



Le droit à l'eau au Bénin

Émile HOUEDANOU

Il est juriste de l'environnement et de l'urbanisme et doctorant en droit à l'Université Laval, Québec-Canada. Ses travaux de recherche portent sur le droit des ressources naturelles et le développement durable.

L'eau n'est pas nécessaire à la vie, elle est la vie ». C'est en ces termes que Saint-Exupéry affirme la nécessité pour chaque individu de disposer de l'eau pour assouvir ses besoins essentiels. C'est alors un droit fondamental de l'homme qui ne sera reconnu en tant que tel après de rudes et divers combats tant sur le plan national qu'international.

L'évolution du droit à l'eau sur la scène internationale

Avant 2010, le droit à l'eau n'apparaissait comme un droit de la personne humaine dans aucun traité international général. Certes la communauté internationale a ratifié deux conventions mondiales qui ouvrent dans le secteur de l'eau des droits aux femmes et aux enfants. Par exemple, selon la Convention sur les droits des enfants, des mesures appropriées doivent être prises pour lutter contre la maladie grâce à la fourniture d'eau potable (art. 24). La première conférence internationale sur l'eau tenue à Mar del Plata en Argentine, en 1977, s'est contentée de définir l'eau comme un « bien commun ». Cette notion a créé des polémiques car elle n'avait de sens que suivant les réalités culturelles de chaque société.

Plus tard, lors des conférences de Dublin et de Rio (1992), la communauté internationale a, d'une part, reconnu l'eau comme une ressource limitée, vulnérable et indispensable à la vie et, a affirmé, d'autre part, la nécessité d'une approche intégrée de la gestion et de l'exploitation des ressources en eau. En 1999, la communauté internationale a adopté, en vertu de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, le Protocole sur l'eau et la santé. C'est le premier accord international à garantir spécifiquement un approvisionnement adéquat en eau potable et un assainissement approprié pour tous. Au Sommet mondial du développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, les États ont adopté des objectifs très voisins sur l'amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement. Cependant, la communauté internationale était demeurée réticente à l'idée de reconnaître le droit à l'eau comme un droit humain fondamental, compte tenu des intérêts économiques en jeu.

Ce n'est qu'en juillet 2010 que sous la pression des gouvernements favorables, des maires, des autorités morales et religieuses, des entreprises du secteur de l'eau, des syndicats et de la société civile, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme. À cette occasion Mme Catarina de Albuquerque, experte indépendante du Conseil des droits de l'homme des Nations unies chargée de l'eau et de l'assainissement déclare : Le droit à l'eau potable et à

 emilehouedanou@gmail.com

RESEAU HYDROGRAPHIQUE (Toponymie et Types d'écoulement)



l'assainissement est un droit de l'homme essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ».

Depuis lors, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est reconnu comme étant nécessaire au plein exercice du droit à la santé et du droit à un niveau de vie suffisant, protégés par les articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que, plus largement, du droit à la vie et à la dignité. Cette reconnaissance a servi de tremplin au gouvernement de la République du Bénin pour propulser différentes actions dont la réforme des mécanismes juridiques encadrant la gestion des ressources en eau.

■ La problématique du droit à l'eau

Le Bénin, faut-il le rappeler, est un pays de l'Afrique de l'Ouest qui couvre une superficie de 114 763 km². Il s'étend sur 670 km, du fleuve Niger au nord, à la côte Atlantique au sud. Sa population est de 9 900 000 habitants en 2013. C'est un pays bien arrosé dans son ensemble, en ce qu'il dispose des ressources suffisantes en eau pour assurer son développement socio-économique, et cela pendant plusieurs années. En effet, le Bénin jouit de deux zones

climatiques. En traversant le pays du nord au sud, on passe progressivement du climat tropical continental à une saison de pluie avec des écarts thermiques et hygrométriques importants propre au climat subéquatorial à deux maxima pluviométriques. Les précipitations annuelles varient en moyenne entre 700 et 1 300 mm de pluie du nord au sud, pouvant atteindre 1 400 mm dans la partie sud-est. Le réseau hydrographique du pays est dense et constitué de cours d'eau à régime d'écoulement saisonnier. Ses ressources en eau renouvelables sont estimées à une quinzaine de milliards de m³ d'eau par an, dont environ 2 milliards d'eaux souterraines et 13 milliards de m³ d'eaux de surface, inégalement réparties dans l'espace et dans le temps.

Toutefois, les conditions d'exploitation et de gestion de certaines ressources naturelles constituent de sérieuses menaces pour la protection et la préservation des ressources en eau et par voie de conséquence pour le développement et la survie des générations futures. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est compromis par de nombreux obstacles, tels que : l'inexistence d'un système adéquat d'assainissement, le manque d'informations et de connaissances sur les principes et les orientations sectorielles de la protection des ressources en eau au niveau des collectivités locales, la faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décision, l'accès difficile des populations aux infrastructures adéquates d'alimentation en eau potable et d'assainissement, la faible collaboration et concertation entre les acteurs, l'insuffisance des ressources institutionnelles, matérielles et humaines, le faible niveau de connaissance de la disponibilité et de l'état des ressources, etc.

A ce tableau sombre, il faut ajouter des chiffres préoccupants qui touchent l'évaluation des besoins en eau. En effet, au plan national, seulement 54,4% de la population ont accès à l'eau potable et 35,4% à l'assainissement. Les départements de l'Ouémé au sud et du Borgou au nord sont les moins desservis en eau avec respectivement un taux de 31,40% et 39,70%. Alors qu'au niveau national les établissements scolaires sont pourvus de latrines à 63%, le Borgou n'est qu'à 54% et l'Ouémé à 59,38%. Les problèmes d'accès à l'eau potable dans ces localités et de manque de latrines les amènent à consommer les eaux fluviales souillées par des excréments humains. Cette situation entraîne des maladies hydriques comme en janvier 2010 où la commune de Bonou dans l'Ouémé a enregistré 63 cas de choléra, dont 5 décès.

C'est dans la perspective de pallier ces insuffisances critiques et d'améliorer les conditions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations que le gouvernement

béninois a entrepris, depuis 2004, une vaste campagne de réformes structurelle et législative des mécanismes de gestion des ressources en eau. Son objectif à terme est de garantir le droit humain à l'eau potable et à l'assainissement à tous les béninois.

La reconnaissance officielle du droit à l'eau

Le droit à l'eau est consacré indirectement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de juin 1981, qui fait partie intégrante de la Constitution du Bénin. Entre autres, l'article 21 de la Charte stipule : « 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 ». La reconnaissance directe de ce droit fut réalisée à l'issue de la réforme du droit de l'eau de 2010 par l'adoption de la Loi n°2010-44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin. Elle est intervenue quelques mois après que l'Assemblée générale de l'ONU ait consacré le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme. La nouvelle législation s'est inscrite dans le même ordre d'idée en consacrant au plan national, le droit à l'eau et à l'assainissement comme droit de l'homme à l'article 6 : « chaque citoyen béninois a le droit de disposer de l'eau pour ses besoins et les exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité ».

Les conséquences de la reconnaissance du droit à l'eau

La reconnaissance législative du droit à l'eau entraîne différentes conséquences. Tout d'abord, le droit à l'eau est désormais justiciable et sa méconnaissance peut entraîner l'ouverture d'actions contentieuses. Le prix du service de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement doit être abordable pour les plus démunis et les redevances de branchement doivent tenir compte des capacités contributives. Les ménages en situation de précarité ne peuvent pas être privés d'eau même s'ils ne parviennent pas à payer leurs factures d'eau.

De plus, le droit à l'eau étant un droit substantiel, les citoyens bénéficient des droits procéduraux qui leurs sont associés et, en particulier, ils peuvent obtenir en toute transparence toutes les informations nécessaires et participer à des consultations sur les décisions importantes relatives à l'eau. La reconnaissance juridique du droit à l'eau signifie une grande transparence de l'information et une appropriation de ce droit par les citoyens (art. 10 à 12).

La responsabilité des pouvoirs publics

La loi de 2010 précise que « (...) L'État et les collectivités territoriales, dans leurs domaines respectifs de compétences, veillent à la gestion durable de l'eau, en vue d'en garantir aux usagers un accès équitable » (art. 9). C'est dire que la mise en œuvre effective du droit à l'eau incombe principalement aux pouvoirs publics tous niveaux confondus. Ils ont la responsabilité de prévenir l'épuisement des ressources en eau et d'empêcher les pollutions des eaux destinées à la consommation humaine. Ils sont tenus d'accorder la priorité à la satisfaction des besoins essentiels de l'homme par rapport aux autres usages de l'eau et d'identifier les responsabilités des différents acteurs dans l'organisation et le bon fonctionnement des services de l'eau. Aussi, veillent-ils à ce que les équipements et services concernant l'eau potable et l'assainissement soient répartis sur tout le territoire national et disponibles sans discrimination. Ils doivent aussi surveiller le prix de l'eau potable, éviter les abus de position dominante et prévoir des mesures pour que l'eau distribuée par le réseau soit économiquement accessible aux plus démunis.

Les OMD et le droit à l'eau et à l'assainissement

La détermination du gouvernement béninois réside aussi dans son souci d'atteindre autant que faire se peut, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) visant à réduire de 50 % d'ici 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.

Dans cette dynamique, l'État a mis à la disposition des populations des sources améliorées d'eau potable et des installations sanitaires améliorées. Le rapport de mai 2013 portant sur le cadre d'accélération des OMD, accès à l'eau potable et à l'assainissement de base, révèle une constante évolution. La proportion de la population utilisant une source d'eau améliorée est passée de 50 % en 1990 à 75,7 % en 2010. Il précise que 80 % des femmes ont accès à une source améliorée d'eau potable contre 77,1 % pour les hommes. Cette progression est tout de même en deçà de la cible des OMD qui était de 90 % en 2009.

Le défi majeur demeure la réduction des disparités d'accès en faveur des populations à faibles revenus, surtout en milieu rural. Quant à la proportion de la population ayant accès aux installations sanitaires améliorées, elle est passée de 12 % en 1990 à 41,9 % en 2010. Cette progression ne permet pas d'atteindre les OMD fixés à 75 % pour 2015. Dans l'ensemble, la majeure partie des ménages (58,1 %) au Bénin ne disposent pas de toilettes ou de latrines, soit 84,1 % des ménages en milieu rural et 18,3 % en milieu urbain. Les raisons sont l'insuffisance des revenus et les habitudes socioculturelles.

Le pari à gagner est d'accélérer ces progrès pour que les objectifs du Millénaire soient atteints. Pour ce faire, le rapport de mai 2013 suggère que « l'accent soit mis sur des interventions à fort impact tout en priorisant la réduction des disparités entre communes et départements ». En milieu urbain, il préconise que l'accent soit mis sur les petits centres périurbains où il y a un accroissement des besoins en eau potable pour l'alimentation des agglomérations. Quant aux milieux ruraux, il suggère que les interventions prioritaires soient orientées vers les départements qui étaient en retard, en 2010, tout en réduisant les disparités entre communes et départements.

Des partenaires sociaux pour la défense du droit d'accès à l'eau et à l'assainissement

Le lac Nokoué est le plus important lac du Bénin. Situé dans la commune de Sô-Ava, au sud du Bénin, sa superficie est de 339 ha. La population du lac Nokoué vit essentiellement de la pêche, de l'élevage et de l'agriculture. Elle vit sur l'eau, dans des habitations sur pilotis. Seulement un ménage sur 10 au sein de cette population a accès à l'eau potable et 2 sur 100 à l'assainissement. Le quart (25 %) des ménages se contente exclusivement de l'eau insalubre du lac ou de celle disponible à proximité (ex. : marécages, rivière ou puits). Pour s'approvisionner en eau potable, les habitants se déplacent parfois sur des kilomètres. Cette situation n'est pas sans incidence sur leur santé.

L'association des pêcheurs de la localité a eu recours au groupe Emmaüs local qui a mis ses services au bénéfice de cette population. Emmaüs international a pris le relais et a élaboré, en collaboration avec sa division locale, le projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué. L'objectif était de garantir un accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement. L'exécution de la phase 1 (2006–2010) du

projet a contribué à doter les populations de 9 réseaux d'adduction d'eau villageoise, 12 forages, 154 bornes fontaines, 139 blocs sanitaires (chacun comprenant 4 latrines, 2 douches, 1 lavabo et 1 lavoir) et la mise en œuvre d'un dispositif de traitement des eaux usées et des déchets. La seconde phase (2011–2015) va réaliser 7 nouveaux réseaux d'adduction d'eau villageoise comprenant 139 bornes fontaines, 124 blocs sanitaires et un dispositif de traitement des déchets.

Semblables initiatives locales, conjuguées avec les actions des pouvoirs publics, peuvent concourir à accélérer les progrès dans la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement. Il faut tout de même que l'État et les collectivités locales assument pleinement leurs prérogatives respectives afin d'assurer l'effectivité de ce droit au Bénin. 🌸

Sources documentaires

- Emmaüs international, La position d'Emmaüs sur le lac Nokoué au Bénin, en ligne : http://emmaus-international.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=129&limit=1&limitstart=1
- Loi n°2010–44 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin.
- République du Bénin, *Cadre d'accélération des OMD, accès à l'eau potable et à l'assainissement de base*, rapport d'étude, mai 2013.
- République du Bénin, *Etudes thématiques pour l'élaboration du plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau au Bénin : Réformes juridico-institutionnelles de la GIRE*, rapport définitif, Direction générale de l'eau, août 2009.
- République du Bénin, *Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau du Bénin*, mars 2012.
- République du Bénin, *Politique nationale de l'eau*, juillet 2009.
- Smets Henri, *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international*, rapport, AFD, 2007.
- Untermaier Jean et Akpovo Virgile, *Le droit de l'eau au Bénin : bilan et perspectives*, in République du Bénin, *Rapport d'étude : État des lieux du cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau du Bénin*, Ministère des mines de l'énergie et de l'hydraulique, janvier 2004.