



HYDROCONSEIL

Ingénieur-conseil : Eau potable,
environnement, services publics

PROTOS – Évaluation transversale 2010 Mise en œuvre de la stratégie GIRE et intégration de la problématique changement climatique



Etude de cas – Bénin

RAPPORT PROVISOIRE – MARS 2011

**FINANCEMENT : DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION
AU DEVELOPPEMENT (DGD, BELGIQUE)**

Titre : Évaluation transversale 2010 Mise en œuvre de la stratégie GIRE et intégration de la problématique changement climatique Etude de cas – Bénin

Statut du rapport : provisoire

Client : Protos / Bureau de Cotonou

Consultant : HYDROCONSEIL (France)

Démarrage du contrat : 11 octobre 2010

Numéro de révision : 2

Date de soumission : 15 mars 2011 (version électronique)

Contributeurs : George de Gooijer (M.) & Cyriaque Adjinaou (M.)

Coordinateur de la rédaction du rapport : George de Gooijer (M.)

Edition & contrôle qualité : Bruno Valfrey-Visser (M.)

Des commentaires ou des questions sur ce rapport ? Envoyez un courrier électronique à georgede-gooijer@me.com ou valfrey@hydroconseil.com

Table des matières

A. Introduction	6
A.1. La GIRE et le CC pour Protos	6
A.2. Justification, objectifs et produits attendus	6
A.3. Mode opératoire et méthodologie	7
A.4. Etude de cas Bénin	8
B. Observations du terrain.....	9
B.1. Vue d'ensemble	9
B.2. La dimension GIRE des projets actuels.....	9
B.3. L'analyse GIRE lors du montage des projets.....	10
B.4. L'offre est inférieure aux attentes	10
C. Observations GIRE	11
C.1. Projet GIRE ?.....	11
C.2. Documentation et recherche	11
C.3. Nouvelle loi sur l'eau	12
C.4. Point d'entrée pour les services eau, point d'entrée pour la GIRE.....	12
C.5. Les Communes : peu conscientisées à la GIRE Maitrise d'ouvrage.....	12
C.6. Partenaires	13
D. Observations sur l'adaptation au changement climatique.....	14
D.1. Vue d'ensemble de la problématique	14
D.2. Activités des PTF	14
D.3. Activités / rôle de Protos	15
E. Analyse	16
E.1. GIRE Locale.....	16
E.2. Principal-agent	17
E.3. Recherche-action	17
E.4. Changement climatique.....	18
F. Suggestions et conclusions.....	19
F.1. Expériences uniques	19
F.2. Pression OMD	19
F.3. Des actions type GIRE à des projets GIRE	19
F.4. Sur la démarche collaborative	19
F.5. Recherche-action : consacrer le « learning by doing »	20
F.6. Changement climatique.....	21
G. Annexes.....	22
G.1. Personnes rencontrées.....	22

G.2. Documents et autres sources d'information	22
G.3. Programme de la mission	23
G.4. Résultats de l'atelier GIRE avec l'équipe de PROTOS Bénin.....	24
G.5. Capitalisation GIRE PROTOS, Idelphonse ELEGBE, novembre 2010.....	26

Abréviations

DPGE	Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau
GIRE.....	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GEF	Global Environmental Fund (Fonds Mondial pour l'Environnement)
GTZ	Coopération technique allemande
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PANA.....	Programme National d'Adaptation aux Changements climatiques
PNE	Partenariat National de l'Eau
PNUE	Programme des Nations Unies pour l' Environnement
UE	Union Européenne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNFCC.....	United Nations Framework Convention on Climate Change

A. Introduction

A.1. La GIRE et le CC pour Protos

A la suite de son engagement de plus de 30 ans pour la promotion « une gestion équitable, durable et participative de l'eau aussi bien dans le Nord que dans le Sud », Protos a fait depuis le début des années 2000 de la GIRE une dimension fondamentale et intégratrice de son action¹. L'approche GIRE au sens de Protos est résumée dans une note stratégique datant de janvier 2005², qui précise notamment : « Pour Protos, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) n'est pas un objectif en soi, mais :

- Un cadre référentiel dans lequel les différentes actions de terrain seront situées, tenant compte de la multifonctionnalité de l'eau, aujourd'hui et dans l'avenir.
- Une nécessité dans les zones où les besoins et les revendications des ressources en eau risquent de devenir une source de conflit entre différents groupes d'utilisateurs.
- Un outil stratégique qui permet de réunir les acteurs du développement local, de favoriser la participation et les principes de la subsidiarité, de plaider pour les valeurs d'équité, de participation et de durabilité »

La prise en compte du changement climatique est une préoccupation plus récente pour Protos. Bien consciente de l'ampleur de la problématique, Protos cherche avant tout à faire jouer son « avantage comparatif » en se concentrant sur certains aspects spécifiques, au premier plan desquels les questions d'adaptation au changement climatique au niveau local et notamment sur le plan de la gestion des ressources en eau. Le lien est donc très fort pour Protos entre changement climatique et GIRE. Protos souhaite faire de la prise en compte du changement climatique une dimension importante de son intervention dans le cadre du nouveau plan d'action triennal 2011-2013. La philosophie et les hypothèses de travail de Protos en la matière sont résumées dans une note élaborée en juin 2010.

A.2. Justification, objectifs et produits attendus

Cette étude part du constat que si la GIRE constitue en théorie un cadre référentiel pour l'intervention de Protos au Sud comme au Nord, ses modalités de concrétisation sont très variables d'un pays à l'autre. C'est ici la principale justification de cette étude : apprécier la façon dont la GIRE est comprise et mise en œuvre au niveau des projets, et étudier la prise en compte (implicite ou affichée) de la dimension changement climatique.

L'étude dans son ensemble comporte quatre objectifs principaux :

- Analyser la mise en œuvre de la stratégie GIRE dans quelques projets GIRE mis en œuvre par Protos ; il s'agit notamment d'analyser dans le détail des projets GIRE, les facteurs qui ont stimulé ou freiné la concrétisation de cette approche et en comparer la plus value par rapport à des approches plus sectorielles ; il s'agit enfin d'analyser les capacités de Protos et de ses partenaires à mettre en œuvre la GIRE ;

¹ Une étape importante de ce processus a été le congrès organisé en 2003 à Anvers.

² La plupart des documents cités dans ce rapport sont listés en annexe 2.

- Analyser la relation entre la stratégie de Protos en matière de GIRE et la stratégie en matière de Changement Climatique ; il s'agit à la fois d'analyser le niveau d'adaptation locale et les moyens d'améliorer l'articulation entre la GIRE et le CC ;
- Analyser la relation entre le plaidoyer de Protos dans le Nord et la stratégie Changement Climatique ; il s'agit d'analyser l'impact qu'a eu la participation à des actions de plaidoyer sur le CC au Nord, en interne et en externe à Protos ; il s'agit aussi d'étudier de quelle façon le lien peut être fait entre action au Nord et au Sud ;
- Analyser la relation explicite avec la politique (inter)nationale et d'autres programmes ; au niveau pays, il s'agit principalement d'analyser l'articulation entre l'approche de Protos et la politique nationale en matière de GIRE ; au niveau européen / international, il s'agit d'étudier les synergies potentielles avec d'autres organisations.

Le produit attendu de l'étude par Protos est un rapport en trois parties :

- Une première partie concernera une analyse globale de la mise en œuvre de la stratégie GIRE dans les différents pays d'intervention de Protos.
- Une deuxième partie concernera les résultats de l'évaluation des projets GIRE par pays (y compris la Belgique) – un rapport par pays.
- Une troisième partie concernera le rapport de l'évaluation même avec les conclusions et les recommandations générales, illustrées par les expériences analysées.

Le présent rapport s'inscrit dans la deuxième partie du produit final. Il fait la synthèse de l'étude de cas réalisée au Bénin (mission effectuée du 05 au 15 décembre 2010).

A.3. Mode opératoire et méthodologie

Cette étude qui s'apparente autant à une évaluation qu'à un travail de recherche a été confiée par Protos au bureau d'études Hydroconseil, qui a mobilisé deux consultants internationaux (George de Gooijer et Bruno Valfrey-Visser) et un consultant national par pays visité³.

L'étude concerne en tout cinq pays d'intervention de Protos qui ont fait l'objet d'un financement triennal de la coopération belge pour la période 2008-2010 : Bénin, Equateur, Haïti, Ouganda et Rwanda, plus la Belgique pour les activités de plaidoyer.

Chaque pays au Sud a fait l'objet d'une mission de 8 à 10 jours. Chaque visite a mêlé visites des réalisations physiques et des contextes d'intervention sur le terrain, analyse documentaire et discussions structurées avec les acteurs directement ou indirectement impliqués. Les conclusions provisoires ont été restituées avant le départ du Consultant.

Pour l'analyse de la stratégie globale de Protos, le Consultant s'est appuyé sur une analyse documentaire détaillée ainsi que sur un questionnaire qui a été administré aux antennes nationales de Protos (les cinq pays visités + Mali et Madagascar) ainsi que par l'équipe du siège et notamment le responsable des programmes au Nord.

³ Sauf en Haïti, où la situation un peu compliquée en cette année 2010 a empêché de trouver un consultant national qui corresponde aux critères de compétences déterminés par le bureau de Protos en Haïti. La mission a donc été conduite principalement par le Consultant et la chargée de programme de Protos.

A.4. Etude de cas Bénin

La mission au Bénin a eu lieu du 5 au 15 décembre 2010. L'approche utilisée pour réaliser cette étude de cas a été la suivante :

- Etude documentaire
- Visites de terrain
- Atelier de travail avec l'équipe Protos Bénin
- Interviews avec des partenaires et acteurs locaux de Protos Bénin
- Atelier de restitution à la fin de la mission.

Actuellement les activités de Protos Bénin se divisent en deux groupes : les activités « eau et assainissement » et les activités « aménagement hydro-agricole ». On pourrait dire qu'il y a un troisième groupe d'activités en lien avec la gouvernance de l'eau au niveau national (avec par exemple la publication du Livre Bleu Bénin).

Les détails des activités GIRE de Protos sont présentés dans un document daté de novembre 2010 et intitulé « étude portant sur la capitalisation des expériences pilotes de Protos en matière de GIRE au Bénin ». Parce que ce document a été validé par Protos et pour éviter les doublons nous l'avons annexé au présent rapport et nous nous référons à ce rapport pour les détails pratiques des activités GIRE de Protos Bénin.

B. Observations du terrain

B.1. Vue d'ensemble

Pendant la mission nous avons visité 8 villages où Protos Bénin mène des projets : 4 villages autour de Lokossa⁴, 2 villages dans la commune de Péhunco⁵, 1 village dans la commune de Djougou⁶ et un dernier village dans la commune de Copargo⁷. Pendant chaque visite nous étions accompagnés par l'animateur local responsable de l'appui à ce village.

Après les rencontres avec les acteurs locaux les observations qui se dégagent sont :

- Le contenu GIRE des projets actuels est limité aux activités sectorielles, surtout des mesures de protection des ressources en eau. Les projets ne traitent que très peu des conflits entre usages et usagers ainsi que des problèmes au niveau d'une unité hydrologique, considérée de manière holistique comme le (sous) bassin versant.
- L'analyse au début des projets semble trop « prédéfinie » avec surtout des solutions techniques et un manque d'implication des usagers qui ont pourtant eux-mêmes une grande connaissance des usages compétitifs de la ressource.
- Les compétences des animateurs en matière de GIRE sont très variables, notamment au niveau des ONG d'intermédiation sociale.

B.2. La dimension GIRE des projets actuels

Sans aboutir à des projets 100% GIRE, l'approche développée par Protos, ses partenaires et les acteurs locaux correspond bien à un effort de conceptualisation « d'actions type GIRE ». Globalement, nous sommes en présence d'une expérience positive en matière d'exécution d'une approche GIRE au niveau local, orientée vers des actions concrètes. Aller plus loin suppose des projets à fonds souples à adressage GIRE.

Les expériences en cours ont l'avantage de s'insérer dans une dynamique intersectorielle en offrant plusieurs opportunités de revenus agricoles à partir de la construction de réponses adaptées à la valorisation de différents potentiels : espace à haute productivité / forages artésiens débitant un volume considérable d'eau.

Dans ces conditions, les méthodes d'intervention devraient fédérer plusieurs acteurs intervenants sur des thématiques complémentaires pour réaliser une intervention filière. Ce dialogue entre les différents intervenants doit encore être orienté dans le sens de la conjugaison des synergies et de la gestion des complémentarités.

Dans cette multidisciplinarité les acteurs locaux cernent bien l'enjeu de l'intervention qui reste ciblée sur l'eau comme ressource et « levier du développement », pour reprendre le slogan fédération de Protos. Dans la méthode de travail la valorisation de l'eau constitue la justification essentielle de l'intervention. Ainsi l'offre de Protos conduit à un prolongement de

⁴ Tinou, Vocanmey, Lalo centre et Hessa.

⁵ Bana et Fambérékou-Gah.

⁶ Gorobani.

⁷ Teval.

l'action vers des domaines de compétences assez spécifiques : l'appui aux filières productives et la promotion de groupements de service.

B.3. L'analyse GIRE lors du montage des projets

La limitation dans la gamme d'actions éligibles qui est observée peut être le fait soit d'une restriction dans l'analyse de la problématique GIRE de départ, soit provenir d'un mécanisme de sélection de micro projets un peu trop restrictive. Cette restrictive est le fruit de la combinaison des conditions et critères imposés dès le départ dans les procédures. Ce sont les bases de financement retenus avec les donateurs qui posent ce type de contraintes.

La préparation des animateurs des ONG d'intermédiation paraît un peu trop limitée pour une prise en charge de la problématique GIRE dans son ensemble à l'interface de la ressource en eau. Ceci suppose des cadres d'analyse plus ouverts qui ciblent sur les problèmes physiques liés à l'eau et les problèmes de gestion. Les entretiens avec les acteurs locaux et les observations sur le terrain révèlent que les communautés ont une perception assez précise des mécanismes liés à l'eau et les interrelations à gérer.

Le caractère novateur des interventions GIRE de Protos justifie un renforcement de la démarche d'apprentissage. La mise en œuvre « d'action type GIRE » dans les conditions où elles se déroulent offrent des opportunités de renforcement de capacité au profit des structures impliquées y compris les prestataires. Cette approche d'apprentissage doit se formaliser dans un cadre plus harmonisé et constituer une orientation stratégique.

B.4. L'offre est inférieure aux attentes

Dans cette logique d'intersectorialité, rendre la ressource eau disponible pour une meilleure valorisation devient insuffisant. Cette activité de base d'aménagements hydro-agricoles dans un sens multi usages de l'eau impliquent des demandes variées et diverses qui vont des questions de semences aux besoins d'infrastructures en passant par l'appui aux groupements de production et de service.

Ainsi se développe une approche plutôt orientée « filière » avec de réelles opportunités de création de revenus agricoles supplémentaires pour les communautés. En effet l'eau n'est en réalité pas un secteur mais elle offre un domaine d'action par principe transversal. Dans ces conditions les approches d'intervention intègrent des acteurs de différentes compétences. Il s'agira dans la situation de PROTOS de fixer les sphères de compétences pour éviter de s'enliser dans du superficiel.

Il apparaît très clairement dans la perception des acteurs locaux que Protos a comme domaine de compétence principal le développement de la ressource eau dans un contexte de maîtrise d'ouvrage communale. Cette ressource étant en amont de l'appui au système productif suppose donc un engagement plus pressant dans les différents sous secteurs liés à l'utilisation de l'eau pour l'agriculture.

C. Observations GIRE

C.1. Projet GIRE ?

Le programme du Protos au Bénin est plus large que les programmes dans les autres pays où Protos intervient. On a pour le moment surtout des projets qui focalisent sur des interventions dans l'eau potable et assainissement et sur les aménagements hydro-agricoles. La GIRE était toujours un élément additionnel. Un des problèmes dans l'exécution des activités est une dichotomie entre les activités AHA et AEPHA : il y a un manque de synchronisation entre les deux programmes. Les deux groupes dans l'équipe Protos approchent leurs activités de leur propre point de vue, au lieu de partager un point de vue unique. En outre, il faudra harmoniser/revoir les zonages des deux programmes. Dans l'intégration des deux programmes, la GIRE est le thème qui réunissent les deux au tour d'un thématique partagé.

Dans les discussions avec l'équipe Protos il ressort que l'approche sectorielle bloque une opérationnalisation de la GIRE. En plus le cadre référentiel des bailleurs habituels est différent de celui de Protos. Du côté du siège de Protos il n'y a pas de budget explicite pour le développement d'une approche GIRE ou adaptation au changement climatique.

Au final la GIRE n'est pas vraiment abordée dans toutes ces composantes : on focalise sur les aspects de la GIRE qui sont les plus compatibles avec les projets en cours et avec les domaines où Protos a le plus d'expérience et/ou d'avantage comparatif. Les aspects environnementaux ne sont pas pris en compte dans les activités, sauf pour l'aspect 'assainissement'.

C.2. Documentation et recherche

Dans le travail de Protos au niveau local on a observé beaucoup d'innovations. On essaie d'organiser les usagers, on essaie d'analyser la situation en matière d'eau autour d'un village, on essaie d'organiser plusieurs activités liées à l'eau, etc.

Mais malgré un grand nombre des actions innovatrices, on ne suit pas les processus d'introduction de ces innovations. Par conséquent il devient plus difficile de défendre l'introduction de ces approches dans d'autres contextes, en l'absence de preuves étayées sur l'intérêt d'effectuer une telle diffusion de ces innovations.

En revanche on invite des experts externes pour capitaliser les résultats. La conséquence est que les résultats des programmes Protos ne sont pas bien connus. Les innovations qui sont développées dans les projets n'atteignent pas les partenaires du groupe sectoriel et n'atteignent pas non plus les collègues de Protos dans les autres pays. PROTOS Bénin pourrait mieux « vendre » ses innovations si elles étaient davantage analysées, évaluées, structurées et capitalisées.

Depuis plusieurs années Protos Bénin dispose au sein de l'équipe d'une personne qui se focalise sur la gestion des connaissances. C'est une modalité importante qui peut contribuer à la capitalisation et à la valorisation du savoir faire des équipes dans le sens d'une meilleure coordination des interventions. Cette cellule doit encore être renforcée.

C.3. Nouvelle loi sur l'eau

La nouvelle loi sur la gestion de l'eau est presque finalisée. Elle devra être promulguée par le président de la République. Pour être vraiment effective on attend les décrets qui contiennent les éléments opérationnels. L'arrivée de la loi est pertinente, parce qu'elle adresse la gestion d'eau à tous les niveaux, y comprise la gestion au niveau local et la gestion au niveau bassin. Mais tandis que les grands lignes sont là, il reste plusieurs incertitudes : comment organiser la gestion au niveau local, comment organiser le lien entre le niveau local et les autres niveaux et surtout aussi : comment créer la capacité pour faire fonctionner toutes ces structures ? Les questions posent des opportunités pour le rôle innovateur de Protos. Elle était aussi exprimée par le directeur général adjoint responsable pour la gestion d'eau de la DG Eau. Selon lui, Protos pourrait aider à mieux définir le rôle du niveau national au niveau local à travers des activités pilotes comme celles qui sont en cours et de nouvelles initiatives.

C.4. Point d'entrée pour les services eau, point d'entrée pour la GIRE

Pour les services d'eau la commune est le point d'entrée. Les communes ont la responsabilité pour la gestion de l'eau. Elles ont la responsabilité de la « maîtrise d'ouvrage ». Le point de départ pour Protos est : *la porte d'entrée est la commune. L'eau est notre métier.*

Pour la GIRE il est probable que le point d'entrée reste la commune, mais le vrai travail sera avec la structure qui est responsable pour la gestion de la ressource eau. Ça va être l'organe local de l'eau qui sera créé dans le cadre de la nouvelle loi sur l'eau. Mais pour le moment on considère que cet organe local va gérer sous le contrôle de l'autorité communale ou intercommunale et en collaboration avec l'agence nationale de l'eau. Ce sont dans les décrets liés à la loi sur l'eau que ces aspects devront être clarifiés.

On peut voir plusieurs complexités dans cette situation : l'assistance indirecte (à travers la commune) à un processus assez difficile au niveau de ce groupe de sous bassin, où on n'est pas seulement obligé d'assister la structure sous bassin, mais où on doit aussi développer la capacité au niveau de la commune. Et comment faire dans la situation où le sous bassin n'est pas sur le territoire d'une commune, mais sur deux ou même trois communes ?

C.5. Les Communes : peu conscientisées à la GIRE Maitrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage locale est une approche clef dans la boîte à outils de Protos. Dans le cadre des programmes eau et l'approche « maîtrise d'ouvrage locale » (responsabilisation des municipalités), les communes sont maintenant responsables pour trouver une ONG locale, pour avoir 1 animateur. Les TdR pour cet animateur sont standardisés par le groupe sectoriel (et officiellement publié par la DGEau). En plus, Protos complète ça avec un deuxième animateur recruté à mi-temps. Il a un peu plus d'expérience que le premier. Cette personne est là pour les activités transversales, comme par exemple la GIRE. Les animateurs sont formés par Protos. Le problème est qu'officiellement Protos ne peut pas directement poser des questions / demandes aux animateurs, parce qu'ils sont sous l'autorité de la commune. Dans la pratique l'animateur additionnel, celui qui s'occupe des activités transversales, est régulièrement approché par Protos.

Les communes sont aussi appuyées par le SNV, qui les assiste sur des thèmes de gestion communale ainsi qu'avec les questions d'eau et d'assainissement. Le problème est que le service technique se résume souvent à une seule personne (le chef des services techniques) qui est responsable pour tous les aspects techniques de la commune.

Par conséquent, les animateurs payés par Protos sont là comme « main d'œuvre supplémentaire » pendant la durée des activités.

Le PNE Bénin est là aussi, pour assister/former les animateurs et pour former les villages.

Une question pertinente est : comment la commune renforce-t-elle ses capacités au travers de ce processus ? L'expérience de l'animateur reste avec lui, mais il n'y a pas beaucoup d'expérience qui reste avec la commune. C'est clair qu'au niveau de la commune il y a un manque de capacité. Comment gérer ce problème ?

On pourrait envisager d'appuyer les communes institutionnellement sur les relations 'intercommunales' et avec les organes des (sous) bassins. Et d'axer l'appui technique/conceptuelle sur le niveau des organes des (sous) bassins.

C.6. Partenaires

Pour mener ces activités Protos travaille avec un grand nombre de bailleurs, de partenaires et de prestataires. Protos a des contrats avec plusieurs bailleurs de fonds (Fonds Belge de Survie, Union Européenne, DGCD), travaille en partenariat avec le PNE Bénin, SNV, Helvetas, CREPA, A4A et a des échanges avec des activités similaires comme par exemple celles de PADEAR GTZ, du PLAN Bénin et d'Africa Rice. C'est surtout avec le PNE Bénin que Protos travaille sur la GIRE. C'est un partenaire qui travaille au niveau local ainsi qu'au niveau national et qui bénéficie de ses liens avec le Partenariat Mondial.

D. Observations sur l'adaptation au changement climatique

Parce que les deux volets (GIRE et Changement Climatique) sont tellement proches, on continue avec le Changement Climatique, avant d'arriver aux conclusions pour les deux.

D.1. Vue d'ensemble de la problématique

Il existe une forte relation entre l'adaptation au changement climatique et les ressources en eau. Le changement climatique s'exprime surtout à travers des transformations dans le cycle hydrologique. Le résultat peut être un excès d'eau ou un manque d'eau, ou les deux.

Comment ça s'exprime pour une région ou un pays est l'objectif d'un grand effort de recherche qui est fait actuellement par un grand nombre des institutions et chercheurs.

Pour le Bénin la connaissance augmente aussi. Actuellement, on finalise la deuxième communication pour l'UNFCCC, qui sera prête début 2011.

Le projet de recherche sur la mousson africaine (AMMA) a lancé un projet de recherche en 2010 qui vise à accroître la compréhension de ce phénomène, avec l'Ouémé comme l'un des bassins de référence (www.amma-international.org).

L'information disponible à ce moment pour le Bénin indique que la température augmente dans les années à venir, que la pluie reste peut être la même (mais en combinaison l'évapotranspiration augmente) (McSweeney, 2008).

Il y a un important travail effectué dans le cadre du programme IMPETUS, qui fait partie du programme GLOWA. Les résultats incluent la modélisation hydrologique de l'eau disponible et la modélisation de la consommation (disponible sur internet : <http://www.impetus.uni-koeln.de/>).

Le pays a formulé un Plan d'Action Nationale sur l'Adaptation au changement climatique depuis 2007. Dans le PANA il y a 5 projets prioritaires qui sont entrain d'être exécuté. Un projet qui focalise sur l'adaptation dans l'agriculture doit commencer début 2011. Le projet veut piloter des différentes approches pour protéger les petits cultivateurs contre les conséquences du changement climatique. Pour ça, ils ont développé des 'paquets techniques' pour des différentes zones hydro-écologiques.

D.2. Activités des PTF

Dans le domaine du changement climatique il y a beaucoup d'activité du côté des autres bailleurs de fonds, ONG et institutions internationales. Un domaine clé est le lien avec la sécurité alimentaire et l'agriculture. Le programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (PROCGRN) de la GTZ au Bénin a mis l'accent sur le riz et surtout sur les variétés qui sont capables de résister à une période de sécheresse. Dans le nouveau programme de la GTZ, qui commencera en 2011, l'accent sera mis sur l'agriculture durable, avec le changement climatique comme l'un des foyers. L'un des thèmes principaux sera la préservation de l'humidité du sol.

Dans le cadre du groupe sectoriel de l'eau on n'a pas encore discuté beaucoup la relation entre le changement climatique et l'eau.

D.3. Activités / rôle de Protos

Au niveau des projets de Protos, il n'y a pas d'activités « changement climatique » conscientes. Mais c'est bien possible qu'il y ait des activités qui s'inscrivent également dans une approche 'adaptation changement climatique'. Les activités eau agricole qui se focalisent sur la valorisation d'eau pendant la saison sèche sont le même type d'activités qu'on peut trouver dans un programme adaptation changement climatique. Mais là, on trouverait aussi des mesures pour retenir l'humidité du sol et le choix pour des cultures avec une consommation d'eau restreint.

A ce moment PROTOS travaille déjà sur le système d'irrigation 'Goutte à Goutte' et la Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols'.

E. Analyse

Pendant la mission nous avons développé quelques grandes lignes de réflexion qui sont élaborées ici, en lien avec trois thèmes :

- GIRE locale
- Principal-Agent
- Recherche action

E.1. GIRE Locale

Nous définissons la GIRE au niveau local comme : le niveau où les décisions débouchent sur l'utilisation réelle de l'eau (par les agriculteurs, les industries, pour boire de l'eau, etc.). Habituellement, il ya déjà beaucoup de connaissances, à ce niveau local, et les décisions de l'eau sont souvent déjà très holistique. Ce qu'il faut, c'est les connaissances supplémentaires pour faire face aux nouvelles contraintes (comme la croissance démographique, l'augmentation de la variabilité du climat) et l'interaction avec le monde extérieur (en aval, en amont) et surtout aussi : les niveaux supérieurs du gouvernement.

Il y a plusieurs éléments manquants dans l'approche GIRE au niveau local de PROTOS Bénin. L'approche actuelle est surtout sectorielle, en se concentrant sur la meilleure utilisation possible de l'eau dans chacun des secteurs au niveau du village. Elle ne cherche pas à gérer l'utilisation conflictuelle, elle n'est pas axée sur les connaissances locales et l'expérience des usagers de l'eau. Enfin, elle ne fonctionne pas à un niveau d'échelle que permet de travailler au niveau d'une unité hydrologique.

Pour commencer par ce dernier: Il n'existe actuellement aucun lien entre l'unité hydrologique et les activités de GIRE. Pour venir à une gestion intégrée, où les conflits entre les utilisateurs et les tensions entre les utilisations sont gérés, la base doit être un certain niveau de l'unité hydrologique. Le niveau le plus logique pour PROTOS serait le niveau d'un sous bassin versant, qui pourrait couvrir plusieurs villages. Il y aura toujours des utilisateurs en amont et en aval, qui devraient être inclus dans le processus.

La nouvelle loi sur l'eau prévoit la création de structures qui peuvent prendre la responsabilité de ce niveau de gestion de l'eau, où les décisions seront directement liées aux différents usages de l'eau-, ainsi que de mesures liées à l'adaptation au changement climatique. Il serait évidemment également le début d'une gestion intégrée (le premier élément manquant).

La décision de PROTOS Bénin de se concentrer sur un nombre plus limité de communes contribue à créer les conditions pour suivre cette voie.

En ce qui concerne l'approche analytique: Nous avons observé des manques dans l'analyse GIRE au début du projet. Maintenant nous nous demandons si c'est la méthode d'analyse qui en est la cause réellement. Ne serait-il pas mieux d'utiliser une analyse basée sur les conflits / les usages compétitifs au lieu d'une analyse 'checklist' comme actuellement? Nous pensons qu'une meilleure qualité d'analyse est nécessaire, impliquant du personnel sur le terrain qui ont une compréhension plus profonde de la GIRE au niveau local, et qui sont par cette compréhension en mesure de porter un jugement plus dynamique des problèmes des ressources en eau dans une communauté, en collaboration avec les utilisateurs, en mobili-

sant leurs connaissances du système hydrologique. Un exemple de ceci peut être trouvé dans la documentation du projet EMPOWERS, qui a été mis en œuvre par CARE et l'IRC.

E.2. Principal-agent

Un problème au niveau d'exécution est la compétence des animateurs qui sont finalement les exécuteurs de l'approche GIRE de PROTOS.

Le défi essentiel de PROTOS est d'achever des résultats au niveau des usagers et au niveau des villages, à travers les communes et les structures impliquées par les communes. Ceci est un cas classique du problème 'principal-agent' : comment maintenir le message/approche développé avec l'équipe de PROTOS à Cotonou jusqu'à niveau du village/sous bassin versant/usager ? De ce rapportage il est clair que l'approche même pour la GIRE n'est pas encore prête. Comment développer une approche innovatrice avec des ONG prestataires qui sont contractées par les communes ? Quelle approche à utiliser pour assurer que l'animateur qui travaille au niveau de village essaye d'achever ses ambitions avec la même rigueur que toi ?

La méthode actuelle est basée sur des termes de références et des contrats. Mais ça suppose qu'on comprend et qu'on connaît les mécanismes et les dynamiques de la GIRE au niveau local.

PROTOS a besoin de changer sa façon de travailler ici, si elle veut développer la GIRE au niveau local comme décrit ci-dessus. Il devra inclure la recherche-action (voir ci-dessous) et les animateurs seront des acteurs clés dans ce domaine.

Le défis est de trouver une structure pérenne qui accueillera ces animateurs et qui pourrait avoir des mécanismes d'appropriation des leçons et expériences. Les communes ne semblent pas assez équipées pour cela, et PROTOS n'a pas ce mandat. On peut explorer si les nouvelles structures des (sous) bassins ou comités locaux sont des structures potentielles qui peuvent accueillir ces animateurs.

Les accords / contrats avec les ONG impliquées dans ce processus devraient être formulée d'une manière différente. Et l'équipe de PROTOS devra définir son propre rôle dans le processus: dans quelle mesure seront-ils intégrés dans la recherche-action, et dans quelle mesure seront-ils entraîneurs ou coachs des animateurs sur le terrain? Qu'est-ce que cela signifie pour la relation entre PROTOS et les ONG?

E.3. Recherche-action

PROTOS se présente comme une organisation qui veut innover des approches et des techniques autour de l'eau. Mais juste qu'à ce moment il y a un manque de recherche et d'analyse du côté de PROTOS pour bien remplir cette position.

Nous avons observé des approches innovatrices pour amener le changement, y compris le travail à travers les ONG pour le développement du processus de la GIRE, mais il n'y avait pas de processus d'évaluation intégrée à ces innovations pour assurer une amélioration continue. Les modifications proposées dans le présent rapport peuvent augmenter le degré de l'innovation.

Pour réaliser le rôle d'innovateur, les actions innovatrices actuelles doivent être complétées par des activités de recherche. Il faut d'abord bien formuler les objectifs de l'intervention, et puis bien suivre les développements réels.

Automatiquement les activités de 'capitalisation' devraient être menées par l'équipe PRO-TOS, au lieu des consultants. C'est là qu'on trouve un grand potentiel pour apprendre comme équipe. Bien évident on peut encore inclure des experts externes pour avoir des regards extérieurs.

Pour assurer cette fonction on pourrait compléter la capacité 'gestion de connaissance avec une personne sénior, qui sera au responsable pour organiser l'aspect 'recherche action' dans les programmes.

E.4. Changement climatique

Le lien entre le changement climatique et la gestion de l'eau a été précisé par beaucoup d'autres. Pour les activités de PROTOS, l'accent devrait être mis sur la gestion des extrêmes, liés aux principaux domaines d'activité. Cela signifie faire face à des inondations et des sécheresses au niveau local. Le risque d'inondation est particulièrement lié au risque pour les infrastructures. Le risque des sécheresses est lié à la disponibilité de l'eau pour la boisson et la disponibilité de l'eau pour la production agricole. Une approche pour le Bénin est de s'assurer que le stockage adéquat est disponible dans le cas d'une période plus sèche. Cela peut être par le biais de stockage en surface ou le stockage sous terrain, ou une combinaison des deux. Le stockage peut également être le résultat de la rétention augmenté d'eau dans le sol, par augmentation des niveaux de matière organique dans le sol. Une autre approche est une meilleure utilisation de l'eau disponible en appliquant des techniques pour préserver l'humidité du sol, et en utilisant des variétés de plantes résistant aux sécheresses. Dans la pratique une combinaison de toutes ces approches est susceptible d'apporter les résultats escomptés. Les activités de la GTZ dans ce domaine devraient être une source d'inspiration pour PROTOS et ses partenaires.

F. Suggestions et conclusions

F.1. Expériences uniques

Les activités GIRE au niveau local de PROTOS sont une expérience utile pour mieux comprendre l'approche GIRE à ce niveau.

L'intervention pour le multi-usage de l'eau est un acquis utile qui rentre dans l'utilisation de l'eau pour le développement local et socio-économique du pays.

F.2. Pression OMD

PROTOS Bénin a un programme beaucoup plus vaste que les programmes d'autres pays de PROTOS. Cela se traduit dans une dynamique de gestion différente. L'organisation est très orientée vers les projets, financés par un grand nombre de donateurs. Chacun de ces bailleurs de fonds a ses propres politiques, règles et règlements. En conséquence l'organisation opère quelque part entre un bureau d'étude et d'une ONG.

La pression des bailleurs de fonds est actuellement beaucoup sur la réalisation des OMD, avec peu de fun-ding pour les aspects de gouvernance. Avec une équipe et un bureau pour maintenir, PROTOS Bénin a choisi d'accepter les devoirs des bailleurs, et chercher à réaliser autant que possible de sa propre stratégie en marge de ces activités.

Dans ces conditions, l'élaboration d'approches novatrices, telles que la GIRE et de l'adaptation aux changements climatiques, aura probablement besoin d'un financement de base de PROTOS Gand.

F.3. Des actions type GIRE à des projets GIRE

On n'a pas fait la GIRE dans son esprit global, mais on a utilisé les projets existants pour créer des opportunités pour avoir des activités de type GIRE. C'est conforme aux objectifs fixés dans la stratégie GIRE de 2005. Cela a permis d'avoir une image GIRE « concrète » sur le terrain. Cela a également donné des possibilités de formation « dans l'action ».

Pour avoir une GIRE plus complète il faut repartir de la loi et les décrets, et il faut retourner à une gestion patrimoniale de l'eau dans et par les communautés. Cela passe par le niveau d'ancrage, avec le bassin comme unité hydro systémique. Après il y a une analyse d'impact (peut être basé sur la promotion de la fiche d'impact développé dans le projet) par des animateurs compétents.

F.4. Sur la démarche collaborative

Nous sommes dans une approche multi-acteurs / multi-usages de l'eau. Ca représente une richesse, parce qu'on a un partenariat entre les acteurs au plan national, mais on a aussi impliqué les acteurs de proximité. Et tout ceci dans une approche de renforcement de capacité.

Mais l'approche est perfectible, et l'explication se trouve probablement dans le problème du « principal-agent », combinée à une approche pas encore bien conceptualisée. La GIRE

d'une part n'a pas encore été fermement mis au point au niveau local. Elle est maintenant présentée comme un certain nombre de mesures liées à la qualité et la quantité, non pas comme un processus lié à ces aspects et de résolution des conflits qui pourraient découler de l'utilisation concurrente de l'eau. En plus de cela, il n'y a pas un mécanisme bien développé pour l'introduction de la GIRE et le suivi de cette mise en place pour s'assurer que le concept est développé lors de son introduction.

Il y a une « dichotomie » entre le programme eau potable (AEPHA) et le programme agricole (AHA) de PROTOS. Une des raisons est la séparation (partielle) géographique des deux programmes. D'autres raisons pourraient être les différents partenaires sur le côté béninois et l'organisation dans l'équipe de PROTOS.

Pour résoudre ces problèmes combinés, plusieurs options sont ouvertes.

- Le choix peut être fait pour continuer l'approche actuelle, à travers des municipalités, avec les ONG comme des prestataires. L'approche a besoin d'être actualisée, pour permettre la recherche-action au niveau du village. Il faudrait pour cela un contrat plus élaboré avec les ONG, les rendant co-chercheurs avec un autre type de résultat conçu pour eux.
- Une autre solution serait de modifier le rôle des ONG de 'prestataire' vers 'partenaire'. Le principe de subsidiarité et les premiers résultats de cette approche collaborative pourront amener PROTOS, PNE et autres à relâcher du terrain au profit des acteurs de proximité. Chaque acteur devrait mettre devant ces compétences spécifiques pour éviter des doublons et donner de la valeur ajoutée. Par exemple le PNE s'oriente plus vers la capacitation des organisations liées à l'eau pour garantir une éducation environnementale eau et la production des fiches techniques lié au l'analyse de la GIRE locale. Par contre autres acteurs compétents en matière d'agriculture, comme FAFA, comme PADER, pourront mobiliser leur savoir faire en matière de filière agricole et d'appuis aux organisations de production agricole.
- Pour surmonter la dichotomie entre le programme d'eau et le programme agricole, toute activité future devrait en principe se concentrer dans la même zone géographique, pour permettre une combinaison des deux domaines d'intervention. Cela nécessitera évidemment une discussion de fond. Les discussions sur la « Maîtrise d'Ouvrage » questions (voir ci-dessus) et les discussions au sein de l'équipe pourraient compléter les actions nécessaires.

F.5. Recherche-action : consacrer le « learning by doing »

On a démontré que la GIRE au niveau local suppose une démarche d'apprentissage réciproque valorisant l'expertise et les connaissances locales en lien avec le référentiel technique existant. Ceci doit être un choix stratégique confirmé par Protos et ses partenaires.

Le rapportage / suivi des activités doit être dans le sens d'alimenter l'apprentissage et la reproductibilité. Pour cela il est proposé de suivre une approche 'recherche action'. La recherche-action implique tous les acteurs dans un processus de changement. Pour l'approche GIRE au niveau local au Bénin, avec les communes, les ONG et les villages il est clair que le processus de suivi sera assez large.

Dans cette façon de travail, les activités comme « capitalisation » seront toujours faites par l'équipe Protos, mais pourront être complétées par une expertise externe.

Dans un environnement aussi fragile et peut être faible, l'intervention devrait accompagner la construction d'une expertise technique pointue, ce qui suppose de la patience, le temps et la rigueur. Il faudra surtout éviter de développer cette expertise en interne : la logique de faire faire, pour assurer la durabilité et reproductivité.

F.6. Changement climatique

Le changement climatique n'est pas encore instauré dans la stratégie de Protos Bénin, ni dans les discussions des partenaires dans le secteur eau. Mais on peut dire que la valorisation des ressources en eau pour la production agricole pendant la saison sèche est une activité d'adaptation aux conditions sèches.

Avec le programme actuel de PROTOS Bénin, les aspects clés dans l'adaptation au changement climatique sont le stockage d'eau, la gestion de l'usage de l'eau, la valorisation des ressources en eau, la compréhension du changement climatique dans les différentes zones hydro-agricoles du Bénin et la gouvernance des ressources en eau.

Le PANA Bénin contient plusieurs activités qui invitent une collaboration plus proche avec l'unité changement climatique du ministère d'environnement. Surtout le projet qui focalise sur l'adaptation par les petits producteurs agricoles peut être un domaine de collaboration.

Les expériences de la GTZ/GIZ sur le changement climatique et l'alimentation ainsi que leur programme pour 2011 et après sur ce thème justifient une collaboration proche. Ils focalisent entre autre sur les différentes approches pour maximaliser la productivité de l'eau dans l'agriculture.

G. Annexes

G.1. Personnes rencontrées

Nom	Institution
Phillipe d'Aout	PROTOS, Représentant résident Cotonou
Michiel Smet	PROTOS, Cotonou
Guillaume Houinato	PROTOS, antenne Mono-Couffo
Hervé Sterkers	PROTOS, Cotonou
Equipe PROTOS	
	Comité des riziculteurs de Tinou, comité des maraîchers de Tinou, comité des pisciculteurs de Tinou
	Comité des riziculteurs de Vocanmey, comité des maraîchers de Vocanmey
	Comité des riziculteurs de Hessa, comité des maraîchers de Hessa
	Comité des maraîchers de Lalo centre
	Comité des riziculteurs de Bana, comité des maraîchers de Bana
	Comité d'éleveurs de Fambérékou-Gah
	Comité des riziculteurs de Gorobani, comité des maraîchers de Gorobani, comité des pisciculteurs de Gorobani
	Comité des riziculteurs de Teval, comité des maraîchers de Teval
Carel de Groot	RNE
Idelphonse Elegbe	Consultant GIRE
Armand Houanyé	Coordonnateur PNE Bénin
Pierre Addiso	Directeur Gestion et de la Programmation de l'Eau (DGPE)
Thomas Bagan	Coordonnateur PANA Bénin
Conrad Thombansen	Responsable Eau GTZ Bénin
	Responsable eau et agriculture GTZ Bénin

G.2. Documents et autres sources d'information

GEF/UNDP, 2010b, Reducing Vulnerability to Climate Change by Establishing Early Warning and Disaster Preparedness Systems and Support for Integrated Watershed Management in Flood Prone Areas (LDCF)

McSweeney, C. e.a., 2008, Benin, UNDP Climate Change Country Profiles (<http://country-profiles.geog.ox.ac.uk/>)

MEPN, 2008, Programme d'Action National aux changements climatiques du Benin (PANA Benin)

PROTOS, 2007, Driejaarplan 2008 - 2010, Water: hefboom tot ontwikkeling

PROTOS, 2008, Strategie de la GIRE

PROTOS, 2010a, Note stratégique transversale climat

PROTOS, 2010b, Driejaarplan 2008 - 2010, Water: hefboom tot ontwikkeling Voortgangsverslag 2009

G.3. Programme de la mission

Dimanche 5 décembre :

arrivée George de Gooijer à Cotonou

Lundi 6 décembre :

départ Cyriaque Adjinaou et George de Gooijer pour Lokossa.

Après midi : discussions avec l'équipe PROTOS

Mardi 7 décembre :

Matin : atelier avec l'équipe de PROTOS

Après midi : visite du terrain Tinou, Vocanmey

Mercredi 8 décembre :

Visite du terrain Lalo centre et Hessa.

Départ pour Bohicon

Jeudi 9 décembre :

Départ pour Péhunco

Visite du terrain Bana et Fambérékou-Gah

Vendredi 10 décembre

Visite du terrain Gorobani et Teval

Départ pour Cotonou

Lundi 13 décembre :

Rencontre Mr Pierre Adisso, DPGE

Rencontre Mr Philippe d'Aout, PROTOS

Rencontre Mr. GTZ

Rencontre Mr. Armand Houanye PNE Bénin

Mardi 14 décembre :

Rencontre Mr Carel de Groot, RNE

Rencontre Mr Idelphonse Elegbe

Mercredi 15 décembre

Rencontre Mr Thomas Bagan, coordonnateur PANA Bénin

Restitution bureau PROTOS

G.4. Résultats de l'atelier GIRE avec l'équipe de PROTOS Bénin

Au début de la visite du Bénin, le 7 décembre 2010, l'équipe de recherche a organisé un atelier avec l'équipe PROTOS au Bénin, pour mieux comprendre les forces et faiblesses des activités GIRE, selon l'équipe même.

Comme question de départ on a demandé : dans votre propre activité, quels sont les aspects GIRE des quelles vous êtes fière, et quels sont les aspects qui causent votre inquiétude ? Les participants ont formulé les points et sont finalement arrivé sur 3 grands sujets à discuter :

- 'actions concrètes',
- 'stratégie',
- 'connaissance et référentiel technique'.

Les sujets sont discutés dans un processus participatif connu comme 'protocol café'.

GROUPE STRATEGIE

Exploration

Définition de la problématique

- stratégie projet n'a pas la GIRE comme cadre référentiel
- approche sectorielle bloque une opérationnalisation GIRE
- Montage institutionnel de nos projets n'est pas en adéquation pour la mise en œuvre de la GIRE (loi etc.)
- la GIRE n'est pas abordée dans toutes ces composantes

indicateurs

- nombre des projets GIRE (avec comp. GIRE principale) = 0

Approfondissement

a. problématiques sous-jacentes

- Cadres référentiels bailleurs habituels différents du nôtre
- dichotomie AHA - AEPHA

b.recherches des pistes

- recherches des bailleurs qui ont un approche/cadre référentiel GIRE
- plus de fonds propres
- rapprochement sur l'échelle géographique (bassin/sous bassin)
- développer un cadre logique unique avec la GIRE (obj.global)
- nouveau partenaires institutionnelle (bénéficiaires) comités bassin.

GROUPE ACTIONS CONCRETES

Exploration:

- A. action genre
- B. protection de la ressource
- C. réalisation des infrastructures GIRE
- D. actions par rapport aux bassins versants
- E. sous-estimation du coût des ouvrages dans les projets

Questions clés:

- comment prendre en compte le genre dans les actions à entreprendre
- comment mener les actions de protection de la ressource eau dans une approche bassin versant?
- Quel type d'ouvrages GIRE réalisés en adéquation avec le budget disponible?
- Comment structurer nos actions en adéquation avec le PANGIRE et le code de l'eau?
- comment optimiser les opportunités potentielles déjà existantes sur les sites en matière de GIRE?

Approfondissement:

poursuivre le recherche-action genre pour définir une méthodologie d'intégration du genre dans nos actions

faire l'inventaire des ressources en eau (à l'échelle site retenu)

délimiter les bassins versants (par rapport au site)

Diagnostiquer les actions de pollution

mettre l'accent sur la notion amont-aval dans les sensibilisations

faciliter le suivi de la qualité de l'eau

mener les actions concrètes de protection de la ressource eau

promouvoir l'usage des bio-pesticides et engrais écologiques

Conclusion

Réorienter les actions en cours (dans nos projets) a un nombre restreint de communes pour en faire des communes écoles GIRE

GROUPE CONNAISSANCE ET REFERENTIEL TECHNIQUEproblématique

- Comment aider 'l'ETAT' à acquérir et diffuser des données du bassin versant à l'échelle (à différents points)?
- Comment faire le renforcement des capacités sur les outils de connaissances d'un site dans son bassin versant

quelques pistes

par rapport au premier point:

- la question qui s'est posé ici d'entrée de jeu: Est-ce que le rôle de PROTOS d'aider 'l'ETAT' à acquérir et diffuser des données du bassin versant?

OUI pour quelques Bassin versant pilotes

- il faut travailler de façon concertée avec les services de recherche et autres partenaires
 - Prévoir dans les projets (PROTOS) un budget pour les équipements (limnimètres, piézomètres, kit d'analyse physicochimiques et bactériologiques,...) et pour analyses des données
 - Prévoir un mécanisme de diffusion des données brutes et analysées
- comment renforcer les bureaux d'études
- Créer un cadre pour le diagnostique GIRE + acquisition des outils (formation ouverte aux bureaux d'études)
 - Définir les paramètres clefs à mesurer pour la qualité de l'eau

G.5. Capitalisation GIRE PROTOS, Idelphonse ELEGBE, novembre 2010

(inclure rapportage novembre 2010)