE

Le volet intitulé « Législation et textes réglementaires » du Programme AGRE a en fait pour objet deux composantes indissociables du cadre de gestion de l'eau au Bénin : le cadre juridique et le cadre institutionnel, dont la législation et les textes réglementaires ne sont qu'un des aspects. Ces deux composantes entrent dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler, à la suite du GWP<sup>139</sup>, « *l'environnement propice*<sup>140</sup> », ce qui désigne le cadre général (politique, juridique, institutionnel, organisationnel, etc.) que tout Etat devrait mettre en place pour poser les bases d'une gestion rationnelle et durable des ressources en eau.

### TERMINOLOGIE

Etymologiquement, le mot institution désigne l'action d'instituer, d'établir. Par extension, le mot désigne désormais le résultat de cette action et recouvre deux concepts :

- l'institution comme organisme du corps socio-politique (organisme qui peut d'ailleurs se réduire à une seule personne) par exemple l'Assemblée Nationale, le Président de la République...
- l'institution comme mécanisme (y compris l'exercice des droits individuels et collectifs) comme par exemple le mariage, la propriété individuelle, le droit à l'accès à l'eau potable, etc.

Dans tous les cas, les institutions s'inscrivent dans une organisation sociale, créée par un pouvoir, dont l'autorité et la durée sont fondées sur l'acceptation par la majorité du corps social du modèle de société que traduit cette organisation. L'organisation sociale repose sur un équilibre de forces ou une séparation de pouvoirs. En assurant une expression ordonnée des intérêts adverses en présence, elle assure un état de paix sociale qui est la contrepartie de la contrainte qu'elle fait peser sur ses membres<sup>141</sup>.

Quant à l'adjectif qui en dérive : « *institutionnel* », il qualifie ce qui est relatif aux institutions de l'Etat.

Sans minimiser l'importance des autres acteurs, il est abusif de classer dans les institutions les organisations économiques ou sociales qui n'entrent pas dans cette définition (entreprises privées sans mission de service public, secteur associatif, etc.). Il faut donc éviter de confondre « cadre institutionnel de gestion de et » et d'englober dans le cadre institutionnel les organismes non étatiques tout en reconnaissant le rôle important qu'ils ont à y jouer en tant qu'acteurs.

En résumé :

- Le cadre institutionnel procède du pouvoir de l'Etat.
- Le cadre institutionnel est indissociable du cadre juridique. En effet, ce sont les institutions qui préparent, adoptent et font appliquer les lois, règlements et autres textes juridiques, y compris les textes portant création, attributions, organisation et fonctionnement des institutions elles-mêmes. C'est seulement pour la clarté de l'exposé que ces deux éléments indissociables sont présentés séparément dans le présent rapport d'état des lieux.
- Cadre juridique et cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau procèdent tous deux de choix politiques sur la meilleure façon de gérer l'eau : définition des droits, devoirs et contributions financières des usagers, priorités dans l'allocation des ressources, répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs du développement, organisation des services de l'Etat, etc. C'est pourquoi l'état des lieux ne peut faire l'impasse de la présentation de la Politique de l'eau au Bénin qui constitue la première partie de ce rapport.

---

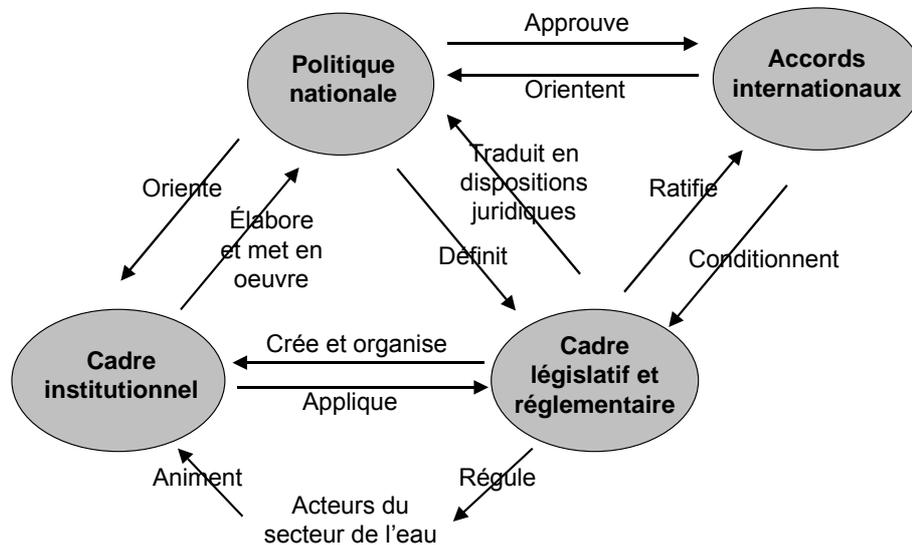
<sup>139</sup> Global Water Partnership, en français Partenariat mondial de l'eau, qui a pour émanation sous-régionale le West Africa Water Partnership (WAWP) et, au niveau Béninois, le Partenariat National de l'Eau du Bénin.

<sup>140</sup> En anglais « Enabling environment ».

<sup>141</sup> Lexique Termes juridiques, Dalloz éd., Paris, 11<sup>e</sup> édition, 1998 et Dictionnaire Larousse.

- Cadre juridique et cadre institutionnel sont fortement influencés par la doctrine et les accords internationaux en matière de gestion des ressources en eau<sup>142</sup>.

Le schéma suivant<sup>143</sup> résume ces relations :



## OBJET DE L'ANALYSE

L'état des lieux du cadre institutionnel porte avant tout sur les structures, les interrelations et les performances des institutions-organes. Mais cette approche ne doit pas masquer un certain nombre d'évidences qui découlent de la terminologie et des définitions ci-dessus.

- Le cadre institutionnel du secteur de l'eau est à la fois l'ensemble des règles établies en vue de la satisfaction d'intérêts collectifs se rapportant à l'eau sous toutes ses formes, et l'ensemble des organismes visant à maintenir et appliquer ces règles et à satisfaire ces intérêts.
- Le cadre institutionnel procède du pouvoir de l'Etat mais celui-ci ne peut ignorer les aspirations du corps social sous peine de bâtir un édifice institutionnel fragile et éphémère car inapte à satisfaire les intérêts collectifs, voire présentant des risques pour la paix sociale.
- La meilleure garantie que les aspirations du corps social sont bien prises en compte est de l'associer aussi étroitement que possible à la marche des institutions et à leur évolution (application du principe de participation et du principe selon lequel l'Etat doit avant tout s'investir dans la mise en place d'un environnement propice à une saine gestion des ressources en eau).
- Dans toute analyse institutionnelle, le corps social pour lequel est édifié le cadre institutionnel est tout aussi important à décrire que ce dernier. En effet, il faut connaître les aspirations et les dispositions des administrés si l'on veut orienter correctement l'évolution des institutions et éviter les obstacles éventuels à leur bon fonctionnement.

<sup>142</sup> D'abord par le jeu des conventions et des traités internationaux qui s'imposent au droit national (Constitution, art. 147) et donc façonnent en partie le cadre institutionnel, et ensuite par les politiques d'aide, y compris les conditionnalités fixées par les partenaires au développement, qui incitent les pays bénéficiaires à faire évoluer positivement leur cadre de gestion de l'eau pour bénéficier de certains financements.

<sup>143</sup> Source : G. Cougny (2001). La politique de l'eau et le cadre institutionnel comme instruments pour la GIRE. Session CEFOC-EIER-ETSHER « Principes de Gestion Intégrée des Ressources en Eau », Cotonou, 21-25 mai 2001.

C'est pourquoi les travaux de première phase (Etat des lieux du cadre juridique et institutionnel) ont été menés en concertation avec les acteurs du secteur de l'eau. Il en sera de même des travaux de deuxième phase (Code de l'eau) pour lesquels il est prévu des groupes de travail thématiques associant les principales parties prenantes au processus d'élaboration de l'avant-projet de Code.

## ANNEXE 7. BREF HISTORIQUE DE LA DIRECTION DE L'HYDRAULIQUE

Mouftaou Laléyé, Consultant national institutionnaliste, Directeur de la CAPAN (Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale)

« *Le Dahomey, proclamé République le 4 décembre 1958, a accédé à la souveraineté internationale le 1er août 1960. Devenu République Populaire du Bénin le 30 novembre 1975, puis République du Bénin le 1er mars 1990, il a connu une évolution constitutionnelle et politique mouvementée depuis son accession à l'indépendance. Seule est restée pérenne l'option en faveur de la République.* »<sup>144</sup>

La création de la Direction de l'Hydraulique, en 1967 est l'aboutissement d'une longue évolution qui s'est amorcée au début des années 50. Quoique l'organisation d'un service hydraulique ait été l'une des préoccupations de l'administration coloniale, cette organisation n'avait pas dépassé le cadre d'une petite unité ou section hydraulique au sein du service local des travaux publics, concomitamment avec les unités de topographie et des voies de communication. Des actions importantes furent quand même menées sous forme de travaux de construction de bâtiments administratifs, de création de points d'eau, de construction de barrage et de travaux de forage de puits dans diverses localités du Dahomey. Cette période fut également marquée par la mise en place d'un embryon de fonds documentaire qui deviendra plus tard le service de documentation sur l'hydraulique du pays.

Jusqu'au décret n° 63-108 PR/TP du 8 mars 1963, il s'agissait toujours d'un Service de l'Hydraulique rattaché à la Direction des Travaux Publics. Ce n'est qu'en 1967, avec le Décret n° 358 PR/MTP du 17 octobre 1967 portant création et attributions de la Direction de l'Hydraulique que ledit service a été érigé en une vraie direction. Cette direction était toujours sous l'autorité du ministre chargé des Travaux Publics et comprenait :

- les organismes permanents : le bureau du secrétariat et du personnel, le bureau de la comptabilité, l'arrondissement de l'hydraulique, l'arrondissement de l'hydrogéologie, l'arrondissement de l'énergie et des ressources énergétiques et les subdivisions ;
- des organismes temporaires créés sur décision du ministre chargé des TP.

Cette direction réglait les questions d'ordre administratif, technique et budgétaire relatives à sa collaboration à l'orientation de la politique hydraulique du pays et, à cet effet, à sa participation à l'élaboration de programmes et à la rédaction des actes budgétaires nécessaires pour promouvoir la recherche et l'exploitation des ressources hydrauliques et énergétiques. Elle conseillait le Ministre sur toutes les questions concernant son secteur d'activités.

Depuis cette date et jusqu'à ce jour, la Direction de l'Hydraulique s'est progressivement consolidée dans le paysage institutionnel du Bénin, même si le ministère auquel elle est rattachée a changé plusieurs fois de dénomination (travaux publics ou équipement ou autres) ou si toute l'organisation administrative ministérielle a connu quelques modifications mineures (sans incidence sur les attributions et le fonctionnement techniques), comme en 1984.

Au sortir de la Conférence nationale des forces vives de la Nation, la Direction de l'Hydraulique deviendra une partie intégrante du Ministère de l'Energie, des Mines et de l'Hydraulique (MEMH), conformément au décret n° 92-46 de mars 1992, portant attributions, organisation et fonctionnement du MEMH et de son arrêté d'application, notamment l'arrêté n° 25 MEMH/DC/C-CAB/DH du 21 décembre 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Hydraulique. Dans ce contexte, la Direction de l'Hydraulique a pour mission de proposer en liaison avec toutes les structures nationales compétentes la politique du Gouvernement dans le secteur des ressources en eau et de veiller à sa mise en œuvre et les tâches pertinentes ont été définies pour elle. Pour atteindre sa mission, les tâches spécifiques ont été attribuées à deux départements techniques centraux (Département des Ressources en Eau et Département des Infrastructures Hydrauliques) et aux services régionaux de l'Hydraulique. En 1997, un nouvel arrêté ajoute un troisième département central : le Département du Développement Communautaire, des Etudes et de la Programmation et huit services régionaux sur la base du Décret n°96-615 du 31 décembre 1996 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEMH.

---

<sup>144</sup> Préambule de la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

Il faut également noter l'entrée dans le paysage institutionnel de la gestion des ressources en eau, des associations des usagers de l'eau, conformément au Décret n° 96-317 du 2 août 1996 portant mode de constitution, d'organisation et de fonctionnement des associations des usagers de l'eau (AUE).

En prélude à la décentralisation dont les textes de base ont été votés en janvier 1999, l'arrêté n° 044/MEMH/DC/SG/DA/DH du 20 novembre 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction de l'Hydraulique a été pris pour reconstituer ladite direction en deux départements centraux : le Département des Ressources en Eau et le Département de la Promotion et du Suivi de l'Approvisionnement en Eau Potable (qui résulte d'une fusion du département des Infrastructures hydrauliques et du département du développement communautaire, des études et de la programmation) et en dix (10) services régionaux.

Dans le même esprit d'adaptation au contexte de la décentralisation, les missions de la DH et de ses différents départements ont été aussi redéfinies dans le cadre d'un nouveau dispositif qui a été mis en place avec l'Arrêté 2003-1 MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DH portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Hydraulique. Ce dispositif innove par la création de deux cellules techniques transversales d'aide à la décision ainsi que par la réorganisation du Département des ressources en eau, la création du Département de l'Approvisionnement en Eau potable et l'augmentation à onze de du nombre des services départementaux.

En ce qui concerne les attributions de la DH, elles ont été reformulées de la manière suivante<sup>145</sup> :

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

On pourrait observer que cette redéfinition des attributions de la DH découle d'une relecture plus circonstanciée des attributions contenues dans le décret de 1996, faisant ainsi, sans le proclamer, un toilettage dudit décret.

L'historique de la DH serait incomplet si elle ne mentionnait pas l'existence de projets PADEAR (Projet de Mise en Œuvre de la Nouvelle Stratégie du secteur de l'Alimentation en Eau et de l'Assainissement en

---

<sup>145</sup> Le texte du projet de nouveau décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MMEH (sous réserve de son adoption tel quel) érige la DH en DGH et modifie légèrement la formulation de ses attributions (article 42, projet) :

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

Zone Rurale) et aussi d'autres projets moins importants qui sont rattachés à la DH et à travers lesquels elle se manifeste concrètement sur le terrain, en campagne sur toute l'étendue du territoire tandis que la Société Béninoise de l'Eau et l'Electricité (SBEE) et d'autres institutions s'occupent de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement dans les localités spécifiques et principalement urbaines.

En passant en revue l'évolution de la DH depuis son apparition sur le scène institutionnelle au Bénin, on peut noter avec intérêt le contraste entre le statisme qui a marqué cette évolution dans sa première phase de vie d'une part et le dynamisme que l'on observe ces derniers temps d'autre part. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que cette institution est aux prises avec les changements qui s'imposent à elle, dans une recherche plus constante et plus manifeste d'une meilleure adaptation à l'évolution de sa mission et à l'émergence d'autres acteurs et une remise en question des attributions et compétences. Plus précisément, les structures de la DH ont évolué pour prendre en compte la décentralisation et l'émergence des communes qui bénéficient d'un transfert d'importantes compétences de gestion des ressources en eau. Mieux, elle a revu la distribution interne de ses compétences entre ses départements techniques centraux et a réorganisé sa représentation spatiale sur le territoire national.

La présente mise en perspective historique permet de mieux comprendre d'une part l'appréciation que les divers acteurs portent sur l'organisation et le fonctionnement de la Direction de l'Hydraulique, ainsi que, d'autre part, les relations de la DH avec les autres structures avec lesquelles elle collabore ou doit collaborer sous les dispositions actuelles de gestion des ressources en eau.

## **ANNEXE 8. ANALYSE CRITIQUE DE LA REPARTITION ACTUELLE DES COMPETENCES EN MATIERE D'EAU ENTRE LES DIFFERENTS SERVICES PUBLICS**

et perspectives d'avenir sur la base des orientations politiques actuelles

Mouftaou Laléyé, Consultant national institutionnaliste, Directeur de la CAPAN (Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale)

Depuis février 1990, le Bénin s'est engagé dans une vague de réformes institutionnelles qui découlent non seulement des choix faits à la conférence nationale et consignés dans la Constitution (démocratie, libéralisme économique, protection des droits de l'homme et de l'environnement) mais aussi d'un certain nombre de mesures qu'imposent les exigences de restructuration de l'économie, de retrait de l'Etat de certaines activités et d'implication de nouveaux acteurs issus du secteur privé et de la société civile dans la gestion publique. Logiquement ces réformes ont voulu apporter des réponses aux préoccupations de rendre cette gestion publique plus efficace, plus économique, transparente et participative. La réduction du train de vie de l'Etat, la réduction de la taille de la fonction publique, la réduction des dépenses de l'Etat appellent ainsi donc à un effort considérable de rationalisation de réorganisation et de redéfinition des rôles. Dans ce contexte, la décentralisation est devenue comme à la fois un moyen et un enjeu important pour atteindre les objectifs politiques, économiques et sociaux de développement qui sont visés. La gestion des ressources en eau n'a pas fait exception à cette tendance générale et elle a été aussi au centre des réformes institutionnelles plus ou moins sérieuses.

Il faut ajouter que dans ce contexte, les considérations de court terme et les perspectives de développement de moyen et de long termes s'affrontent et se concilient dans les décisions publiques qu'il faut rendre plus judicieuses et plus adaptées. C'est ainsi que le Bénin a aujourd'hui pour cadre de référence à toute décision de politique les trois documents qui sont :

- Bénin 2025 : Alafia (Stratégie de développement du Bénin à long terme) - Août 2000 ;
- Le Programme d'Action du Gouvernement du président Mathieu Kérékou pour son deuxième mandat, populairement connu sous le nom de PAG 2 ;
- Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2002- 2005) DSRP.

Ces trois cadres de référence s'accordent pour reconnaître à la lutte contre la pauvreté la priorité de premier ordre. Or la bonne gestion des ressources en eau de façon générale pour les activités diverses de production, l'approvisionnement adéquat des populations des villes et des campagnes en eau potable constituent des indicateurs indiscutables de ce qu'on pourrait appeler une bonne gouvernance hydraulique qui a été une des préoccupations essentielles des efforts de réformes entrepris.

La toile de fond des réformes est, sommairement présentée, la suivante :

- la prépondérance des institutions publiques dans la grande diversité des acteurs institutionnels ;
- la plus forte sollicitation des autres acteurs du fait de la libéralisation économique et de la démocratisation ;
- la répartition non judicieuse des responsabilités avec comme conséquence l'émiettement des , les chevauchements des compétences, les redondances et les conflits inutiles ;
- la faiblesse de la collaboration et de la concertation entre les acteurs ;
- la faible institutionnalisation des politiques et des documents d'aménagement ;
- la faible mesure que les communes semblent prendre de leurs responsabilités pourtant énormes dans la gestion des ressources en eau, responsabilités qui font de la décentralisation un défi unique à relever en ces temps-ci ;
- l'inadéquation des ressources institutionnelles, matérielles, humaines et financières à la disposition des acteurs.

Ces problèmes institutionnels, organisationnels et ces besoins de renforcement de capacités imposent une réorganisation et une rationalisation basées sur les principes de subsidiarité, de concertation, de partenariat et de collaboration entre les acteurs, de fonctionnement efficace et transparent, de séparation de pouvoir, de responsabilisation des autres acteurs, etc.

C'est autour de toutes ces problématiques prises ensemble que les réformes ont été initiées et conduites dans le secteur de l'eau depuis environ une décennie.

La dynamique des réformes rend très difficile et même approximative toute tentative de décrire la répartition des compétences relatives à la gestion de l'eau au Bénin aujourd'hui. En effet, toutes les institutions publiques, que ce soient celles qui directement rapport à l'eau ou celles dont les activités dépendent principalement ou essentiellement de l'eau, n'ont pas été épargnées par le vent du changement. La plupart des ministères ou directions ainsi impliqués dans la gestion de l'eau ont revu leur décret ou arrêté respectif ces quatre dernières années, et dans cet intervalle de temps d'aucuns l'ont fait deux ou trois fois. La direction de l'Hydraulique l'a fait deux fois.

Le tableau qui suit présente les grandes lignes de la répartition des compétences. Il n'est pas exempt d'incohérences, de conflits de redondances, d'ambiguïtés et même de confusions et de contradictions.

Les observations les plus évidentes ont été consignées dans une colonne. Nous n'avons prêté attention aux conflits, redondances, et ambiguïtés que lorsqu'ils concernent directement la gestion de l'eau. Nous n'avons pas attaché d'importance aux contradictions ou problèmes entre les structures à l'intérieur d'une même direction ou entre les autres différentes directions d'un même ministère.

Il ressort de l'ensemble des observations que les problèmes suivants sont parmi les questions les plus délicates et les défis qui se posent aux réformes institutionnelles dans la gestion des ressources en eau :

- Un effort de clarification considérable a été amorcé et devrait être poursuivi sans relâche par les moyens et mécanismes appropriés ;
- La forte présence de l'Etat n'a pas réellement été entamée et la responsabilisation des autres acteurs est loin d'être effective ;
- L'évolution des structures de la DH est remarquable dans ce sens désiré, mais il est important de toucher à ses relations avec les autres institutions publiques ;
- En général les fonctions de coordination, de contrôle, laissent encore beaucoup à désirer dans la gestion des ressources en eau ;
- Les efforts faits par la DH dans le sens de son adaptation à l'apparition des communes dans l'univers institutionnel du Bénin, ne porteront pas de fruit palpable dans la gestion des ressources en eau si ces efforts ne sont pas accompagnés d'un renforcement des capacités des communes pour qu'elles puissent effectivement contribuer à cette gestion.
- Parce que les réformes institutionnelles touchent évidemment à des intérêts acquis, elles suscitent en général une grande résistance et même une opposition systématique. Le Bénin n'est pas une exception à cette règle. C'est pourquoi les besoins de mécanismes d'arbitrage et de concertation sont flagrants. Il est urgent de mettre en place des institutions de concertation et d'arbitrage qui reposeront sur les principes de subsidiarité, d'efficacité, de séparation juge-partie, et de réalisme.
- C'est en général la pluralité et la diversité des documents de politiques sectorielles liées directement et indirectement à l'eau avec les partages de compétences qui leur sont inhérents qui expliquent que les positions se raidissent dans le débats des réformes à envisager et des institutions à responsabiliser ou à 'dépouiller' ; ceci soulève le problème d'une mise en cohérence nécessaire des documents de politique et d'aménagement technique.
- Le développement institutionnel est un processus qui, tout en restant volontariste, doit être également patient et réaliste. C'est pourquoi la redistribution des compétences devra être vue comme l'aboutissement d'une évolution pragmatique et soutenue qui consolide les acquis et promeut graduellement les principes évoqués. L'expérience des réformes institutionnelles au Bénin a suffisamment démontré que pour réussir, il faut disposer de capacités suffisantes pour réformer. Sinon, les réformes peuvent être vidées de leur substance à travers toutes sortes de subterfuges pour protéger les chasses gardées. C'est pourquoi il serait peut-être judicieux d'accompagner les réformes à mettre en place aussi bien d'actions de dissémination et d'appropriation par les acteurs concernés que des mécanismes de dialogue et de négociation entre les parties prenantes. La réforme de la gestion de l'eau est déjà — et sera de plus en plus — un enjeu délicat, surtout pour les acteurs publics, au fur et à mesure que son caractère de plus en

plus stratégique se révélera. En d'autres termes, il est important de se doter d'une stratégie adéquate de réforme.

<b>Structures centrales</b>	
<b>Compétences</b>	<b>Observations</b>
Direction de L'Hydraulique (DH) du MMEH ( <i>Décret N° 96-615 du 31 décembre 1996</i> ) et ( <i>Arrêté n° 2003-01 MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DH du 8 janvier 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DH</i> )	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer et proposer les réglementations et normes relatives à la gestion des ressources en Eau et à leur mobilisation d'une part et veiller à leur bonne application d'autre part ;</li> <li>- assurer la gestion du domaine public hydraulique ;</li> <li>- assurer l'orientation et la coordination des actions de l'Etat dans le secteur de l'eau ;</li> <li>- coordonner les action relevant des diverses utilisations de l'eau et animer la Gestion Intégrée de la Gestion des Ressources en Eau (GIRE) ;</li> <li>- assurer la mise en place et le fonctionnement du système d'information et la gestion d'une banque de données sur les ressources en eau et leur mobilisation ;</li> <li>- apporter un appui-conseil aux communes et aux autres intervenants impliqués dans le secteur de l'eau ;</li> <li>- procéder au suivi et à l'évaluation des diverses actions relatives au secteur de l'eau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'organisation de la DH et la redéfinition interne des missions ont été entreprises pour prendre en compte la décentralisation.</li> <li>• Référence à l'eau est exclusive, rien sur l'assainissement ;</li> <li>• Les compétences ici listées sont celles du dernier arrêté d'application de janvier 2003.</li> <li>• Ce dernier arrêté d'application relatif à cette direction montre une rationalisation et une clarification des attributions de la Direction par rapport au décret ;</li> <li>• Le terme gestion du domaine public hydraulique est plutôt vague ;</li> <li>• Possibilité de confusion avec d'autres structures dans la fonction de coordination, d'élaboration de contrôle, d'inventaire et de planification que l'on retrouve dans d'autres directions, spécialement sans qu'aucune référence ne soit faite à la collaboration de la DH avec elles.</li> <li>• Possibilité de conflit avec le préfet qui coordonne tout dans le département.</li> </ul>
Société Béninoise d'Eau et d'Electricité (SBEE) ( <i>Décret N° 96-615 du 31 décembre 1996</i> )	
Elle s'occupe de la captation, l'épuration, la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment se concilie l'évacuation des eaux usées avec les autres fonctions ?</li> <li>• S'agit-il d'une délégation ou d'un transfert à la SBEE de la compétence pour le milieu urbain ?</li> <li>• Conflit possible avec la DH.</li> <li>• Il faut souligner la création récente d'une Société Nationale des Eaux qui reprend ce volet des responsabilités de la SBEE (décret non disponible)</li> </ul>
Direction de l'Environnement (DE) ( <i>Décret N° 2003-072 du 05 mars 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEHU</i> )	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- élaboration des politiques et stratégies dans le domaines de l'environnement et de la protection des ressources naturelles en collaboration avec toutes les structures concernées ;</li> <li>- le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques et stratégies de l'Etat dans les domaines cités ci-dessus ;</li> <li>- la surveillance, la coordination, le suivi et le contrôle des activités de protection des ressources naturelles ;</li> <li>- le contrôle et le suivi de toutes les activités de développement ayant un impact sur l'environnement y compris la lutte contre toutes formes de pollution les nuisances et risques environnementaux en collaboration avec toutes les structures concernées ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les risques de conflit entre la DE et la DH sont très sérieux, en dépit des précautions qui sont prises pour que la collaboration soit possible, grâce à des dispositions expresses en la matière.</li> <li>• Les considérations de politiques environnementales et de protection des ressources naturelles pourraient trop facilement justifier, une ascendance excessive de la DE sur les autres structures, la DH en particulier.</li> <li>• Risque d'être juge et partie est grand.</li> </ul>

<p>Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) (Loi-cadre N° 98-030 du 12 février 1998, sur l'Environnement au Bénin, Chap. II)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Agence en collaboration avec les ministres chargés de la gestion des ressources en eau, dresse un inventaire établissant le degré de pollution des eaux continentales en fonction de normes physiques, chimiques et bactériologiques. Cet inventaire est révisé périodiquement ou chaque fois qu'une pollution exceptionnelle affecte l'état des eaux.</li> <li>- L'Agence donne également son avis technique pour l'audit des installations rejetant des eaux résiduaires dans les eaux continentales béninoises (a.35) aussi bien pour celles faites avant la promulgation de la loi-cadre que pour celles à effectuer après ladite promulgation (a.36).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est important de souligner que cette compétence de l'ABE est légale : une norme juridique supérieure à celle (décret) qui définit la compétence des autres structures. Les modalités de la collaboration ne sont pas précisées.</li> <li>• Avec les relations entre la DE et l'ABE, le MEHU est un pôle potentiel de tension et de conflit pour la DH dans la gestion de l'eau.</li> </ul>
<p>Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement (DUA) du MEHU (Décret N° 2003-072 du 05 mars 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEHU)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'élaboration des politiques et stratégies de l'Etat dans les domaines de l'urbanisme, de l'assainissement, des voies urbaines, de la promotion immobilière et de la mobilité urbaine ;</li> <li>- Le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques et stratégies de l'Etat dans les domaines cités ci-dessus</li> <li>- L'appui aux Directions Départementales de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme dans la mise en œuvre de leurs compétences relatives à l'urbanisme, à l'assainissement, aux voies urbaines, à la promotion immobilière et à la mobilité urbaine</li> <li>- La rédaction des projets de marché à caractère national relatifs à l'assainissement et à l'urbanisme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est à noter que la compétence pour l'assainissement revient principalement à cette direction.</li> <li>• La création de cette direction résulte d'une volonté remarquable de rationalisation des structures du MEHU.</li> <li>• Il est pourtant curieux que les dispositions n'évoquent pas la collaboration avec d'autres structures.</li> <li>• La clarification du terme assainissement est nécessaire pour éviter des redondances et des conflits y compris avec la DH et la SBEE (évacuation des eaux usées).</li> </ul>
<p>Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) qui devient une Délégation (autonome) pour l'Aménagement du territoire (Tiré de Décret N° 2001-509 du 30 novembre 2001 portant attributions et organisation du MEHU et Décret N° 2003-072 du 05 mars 2003)</p>	
<p>La Direction de l'Aménagement du Territoire est chargée de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration de la politique de l'organisation et de la gestion de l'espace national en collaboration avec les autres départements ministériels concernés ;</li> <li>- l'élaboration du schéma directeur de l'aménagement du territoire en vue de la prise en compte de la dimension spatiale, dans la définition des objectifs socio-économiques et des plans de développement national ou régional ;</li> <li>- la participation à la répartition harmonieuse et rationnelle des populations et des activités économiques dans le territoire national en tenant compte des potentialités et des contraintes propres à chaque région.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ces responsabilités ne mentionnent pas l'eau, mais pourraient de grandes implications pour la gestion de cette ressource et être source de conflit si la compétence n'est pas clarifiée dans ses modalités d'application.</li> <li>• Statuts de la DAT ne sont pas disponibles mais ces compétences ont été tirées du décret qui régissait la direction qui s'est mue en Délégation .</li> </ul>

<p>Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) du MSP (Décret N° 2001-422 du 17 octobre 2001, portant attributions et organisation du Ministère de la Santé Publique)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- formuler et actualiser la politique et la législation relatives à l'hygiène et à l'assainissement de base ;</li> <li>- contribuer à la mise en œuvre de la Politique Nationale d'Assainissement du Bénin (PNAB) ;</li> <li>- élaborer les normes et projets de règlements en matière d'hygiène dans les habitations, lieux publics, établissements publics et privés (écoles, hôpitaux, unités industrielles, etc.) et veiller à leur application en collaboration avec les unités décentralisées ;</li> <li>- définir les normes et plans types relatifs aux ouvrages d'assainissement et veiller à leur réalisation en collaboration avec le Ministère chargé de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;</li> <li>- promouvoir l'étude, la recherche opérationnelle et la formation dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement de base ;</li> <li>- assurer le contrôle de la qualité des eaux usées et de l'hygiène des eaux de boisson.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La notion de l'assainissement de base doit être précisée pour éviter des conflits.</li> <li>• Rôle bien défini pour l'élaboration des normes, mais il est curieux de noter que la collaboration de la DH n'est pas envisagée.</li> </ul>
<p>Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA) du MAEP (Décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attribution et organisation du MAEP)</p>	
<p>Définir la politique de l'Etat en matière d'alimentation et de nutrition et de veiller à son application</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'appréciation et l'analyse et de l'état nutritionnel des populations ;</li> <li>- la promotion de l'hygiène alimentaire et nutritionnelle en collaboration avec les structures compétentes ;</li> <li>- la coordination au plan national des activités se rapportant à l'alimentation et à la nutrition.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La collaboration de la DH avec cette structure devrait être envisagée, mais rien n'est mentionné.</li> <li>• Une rationalisation est nécessaire.</li> </ul>
<p>Direction des Pêches (DP) du MAEP (Décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions et organisation du MAEP)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la détermination des conditions technico-économiques d'un développement durable des productions halieutiques ;</li> <li>- le suivi de l'évolution des productions, la détermination des facteurs et mécanismes commandant cette évolution aussi bien au plan technique économique que commercial</li> <li>- l'élaboration et le suivi de la mise en application des textes législatifs et réglementaires en collaboration avec les départements ministériels concernés ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On devine seulement le poids de l'eau dans tout ce est dit ; aucune mention claire de l'importance de l'eau pour cette direction qui devrait promouvoir une collaboration très active avec la DH. Elle est un acteur incontournable de la gestion de l'eau au profit de la pêche artisanale et dans les eaux continentales.</li> </ul>

<p>Direction de l'Élevage (DE) du MAEP (Décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions et organisation du MAEP)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la détermination des conditions technico-économiques d'un développement durable des productions animales, le suivi de leur mise en place, la protection sanitaire des élevages et le contrôle vétérinaire ;</li> <li>- le suivi de l'évolution du cheptel et des productions, la détermination des facteurs et mécanismes commandant cette évolution aussi bien au plan technique économique que commercial et l'étude des mesures propres à les dynamiser ;</li> <li>- le suivi de la mise en place des moyens de production et l'application des mesures de politique agricole prévues pour la réalisation des objectifs de production ;</li> <li>- la surveillance de la protection sanitaire des animaux et le contrôle des denrées d'origines animales et des facteurs de production (aliments de bétail, produits vétérinaires et autres intrants ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem pour cette direction. Sa mission ne peut pas être remplie de façon convenable si l'eau fait défaut. Elle est bel et bien vivement sollicitée pour la gestion des ressources en eau</li> </ul>
<p>Direction du Génie Rural (DGR) du MAEP (Décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions et organisation du MAEP)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elle s'occupe de toutes les questions liées à la maîtrise de l'eau à des fins de production agricole, élevage et de pêche, ainsi qu'aux infrastructures et équipements de base des communautés villageoises au Bénin</li> <li>- La détermination des équipements et des conditions techniques optimales de valorisation durable des ressources naturelles, en particulier dans les domaines de l'aménagement hydro-agricole, de l'hydraulique villageoise, de la mécanisation agricole, des technologies appropriées, de l'habitat rural, de la desserte rurale et de l'électrification rurale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cette direction est un acteur clé dans l'hydraulique villageoise. La collaboration avec la DH est indispensable pour la coordination et pour l'harmonisation des actions. Malheureusement les textes ne le prévoit pas, comme nous pouvons l'observer. C'est une source de redondance et de conflits.</li> </ul>
<p>Direction des Forêts et des Ressources Naturelles (DFRN) du MAEP (Décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions et organisation du MAEP)</p>	
<p>Elle a pour mission la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles (sols, eaux, flore, et faune). Notamment, ses attributions portent sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'inventaire des ressources naturelles, l'évaluation de leurs potentialités et leur classification ;</li> <li>- la détermination des seuils autorisés, des techniques et conditions appropriées ainsi que la réglementation en vue de leur exploitation ;</li> <li>- le suivi de l'évolution des ressources naturelles et la participation à l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et des politiques de protection de l'environnement à l'échelon national ou local à travers les CARDER ;</li> <li>- la contribution à la promotion des initiatives de protection et de régénération des ressources naturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le rôle de cette direction dans la coordination , la rationalisation, le suivi de l'exploitation des ressources naturelles peut la mettre en conflit avec la DH en ce qui concerne la ressource eau.</li> <li>• La collaboration avec la DH n'est pas envisagée de part et d'autre.</li> </ul>

**Structures déconcentrées**

<p>Services Départementaux de l'Hydraulique (SDH)  <i>(Arrêté N° 2003-01 MMEH/DC/SG/CTJ/DA/DH portant attributions, organisation et fonctionnement de la DH du 8 janvier 2003)</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la promotion du secteur de l'eau</li> <li>- l'orientation et la coordination des actions de l'Etat dans le secteur de l'eau</li> <li>- la coordination des intervenants du secteur dans le Département</li> <li>- le contrôle de conformité des programmes et réglementations communales avec les normes nationales du secteur</li> <li>- la planification et le suivi de la réalisation des infrastructures hydrauliques dans le Département ;</li> <li>- le suivi de la gestion des infrastructures hydrauliques en relation avec les différents partenaires institutionnels ;</li> <li>- l'appui et le conseil aux communes en matière d'approvisionnement en eau potable ;</li> <li>- l'organisation et la conduite des opérations techniques de lancement et d'appréciation des offres pour les travaux de la tranche départementale des programmes de l'État.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourquoi 11 SDH alors qu'il y a 12 départements ?</li> <li>• La fonction d'orientation et de coordination sont des sources potentielles de conflits avec le Préfet qui est représentant de tous les ministres dans le département et aussi avec d'autres services déconcentrés, DDEHU en particulier.</li> <li>• Le texte n'évoque pas la collaboration avec d'autres structures déconcentrées de l'Etat, ce qui peut être source de conflit, par exemple, pour la dernière compétence ci-contre.</li> <li>• Bonne clarification du rôle par rapport aux communes, mais possibilité de redondance et de conflit avec la DDEHU notamment qui peut se réclamer du même mandat.</li> </ul>
<p>Directions Départementales de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (DDEHU)  <i>(Décret N° 2003-072 du 05 mars 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEHU)</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration du schéma régional d'aménagement ;</li> <li>- le contrôle de l'application des normes et textes législatifs et réglementaires en matière d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de protection des ressources naturelles, d'habitat, de promotion immobilière d'urbanisme et de mobilité urbaine ;</li> <li>- le contrôle de conformité des documents de planification communale ;</li> <li>- l'assistance-conseil aux communes pour la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues en matière d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de protection des ressources naturelles, d'habitat, de promotion immobilière d'urbanisme et de mobilité urbaine ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement, protection des ressources naturelles, aménagement du territoire, assainissement sont des questions qui peuvent être à la base de conflits avec les SDH.</li> <li>• Il en est de même du contrôle de conformité.</li> <li>• Le décret met l'accent sur la collaboration avec les autres structures du département et les collectivités locales.</li> <li>• Bonne clarification du rôle de la DDEHU vis a vis des communes qui recoupe celle des SDH parce que trop général dans sa formulation.</li> </ul>
<p>Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER)  <i>(Décret N° 91-310 du 31 décembre 1991 portant approbation des statuts des CARDER)</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- la représentation régionale du MAEP qui a pour mission l'appui au développement rural ;</li> <li>- la définition et la mise en œuvre des conditions d'exploitation des ressources naturelles du secteur rural et de leur préservation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ces centres sont de plus en plus réduit à l'impuissance avec la restructuration des services agricoles</li> <li>• Grande source potentielle de conflit sur le terrain avec la DH en ce qui concerne l'eau, notamment pour l'hydraulique villageoise et les aménagements hydro-agricoles</li> <li>• Aucune mention du rôle par rapport aux collectivités locales</li> </ul>

## **ANNEXE 9. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL – VOLET 1**

Cyriaque Adjinaou, Consultant National Institutionnaliste, MGE-Conseil

Le premier volet de l'analyse du cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau au Bénin s'est attaché aux institutions publiques. L'analyse se base sur une approche d'auto-évaluation avec deux aspects essentiels :

- Une appréciation de l'institution sur son propre fonctionnement par rapport à ses missions et à leur mise en œuvre.
- Une évaluation des relations institutionnelles dans le système national de gestion des ressources en eau permet de mieux identifier les mécanismes existants et faire le bilan des forces et faiblesses du système dans son ensemble.

L'étude du cadre institutionnel se base sur une analyse des différents acteurs à travers les compétences et mandats qui leur sont attribués et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Elle prend en compte l'identification et l'analyse des mécanismes et procédures de fonctionnement.

Ainsi dans un premier point la présente note de synthèse présente un aperçu de l'état des lieux à travers la présentation et l'analyse des mandats, l'auto-évaluation que les structures font de leurs prestations et quelques commentaires sur leur fonctionnement

Le deuxième point présente les atouts et faiblesses du cadre institutionnel de gestion des ressources en eau sur la base d'une analyse des relations entre les institutions qui ont en charge le secteur.

### **1. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU**

Cette introduction présente une synthèse d'ordre général sur les traits caractéristiques et dégage des constats importants sur le fonctionnement actuel du cadre institutionnel de gestion des ressources en eau. L'ensemble de ces éléments est abordé par la majorité des acteurs de secteur comme pour rappeler le consensus établi sur le diagnostic il y a quelques années. Il s'agit en réalité d'un récapitulatif sur l'analyse de l'état du fonctionnement actuel et les problèmes connus dans les modes actuels de gestion des ressources en eau :

- i Centralisation du pouvoir de prise de décision et d'initiative de gestion des ressources en eau ;
- ii gestion purement administrative, sectorielle et limitée dans l'espace avec une répartition de compétences non précise
- iii Multiplicité des acteurs publics à charge du secteur sans une véritable coordination des actions de développement du secteur ;
- iv Faible intégration du secteur privé et non valorisation des possibilités de mobilisation des capitaux privés
- v marginalisation des acteurs locaux des communautés traditionnelles et de la société civile dans la gestion des ressources en eau ;
- vi faible niveau de concertation, malgré une disparité spatiale dans l'accès aux ressources en eau ;
- vii réel besoin d'harmonisation et de coordination du secteur

En effet il a été établi que le cadre institutionnel juridique et réglementaire est plutôt désuet, et repose sur des interventions sectorielles isolées. Son fonctionnement est de type centralisé, et se caractérise par l'implication d'une multitude d'acteurs publics (ministères et directions et services techniques) avec un véritable déficit de coordination des actions . La concertation reste aussi assez faible pour des institutions qui parfois relèvent d'un même ministère. Cette situation justifie l'élaboration de document de stratégies et politiques sous sectorielles (assainissement, aménagement rural, pêche, agriculture, zones humides...), sans cohérence entre elles ; L'absence d'outils de gestion, de mécanismes de planification et d'instrument d'aide à la décision, constituent des conditions favorables à la gestion non coordonnée du secteur eau

La multitude d'acteurs étatiques, sans coordination ni clarification effective des domaines d'action constitue un véritable frein au fonctionnement correct du cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau.

Ainsi il se révèle que pour chaque sous secteur, des direction techniques avec l'appui des projets sectoriels. ont contribué à développer des structures villageoises avec parfois des faitières : :

- Les comités de gestion d'eau potable et les AUE (associations d'usagers d'eau),
- Les comités de gestion des points d'eau pastoraux.
- Les comité villageois pour l'irrigation
- des Comités de Pêche qui s'impliquent dans la gestion des plans d'eau et de la pêche au niveau des villages de pêcheurs
- etc.

Dans plusieurs villages en fonction des services qui sont intervenus on peut dénombrer une multiplicité de comités villageois travaillant tous sur la même ressource avec de faibles interconnexions et collaborations.

Outre les problèmes de coordination et de concertation, il a aussi une certaine variabilité dans l'interprétation des textes et attributions parfois même par le gouvernement. Le cas le plus cité comme référence est relatif à l'ancrage institutionnel du projet PHPA. Plusieurs autres considérations dont celles d'ordre politique semblent influencer la mise en application des textes à défaut d'une instance d'arbitrage.

## 2 TYPOLOGIE DES INSTITUTIONS DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU

La Gestion du secteur de l'eau fait appel à la compétence d'un certain nombre d'institutions de l'Etat qui interviennent directement ou indirectement dans la gestion de cette ressource et ce, compte tenu de ses caractères multisectoriel et multidimensionnel. L'Etat a conféré à ces institutions des prérogatives propres qu'elles exercent par la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions.

### 2.1 Catégorisation des Institutions selon la définition des mandats

A la lecture et de la compréhension de la définition des mandats on peut distinguer trois principales catégories de structures publiques qui ont des rôles dans la gestion des ressources en eau. On trouve :

- Type I : Des structures publiques à vocation spécifique « eau » ; ce sont des institutions typiquement orientées vers l'eau. Plusieurs de leurs attributions mentionnent bien une implication dans le secteur eau.
- Type II : Des structures à responsabilité non directe : l'intervention dans le secteur est l'implication d'une interprétation des textes.
- Type III : Des structures de contrôle général.

#### Typologie des institutions en fonction de leur vocation première

Ministères concernés	Institutions enquêtées	Type I	Type II	Type III	Observations
MAEP	D <sup>ion</sup> des Pêches		◆		
	D <sup>ion</sup> de l'Elevage		◆		
	D <sup>ion</sup> du Génie Rural	◆			Valorisation durable des ressources naturelles, en particulier dans les domaines de l'aménagement hydro-agricole, de l'hydraulique villageoise, de l'électrification rurale
	CARDER	◆			Définition et mise en œuvre des conditions d'exploitation des ressources naturelles
	CENAGREF		◆		
	DFRN	◆			Rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles renouvelables(sols, eaux, flore et faune)
MMEH	SDH	◆			Promotion du secteur de l'eau, coordination des actions de l'Etat
	SBEE	◆			
MSP	DHAB			◆	
MCAT	DTH		◆		
MTPT	MTO		◆		
MICPE	DMNQ			◆	
	CEBENOR			◆	
MISD	DPPC			◆	



**Tableau : aperçu sur la répartition des fonctions selon les institutions**

FONCTIONS	INSTITUTIONS AU NIVEAU NATIONAL						SERVICES DECONCENTRES								
	D.Pêch	D. Elev.	DGR	CENAGREF	DFRN	SBEE	DMNQ	CEBENOR	CEB	DHAB	DPPO	DTH	SDH	CARDER	MTO
<b>STRATEGIQUES</b>															
- Législation															
- Elaboration de politique	♦	♦	♦	♦	♦					♦					
- Appui à la gestion	♦	♦	♦	♦	♦					♦	♦	♦	♦	♦	
- Consultation													♦		
- Réglementation	♦	♦	♦	♦	♦		♦	♦		♦					
- Financement															
<b>CONTROLE</b>															
- Contrôle de qualité	♦	♦	♦		♦	♦	♦	♦		♦					
- Contrôle de l'exécution						♦							♦		
- Inspection				♦	♦		♦	♦		♦				♦	
- Sanctions				♦			♦	♦		♦				♦	
<b>TECHNIQUES</b>															
Coordination													♦		
- Elaboration de projets	♦	♦	♦	♦	♦	♦				♦					
- Mise en œuvre des politiques	♦	♦	♦	♦	♦	♦				♦					
- Planification / aménagement													♦	♦	
- Suivi / évaluation	♦	♦	♦	♦	♦	♦				♦			♦		
- Vulgarisation	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	
- Mission technique	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦

## **2.2 Revue des Mandats par institutions publiques impliquées dans la gestion de l'eau**

Trois ministères coiffent les principales institutions en charge de l'eau : le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (MMEH), le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et le Ministère de la Santé Publique (MSP). En outre, le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) joue un rôle clef dans la protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, principalement au titre de la biodiversité (cf. volet 2)

### ***Le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique***

Aux termes du décret N° 96-302 du 22 juillet 1996, le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (MMEH) est chargé de la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le domaine de la gestion de l'eau ainsi que l'approvisionnement en eau des zones rurales d'une part, de la politique énergétique en général et en particulier de la gestion du secteur des combustibles ligneux en relation avec le Ministère du Développement Rural à travers la Direction des Forêts et des Ressources Naturelles d'autre part.

Les structures rencontrées dans le cadre de cette mission au sein de ce ministère sont les services déconcentrés que sont les SDH. Les services centraux sont traités dans le volet 2.

C'est la Direction de l'Hydraulique et ses services déconcentrés qui intéressent, particulièrement la présente étude. La Direction de l'Hydraulique assure la réglementation des ressources en eau, elle propose des textes d'orientation de la politique sectorielle, assure le respect des textes de loi actuellement en vigueur ; la constitution d'une base de données relative aux ressources en eau ;

#### Les Services Départementaux de l'Hydraulique (SDH)

Les SDH qui sont les services déconcentrés au niveau départemental de la Direction de l'Hydraulique sont créés par le décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MMEH et organisés par arrêtés. Ils mettent en œuvre au niveau départemental la politique définie par la Direction et s'occupent principalement de l'hydraulique villageoise.

Chaque SDH assure des fonctions spécifiquement adressées à la gestion des ressources en eau, dont entre autres :

1. la promotion du secteur de l'eau
2. l'orientation et la coordination des actions de l'Etat dans le secteur de l'eau
3. la coordination des intervenants du secteur dans le Département
4. le contrôle de conformité des programmes et réglementations communales avec les normes nationales du secteur
5. la planification et le suivi de la réalisation des infrastructures hydrauliques dans le Département ;
6. le suivi de la gestion des infrastructures hydrauliques en relation avec les différents partenaires institutionnels ;
7. l'appui et le conseil aux communes en matière d'approvisionnement en eau potable ;
8. l'organisation et la conduite des opérations techniques de lancement et d'appréciation des offres pour les travaux de la tranche départementale des programmes de l'Etat.

Les SDH éprouvent de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre de leurs attributions des points 2 et 3 énumérés ci-dessus ; car le cadre de concertation n'est pas fonctionnel au niveau départemental.

#### La CEB-Bénin

La Communauté Electrique du Bénin est une institution commune au Bénin et au Togo qui a pour mission la fourniture de l'énergie électrique. Sa représentation au Bénin (CEB-Bénin) assure l'exploitation et la maintenance des installations et sources d'énergie existant sur le territoire béninois.

#### La SBEE

La Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE), est une société d'Etat à caractère industriel et commercial, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>146</sup>. Elle est sous tutelle du

---

<sup>146</sup> La SBEE est en cours de partition en deux entités. Il y aura en principe d'une part la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) et, d'autre part, la Société béninois d'Energie Electrique, qui conservera l'ancien sigle SBEE.

MMEH. Elle se trouve dans un processus de réforme organisationnelle. Elle s'occupe de la captation, l'épuration, la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain. En principe il n'y a pas de confusion possible avec les autres acteurs du secteur. Sauf que de plus en plus la notion de milieu urbain pose des difficultés d'interprétation, surtout dans le cas des bourgs ruraux (où elle a tendance à intervenir) et les zones péri urbaines (où la DH et les SDH interviennent dans certains cas).

### ***Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP)***

Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche a pour mission de créer les conditions favorables au développement rural de la nation et à l'amélioration des niveaux de vie des populations rurales à travers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques adéquates. Le MAEP est institué par le décret N° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement.

Il intervient dans la gestion des ressources en eau à travers plusieurs institutions rencontrées (au nombre de six) dans le cadre de cette étude.

La Direction des Pêches, institution à responsabilité non directe dans la gestion de l'eau, a pour mission de soutenir le développement des productions halieutiques. Au nombre de ses attributions, nous pouvons citer :

- proposer la politique agricole et les objectifs à atteindre dans le domaine des productions halieutiques,
- déterminer les conditions technico-économiques d'un développement durable des productions halieutiques,
- promouvoir un développement durable de la pêche artisanale.

Dans le domaine de l'exploitation de l'eau, la D/Pêche exécute une véritable activité d'IEC par la sensibilisation sur les bonnes règles d'utilisation et l'installation des comités et conseils de pêche .

Soulignons pour terminer que l'attribution « élaborer les textes législatifs et réglementaires en matière de pêche.... » de la D/Pêche est non opérationnelle. L'ensemble des textes disponibles en ce moment sont des textes désuets. Il y a un déficit d'actualisation des textes existant dans ce sous secteur.

La Direction de l'Elevage a pour mission de définir la politique de l'Etat en matière de productions animales et de veiller à son application. Ses attributions sont, entre autres :

- déterminer et suivre la mise en place des conditions technico-économiques de développement des productions animale,; la protection sanitaire des élevages et le contrôle vétérinaire.
- Suivre l'évolution du cheptel et des productions, la détermination des facteurs et des mécanismes commandant cette évolution aussi bien au plan technique, économique et commercial et l'étude des mesures propres à les dynamiser,
- Proposer la politique agricole et les objectifs à atteindre dans le domaine des productions animales.

Cette direction ne joue pas un rôle de premier plan dans la gestion de la ressource « eau ».

### La Direction des Forêts et des Ressources Naturelles

Elle a pour mission la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles (sols, eaux, flore, et faune). Notamment, ses attributions portent sur :

- l'inventaire des ressources naturelles, l'évaluation de leurs potentialités et leur classification ;
- la détermination des seuils autorisés, des techniques et conditions appropriées ainsi que la réglementation en vue de leur exploitation ;
- le suivi de l'évolution des ressources naturelles et la participation à l'élaboration des plans d'aménagement du territoire et des politiques de protection de l'environnement à l'échelon national ou local à travers les CARDER ;
- la gestion des plantations domaniales ;
- la contribution à la promotion des initiatives de protection et de régénération des ressources naturelles.

Ces attributions énumérées ci-dessus ne sont pas spécifiques à l'eau, mais l'interprétation du concept des ressources naturelles donne un champ d'action qui prend en compte la gestion de l'eau.

### La Direction du Génie Rural

La DGR a la mission de définition de la politique de l'Etat dans les domaines de l'aménagement rural et de l'équipe rural ainsi que le respect de son application. A ce titre, elle s'occupe de toutes les questions liées à la maîtrise de l'eau à des fins de production agricole, élevage et de pêche, ainsi qu'aux infrastructures et équipements de base des communautés villageoises au Bénin.

Ses principales attributions sont :

- l'élaboration des programmes nationaux de génie rural,
- la conception, l'étude et l'expérimentation, en collaboration avec les autres structures concernées, des actions dans les domaines de l'hydraulique rurale, du machinisme agricole, de l'utilisation des différents types d'énergie à des fins agricoles, de l'habitat rural et de la desserte rurale ;
- la détermination des équipements et des conditions techniques optimales de valorisation durable des ressources naturelles, en particulier dans les domaines de l'aménagement hydro-agricole, de l'hydraulique villageoise, de la mécanisation agricole, des technologies appropriées, de l'habitat rural, de la desserte rurale et de l'électrification rurale.

Contrairement aux trois premières directions techniques, la DGR a plusieurs de ces compétences et attributions qui sont expressément portées sur les ressources en eau. Elle est une "institution à vocation spécifique eau". Dans un passé encore récent la DGR a été amené à s'impliquer dans la mise en œuvre de certaines actions (aménagement hydro-agricole, de l'hydraulique villageoise etc.). Avec la logique de prestation et de réalisation de marché, il arrive d'enregistrer des conflits entre la direction et ses services déconcentrés au sein des CARDER (cas de la réalisation de prestation par la cellule Bas fonds pour le PADEL/PNUD dans l'Atacora sans collaboration avec la DAER CARDER Atacora).

### Les Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER)

Le CARDER est un établissement public installé dans chaque chef-lieu de département. La structure est sous la tutelle du MAEP. Il a pour mission l'appui au Développement Rural. Il a à sa tête, une Direction Générale qui comprend six directions techniques et deux secrétariats administratif et particulier. Parmi les directions techniques, la Direction de la Vulgarisation et de l'Appui aux Organisations Paysannes joue un rôle primordial dans la gestion du foncier rural, à travers son Service d'Appui aux Organisations Paysannes auquel le Projet de Restructuration des Services Agricoles a attribué entre autres missions, le suivi de l'évolution des régimes fonciers et de la tenue de la documentation y afférente. Ce service est de ce fait un service déconcentré de la Direction de la Promotion et de la Législation Rurale qui assure cette mission au plan national.

Les CARDER, au vu de leurs attributions, sont ainsi classés dans la catégorie des institutions à responsabilité non directe en matière d'eau.

### Le Centre National de Gestion des Réserves des Faunes

Le CENAGREF a pour mission la gestion rationnelle des réserves de faune définies comme l'ensemble des parcs nationaux, zones cynégétiques et leurs zones tampons, en liaison avec les populations riveraines et la société civile.

A ce titre le CENAGREF est chargé de :

- gérer les réserves de faune au mieux des intérêts de la communauté nationale ;
- soutenir la conservation de la nature dans les réserves de faune ;
- valoriser les ressources naturelles, notamment la faune et la flore dans les aires protégées et promouvoir leur utilisation durable.

Le CENAGREF se présente donc comme une institution n'ayant pas une attribution spécifique à l'eau mais dont les mandats ont des liens étroits avec la qualité et la durabilité de la ressource.

### Le Ministère de la Santé Publique

Le MSP a entre autres comme attributions la mise en application de la politique nationale en matière de salubrité en milieux urbain et rural à travers :

- la promotion de l'assainissement, le contrôle des normes et directives en matière d'assainissement, la diffusion de l'information sur l'hygiène et la salubrité et le contrôle des vecteurs animés.
- l'information, l'éducation pour la santé et la communication au travers de la Direction Nationale de Protection Sanitaire.

La Direction technique concernée par la présente étude est la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) qui a pour mission d'assurer l'application de la Politique Sanitaire Nationale en matière d'Hygiène et d'Assainissement de base.

A ce titre, elle a les attributions suivantes :

- formuler et actualiser la politique et la législation relatives à l'hygiène et à l'assainissement de base ;
- contribuer à la mise en œuvre de la Politique Nationale d'Assainissement du Bénin (PNAB) ;
- élaborer les normes et projets de règlements en matière d'hygiène dans les habitations, lieux publics, établissements publics et privés (écoles, hôpitaux, unités industrielles, etc.) et veiller à leur application en collaboration avec les unités décentralisées ;
- définir les normes et plans types relatifs aux ouvrages d'assainissement et veiller à leur réalisation en collaboration avec le Ministère chargé de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- promouvoir l'étude, la recherche opérationnelle et la formation dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement de base ;
- assurer le contrôle de la qualité des eaux usées et de l'hygiène des eaux de boisson.

Cette dernière fonction de la DHAB a est capitale et spécifique à la gestion des ressources en eau. Elle rencontre assez d'obstacles dans la mise en œuvre de cette dernière ; car le laboratoire national n'est pas bien équipé et la direction se trouve dans l'obligation de collaborer avec les laboratoires de la place. (FSA). Il faut ajouter que cette compétence de la DHAB n'a été mobilisée que dans des cas de conduite d'enquête sur des litiges ou dans le cadre de réalisation de mémoire de fin de formation.

La DHAB souhaite que le nouveau code de l'eau en préparation prenne en compte les spécificités eaux usées et eaux pluviales.

### **Autres ministères**

Quatre autres ministères interviennent dans la gestion du secteur ce sont :

- Le Ministère des Travaux Publics à travers le service de météorologie nationale basé à l'ASECNA
- Le Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme à travers la Direction du Tourisme et de l'Hôtellerie (DTH)
- Le Ministère de l'Industrie avec la DMNQ et le CEBENOR
- Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD)

La Direction de la Prévention et de la Protection Civile (DPPC) du MISD est l'une des directions techniques prévues par le décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation. Elle est chargée de :

- tout mettre en œuvre sur toute l'étendue du territoire national pour prévenir les sinistres et alerter à temps les autorités et les populations concernées ;
- élaborer des plans de sauvetage et de protection des populations en cas de sinistres et à l'occasion des catastrophes naturelles ;
- évaluer les besoins des populations sinistrées ;
- centraliser et coordonner les secours à apporter aux populations ;
- protéger les réfugiés et participer à la réglementation de leur séjour en République du Bénin

### **3. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES MAJEURS**

Le tableau suivant indique les problèmes majeurs tels qu'ils sont identifiés par les responsables des services interrogés.

Commentaires sur les principaux problèmes identifiés

#### **La précarité des moyens de fonctionnement des services**

Toutes les institutions rencontrées ont à l'unanimité exprimé la non disponibilité des moyens proportionnés à l'accomplissement de leur mission.

Ainsi, certaines avec un personnel très réduit, d'autres sans moyens matériels et financiers, essaient dans la mesure de leurs possibilités de mettre en œuvre les activités relevant de leurs attributions. Par exemple, les SDH qui sont les premières institutions chargées de mettre en œuvre la politique nationale en matière de l'eau au niveau déconcentré se retrouvent en majorité avec un personnel réduit et à majorité contractuel vivant dans une situation précaire. Les risques d'abandon de poste sont réels.

#### **La disponibilité et la nature des sources des données**

Si certaines institutions ont pu mettre à notre disposition des rapports annuels, et autres documentations qu'ils ont contribué à produire, il est important de souligner que la documentation dans les institutions publiques n'est pas aisée. On rencontre très rarement une réelle volonté et un mécanisme adéquat de production et de circulation de rapport. En général la mise à disposition d'information sur le secteur n'est pas systématisée. Il est aussi démontré que c'est probablement le besoin en information de base qui n'est pas une priorité.

Plusieurs services depuis leur création jusqu'à ce jour ne disposent pas de rapport d'activités.

#### **L'appréciation des capacités disponibles**

Une importante réforme est en cours dans le service public. En effet du fait de la mise en œuvre effective de la décentralisation un réajustement des attributions des ministères et des services publics se déroule. Plusieurs textes ont connu une relecture pour s'adapter aux différents textes sur les communes. Mais il faut reconnaître que bien de confusions existent encore par rapport à l'ensemble des compétences transférées aux communes. Plusieurs ministères ont fait l'objet de réformes importantes comme la restructuration des services agricoles au MAEP. Ces différentes réorganisations justifient les dernières mutations dans l'affectation des fonctions et responsabilités. En général les attributions ont été jugées pertinentes, réalistes adaptées dans leurs formes actuelles.

C'est par rapport aux dernières évolutions que certaines innovations sont dans une phase d'expérimentation.

Effectivement, la grande majorité des institutions a estimé que les capacités disponibles demeurent insuffisantes ; alors pour d'autres, elles sont moyennes.

Les moyens d'action, les capacités techniques et les mécanismes adaptés limitent la mise en œuvre de plusieurs attributions. Au quotidien un très faible pourcentage des attributions constitue une priorité pour les responsables de service public. Ainsi attributions sont abandonnées.

Comme l'énonce un responsable du secteur " dans ces conditions où le peu qui peut être fait est à peu près fait, c'est de ce qui n'est pas prévu qu'on a tendance à s'occuper parce qu'il est réellement plus facile de le faire, même si ce n'est pas dans ses attributions.

### Appréciation sur les attributions et évaluation des capacités à les exercer

Fonctions	Appréciation sur les attributions				Appréciation sur les capacités à les exercer				
	Pertinence	Actualité	Réalisme	Chevauchement	Personnel Opérationnel	Personnel d'appui	Matériel	Budget	Organisation du service
<b>STRATEGIQUES</b>									
- Elaboration de politique	•••••	•	•	•	•••	•	•	•	
- Appui à la gestion	•••••	•••••	•••	•••••	•••	•	•	•	
- Consultation	•••••	•••••	•	?		•	•	•	
- Réglementation	•••••	•••••	•••	•••	•	•	•	•	
- Financement	•••••	•••••	?	?	•	•	•	•	
<b>CONTROLE</b>									
- Contrôle de qualité	•••••	•••••	•••	•••••	•••	•	•	•	
- Contrôle de l'exécution	•••••	•••••	•	•••••	•••	•	•	•	
- Inspection	•••••	•••••	?	?	•••	•	•	•	
- Sanctions	•••••	•••••	•••	•	•••	•	•	•	
<b>TECHNIQUES</b>									
- Elaboration de projets	•••••	•••	•••	•••••	•••••	•••••	•	•	
- Mise en œuvre de politiques	•••••	•••	•••••	•••	•••	•••	•	•	
- Planification/aménagement	•••••	•••	•••	•••	•••	•••	•	•	
- Suivi/évaluation	•••••	?	?	•••••	•••••	•••••	•	•	
- Vulgarisation	•••••	•••••	•••	•••••	•••••	•••••	•	•	
- Mission technique	•••••	•••••	•••	•••••	•••••	•••••	•	•	

Légende : ••••• Majorité (plus de 50%) de réponses — ••• 20 à 50 % — • moins de 20 %

## Identification des conflits/chevauchements

Types de conflits et de chevauchement :

Description des quelques types de Chevauchements ou conflits relevés	Institutions qui les mentionnent	Autres services concernés
Le contrôle des denrées alimentaires halieutiques	D/Pêche	Direction de l'Elevage
les agents forestiers gèrent les activités de pêche et assurent le contrôle des plans d'eau.	D/Pêche	DFRN
La création et le fonctionnement de la police environnementale donne une forte confusion avec les compétences de contrôles de plusieurs autres secteurs dont les activités d'hygiène et d'assainissement de base. et la gestion des forêts	DHAB	MEHU
Il est constaté des conflits d'attributions entre la DGR le MEHU qui exécute un programme relevant d'après les dires de notre interlocuteur de la compétence de la DGR.	DGR	MEHU
Il est constaté des conflits d'attributions entre la DGR le MEHU qui exécute un programme relevant d'après les dires de notre interlocuteur de la compétence de la DGR.	CENAGREF	Direction de L'élevage
La réalisation des forages sans associer le SDH qui a pour mission de coordonner les intervenants du secteur dans les Départements .	SDH	DDS DGR CARDER

Plusieurs cas de conflits d'attributions sont signalés ou peuvent se développer. On peut déduire que les cas les plus fréquents sont entre les directions du MAEP d'une part et entre ces directions du MAEP et la direction de l'hydraulique et ses services déconcentrés d'autre part. Plusieurs cas de conflits d'attributions avec la DHAB sont signalés.

C'est le cas entre la Direction des Pêches (D/Pêche) et la Direction de l'Elevage qui exécute actuellement le contrôle des denrées alimentaires halieutiques ; une activité qui relève en principe des attributions de la D/Pêches. Il en est de même entre la D/Pêche et la Direction des Forêts et Ressources Naturelles qui gèrent dans les villages les activités de pêche et assurent le contrôle des plans d'eau.

Selon les acteurs publics du secteur eau, le MEHU est souvent cité comme la source majeure des chevauchements et conflits d'attributions. En fait, le MEHU a, par définition, un rôle transversal de ministère de mission et non de ministère de gestion. Mais cela n'est pas suffisamment clair dans les textes qui mériteraient d'être plus précis sur ces notions fondamentales.

A titre d'exemple le cas de la police de l'eau est cité ; en effet la surveillance du domaine public hydraulique relève de différents ministères ayant reçu des mandats directs ou indirects de constatation, de verbalisation et de poursuite. Il s'agit des structures suivantes :

- la Direction de l'Hydraulique du MMEH ;
- la Direction du Génie Sanitaire et de l'Assainissement, du Ministère de la Santé ;
- la Direction des Forêts et Ressources Naturelles ;
- la Direction des Pêches ;
- la police environnementale ;
- les maires qui ont également un pouvoir de police sur le territoire de leur commune.

Il est normal que la police de l'eau soit exercée par différents services qui devraient agir de manière harmonisée et complémentaire et non pas en concurrence les uns avec les autres, ce qui, finalement, laisse le champ libre aux contrevenants.

En ce qui concerne le contrôle de qualité de l'eau, trois institutions disposent de laboratoires d'analyse de qualité de l'eau : la DH, la SBEE et la DHAB (sans compter l'Université d'Abomey-Calavi). La répartition des tâches n'est pas claire entre ces acteurs même si il y a de plus en plus d'opportunités de collaboration.

### Un déficit d'image et de vue sur le code de l'eau

Avec le thème de discussion sur les « Souhaits ou attentes par rapport à la réforme éventuelle du cadre institutionnel du secteur de l'eau », on se rend rapidement compte de l'important déficit d'informations et même d'images qu'il y a au niveau des agents devant intervenir en principe dans le secteur de l'eau.

## Des initiatives ad hoc et spontanées comme méthode de coordination des intervenants du secteur de l'eau

Les institutions reconnaissent la nécessité d'un besoin de concertation et de coordination des interventions dans le secteur. C'est à la Direction de l'Hydraulique et ses services déconcentrés que revient cette responsabilité qui a du mal à s'exercer. A défaut de mécanisme adéquat fonctionnel, selon les départements on observe des initiatives isolées :

- "cadre de concertation " pour échanger des informations entre acteurs,
- tentatives de développement de procédure "d'accord de non objection " pour des actions planifiées par d'autres intervenants.

### Appréciation générale du fonctionnement du système de gestion des ressources en eau

Caractéristique	Bon	Moyen	Insuffisant
Organisation gouvernementale	•	•••••	•••
Clarté des attributions des services publics	•	•••	•••••
Capacité d'ensemble à les exercer	•	•••••	•••
Respect des attributions par les services	•	•••	•••••
Relations avec les services déconcentrés	•••••	•••	•
Relations avec les services décentralisés	•••	•	•••••
Circulation de l'information	•	•	•••••
Coordination de l'action des services publics	•••	•	•••••
Transparence des budgets	•••	•	•••••

Légende : ••••• Majorité (plus de 50%) de réponses — ••• 20 à 50 % — • moins de 20 %

Il ressort de l'analyse de ce tableau que les fonctions relationnelles ne sont pas développées parmi les différents intervenants du secteur de l'eau. Ce qui explique l'absence de coordination et de concertation qui constitue un obstacle à l'accomplissement adéquat des missions assignées, surtout aux institutions à vocation spécifiques « eau ».

Une telle situation se trouve également à la base des conflits constatés dans l'exécution des missions par les institutions.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR LE VOLET 1

L'analyse des problèmes spécifiques rencontrés par les institutions impliquées dans la gestion de l'eau suppose une recherche de solutions adaptées. On peut proposer les pistes suivantes :

a) Mieux informer sur l'ancien Code de l'eau et sur la nécessité du processus de révision et se faire une image commune du produit attendu.

Une révision judicieuse du code de l'eau passe par sa vulgarisation. En effet, la vulgarisation permettra aux acteurs de mieux maîtriser les différents aspects de la gestion de l'eau qui y sont développés et de faire des propositions concrètes et pertinentes.

b) Le futur Code de l'eau comme un cadre d'intégration des différentes politiques et de clarification des textes

Aménagement du territoire, décentralisation de l'administration territoriale, promotion de la décentralisation et des stratégies sous-sectorielles

Cette clarification des textes pourra éviter certains chevauchements qui sont aujourd'hui latents. Le manque de moyens explique le peu d'intérêt que certaines institutions portent à l'usurpation de leurs droits. Par exemple les entretiens avec la D/Pêche, qui, consciente de l'exécution de ses attributions par la DFRN et la D/Elevage, a gardé son silence ; elle est également consciente de sa situation de démunie.

c) Vers une profonde réorganisation du secteur de l'eau

Cette réorganisation passe par une réforme du cadre institutionnel existant et la création d'un véritable cadre de concertation pour faciliter la coordination des activités des intervenants. Dans sa phase actuelle l'analyse n'a pas intégré les acteurs non publics. Il est important de "démonopoliser" la gestion de ressources en eau par l'administration publique les approches à promouvoir intègrent la société civile la communautés des usagers, les communautés locales et les opérateurs économiques

Des améliorations du cadre institutionnel reposeront sur :

- La clarification des mandats et des règles de jeux ;
- La répartition judicieuse des diverses compétences suivant les principes de subsidiarité, de séparation de pouvoir et suivant les orientations politiques nationales.

d) Pourvoir les institutions de moyens nécessaires pour l'accomplissement de leur mission

L'atteinte des résultats de la politique nationale en matière de l'eau dépend surtout des moyens mis à la disposition des institutions chargées de sa mise en œuvre. Ainsi, la nouvelle politique de gestion des ressources en eau doit garantir de réelle capacité de financement et une mobilisation des moyens adéquats. Le développement et la promotion de mécanismes institutionnels adaptés participe aussi au bon fonctionnement du cadre institutionnel.

## **ANNEXE 10. ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL – VOLET 2**

Mouftaou Laléyé, Consultant national institutionnaliste, Directeur de la CAPAN (Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale)

### **1. INTRODUCTION AU VOLET 2**

Cette annexe présente les résultats des entretiens avec certains acteurs institutionnels dans leur rôle de gestion des ressources en eau au Bénin.

Dans un premier temps, le rapport présente et analyse les institutions cibles des entretiens et dans un deuxième temps, il résume les points saillants des entretiens en relation avec l'auto-évaluation faite par les acteurs et avec les divers problèmes qui se posent à la définition de leurs attributions et aux ressources mises à leur disposition pour l'accomplissement de leurs missions. C'est après que des conclusions et recommandations générales seront tirées à partir des résultats de ces entretiens.

### **2. PRESENTATION, CLASSIFICATION DES PERSONNES CIBLES ET METHODOLOGIE**

Les entretiens ont été menés sur la base d'un Guide proposé par l'Assistance technique et discuté par l'équipe. Au total, le travail a impliqué une vingtaine d'acteurs, ciblés de la manière suivante :

- Assemblée Nationale (Président de Commission compétente sur l'eau) ;
- Conseil Economique et Social
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, MISD (Maison des collectivités, Mission de Décentralisation)
- SBEE (Thème : orientations stratégiques)
- MMEH (Direction de l'Energie, Direction des Mines)
- Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, MEHU (DE, DAT, ABE) ;
- Maires de Porto-Novo, Cotonou et Parakou (qui sont des communes à statut particulier), Nikki, Savè et Bohicon (qui sont des communes ordinaires).

En procédant à une analyse rapide de cet échantillon, on peut noter qu'il se décompose en trois groupes pour plus de convenance, à savoir :

- les institutions à fortes fonctions stratégiques ;
- les institutions nationales à fortes fonctions techniques (y compris contrôle) et
- les institutions décentralisées : les communes.

Parmi les institutions à fortes fonctions ou mission stratégiques , nous avons l'Assemblée Nationale, le Conseil Economique et Social , le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et la SBEE qui devait être interrogée avec des préoccupations d'ordre stratégique spécifiques. Les autres institutions autres que les Maires des communes ciblées sont des structures nationales dont la mission est plus dans leurs fonctions techniques et de contrôle respectives. Les communes, en ce qui les concerne, combinent aussi bien les fonctions d'ordre stratégique que des fonctions techniques et de contrôle.

Par ailleurs, ce qui est commun à toutes les institutions choisies dans l'échantillon c'est qu'elles ne sont pas exclusivement responsables de la fourniture ou de la gestion de la ressource eau. L'eau ne constitue qu'un des multiples secteurs d'activités qui constituent leurs domaines d'intervention. Mieux, cette intervention n'est pas directement centrée sur l'eau, ou même, elle n'a pas l'approvisionnement en eau comme finalité ultime.

En conséquence, la grande ouverture du champ de la mission de ces structures, la « dilution » et la généralité de la responsabilité de gestion de la ressource eau font que cette cible n'est pas la plus indiquée pour les questions et les objectifs visés à travers le guide de l'entretien. Aussi les questions ont-elles été recentrées autour de l'auto-évaluation générale que ces acteurs font de leur implication plus indirecte que directe dans la gestion de l'eau. De ce fait, beaucoup d'éléments de l'auto-évaluation et ceux liés aux données factuelles ne sont plus pertinents et sont devenus inapplicables.

Pour ce qui est de l'analyse des résultats d'entretiens, restreinte au niveau de cette cible, elle ne peut être critique et contradictoire. Elle est même donc très parcellaire du fait que le temps n'a pas permis de

comparer ces résultats avec ceux des autres acteurs en vue de réflexions plus approfondies sur les conflits et chevauchements éventuels d'une part et sur les appréciations émises d'autre part.

### **3. RESTITUTION DE L'EVALUATION DES ATTRIBUTIONS**

#### **3.1. Les institutions à fortes fonctions stratégiques**

Les institutions qui ont été l'objet de l'entretien et sont prises en considération ici sont, pour le rappeler, l'Assemblée Nationale, le Conseil Economique et Social, la Mission de Décentralisation et la Maison des Collectivités Locales qui relèvent du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation. Chacune de ces institutions a besoin d'être prise séparément, ne serait ce que pour une description de sa mission.

##### **3.1.1. Rappel des attributions formelles**

*L'Assemblée Nationale* ne répartit pas sa compétence de légiférer entre ses entités ou commissions. Les travaux préparatoires aux débats en plénière sont faits dans l'une des cinq commissions permanentes où sont repartis les députés.

La compétence pour l'analyse des questions relatives à l'eau relève de la Commission du Plan, de l'Équipement et de la Production pour le compte de laquelle l'entretien nous a été accordé. Cette commission n'a pas une mission spéciale différente de celle de l'Assemblée Nationale, notamment en ce qui concerne son implication à l'analyse de tout projet ou proposition de texte de loi relatif à gestion de la ressource eau. Cette implication doit être comprise dans le contexte des pouvoirs du parlement qui en tant que tel n'intervient dans la gestion. Il vote les lois après analyse et débats sur les projets et propositions de lois qui lui sont soumis.

Le Parlement contrôle aussi l'action du Gouvernement suivant les mécanismes établis par la Constitution comme toutes les commissions, la Commission du Plan peut, au cours de l'examen du projet ou proposition en commission demander à écouter les auteurs du texte et des personnes ressources pour recueillir les explications nécessaires. A l'issue de son analyse c'est la Commission qui fait un rapport à la plénière avec recommandation sur la procédure à adopter.

*Le Conseil Economique et Social.* En ce qui concerne le Conseil Economique et Social (CES), en tant qu'Institution de la République à pouvoir consultatif, il donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance, ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi de programme à caractère économique et social lui sont obligatoirement soumis pour avis. Le CES peut être consulté par le Président de la République sur tout problème et il peut aussi sur sa propre initiative sous forme de recommandation attirer l'attention de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.

Dans le cadre de ces prérogatives, c'est la Commission du Développement rural et de l'Environnement qui a la responsabilité de préparer le rapport sur la base duquel le Conseil fait sa recommandation au Président de la République et à l'Assemblée Nationale.

Le Conseil Economique et Social est donc, intéressé au premier chef par le problème de l'eau dans tous ses aspects, notamment à l'eau potable, à l'assainissement et à l'eau pour la production agricole.

*La Mission de Décentralisation et la Maison des Collectivités Locales* n'ont pas de compétence spécifique liée à la gestion de l'eau. Tandis que la Mission de Décentralisation a pour tâche de faire avancer la mise en œuvre de la décentralisation sur les plans administratif, juridique, financier et de réaliser tout le travail d'IEC accompagnant les réformes en direction de tous les acteurs concernés, la Maison des Collectivités Locales est chargée de préparer les bases pour le développement des ressources humaines pour le fonctionnement des communes. Leur personnel permanent et les consultants qu'elles utilisent produisent des études, préparent des documents de base et assument des formations et des actions de vulgarisation au profit de la décentralisation. Elles préparent, de ce fait, les transferts de compétences qui vont avoir lieu dans le cadre de la réforme.

### 3.1.2. Résultats des entretiens

L'Assemblée Nationale étant dans une phase de démarrage de la quatrième législature, il n'est pas possible avec le renouvellement du personnel politique d'apprendre comment les questions relatives avaient été traitées au niveau législatif. La procédure ne pourra être que la même que pour toutes les questions soumises au parlement. Les questions relatives à l'eau peuvent être devant le parlement soit à l'occasion du vote d'une loi ou à l'occasion d'une procédure de contrôle de l'action du Gouvernement. Compte de son importance, et compte tenu du fait que les membres du parlement ne sont pas censés être des professionnels dans un domaine lié à la gestion de la ressource eau, il est important d'étudier les moyens de faciliter la compréhension et le traitement des dossiers relatifs à l'eau au niveau tout au moins de la Commission du Plan. Ceci suppose d'abord un apport d'information pour éveiller l'attention du législateur sur les contours et les enjeux d'un problème et pour susciter son action, quelle que soit le moyen (y compris, au besoin, la procédure d'urgence) par lequel elle se fera. Il est intéressant de souligner de personnalités qui avaient joué un rôle de premier plan dans la préparation d'un rapport sur la maîtrise de l'eau au Conseil Economique et Social sont présentement à l'Assemblée Nationale et plus précisément à la Commission du Plan. Ceci pourrait être capitalisé.

Le CES accorde une grande importance à la question de la maîtrise de l'eau. Force est de souligner que comme dans tous les domaines en général, le pouvoir consultatif donc très limité qu'il a et le fait qu'il est surtout consulté quand toutes les décisions sont déjà pratiquement faites. Pourtant, c'est par auto-saisine, qu'il a fait un rapport sur la maîtrise de l'eau au cours de sa première mandature (1998). Ce rapport a été transmis à l'Assemblée Nationale et au Président de la République avec des recommandations précises pour une meilleure connaissance du potentiel des ressources en eau en vue de leur gestion rationnelle et de leur protection durable, notamment en appliquant (prendre les textes d'application de la Loi portant Code de l'eau) en révisant les textes caduques, en organisant la « gestion par bassin » grâce à un zonage du pays en système hydrauliques et en améliorant l'édifice institutionnel pour mettre fin aux conflits d'attributions et de compétences.

Ceci n'est en fait qu'un exemple pour illustrer l'intérêt que l'Institution porte au sujet, en un mot, la mesure de l'importance du sujet, même si la présente mandature n'a pas encore fait pression plus loin. Le Conseil apporte quand même son soutien systématique aux actions inscrites au budget de l'Etat qu'il analyse chaque année.

Il est évident que dans les limites des ressources (juridiques, humaines et financières) de l'institution, il peut jouer un rôle plus déterminant à travers ses avis et même de sa propre initiative. Ceci suppose aussi que le CES ait les données sur la question. Pour que le CES joue un rôle plus positif, il est primordial que l'information circule pour sensibiliser et pour vulgariser les changements à promouvoir en vue d'une gestion plus efficace et prospective de l'eau. Il faudra également capitaliser les efforts déjà faits par l'Institution.

La MD et MCL dans le cadre de leurs responsabilités respectives ont contribué à la clarification de la mission de chaque institution /acteur, en particulier la nouvelle mission de la Commune et dans la dissémination de la nouvelle répartition des compétences, (y compris celle relative à la fourniture de l'eau et à l'assainissement) et au renforcement des capacités des nouvelles communes pour mieux les outiller à assumer cette nouvelle mission. Ces deux structures ont aidé à mieux comprendre les changements induits par les réformes de la décentralisation d'une part et à mieux préparer les conditions pour un transfert effectif des attributions, d'autre part. Ainsi selon les entretiens, les nouvelles responsabilités des communes rendent en principe caduques toutes les dispositions antérieures dans les domaines de l'eau et l'assainissement en milieu rural. Les nouveaux acteurs qui sont détenteurs de la responsabilité sont les communes et l'arrondissement. La compétence des services de l'Etat, notamment la Direction de l'Hydraulique, la Direction de l'Urbanisme et la Direction de l'Hygiène et l'Assainissement de base en matière de développement des infrastructures hydrauliques, de fourniture et de distribution de l'eau potable et dans le domaine de la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité et la gestion des déchets, leur aurait été ôtée. Les communes prennent la responsabilité des Comités des usagers de l'eau à travers les Chefs de village et de quartier de ville.

Face à ces nouvelles responsabilités qui incombent aux communes, on est confronté au problème de leurs capacités humaines, administratives et financières qui sont loin d'être adéquates. Aussi la MD et MCL se trouvent-elles un rôle important dans la résolution du problème et dans l'animation du dialogue entre les acteurs anciens et nouveaux pour mettre en place des attributions et procédures rationnelles de fonctionnement et pour atteindre aussi une meilleure évaluation des problèmes locaux dans tous les

domaines y compris dans la gestion de la ressource eau. La question des capacités de coopération décentralisée est aussi une des préoccupations pour permettre une bonne gestion des ressources humaines et financières provenant de sources extérieures.

### 3.1.3. Synthèse et recommandations

Le choix de ces institutions est d'un intérêt certain pour l'étude. Il a permis d'illustrer les problèmes qui, en amont comme en aval, peuvent affecter la mise en œuvre des réformes qui pourraient se préparer dans la gestion des ressources en eau. Il est important souligner la nécessité des actions suivantes :

- Vulgarisation du Code de l'eau au niveau des acteurs institutionnels qui peuvent jouer un rôle dans sa révision et sa mise en œuvre conséquente ;
- Dissémination des implications de la décentralisation ;
- Dissémination des réformes nécessaires à envisager ;
- Renforcement des capacités des institutions à mieux jouer leur rôle ;
- Renforcement des capacités des nouvelles communes pour un meilleur rôle dans la fourniture de l'eau potable et dans l'assainissement ;
- La mise en place de mécanismes d'arbitrage, de dialogue et de négociation entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau.

## **3.2. Les institutions à fortes fonctions techniques et de contrôle**

On pourrait, pour rendre plus aisée l'analyse des institutions rencontrées dans cette catégorie, distinguer deux groupes : les autres structures du MMEH d'une part et les structures du MEHU d'autre part. Ceci permettra de comparer les relations entre ces structures et la DH dans le cadre de la gestion de l'eau..

### 3.2.1. Rappel de leurs attributions formelles

*La Direction de l'Energie et la Direction des Mines* constituent les deux directions techniques nationales (en dehors de la DH) du MMEH dans sa mission de concevoir les modalités de mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les domaines des mines, de l'énergie et des ressources en eau, d'appliquer cette politique et d'en suivre l'exécution. Ainsi, à travers la Direction des Mines, le ministère entreprend, en collaboration avec les autres acteurs du secteur, de promouvoir la recherche et la mise en valeur des ressources du sous-sol. La Direction de l'Energie, en ce qui la concerne, assure en collaboration avec les autres acteurs du secteur, le développement du secteur de l'énergie par la valorisation des ressources énergétiques. On pourrait imaginer le rapport éventuel entre ces structures et la gestion des ressources en eau, mais il est important de souligner que les textes qui attribuent les compétences n'offrent aucune illustration de chevauchement et de redondance avec la DH.

Cette grande clarté de la répartition des compétences pourrait expliquer les relations plutôt cordiales et paisibles que les directions techniques entretiennent entre elles mais elle (cette clarté) n'est pas une raison suffisante.

*La Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE)* est une société d'Etat sous tutelle du ministère dont les attributions rognent considérablement dans les domaines de compétence des deux directions (DH et Direction de l'Energie) n'en bénéficie pas moins de collaboration et de partenariat avec les autres structures du ministère comme les entretiens ont permis de constater. Elle s'occupe de la captation, l'épuration, la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées en milieu urbain, compétence sur laquelle la SBEE pourrait être en redondance avec la DH en ce qui concerne la gestion de l'eau.

La situation qui vient d'être présentée s'oppose à ce qu'on peut attendre des relations entre les structures du MEHU et la DH. En effet, leurs attributions respectives se présentent comme suit dans le domaine de la gestion de ressources en eau.

*La Direction de l'Environnement* a la charge de :

- l'élaboration des politiques et stratégies dans le domaine de l'environnement et de la protection des ressources naturelles en collaboration avec toutes les structures concernées ;

- le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques et stratégies de l'Etat dans les domaines cités ci-dessus ;
- la surveillance, la coordination, le suivi et le contrôle des activités de protection des ressources naturelles ;
- le contrôle et le suivi de toutes les activités de développement ayant un impact sur l'environnement y compris la lutte contre toutes formes de pollution
- les nuisances et risques environnementaux en collaboration avec toutes les structures concernées .

*L'Agence pour l'Environnement au Bénin (ABE)* a pour mission de mettre en œuvre le Plan d'action Environnemental et dans le domaine de la gestion des eaux continentales selon la Loi-cadre sur l'environnement.

En ce qui concerne la Direction de l'Aménagement du Territoire, qui devient Délégation pour l'Aménagement du Territoire (dont les statuts ne sont pas encore disponibles) est chargée de :

- l'élaboration de la politique de l'organisation et de la gestion de l'espace national en collaboration avec les autres départements ministériels concernés ;
- l'élaboration du schéma directeur de l'aménagement du territoire en vue de la prise en compte de la dimension spatiale, dans la définition des objectifs socio-économiques et des plans de développement national ou régional ;
- la participation à la répartition harmonieuse et rationnelle des populations et des activités économiques dans le territoire national en tenant compte des potentialités et des contraintes propres à chaque région.

Ces responsabilités, tout en ne mentionnant pas l'eau, ont de grandes implications pour la gestion de cette ressource.

Il est clair que les possibilités de conflit et de chevauchement sont énormes entre ces structures du MEHU et la DH dans la gestion des ressources en eau. Qu'en est-il en réalité selon les entretiens ?

### 3.2.2. Résultats des entretiens

Il ressort en général des entretiens avec les autres directions du MMEH qu'en rapport à la gestion des ressources en eau, il n'y a pas de problème majeur à signaler en termes de conflit, de chevauchement, ou autre forme de mauvais fonctionnement. Ces directions affirment qu'elles sont en principe satisfaites de la répartition des compétences avec la DH. Les mécanismes de concertation et de coordination à l'intérieur du ministère permettent de mettre en action une coopération entre les services lorsqu'il y a une situation qui le demande. Les réunions à l'intérieur du ministère permettent de vider les poches de difficultés dans les relations entre les structures. Le Comité de direction du ministère est un forum important qui s'offre chaque semaine sous l'autorité du Directeur de Cabinet pour harmoniser les points de vue.

Mais, au-delà de l'avantage qu'il y a dans le fait que ces directions sont sous une même autorité politique et administrative, l'ambiance des rapports institutionnels est le fruit d'une clarté dans la formulation des compétences et d'une bonne délimitation du champ d'intervention de chaque entité. Le fait aussi que la DH se soit plus concentrée sur la fourniture de l'eau potable et sur l'hydraulique villageoise l'a éloignée des domaines où elle aurait pu avoir plus de friction avec les autres entités du ministère.

Les entretiens avec les structures du MEHU ont été très riches dans l'identification de points de conflit sérieux même si on se réjouit du fait qu'un processus de clarification jugé salutaire est en cours et permet de réduire progressivement la tension des rapports entre la DH et les autres structures dans la gestion de la ressource eau.

A la DE, l'eau est perçue comme une ressource naturelle que la Direction a pour mission, à ce titre, de protéger. Ce sont les ministères sectoriels qui gèrent effectivement cette ressource et la DE ne fait que tirer la sonnette d'alarme si la durabilité, la protection et l'écosystème en général, sont menacés par cette exploitation de la ressource. Avec le dernier décret définissant les attributions et l'organisation du MEHU, il y a eu une évolution positive qui consacre ledit ministère et partant la DE dans le rôle de suivi et contrôle. Ceci est nécessaire selon les points de vue à la DE pour plusieurs raisons. D'abord, il ne faut

pas être juge et partie et dans cet esprit, ce n'est pas à celui qui gère une ressource de se contrôler. Il faut un œil externe. Ensuite, les préoccupations environnementales que la DE incarne sont transversales et ceci ne peut qu'interpeller une structure qui est au dessus de la mêlée. Enfin, la mission de contrôle suppose des instruments qu'il est nécessaire et urgent de mettre en place tout en évitant une dispersion des énergies et une réplication d'outils que d'autres directions avaient déjà élaborés. Ainsi perçue, la relation de la DE avec les autres entités concernées par les questions transversales est critique et elle repose sur la collaboration indispensable et le dialogue. La DE voit à la fois l'eau comme une question sectorielle à la DH et comme une question transversale, d'où les variations dans l'éventualité des conflits.

Force est de souligner que dans l'esprit de collaboration qui se développe graduellement, les relations entre la DH, la SBEE et les autres structures chargées de la gestion de l'eau connaissent une évolution plutôt positive. Cependant, il faut relever quelques points à améliorer ou à clarifier :

- la dynamique de clarification et de rationalisation des compétences que l'on observe dans les ministères doit se développer et se généraliser
- la concentration de la DH dans la fourniture de l'eau dans le cadre de l'hydraulique villageoise serait-elle judicieuse ? ;
- la mise en place des normes et de la réglementation par la DE et la DH pour le contrôle de la qualité de l'eau potable ;
- la SBEE ne peut pas se faire confier la fonction de contrôle, par elle-même, de la qualité de l'eau qu'elle fournit ;
- le renforcement de la collaboration entre les deux entités à travers une collaboration plus active de structures déconcentrées des deux directions , surtout au niveau des départements en vue de mieux appuyer nos communes
- la mise en place de mécanismes de concertation au niveau national entre toutes les entités concernées par la gestion de l'eau.

L'Agence Béninoise pour l'Environnement a ses attributions en matière de gestion de l'eau dans l'article 25 de la Loi-cadre sur l'environnement au Bénin. Les entretiens ont permis de rendre compte de l'évolution des responsabilités de l'ABE à son démarrage, qui sont en train d'être dépassées. En effet, créée pour assurer la mise en œuvre du Plan d'Action Environnemental , l'ABE a beaucoup œuvré au renforcement des capacités de protection de l'environnement, promu l'éducation environnementale, et mis au point les capacités de conduite de l'étude d'impact environnemental. Inéluctablement, l'ABE , ne peut pas se tenir en dehors de la mise en œuvre de certaines actions : d'où son intervention sur de gros dossiers de la Nation comme par exemple la lutte contre la pollution, la question du contrôle de la qualité de l'eau, la délivrance des certificats de conformité et les autorisations préalables selon les dispositions de la Loi-cadre sur l'environnement, la gestion des zones humides , la gestion des écosystèmes fragiles, etc.

A l'ABE, on affirme ne pas avoir de problème avec les attributions de la DH d'autant plus que la DH s'occupe bien de l'hydraulique villageoise, mais on objecte très sérieusement à l'exercice du contrôle de la qualité de l'eau par la SBEE.

Ces attributions que l'ABE a dit qu'elle a acquis en vertu de la Loi-cadre sur l'Environnement surtout méritent d'être analysées de façon profondes. Il n'est pas l'ombre d'un doute qu'elles sont des sources de conflit avec beaucoup d'autres structures.

En fait ,ce n'est pas l'apparition du conflit qui est spécialement grave. La question la plus pertinente est de se demander si c'est pour éviter des conflits que certaines structures voudraient perpétuer une situation d'inefficacité et de mauvaise gouvernance dans la gestion de la ressource eau. En conséquence, quelques points devront être notés dans le souci de mieux répondre aux interrogations multiples qui sont soulevées. Il s'agit de :

- la nécessité d'harmoniser la Loi-cadre sur l'Environnement avec le Code de l'eau ;
- la nécessité d'un dialogue ou d'un arbitrage entre les deux ministères (MEHU et MMEH) pour une clarification des attributions essentielles ;

### 3.2.3. Synthèse et recommandations

Nous n'avons entendu qu'un seul son de cloche, en ce sens que nous n'avons écouté que les 'autres' services sans savoir comment la DH évalue ses rapports avec eux. Force est de noter que les interlocuteurs que nous avons rencontrés ont une parfaite connaissance de leurs domaines de compétence respectifs. Lorsque les problèmes sont signalés, ils résultent plutôt d'un mauvais fonctionnement ou d'un ordonnancement des attributions qui n'est pas rationnel, efficace, économique, prospectif et ne respecte pas l'Etat de droit. Il est intéressant tout de même de constater qu'un processus impétueux de rationalisation se développe au jour le jour dans le secteur de l'eau.

Grosso Modo, sur cette base, on peut observer que la gestion de la ressource eau et en particulier l'intervention des acteurs publics ici concernés en collaboration avec la DH pose les problèmes qui sont ou risquent d'être sources de dysfonctionnements sous forme de conflits, de chevauchements et de redondances. Il faut bien gérer ces problèmes pour renforcer le processus de clarification et de rationalisation en cours. Il s'agit principalement des problèmes suivants :

- le contenu concret des attributions formulées en termes généraux comme "élaboration de politique", "mise en œuvre", "coordination et contrôle", etc., dans un contexte où il y a une si grande pluralité d'acteurs sur un même champ d'intervention, de tels termes ou expressions ne peuvent qu'être sources de confusion ;
- l'inexistence, l'inadéquation ou le non fonctionnement des mécanismes de concertation, dans un contexte où, il faut le souligner, la délimitation des compétences ne peut suffire pour régler tous les problèmes et ne peut être trop rigide car toute répartition a quelque chose d'arbitraire et ses a priori qui sont très subjectivement perçus ;
- l'inexistence, l'inadéquation ou le non fonctionnement des mécanismes de coordination dans un contexte de multiplicité d'acteurs apparemment in dépendants, mais pourtant dont les actions ou se soutiennent ou se renforcent ou s'affectent ou encore se détruisent mutuellement et ne sont donc ni isolées ni isolables ;
- l'inexistence de mécanismes d'arbitrage au-delà du poids et de l'influence politiques des personnalités et institutions concernées dans un domaine où aujourd'hui « la raison du plus 'fort' n'est pas la meilleure » ;
- l'existence de conflits manifestes autour de la fonction de contrôle, qui peut-être aussi découlent du fait que cette fonction est perçue comme donnant une ascendance particulière à la structure qui l'exerce et non comme une fonction parmi les autres ;
- les implications dangereuses des problèmes précédents sur l'exercice par les communes de leurs compétences propres en matière de gestion de la ressource eau en termes d'entraves à leur autonomie et d'orientations et de normes cacophoniques dans un contexte où la coopération intercommunale ne peut encore prendre corps et où les actions des communes vont s'entrecroiser dans tous les sens, etc.

### **3.3. Les Communes**

Après une longue période de gestation, le processus de réforme administrative dont la préparation aura pris près d'une décennie a donné naissance en 2003 à des communes aussi bien ordinaires qu'à caractère particulier, conformément aux lois suivantes :

- Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation territoriale au Bénin ;
- Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin ;
- Loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

#### **3.3.1. Rappel des attributions formelles des communes**

Dans le domaine de la gestion des ressources en eau, la commune a d'importantes attributions qui relèvent de ses compétences propres. Ainsi donc, elle :

- élabore et adopte son plan de développement
- réalise les infrastructures hydrauliques
- a la charge
  - de la fourniture et de la distribution d'eau potable
  - de la collecte et du traitement des déchets solides et liquides

- du réseau public d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales
- des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations
- veille à la préservations des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière :
  - de prospection et de distribution d'eau potable
  - de périmètre de sécurité sanitaire autour des captages, forage et puits
  - d'assainissement privé des eaux usées
  - de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles
  - d'hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant du public
- élabore la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards, etc.).

Toutes ces compétences sont confirmées pour les communes à statut particulier.

Pour l'exercice de ces compétences, la loi précise que la commune agit en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut solliciter si elle le désire, le concours des services techniques de l'Etat. Elle est en droit de créer ses propres services techniques. Elle peut aussi en tant que maître d'ouvrage, déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

### 3.3.2. Résultats des entretiens

Les communes que nous avons rencontrées ont démarré depuis janvier 2003, en reprenant en charge les activités des structures déconcentrées de l'administration territoriales qu'étaient les sous-préfectures et les circonscriptions urbaines. Ce faisant , elles ont repris aussi bien des attributions de compétence propre que des attributions de compétence partagée avec l'Etat.

De toutes leurs compétences exclusives, toutes les communes interrogées considèrent invariablement comme leur priorité le problème de l'eau. Ces communes reconnaissent l'importance de leur rôle en la matière en tant que 'chef de terre'. Il s'agit pour toutes ces communes d'assurer la disponibilité de l'eau et son rapprochement des populations (forages ou eau courante). Les communes veulent assurer la prospection des ressources en eau ainsi que la gestion des points d'eau existants par les communautés et aussi le bon entretien du matériel utilisé.

En général, les communes ont une bonne compréhension de leurs compétences et de leur importance mais elles admettent l'impossibilité d'assumer seules ces responsabilités dans les conditions actuelles. Certains ont parlé d'une évolution progressive de leur prise en charge de ces responsabilités ; d'autres ont évoqué le besoin d'une certaine continuité de l'implication de l'Etat du fait surtout des ressources humaines et techniques qui font défaut, aucune commune n'ayant vraiment en place les services requis pour des prestation correctes sans l'intervention de l'Etat. En dehors du fait que l'Etat devra continuer d'appuyer les communes, surtout en mettant à leur disposition les ressources financières adéquates, il devra pouvoir prendre des initiatives pour attirer des ressources de l'assistance international vers les communes déshéritées qui n'ont pas les moyens de courir à travers le monde à la recherche de ressources à mobiliser pour la fourniture de l'eau. Les communes ont d'autant plus besoin de ces ressources qu'elles doivent presque toutes créer des services chargées de la gestion de l'eau de toutes pièces.

Par ailleurs, le partenariat et la collaboration sont nécessaires avec les services de l'Etat qui sont sur le terrain et les communautés à la base pour cette gestion sous la supervision du Maire. Les services comme les RDR et les SDH ont jusqu'ici apporté des contributions très appréciables à la réalisation des objectifs que les communes se sont fixés. Dans les grandes villes et dans les communes à statut particulier, les besoins de collaboration avec la SBEE sont plus marquants dans la mesure où la fourniture de l'eau pose des problèmes particuliers pour les régions périurbaines et que les planification de ladite société ne tient pas toujours compte des conditions d'établissement des populations. Il est donc important de mettre en place des mécanismes plus fiables de concertation, de collaboration et de négociation entre les communes et les autres structures qui interviennent en la matière. En effet, les communes ne peuvent rien imposer à la SBEE et cette dernière n'est pas liée par le plan de développement communal. L'approvisionnement des vieux quartiers de ville est une question sur laquelle les maires et la SBEE ont besoin de mieux harmoniser leurs objectifs.

En général, les communes ont recours aux services de l'Etat, aux sociétés et organismes d'Etat, aux établissements publics ou autres agences d'exécution et sont jusqu'ici impliquées seulement dans des points d'eau et des ouvrages hydrauliques de petite envergure. L'apport et l'appui de ces structures va peut-être devenir plus déterminant lorsque les communes vont exprimer des ambitions plus grandes dans la mission qui est la leur. Il ne sera plus indiqué que les collectivités recourent comme on l'a observé aux services de consultants dont la compétence en matière d'hydraulique n'est pas appréciée.

Certaines mairies travaillent en collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) qui aident dans la mobilisation des ressources des communautés et qui le plus souvent assistent dans l'appréciation des besoins d'eau par les populations.

Force est de noter que dans les conditions actuelles les profils des personnalités en place dans les communes, leurs relations personnelles avec les autorités ministérielles sont des atouts que certaines des communes visitées n'ont pas manqué d'actionner pour faire face à leurs problèmes en matière de gestion des ressources en eau dans leur localité respective.

### 3.3.3. Synthèse et recommandations

Ces entretiens ont permis de prendre la mesure de la compréhension que les communes ont de leurs responsabilités en matière de gestion de l'eau, de même que l'importance qu'elle leur accordent. Il est un peu tôt de tirer de conclusions définitives mais il est certain que cet édifice institutionnel est accepté et vu comme portant un des défis majeurs de la nouvelle administration locale, en harmonie avec les grands principes de gestion des ressources en eau en vigueur au Bénin. Il n'est pas encore possible de faire ressortir tous les contours des difficultés dans les rapports avec l'Etat et ses structures déconcentrées. Cependant, des problèmes d'ordre institutionnel ont été identifiés et méritent des solutions plus ou moins urgentes pour que ces problèmes ne conduisent pas à une remise en question de cette nouvelle répartition des compétences et à la compromission des résultats attendus.

La satisfaction des besoins des populations en eau va, dans les conditions actuelles de responsabilisation des communes, les amener à l'exploitation de grands gisements ou d'importants bassins hydrologiques. C'est pourquoi il faut prendre au sérieux les besoins de renforcement des capacités de ces nouvelles institutions à travers les actions suivantes :

- amélioration de la connaissance des stratégies nationales sectorielles par les communes ;
- meilleure appropriation par les communes de leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion des ressources en eau et de leurs implications stratégiques administratives, économiques et financières ;
- poursuite de la clarification des compétences entre les structures déconcentrées et les collectivités locales et entre les collectivités locales et les communautés ou autres structures "infra-locales" ;
- transfert effectif des responsabilités aux communes et mise en place de l'appui nécessaire ;
- clarification plus sérieuse des relations entre les acteurs non gouvernementaux et les acteurs privés d'une part et les communes d'autre part ;
- renforcement des capacités de négociation et coordination par les communes afin de leur permettre de tirer profit de la coopération intercommunale qui va s'imposer dans beaucoup de cas ;
- renforcement des capacités des structures déconcentrées à traiter avec des communes et à les appuyer, etc.

### 3.4. Conclusion partielle sur la répartition des compétences

Conformément à leur objectif initial, les entretiens ont permis de restituer l'auto évaluation que les structures concernées font de leurs rôles formels et effectifs dans la gestion des ressources en eau. Leur contributions respectives aux différentes fonctions de leurs compétences ont été estimées pour une appréciation de leurs rôles effectifs et pour une appréciation de la pertinence de leurs compétences en général. Le tableau suivant offre un résumé de l'appréciation des compétences en matière de gestion des ressources en eau selon chacun des acteurs interrogés. La comparaison des fréquences des mêmes appréciations reproduisent de manière sommaires les aires de conflits et de redondances qui

sont centrées autour des fonctions de réglementation, de coordination, de contrôle, d'élaboration des politiques, de mise en œuvre et de planification aménagement.

Les entretiens ont aussi permis, dans une large mesure, de confirmer les problèmes qui avaient été diagnostiqués dans les multiples évaluations précédentes. Ces problèmes sont relatifs aux redondances et double emploi, aux confusions dans l'utilisation de certains termes et expressions passe-partout, dans certaines formulations des responsabilités et à l'existence de poches de conflits entre les structures publiques de gestion des ressources en eau. Il a été pourtant très intéressant et réconfortant de noter que de nouvelles tendances de clarification sont amorcées et que des mutations souhaitables sont en cours. Tandis qu'il y a de plus en plus prise de conscience du fait que les attributions de chaque structure appellent la collaboration avec d'autres ou même la coordination avec une vision claire, cette nécessité se trouve confrontée à l'obstacle majeur que constitue la diversité des cadres de référence des structures. Il est à craindre que ce problème ne se complique davantage avec les différents plans de développement que les communes vont élaborer sur la base de lectures divergentes des différents documents de stratégies. Comme il a été noté au fur et à mesure, cette situation appelle une clarification des compétences là où cela apparaît nécessaire (par exemple entre la DE, la DH, la SBEE et l'ABE d'une part, et entre ces structures ainsi citées et les communes d'autre part parmi les institutions ciblées pour entretien qui sont concernées par ce rapport). Mais au-delà de cette clarification, elle (la situation) requiert la mise en place de mécanismes judicieux de coordination, arbitrage et négociation pour rendre la répartition des compétences plus fonctionnelle. En effet quelle que soit la beauté et la rationalité de la répartition des compétences, elle ne peut pas être efficace si chaque structure devrait opérer en vase clos. Il est impérieux de renforcer cette dynamique de collaboration qui s'affirme, pour le moment, dans certains textes qui définissent les compétences sans que cela soit mis en pratique dans la réalité. Les cadres de collaboration et de concertation doivent être plus opérationnels et plus actifs. Ceci seulement peut réduire l'influence des facteurs subjectifs dans la responsabilisation, l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques chargées de la gestion des ressources en eau.

Comme on a pu le relever par endroits, les questions relatives aux ressources humaines et budgétaires d'une part et celles des données sur la base desquelles s'élaborent les politiques et les actions. Il serait préférable de restituer les conclusions qui s'y rapportent séparément.

#### **4. LES RESSOURCES HUMAINES ET BUDGETAIRES**

Les informations recueillies sur les ressources humaines et matérielles ne sont pas des indicateurs expressifs sur les capacités des institutions concernées de faire face à leurs responsabilités ou leurs parts de responsabilités respectives dans la gestion des ressources en eau. Il en est ainsi à cause de la dilution de ces responsabilités parmi beaucoup d'autres sans qu'il soit possible d'avoir une clé de répartition pour apprécier ce qui devrait aller pour l'eau.

Il est cependant établi dans les entretiens que les institutions, sans exception, sont confrontées à des problèmes de capacités liées au fait que les ressources humaines et financières à leur disposition sont très inadéquates. Au niveau des structures de l'Etat, les contraintes de ressources humaines sont telles qu'il n'est pas réaliste d'envisager que les structures déconcentrées (qui ne font pas partie de notre cible) puissent se suffire et dégager des réserves au profit des communes où ces capacités sont quasi inexistantes.

La généralité et l'importance du problème amènent à se demander si un plan d'urgence n'est pas indispensable pour mettre en place les ressources requises pour réaliser efficacement le transfert des compétences.

Il est important de noter que dans une telle situation les répartitions officielles de compétences peuvent devenir fictives au profit de répartitions qui sont plutôt déterminées par les capacités réelles mobilisées par chaque structure. Dans une telle ambiance, les structures peuvent se permettre de devenir plus gloutonnes si elles en ont les moyens face à des structures qui ne peuvent pas assumer leurs responsabilités réglementaires. Ces dernières sont obligées, selon le rapport de forces, de se cantonner soit au minimum qu'elles peuvent faire pour s'assurer la survie ou soit de trouver aussi des ressources (politiques, humaines et financières) pour porter la contradiction au grand jour et forcer un arbitrage. L'expérience des réformes institutionnelles au Bénin a montré que les institutions sont très astucieuses pour trouver des stratégies de survie. La politique des ressources est ainsi donc un autre élément des

enjeux qui bloquent le fonctionnement des répartitions de responsabilités. C'est pourquoi la question de mettre à la disposition des ressources adéquates pour les responsabilités qui leur sont allouées devra recevoir une attention spéciale si l'on ne veut pas que les communes deviennent des coquilles vides en ce qui concerne leurs compétences propres relatives à la gestion des ressources en eau.

Un autre danger qui peut miner la gestion appropriée des ressources en eau que l'on pourrait noter ici est lié aux risques que l'on court dans un contexte où toutes les structures se jettent dans une course effrénée pour les ressources financières. En effet, la mobilisation des ressources tous azimuts peut faire perdre de vue la conformité et la cohérence vis-à-vis des stratégies adoptées. Ainsi, on peut facilement céder aux considérations de courte perspective et faire des choix (technologiques et de politique) impertinents. En d'autres termes les problèmes des moyens doivent être bien réglés pour que la cohérence de la stratégie et l'harmonisation des actions ne soient pas minées. Ils établissent encore plus fortement la nécessité des mécanismes de coordination, de négociation et d'arbitrage

## **5. LES DONNEES**

Le manque de données est crucial également selon les entretiens qui ont eu lieu. Ceci amène à se poser de sérieuses questions sur les bases sur lesquelles les politiques ont été élaborées. En dépit d'efforts appréciables en cours pour constituer des bases de données correctes, les structures n'ont pas encore ce qu'il leur faut. La situation des communes est encore plus grave dans la mesure où elles n'héritent de rien. Il est nécessaire d'organiser :

- une décentralisation à un niveau efficace pour leur gestion, des données existantes pour les mettre ainsi à la disposition des structures déconcentrées et décentralisées selon leurs besoins ;
- des mécanismes qui faciliteront l'accès des collectivités locales aux données qui leur sont nécessaires pour asseoir leurs politiques et actions ;
- la constitution de base de données dans chaque commune.

Les implications de ces actions sur le plan des ressources humaines et financières sont certes énormes, mais elles sont indispensables autant que les autres ressources pour le succès du transfert de compétences. Dans les conditions actuelles, les actions, surtout des communes, ne reposent pas sur des éléments scientifiques et il importe de vite corriger cette situation.

La disponibilité des données permettra aussi de mettre en œuvre des actions de coordination, d'arbitrage sur des bases objectives.

## **6. CONCLUSION GENERALE DU VOLET 2**

Il serait inutile de répéter ici des points qui plusieurs fois ont été développés le long de ce rapport qui dans les limites de l'analyse des entretiens ciblés qui ont été organisés sur la répartition des compétences de gestion des ressources en eau. Les résultats enregistrés devront être réexaminés dans le contexte plus large de la totalité des entretiens qui ont eu lieu. Toutefois, il nous paraît difficile à la lumière de ces entretiens d'une part et à la lumière de notre petite expérience au Bénin de remettre en question la validité des quelques recommandations suivantes :

- la nécessité d'un travail d'IEC en faveur de le Code de l'eau et de la GIRE ;
- la mise en cohérence des documents de politique et de stratégie sectorielles ;
- la concertation entre les structures concernées pour une discussion et un arbitrage sur les modalités d'exercice des fonctions autour desquelles se centrent les conflits, les confusion et les redondances observée.
- la poursuite de la dynamique actuelle de clarification par les efforts conséquents au niveau de chaque structure de préciser ses missions et de mieux relever des points de litige et de redondance qu'il faudra régler ;
- la mise en place de mécanismes de coordination, de concertation et d'arbitrage entre les structures publiques impliquées dans la gestion de l'eau ;
- la mise en place des conditions et mesures d'accompagnement pour le succès du transfert des compétences aux communes ;

- le renforcement des capacités de tous les acteurs concernés.

Tableau : Importance et pertinence de la compétence des acteurs perçue par eux

<b>LES INSTITUTIONS AU NIVEAU NATIONAL</b>	AN	CES	DH	DE Environnement	ABE	DEN Energie	DM Mines	SBEE	DHAB	Aménagement du territoire	MD	MCL	Communes
<b>FONCTIONS STRATEGIQUES</b>													
- Législation	xxx												
- Elaboration de politique	xx	x	xxx		x	x	x		x	xx	xx	Xx	xx
- Appui à la gestion			xxx		xx	x		xx	xx		xx	xx	
- Consultation		xx			xx	xx	x	xx	x	x	xx	xx	
- Réglementation			xxx	xxx	xx	x	x		xxx	xxx			xxx
- Financement			xxx	x	xxx	x		xxx	x	x			xxx
<b>CONTROLE</b>													
- Contrôle de qualité			x	x	xxx			x	Xx	xx			
- Contrôle de l'exécution	x		xxx	xx	xxx	x	x		xx	xx			xx
- Inspection	x		xxx	x	xxx	x	xx		xx	x			xx
- Sanctions				xxx					xx	xxx			Xx
<b>TECHNIQUES</b>													
Coordination			xxx	xxx	xx				x	x			xxx
- Elaboration de politique		x	xxx	xxx	x	x			xx	x	xx	xx	xxx
- Formulation de politique		x	xx	x	x	xx			x	xx			xxx
- Planification / aménagement			xxx	xx	x	xxx		xxx	x	xxx		xx	xxx
- Suivi / évaluation			xxx	xx	xxx	xx			xx	xx			xx
- Vulgarisation			xxx	xx	xxx	x			xx	xx	xxx	xxx	xx
- Mise en œuvre			xxx	x	xx	xx	xxx	xxx	x	x			xxx

Légende : x = insignifiant ou insuffisant ; xx = considérable ; xxx = Important ou très décisif

## **ANNEXE 11. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE L'ATELIER NATIONAL SUR L'ÉTAT DES LIEUX DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DE L'EAU**

Jeudi 27 novembre 2003 – Centre International de Conférences – Cotonou

### **INTRODUCTION**

L'Atelier national sur l'état des lieux du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau s'est tenu le jeudi 27 novembre 2003 dans les locaux du Centre International de Conférences de Cotonou. L'Atelier a regroupé près de 80 participants représentatifs des principaux opérateurs du secteur de l'eau. La liste des participants figure ci-après.

L'atelier visait trois objectifs :

- 1) Soumettre à la discussion le travail réalisé par l'équipe chargée du volet « Législation » du projet AGRE (ce travail faisait l'objet du document-guide de l'Atelier remis aux participants).
- 2) Recueillir les suggestions pour la version finale du rapport d'état des lieux
- 3) Proposer des orientations pour la suite du processus

Au nom de M. le Ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, Mme Joséphine Ago-Madegan, Directrice Adjointe de Cabinet du Ministère, a prononcé l'allocution d'ouverture.

Le Présidium de l'Atelier a ensuite été constitué comme suit :

- Président : M. Boniface Lamé, Député à l'Assemblée Nationale
- Assesseurs : Mme Amélie Assogba, MEHU/CNDD et M. Aboubakar Tidjani, Président du Syndicat des Eleveurs du Bénin.
- Rapporteurs : M. Félix Azonsi, Chef du Département des Ressources en Eau, Chef du Programme AGRE, et M. Gérard Cougny, Assistant technique international, expert institutionnaliste.
- Modérateur : M. Cyriaque Adjinaou, Consultant national institutionnaliste.

### **DEROULEMENT DES TRAVAUX**

Cinq communications relatives aux thèmes de la journée ont été présentées et ont été suivies de discussions.

L'exposé introductif a été fait conjointement par M. Grégoire Alé et M. Gérard Cougny.

M. Grégoire Alé, Chef de la Cellule de Développement Stratégique de la DH, a situé la réunion dans le contexte général de la marche du Bénin vers la GIRE et a esquissé ce que pourraient être les étapes suivantes du processus.

M. Gérard Cougny, Assistant technique international, expert institutionnaliste a présenté la synthèse des travaux de la réunion d'information du 8 juillet 2003, en indiquant les réponses que le processus de réforme juridique et institutionnelle pouvait apporter aux interrogations et aux inquiétudes exprimées. Il a ensuite présenté le document guide de l'Atelier.

M. Jean Untermaier, Assistant technique international, expert juriste, a présenté un exposé sur le thème « le droit de l'eau au Bénin : bilan et perspectives ». Cette présentation a été suivie d'une discussion générale.

M. Cyriaque Adjinaou, Consultant national institutionnaliste, a présenté la méthodologie suivie pour l'auto-évaluation du cadre institutionnel : guide d'entretiens, typologie des institutions, observations générales sur les mandats et les capacités à les exercer.

M. Mouftaou Laléyé, Consultant national institutionnaliste a présenté les principaux résultats du diagnostic du cadre institutionnel actuel du secteur de l'eau.

M. Gérard Cougny a présenté la synthèse critique du cadre institutionnel du secteur de l'eau.

### **RESULTATS DES TRAVAUX**

Les discussions qui ont suivi chaque présentation ont été riches et animées et ont donné lieu à des conclusions qui ont été rédigées séance tenante et soumises aux participants pour adoption. Les conclusions adoptées se classent en trois catégories :

#### **Des propositions pour compléter l'état des lieux final**

P1. Rechercher les textes manquants (conventions internationales, décrets d'application) pour rendre l'inventaire des textes exhaustif.

P2. Mieux prendre en compte les avis de la société civile dans la partie institutionnelle.

#### **Des consensus sur un certain nombre de constats**

C1. Le Code de l'eau actuel est inappliqué et aujourd'hui inapplicable.

C2. Le fait que les lois sur l'eau n'ont pas été appliquées trouve son origine dans plusieurs causes, notamment :

- l'inadaptation de leur contenu,
- l'absence de textes d'application,
- le manque d'information sur la loi à tous les niveaux,
- le manque de procédures pour la mise en œuvre des textes d'application.

C3. Le cadre institutionnel présente des forces, mais aussi des faiblesses qui rendent nécessaire son évolution pour prendre en compte la décentralisation, la GIRE, mais aussi pour résoudre les problèmes identifiés de chevauchement de compétences ou de compétences non exercées. Ces problèmes sont déjà constatés dans le contexte actuel, mais s'aggraveront dans un avenir proche si le cadre institutionnel n'est pas adapté à la décentralisation (en cours) et à la GIRE (qui fait clairement partie des orientations politiques du Bénin en matière d'eau pour les prochaines années).

C4. Le transfert de compétences aux communes doit s'accompagner d'un transfert des capacités, tant en matière de ressources humaines que matérielles et financières.

#### **Des recommandations pour la suite du processus**

R1. Il est nécessaire de mettre en chantier un nouveau Code de l'eau, en particulier pour :

- corriger les imperfections actuelles ;
- regrouper les éléments actuellement dispersés ;
- prendre en compte la décentralisation ;
- prendre en compte la GIRE.

R2. La codification de l'eau et l'élaboration des textes d'application ne suffisent pas ; elles ne seront efficaces que si elles sont accompagnées de l'élaboration de procédures destinées aux agents administratifs responsables de l'application des textes.

R3. Une autre étape ultérieure et indispensable est la définition et l'exécution d'un programme ambitieux d'information, de formation et de sensibilisation dans le domaine juridique, et cela à tous les niveaux (population, décideurs, fonctionnaires, etc.).

R4. Il est souhaitable de prévoir l'élaboration de certains textes d'application en même temps que la rédaction de la loi.

R5. Il faut approfondir la connaissance du droit coutumier pour mieux envisager ses relations avec le droit moderne et avec le processus de décentralisation en cours.

R6. Il faut associer les parlementaires au processus d'élaboration du Code de l'eau, ce qui permettrait notamment de raccourcir le délai d'adoption.

R7. Il est nécessaire de développer aussi largement que possible le dialogue avec tous les partenaires concernés par la gestion des ressources en eau au cours du processus de réforme juridique et institutionnelle.

R8. Il faut faire en sorte que la GIRE soit mieux comprise par l'ensemble des partenaires.

R9. L'Université devrait développer ses recherches sur le droit de l'eau et sa gestion.

R10. Il faut éviter tout dogmatisme en matière de séparation des fonctions de production et de gestion de la ressource en eau. On pourra se référer utilement aux recommandations de la Conférence ouest-africaine sur les plans d'action de GIRE tenue à Ouagadougou du 29 au 31 octobre 2003.

L'ordre du jour étant épuisé, M. Marius Ahokossi, Directeur de l'Hydraulique, a procédé, au nom du Ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, à la clôture de l'Atelier.

---

Liste des participants :

1. ADISSO C. Pierre, Chef Service Hydrologie MMEH/DH, Tél. 33 52 01/31 34 87, padis.lmedh@bow.intnet.bj
2. ADJANOHOOUN Marius, MMEH/DPP, Tél. 31 50 54/31 29 07, dpp@energie.gouv.bj
3. ADJINACOU Cyriaque, Consultant AGRE, MGF Conseils, Tél. 31 46 73, adjicyr@netcourrier.com
4. AFOUDA Blandine, MMEH/SLR Direction des Mines, Tél. 30 30 33
5. AGBANNON AGBANGNAN Léon, Chef d'Arrondissement, Mairie de Bohicon, Tél. 95 09 26 / 59 00 47
6. AGO-MADEGNAN Joséphine, Dir. Adj. Cabinet, MMEH
7. AHAMIDE Bernard, Enseignant, UAC-FSA, Tél. 36 01 22/03 48 38, ahamide@bj.refer.org
8. AHOKPOSSI Marius, Directeur, MMEH/DH, Directeur National Projet AGRE, Tél. 31 32 98
9. AHOUANCA S. Etienne, DA, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Tél. 36 01 43 / 40 60 90, bidospere@yahoo.fr
10. AHOUANSE Donatien, C/SDH, SDH-Mono, Tél. 41 12 57, srh\_mono@yahoo.fr
11. AHOUANSOU Corneille, AIDH, MMEH/DH, Tél. 31 32 98, ahcorneille@yahoo.fr
12. AÏNA Thierry, C/IDC, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 40 16 07, thierai2001@yahoo.fr
13. AKPOVO A. Virgile, Consultant juriste, Université Abomey-Calavy, 36 17 55 / 96 29 47, virgilak2002@yahoo.fr
14. ALE Grégoire, C/CDS, MMEH/DH, Tél. 31 32 98, alegre@netcourrier.com
15. ASSOGBA Amélie, Représentante CNDD et OFEDI, MEHU/CNDD, Tél. 40 82 12
16. ATCHADE Jean Jacques, C/DPP MMEH, Tél. 92 13 39
17. AZONSI Félix, C/DRE/DH, Chef du Projet AGRE, MMEH/DH, Tél. 31 32 98, dredh@intnet.bj
18. BA-AGBA Rachidath, Géographe, DAT-MEHU, Tél. 33 12 65, baagbarachidath@yahoo.fr
19. BACHABI A. Zakari, Adjoint au Maire, Mairie de Savé, Tél. 55 01 77
20. BAHOUNDJÉ Yao, Assistant Commission Assemblée Nationale, Tél. 04 79 06
21. BIAOU Timothée, C/SDH SDH-Atacora, Tél. 82 13 86 / 02 85 95
22. BOUKARI Moussa, Enseignant UAC-FAST, Tél. 90 69 41, mboukari@syfed.bj.refer.org
23. CHABI Marc, C/SDH SDH-Borgou, Tél. 61 09 74, srhprk@borgou.net
24. CHEDE Félicien, Météorologiste ASECNA, Tél. 30 14 13 / 04 29 19, chedef@yahoo.fr
25. CHIDICOFAN Léopoldine, Attachée de Services Financiers, DAT/MEHU, Tél. 33 12 65, lchidicofan@yahoo.fr
26. COUGNY Gérard, ATI Institutionnel projet AGRE, DHI Water & Environment pour MMEH/DH, Tél. +225 22 48 61 16, gec@dhi.dk
27. DAGBA Guy, C/SERG/DEN MMEH/DEN, Tél. 33 05 14, den@leland.bj
28. DEMOU Elisée, Journaliste, Océan Radio FM, Tél. 31 62 52/31 62 53
29. DJAGOUN Pierre, Coordonnateur PHPA DH, Tél. 03 10 84, pierdja@yahoo.fr

30. DOSSOU-DOSSA Bernard, Juriste, Assoc. Consommateurs Que Choisir Bénin, Tél. 33 58 53 / 98 67 88, quechoisirbenin@avu.org
31. DOSSOU-YOVO Julien M., C/SDH, SDH Ouémé, Tél. 21 23 34
32. DOUAKOUTCHE Paul, CTCDIC/MMEH, MMEH, Tél. 01 73 94, douakoutche@yahoo.fr
33. DOVONON Léonce F., C/SQE, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 03 51 08, ldovonon@yahoo.fr
34. FAGNIDE Paul, Juriste Assistant C/UR, MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 05 70 36, p.fagnide@yahoo.fr
35. FANGNIKOU G. Roger, Enseignant, Fédération AUE Couffo, Tél. 93 44 45, BP 96 Azové
36. FATON Dieudonné, C/SDH, SDH-Atlantique, Tél. 36 02 97, faton@intnet.bj
37. FREROTTE Jean-Luc, CTP Projet AGRE, DHI Water & Environment pour MMEH/DH, jl@frerotte.com
38. GADO Nadjimou, Juriste, DLCS/MJLDH, Tél. 31 31 46 / 08 82 57
39. GANGNID0 Elie, C/SDC MMEH/DH, Tél. 31 32 98 / 03 34 96
40. GBAGUIDI Alexis M., C/CTRNE, MMEH, Tél. 31 41 19 / 02 35 17, alexgb1958@yahoo.fr
41. GBODOGBE Jean-Claude, C/SDH-Donga, MMEH, Tél. 80 13 41 / 80 01 93, sdh\_don@borgou.net, jc\_gbodogbe@yahoo.fr
42. GBOGBO Abou Paul, Consultant, LIBOH, Tél. 38 15 41
43. GODOUI S. Comlan, C/SDH, SDH-Couffo, Tél. 90 06 57
44. GONCALVES Y. Secondina, C/DAF/DH, MMEH/DH, Tél. 31 32 98
45. GOUNOU Mousowlimi, Chef Département, SBEE, Tél. 31 21 45 / 94 04 26, moussgounou@yahoo.fr
46. GREGERSEN Jens, Coordination Eau et Assainissement, Ambassade de Danemark, Tél. 30 38 62
47. GUIWA Tawaliou, C/SGC/DDIAL, DGID/MFE, Tél. 95 31 01 / 30 53 00
48. HOMEKY Antoine, C/UR/CDS/DH, MMEH/DH, Tél. 31 32 98, homekantoin@yahoo.fr
49. HOUEDANOU Thomas, Mission de Décentralisation, Tél. 31 89 33 / 95 37 79, hotoma2002@yahoo.fr
50. HOUSSIONON K. Brice, C/DERT/SDH, SDH Collines, Tél. 53 02 89 / 93 34 49, bhouessionon@yahoo.fr
51. ICHOLA Rihanath, SPRN, MEHU/DE, Tél. 31 20 65 / 93 09 31, richola@mehubenin.net
52. JACOBSEN Carl Christian, AT Danida, MMEH/DH, Tél. 31 78 75
53. JOHNSON Godfried, Consultant, PADEAR-GTZ, Tél. 94 54 86
54. KIFFOULY Raimatou, Secrétaire, MMEH/DH, Tél. 31 32 98
55. KONA Méré, C/SDH, SDH Alibori, Tél. 63 01 50 / 63 01 52, konamere@yahoo.fr
56. KOTCHOFFA-BALOGOUN Mathieu K., Chercheur Agricole, Fédération AUE Atlantique, Tél. 49 30 31
57. LALEYE Aurélien, C/CTJ/Cabinet, MMEH, Tél. 92 83 11
58. LALEYE Mouftaou, Consultant institutionnaliste Directeur CAPAN Assemblée Nationale, Tél. 22 68 24 / 32 01 62 / 95 24 11, omlaleye@hotmail.com
59. LAME Boniface, Député Assemblée Nationale, Tél. 40 47 12
60. LONMADON Daniel, Maire, Mairie Aplahoué, Tél. 91 64 31
61. OGOU Maixent, Rep/Coordonnateur, OCE, Tél. 44 79 22, pactiong@hotmail.com
62. OUOROU Moussa, C/SEH, MMEH/DH, Tél. 08 03 34, ououssa@yahoo.fr
63. QUENUM Hugues, Consultant, Bureau MP, Tél. 32 61 71
64. SEDJAME Julien C/SAEP-MRDH-MMEH, Tél. 31 34 87 / 01 57 08
65. SEMASSOUSSI Maxime, SG/MMEH, MMEH
66. SONOU AGOSSOU Sabas, Chargé de Mission, ABE, Tél. 30 45 56, abegpe@bow.intnet.bj
67. SOSSOUKPE Ginette, Journaliste, Gazette du Golfe, Tél. 32 76 39 / 07 91 51, ginettes2001@yahoo.fr
68. de SOUZA Charles, C/SLR, MMEH / Direction des Mines, Tél. 30 30 33 / 01 66 44
69. TIDJANI Aboubakar, Eleveur, UDOPER, BP15 Gogonou
70. TOBADA G. Gabriel, C/DICOAB, DHAB, Tél. 33 97 20 / 03 77 30, amourtob@yahoo.fr
71. TODJINOU Mireille Enagnon, Secrétaire/DAF, MMEH/DH, Tél. 31 32 98
72. TONOUHEWA Albert, C/SAH, DGR-MAEP, Tél. 21 32 09 / 47 95 16, albertton@yahoo.fr
73. TOVIAKOU G. Gilbert, C/SDH – Plateau, MMEH/DH, Tél. 26 32 72
74. TOZE Florent, Comptable/DH, MMEH/DH, Tél. 31 32 98
75. UNTERMAIER Jean, ATI Juriste, projet AGRE, DHI Water & Environment pour MMEH/DH, Tél. +33 4 78 78 74 92, jean.untermaier.oll2@wanadoo.fr
76. VEDOGBETON Nestor, SG, MMEH
77. YADOLETON Malomon Jean, Directeur, CREPA-Bénin, Tél. 31 10 93 / 56 70 83, crepaben@intnet.bj
78. ZONOU Lambert, Econome, Fédération AUE Mono, Tél. 45 03 72

79. ZOUNON-HOUANDJI Michel, RUGP SOTADGR-MAEP, Tél. 21 32 09 / 94 19 30,  
zedeme2000@yahoo.fr