

# Revue alternative sectorielle "Eau"



Coopération Bénin - Union européenne

## Avant-Propos

« Le droit humain à l'eau donne à chacun le droit à une eau suffisante, salubre, acceptable, physiquement accessible et abordable pour son usage personnel et domestique. Une quantité suffisante d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mort par déshydrations, pour réduire le risque de maladie lié à l'eau et pour satisfaire aux exigences en matière de consommation, de cuisson et d'hygiène personnel et domestique ». C'est en ces termes que le Comité des Droits Economique, Sociaux et Culturels de l'ONU dans son Observation Générale n°15 expliquait le droit à l'eau.

Le Benin ayant adhéré, depuis le 12 mars 1992, au Pacte International relatif aux Droits Sociaux, Economiques et Culturels, l'obligation incidente d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à l'eau. Le gouvernement béninois depuis 2016, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action Gouvernementale (PAG 2016-2021) a inscrit dans la continuité de l'Etat en priorité l'accès pour tous à l'eau potable.

Après bientôt quatre années de conduite soutenue dans le secteur de l'eau, il s'imposait à la société civile dans son rôle de contrôle citoyen de l'action publique de s'imprégner au mieux de l'effectivité de quelques initiatives prises pour remonter au cas échéant le niveau de satisfaction des citoyens et nourrir un dialogue fructueux entre acteurs de l'offre et de la demande du service public d'accès à l'eau.

C'est l'occasion de remercier l'Union Européenne qui, dans le cadre du 11e Fonds Européen de Développement (FED), à travers le programme RePaSOC, a permis au consortium CSB-PASCIB-WANEP Bénin à la diligence, es qualité chef de fil, Changement Social Bénin (CSB) de conduire l'initiative intitulée « *Participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques* ». De la mobilisation au renforcement de capacité passant par l'appropriation de la politique publique sectorielle, le consortium avec douze (12) OSC cibles présentes dans les douze (12) départements a procédé à la vérification communautaire de l'effectivité des initiatives publiques dans le secteur de l'eau.

Au-delà des généralités en termes de critères structurant la vérification que sont la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité, l'adaptabilité, la participation et la qualité du service d'accès à l'eau potable au niveau national, un focus a été mis sur l'effectivité du projet d'adduction d'eau dans les villages qui est supposé impacter leur quotidien. Par ailleurs, la situation dans les milieux périurbain et urbain n'est pas restée sans intérêt.

Le présent document a été élaboré avec l'aide financière de l'Union Européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité du consortium et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de de vue l'Union Européenne.

Le Ministère de l'Eau et des Mines et ses structures à savoir l'ANAEMR et la SONEB en qualité d'institutions porteuses de l'offre du service public d'accès à l'eau, saisissant l'opportunité de l'initiative porté par le consortium, n'ont ménagé aucun effort pour avoir un regard extérieur sur les impacts de leurs services. A l'arrivé, l'activité de consolidation nationale des données ainsi que de validation de la présente revue ont permis tant aux acteurs de l'offre que des représentants de la demande (les OSC) de prendre la mesure des attentes citoyennes et de projeter l'ajustement des méthodes d'intervention sur le terrain pour un meilleur impact.

Avec l'échéance 2030 et l'exigence d'impact sur les cibles, la présente revue alternative a le mérite de rappeler et de suggérer les standards onusiens élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et ses sous organes. Il s'agit de façon globale de l'Approche Basée sur les Droits Humains qui a vocation lorsqu'elle est prise en compte tant à la conception, à l'élaboration et au suivi-évaluation des politiques publiques de ne laisser personne de côté.

Les initiatives publiques d'accès à l'eau potable, considéré comme un droit fondamental inhérent à l'humanité gagneraient au Bénin, à une réelle prise en compte des outils onusiens généreusement mis à disposition des Etats par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme.

**Ralmeg GANDAHO**

*Président du Conseil d'Administration  
Changement Social Bénin*

## Sommaire

Avant-Propos .....	03
Sommaire .....	05
Liste des acronymes et abréviations .....	07
Liste des illustrations.....	11
Introduction .....	13
Chapitre I : Méthodologie .....	17
Chapitre 2 : Cadre normatif et institutionnel de l'eau au Bénin .....	27
Chapitre 3 : Réalités de l'offre de services d'accès à l'eau potable dans le cadre géographique de la vérification communautaire.....	41
Chapitre 4 : De l'ineffectivité persistante de l'accès à l'eau potable en zone de forte vulnérabilité aux approches inclusives durables.....	57
Conclusion .....	67
Table des matières .....	69

## LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>ACEP</b>	Association de Consommateurs d'Eau Potable
<b>AEP</b>	Adduction/Approvisionnement en Eau Potable (selon le contexte)
<b>AEV</b>	Adduction d'Eau Villageoise
<b>AFEB</b>	Association Fédérative des gestionnaires privés de réseaux d'Eau du Bénin
<b>ANAEPMR</b>	Agence Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural
<b>ANCB</b>	Association Nationale des Communes du Bénin
<b>AOF</b>	Attributions, Organisation et Fonctionnement
<b>AT</b>	Assistance Technique
<b>BAI</b>	Bureau d'Analyse et d'Investigation
<b>BDI</b>	Base de Données Intégrée
<b>BF</b>	Borne Fontaine
<b>BOAD</b>	Banque Ouest - Africaine de Développement
<b>BP</b>	Branchement Particulier
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CEMOS</b>	Cadre d'Entretien et de Maintenance des Ouvrages Simples
<b>CFME</b>	Centre de Formation aux Métiers de l'Eau
<b>CSE</b>	Comité de Suivi & d'Evaluation
<b>CSPP</b>	Comité de Suivi des Projets Phares
<b>CSS</b>	Comité Sectoriel de Suivi
<b>DDEEM</b>	Direction Départementale de l'Energie, de l'Eau et des Mines
<b>DDS</b>	Direction Départementale de la Santé

<b>DGEau</b>	Direction Générale de l'Eau
<b>DNSP</b>	Direction Nationale de la Santé Publique
<b>DPP</b>	Direction de la Programmation et de la Prospective
<b>DPPD</b>	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
<b>EAA</b>	Eau et Assainissement pour l'Afrique
<b>EPE</b>	Équivalent Point d'Eau
<b>FACEP</b>	Fédération des Associations de Consommateurs d'Eau Potable
<b>FADeC</b>	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Francophone Africaine
<b>FPM</b>	Forage équipé d'une Pompe à Motricité Humaine
<b>GIRE</b>	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Coopération allemande)
<b>IEC</b>	Information, Education et Communication
<b>IITA</b>	Initiative internationale pour la Transparence de l'Aide
<b>ImS</b>	Intermédiation Sociale
<b>INE</b>	Institut National de l'Eau
<b>INSAE</b>	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
<b>MEEM</b>	Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines
<b>MR</b>	Milieu Rural
<b>MOC</b>	Maitrise d'Ouvrage Communal
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durable
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale

<b>PCEau</b>	Planification Communale de l'Eau
<b>PDC</b>	Eau Plan Directeur Communal Eau
<b>PEA</b>	Poste d'Eau Autonome
<b>PGSSE</b>	Plan de Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau
<b>PIRC</b>	Programme Intégré de Renforcement des Capacités
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPP</b>	Partenariat Public-Privé
<b>PTA</b>	Plan de Travail Annuel
<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>REA</b>	Responsable Eau et Assainissement
<b>RGPH</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
<b>SAP</b>	Service d'Appui Professionnel
<b>SEau</b>	Service de l'Eau
<b>SIGFIP</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SMS</b>	Short Message Service (messagerie téléphonique)
<b>SNAEP-MR</b>	Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et de Communication
<b>UAC</b>	Université d'Abomey-Calavi
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## Liste des illustrations

---

Figure 1: cartographie des Organisations de la Société Civile partenaires selon les zones d'intervention .....	23
Figure 2: Visualisation schématique du mécanisme de suivi et de coordination des projets du PAG.....	37
Figure 3: Couverture en eau de la SONEB.....	44
Figure 4: Couverture en eau de borne fontaine .....	45
Tableau 1: LISTE DES 24 AEV DU PASEAP-24 FINANCEES SUR LE BUDGET NATIONAL.....	47

## Introduction

---

« A une époque où sept personnes décèdent par minute à cause de l'eau insalubre<sup>1</sup>, où 884 millions sont privées d'accès à une eau potable<sup>2</sup> et où 2,5 milliards se trouvent sans installations sanitaires de base<sup>3</sup>, il fait nul doute que la formule de Saint Exupéry d'après laquelle « l'eau n'est pas nécessaire à la vie, elle est la vie » n'ait jamais autant donné la mesure des enjeux pour le moins polyvalents que soulève le droit à l'eau et à l'assainissement<sup>4</sup>. »

Par le truchement de la résolution n° 64/292 de l'Assemblée Générale du 28 juillet 2010, les Nations Unies ont reconnu nommément le droit de l'homme à l'eau pour la toute première fois. Bien avant, elles ne le consacraient qu'indirectement par le biais du droit à un niveau de vie suffisant et du droit d'être à l'abri de la faim, prévus à l'article 11§1 et 2 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (ci-après PIDESC) de 1966<sup>5</sup>. Ces derniers peuvent être considérés comme des « droits-frontière » dans la mesure où ils couvrent à la fois le droit à la vie et à la santé, mais aussi le droit à l'environnement –

---

<sup>1</sup>Voir le rapport sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène de l'Organisation mondiale de la santé publié le 12 juillet 2017 ; v. également « Sept morts par minute dans le monde à cause de l'eau insalubre », dans 20 minutes, 13 septembre 2014 et A. Boinet, « L'eau insalubre : ennemi public n° 1 dans le monde », in Le Monde idées, 13 mars 2012.

<sup>2</sup>Ibid

<sup>3</sup>Ibid

<sup>4</sup>Benjamin Clemenceau, « Où en est le droit des êtres humains à l'eau et à l'assainissement depuis l'adoption de la résolution n° 64/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 ? », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3651> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.3651>

<sup>5</sup>Le droit à un niveau de vie suffisant est également consacré à l'article 25§1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme.



ainsi que la notion même de dignité de la personne humaine. Bénéficiant pourtant d'un soutien universel et d'une protection renforcée, il reste certainement encore beaucoup à faire pour que ce droit ne devienne effectif<sup>6</sup>.

Il est alors du devoir de la grande formation sociale qu'est l'Etat de rendre accessible les services sociaux qui participent à la satisfaction du droit d'accès à l'eau devenu on ne peut plus fondamental. Pour y arriver l'Etat doit pouvoir mobiliser des ressources afin d'ériger les infrastructures préalables à sa réalisation, ceci pour un bien-être social de la population dans sa diversité. Le Bénin en tant qu'Etat, qui plus est démocratique depuis l'Historique Conférence des Forces Vives de la Nation, ne déroge pas à la présente obligation.

Au demeurant, la situation de l'eau, matière vitale au Bénin, est diversement appréciée à l'aune de sa **disponibilité**, de sa **qualité**, de sa **continuité**, de son **accessibilité** et de sa **suffisance** pour tous les besoins des populations sans aucune discrimination. C'est dire qu'il existe une kyrielle de contraintes qui marginalisent certains individus parfois du fait des moyens de réalisation des infrastructures et du suivi du fonctionnement desdites infrastructures. Cette réalité sous-tend entre autres les disparités sociales et géographiques qu'engendrent les milieux de vie des citoyens. De ce fait, le milieu urbain enregistre un meilleur taux d'accessibilité au liquide vital comparativement aux zones rurales. Cette disparité reste et demeure une constance dans plusieurs pays au point où les Nations Unies ont déclaré l'eau comme un Droit de l'Homme en 2010. Implicitement, il s'agissait d'une invitation à réduire les disparités sociales liées à l'eau et toutes les discriminations entre les citoyens du fait de leur milieu de résidence et de leur situation économique.

---

<sup>6</sup>Selon Benjamin Clemenceau, *l'Or bleu reste cantonné au rang d'un droit de l'homme difficilement identifiable et faiblement autonome. S'ajoute par ailleurs une logique marchande et souverainiste encore prégnante dans les accords conventionnels sur l'eau, dont l'appartenance et la répartition sont d'importantes sources de richesses pour les Etats. Cette prévalence du propriétaire au détriment du droit à l'eau est aussi très marquée au sein même des droits nationaux – comme le confirment les législations n'encadrant parfois qu'à la marge les activités agricoles et nucléaires –, même s'ils œuvrent, et cela de plus en plus, en faveur de sa reconnaissance. Variées paraissent donc les zones d'ombre qui entourent ce « droit éminemment important » qu'est devenu l'accès à l'élément hydrique. En effet, l'apparition de besoins à caractère culturel et social, et l'accroissement de ceux de nature alimentaire et industrielle semblent à eux-seuls pouvoir empêcher, ou tout du moins ralentir, sa réalisation tant à l'intérieur qu'en dehors des Etats (Sur cette question, voir notamment B. Drobenko, *Le droit à l'eau : une urgence humanitaire*, Johanet, 1er juin 2012, 206 pages. V. également M. Cuq, *L'eau en droit international : convergences et divergences dans les approches juridiques*, Larcier, mars 2013, 150 pages, mais aussi C. Bigot, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire : contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue publiquement à l'Université Paris 10 Nanterre en 2006, ainsi que les actes du colloque d'Orléans de la société française pour le droit international intitulés *L'eau en droit international*, parus chez A. Pedone en juin 2011 (408 pages)). Voir aussi tout particulièrement A. Zemmal, « La protection de l'eau en période de conflit armé », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 815, 30 octobre 1995.*

Par ailleurs, selon l'Enquête Démographique et de Santé (EDS, 2018)<sup>7</sup>, le taux de desserte en eau potable c'est-à-dire la proportion de personne ayant accès à une source d'eau potable s'établit à 67,8% dont 62,6% en milieu rural et 74,6% en milieu urbain. La proportion de ménage ayant accès à une source d'eau améliorée est plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural (77% contre 66%).

C'est dans ce contexte d'amélioration du taux de desserte d'eau potable, que le Gouvernement béninois a décrété l'accès universel à l'eau potable à tous d'ici l'an 2021. Au regard des disparités observées relativement à l'accès de la population béninoise dans sa diversité, à l'eau potable, le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) a prévu des mesures drastiques pour une meilleure satisfaction du droit à l'eau potable en 2021. Elles se déclinent en trois projets dont deux spécifiques au milieu rural et semi urbain. Le projet phare N° 42 a par exemple pour objectif d'assurer le développement des infrastructures hydrauliques multifonctions ainsi que la gestion durable des ressources en eau (PD/HM-GDRE). Quant à ce qui concerne celui N° 43, il ambitionne de donner accès à l'eau potable à l'ensemble de la population rurale et semi-urbain. Enfin, celui N° 44 pour ce qui le concerne a pour objectif de développer des capacités de production et de distribution d'eau en milieu urbain et péri-urbain.

Dès lors, dans ce sillage, les projets non urbains visent à :

- Donner accès à l'eau potable à l'ensemble de la population rurale et semi-urbaine par la réhabilitation, la densification et des extensions d'ouvrages hydrauliques dans toutes les communes ouvertes afin de desservir 2,5 millions de personnes supplémentaires en milieu rural en 2021.
- Moderniser et développer l'exploitation responsable des ressources hydrologiques à travers la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau au milieu des bassins hydrauliques et la construction des infrastructures hydrauliques multifonctions.

L'objectif de cette revue est de présenter, à la lumière de l'approche basée sur les droits humains, le vrai visage de la situation d'accès à l'eau potable en République du Bénin, en se basant sur la vérification communautaire faite auxdites fins. Dans cette dynamique, il sera aussi question d'exposer les goulots d'étranglements qui retarderaient le plein accès à cette source vitale à l'aune des explications et justifications présentées par les acteurs de l'offre, ce, dans le dessein de combler les biais de non exhaustivité constatés afin que ne subsiste plus à l'avenir, des velléités d'ineffectivité et que, désormais, en toute équité personne ne soit mis de côté en ce qui concerne les modalités d'accès à l'eau potable.

A la lumière de toutes ces considérations, l'ossature de cette revue sectorielle se présente sous quatre angles. Il est dans un premier temps exposé la méthodologie ayant prévalu

---

<sup>7</sup>Enquête Démographique et de Santé 5ème Edition (2018)



à sa réalisation (**Chapitre 1**). Dans un second temps, il est présenté le cadre normatif et institutionnel de l'eau au Bénin (**Chapitre 2**) avant d'exposer les réalités de l'offre des services d'accès à l'eau potable dans le cadre géographique de la vérification communautaire en se basant sur les résultats de la mission de vérification communautaire faite ainsi que des données agrégées à l'issue des différents ateliers de consolidation (**Chapitre 3**). La dernière ligne droite de cette revue consiste à construire une analyse autour de l'ineffectivité persistante de l'accès à l'eau potable en zone de forte vulnérabilité et aux approches inclusives durables (**Chapitre 4**).

## Chapitre I

### Méthodologie

L'idée qui sous-tend l'élaboration de cette revue est liée entre autres à une observation empirique des infrastructures hydrauliques au profit des populations bénéficiaires des milieux rural et péri-urbain identifiés pour abriter lesdites infrastructures. Sur ce, une mission de vérification communautaire a été faite auxdites fins, ce, en vue de disposer de données fiables sur lesquelles il faudra fonder les analyses. Pour réussir ladite mission, quelques étapes sont observées afin de mieux la cerner dans ses divers aspects.

#### 1-1- Revue documentaire

Le sujet principal de la mission s'articule autour de la problématique de la disponibilité, de l'accessibilité et de l'acceptabilité de l'eau potable à la population. En cette matière, plusieurs questions sont débattues dont celle relative à l'accessibilité dans ses diverses composantes. Sur ce, outre l'accessibilité géographique et l'accessibilité informationnelle, celle économique n'est pas occultée sans oublier les autres services qui en découlent pour une satisfaction intégrale de la population. La question de l'eau, qui plus est, de l'eau potable est devenue aujourd'hui une préoccupation mondiale pour laquelle divers acteurs sont impliqués afin de réduire les disparités surtout celles notoires liées à la nature de l'établissement humain. A ce titre, plusieurs voix s'élèvent pour évoquer cette discrimination faite aux personnes vivant en milieu rural en témoignent plusieurs travaux scientifiques et autres. C'est ainsi que HOUMENOU note « *qu'environ 85% de la population urbaine en Afrique a de l'eau potable contre 55% de la population rurale qui n'ont pas accès* » (HOUMENOU, 2006 ; P.2).

Les études de BOSCO Bazie (2014) ont permis de justifier cette exclusion de la population rurale en termes d'accessibilité à l'eau potable de façon durable. C'est ainsi qu'il précise que, « *En zone rurale, le contexte hydrologique et hydrogéologique, la dispersion de l'habitat et le faible niveau de revenus des ménages ont induits des options de modèles de services technique et financières* ».

Cette disparité géographique enregistrée est aussi évoquée par AMOUKPO dans sa thèse de Doctorat. Elle y indiquait notamment que : « ...663 millions de personnes dans le monde entier et 139 millions en Afrique subsaharienne vivent sans accès à une source d'eau améliorée » (AMOUKPO, 2018 ; P.20).

Dans cette réalité des personnes exclues d'accès à l'eau potable, elle note à l'instar d'autres chercheurs et activistes que le milieu rural est le plus discriminé, toute chose qu'elle

illustre par « 8 personnes sur 10 n'ayant pas accès aux sources d'eau améliorée, résident dans les milieux ruraux »

En dehors de ces généralités qui illustrent de tels contrastes en matière d'accès à l'eau potable entre les milieux de vie des êtres humains, le Bénin n'échappe pas à cette réalité de discrimination en matière d'accès à l'eau potable. C'est ainsi que le taux de desserte en eau potable selon le rapport d'exécution du plan de travail annuel du programme « eau » volet DG-eau, gestion 2019 est de 33,8% en milieu rural.

En revanche, il est de 62% en milieu urbain selon le rapport d'exécution du programme d'investissement de l'entreprise (SONEB) 2017-2021, exercice 2019.

De ces taux, il se dégage la constance selon laquelle la population rurale serait exclue du service social vital qu'est l'eau potable. Cette disparité est aussi analysée dans une approche plurielle où la nature des infrastructures, l'organisation technique du service public en la matière ainsi que la persistance de plusieurs formes de risques de déficit d'intégrité tels que la corruption sont entre autres des déterminants qui sous-tendent ce taux faible de couverture géographique d'eau potable en milieu rural.

L'une des variables explicatives de cette exclusion de la population rurale à l'accès à l'eau potable est la corruption. C'est ce que révèle cette étude du Ministère des Mines et de l'eau portant sur la cartographie des risques de déficit d'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin. A titre illustratif ladite étude rapporte que : « ...près de 30% du budget total des projets du secteur eau, assainissement et hygiène en Afrique-subsaharienne sont détournés du fait de la corruption ». (Ministère des Mines et de l'Eau ; P.9).

Quant à la nature des infrastructures hydrauliques en milieu rural, l'Agence Nationale de l'Eau potable en milieu rural a, par le biais de son rapport semestriel suivi du patrimoine et des performances du service Public de l'eau potable en rural au Bénin (2020), identifié 649 Adductions d'Eau Villageoises (AEV) et 185 Postes d'Eau Autonome (PEA). De l'inspection de ces infrastructures hydrauliques, il se révèle que 169 Adductions d'Eau Villageoise ne sont pas fonctionnelles et par conséquent les populations bénéficiaires sont ainsi privées de la source de vie qu'est l'eau potable. Le défaut d'avoir l'eau potable dans le ménage, génère diverses conséquences entre autres sanitaire, éducatif et économique qui affectent le développement socio-économique et le bien-être social des familles et par ricochet de la société prise intégralement.

Outre le déficit et le dysfonctionnement des infrastructures hydrauliques, la DG-Eau (Direction Générale de l'Eau), à travers la revue sectorielle EAU et Assainissement Gestion 2018, note qu'en matière d'appui à la régulation du service public d'eau potable, très peu d'initiatives ont pu être concrétisées. La conséquence qui découle de ce défaut de cette régulation, c'est la durée des pannes et autres des infrastructures hydrauliques qui

affectent la vie des populations rurales, car l'eau potable est consubstantielle à une vie saine de l'être humain.

La brève revue documentaire révèle la complexité des mobiles qui structurent la question d'accessibilité à l'eau potable surtout pour les populations les plus vulnérables installées en milieu rural et semi-urbain.

En plus de la construction des infrastructures hydrauliques qui vont desservir la population dans sa diversité, la préoccupation globale aujourd'hui est d'apprécier le service d'eau potable dans tous ses états. Et pour mieux le savoir il faudrait déjà bénéficier d'une certaine clarification des concepts concernés.

## 1-2- Clarification conceptuelle

Si le droit à l'eau n'était pas expressément reconnu en tant que droit de l'Homme autonome dans les instruments internationaux, le droit international des droits de l'Homme prévoit néanmoins certaines obligations régissant l'accès à l'eau potable. En vertu de ces obligations, les États sont tenus de veiller à ce que chacun ait accès à un approvisionnement suffisant en eau potable pour les usages personnels et domestiques (à savoir boisson, assainissement individuel, lavage du linge, préparation des aliments, hygiène personnelle et domestique). Ils sont également tenus non seulement de garantir progressivement l'accès à des installations sanitaires appropriées, lesquelles constituent un élément fondamental de la dignité humaine et de la vie privée, mais aussi de veiller à la qualité de l'approvisionnement et des ressources en eau de boisson.

L'eau est l'élément fondamental de la vie. L'eau potable et l'assainissement sont indispensables à la vie et à la santé et essentiels à la dignité de tous. En 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a adopté l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau, défini comme le droit de chacun à « un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques ».

Quatre ans plus tard, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme a adopté les directives pour la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a, également, souligné que la reconnaissance de l'eau en tant que droit de l'Homme fondamental était le point de départ du principe fédérateur qui sous-tendait l'action des pouvoirs publics en matière d'eau et d'assainissement. En 2008, le Conseil des Droits de l'Homme a institué le mandat de l'« expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement » ; l'expert a pour tâche de contribuer à clarifier la portée et la teneur de ces obligations.

Dans son Observation générale no 15, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé la portée et la teneur du droit à l'eau en faisant valoir qu'il s'agissait d'un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques.

Les ressources en eau sont plus que suffisantes au niveau mondial pour les besoins domestiques, pour l'agriculture et pour l'industrie. Le problème réside dans le fait que certaines personnes – notamment les pauvres – sont systématiquement exclues de l'accès à l'eau en raison de leur pauvreté, de leurs droits juridiques restreints ou de l'application de politiques publiques limitant l'accès aux infrastructures qui fournissent l'eau en tant que source de vie et de moyens de subsistance<sup>8</sup>.

Si la notion d'approvisionnement en eau adéquat varie en fonction des situations, les critères ci-après sont pertinents quelles que soient les circonstances en vue d'une appréciation de l'effectivité du droit d'accès à l'eau.

#### **a) Disponibilité**

L'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique. La quantité d'eau disponible pour chacun devrait correspondre aux directives de l'organisation mondiale de la santé (OMS). Il existe des groupes ou des particuliers qui ont besoin d'eau en quantité plus importante pour des raisons liées à la santé, au climat ou au travail. Cela implique la dotation en infrastructures suffisantes d'eau potable, la mise à disposition de personnel qualifié pour le bon fonctionnement de ces infrastructures et disposant de ressources matérielles adéquates pour la fourniture d'eau potable aux populations ;

#### **b) Accessibilité**

L'eau, les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'Etat partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent :

- i) **Accessibilité physique** : l'eau ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les Etablissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate. Tous les équipements et services doivent être de qualité suffisante, culturellement adaptés et respectueux de la parité entre les sexes, du cycle de vie et de la vie privée. La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée ;

<sup>8</sup>PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2006

- ii) **Accessibilité économique** : l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte ;
- iii) **Non-discrimination** : l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits ;
- iv) **Accessibilité de l'information** : l'accessibilité correspond au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau.

#### **c) Qualité**

L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.

#### **d) Acceptabilité**

La forme et le contenu de toutes les initiatives pour garantir l'accès à l'eau potable aux populations doivent être pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité comme rappelé plus haut.

#### **e) Adaptabilité et participation**

Ces deux critères sont abordés dans la loi portant gestion de l'eau comme préalable devant garantir la pérennité du service de l'eau. La participation revient également au niveau de l'Objectif de Développement Durable (ODD) 6 en cible de moyen 6.b pour évoquer le caractère important de la participation pour la pérennité du service de l'eau. Ainsi donc, les détenteurs de droits doivent être directement associés à la définition des politiques et programmes d'accès à l'eau qui les concernent et ceci va bien au-delà d'une simple consultation.

Sur la base de ces indicateurs, l'Objectif de Développement Durable 6 vise à garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau. Il vise un accès universel et équitable à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement d'ici 2030, en particulier pour les populations vulnérables. Il appelle également à une gestion durable de cette ressource, et mentionne la réduction du nombre de personnes souffrant de la rareté de l'eau. Cet objectif intègre la notion de gestion transfrontalière de cette ressource, essentielle à la gestion durable mais aussi favorable à la paix et à la coopération. Après cette clarification qui permet de savoir à quoi remontent les normes ainsi que le contenu des variables qui sont à renseigner au cours de la mission de vérification

communautaire, il convient de préciser que la présente mission est accomplie par une catégorie d'acteurs, lesquels sont plus impliqués dans les questions de développement, surtout lesquelles touchent la vie des citoyens. Il convient donc de les présenter.

### 1-3- Présentation des acteurs

Au lendemain de l'avènement de la démocratie, en 1990, le Bénin a enregistré la liberté et procédé à la mise en place de beaucoup de structures sur la base de la loi 1901. Le raisonnement des acteurs a suscité maintes réflexions tant pour une clarification de ces catégories de personnes qui se réclament de la Société Civile que pour leur professionnalisation afin d'éviter le phénomène des acteurs qui touchent à tout et qui revendiquent aussi plusieurs identités opérationnelles. C'est dans ce contexte d'assainissement du paysage des Organisations de la Société Civile et de leur professionnalisation que plusieurs actions ont été menées avec l'appui des partenaires financiers. Ce processus a commencé depuis le 9ème Fond Européen de Développement (FED) de l'Union Européenne.

Dans cette vision de restructuration et de professionnalisation, à l'issue du consensus de Cotonou de décembre 2018, une certaine nécessité de dialogue avec les secteurs publics de développement et l'agenda 2030 lié aux Objectifs de Développement Durable fut trouvée. C'est sur cet objectif de mobilisation sociale des Organisations de la Société Civile aux processus de développement surtout en ce qui concerne les services sociaux et une bonne gouvernance, que les Organisations de la Société Civile se sont structurées par pools thématiques autour de quatre axes fondamentaux de développement. Dans cette optique de classification, des acteurs sont déployés sur le terrain pour la mission de vérification communautaire. Ils se trouvent être dans l'axe social qui couvre les ODD 1 à 6, et précisément dans le pool thématique 4 à savoir Eau potable et assainissement (ODD 6). Les acteurs de la Société Civile pour cette mission de vérification communautaire de la disponibilité des infrastructures hydrauliques au profit des populations sont ainsi identifiés et répertoriés non seulement par secteur d'intervention mais aussi par milieu géographique couvert au plan national. C'est ainsi que deux niveaux ont servi à leur identification et à leur sélection pour la présente mission : Il s'agit notamment du niveau départemental et de celui autre communal. C'est en se fondant sur ce maillage du territoire national par des Organisations de la Société Civile organisés par pools thématiques que le présent projet s'est appuyé pour être opérationnalisé. Ces derniers se sont basés sur leurs diverses ressources tant financières qu'humaines afin de déployer des agents sur le terrain pour accomplir la présente mission de vérification communautaire des infrastructures hydrauliques ainsi que des services connexes dans leurs localités d'intervention. La cartographie des Organisations de la Société Civile déployée sur le terrain et ayant accomplie la mission de vérification communautaire se présente alors comme suit :



Figure 1: cartographie des Organisations de la Société Civile partenaires selon les zones d'intervention



Après cette présentation des acteurs des Organisations de la Société Civile ayant exécuté la mission, il importe ensuite de préciser les localités bénéficiaires des infrastructures hydrauliques.

## 1-4- Couverture Géographique

La présente mission de vérification communautaire conduite par les Organisations de la Société Civile organisés par pool thématique a eu pour milieu géographique, les zones d'implantation des 24 systèmes d'Adduction d'Eau Villageoise. Cet espace socio-géographique couvre neuf départements pour 16 communes dans lesquelles sont répertoriées les 24 localités de réception des infrastructures hydrauliques dudit projet. Il a pour caractéristique de milieu, les trois types à savoir milieu rural, milieu péri-urbain et le milieu urbain.

Par ailleurs, la présente mission est conduite avec des outils qui sont élaborés sur la base de l'Approche Basée sur les Droits Humains (ABDH) afin d'apprécier dans tous ses états, la satisfaction de la population dans son droit de bénéficier de l'eau potable avec les commodités requises.

## 1-5- Elaboration des outils de vérification

### communautaire en milieu rural, urbain et périurbain

L'un des objectifs de cette mission à caractère public est d'apprécier l'accessibilité dans tous ses aspects, de la population à l'eau potable. C'est alors autour des questions de disponibilité des infrastructures hydrauliques à ériger dans des localités préalablement identifiées et prévues à cet effet que ladite mission fait objet. Son opérationnalisation s'appuie sur l'organisation territoriale des Organisations de la Société Civile par thématique Eau. C'est donc dans le but de contribuer à une mission réussie que les acteurs des Organisations de la Société Civile répertoriés à la fois par pools thématiques et par région se sont retrouvés tant pour les échanges que pour aussi retenir les variables susceptibles de faire objet de la présente mission de vérification communautaire. Lesdits acteurs ont bénéficié de trois jours de formation dont la clé de voute est la description de l'approche d'ABDH. Au terme de cette formation, l'outil de vérification communautaire est ainsi conçu afin que chaque acteur dans sa sphère géographique puisse réaliser la présente mission. Au terme de toutes ces rencontres des acteurs, la mission va connaître son opérationnalisation grâce aux dispositifs conçus afin de pouvoir renseigner les données prévues à travers l'outil élaboré.

## 1-6- Organisation pratique de la mission

Le maillage sur le terrain est fondé sur l'approche géographique d'occupation des acteurs de l'Organisation de la Société Civile par pools thématiques dont celui de l'eau. C'est sur cette base que chacun identifié et retenu, s'organise à son niveau avec son personnel technique de terrain pour aller renseigner les données contenues sur l'outil de vérification communautaire. La mission a pour particularité de fonder son opérationnalisation sur les acteurs qui sont dans la thématique Eau. C'est ainsi que le personnel étant au quotidien dans les localités éligibles pour la présente mission est déployé sur le terrain afin de procéder à la vérification communautaire de l'effectivité des infrastructures hydrauliques dans les localités prévues aux fins de recenser toute la satisfaction en matière d'offre de services d'accès à l'eau par la population bénéficiaire. L'outil a été adressé à toute personne des deux sexes et résidant dans la localité et âgée d'au moins 18 ans.

Les agents de vérification communautaire ont eu pour matériel, des téléphones Android et des moyens financiers pour leur déplacement ainsi que leur entretien sur le terrain. Ils sont tous dans leur zone de compétence thématique et d'opérationnalisation de leurs divers programmes en matière d'eau potable au profit de la population vivant dans les localités bénéficiaires des infrastructures hydrauliques. Rappelons que l'outil élaboré collectivement est incorporé sur une plateforme installée sur les Android, que détenaient les agents du terrain.

Outre ce niveau primaire d'organisation de la mission de vérification, il y a eu, à une deuxième échelle, un corps d'acteurs qui managent le projet afin de rendre compte du fonctionnement de la disposition de vérification communautaire.

La présente mission de vérification communautaire se fait donc autour d'un projet appelé «*participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques*». Elle a permis entre autres, de collecter des données à l'aide d'un formulaire d'enquête auprès des populations béninoises sur **le projet d'Amélioration de vingt-quatre (24) systèmes d'approvisionnement en eau potable** en milieu rurale mis en œuvre dans 9 départements et 16 communes.

Par ailleurs, les acteurs ainsi catégorisés par secteur et par région, se retrouvent dans des missions d'interpellation de l'autorité publique, aux fins de mieux rendre compte en toute objectivité des difficultés auxquelles sont confrontés les citoyens. C'est ainsi qu'ils reçoivent au quotidien les diverses plaintes des usagers de l'opérateur chargé de satisfaire la population en milieu urbain et périurbain. Alors, cet enregistrement des données constitue de façon implicite une mission de remontée des données à l'opérateur SONEB, et autres pouvoirs publics pour que le droit à l'eau des populations soit vraiment un acquis visant une satisfaction intégrale et complète des citoyens dans sa zone de prédilection.

Au terme de la collecte des données, ces dernières ont subi un traitement. A l'issue du traitement des données collectées, les diverses tendances des opinions recueillies au sujet des variables retenues pour la mission sont ainsi présentées sous forme de graphiques, lesquels rendent compte du comportement des citoyens interviewés en matière d'accès à l'eau potable dans les univers géographiques de la mission.

Ce comportement des citoyens quoique variable est présenté à d'autres acteurs parmi lesquels figurent entre autres les autorités communales, les Organisations de la Société Civile ayant réalisé la mission et autres personnes pour que les données fassent objet de critiques à l'issue des diverses observations.

Ce niveau départemental de la présentation des données brutes permettra en sus, de renseigner d'autres situations liées au comportement du citoyen face aux variables de l'enquête spécifique. C'est ainsi que ce palier de présentation contribuera à mieux analyser les divers comportements des citoyens approchés dans le cadre de la présente mission de vérification communautaire.

Les données brutes issues du terrain ont bénéficié d'un autre regard externe afin d'être bien consolidées. Elles le sont au terme de toutes les insuffisances identifiées lors de la phase de renseignement de l'outil de vérification communautaire. Cette organisation de la mission contribue à fournir des informations fiables à toutes fins utiles, dans le contexte du renforcement des atouts devant favoriser réellement l'accessibilité à l'eau potable à la population.

Après cette première rencontre autour des données brutes, qui a aussi favorisé l'enregistrement d'autres informations, lesquelles ont servi à l'amélioration de la qualité des données brutes, il y a eu également l'échelle nationale. Elle a aussi identifié les personnes à travers les institutions ou autorités devant y prendre part. Les personnes conviées avec leurs statuts pluriels ont fait le même exercice. Les acteurs ont donc pu affiner l'analyse des données ainsi soumises à leurs observations. C'est au terme de cette forme d'organisation de la mission que les données ainsi traitées situent tous les acteurs impliqués dans la politique publique relative à l'accessibilité à l'eau potable. Ils le sont à travers la mission assignée à chacun d'eux dans un cadre juridique élaboré à cet effet.

## Chapitre 2

# Cadre normatif et institutionnel de l'eau au Bénin

## 2-1- Cadre normatif

- *La reconnaissance universelle du droit d'accès à l'eau potable.*

Depuis la fin des années 1980, la Banque Mondiale s'est évertuée à corriger les politiques internationales d'accès à l'eau potable et de l'assainissement lancées par les Nations Unies (Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement : 1981-1990) et soutient ouvertement que l'eau n'est pas seulement un droit mais aussi un bien économique et que le développement de l'approvisionnement en eau devrait être considéré comme une intervention économique. La Commission Européenne s'est ralliée à ce concept en affirmant que l'eau est une nécessité vitale mais aussi un produit de base. L'eau est donc assimilable à un service commercialisable, service de distribution. Il a été supposé qu'une certaine participation du secteur privé devienne un élément essentiel. Les services d'eau ont rapidement été privatisés et gérés de manière croissante sur des bases commerciales dans quelques pays d'Afrique subsaharienne dont le Bénin. Malgré cela l'accès universel à l'eau et à l'assainissement ne s'est pourtant pas amélioré.

La mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), n'a pas apporté non plus des résultats concluants sur la réduction significative des disparités pour l'accès à l'eau potable pour tous notamment par les couches les plus défavorisées.

Avant 2010, le droit à l'eau n'apparaissait comme un droit de la personne humaine dans aucun traité international général. La première conférence internationale sur l'eau tenue à Mar del Plata en Argentine, en 1977, a défini l'eau comme un « bien commun ». 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. 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.

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. Selon les observations générales n°15 des Nations Unies (2002) sur le droit à l'eau (art.11 et 12 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), « *L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public ; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'Homme. [...] Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique. [...] Le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie.*

*Le droit à l'eau a été reconnu dans de nombreux documents internationaux, y compris des traités, déclarations et autres textes normatifs<sup>9</sup>. Le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie. En outre, le Comité a déjà reconnu que l'eau est un droit fondamental visé par le paragraphe 1 de l'article 11 [voir l'Observation générale no 6 (1995)]<sup>10</sup>. Le droit à l'eau est aussi inextricablement lié au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12, par. 1)<sup>11</sup> et aux droits à une nourriture et à un logement suffisant (art. 11, par. 1)<sup>12</sup>. Il devrait également être considéré conjointement avec les autres droits consacrés dans la Charte Internationale des droits de l'homme, et d'abord le droit à la vie et à la dignité.»*

<sup>9</sup>Voir l'article 14, paragraphe 2 h), de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; l'article 24, paragraphe 2 c), de la Convention relative aux droits de l'enfant; les articles 20, 26, 29 et 46 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (1949); les articles 85, 89 et 127 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre; les articles 54 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977); les articles 5 et 14 du Protocole additionnel II

<sup>10</sup>Voir les paragraphes 5 et 32 de l'Observation Générale no 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

<sup>11</sup>Voir l'Observation générale no 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (par. 11, 12 a), b) et d), 15, 34, 36, 40, 43 et 51).

<sup>12</sup>Voir le paragraphe 8 b) de l'Observation Générale no 4 (1991). Voir aussi le rapport présenté par M. Miloon Khotari, Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (E/CN.4/2002/59), conformément à la résolution 2001/28, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme. Concernant le droit à une nourriture suffisante, voir le rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (E/CN.4/2002/58), conformément à la résolution 2001/25, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme

Cette reconnaissance du droit à l'eau 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.

Ce droit à l'eau est également 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. Cette 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 implications inhérentes à la reconnaissance du droit à l'eau**

La consécration législative du droit à l'eau entraîne différentes conséquences. Il en est ainsi par exemple du prix du service de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement qui doit être abordable pour les plus démunis ainsi que les redevances de branchement qui doivent tenir compte des capacités contributives. Les ménages en situation de précarité ne devraient donc 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).

- **Cadre juridique et réglementaire du sous-secteur de l'eau au Bénin**

Un ensemble de loi, décret et stratégie constitue le cadre juridique de mise en œuvre du service public de l'eau au Bénin. Ces textes juridiques sont les plus importants et concernent directement ou indirectement le sous-secteur d'approvisionnement en eau potable du Bénin :

- o **Normes relatives à l'organisation du sous-secteur d'approvisionnement en eau potable au Bénin**

- Loi N° 88-005 du 26 avril 1988 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques •



- Loi N° 97-29 du 15 janvier 1999 portant sur l'Organisation des Communes en République du Bénin • Décret N° 2002-376 du 22 août 2002 portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration départementale.
- Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant sur le régime financier des communes en République du Bénin • Décret N° 2008-276 du 19 mai 2008 portant sur la création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).
- Loi N° 2001-07 du 09 mai 2001 portant sur la maîtrise d'ouvrage public.
- Loi N° 2005-07 du 08 avril 2005 modifiant et complétant la loi N° 2001-07 du 09 mai 2001 portant sur la maîtrise d'ouvrage public.
- Loi N° 2010-44 du 24 novembre 2010 portant sur la gestion de l'eau en République du Bénin.
- Loi N° 2013-05 du 27 mai 2013 portant sur la création, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin.
- Décret N° 2003-203 du 12 juin 2003 portant sur la création de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).
- Décret N° 2003-095 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics.
- Décret N° 2003-096 portant sur les conditions d'exercice des missions de maîtrise d'ouvrages déléguées et de conduite d'opération.
- Décret N° 2011-573 portant sur l'instauration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
- Décret N° 2011-574 portant sur la création, les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil National de l'Eau.
- Décret N° 2015-327 du 03 juin 2015 portant sur les modalités de gestion des besoins en eau en cas de sécheresse, inondation ou autres cas exceptionnels.
- Décret N° 2015-552 du 06 novembre 2015 portant sur les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Eau.

- Décret N° 2015-579 du 18 novembre 2015 portant sur les modalités de répartition des amendes prévues par la loi N° 2010-44 du 20 novembre 2010.
- Décret N° 2015-554 du 06 novembre 2015 portant sur la création, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interministérielle de l'Eau.
- Décret N° 2015-676 du 31 décembre 2015 portant sur les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Fonds National de l'Eau (FNEau).
- Politique Nationale de l'Eau (2008).
- Le Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (2012).

#### o Normes en matière de qualité de l'eau

- Loi N° 87-015 du 21 septembre 1987 portant sur le Code de l'Hygiène Publique.
- Loi N° 98-030 du 12 février 1999 portant sur la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin • Décret N° 2001-094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin.
- Décret N° 2015-382 du portant sur l'organisation de l'étude d'impact sur l'environnement.
- La Stratégie Nationale de Surveillance de la Qualité de l'Eau de Consommation au Bénin (2012).

#### o Normes en matière d'infrastructures

- Décret N° 2015-326 du 03 juin 2015 portant sur la fixation des conditions d'exercice des activités d'exploitation des ouvrages d'eau potable au Bénin.
- Décret N° 2015-294 du 03 juin 2015 portant sur les conditions d'édition des règles générales et sur les prescriptions applicables aux installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration.
- Décret N° 2015-578 du 18 novembre 2015 portant sur la procédure d'autorisation ou de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités relatives à l'eau.
- Décret N° 2015-580 du 18 novembre 2015 portant sur la détermination de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration.

#### o Normes en matière de desserte, tarification et extension du réseau électrique

- Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant sur la Constitution de la République du Bénin.
- Décret N° 2011-623 fixant la procédure de détermination des limites des dépendances du domaine public de l'eau.
- Décret N° 2011-671 fixant les procédures de délimitation des périmètres de protection.
- Décret N° 2015-328 du 08 juin 2015 portant sur la détermination de la redevance d'exploitation des ressources en eau en République du Bénin.
- Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural 2017 – 2030.

#### • *Que retenir de toutes ces normes ?*

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). Ces nouvelles communes ont de très importantes responsabilités précisées dans les articles 82 à 107 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin à savoir : l'évaluation de la gouvernance de l'eau au Bénin, l'analyse de la situation et actions prioritaires, la réalisation et l'équipement des infrastructures hydrauliques et la fourniture et la distribution de l'eau potable.

En 2016, la responsabilité des pouvoirs publics au niveau central est réorganisée par le décret n° 2016-366 du 16 Juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'Analyse et d'Investigation, ainsi que le décret n° 2017-039 du 25 Janvier 2017 portant approbation de la création de l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEP-MR).

#### • *Les ODD et le droit à l'eau*

Face à ces enjeux, le 1er janvier 2016, la communauté internationale s'est fixée de nouveaux défis par la mise en vigueur de 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030 des Nations Unies. Comparativement aux objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), cet agenda 2030 consacre une avancée politique majeure pour l'eau et l'assainissement qui est présente à plusieurs niveaux dans le programme en dehors de l'ODD 6. En effet le paragraphe 7 sur la vision pour l'après 2015 fait référence au droit de l'Homme à l'eau. L'objectif n° 6 du Développement Durable « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

L'eau est aussi présente dans certaines cibles d'autres objectifs : référence aux maladies et à la pollution de l'eau dans l'ODD 3 (santé), aux catastrophes liées à l'eau dans l'ODD 11 (villes et communautés durables), à la pollution de l'eau dans l'ODD 12 (consommation et production responsable), aux écosystèmes aquatiques dans l'ODD 15 (vie terrestre), les références aux besoins de base dans l'ODD 1 (pauvreté) et enfin l'ODD 11 (villes et communautés durables).

#### • *Les ODD et le PAG comme promesses d'accès à l'eau pour tous*

L'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur, avec à leur tête l'Etat, mènent des activités concourant à la réalisation de l'ODD 6 avec sa déclinaison nationale, en l'occurrence l'objectif sectoriel du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) qui vise un accès universel à l'eau des populations à l'horizon 2021 ainsi qu'un assainissement adéquat pour tous en 2025.

Cette ambition est déclinée dans 3 projets phares référencés dans le PAG que sont : l'exploitation responsable des ressources hydrauliques (Projet 42) ; l'accès à l'eau potable pour l'ensemble de la population rurale et semi-urbaine (Projet 43), le développement des capacités de production et de distribution de l'eau en milieux urbain et péri urbain (Projet 44). Elle implique de donner l'eau potable à environ 6 millions de personnes supplémentaires et d'assurer un service minimum d'hygiène et d'assainissement à l'ensemble de la population.

En somme nous avons : une stratégie nationale élaborée, appuyée d'un Plan d'investissement national qui maille le territoire et qui a été converti en un Programme national appelé « Programme national d'accès universel à l'eau potable en milieu rural » afin d'atteindre un taux de desserte de 100% d'ici 2021, le Décret N° 2017 -039 du 25 janvier 2017 constatant l'approbation de la création de l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEP-MR) et la signature en avril 2018 d'une convention cadre avec l'ensemble des 74 communes rurales du Bénin, qui permet aujourd'hui d'utiliser l'ANAEP-MR pour développer de façon massive, les équipements d'accès à l'eau potable mais aussi d'organiser l'accès à ces équipements et donc la gestion par le recrutement de fermiers régionaux.

## 2-2- Cadre institutionnel de gestion du sous-secteur de l'eau avant 2016 :

Avant 2016, le cadre institutionnel de gestion de l'eau se caractérisait par l'existence d'un grand nombre d'acteurs qui interviennent directement, ou indirectement sur différents aspects de gestion et d'utilisation de la ressource eau. On pourrait essayer de les classer en 2 types à savoir : Les acteurs publics et les acteurs privés et internationaux.

## 2-2-1- Les acteurs publics

En ce qui concerne les acteurs publics, on en distingue trois principaux types qui ont des rôles importants dans la gestion des ressources en eau :

- les structures publiques à vocation spécifique : ce sont des institutions typiquement orientées vers l'eau. Plusieurs de leurs attributions mentionnent une implication dans le secteur eau ;
- les structures à responsabilité indirecte dont les activités ont d'une manière ou d'une autre un lien avec la gestion de l'eau ;
- les structures de contrôle général de l'Etat. Le rôle central est joué par quatre ministères clés à savoir :
  - 1) le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE) à travers : la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et ses directions techniques, les services déconcentrés du MMEE au niveau départemental : Services Hydraulique des Directions Départementales des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique (DDMEH), la tutelle exercée par le MMEE sur la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).
  - 2) Le Ministère de l'Environnement et la Protection de la Nature (MEPN)/ Ex-ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU).
  - 3) Le Ministère de la Santé Publique ;
  - 4) le Ministère chargé de la Recherche : les Universités de Parakou et d'Abomey-Calavi, les structures de recherche, et les centres de formations. Toutes ces institutions reconnaissent la nécessité d'une coordination des actions des intervenants dans le secteur Eau.

De même, il convient d'ajouter à ces structures étatiques, les collectivités locales auxquelles les lois sur la décentralisation transfèrent un certain nombre de compétences liées à la gestion de l'eau.

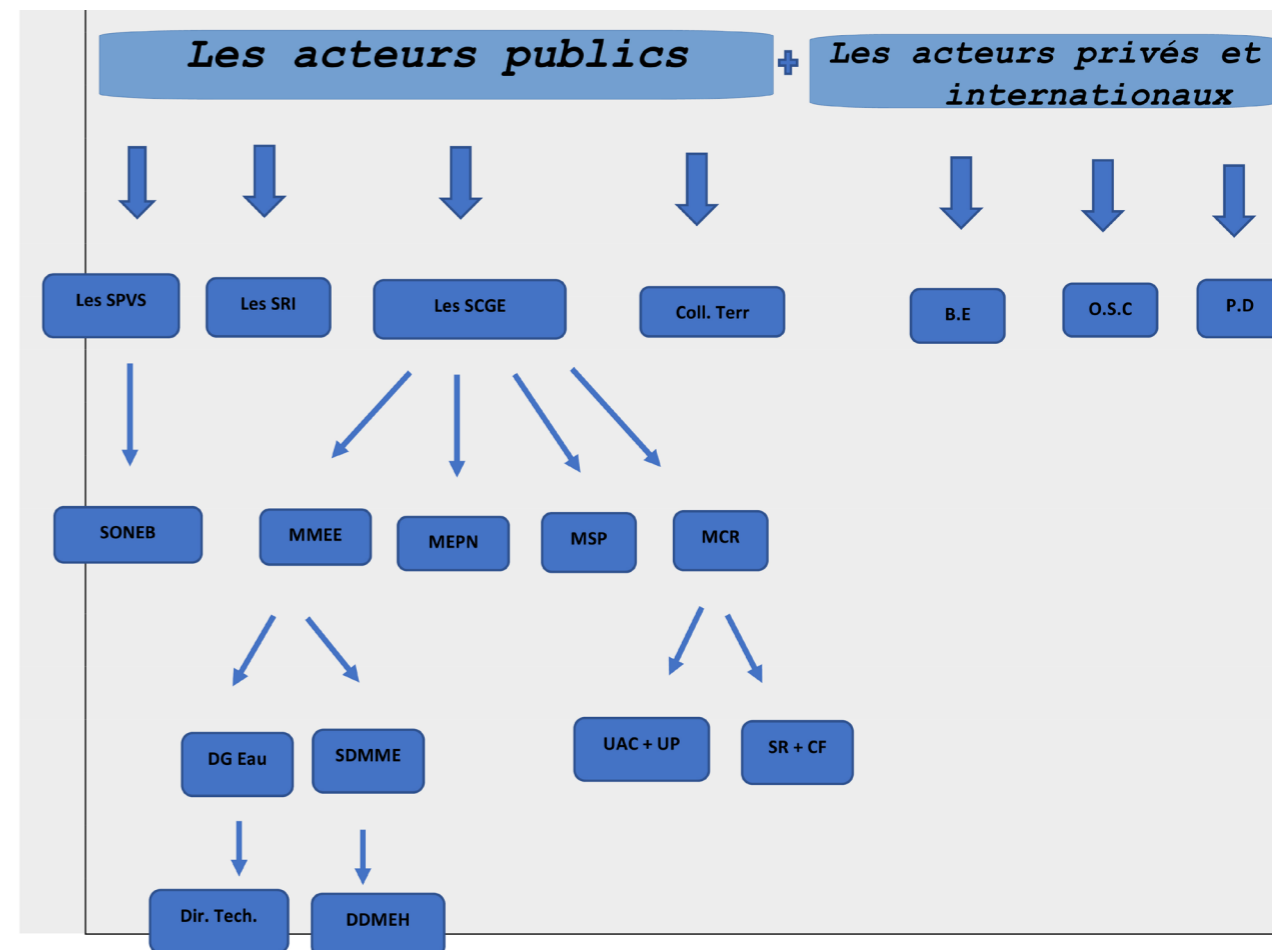
## 2-2-2- Les acteurs privés et internationaux.

Il s'agit ici principalement des acteurs du secteur privé, composés des bureaux d'étude et entreprises qui, à travers leurs différentes prestations de service, jouent un rôle d'appui-conseil, d'appui à la réalisation et la gestion d'infrastructures d'eau potable indispensables à l'amélioration des conditions de vie des populations. Ensuite il y a les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les partenaires au développement nationaux et internationaux qui jouent un rôle essentiel d'intermédiation sociale, de sensibilisation, d'IEC, de formation et de financement. Les partenaires au développement dans le sous-secteur sont composés principalement des Coopérations danoise, belge, allemande, française, néerlandaise, de la Banque Mondiale (BM), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'Union Européenne, du Global Water Partnership (GWP), etc.

Que retenir du cadre institutionnel du sous-secteur de l'eau avant 2016 ?

Cet organigramme illustratif du cadre institutionnel permet d'avoir une vue globale des différentes institutions actives dans le secteur de l'eau avant 2016

Organigramme Synthétique du cadre institutionnel de gestion du sous-secteur de l'eau avant 2016



## Légende

SPVS :	Structures Publiques à Vocation Spécifique
SRI :	Structures à Responsabilité Indirecte
SCGE :	Structures de Contrôle Général de l'Etat
Coll.Terr :	Collectivités Territoriales
SONEB :	Société Nationale des Eaux du Bénin
MMEE :	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
MEPN :	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MSP :	Ministère de la Santé Publique
MCR :	Ministère Chargé de la Recherche
DG Eau :	Direction Générale de l'Eau
SDMME :	Services Déconcentrés du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
Dir.Tech :	Directions Techniques
DDMEH :	Directions Départementales des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique
UAC :	Université d'Abomey-Calavi
UP :	Université de Parakou
SR :	Structures de recherches
CF :	Centres de Formations
BE :	Bureaux d'Etudes
O.S.C :	Organisations de la Société Civile
P.D :	Partenaires au Développement

## 2-3- Le nouveau cadre institutionnel de gestion du sous-secteur de l'eau au Bénin après 2016 : Le temps des réformes majeures

Les nouvelles réformes institutionnelle, structurelle et organisationnelle sont marquées par la création d'Agences spécialisées et autonomisées pour l'approvisionnement en eau potable en milieu rurale et la restructuration de la SONEB qui investit dans l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain et péri-urbain.

A cet effet un mécanisme de mise en œuvre et de suivi des projets phares, place un nouvel acteur qu'est le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) au cœur du processus car ayant en charge la supervision et de coordination de l'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable (ANAEP-MR) créée par décret présidentiel n°2017-039 du 25 Janvier 2017. La figure ci-après détaille les relations fonctionnelles entre le BAI, les agences d'exécution et les ministères sectoriels.

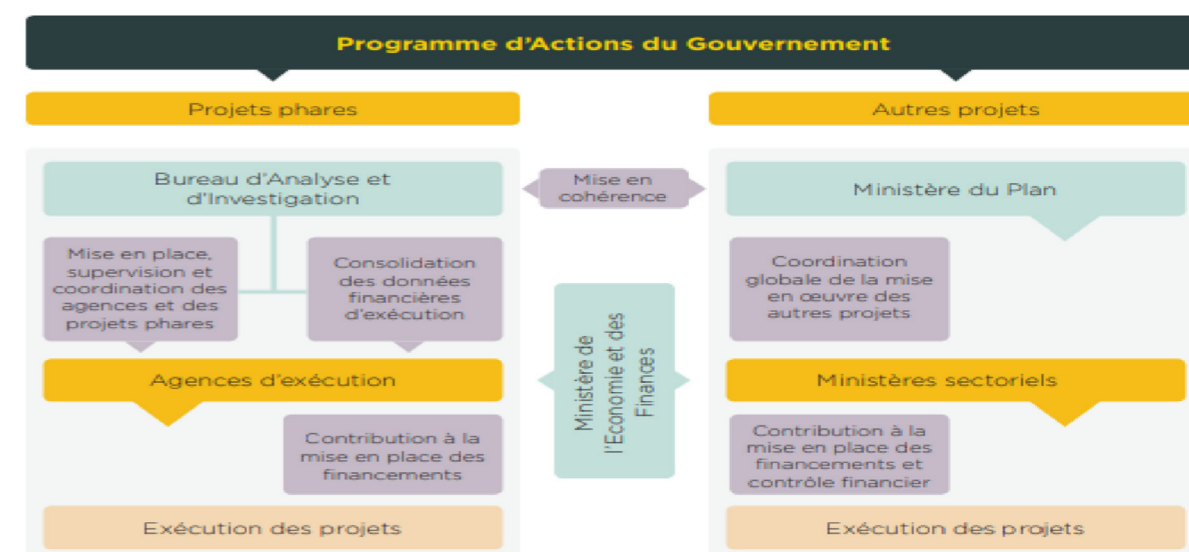


Figure 2: Visualisation schématique du mécanisme de suivi et de coordination des projets du PAG

Les récentes réformes se sont appesanties sur des problèmes institutionnels qui se traduisent par l'inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau : i-) gestion sectorielle et multiplicité des centres de décision, ii-) insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants et, iii-) faible capacité des principales institutions, etc. Ainsi donc le pilotage des Stratégies du Sous-Secteur d'Approvisionnement en Eau Potable pour la période 2017-2021 pour



le développement du sous-secteur de l'eau potable en milieu rural est placée sous la coordination et la supervision des opérations la conduite de l'Agence Nationale d'AEP en milieu rural et dont le suivi est assuré par la Présidence de la République à travers le Comité de Suivi des Projets Phares (CSPP) qui assure le pilotage de l'ensemble des projets phares. Le CSPP est composé de six membres :

- o Le Conseiller spécial du Président de la République ;
- o Le chargé de suivi des projets du BAI ;
- o Le Ministre d'État, Secrétaire général de la Présidence ou son représentant
- o Le Ministre d'État en charge du Plan ou son représentant ;
- o Le Ministre de l'Économie et des Finances ou son représentant ;
- o Les Ministres sectoriels concernés par les projets phares ou leurs représentants.

En sus du Comité de Suivi des Projets Phares (CSPP), le Bureau d'Analyses et d'Investigation (BAI) de la Présidence de la République joue un rôle de suivi et de coordination de la mise en œuvre des projets conduits par l'agence d'exécution ANAEP-MR.

- Le Ministère de l'Eau et des Mines (MEM) s'inscrit quant à lui dans son rôle régalien de définition de la politique sectorielle, la stratégie nationale, et de la réglementation.

#### *Les institutions présentes en Milieu Rural :*

En ce qui concerne les institutions en charge du sous-secteur de l'eau actives en milieu rural, nous avons :

- o La Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) : Sous la tutelle du MEM, elle a la responsabilité de mettre en œuvre la politique générale du sous-secteur, de définir les orientations stratégiques nationales liées à l'accès à l'eau et les objectifs de développement en concertation avec les autres intervenants.
- o L'Agence Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural (ANAEP-MR) : Sous la tutelle du BAI, elle a pour objet de développer et d'organiser la gestion du patrimoine hydraulique de l'Etat en milieu rural en vue d'assurer l'accès universel à l'eau potable au Bénin. L'ANAEP-MR est en charge de la mise en œuvre de la politique, des stratégies de l'Etat et des projets d'infrastructures en matière d'approvisionnement en eau potable en milieu rural, à savoir initier, programmer, faire réaliser et suivre les travaux d'infrastructures d'approvisionnement en eau potable en milieu rural financés par l'Etat.
- o Au niveau des Départements, les Directions Départementales de l'Eau DD-Eau, représentations déconcentrées du MEM, sont en particulier responsables de l'assistance-conseil aux communes et de la régulation du secteur dans leur département, à travers les Services de l'Eau (Seau).
- o 67 petits fermiers qui gèrent les 649 adductions d'eau villageoise existantes.
- o L'existence des Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP), qui sont des

associations communales suscitées dans le cadre de la mise en œuvre des projets d'intermédiation sociale dans le sous-secteur sur la base de financement extérieurs (partenaires financiers et ONG). Ces dernières ont des difficultés de fonctionnement par manque de vision et de formation.

#### *En milieu Urbain et péri-urbain :*

- o La Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) : Sous la tutelle du MEM, elle a pour objet le captage, le transfert, le traitement et la distribution de l'eau potable ainsi que l'évacuation des eaux usées en milieu urbain. La SONEB exploite actuellement des systèmes d'alimentation en Eau Potable (AEP) de tailles très différentes alimentant 69 chefs-lieux de communes sur l'ensemble du territoire national. Les réformes en cours au niveau de la SONEB portent sur la scission de l'actuelle Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) en deux entités respectivement (i) publique de patrimoine et (ii) la contractualisation d'un opérateur privé d'exploitation. Celles-ci seront également accompagnées d'un organe de régulation et d'un modèle financier devant garantir la durabilité des services d'eau potable aux populations.

Si elles sont comprises dans le fond, la mise en œuvre de ces réformes suscite quelques inquiétudes chez les acteurs non étatiques que seuls des résultats concrets et durables vont dissiper.

Ces inquiétudes portent sur les aspects suivants :

- Le recrutement à terme de trois (03) fermiers régionaux en cours
- Le modèle économique de gestion prônée par la réforme en cours et non vulgarisée auprès de tous les acteurs institutionnels du sous-secteur.
- La présence de la commune dont le rôle n'est pas encore connu mais qui reste contractant avec les petits fermiers encore en activité.
- L'accord de délégation de compétence à l'ANAEP-MR dans le contexte ce contexte de la maîtrise d'ouvrage en cours d'apprentissage par les communes
- La présence des Associations de Consommateurs d'eau potable peu organisées et mal outillées dans l'accomplissement de leur mission.
- Une Direction Générale de l'eau avec ses services départementaux qui peinent à redéfinir leur mission dans ce contexte de réforme.

## Chapitre 3

# Réalités de l'offre de services d'accès à l'eau potable dans le cadre géographique de la vérification communautaire.

Le Gouvernement du Bénin a fait de l'accès universel aux services d'approvisionnement en eau potable une priorité. Cette volonté est exprimée dans son Programme d'Action du Gouvernement 2016-2021 à travers le financement et l'exécution d'un plan ambitieux. Pour atteindre cet objectif, il aurait fait preuve d'un engagement fort avec une planification adéquate, des réformes institutionnelles en amont, l'allocation de fonds publics et la mobilisation de financements des bailleurs et sollicité l'expertise du secteur privé<sup>13</sup>. Toutefois, sur le fondement des différents critères d'appréciations de l'effectivité des politiques publiques dans les secteurs sociaux en termes de satisfaction aux droits économiques, sociaux et culturels, il importe d'interroger, dans le cadre spécifique de l'accès à l'eau potable, la réalité de l'offre de services d'accès à l'eau potable dans le cadre géographique servant de support à la vérification communautaire. Ceci se fera, par le truchement de la constatation de la vulnérabilité de la population en matière d'accès à l'eau potable, des perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieu rural au travers du cas spécifique du projet "*participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques*" et enfin, des perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieux péri-urbain et urbain.

### 3-1- Vulnérabilité des populations en matière d'accès à l'eau potable

Un article publié par le PNUD le 20 Mars 2017 renseigne sur ce qu'en 2014, le taux de desserte et d'accès à l'eau potable était de 68,1% au Bénin. Toutefois, ce chiffre, selon le PNUD cacherait de fortes disparités entre les départements et à l'intérieur des communes d'un même département. En milieu rural par exemple, de nombreux enfants, par manque d'eau potable, continuent d'être affectés par des maladies hydriques comme la diarrhée et le choléra. Certaines filles abandonnent l'école du fait qu'elles devraient parcourir chaque jour des kilomètres pour aller chercher de l'eau

<sup>13</sup>Agence National de l'eau potable en milieu rural, Rapport semestriel suivi du patrimoine et des Performances du service public de l'eau potable en milieu rural au Bénin, Janvier - Juin 2020, p.6

à la rivière et aider leurs mères dans les travaux domestiques<sup>14</sup>. Le témoignage de dame Angèle Zadjilou mère de cinq enfants, exposé dans un article du PNUD Bénin<sup>15</sup> édifie à souhait sur la vulnérabilité des populations en matière d'accès à l'eau potable. Elle y raconte le calvaire que vivent les femmes dans le village de Totonougo, dans la commune de Savalou : « *Nous n'avons qu'un seul puits, qui dessert tout le village. Pendant la saison sèche, le puits tarit et la quantité d'eau qui sort est insuffisante par rapport aux besoins de la population* ». Pour assurer l'équité dans la consommation de l'eau et éviter que l'eau ne devienne source de conflit dans le village, les populations elles-mêmes ont mis en place une organisation, comme l'explique Angèle : « *Nous avons divisé le village en deux parties, chaque partie a le droit de puiser l'eau pendant deux jours, le troisième jour c'est le tour de l'autre. Chaque ménage n'a droit qu'à une bassine d'eau soit 30 litres pendant trois jours. C'est très insuffisant pour la consommation domestique d'un ménage. On ne peut pas faire aisément la cuisine et même la lessive. Parfois, nous sommes obligés d'aller jusqu'à Savalou, à des kilomètres d'ici pour laver nos linges et ramener au retour un bidon de 25 litres d'eau* ».

Selon les résultats clés de la cinquième Enquête Démographique et de Santé au Bénin (EDSB-V) réalisée par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) sous la tutelle du Ministère du Plan et du Développement, en collaboration avec les services techniques du Ministère de la Santé, le Programme National de Lutte contre le Paludisme (PNLP), le Secrétariat Permanent Conseil de l'Alimentation et de la Nutrition (SP/CAN) et le Laboratoire de Parasitologie du Centre National Hospitalier (CNHU)<sup>16</sup>, environ sept ménages béninois sur dix (71 %) consomment de l'eau provenant d'une source améliorée. Dans la majorité des cas, l'eau provient d'un puits à pompe/forage (29 %). La proportion de ménages ayant accès à une source d'eau améliorée est plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural (77 % contre 66 %). Les sources d'approvisionnement en eau de boisson varient selon les milieux de résidence : en milieu urbain, près d'un quart des ménages consomment de l'eau provenant d'un robinet situé chez le voisin (24 %) et 22 % utilisent de l'eau d'un puits à pompe ou forage. En milieu rural, plus d'un tiers des ménages (35 %) s'approvisionnent à un puits à pompe ou forage et 17 % à un robinet public ou fontaine.

<sup>14</sup>Voir <https://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/articles/2017/03/20/de-l-eau-potable-pour-les-m-nages-ruraux-au-b-nin.html>

<sup>15</sup>Voir "De l'eau potable pour les ménages ruraux au Bénin", PNUD Bénin, 20 mars 2017 disponible sur le <https://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/articles/2017/03/20/de-l-eau-potable-pour-les-m-nages-ruraux-au-b-nin.html>.

<sup>16</sup>Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) et ICF. 2018. Enquête Démographique et de Santé au Bénin, 2017-2018 : Indicateurs Clés. Cotonou, Bénin et Rockville, Maryland, USA : INSAE et ICF.

L'eau est disponible sur place pour 37 % des ménages (57 % en urbain et 20 % en rural) ; En outre, pour plus de deux ménages sur cinq (42 %), le temps de trajet pour s'approvisionner en eau de boisson est estimé à moins de 30 minutes mais dans 20 % des cas, il excède 30 minutes (13 % en milieu urbain et 26 % en milieu rural). Dans l'ensemble, la quasi-totalité des ménages n'utilise aucun moyen pour traiter l'eau (92 %), que ce soit en milieu urbain (91 %) ou en milieu rural (93 %).

Quoi que les conditions d'accès à l'eau potable par les populations semblent conséquemment s'améliorer ces dernières années, il continue toujours de subsister quelques biais qu'il faille compenser afin d'atténuer plus ou moins la vulnérabilité des populations en matière d'accès à l'eau potable. Les perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieux rural et urbain par exemple suffiraient à mieux nous en convaincre.

### 3-2- Perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieu rural : Cas spécifique du projet "participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques (Secteur eau)"

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet "*participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques*", visant à renforcer le positionnement des Organisations de la Société Civile (OSC) dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, à travers l'élaboration de documents sectoriels de position et la mise en place de cadres de dialogue ETAT-OSC, il a été organisé **du 25 au 29 mai 2020 une mission de vérification communautaire dans trois secteurs ciblés ( eau ; énergie et santé).**

Ladite mission a permis entre autres, de collecter des données à l'aide d'un formulaire d'enquête auprès des populations béninoises sur **le projet d'Amélioration de vingt-quatre (24) systèmes d'approvisionnement en eau potable** en milieu rurale mis en œuvre dans 9 départements et 16 communes ;

Au total, trois mille six cent vingt-huit (3628) formulaires ont été renseignés au cours de la collecte pour le secteur eau réparties sur diverses localités et permettent de suffisamment informer sur la perception de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieu rural.

Les données collectées dans le cadre de la vérification communautaire, ont donc permis de renseigner entre autres critères de l'effectivité du droit, la disponibilité de l'eau potable pour l'usage des populations dans les localités visées par le projet objet de la vérification. Les observations effectuées lors de collecte pour apprécier les sources d'approvisionnement



en eau utilisées par les populations de ces localités, ont donné lieu à un constat majeur qu'est la quasi indisponibilité des sources fiables d'eau potable. Il s'agit spécifiquement de l'indisponibilité tant de l'eau de la SONEB que celle des AEV.

#### La non disponibilité de l'eau de la SONEB dans certaines localités du Bénin

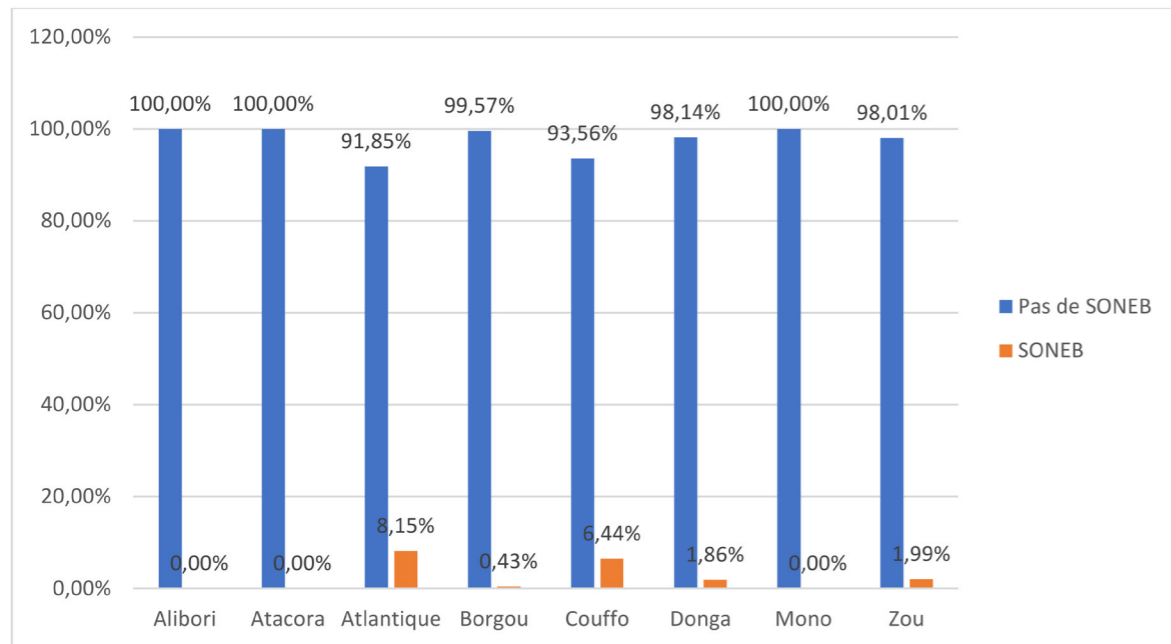


Figure 3: Couverture en eau de la SONEB

Les données du graphique ci-dessus indiquent que l'eau de la SONEB n'est pas encore disponible dans la plupart des localités ciblées par le projet. Dans le département de l'ATLANTIQUE où deux communes sont ciblées, il faut noter qu'aucun des 04 villages concernés dans l'arrondissement de KPANROUN n'est encore desservi. Aussi faut-il signaler que les séances de consolidation ont permis de comprendre que le constat est le même dans toutes les localités ciblées dans la commune de TOFFO ; et que la situation des quelques personnes ayant déclaré avoir accès à l'eau de la SONEB dans cette commune, résulterait d'une confusion avec les eaux issues des AEV. Les constats tant dans les localités du COUFFO que dans le ZOU répondent à la même logique, où les services de la SONEB ne sont pas disponibles, exposant ainsi les populations à l'usage d'autres sources d'eau, pour la plupart insalubres.

#### La non disponibilité de l'eau de borne fontaine

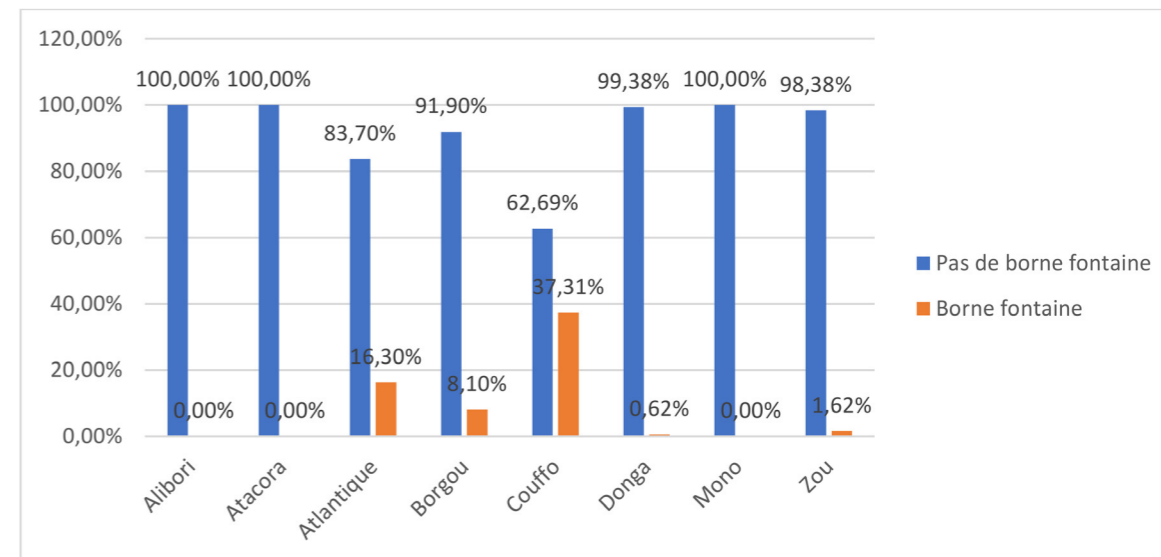


Figure 4: Couverture en eau de borne fontaine

Les AEV représentent la deuxième source d'approvisionnement en eau potable dont la disponibilité a été évaluée dans le cadre de la présente vérification communautaire. Les informations indiquées sur le graphe ci-dessus montrent majoritairement l'indisponibilité de cette source d'eau dans les localités concernées par le projet, où en lieu et place des AEV, ce sont des forages à motricité humaine qui sont construits par endroit.

La situation du département de l'ATLANTIQUE sur le graphe s'explique notamment par le fait qu'une partie des localités ciblées par le projet dans la commune de TOFFO s'approvisionne au niveau des AEV installées dans d'autres localités. Dans le département du BORGOU, les localités ciblées par le projet ne disposent pas d'AEV ; elles s'approvisionnent plutôt au niveau des forages à motricité humaine. Dans le COUFFO notamment à KISSAMEY et à HOUEGAMEY respectivement dans les communes d'APLAHOUE et de DJAKOTOMEY, les populations s'approvisionnement au niveau de quelques AVE existants. Il a été enregistré dans ce cadre 2 châteaux d'eau fonctionnels, 01 en construction et 01 en panne. Avec ces résultats ci-dessus présentés, qui indiquent l'indisponibilité des sources d'eau fiables (SONEB et BF) dans des proportions très élevées, qui s'établissent à 100% dans certains départements, les résultats de la mission de vérification communautaire ne nous permettent pas actuellement de nous prononcer sur les aspects liés tant à l'accessibilité qu'à l'acceptabilité en milieu rural.

A la lumière de ces constatations, les justifications des acteurs en charges de l'eau, des acteurs de l'offre et des autorités locales et communales restent toutes autant nébuleuses.

En effet, la plupart des autorités communales des localités ciblées par l'initiative de vérification communautaire entérinent le fait qu'il existe dans certaines localités des infrastructures devant permettre de desservir les populations en eau potable. Toutefois, ils reconnaissent que la question se fait plutôt plus récurrente quand elle s'articule suivant la disponibilité en quantité assez suffisante de ces infrastructures aux fins de satisfaire de façon conséquente aux besoins en eau potable des populations. Quelques témoignages suffiront à nous en convaincre.

Selon le chef Service "Développement local et planification de la Mairie d'Aplahoué représentant le maire empêché, « Les centres de santé n'ont pas de l'eau potable. Là où il n'y a pas d'AEV pour desservir les populations, l'alternative pour au moins desservir certains centres de santé, ce sont les ouvrages simples, c'est-à-dire les pompes à motocycliste humaine. Mais certains ouvrages sont encore en panne si bien qu'aujourd'hui, on recense carrément des centres de santé sans eau potable. C'est le cas de "Atomine Centre". Or, les centres de santé sont censés apporter la solution à l'hygiène et à la santé des usagers et des patients. Si par la force des choses, on doit encore servir de l'eau insalubre, vous voyez ce qu'on en rajoute au tableau ? ... »

A la lumière du contexte ainsi présenté, par défaut de participer à l'atelier National de Consolidation des données collectées sur la base de la mise en œuvre des politiques publiques d'impact social (secteur eau), l'ANAEP-MR, dans le cadre d'échanges officiels avec CSB a suffisamment contribué à l'analyse des résultats de la vérification communautaire effectuée auprès des citoyens, sur l'accès à l'eau potable avec une attention particulière à l'état d'avancement des travaux d'exécution PASAEP-24. Il ressort des différents échanges que le gouvernement de la République du Bénin consent d'importants efforts pour parvenir à la concrétisation de la vision d'accès universel à l'eau potable. Toutefois, quant à l'effectivité du niveau d'avancement des travaux du PASAEP 24, on peut retenir des échanges avec l'agence que « le démarrage très timide des travaux et l'impression d'inactivité ressentie sont plutôt dus à la mobilisation de la ressource en eau dans un premier temps. Il se dégage plutôt une variation dans l'intensité de l'occupation du site entre la phase de mobilisation de la ressource en eau marquée par la présence des engins et ateliers de forage et celle d'installation de chantier en prélude au démarrage des travaux de génie civil... »

Les tableaux ci-dessous renseignent suffisamment de la contribution de l'Agence à la compréhension du niveau d'avancement des travaux.

Tableau 1: LISTE DES 24 AEV DU PASEAP-24 FINANCEES SUR LE BUDGET NATIONAL

Département	Commune	Désignation AEV	Population desservie à l'horizon 2040	Forages à gros débit réalisés	Total linéaire ml	Capacité du ou des réservoirs	Nombre de BF	Niveau d'avancement physique des activités
ALIBORI	BANIKOARA	ATABENOU	14 315	F-Réh : 8 m³/h F-Exist : 5 m³/h	10276	50 m³/1 m	6	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : non démarrée - Equipement : non démarré
ALIBORI	BANIKOARA	KOKEY	20 007	F-Nouv : 15 m³/h F-Nouv : 5.2 m³/h	4705	75 m³/15 m	10	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : non démarrée - Equipement : non démarré
ALIBORI	BANIKOARA	SOROKO	12 253	F-Nouv : 9 m³/h	5546	40 m³/12 m	9	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : non démarrée - Equipement : non démarré
ATLANTIQUE	TOFFO	SEHOUE	22 003	--	25 457	150 m³/12 m & Bâche : 75 m³	40-Non-implanté	Annulé/Incapacité de l'entre-prise/En cours de réattribution
ATLANTIQUE	TOFFO	DAME-CENTRE AGBOTA-GON-DO-LOUVI	38 139	F-Nouv : 25 m³/h F-Nouv : 45 m³/h	9093	100 m³/18 m	31	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : non démarrée - Equipement : non démarré
ATLANTIQUE	ABOMEY-CALAVI	DJIG-BO-AVAGBE	3784	--	14 223	90 m³/12 m	7-Non-implanté	Annulé/Incapacité de l'entre-prise/En cours de réattribution

ATACORA	TOUCOUN-TOUNA	KOUBA	6 062	F-Nouv : 8 m³/h F-Nouv : 20 m³/h	9000	100 m³/15 m	14	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : commandée - Equipement : non démarré
ATACORA	TOUCOUN-TOUNA	TAKISSARI	3 563	F-Nouv : 18 m³/h	18656	100 m³/21 m	17	- Ressources : mobilisée - Château d'eau + Abris : en cours - Canalisation : commandée - Equipement : non démarré
BORGOU	TCHAOUROU	AGBASSA	33253	F-Nouv : 33 m³/h F-Nouv : 32 m³/h	62737	200 m³/15 m	44	- Ressource : mobilisée - Château d'eau : voile à 12 m de hauteur et - Abris : terminés - Canalisation : en cours - Equipement : non démarré
BORGOU	TCHAOUROU	KODA	5657	F-Nouv : 11 m³/h F-Nouv : 9 m³/h F-Nouv : 8 m³/h F-Nouv : 6 m³/h	24500	200 m³/15 m	17	- Ressource : mobilisée - Château d'eau : voile à 15 m de hauteur et - Abris : terminés - Canalisation : en cours - Equipement : non démarré
BORGOU	TCHAOUROU	ANGARADE-BOU - KAKI KORA	22028	F-Nouv : 5 m³/h F-Nouv : 5 m³/h F-Nouv : 5 m³/h	19984	200 m³/20 m	24	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : en commande - Equipement : non démarré
BORGOU	TCHAOUROU	KINNOU KPNNOU	18709	F-Nouv : 5 m³/h F-Nouv : 5 m³/h F-Réh : 8 m³/h F-Exist : 7 m³/h	19305	200 m³/20 m	30	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : en commande - Equipement : non démarré

BORGOU	NIKKI	GANSON – DAROUK-PARA	11383	F-Nouv : 7 m³/h	11100	100 m³/15 m	15	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : en commande - Equipement : non démarré
BORGOU	BEMBEREKE	GANRO – PAAB	7283	F-Nouv : 19 m³/h	12845	100 m³/15 m	14	- Ressource : mobilisée - Château d'eau : voile à 6 m de hauteur et - Abris : gros œuvres terminés - Canalisation : en cours - Equipement : non démarré
BORGOU	N'DALI	GBEGOU-ROU – DARNON	14225	F-Nouv : 9 m³/h F-Réh : 9 m³/h	14075	75 m³/12 mwatch?v=7v242nrZcSs	20	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : Appro chantier en cours - Canalisation : en commande - Equipement : non démarré
COLLINES	GLAZOUE	IBIYEMI-ADOUREKO-MAN - KPAK-PAZOUIME	7128	F-Nouv : 30 m³/h F-Nouv : 6 m³/h	17300	150 m³/15 m	16-Non implanté	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : pas démarrés - Canalisation : pas démarrée - Equipement : pas démarré
COLLINES	GLAZOUE	MADENGUE	5504	F-Nouv : 8 m³/h				
COUFFO	APLAHOUE	KISSAMEY	70471	F-Nouv : 40 m³/h F-Nouv : 25 m³/h F-Nouv : 50 m³/h	12417	60 m³/15 m	17	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : terminés - Canalisation : terminée - Equipement : en cours
COUFFO	DJAKOTOMEY	HOUEGA-MEY	39480	F-Nouv : 25 m³/h F-Nouv : 65 m³/h	34166	300 m³/15 m	35	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : pas démarrés - Canalisation : pas démarrée - Equipement : pas démarré

DONGA	BASSILA	TCHIMBERI- KADEGUE	29072	F-Nouv : 20 m <sup>3</sup> /h F-Réh : 9 m <sup>3</sup> /h F-Exist : 5 m <sup>3</sup> /h F-Exist : 5 m <sup>3</sup> /h	9996	300 m <sup>3</sup> /15 m	14	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : non démarrés - Canalisations : pas démarrée - Equipement : pas démarré
DONGA	BASSILA	IG- BERE-WAN- NOU	35322	F-Nouv : 12 m <sup>3</sup> /h F-Nouv : 8 m <sup>3</sup> /h F-Nouv : 6 m <sup>3</sup> /h F-Réh : 5 m <sup>3</sup> /h F-Nouv : 5 m <sup>3</sup> /h F-Nouv : 5 m <sup>3</sup> /h	21800	100 m <sup>3</sup> /h	15	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : Ap-pro chantier en cours - Canalisations : pas démarrée - Equipement : pas démarré
MONO	GRAND POPO	HEYI- GBADJI- HOUNKON- NOU	2448	--	--	--	9-Nom implanté	Annulé/défaut de ressource
ZOU	AGBAGNI- ZOUN	KPOTA CENTRE - AKODEBA- KOU	12055	F-Nouv : 45 m <sup>3</sup> /h F-Réh : 12 m <sup>3</sup> /h	9385	150 m <sup>3</sup> /h	21-Nom implanté	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : pas démarrés - Canalisations : pas démarrée - Equipement : pas démarré
ZOU	DJIDJA	AGBOHOU- TOGON - DRIDJI	3619	F-Nouv : 15 m <sup>3</sup> /h F-Réh : 5 m <sup>3</sup> /h	10145	30 m <sup>3</sup> /h	9	- Ressource : mobilisée - Château d'eau + Abris : terminés - Canalisations : terminées - Equipement : en cours

Il se déduit très clairement des informations du tableau ci-dessus une confirmation à la date du 28 Juillet 2020 de la non disponibilité de l'eau potable due au non démarrage des infrastructures d'AEV pour diverses raisons dans le cadre du projet d'amélioration des systèmes d'AEP dans 24 villages du Bénin (PASAEV-24).

### 3.3. Perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieux périurbain et urbain.

L'atelier national de consolidation tenu le Jeudi 30 Juillet 2020 a permis aux Organisations de la Société Civile présents d'insister implicitement sur l'effectivité des différents critères inhérentes à l'appréciation de la réalité de l'accès à l'eau potable en milieux urbains et subsidiairement aussi en milieux ruraux.

Cet atelier a été aussi l'occasion pour les acteurs de l'offre invités de fournir des explications sur les différentes perceptions et appréhensions des acteurs de la demande ainsi que des Organisations de la Société Civile sur l'état de mise en œuvre des politiques publiques pour celles qui relèvent spécifiquement du secteur eau.

#### 3-3-1- Disponibilité du service en milieu urbain et péri-urbain.

##### A- Préoccupations de la demande

Selon le Coordonnateur Wash de GRAIND ONG « La vérification communautaire a été réalisée dans les zones où traditionnellement la SONEB n'intervient pas. Donc c'est normal qu'on n'observe pas la présence de la SONEB. Quoiqu'il faille dire que moi j'ai ressenti ça comme une décision politique même si c'est des arguments de rentabilité qui sont souvent mis en avant. Souvent la SONEB est dans les chefs-lieux de communes. Mais parfois, la SONEB traverse des localités avec une démographie plus importante, parfois même en termes d'infrastructures et autres, pour aller desservir des chefs-lieux de communes qui n'ont pratiquement pas les critères nécessaires. Je donne un exemple : Actuellement, avec l'évolution démographique, quand on prend une ville comme Houégbo dans Toffo et Toffo centre qui est desservie par la SONEB, je crois que ça montre qu'en réalité, il y a une décision politique<sup>17</sup>. »

##### B- Les explications et justifications de l'offre

« Pour répondre à l'indisponibilité de l'eau constatée, on peut aujourd'hui dire par exemple que Parakou a actuellement un système moderne. L'usine travaille aujourd'hui à 33% seulement de sa capacité à cause de la demande. Les châteaux sont pleins... et nous sommes obligés encore d'arrêter l'usine. On a démarré l'usine le 1er Février 2020. Aujourd'hui Parakou a assez

<sup>17</sup>Voir vidéo P1000680, Copyrights cellule de Communication CSB



d'eaux. Et la seconde phase qu'on a lancé maintenant, c'est la pose des canalisations et des extensions, parce qu'il faut aussi capter beaucoup d'abonnés et chercher à amortir. Nous sommes à cette phase maintenant. Cela fait qu'aujourd'hui, si on repart encore sur le terrain pour prendre des informations, ce serait encore autres choses. Quand nous venons dans le zou, aujourd'hui, la ressource que nous avons à Bohicon à partir du site de zogbodome, ça peut alimenter tout Zou-Collines. On a ça en quantité. Et la seconde phase, ça a démarré et on est en train de creuser les conduites pour atteindre Djidja Agbangnizoun et consorts. Donc les travaux évoluent. Autre aspect que j'ai noté, c'est la disponibilité des bornes fontaines. Il s'agit d'un problème que nous à notre niveau, nous gérons avec parcimonie parce que nous avons des bornes fontaines qui sont conçues depuis 2017 et qui sont toujours dans la brousse dans certaines localités. Je prends Malanville par exemple : En 2016-2017, on a construit 08 bornes fontaines. On demande aux gens de venir prendre pour gérer mais rien n'y fit. Malgré qu'on ait fait 4 sur les 8, dans la semaine, j'ai encore vérifié la facturation et pas de consommation. Aujourd'hui, dans le cadre des projets là, on met systématiquement un laboratoire à l'usine d'eau pour assurer la qualité, on met des bornes fontaines pour améliorer l'accessibilité et la distribution. Mais quand on dit aux gens de venir, les gens ne viennent pas. Il y en a à Comé. On a fait 40. Sur les 40, il n'y a que 17 qui sont en service en milieu péri-urbain. Maintenant, je descends quelque part ici où le projet n'a pas souvent travaillé là, c'est Sèmè-Kpodji. A Sèmè-Kpodji, vous avez des AEV connectés à des compteurs totalisateurs qui sont fermés. Pourquoi ? Parce que les OSC, les associations de Consommateurs travaillent beaucoup pour réclamer et défendre les droits mais pas les devoirs. Souvent, on ne voit pas les devoirs des consommateurs, au point où on investit et après quelques mois et quelques années, tout est fermé et tout est abandonné. Vous avez des bornes fontaines sur lesquelles il y a 17 millions d'impayés, 78 factures, vous allez couper, on viendra vous dire qu'on ne peut pas laisser la population, et on prend l'engagement, on ouvre et l'engagement n'est pas respecté. La dernière fois à Ouidah, l'Etat par le biais du PAG a investi 350 millions pour reprendre les réseaux parce qu'il y a une AEV, Djègbadji et consorts, où il y a un lac là et les tuyaux sont cassés dans le lac. Ils ont dit qu'ils ont eu des pertes et tout et tout, et on a repris. Et ça c'est en milieu péri-urbain. Mme le Maire à l'époque, elle a signé un engagement pour dire qu'elle va suivre la facturation et tout [...] Mais après un temps, on a déposé tous les compteurs, parce qu'on ne leur a pas dit "attention, l'eau que vous prenez là, derrière, il y a un coût, voilà ce qu'il faut faire, il faut aller payer la facture, et puis voilà. Et ce pour quoi on a dépensé des millions pour mettre en place un système, c'est tombé. En ce qui concerne la disponibilité des bornes fontaines, voilà ce que je peux avancer<sup>18</sup>. Là même où nous avons mis des infrastructures, c'est comment faire pour que les populations puissent consommer et payer les factures. Parce que le gouvernement investi beaucoup. Mais après, pour de petits sous, on va déposer les compteurs. Aujourd'hui, le branchement promotionnel est à 50.000f, mais déjà avec 20.000F, vous pouvez avoir le compteur à la maison et compléter avec les factures de consommation couvrant 100f par jour pour les travaux. Donc

<sup>18</sup> Voir vidéo P1000671 M. HOUNTONDJI Aurélien, Directeur Commercial du Marketing et de la Qualité de la SONEB Voir vidéo copyright CSB

ça fait 3000f à la fin du mois. Mais combien de compteurs sont déjà déposés parce que les 100f par jour-là, ils n'ont pas pu payer et on dépose. Donc le travail ici, c'est d'informer la population à ses devoirs aussi [...] <sup>19</sup>. »

En renchérissant sur la question de la disponibilité, le Directeur Départemental de la SONEB Zou-Collines mentionnait que, en milieu urbain, quand l'endroit n'est pas loti, la SONEB n'intervient pas. C'est ce qu'on peut comprendre plus aisément de ses propos : « Je ne vous apprend rien. L'eau, c'est une industrie capitalisée et tout est cher. On ne peut pas aller poser des conduits à des endroits où il n'y pas d'ouvertures de voies, où il n'y a pas de plans de voiries, où il n'y a rien. **En milieux urbains aussi, quand l'endroit n'est pas loti, on n'intervient pas...** Je pense qu'il y a des efforts que les uns et les autres doivent fournir, pour qu'on se comprenne<sup>20</sup>... »

### 3-3-2- Qualité du service en milieu urbain et péri-urbain

#### A- Préoccupations de la demande

Pour ce qui est de la **qualité des services d'accès à l'eau potable**, des plaintes et préoccupations recueillies par des OSC présents à l'atelier inclusif susmentionné, il ressort que dans certaines zones du Bénin, des populations ne consomment plus l'eau de la SONEB parce qu'elles considèrent que la SONEB n'est pas fiable. C'est le cas par exemple de Parakou où selon le représentant de l'ONG AProDESE l'eau de la SONEB arborerait souvent une couleur inhabituelle selon les plaintes recueillies auprès des populations<sup>21</sup>.

#### B- Explications de l'offre

Selon les acteurs de l'offre présents, « Désormais, lorsque la SONEB va dans une localité et construit un système d'AEV, immédiatement, on met en place un laboratoire pour assurer la qualité de l'eau. C'est ce qu'on a fait maintenant dans le Zou et à Zinvié pour alimenter Ouèdo, Togba, Womey. Sur ce laboratoire, on vient de recruter des chimistes. Ils sont en train d'assurer leur formation maintenant. Donc désormais, c'est fait. Maintenant, notre souci, c'est comment rentabiliser. »

En ce qui concerne la **qualité de l'eau**, selon le Directeur Commercial du Marketing et de la Qualité de la SONEB, la SONEB procède de son propre chef au traitement de l'eau : « Nous autres, nous produisons de l'eau, nous traitons, nous faisons notre propre autocontrôle.

<sup>19</sup> Propos de M. HOUNTONDJI Aurélien, Directeur Commercial du Marketing et de la Qualité de la SONEB recueillis par Changement Social Bénin lors de l'Atelier National de Consolidation. (Voir vidéo P1000671, Copyrights cellule de Communication CSB)

<sup>20</sup> Voir vidéo P1000672, Copyrights cellule de Communication CSB

<sup>21</sup> Voir vidéo P1000683, Copyrights cellule de Communication CSB

*Mais ce n'est pas à nous de dire aux autres, venez nous contrôler, parce que nous sommes sûrs de ce que nous faisons. Nous sommes une structure certifiée. Maintenant il y a des clients comme la SOBEBRA (Société Béninoise de Brasserie) qui ont leur laboratoire et qui contrôlent. Maintenant, la structure autorisée par l'Etat, c'est la DHAB du Ministère de la Santé qui devrait faire ce travail. Bon, il y a une réponse, ils sont en train de mettre en place les laboratoires, et c'est les moyens. Mais de toutes les façons, ce n'est pas le rôle de la SONEB. C'est le Ministère de la Santé qui devrait assurer ce contrôle-là, puisque ça rentre dans la santé publique. Mais nous autres, nous suivons les normes et chaque année, nous envoyons des échantillons dans un laboratoire en Belgique et les résultats sont publiés et accessibles sur un site [...]»<sup>22</sup>.*

Toujours sur cette question, concernant la qualité, le Directeur Départemental Atacora Donga de la SONEB a tenu à apporter une précision. Selon lui, le Ministère de la Santé passe chaque année : « Ils ne nous contactent pas. Ils passent chaque année. Ils font des prélèvements dans des communes où il y a le système d'eau potable. Ils font les prélèvements, ils font des analyses, envoient les résultats. Et s'il y a des situations, le rapport descend par le Ministère et arrive à la SONEB. Donc ce contrôle-là existe aussi<sup>23</sup>. [...] Par ailleurs, ce n'est pas à la SONEB d'aller contrôler la qualité de l'eau fournie par les fermiers. C'est aux fermiers de manifester la demande et de concert avec les communes, introduire une requête. Et si l'expertise de la SONEB est sollicitée, la SONEB prendra la décision de les assister<sup>24</sup> »

Revenant sur la question de l'acceptabilité, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau, le Directeur Commercial, du Marketing et de la qualité de la SONEB a tenu à préciser que « parfois, il arrive que les usagers trouvent l'eau de couleur inhabituelle au robinet. En effet, ces cas arrivent lorsqu'il y a une coupure de courant ou un arrêt brusque du système et qu'on redémarre. L'eau que nous servons à la population passe dans des conduites, des tuyaux et ces tuyaux sont fermés. C'est vrai que nous prévoyons des organes que nous appelons ventouse pour aérer. C'est lié au système d'AEV. Mais les produits que nous envoyons dans les tuyaux, ça finit par former des tartres le long de la paroi. Ça, c'est lié au système d'AEV. Et lorsque tout est normal, l'eau claire circule toujours pour aller chez les clients. Mais lorsqu'il y a un arrêt brusque, l'air occupe les tuyaux parce que la consommation est continue et il commence à se former des poches vides dans la conduite et ces poches vides sont occupées par l'air.

*Et dès que le courant est rétabli, et que l'eau commence à venir, il y a une turbulence entre l'air et l'eau. Cette agitation au niveau des conduites fait dégraisser quelques tartres, et c'est ce qui sort la couleur dont on parle...»<sup>25</sup>*

<sup>22</sup>Voir vidéo P1000675, Copyrights cellule de Communication CSB

<sup>23</sup>Voir vidéo P1000676, Copyrights cellule de Communication CSB

<sup>24</sup>Voir vidéo P1000678, Copyrights cellule de Communication CSB

<sup>25</sup>Voir vidéo P1000684, Copyrights cellule de Communication CSB

### 3-3-3- Accessibilité des services d'accès à l'eau potable en milieux urbains et péri-urbains

#### A- Préoccupations des acteurs de la demande

Les acteurs de la Société Civile présents se sont appesantis sur plusieurs sous critères caractéristiques de l'accessibilité aux fins de fonder leurs analyses. Selon le Coordonnateur Wash de GRAIND ONG, « On dit que l'eau c'est la vie. Et donc, si on n'a pas d'eau, c'est la mort. Au niveau donc de l'individu en milieu rural qui n'a pas les moyens, on ne peut pas lui opposer quelque devoir que ce soit à ce niveau-là. Parce que, lorsqu'on se rend compte du niveau de vulnérabilité de certaines communautés, on est obligé d'en tenir compte. Il y a une péréquation aujourd'hui au niveau des zones urbaines et péri-urbaines où l'eau est à 198f le m<sup>3</sup> (tranche sociale). Or, au niveau des localités, l'eau est à 600, voir 660f pour des communautés rurales sans moyens pour s'offrir ne serait-ce qu'un seul repas quotidien. L'eau est 5 fois plus chère aux populations en milieu rural qu'en milieu urbain. Donc il y a un problème d'équité qui se pose. Moi j'ai beaucoup loué la volonté du Gouvernement de faire accéder l'eau à tout le monde. Maintenant le problème qui se pose, c'est les questions d'accessibilité économique et informationnelle. C'est sur ces aspects là qu'il faut qu'on discute. Pour cela, il faut que ce soit le même modèle économique que la SONEB utilise que les autres acteurs qui doivent servir les communautés rurales également utilisent. Sinon, il y aura toujours le problème d'équité. Au niveau du dispositif de l'Etat, il faut un organe qui puisse créer ce modèle économique là pour permettre à ce qu'à la base, la population ait l'eau au même prix et parfois moindre que les zones censées urbaines et péri-urbaines qui ont un revenu plus important. Sinon, on va dire accès à l'eau et il y aura de la disponibilité d'eau partout mais les communautés continueront toujours à aller à la lagune ou à la rivière, ceci, juste parce que c'est gratuit et les questions de qualités et autres sont reléguées au dernier plan. Donc, le problème, c'est que quand on parle de l'universalité de l'accès à l'eau potable, on oublie les questions d'accessibilité économique et informationnelle. C'est vrai que l'eau est gratuite mais que le service d'eau n'est pas gratuit. Mais au niveau de certaines couches vulnérables, il faut quand même boire l'eau et être en vie avant de se rappeler des devoirs.<sup>26</sup>»

#### B- Les explications des acteurs de l'offre

Pour ce qui relève de la question de l'accessibilité économique, selon le Directeur Régional de la SONEB Atacora-Donga, « Pour avoir l'eau à moindre coût au niveau des consommateurs, l'Etat a un rôle majeur à jouer. Ce qui se fait à la SONEB, ça peut se faire aussi au niveau des structures en milieu rural [...]»<sup>27</sup>. » Sur cette même préoccupation, selon le Directeur commercial de la SONEB « En distribuant l'eau, la SONEB fait du social. Bon, on ne fait pas de l'eau pour rentabiliser. C'est du social. Parce que selon nos dernières études, le mètre cube est à 505f, mais

<sup>26</sup>Voir vidéo P1000680, Copyrights cellule de Communication CSB

<sup>27</sup>Voir vidéo P1000682, Copyrights cellule de Communication CSB

nous le cédon à 180f et 57% consomment dans la première tranche. 80% de ces 57% là paient moins de 900f. Donc c'est une péréquation. C'est seulement quelques industries comme la SOBEBRA et consorts qui consomment un peu. N'allons même pas dans l'Atacora là-bas, parce que la pompe qui est à Toucountouna, pour l'amortir, c'est peut-être en 34 ans. Donc si nous rentrons dans ces données économiques... Là même où nous avons mis des infrastructures, c'est comment faire pour que les populations puissent consommer et payer les factures. Parce que le Gouvernement investi beaucoup. Mais après, pour de petits sous, on va déposer les compteurs. Aujourd'hui, le branchement promotionnel est à 50.000f, mais déjà avec 20.000F, vous pouvez avoir le compteur à la maison et compléter concomitamment avec les factures de consommation courantes 100f par jour pour les travaux. Donc ça fait 3000f à la fin du mois. Mais combien de compteurs sont déjà déposés parce que les 100f par jour-là, ils n'ont pas pu payer et on dépose.<sup>28</sup> »

En ce qui concerne enfin l'accessibilité informationnelle, selon le Directeur Commercial du Marketing et de la Qualité de la SONEB « A la SONEB, il existe un plan de communication. En tant que Directeur de communication, dans une semaine, je passe par trois fois sur les radios FM : Capp FM, Radio Tokpa... en français et aussi en fon pour expliquer les modalités inhérentes aux factures en tant de confinement etc... Les Directeurs Départementaux sont aussi tout le temps auprès des médias pour assurer la diffusion de l'information.<sup>29</sup> ». Abondant dans le même sens, le Directeur de la SONEB Atacora Donga affirme que « Aujourd'hui, si on constate qu'il y a des besoins sur le terrain, on a la possibilité de sensibiliser ceux qui sont dans un quartier et on fait leur liste. »

<sup>28</sup>Propos de M. HOUNTONDJI Aurélien, Directeur Commercial du Marketing et de la Qualité de la SONEB recueillis par Changement Social Bénin lors de l'Atelier National de Consolidation. (Voir vidéo P1000671, Copyrights cellule de Communication CSB)

<sup>29</sup>Voir vidéo P1000687, Copyrights cellule de Communication CSB

## Chapitre 4

# De l'ineffectivité persistante de l'accès à l'eau potable en zone de forte vulnérabilité aux approches inclusives durables

Selon l'observation générale n° 15, le droit à l'eau garantit à chaque être humain de disposer pour son usage personnel et domestique d'une eau abordable et saine, en quantité suffisante, de qualité acceptable et accessible. Une quantité suffisante d'eau pure est indispensable pour prévenir tout décès par déshydratation, pour réduire tout risque de maladies d'origine hydrique et pour la consommation, la cuisine, l'hygiène personnelle et domestique. Par ailleurs, l'eau, les installations sanitaires, les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, sans discrimination aucune entre les hommes et les femmes et avec une attention toute particulière à l'égard des femmes, des enfants, des groupes de minorités, des peuples indigènes, des réfugiés, etc. Les zones rurales et les zones urbaines déshéritées doivent disposer en priorité d'un système d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires bien entretenues. Et pour permettre à tous d'avoir accès à l'eau, les installations sanitaires et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. L'eau devrait être considérée avant tout comme un bien social et un bien culturel et non pas d'abord comme un bien économique. De même, le prix des services pour l'eau doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs privés ou publics, soient (d'un prix) abordables pour tous.

L'intervention étatique s'avère donc capitale pour la satisfaction des besoins en eau des populations. Ainsi, l'Etat a l'obligation de mettre en œuvre l'accès à l'eau potable. L'obligation de mettre en œuvre se décompose en obligations de faciliter, de promouvoir et d'assurer. L'obligation de faciliter requiert de l'État qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à l'eau. L'obligation de promouvoir requiert de l'État partie qu'il mène des actions pour assurer la diffusion d'informations appropriées sur l'utilisation hygiénique de l'eau, la protection des sources d'eau et les méthodes propres à réduire le gaspillage. Les États parties sont également tenus de mettre en œuvre et d'assurer la réalisation de ce droit lorsque des particuliers ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, de l'exercer eux-mêmes avec leurs propres moyens. L'État devrait adopter des stratégies et programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre. Ces stratégies et programmes peuvent notamment avoir pour objectifs de:



- « a) lutter contre l'appauvrissement des ressources en eau dû à des captages, à des détournements et à l'établissement de barrages sans souci de durabilité;
- b) réduire et éliminer la contamination des bassins hydrographiques et des écosystèmes aquatiques par des substances telles que des éléments radioactifs, des produits chimiques nocifs et des excréta humains;
- c) surveiller les réserves d'eau;
- d) veiller à ce que les aménagements envisagés n'entraient pas un approvisionnement en eau adéquat ;
- e) évaluer l'impact des actions qui sont susceptibles d'affecter la disponibilité de l'eau et les bassins hydrographiques des écosystèmes naturels, tels que les changements climatiques, la désertification et la salinité accrue du sol, la déforestation et la perte de biodiversité;
- f) développer l'utilisation rationnelle de l'eau par les consommateurs finals;
- g) réduire le gaspillage durant la distribution de l'eau;
- h) prévoir des mécanismes pour faire face aux situations d'urgence; et
- i) mettre en place des institutions compétentes et des mécanismes institutionnels appropriés pour exécuter ces stratégies et programmes ;
- j) veiller à la qualité hygiénique des tuyaux qui desservent l'eau dans les ménages à travers les robinets (rouille, etc) ».

La normativité du droit d'accès à l'eau étant exposé, il convient de faire une analyse de l'effectivité de ce droit dans notre pays.

## 4-1- Appréciation de l'effectivité du droit d'accès à l'eau

L'appréciation de l'effectivité de la jouissance de l'accès à l'eau potable au Bénin, pour une certaine objectivité doit prendre en compte les critères posés par les Nations-Unies dans le cadre de la réalisation des droits sociaux essentiels à la dignité humaine. C'est en raison de cela qu'il sera exposé dans le cadre de cette réflexion sur l'analyse de l'effectivité du droit à l'accès à l'eau, les critères d'effectivité (A) qui fondent le cadre d'analyse avant de procéder à l'analyse (B) proprement dite.

### A- Critères d'analyse

Il s'agit essentiellement de standards internationaux exposés plus haut dans les clarifications conceptuelles et dégagés en termes d'indicateur d'effectivité : disponibilité, accessibilité, qualité et fiabilité.

**Disponibilité** : L'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique. La quantité d'eau disponible pour chacun devrait correspondre aux directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il existe des groupes ou des particuliers qui ont besoin d'eau en quantité plus importante pour des raisons liées à la santé, au climat ou au travail.

**Qualité** : L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.

**Accessibilité** : L'eau, les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent :

*Accessibilité physique* : l'eau ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate. Tous les équipements et services doivent être de qualité suffisante, culturellement adaptés et respectueux de la parité entre les sexes, du cycle de vie et de la vie privée. La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée ;

*Accessibilité économique* : l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

*Accessibilité de l'information* : l'accessibilité correspond au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau.

*Non-discrimination* : l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits.

### B- Analyse croisée de la réalité révélée par la mission de vérification communautaire

Selon les critères d'analyse de l'effectivité de l'accès à l'eau potable, la disponibilité est d'une nécessité capitale. Mais le constat sur le terrain de la vérification communautaire est autre. Le témoignage de dame Angèle ZODJLOU nous édifie sur cet aspect. Elle témoigne que chaque ménage de son village a droit à 30 litres d'eau pour trois jours. On comprend donc que ces ménages ne pourront pas disposer suffisamment d'eau pour les besoins liés à la cuisine et à la lessive. Les femmes font de longue distance pour aller à la recherche de l'eau.

En ce qui concerne l'accessibilité aux ressources d'eau potable, C'est ici même qu'il nous semble utile d'évoquer le cas des forages à motricité humaine. S'il est vrai que ces

forages permettent aux populations d'avoir de l'eau, il faut aussi s'interroger sur les effets secondaires de la pratique de cet instrument de pompage d'eau sur le corps physique des usagers. Ne nécessiterait-il pas trop d'énergie et de tracasserie ?

Par ailleurs, le PNUD nous renseigne qu'en 2014, le taux de desserte et d'accès à l'eau serait de 68,1% et que ce taux de desserte cacherait un vice d'équité entre les départements et à l'intérieur des communes d'un même département. Les enquêtes de vérification communautaire ont révélé une certaine disparité selon les propos du coordonnateur Wash de Grand ONG, dans la distribution d'eau potable par la SONEB. Pour le coût de l'eau, les acteurs de l'offre témoignent de l'incapacité de la population à assumer leurs factures : « *Vous avez des bornes fontaines sur lesquelles il y a 17 millions d'impayés, 78 factures, vous allez couper, on viendra vous dire qu'on ne peut pas laisser la population, et on prend l'engagement, on ouvre et l'engagement n'est pas respecté* ». Il faut se poser les bonnes questions : le coût de l'eau respecte-t-il le principe de l'équité ? L'eau ne représente-t-il pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés ? L'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits. Or le PNUD nous révèle que des filles abandonnent l'école par le fait qu'elles ont de grande distance à parcourir pour aller à la recherche de l'eau dans le cadre de leurs travaux domestiques. L'accessibilité correspond également au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau. C'est ici que nous trouvons l'utilité d'informer les consommateurs sur leur devoir. Cela permettra dans le même temps de constater et de vérifier l'effectivité de l'accès à l'information.

En outre, l'ineffectivité de la qualité de l'eau est remarquable par le PNUD qui constate qu'en milieu rural, de nombreux enfants par défaut d'accès à l'eau potable et salubre souffrent de maladies hydriques telles que la diarrhée et le choléra. Dans les départements de l'Atlantique et du Couffo, plusieurs villages restent non desservis en eau potable de la SONEB et même en AEV deuxième source principale d'eau potable et se contentent des sources d'eau insalubre. Cette situation ne remet-elle pas en cause la disponibilité permanente de l'eau dans notre pays ?

Pour ce qui est relatif à l'acceptabilité de l'eau, l'eau doit être exempte de goûts et d'odeurs qui seraient inacceptables pour la majorité des consommateurs. Une eau présentant une turbidité élevée, fortement colorée ou ayant un goût ou une odeur inacceptable peut être considérée comme malsaine par les consommateurs et susciter un rejet.

## 4-2- Perspectives et recommandations

### A- Adoption d'une approche basée sur les droits humains

La concrétisation des droits de l'homme doit être l'objectif essentiel au stade de la formulation des politiques et des programmes de développement. Une approche fondée sur les droits de l'homme identifie les détenteurs de droits, les droits en question et les débiteurs d'obligations correspondants ; elle s'emploie à renforcer les capacités des détenteurs de droits de faire valoir leurs revendications et de faire en sorte que les débiteurs d'obligations s'acquittent de leurs devoirs. Une telle approche se fonde sur deux mécanismes à savoir la participation (1) et la redevabilité (2).

#### 1- Participation

Fondée sur la règle, « *Ne faites rien pour nous sans nous* », le principe de participation requiert que les détenteurs de droits soient directement associés à la définition des politiques et programmes de développement qui les concernent. Il s'agit autant d'un objectif que d'un moyen de développement. Le principe de participation va bien au-delà d'une simple consultation. Dans ce sens, la nouvelle approche de participation, devrait assurer une participation systématique des détenteurs de droits, en particulier les organisations des consommateurs crédibles et les représentants des groupes de femmes et de jeunes. Elle devrait faciliter l'institutionnalisation de mécanismes participatifs et démocratiques au niveau local et national pour l'élaboration de politiques publiques dans le secteur de l'eau. Le principe de la participation doit être appliqué avec celui de l'égalité et de la non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination nécessite qu'une identification des groupes particulièrement discriminés et marginalisés soit réalisée préalablement à la définition de politiques et programmes de développement. Une fois cette analyse effectuée, les politiques et programmes de développement doivent cibler en priorité ces groupes marginalisés et doivent viser l'amélioration de leurs conditions. Dans tous les cas, des mesures spécifiques doivent être prises pour éviter que les programmes aient des impacts négatifs sur les groupes marginalisés. Dans ce sens, des programmes qui viseraient une augmentation globale de la productivité d'eau potable mais qui aggraverait la situation des groupes marginalisés n'est pas compatible avec une approche basée sur les droits humains.

Une fois le cadre de participation établi, il est facile de mettre en place un cadre de redevabilité.

#### 2- Redevabilité

Il s'agit de mettre en discussion l'impact réel des projets et programme d'accessibilité à l'eau potable. Elle énonce les principes de pertinence des politiques publiques. Ces

principes deviennent donc les critères d'évaluation de l'action publique. La construction collective des critères de pertinence s'avère alors plus importante que des procédures formelles d'évaluation. L'évaluation des politiques publiques est souvent présentée comme un progrès de la gouvernance parce qu'elle accroît la redevabilité des gouvernants qui ont à assumer l'impact de leur action. Il faut en effet que l'action entreprise ait des effets relativement rapides et mesurables faute de quoi la diversité des facteurs explicatifs aux évolutions constatées est telle qu'il est bien hasardeux, y compris de façon concrète, d'attribuer à tel ou tel facteur la paternité des évolutions constatées. Au risque de créer un paradoxe, l'impact est mesurable lorsqu'il était prévisible. Et, s'il était prévisible, parce qu'on dispose par exemple de séries statistiques assez longues, la mesure de l'impact devient presque inutile car les statistiques n'auraient pas suffi à elles seules à rendre compte de la réalité. Le principe de transparence doit être respecté et promu à tous les niveaux, que ce soit dans la formulation des politiques, l'adoption des programmes ou l'allocation des budgets. Des recours doivent être prévus en cas de non-respect de ce principe.

D'autre part, cela demande aussi – comme pour le principe de participation – de renforcer les capacités des titulaires de droits (groupes marginalisés et vulnérables) pour qu'ils puissent exiger des porteurs d'obligations d'être redevable de leurs actions. Là aussi, des mesures de réparations doivent être prévues si les droits ne sont pas respectés.

## **B- RECOMMANDATIONS**

Pour s'assurer que le coût de l'eau est abordable, les États parties doivent adopter les mesures nécessaires, notamment, avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable ; pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût ; et verser des compléments de revenu. Le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés.

La préservation de la salubrité microbienne des approvisionnements en eau de boisson repose sur l'interposition de barrières multiples, du captage au consommateur, en vue de prévenir la contamination de l'eau ou de limiter celle-ci à un niveau non préjudiciable pour la santé. On parvient à une salubrité d'autant plus poussée que l'on met en place un plus grand nombre de barrières, dont la protection des ressources en eau, la sélection et l'application correctes d'étapes de traitement et la gestion des réseaux de distribution (par canalisations ou autres), de manière à maintenir et à préserver la qualité de l'eau traitée. La stratégie privilégiée est une démarche gestionnaire mettant l'accent sur la prévention ou sur la réduction de la pénétration des agents pathogènes dans les sources d'eau et sur un moindre recours aux procédés de traitement visant à éliminer ces agents.

Par ailleurs, la désinfection revêt une importance incontestable dans la salubrité d'un approvisionnement. La destruction des agents pathogènes microbiens est une opération capitale, qui fait très souvent appel à des réactifs chimiques tels que le chlore. La désinfection constitue une barrière efficace contre de nombreux agents pathogènes (en particulier des bactéries) lors du traitement de l'eau de boisson et doit être pratiquée sur les eaux de surface et les eaux souterraines susceptibles de contamination fécale. On emploie des concentrations résiduelles de désinfectant comme mesure de sauvegarde partielle contre les contaminations de faible ampleur et le développement bactérien dans les réseaux de distribution.

De nombreux produits chimiques peuvent être présents dans l'eau de boisson. Toutefois, seul un petit nombre d'entre eux est immédiatement préoccupant sur le plan sanitaire en toutes circonstances. Il convient d'organiser les priorités accordées à la surveillance des différents produits chimiques et aux actions pour remédier à leur présence dans l'eau de boisson de manière à éviter que des moyens limités soient inutilement affectés à des produits faiblement ou non préoccupants pour la santé.

### **1- Définition des Rôles et responsabilités des agences de gestion de l'eau**

Pour garantir la salubrité de l'eau de boisson, on privilégiera une démarche de gestion préventive et on prendra en compte les caractéristiques de l'approvisionnement en eau, depuis le captage à la source jusqu'au consommateur. De nombreux aspects de la gestion de la qualité de l'eau de boisson ne relevant pas directement de la responsabilité des fournisseurs d'eau, il est essentiel d'adopter une approche collaborative multi-organismes, de manière à s'assurer que les organismes intervenants dans les différents domaines du cycle de l'eau participent à la gestion de la qualité de ce produit.

Il convient d'inciter les principales parties prenantes susceptibles d'affecter ou d'être affectées par les décisions ou les activités des fournisseurs d'eau de boisson à coordonner, si besoin est, leurs efforts de planification et de gestion. Il peut s'agir par exemple des agences de gestion de la santé et des ressources, des consommateurs, de l'industrie et des plombiers. Il convient d'établir des mécanismes et d'élaborer des documents d'appui permettant aux parties prenantes de s'impliquer dans le processus.

### **2- Contrôle et surveillance de la qualité**

Pour protéger la santé de la collectivité, une approche duale, accordant des rôles et des responsabilités distincts aux prestataires de services et à une autorité indépendante de protection et de surveillance de la santé publique (surveillance des approvisionnements en eau de boisson), se révélerait efficace.

Les dispositions organisationnelles visant à maintenir et à améliorer les services d'approvisionnement en eau de boisson doivent prendre en compte les rôles essentiels et complémentaires de l'organisme de surveillance et des fournisseurs d'eau. Il est préférable



que les deux fonctions de surveillance et de contrôle de la qualité soient assurées par des entités séparées et indépendantes en raison des conflits d'intérêts qui interviennent lorsqu'on les combine.

Dans ces conditions :

- les agences nationales fournissent un cadre composé d'objectifs, de normes et de réglementations permettant et imposant aux fournisseurs d'eau de remplir les obligations définies ;
- en aucun cas, les organismes intervenant dans la fourniture d'eau destinée à la consommation ne doivent être chargés de garantir et de vérifier l'aptitude des réseaux qu'ils administrent à délivrer une eau saine et à assurer quotidiennement cette salubrité ; et
- un organisme de surveillance est chargé de surveiller de manière indépendante (externe) la qualité de l'eau à travers des inspections périodiques de tous les aspects de la salubrité et/ou d'analyses de contrôle.

### **3- Le rôle des collectivités locales**

Les autorités locales en matière d'hygiène de l'environnement jouent souvent un rôle majeur dans la gestion des ressources en eau et des approvisionnements en eau de boisson. Ce rôle couvre notamment l'inspection des captages et l'autorisation des activités au voisinage de ceux-ci susceptibles d'influer sur la qualité de l'eau de la source. Il inclut également le contrôle et l'audit (surveillance) de la gestion des réseaux d'eau de boisson proprement dits. Les autorités locales en matière d'hygiène de l'environnement formuleront également des recommandations spécifiques à l'intention des communautés ou des personnes concernant la conception et la mise en place des réseaux d'eau de boisson alimentant les collectivités et les foyers, ainsi que la correction des déficiences. Elles peuvent aussi être responsables de la surveillance des approvisionnements en eau de boisson des collectivités et des ménages. Elles ont un rôle important à jouer dans l'éducation des consommateurs lorsqu'un traitement de l'eau à domicile s'impose.

### **4- Évaluation et conception des réseaux**

L'évaluation des réseaux d'eau de boisson s'applique également aux grandes installations dotées de réseaux de distribution par canalisations, aux approvisionnements collectifs utilisant ou non des canalisations, y compris les pompes manuelles, ainsi qu'aux approvisionnements domestiques individuels. L'évaluation peut porter sur les infrastructures existantes ou sur les plans de nouveaux approvisionnements, ou encore sur la modernisation d'approvisionnements existants. La qualité de l'eau de boisson étant variable à travers le réseau, l'évaluation doit avoir pour objectif de déterminer si la qualité finale de l'eau fournie au consommateur répond quotidiennement aux objectifs sanitaires fixés. L'interprétation de la qualité de l'eau et des évolutions intervenant dans le réseau

requiert l'intervention d'un expert. L'évaluation des réseaux doit périodiquement faire l'objet d'un bilan.

### **5- Surveillance de la qualité de l'eau de boisson**

L'organisme de surveillance est chargé d'un examen indépendant (externe) et périodique de tous les aspects ayant trait à la salubrité de l'eau, tandis que le fournisseur d'eau est responsable, à tout instant, d'un contrôle de la qualité régulier, de la surveillance opérationnelle et de l'application de bonnes pratiques opératoires.

La surveillance contribue à la protection de la santé publique en évaluant le respect des plans de gestion de la salubrité de l'eau et en favorisant l'amélioration de la qualité, de la quantité, de l'accessibilité, de la couverture, de l'accessibilité économique et de la continuité des approvisionnements en eau de boisson. La surveillance requiert un programme d'enquêtes systématique pouvant inclure le contrôle des plans de gestion de la salubrité de l'eau, des analyses, des inspections sanitaires et des aspects administratifs et communautaires.

### **6- Identification des soucis prioritaires concernant l'eau de boisson**

Les priorités doivent être établies à partir d'une évaluation systématique, effectuée en collaboration entre l'ensemble des organismes concernés, cette évaluation pouvant s'opérer au niveau national ou à un niveau spécifique d'un réseau. La définition des priorités peut nécessiter la formation d'un comité inter-organismes à base large, comprenant des représentants des autorités dans des domaines tels que la santé, les ressources en eau, l'approvisionnement en eau de boisson, l'environnement, l'agriculture et les services géologiques/ l'extraction minière, afin de parvenir à un partage des informations et à un consensus sur les questions relatives à la qualité de l'eau de boisson.

Le moyen le plus efficace pour garantir en permanence la salubrité de l'approvisionnement en eau de boisson consiste à appliquer une stratégie générale d'évaluation et de gestion des risques, couvrant toutes les étapes de l'approvisionnement en eau, du captage au consommateur. Les stratégies de ce type sont appelées plans de gestion de la salubrité de l'eau. A cet effet, ce plan doit respecter les étapes suivantes :

- Constituer l'équipe devant mettre au point le plan de gestion de la salubrité de l'eau ;
- Rassembler des informations sur le réseau et décrire celui-ci ;
- Procéder à une évaluation et à une caractérisation des risques pour déterminer et comprendre comment les dangers peuvent s'introduire dans l'approvisionnement en eau ;
- Evaluer le réseau proposé existant (en incluant une description du réseau et un schéma de circulation des eaux) ;
- Déterminer les mesures de maîtrise des risques à prendre (moyens permettant de

- maîtriser les risques) ;
- Définir un dispositif de surveillance des mesures de maîtrise des risques (limites définissant les performances acceptables et modalités de surveillance du respect de ces limites) ;
- Mettre en place des procédures pour vérifier que le plan de gestion de la salubrité de l'eau fonctionne efficacement et permet d'atteindre les objectifs d'ordre sanitaire ;
- Mettre au point des programmes d'appui (par exemple formation, pratiques en matière d'hygiène, procédures opératoires, modernisation et amélioration, recherche et développement, etc.) ;
- Mettre au point des procédures de gestion (et notamment des mesures correctives) pour les conditions normales et les situations d'incident, distribution par canalisations, communauté + ménages ;
- Mettre en place des procédures d'enregistrement des informations et de communication.

En définitive, c'est donc sur ces considérations que deux types de recommandations seront proposées en vue de favoriser une meilleure effectivité du droit d'accès à l'eau, pour qu'à l'avenir, compte tenu des efforts entrepris par l'Etat dans ce secteur précis, les fruits en arrivent à mieux rendre compte de la promesse des fleurs. Il s'agit notamment de :

- La nécessité d'une prise en compte des différents critères issus des principes de l'Approche Basée sur les Droits humains et contenus dans l'observation générale N°3 du Comité des Droits Economiques Sociaux et culturels à savoir : la dotation, l'accessibilité, l'acceptabilité et l'adaptabilité, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur de l'eau, pour que désormais les indicateurs à prendre en compte n'en soient point que de résultats, mais aussi et surtout d'impacts.
- La mise en place d'un mécanisme de redevabilité sectoriel pour renforcer le dialogue et l'interaction entre la demande, l'offre et les collectivités territoriales autour de la gouvernance du secteur de l'eau au Bénin.

## Conclusion

« Le Comité recommande à l'État partie de collecter et de faire figurer dans son prochain rapport périodique les statistiques comparatives annuelles nécessaires pour évaluer les progrès accomplis, et de veiller à ce que ces données soient ventilées par sexe, âge, région géographique, niveau socioéconomique et toute autre situation. Par ailleurs, il lui recommande de mesurer l'effet des politiques et des programmes économiques et sociaux en utilisant des indicateurs de mesure de la disponibilité, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de la qualité des biens et services. À cet égard, le Comité attire l'attention de l'État partie sur le document *Indicateurs des droits de l'homme: guide pour mesurer et mettre en œuvre (HR/PUB/12/5)* et sur le cadre conceptuel et méthodologique concernant les indicateurs des droits de l'homme mis au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme<sup>30</sup> ».

Ainsi formulait dans ses observations finales en date du 06 Mars 2020, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à l'issue de sa 30e séance où le Bénin parmi tant d'autres pays membres des Nations Unies a été examiné sur le niveau de mise en œuvre des dispositions du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels auquel il a adhéré le 12 Mars 1992. La recommandation sus visée est relative à l'application plus spécifiquement de l'article 2 du Pacte, lequel article stipule que « *Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationale, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non ressortissants.* »

La Société Civile Béninoise, à travers le projet « **Participation Décisionnelle des O.S.C Béninoises aux Politiques Publiques** » a procédé opportunément et avec pertinence à l'exercice de vérification communautaire axée sur l'Approche Basée sur les Droits Humains, puisque le droit d'accès à l'eau potable constitue un droit fondamental inhérent à l'humanité.

<sup>30</sup>voir HRI/MC/2008/3

Avec l'implication du gouvernement et de l'Union Européenne qui ont rendus possible la conduite du présent projet, la prise en compte des éléments de suggestion de la présente revue alternative, pour une correction, voire amélioration des initiatives publiques sectorielles relatives à l'eau s'avère logique.

C'est pourquoi, des prédispositions institutionnelles au niveau du gouvernement, il s'avère nécessaire de mettre en place au plus tôt, les cadres institutionnels de redevabilité du secteur de l'eau, pour s'offrir, dans une démarche inclusive, les chances de relever les défis d'efficacité auxquels les institutions publiques du secteur de l'eau sont confrontées.

## Table des matières

Avant-Propos .....	03
Sommaire .....	05
Liste des acronymes et abréviations .....	07
Liste des illustrations.....	11
Introduction .....	13
Chapitre I : Méthodologie .....	17
1-1. Revue documentaire .....	17
1-2. Clarification conceptuelle.....	19
1-3. Présentation des acteurs.....	22
1-4. Couverture Géographique .....	24
1-5. Elaboration des outils de vérification communautaire en milieu rural, urbain et périurbain .....	24
1-6. Organisation pratique de la mission.....	25
Chapitre 2 : Cadre normatif et institutionnel de l'eau au Bénin .....	27
2.1. Cadre normatif .....	27
2.2. Cadre institutionnel de gestion du sous-secteur de l'eau avant 2016 :.....	33
2-3- Le nouveau cadre institutionnel de gestion du sous-secteur de l'eau au Bénin après 2016 : Le temps des réformes majeures .....	37
Chapitre 3 : Réalités de l'offre de services d'accès à l'eau potable dans le cadre géographique de la vérification communautaire.....	41
3.1. Vulnérabilité des populations en matière d'accès à l'eau potable .....	41
3.2. Perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieu rural : Cas spécifique du projet "participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques (Secteur eau)" .....	43
3.3. Perceptions de l'offre de services d'accès à l'eau potable en milieux périurbain et urbain. ....	51
3.3.1 : Disponibilité du service en milieu urbain et périurbain.....	51
3-3-2- Qualité du service en milieu urbain et périurbain.....	53
3-3-3- Accessibilité des services d'accès à l'eau potable en milieux urbains et péri-urbains .....	55
A- Préoccupations de la demande .....	55
B- Les explications et justifications de l'offre.....	55

Chapitre 4 : De l'ineffectivité persistante de l'accès à l'eau potable en zone de forte vulnérabilité aux approches inclusives durables .....	57
4-1- Appréciation de l'effectivité du droit d'accès à l'eau .....	58
A- Critères d'analyse .....	58
B- Analyse croisée de la réalité révélée par la mission de vérification communautaire.....	59
4-2- Perspectives et recommandations.....	61
A- Adoption d'une approche basée sur les droits humains.....	61
B- Recommandations .....	62
Conclusion .....	67
Table des matières .....	69



*“Nous œuvrons pour un Bénin où les conditions  
sont créées en vue de satisfaire à tous les droits humains  
sans distinction aucune ”*

Sis au lot V- 3174a, YENADJRO (Womey / Abomey - Calavi )  
BP: 565 Womey, Abomey - Calavi / Tél: +229 67 54 40 79  
Email: secretariat@csbenin.org

N° d'enregistrement: 2006/ 068/ PDZ/-C/SG – SG - D2  
ASSOC J.O N° 21 du 1er novembre 2006 Page 893 ;  
N° IFU: 6201300898803 ;  
N° Compte Bancaire : 002393280005 BOA BENIN

Site web: <https://changementsocialbenin.org/>