

République du Bénin



Royaume des Pays-Bas



Dans le cadre de la coopération bilatérale de
Pays-Bas et Benin.

Évaluation externe
Du
Programme Pluriannuel Eau et
Assainissement phase II (PPEA II/2012-2015)
au Bénin

Rapport final, Septembre 2016



AVANT-PROPOS

L'évaluation externe du Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement phase II (PPEA II), commanditée par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Cotonou au Bénin, s'inscrit dans un processus devant aboutir à la formulation d'une prochaine phase d'appui aux secteurs de l'eau, d'hygiène et de l'assainissement.

La mission d'évaluation s'est déroulée au Bénin dans la période allant du 9 juin au 9 juillet 2016 ; avec une approche d'apprentissage, d'écoute et d'appréciation des faits dans une démarche itérative.

Vu que le scandale de la fraude et ses corollaires d'actions et de réactions ont abouti à une entente entre les gouvernements du Royaume des Pays-Bas et du Bénin, le mandat de l'équipe d'évaluation n'a plus couvert le champ d'une investigation sur la fraude. L'Ambassade du Royaume des Pays-Bas a fortement insisté sur l'objectif de l'évaluation qui est de répondre aux questions des termes de références.

Nous espérons que nos constats et nos analyses dans ce document reflètent la réalité des faits et du terrain. Notre but est de faire des analyses constructives tout en étant objectif pour respecter les normes d'une évaluation de projet/programme. Ainsi, les analyses tout en prenant en compte les attentes des parties prenantes écoutées sur le terrain permettront à la clé de tirer des leçons du passé et de formuler des recommandations idoines pour le futur.

Il est important de rappeler que les membres l'équipe d'évaluation n'ont pas été impliqués dans la formulation ou la mise en œuvre du PPEA-II donnant ainsi tout son caractère indépendant comme souhaité par l'Ambassade.

L'équipe d'experts internationaux et de consultants locaux remercie très cordialement les acteurs ayant participé à cette évaluation pour leur franche collaboration.

RESUME EXECUTIF

La présente mission d'évaluation s'inscrit dans le cadre de la formulation d'un futur programme sectoriel de l'Eau et de l'Assainissement au Bénin sous le financement des Pays-Bas. Elle vise essentiellement à fournir des informations nécessaires à travers la documentation de la contribution du PPEA-II aux objectifs sectoriels, la description et l'analyse des activités et des résultats du programme, l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience du programme et les leçons apprises et des recommandations pour des appuis futurs.

Au terme de cette mission d'évaluation réalisée par l'équipe constituée des experts internationaux et nationaux mobilisés par EES international, à partir (i) de l'étude documentaire ; (ii) des visites terrain ; (iii) des entretiens avec les différentes structures de mise en œuvre et autres parties prenantes aux niveaux central, déconcentrés et décentralisés ; (iv) des séances de travail regroupant les acteurs du Nord (Parakou), du Centre (Bohicon) et du Sud (Cotonou) et (v) de l'analyse des réponses au questionnaire envoyé par courriel, il ressort les constats et analyses ci-après en liaison avec les douze questions d'évaluation formulées dans les TdR pour examiner l'efficacité et l'efficience du PPEA II.

L'efficacité

En ce qui concerne la **question n°1** relative à l'efficacité « *Comment est-ce que le programme s'est déroulé pendant la période évaluée (vis-à-vis la ligne de base, le budget, les dépenses, les produits des différentes composantes, les résultats documentés, l'approche et la qualité du suivi et de l'évaluation, les problèmes et les leçons tirés par les acteurs prenants)* » :

- **Le PPEA II a été insatisfaisant vis-à-vis du budget du fait de la non-conformité et de la supériorité des allocations budgétaires des PTA** validées par le comité de pilotage à celles prévues dans le PRODOC. L'intégralité des ressources du programme n'est pas inscrite au budget et le recours est fait au fonds de concours ;
- **Le PPEA II a été très insatisfaisant vis-à-vis des dépenses** : il est constaté la non équité dans la répartition géographique des moyens par défaut de critères d'équité bien précis dans les décisions de répartition des ressources prises au niveau central (surtout au niveau de la DNSP), le non-respect des procédures de passation des marchés publics (avec fractionnement des dépenses des marchés malgré que le code de passation des marchés publics en vigueur au Bénin l'interdit), l'exécution des dépenses non pertinentes et / ou non efficaces avec le paiement fait pour des marchés non exécutés, la passation de marchés fictifs, le retard dans la mise en œuvre du budget après son vote par l'Assemblée Nationale avec une procédure de notification qui accuse souvent de retard, un retard qui s'alourdit avec l'attente de la prise d'un nouvel arrêté de nomination ou de confirmation des coordonnateurs de projets avant tout engagement des ressources ;
- **Le PPEA II a été satisfaisant vis-à-vis des produits des différentes composantes pour le fait que** des résultats tangibles soient atteints en termes de réalisation d'ouvrages et d'élaboration d'outils et documents stratégiques et sectoriels pour les composantes AEP (urbain et rural) et HAB (rural) et le programme s'est exécuté en ligne avec la déclaration de Paris (alignement sur les procédures nationales). La maîtrise d'ouvrage communale a trouvé avec ce programme sa vitesse de croisière, et sa légitimité. Néanmoins, les activités GIRE restent abstraites et difficilement quantifiables sans réalisations concrètes terrain susceptibles de lui conférer une certaine visibilité. De plus, la mesure de la contribution du PPEA II à l'amélioration de la desserte en eau, notamment en zones défavorisées de Cotonou et de ses agglomérations n'a pas été possible du fait que la phase II du projet de renforcement de l'AEP dans la zone est multi-baillleur. Aussi, la composante Eau et Sécurité Alimentaire n'a pas été opérationnalisée ;
- **Le PPEA II, vis-à-vis de l'approche et de la qualité du suivi et de l'évaluation, n'a pas été satisfaisant** : bien qu'il existe de cadre logique pour chaque composante du programme ou les plans de développement Eau et Assainissement de la SONEB, les différents dispositifs de suivi-évaluation laisse encore à désirer.

Par rapport à la **question 2** relative à « *quels ont été les facteurs principaux contribuant à la réalisation des résultats et les défis principaux qui ont été des freins de réalisation des résultats ?* »,

le PPEA II jouit d'un cadre institutionnel et légal existant et qui s'adapte au contexte international changeant, d'un cadre programmatique sectoriel existant avec des outils de programmation performants (PHAC, PC-Eau, BPO), de l'avancée de la décentralisation qui a été remarquable et reconnue par tous les acteurs avec la MOC maintenant complète, du repositionnement des SDE en tant qu'assistance-conseil aux communes et régulateur du secteur, des différents cadres de dialogue et de concertation aux niveaux national, départemental et communal, de la capacitation des acteurs sectoriels, de la professionnalisation de la gestion des ouvrages complexes, de l'utilisation de nouvelles technologies (AKVO, MWATER, calcul du coût de l'eau).

Au sujet de la **question 4** « *Quelles leçons tirées du processus de formulation du programme PPEA-II en lien avec la dynamique sectorielle ?* » :

- **Certains acteurs se sentent plus consultés que concertés**, et la prise en compte de leurs préoccupations n'a pas été effective lors de la formulation ;
- **Le processus de formulation a été jugé trop rapide et court ;**
- **Les risques encourus dans la mise de toutes les composantes dans une seule convention de financement** avec l'effet domino et une responsabilité partagée en cas de dérapage d'une composante ;
- **La programmation de certaines actions non clairement définies dans le(s) cadre(s) logique sectoriel(s) existant(s)** et peut-être non prioritaires pour la partie nationale.

Au sujet de la **question 5** portant sur « *Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau au Bénin ?* » :

- **La contribution du PPEA II, vis-à-vis de l'adoption d'un plan de gestion de l'eau, a été SATISFAISANTE.** Le SDAGE de l'OUEME, dont l'élaboration a été entamée lors du PPEA I, a été validé techniquement en 2013 avec une base de données intégrée mise en place et opérationnelle. L'appropriation et l'application effective du SDAGE restent les défis actuels après la validation politique en conseil des ministres. L'étude du PLAN DELTA a été amorcée après un démarrage hésitant avant d'être interrompue lors de l'arrêt anticipé du PPEA II ;
- **Le PPEA II, vis-à-vis de la création et du fonctionnement des cadres de concertation et des instituts nécessaires pour une gestion intégrée des ressources en eau à différents niveaux, s'est avéré SATISFAISANT** avec la création du CNE, de l'agence du bassin de l'Ouémé, du FN-Eau, du **Comité de Bassin de l'OUEME**, de l'Institut National de l'Eau (INE), l'élaboration du PIRC. En dehors du CNE et du PNE (déjà existant), la plupart de ces instituts mis en place n'ont pas encore connu une mise en fonctionnement effectif. De plus, certaines activités n'ont pas connu leur achèvement total avant l'arrêt du PPEA II notamment la mise en place du Comité de Bassin de l'OUEME et des Comités de sous-bassins et Comités Locaux de l'Eau.

Par rapport à la **question 6** : « *Quels ont été les facteurs qui ont empêché la fonctionnalité de la stratégie privilégiée par le programme pour contribuer à l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles par la valorisation optimale de l'eau ?* », **le PPEA II a été très INSATISFAISANTE** et les facteurs inhibiteurs se résument à la formulation incomplète de la composante ESA, aux difficultés de reformulation de la composante au cours de la mise en œuvre du programme et aux difficultés institutionnelles et organisationnelles pour la mise en œuvre de la composante.

Concernant la **question 7** « *Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à l'augmentation de la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables par le financement des communes ?* » :

- **Le PPEA II, vis-à-vis de l'efficacité des communes dans leur rôle de maître d'ouvrage, a reçu une appréciation SATISFAISANTE**, essentiellement du fait que, non seulement du volume important des fonds transférés aux Communes, mais de la qualité des dépenses exécutées sous MOC qui est (en se basant sur le taux de réserves/limitations) relativement meilleure à celle de la première phase du PPEA et à celle des entités DG-Eau/AEP (surtout par rapport aux AEV) et DG-Eau/GIRE. Il est observé d'autres résultats encourageants notamment une amélioration de la gouvernance au niveau des communes, une meilleure participation des communes aux activités du secteur. Néanmoins, la gestion du patrimoine communal reste encore problématique et l'unicité de caisse constitue un frein à la performance des communes ;
- **Le PPEA II, sur la qualité de l'assistance- conseil donnée par les services déconcentrés, a été SATISFAISANT** : Le PPEA II a permis aux services déconcentrés de l'eau de jouer pleinement leur rôle régalién d'assistance-conseil aux communes et de redynamiser les relations SDE-Communes par la mise en place de moyens logistiques et de fonctionnement conséquents. Ce rôle d'assistance-conseil serait mieux apprécié si le rôle de régulation du secteur, pour lequel le PPEA II positionne les SDE, était véritablement mis en œuvre et que les outils de renforcement (PIRC) étaient exécutés ;
- **Par rapport à la cohérence et la durabilité des activités menées par le programme, le PPEA II a été SATISFAISANT** avec la mise en place des instruments permettant à chaque acteur de jouer durablement son rôle ; le renforcement de la volonté des communes à donner plus de priorité à la question de l'eau avec la mise en place des dispositifs techniques durables ; le renforcement des aptitudes des SDE en matière d'appui-conseil aux communes ; le renforcement des aptitudes des communes à conduire la programmation, la mise en œuvre et la gestion des ouvrages AEP ; le renforcement de la possibilité de minimiser les charges d'exploitation à travers des systèmes photovoltaïques de pompage sur les AEV, visant aussi à réduire les gaz à effets de serre et améliorer la durabilité des AEV. Cependant la faible fonctionnalité du CEMOS constitue

un sujet de préoccupation en matière de durabilité des ouvrages simples et ceci du fait de la non-disponibilité de pièces de rechange qui concernerait les communes de la partie septentrionale.

Sur la **question 8** relative à la *contribution du programme PPEA-II à la promotion de l'hygiène et de la réduction des risques sanitaires liés à l'eau de boisson dans les ménages et en milieu scolaire* :

- **Le PPEA II a contribué à la mise en place d'une stratégie de promotion d'hygiène et d'assainissement de base cohérente et focalisé sur des effets durables** : Le document de SNHAB a été validé mais n'a pas encore été pleinement approprié au niveau local. Il reste la finalisation et la validation de la stratégie nationale de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu rural (SNPHAB) et ses instruments de mise en œuvre ; la validation des outils de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Surveillance de la Qualité de l'Eau de consommation (SSQE); la Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement en milieux Urbain et Périurbain (SNPHAB u-pu) ; l'adoption (en cours) par l'Assemblée Nationale de la loi portant Hygiène Publique et de ses décrets d'application et la validation du texte fixant le projet de statut de la Police Sanitaire et des Brigades Communales d'Hygiène Publique (la possibilité d'aider les communes à créer leur BHPC étant liée à ce statut) ;
- Il est observé que le programme PPEA II, dans sa conception, a abordé tous les aspects de HAB-rural de façon cohérente et a accordé une importance particulière à la responsabilisation des acteurs et à la stimulation des initiatives positives. Seulement, les indicateurs prévus dans le PRODOC n'ont permis de mesurer que les progressions quantitatives de la consommation budgétaire et des réalisations et non des impacts de la composante HAB-Rural ;
- La capacité interne de la DNSP pour l'exécution de la composante est renforcée avec le développement du programme en mettant suffisamment d'accent sur la décentralisation et la déconcentration qui est un processus de changement continu. Il est exécuté avec la composante, beaucoup d'activités malgré la célérité et la durée relativement courte de ce programme. La collaboration inter-composantes et inter-institutions est effective et s'est accrue avec la mise en œuvre de cette composante ;
- Cependant, certains ministères restent encore à impliquer pour des actions qui portent sur leur cible. Il y a eu un effort de la composante de renforcement des cadres déconcentrés et décentralisés dans la programmation, la planification et le suivi-évaluation. Quelques efforts sont aussi faits dans la prise en compte des aspects transversaux notamment le genre et la gouvernance. Aucune activité relative à l'environnement n'est observée dans la mise en œuvre de la composante ;
- Le PPEA II a également contribué à la revue de certains documents de stratégie et autres instruments en place pour la promotion de l'hygiène et du suivi de qualité de l'eau notamment la révision de la SNPHAB en milieu scolaire ;
- La maîtrise d'ouvrage communale est renforcée par le PPEA-II qui a conduit à une avancée considérable dans le secteur HAB, notamment dans la réalisation et l'opérationnalisation des Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC), sous la maîtrise d'œuvre de la DNSP ;
- Bien que le processus de passation de marchés soit aussi un point fort consolidé par le PPEA II, le respect des délais de passation de marché et de paiement des prestataires et l'éducation civique en matière de respect des biens publics demeurent encore problématiques. Les efforts de sensibilisation médiatisée pour le changement de comportement des populations en matière d'hygiène et assainissement n'ont pas encore d'effets tangibles ;
- Le PPEA II a aussi contribué au renforcement de l'implication citoyenne dans la mise en œuvre de l'éducation à l'hygiène et assainissement mais la disponibilité effective de la cible impliquée (ACEP) laisse à désirer et leur renforcement et leur statut méritent d'être revu au regard de ce nouveau rôle. Le PPEA II a fourni des appuis en matière de réhabilitation ou d'extension des laboratoires d'analyse de l'eau ;
- Les activités d'éducation à l'hygiène n'ont pas encore impacté considérablement au niveau des communes, des écoles et des ménages ;
- Au niveau communal la durabilité technique est élevée et la durabilité sociale assez faible, dans les écoles, les latrines sont par endroits mal utilisées et mal entretenues. Les trous des latrines souvent à ciel ouvert ne sont pas de nature à réduire les risques de contamination ;
- Le PPEA II a contribué à la mise en place d'incinérateurs au niveau de certains centres de santé. Les dispositifs / outils / règlements existent au niveau des centres de santé mais sont mal appliqués ;
- Dans les ménages, les impacts ne sont pas considérablement perceptibles ;
- Au niveau du Ministère de la santé, la durabilité institutionnelle est moyenne et la durabilité financière pour la composante 4 (HAB) est faible.

En ce qui concerne la **question n°9** : « *Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à l'augmentation équitable des services d'approvisionnement en eau potable et le développement de la SONEB en termes de rentabilité et de bonne gouvernance institutionnelle ?* »

- **Le PPEA II, vis-à-vis de l'effet du programme sur les facteurs qui permettent aux ménages à faibles revenus d'avoir un branchement privé à la maison, a une appréciation SATISFAISANTE** : Les mécanismes de péréquation et de tarification sociale au niveau de la SONEB permettent de garantir un prix social (subventionné) de l'eau. Les travaux réalisés dans le cadre de la phase II du projet de renforcement du système d'AEP dans certaines villes ont contribué à augmenter considérablement le taux de desserte en milieu urbain. Cet effet devrait être plus perceptible, si le processus de paiement et d'installation des 15.000 kits de branchements particuliers sur PPEA II avait abouti ;
- **Le PPEA II, par rapport au développement de la SONEB en termes de rentabilité et de bonne gouvernance institutionnelle, n'a pas encore donné totale SATISFACTION** : il est observé un fort taux d'eau non comptabilisée (pertes physiques et financières) sur le réseau. La SONEB fonctionne sur la base de péréquation permettant de maintenir un équilibre financier lui permettant de couvrir les charges d'exploitation. Elle dépendra encore dans les années à venir des financements extérieurs (dons et prêts) pour la réalisation de grands investissements. La SONEB dispose d'une structuration interne adéquate pour assurer les fonctions importantes de la gestion et de prestation de l'institution mais néanmoins, il a été observé de dysfonctionnements lors du processus d'attribution du marché de fourniture de 15.000 kits de branchements particuliers.

Sur la **question 10** relative à la contribution de l'organe de pilotage à l'atteinte des résultats du programme, le PPEA II est **non SATISFAISANT** du fait que l'organe de pilotage n'a pas permis d'éviter ni de déceler à temps les irrégularités constatées en matière de gestion des finances publiques. Le pilotage du programme est jugé trop centralisé et peu efficace, certains acteurs clés garant des résultats sont moins impliqués dans les décisions et le contrôle de la gestion. Les prises de décisions de l'organe de pilotage ont subi une forte influence de l'Ambassade des Pays-Bas.

L'efficience

Par rapport à la **question 11** « Quelle a été la contribution du programme PPEA-II au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles durable des acteurs visés ? »,

- **Le PPEA II, par rapport au « renforcement au niveau des ministères, services déconcentrés, et communes », est SATISFAISANT** avec la mise en place d'une multiple assistance technique. La faible visibilité de l'AT aux niveaux déconcentré et surtout décentralisé a été déplorée. L'appropriation et l'application des outils, des processus et approches et le transfert de compétences par le faire-faire aux bénéficiaires sont encore loin d'être un acquis ;
- **Le PPEA II, sur la question de « réformes institutionnelles/cadre organisationnel en cours de mise en place en lien avec les capacités existantes et besoins », a donné SATISFACTION** : au vu des multiples réformes en cours afin de s'adapter aux nouvelles orientations, aux ODD, aux besoins de renforcement des capacités avec le PIRC qui tarde à être mis en œuvre, la relecture en cours de certains documents (stratégies AEP), l'opérationnalisation active en cours de la GIRE ;
- **La contribution du PPEA II a été jugée INSATISFAISANTE dans l'accompagnement et le renforcement des autres acteurs du secteur, mais donne de la SATISFACTION par rapport à la qualité des documents de référence produits.**

Par rapport à la **question 12** relative à la contribution du programme PPEA-II à la bonne gouvernance des fonds publics :

- **Le PPEA II a été INSATISFAISANT par rapport au fonctionnement du cadre institutionnel** : malgré que le dispositif de pilotage soit mis en place et que leurs réunions statutaires soient effectuées, que l'exécution du PPEA II soit marquée par une bonne collaboration de toutes les structures impliquées, le dispositif de contrôle laisse à désirer avec l'absence d'un auditeur interne au programme ;
- **Le PPEA II, quant aux rôles des acteurs impliqués du Ministère en charge des Finances, partie contractante de la part du Gouvernement du Bénin, d'autres ministères impliqués, du Comité de Pilotage et autres cadres institutionnels, du consortium d'assistance technique, a été SATISFAISANT** du fait que les rôles dévolus à chaque acteur impliqué aient été joués comme convenu ;
- **Le PPEA II a été INSATISFAISANT dans la maîtrise des risques fiduciaires** : malgré que le PPEA II soit exécuté conformément au manuel de procédures d'exécution du programme, que les dépenses du programme soient exécutées suivant la procédure nationale d'exécution des dépenses publiques, les risques fiduciaires n'ont été maîtrisés du fait de l'inexistence d'un dispositif d'audit interne au programme (c'est plutôt les audits annuels programmés par l'Ambassade qui ont permis de déceler les dysfonctionnements des services de l'Etat) et du non-respect des procédures de passation de marchés publics, Les activités prévues au PTA et validées par le comité de pilotage sont modifiées au niveau des structures ;

- **Le PPEA II a été INSATISFAISANT par rapport aux flux financiers (Trésor Public, Caisse Autonome d'Amortissement)** : Bien que les procédures, les modes d'affectation des ressources soient clairement définis, le transfert effectif des ressources ne suit pas rigoureusement les procédures. Cette situation est souvent source d'incompréhension entre les RP et les communes **et occasionne de retard** dans le transfert effectif des ressources aux communes, dans le paiement des prestataires et dans la remontée des informations vers le niveau central ;
- Par rapport à **la capacité de gestion au niveau déconcentré, au niveau des communes, l'appréciation a été SATISFAISANTE** : les outils de gestion sont mis en place et mieux appropriés au niveau déconcentré où tous les ministères impliqués dans la mise en œuvre du PPEA II ont leurs démembrements, au niveau des communes, les capacités sont renforcées et de compétences suffisantes existent non seulement pour assurer une bonne gestion financière des ressources transférées mais aussi la maîtrise d'ouvrage communale ;
- **Le PPEA II a été INSATISFAISANT par rapport aux modalités de contrôle (interne et structures de contrôle de l'Etat)** : malgré l'existence d'une Délégation du contrôle financier, d'une Inspection Générale du ministère et de Cellule d'audit interne au sein de chaque ministère sectoriel, l'inefficacité et la défaillance de ces structures de contrôle au niveau de la DG-Eau a permis les dérives qui ont conduit à l'arrêt anticipé du programme. De plus, il y a absence de suivi des réalisations par les acteurs et structures étatiques responsables ;
- **L'appréciation a été MOINS SATISFAISANTE quant à la gestion de la modalité au niveau du bailleur et les audits externes** : Le partenariat a été jugé déséquilibré au regard du faible niveau d'implication de certains acteurs dans la formulation, l'Ambassade semble s'être trop investi dans la gestion quotidienne du PPEA II, l'arrêt anticipé du PPEA II ne semble pas respecter les dispositions de la convention de financement, le cabinet d'audit recruté est mal apprécié. Le retard énorme dans l'exécution des audits annuels ne permettant de prendre en compte les recommandations pour l'exercice subséquent ;
- **L'efficacité du financement est difficile à apprécier** du fait que le PPEA II est opérationnalisé à travers les structures nationales, dans le cadre de leur fonctionnement normal ;
- **Concernant la gestion des sanctions en cas de défaillances, l'appréciation a été INSATISFAISANTE du fait** de la mauvaise appréciation des responsabilités en cas de faute commise, de l'absence de décision politique pour la gestion des crises, de la lenteur dans la prise des mesures conservatoires en cas de faute commise.

Au regard de tous ces constats et appréciations, il urge de revoir :

- **Le cadre programmatique** en veillant au respect de la cohérence et l'alignement effectif de la programmation du programme à la procédure de programmation nationale (BPO) et aussi à l'appropriation de cette procédure par les acteurs à tous les niveaux de programmation (central déconcentrés, décentralisé) et pour toutes les composantes. Suivant cette logique, les appuis sectoriels devraient désormais se concevoir comme des appuis à ces programmes sectoriels nationaux et il y aura un cadre programmatique clair et suivi par les principaux partenaires du secteur. La mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement permettra de renseigner les différentes catégories d'indicateurs SMART (ressources, activités, extrants, résultats, impacts, ...) de façon périodique et pérenne. Les outils de comptabilité analytique mis en place à cet effet doivent être redynamisés et renforcés ;
- **Le niveau et les modalités de pilotage** en redynamisant le comité : le pilotage qui devra effectivement se concevoir à l'intérieur des dispositifs prévus par chaque programme national et aussi la mise en relation du comité avec le dispositif de dialogue sectoriel (GSEA, revue sectorielle). Le dispositif mis en place se focalise sur les vrais problèmes ou défis, les anticipe ou arrive à les résoudre. Il peut être analysé comme variante l'idée d'un COS départemental dont le rapport serait signé par le préfet pour servir de base à l'arbitrage national. Le schéma organisationnel doit éviter la mise en place des coordinations parallèles voire indépendantes des directions et services existants afin de s'aligner à la directive de l'UEMOA ;
- **Les modalités de financement et d'audit** : il est recommandé que les appuis, pour la canalisation des fonds vers les communes et pour le mandat régalié des structures de l'Etat d'appuis, s'effectuent à travers au moins deux conventions distinctes pour bien mettre chaque catégorie d'acteurs (Etat et communes) devant ses responsabilités. Que chaque composante dispose de sa convention de financement et d'assurer la coordination sectorielle à travers un GSEA renforcé et la revue du secteur ;
- **La Canalisation des fonds vers les communes** avec proposition de trois options notamment (i) le maintien du dispositif FADEC en veillant à résoudre le problème de risque de régulation du budget, des retards récurrents dans le transfert des fonds, du manque de transparence des critères de répartition des fonds entre les communes, démarche qui n'a pas encore

suffisamment associé la CONAFIL, du risque fiduciaire au niveau des communes, (ii) le passage par le canal de la CAA et/ou d'une structure « relais » comme cela a été le cas pour le PDA de Parakou en essayant de résoudre la question de l'incapacité de la CAA à transférer les fonds à un nombre important de communes, (iii) la mise en place d'un mandataire/ prestataire recruté par le PTF pour la gestion du fonds d'appui aux communes pour éviter les risques fiduciaires mais cette option présente l'inconvénient de rompre avec la dynamique de renforcement durable des communes dans l'environnement des procédures nationales et de la décentralisation ;

- **L'appui aux structures de l'Etat** avec proposition de deux options dont notamment (i) le maintien de l'alignement sur le processus de responsabilisation des structures nationales au travers de l'Aide Budgétaire en veillant à réaliser au préalable un audit approfondi de leur dispositif de gestion pour le renforcement immédiat à apporter et les points de contrôle à surveiller régulièrement, (ii) l'appui projet comme par le passé. Seulement, cela ne permet pas également de s'aligner sur la logique de renforcement durable des communes dans l'environnement des procédures nationales et de la décentralisation ;
- **La Sécurisation des fonds et l'Appui Budgétaire Sectoriel à travers la mise à contribution** des membres de la société civile qui luttent contre la corruption au Bénin (FONAC, ALCRER, ...) ou des représentants des bailleurs dans les procédures de passation de marchés publics conformément aux dispositions du code des marchés publics. Un appui peut être apporté à ces organisations pour les rendre plus efficaces ;
- **Les modalités de renforcement des capacités** en mettant l'accent sur une assistance technique de proximité (pour assister les acteurs locaux) et une assistance au niveau central pour accompagner les réformes sectorielles et les nouvelles instances GIRE. Les rôles des autres assistants tels que ANCB et PNE, doivent être revus mais pas en termes d'assistance mais plutôt dans le sens d'un simple appui organisationnel ou d'accompagnement.

SIGLES ET ABREVIATIONS

A

ABO	Agence du Bassin de l'OUEME
ACEP	Association des Consommateurs d'Eau Potable
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AEUE	Assainissement des Eaux Usées et Excréta
AEV	Adduction d'Eau Villageoise
AFEB	Association Fédérative des Exploitants de mini réseaux d'eau du Bénin
AGETUR	Agence d'Exécution des Travaux Urbains
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANGE	Agence Nationale de Gestion de l'Eau
APB	Ambassade des Pays-Bas
ASS	Afrique subsaharienne
AT	Assistance Technique
ATPC	Assainissement Total Piloté par les Communautés
AUE	Associations des Usagers de l'Eau

B

BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BDI	Banque de Données Intégrée (à la DG-Eau)
BF	Borne fontaine
BPO	Budget Programme par Objectif

C

CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	Conférence Administrative Départementale
CB	Comité de Bassin
CCC	Communication pour un Changement de Comportement
CCEA	Comité de Concertation Eau et Assainissement
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEMOS	Cadre d'Entretien et de Maintenance des Ouvrages Simples
CePEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
CFME	Centre de Formation pour les Métier de l'Eau
CIE	Comité Interministériel de l'Eau
CLE	Comité Local de l'Eau
CNE	Conseil National de l'Eau
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
COS	Comité d'Orientation et de Suivi

D

SIGLES ET ABREVIATIONS

DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCF	Délégué du Contrôleur Financier (dans chaque ministère)
DGAER	Direction Générale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural
DGB	Direction Générale du Budget (MEF)
DG-Eau	Direction Générale de l'Eau (MERPMEDER)
DGIS	Direction Générale de la Coopération Internationale (Pays Bas)
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DNSP	Direction Nationale de la Santé Publique (MS)
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
E	
EAA	Eau et Assainissement pour l'Afrique, ex-CREPA
ESA	Eau et Sécurité Alimentaire
EES	Evaluation Environnementale Stratégique
EPE	Equivalent Point d'Eau
F	
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FCFA	Francs de la Compagnie Française d'Afrique
FDAL	Fin de la Défécation à l'Air Libre
FIFO	First In First Out (premier entré, premier sorti)
FN-Eau	Fonds National de l'Eau
FPM	Forage équipé de Pompe à Motricité Humaine (ou FPMH)
G	
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
H	
HAB	Hygiène et Assainissement de Base
I	
IC	Ingénieur – conseils
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
INE	Institut National de l'Eau
J	
JMP	Joint Monitoring Program
M	
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MSP	Ministère de la Santé Publique

SIGLES ET ABBREVIATIONS

MO	Maîtrise d’Ouvrage
MOC	Maîtrise d’Ouvrage Communale
N	
NPT ProfEau	Instrument d’information du Programme de Formation en Eau (Université d’Abomey -Calavi)
O	
ODD	Objectifs de Développement Durable
OHADA	Organisation pour l’Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OLE	Organe local de l’eau
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONEA	Office National de l’Eau et de l’Assainissement (Burkina Faso)
ORIO	Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling,
P	
PAAC	Plan Annuel d’Appui Conseil aux communes
PAI	Plan Annuel d’Investissement
PC-Eau	Plan Communal Eau
PDC	Plan de Développement Communal
PEA	Programme Eau et Assainissement (Banque Mondiale)
PEA	Poste d’Eau Autonome
PGSSE	Plan de Gestion de la Sécurité Sanitaire de l’Eau
PHA	Promotion de l’Hygiène et de l’Assainissement
PHAC	Plan d’Hygiène et d’Assainissement Communal
PIP	Programme des Investissements Publics (sur Budget National)
PIRC	Programme Intégré de Renforcement des Capacités
PNA	Politique Nationale d’Assainissement
PNE	Partenariat National de l’Eau
PNHA	Politique Nationale d’Hygiène et d’Assainissement
PNHAB	Politique Nationale d’Hygiène et d’Assainissement de Base
P/P	Planification / Programmation
PPDE	Plan Prévisionnel de Développement de l’Entreprise (SONEB)
PPEA	Programme Pluriannuel d’appui au secteur de l’Eau et de l’Assainissement (coopération néerlandaise)
PPP	Partenariat Public-Privé
PPPLM	Partenariat Public-Privé pour le lavage des mains au savon
PRODOC	Document de Projet du PPEA II
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaire Technique et Financier
PUGEMU	Programme d’Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain
R	

SIGLES ET ABREVIATIONS

REHA Responsable Eau Hygiène et Assainissement

S

SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDE Service Déconcentré de l'Etat

SIS Structure d'Intermédiation Sociale

SIG Système d'Information Géographique

ST Secrétariat Technique

S-Eau Service de l'Eau

S&E Suivi et Evaluation

SEU Dollars Etats Unis

SHAB Service de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base

SNI-Eau Système National d'Information sur l'Eau

SNPHAB Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base

SNPHABu-pu Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement en milieux Urbain et Périurbain

SONEB Société Nationale des Eaux du Bénin

SSQE Stratégie nationale de Surveillance de la Qualité de l'Eau de Consommation

ST Secrétariat Technique (du PPEA)

SWOT Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (= FFOM en français)

U

UD Unité Départementale

V

VIP Ventilated Improved Pit

Table des matières

1. Introduction	14
1.1 But, Objectifs, et Portée de l'évaluation externe	14
1.2 L'équipe de l'évaluation	15
1.3 Méthodologie	16
1.4 Déroulement et limites de la mission d'évaluation	18
2. Contexte du secteur « Eau potable et Assainissement » au Bénin	19
2.1 Contexte socio-économique	19
2.2 Structure administrative : le processus de décentralisation /déconcentration.....	19
2.3 Cadres juridique et institutionnel des services relatifs à l'eau potable	20
2.4 Politiques et stratégies relatives à l'eau potable et à l'assainissement	20
2.5 État des services de l'eau potable et de l'assainissement	23
3 La coopération bénino-néerlandaise et le secteur de l'eau	23
3.1 Historique de la coopération bilatérale entre les Pays-Bas et le Bénin	23
3.2 Le programme PPEA-II : 2013-2015	24
4. Constats et Analyses de l'évaluation du PPEA II	26
5. Conclusions	62
6. Recommandations	65
6.1 Le cadre programmatique.....	65
6.2 Le niveau et les modalités de pilotage	66
6.3 Les modalités de financement et d'audit	66
6.4 Les modalités de renforcement des capacités	69

1. Introduction

L'Ambassade du Royaume des Pays-Bas près le Bénin a décidé de conduire l'évaluation technique externe du Programme Pluriannuel d'appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement phase II (PPEA-II) au Bénin conformément aux Termes de Références élaborés à cet effet (voir **Annexe 1**). Dans ce cadre, une équipe d'experts internationaux appuyée par des experts nationaux n'ayant pas participé à la formulation du PPEA II a été déployée. La note introductive abordera le but, les objectifs et la portée de l'évaluation externe.

1.1 But, Objectifs, et Portée de l'évaluation externe

1.1.1. Le But

L'évaluation s'inscrit dans un processus global devant aboutir à la formulation d'un futur programme sectoriel de l'Eau et de l'Assainissement au Bénin financé par les Pays-Bas. Elle sert à (i) documenter la contribution du PPEA-II aux objectifs sectoriels, (ii) à l'apprentissage par une description et une analyse des activités et des résultats du programme, et (iii) à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience à travers la formulation des leçons apprises et des recommandations pour des appuis futurs.

La conclusion et les recommandations issues de la présente mission d'évaluation guideront les missions d'orientation et de formulation d'un futur programme d'aide sur les aspects suivants :

- Le cadre programmatique ;
- Le niveau et les modalités de pilotage aux niveaux gouvernemental (politique et stratégique) et technique (directions techniques) impliquant la gouvernance du secteur ;
- Les modalités de financement et d'audit ;
- Les acteurs étatiques et non-étatiques à impliquer ;
- Les modalités de renforcement des capacités ;
- La structure et le type d'ancrage à prévoir dans un nouveau programme d'eau et assainissement.

1.1.2. Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de l'évaluation concernent :

- A. La vérification des résultats (produits, effets immédiats) et l'appréciation de l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la durabilité d'une intervention particulière en matière de développement ; et
- B. La formulation de constatations, de conclusions et de recommandations à propos d'une intervention particulière en matière de développement afin d'en tirer des enseignements pour de futures conceptions et mises en œuvre.

1.1.3. La Portée

L'évaluation se focalise sur la période de mise en œuvre du PPEA-II, y compris les périodes de formulation et de clôture du programme, c'est-à-dire de mars 2012 à décembre 2015. Malheureusement, une situation de fraude massive dans la mise en œuvre du PPEA-II a forcé l'État Néerlandais à suspendre son aide bilatérale au Bénin du 6 mai au 8 septembre 2015. Ce fait a donné lieu à l'arrêt anticipé du PPEA-II. Du fait que le travail d'investigation sur la fraude a déjà été fait, il n'est pas prévu que l'évaluation externe se prononce sur les détails de la fraude. Toutefois, il est attendu que les hypothèses élaborées et risques identifiés lors de la formulation du programme soient analysées et que des recommandations soient formulées pour atténuer les risques dans les programmes futurs. La période transitoire entre l'arrêt et le nouveau programme n'est pas sujet de la présente évaluation. Il est prévu que juste après la soumission du rapport d'évaluation, des missions d'orientation et de formulation suivront.

1.1.4. La Période de l'évaluation

L'équipe de l'évaluation a été contractée entre la fin mai et le début juin 2016. Après quelques jours de préparation des experts internationaux chez eux, la prestation sur le terrain au Bénin a eu lieu du 9 juin au 9 juillet 2016. Ensuite,

tout l'exercice de rapportage y compris le rapport final avec la prise en compte des amendements consensuels s'est poursuivi jusqu'à la mi-septembre 2016.

1.1.5. Le volet financier de l'évaluation

Pour ce qui concerne l'appréciation de l'élaboration budgétaire au déroulement du programme, les critères de jugement se sont concentrés entre-autres sur :

- i. La conformité des allocations budgétaires aux prévisions financières du programme ; les raisons qui expliquent les écarts, le cas échéant, et leurs conséquences ;
- ii. L'utilité ou l'efficacité de l'instrument CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) dans les allocations budgétaires ;
- iii. L'équité de la répartition géographique des moyens, notamment l'examen des principes d'allocation des ressources et leur évolution dans le temps.

Concernant l'appréciation des dépenses au déroulement du programme, les critères de jugement se sont portés sur le respect de la discipline budgétaire. Le non-respect des procédures de passation des marchés publics constitue un constat immédiat. L'analyse a pris en compte les contraintes obligeant à recourir aux fractionnements des marchés, leurs avantages et leurs coûts. En dehors des passations des marchés, d'autres risques fiduciaires, en l'occurrence ceux liés à certaines dépenses non pertinentes et ou non efficaces révélées dans les rapports d'audit sont analysés. Des goulots d'étranglement sont énumérés dans divers rapports. L'évaluation en a fait référence et s'est attachée à l'analyse des progrès réalisés ou aux détériorations ou marges de progrès constatées. En matière du suivi et contrôle de l'exécution des dépenses, l'évaluation s'est basée sur les rapports existants, avec, en complément, des interviews pour identifier les obstacles et progrès principaux en matière de suivi de l'exécution des dépenses.

1.2 L'équipe de l'évaluation

Il s'agit d'une équipe mixte d'experts internationaux et de consultants nationaux. Les consultants nationaux ont appuyé la mission en vue de : i) assurer une meilleure contextualisation ; ii) faciliter la mobilisation des acteurs sectoriels et iii) apporter un soutien sur les plans administratif et logistique. Au regard des compétences spécifiques et de la répartition des tâches, l'équipe se présente comme suit :

■ **Experts internationaux :**

Peter DE WINTER	Expert en services publics d'eau potable et chef de mission : chargé de la composantes « AEP rural » et « AEP et assainissement urbain », aspects institutionnels et transversaux ;
Hélène BARIBEAU	Expert institutionnel : chargée des composantes « GIRE » et « Eau et Sécurité Alimentaire », aspects institutionnels et transversaux ;
Hilda M. VAN HULST-MOOIBROEK	Expert en hygiène et assainissement : chargée de la composante « HAB » et des aspects institutionnels et transversaux ;
Paul BOTON	Expert en finances publiques : chargé des aspects « gouvernance », gestion des finances publiques en lien avec les 5 composantes du PPEA-II

■ **Consultants nationaux :**

Alain ZOMADI	Spécialiste Eau et Assainissement, Gouvernance Locale, coordinateur de l'appui ;
Fatahi AMOUSSA	Spécialiste Développement Rural et Eau et Assainissement, chargé de la logistique ;
Madjid A. ZIN	Économiste-financier, chargé des affaires administratives et logistiques.

Les trois derniers experts nationaux sont des ressources humaines du cabinet prestataire béninois COLTER Ingénierie-Conseils.

Le chef de mission s'était engagé par ailleurs à maintenir une ligne de contact permanent avec le commanditaire de l'évaluation, l'Ambassade des Pays Bas au Bénin, afin de le tenir informé de l'évolution du processus et des éventuels points d'attention nécessitant une intervention de sa part.

Les évaluateurs garantissent la confidentialité des informations obtenues.

1.3 Méthodologie

L'objectif final de l'évaluation a été de répondre à la question principale d'évaluation, à savoir :

QUELLE A ETE LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME PPEA-II A L'ATTEINTE DES OBJECTIFS SECTORIELS NOTAMMENT L'AMELIORATION DE LA DISPONIBILITE DE L'EAU EN QUALITE ET EN QUANTITE ACCEPTABLES POUR SATISFAIRE TOUS LES USAGES DANS UN CADRE DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU ET UNE REDUCTION DES RISQUES LIES A L'EAU ?

Une douzaine de sous-questions clés qui sont également posées dans les TdR (voir **Annexe 1**), surtout concernant l'efficacité et l'efficience. Les TdR invitent la mission d'évaluation à tenir compte aussi d'autres critères décrits par le CAD-OCDE (critères de pertinence, d'impact, et de viabilité).

L'évaluation devrait selon les TdR définir le niveau d'appréciation de chaque question d'évaluation. Les niveaux d'appréciation appliqués, en suivant les TdR, sont les suivants : Très satisfaisant, Satisfaisant, Insatisfaisant, Très insatisfaisant.

Pour répondre aux questions des TdR, la méthodologie suivante a été appliquée :

L'Étude documentaire : (voir **l'Annexe 13** pour plus de détails de ce que l'équipe a consulté)

Les principales ressources documentaires exploitées par les consultants se présentent comme suit :

- Le Document de projet (ProDoc) ainsi que d'autres documents qui renseignent sur le déroulement de la formulation du PPEA II ;
- Documents du programme, de l'assistance technique ;
- Les rapports des Ministères en charge de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement ;
- Les rapports des Etudes de formulation de la stratégie d'intervention par composante, et d'autres documents de politique ;
- Les Rapports de revue annuelle du secteur de l'eau ;
- Les rapports de la mission d'évaluation conjointe (JMP), de l'Initiative PPP sur les concessions (CePEPE/Banque Mondiale), d'Akvo FLOW ;
- Les rapports de la SONEB ;
- Les rapports d'achèvement des bénéficiaires du PPEA II ;
- Les rapports de capitalisation ;
- Les comptes rendus des séances des organes de pilotage au niveau central ;
- La Documentation de l'assistance technique ;
- Les rapports du Plan Intégré de Renforcement des Capacités (PIRC) ;
- Les rapports de formations.

Entretiens avec : (voir **l'Annexe 12** pour plus de détails et compléments des personnes rencontrées)

- Les structures et personnes ressources des administrations impliquées (centrales, déconcentrées, et décentralisées) ;
- Les organisations de la société civile ;
- Le secteur privé ;
- L'équipe de l'assistance technique ;
- Les membres du Conseil National de l'Eau (CNE) ;
- Les cadres des ministères concernés par la thématique, les membres des instituts de connaissances, les membres de la société civile impliqués ;

- Les Partenaires Techniques et Financiers impliqués dans le secteur de l'eau (principalement la GIZ) ;
- Les membres de l'assistance technique (COWI-IGIP) ;
- Les structures et personnes ressources qui impliquées dans la formulation du programme ;
- Les cadres des ministères sectoriels et leurs services déconcentrés ;
- Les cadres des collectivités locales ;
- Les organisations de la société civile impliquées ;
- Les dirigeants des écoles bénéficiaires, les élèves/étudiants ;
- Les représentants des associations des consommateurs d'eau potable ;
- Les cadres de la SONEB ;
- Les cadres des organisations ciblées par le PIRC, les bénéficiaires des formations ;
- Les membres des différents organes de pilotage et d'orientation/suivi (COS).

Visites des réalisations : (voir *l'Annexe 8* pour plus de détails sur les rencontres ciblées et séances de consultation)

Des visites de sites ont permis de vérifier la qualité des ouvrages, les modalités de leur utilisation et de leur entretien, les effets (immédiats) induits par leur existence, les effets (immédiats) de la promotion de l'hygiène en milieu scolaire et dans les ménages, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures, les modes de passation des marchés, les capacités organisationnelles et de gestion financière des communes, etc.

Ces visites ont été faites par échantillonnage de sites de réalisation des activités du programme, notamment :

- Un échantillon d'activités développées dans le cadre des composantes 1, 3, 4, 5 ;
- Un échantillon de réalisations (forages avec pompes à motricité humaine, adductions d'eau villageoises, branchements privés, système mWater sur « initiative PPP » de la Banque mondiale) ;
- Un échantillon d'écoles d'enseignement primaire où le programme a réalisé des infrastructures ;
- Une latrine réalisée par les ressources du PPEA II dans un collège d'enseignement général à Bantè ;
- Un échantillon de quartiers ciblées par l'AEP rural dans le cadre du PPP et des clients desservis.

Outils et méthodes utilisés

- Deux types de questionnaires conçues et administrées. Le premier aux parties prenantes des niveaux déconcentrés et décentralisés pendant les séances de consultation à Parakou, à Bohicon et à Cotonou. Le second envoyé par courriel aux acteurs étatiques et non-étatiques du niveau central. Une analyse statistique de ces deux questionnaires remplis a permis à l'équipe d'évaluation d'obtenir des données quantitatives et qualitatives malgré l'échantillon assez réduit ;
- Des guides d'entretiens semi-structurés ont permis de réaliser des interviews individuelles avec les personnes ressources ;
- Des guides d'entretien pour conduire des focus-group planifiés avec des petits groupes et aussi spontanés (bénéficiaires finaux rencontrés au hasard) ;
- Des séances de consultation d'une journée, sous forme de travaux de groupes, tenues à Parakou, Bohicon et Cotonou selon (i) les catégories socioprofessionnelles des participants (cadres des services techniques des mairies, représentants des Services départementaux en charge de l'Eau, les élus locaux, les entreprises et bureaux d'études, les ACEP, les services financiers déconcentrés du Trésor Public et des communes) et (ii) les communes de résidence ;
- La cartographie temporelle des événements marquants du secteur entre 2011 et 2016 ;
- Le brainstorming des goulots d'étranglement et des idées sur un prochaine scénario de la collaboration entre les Pays-Bas et le Bénin ;
- Les supports visuels (photos prises par les évaluateurs et photos récupérées chez les participants aux séances de travail).

- Les débats contradictoires dans les groupes ;
- L'outil FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces des deux sous-secteurs).

1.4 Déroulement et limites de la mission d'évaluation

Le planning de déroulement a pris largement en compte les orientations des TdR en considérant les catégories d'acteurs à rencontrer. Ainsi a été privilégié un bon équilibre géographique entre les milieux urbain et rural.

Semaine 1 : La phase de démarrage

La mission a démarré avec l'arrivée de deux experts internationaux le 9 juin 2016 par une séance de connaissance des équipes (internationale et nationale) et l'élaboration du planning et des outils à utiliser pour atteindre les objectifs. Le lendemain a été consacré à une séance de briefing et d'harmonisation des attentes des deux parties (experts et commanditaire) à l'Ambassade des Pays-Bas.

Semaine 2 : La phase documentaire et de préparation

La semaine suivante a été consacrée à la rédaction du rapport de démarrage (kick off meeting) présenté à l'Ambassade des Pays-Bas le 17 Juin 2016 devant un parterre de représentants des Ministères bénéficiaires du PPEA II. Parallèlement à la préparation du rapport de démarrage, la mission a (i) commencé la revue littéraire ; (ii) démarré la visite des structures basées à Cotonou, (iii) identifié les échantillons d'acteurs et parties prenantes au niveaux régional et communal (repérés sur un répertoire préétabli par l'équipe nationale d'appui) à qui des invitations ont été adressées par les canaux ministériels et de l'ANCB et par des appels téléphoniques directs.

Semaine 3 : La phase de collecte des données sur le terrain

La mission s'est déployée sur le terrain avec les outils de collecte des données, du 18 au 25 juin 2016 pour opérationnaliser les activités suivantes :

- Les visites des échantillons préalablement retenus à partir des listes de réalisation fournies par l'Ambassade ;
- Des communautés pour des rencontres ciblées ou au hasard dans les Communes ci-après : Tchaourou, Djougou, Gogounou, N'Dali, Savè, Dassa-Zoumè, Bantè, Bohicon, Abomey, Zogbodomey, Allada, Ouidah, Comè, Grand-Popo, Cotonou, Dangbo, Porto-Novo, Abomey-Calavi, ... ;
- Trois séances régionales de consultation des acteurs et des parties prenantes :
 - ✓ À Parakou au LASDEL le 21 juin 2016 regroupant des participants des Départements de l'Atacora, de la Donga, de l'Alibori et du Borgou ;
 - ✓ À Bohicon à l'hôtel NIFUR le 22 juin 2016 regroupant des participants des Départements du Couffo, du Zou, du Plateau, des Collines, et
 - ✓ À Cotonou au CODIAM le 28 juin 2016 regroupant des participants des Départements du Mono, de l'Atlantique, de l'Ouémé.

Semaine 4 : La phase de synthèse

A Cotonou après les séances régionales, la mission a continué la visite des structures et la revue de littérature. Enfin une séance de présentation des premiers résultats a eu lieu le 8 juillet 2016 à l'Ambassade des Pays-Bas.

Limites de l'évaluation

- L'évaluation qui s'inscrit dans un processus devant aboutir à la formulation d'un nouvel appui au secteur et qui devrait démarrer à l'origine en avril 2016 n'a pu commencer qu'en juin 2016 à cause du long processus d'identification de l'équipe des experts ce qui risque de perturber le calendrier des missions d'orientation et de formulation ;
- Certains documents capitaux n'ont pu être obtenus que très tardivement pendant le processus d'évaluation (mise à disposition tardive en dépit des multiples relances).

2. Contexte du secteur « Eau potable et Assainissement » au Bénin

Ce chapitre montre la complexité du secteur « Eau et Assainissement », en décrivant l'état des services d'eau potable et d'assainissement, la structure administrative et le processus de décentralisation/déconcentration, les cadres juridique et institutionnel des services relatifs à l'eau, et les politiques et stratégies relatives à l'eau et à l'assainissement.

2.1 Contexte socio-économique

Le Bénin se situe en Afrique de l'Ouest avec une population d'environ 10 millions d'habitants dont la majorité est rurale. Les villes de Porto-Novo et de Cotonou constituent respectivement les capitales administrative et économique du pays. Cotonou demeure la plus grande ville du pays et une plaque tournante du commerce régional. Malgré la croissance économique, les niveaux de revenus par habitant restent faibles (à 805 USD par habitant et 1 500 USD en termes de parité de pouvoir d'achat depuis 2013). L'économie béninoise est largement tributaire de l'agriculture et de la production cotonnière en particulier. Malgré la croissance économique, environ 50,9 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté selon la norme internationale de 1,25 USD par jour (World Bank 2014). Bien que la croissance annuelle de la population rurale diminue lentement, se situant à 2 % actuellement. La croissance urbaine est de 4 % et est conforme au taux moyen de croissance urbaine accélérée en Afrique subsaharienne (ASS). L'importance de cette croissance urbaine s'observe dans les grands centres ruraux et les centres semi-urbains. Ces petites villes ou « centres semi-urbains » (localités avec une population comprise entre 2 000 à plus de 10 000 habitants) sont d'une grande importance stratégique pour le développement socioéconomique du Bénin, représentant 35 % du PIB et environ 30 % de la population du pays.

2.2 Structure administrative : le processus de décentralisation /déconcentration

En 1999, le Bénin a lancé un processus de décentralisation et de déconcentration qui a abouti à une réforme administrative et territoriale conduisant à l'organisation territoriale actuelle du pays. Les collectivités territoriales « Communes » ont été établies en tant que seules entités juridiques décentralisées dotées d'une autonomie financière et d'une personnalité juridique. Cette nouvelle organisation administrative est devenue une réalité en 2002 avec les premières élections locales, communales et municipales. Le pays est aujourd'hui divisé en 77 communes, dont trois à statut particulier appelées municipalités (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Ces communes et municipalités relèvent de 12 « Départements » et sont subdivisées en « Arrondissements », qui sont eux-mêmes divisés en « villages » pour les zones rurales et en « quartiers de villes » pour les zones urbaines. Contrairement aux communes, les départements ne sont pas des entités juridiques et ne disposent pas de l'autonomie financière. Ils sont dirigés par des préfets qui représentent les ministères sectoriels et sont sous la tutelle du Ministère en charge de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale. Les Préfets supervisent et suivent les activités des communes conformément au cadre juridique : leur rôle est (i) de faire le contrôle a priori des actes administratifs des communes/municipalités (contrôle régalién), (ii) de fournir « une assistance-conseils » et (iii) de valider les décisions prises par les autorités communales. Le Préfet élabore chaque année un PAAC (plan annuel d'assistance-conseils) aux communes suivi par la Conférence Administrative Départementale (CAD) regroupant les directions départementales déconcentrées des ministères sectoriels). Le Préfet dispose de deux Chargés de Mission qui collaborent directement avec les communes pour faire remonter et descendre les demandes et les offres d'assistance-conseils.

Avec la décentralisation, les communes sont devenues maîtres d'ouvrage, devenant ainsi les propriétaires des équipements et des ouvrages d'eau (de la production à la distribution en passant par le transport) au sein de leurs communes et les pouvoirs adjudicateurs chargés de la planification, de la conception et de la supervision de tous les travaux sur ces équipements, puis de leur gestion. Les maires sont aussi les autorités déléguées de la gestion professionnelle des ouvrages (délégation des ouvrages simples à un individu, affermage des ouvrages complexes à un opérateur privé, fixation du prix de l'eau, recouvrement) en milieu rural et semi-urbain. Les communes disposent désormais de leur propre budget voté annuellement par le conseil communal/municipal élu. Les fonds pour les

budgets proviennent (i) des recettes fiscales locales tirées des impôts, (ii) les transferts du gouvernement central au moyen d'un fonds spécifique appelé le Fonds d'appui au Développement des Communes (FADeC) géré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) et (iii) une partie des redevances du service de l'eau. Le FADeC met à disposition deux types de fonds aux communes/municipalités : des fonds généraux (FADeC non affecté) alimentant le budget communal/municipal pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement et des fonds « alloués » (FADeC affecté) spécifiquement affectés à un secteur ou à une activité spécifique. Les partenaires au développement peuvent faire parvenir des fonds directement aux communes par le FADeC pour des activités spécifiques par le biais de la ligne budgétaire allouée. La CONAFIL audite annuellement l'utilisation des fonds transférés aux communes/municipalités et les rapports sont publiés. Des recommandations de bonne gouvernance et de bonnes pratiques sont parties intégrantes de ces rapports à caractère pédagogique.

2.3 Cadres juridique et institutionnel des services relatifs à l'eau potable

A. Cadre juridique

L'acte juridique principal régissant le secteur de l'eau est la Loi n° 2010-44 sur la gestion des ressources en eau, dénommée le « Code de l'eau » adoptée en 2010. Cette loi fixe les frais ou les taxes dus aux autorités en charge conformément à l'application du principe « usager-payeur » et qui devraient servir au financement des activités du secteur de l'eau. Cette loi fait également référence à l'organisation des services relatifs à l'eau, mais ne précise pas dans le détail les rôles et les responsabilités des différents acteurs en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement notamment pour ce qui est de l'élaboration des politiques, de la réglementation et de la prestation des services. La définition des rôles et des responsabilités se fonde donc sur plusieurs textes de loi, y compris la loi sur la gestion des ressources en eau et la loi sur la décentralisation. Parmi les autres actes juridiques pertinents, figure le décret portant création des comités de bassin (adopté en septembre 2011), qui définit le cadre pour la planification et la gestion des ressources en eau. Le décret de février 2001 fixe les normes de qualité de l'eau potable.

Citons enfin la Politique Nationale de l'Eau, qui a été approuvée en juillet 2009. Elle prévoit dans son orientation stratégique n°2 d'« assurer un accès équitable et durable à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations » et dans l'axe n°1 de cette orientation de « garantir les services d'AEP aux populations, notamment l'amélioration des services d'AEP ».

B. Rôles et responsabilités institutionnels

Les fonctions de l'eau étant sociale, économique et environnementale, plusieurs catégories d'acteurs interviennent dans sa gestion et son service.

Le service de l'eau potable dans les villes, les zones rurales et les petites villes était sous la responsabilité du Ministère de l'Énergie, de la Recherche pétrolière, de l'Eau et du Développement des énergies renouvelables (MERPMEDER). La responsabilité de la fourniture du service de l'eau a été confiée à deux entités dans les zones urbaines et rurales du Bénin avec des attributions claires : La SONEB et La DG-Eau (voir **Annexe 2** pour la description des autres ministères compétents en matière de services relatifs à l'eau, et des collectivités territoriales, et des acteurs non étatiques).

2.4 Politiques et stratégies relatives à l'eau potable et à l'assainissement

A. Le secteur de l'eau

Le milieu rural : Depuis la première stratégie pour le secteur de l'eau en milieu rural élaborée en 1992, les autorités béninoises ont expérimenté plusieurs approches pour la réalisation des investissements et l'appui à la prestation de services d'approvisionnement en eau en milieu rural. La gestion communautaire était le modèle principal et des associations d'usagers de l'eau (AUE) avaient été créées pour gérer ces équipements.

Dès 2005, la stratégie du secteur a évolué et porte essentiellement sur la durabilité des investissements et sur la professionnalisation de la gestion. Elle a pris en compte la réforme administrative et territoriale faisant des communes des entités responsables de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Cette stratégie a clarifié les responsabilités institutionnelles pour l'approvisionnement en eau et les sources de financement. L'objectif de cette nouvelle stratégie est d'accélérer les progrès vers la réalisation des OMD relatifs à l'eau tout en veillant à ce que les investissements soient durables. Cette stratégie fait du recouvrement des coûts et de la participation du secteur privé des éléments fondamentaux de la gestion des systèmes d'approvisionnement en eau : elle préconise une gestion déléguée des services d'approvisionnement en eau afin d'en assurer la pérennité.

La nécessité d'une plus grande participation du secteur privé a été prise en compte dans la Politique Nationale de l'Eau de 2009. Cette politique stipule que « le rôle du secteur privé devrait être renforcé en lui octroyant davantage de responsabilités dans la gestion déléguée des ouvrages hydrauliques dans les zones rurales et des AEV dans les zones semi-urbaines conformément à la stratégie de d'alimentation en eau en milieu rural de 2005 ». Elle a souligné la nécessité aux communes d'assurer, sous l'assistance-conseils du Service-Eau, la surveillance et la réglementation des services d'approvisionnement en eau au niveau local, avec pour objectif principal d'assurer la viabilité et la pérennité des AEV. La stratégie nationale d'AEP en milieu Rural horizon 2015 est devenue caduque et la DG-Eau en partenariat avec les PTFs a élaboré les TDRs pour l'élaboration de la stratégie 2016 – 2030 à orienter sur les ODD.

Le milieu urbain : En 2005, le Bénin s'est doté d'un document de stratégie qui traduit la volonté de l'Etat de renforcer le développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain pour mieux satisfaire les besoins de la population (taux moyen de desserte en eau de 75 % à l'horizon 2015) avec un accent particulier sur les populations à faibles revenus et rendre plus efficace sa gestion.

Cette stratégie s'inscrit dans le cadre de la dynamique de réforme et de transformation qui s'opère dans le secteur de l'hydraulique et du processus de décentralisation administrative. Elle s'appuie également sur les OMD. Elle définit le rôle de chaque acteur et stipule que les Communes participent à la conception et au financement des programmes AEP-urbains mais assureront à terme, la maîtrise d'ouvrage des installations d'eau existantes lorsque le processus de transfert des compétences et des ressources sera clarifié et réglé. Dans ce cas, la SONEB assurerait le suivi et le contrôle de l'exploitation du service de l'eau. La stratégie prévoit aussi une forte implication des usagers dans la gestion et le développement du secteur de l'AEP en milieu urbain.

Pour une bonne planification des investissements dans le secteur de l'AEP urbain, la SONEB est dotée d'un Plan Directeur Eau qui permet d'intégrer les besoins d'investissements dans le budget-programme global du secteur de l'eau. Ce plan définit le mode de financement du développement du secteur qui est multiforme et selon les classes de systèmes d'AEP et les types d'investissements (les petits et moyens systèmes d'eau sont financés à travers les budgets publics et par des concours des partenaires au développement. Les grands systèmes d'AEP à travers des crédits et dons, l'accès à l'eau des populations à faible revenus (branchements et bornes fontaines) est financé à travers des subventions et dons, la maintenance et le renouvellement des équipements électromécaniques à travers les ressources propres de la SONEB).

La stratégie donne des clarifications sur la gestion des zones d'interférence DG-Eau/SONEB pour une meilleure articulation des programmes et projets tant de l'hydraulique rurale que de l'AEP en milieu urbain. Elle définit un système tarifaire qui reposera sur une péréquation des tarifs à l'échelle nationale, de façon à garantir la durabilité de l'approvisionnement en eau potable des petites villes desservies par des systèmes d'AEP n'ayant pas une échelle économique suffisante. Le contrôle de la qualité de l'eau distribuée en milieu urbain par la SONEB est sous la responsabilité de la DHAB et l'autocontrôle de la qualité de l'eau est de la responsabilité de la SONEB. La stratégie nationale d'AEP Urbain horizon 2015 est devenue aussi caduque et la SONEB se prépare à élaborer la stratégie 2016 – 2030 orientée vers les ODD avec l'appui des PTFs.

Finalement, il faut mentionner la Stratégie Nationale de Surveillance de la Qualité de l'Eau de Consommation (SSQE), qui a été mise en place en aout 2012. Cette stratégie s'applique aux eaux destinées à la consommation humaine et aux usages domestiques courants (par exemple, préparation des repas, hygiène corporelle, lavage de la vaisselle, lavage du linge), aux eaux entrant dans la préparation des produits alimentaires, aux eaux conditionnées en sachet ou en bouteille, et aux eaux minérales naturelles. La surveillance comprend un ensemble de mesures qui englobe des inspections sanitaires, des analyses d'eau, des enquêtes ou toutes autres actions permettant de protéger ou corriger la qualité de l'eau distribuée aux populations. Les instruments mis en place par la SSQE sont les Plans de

Gestion de la Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE) pour les producteurs-distributeurs d'eau (chaque installation doit élaborer un PGSSE) et le Programme de Surveillance de la Qualité de l'Eau (PSQE) pour l'autorité de contrôle, c'est-à-dire le Ministère de la Santé.

B. Le secteur de l'assainissement (compris l'éducation à l'hygiène)

Au Bénin, le cadre politique, législatif et institutionnel du secteur de l'hygiène et de l'assainissement a connu une amélioration avec la relecture et / ou l'élaboration d'un certain nombre de textes. Ainsi, en 2012, le nouveau document de politique nationale d'hygiène et d'assainissement (PNHA) est élaboré et se substitue au document de Politique Nationale d'Assainissement (PNA) élaboré en Novembre 1994. A ce texte, s'ajoutent des documents de stratégies sous-sectorielles au nombre desquels, figurent : (i) la nouvelle loi portant hygiène et assainissement en République du Bénin en remplacement du code d'hygiène, (ii) le Plan Stratégique pour l'Assainissement Urbain, (iii) la Stratégie Nationale d'Assainissement des Eaux Usées en milieu urbain (2008-2015), (iv) le Programme National d'Hygiène et d'Assainissement (PNHAB) de 2004-2009, (v) le document de Stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement, (vi) la Stratégie Nationale de Gestion des Déchets Solides au Bénin.

En 2013, le Bénin s'est doté, sous la maîtrise d'œuvre de la DNSP d'un nouveau document de Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement (SNPHAB) 2013-2017 aussi bien en zones urbaines qu'en milieu rural, dont le but est de contribuer à la réalisation de la vision de la PNHA (qui n'a pas connu un succès) en agissant sur les connaissances et les pratiques individuelles et collectives en vue d'impacter sur la santé des populations d'ici à 2025. Les axes stratégiques portent sur l'amélioration de la gouvernance du sous-secteur, la communication pour un changement de comportement, la promotion de l'assainissement familial, et la promotion de l'assainissement institutionnel et public en milieu rural. Dans l'opérationnalisation, des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre notamment en 2017 sont la gouvernance du secteur de l'hygiène et de l'assainissement, la Fin de la Défécation à l'Air Libre (FDAL), la couverture en latrines familiales et institutionnelles, les puits perdus (puisards) familiaux et publics, et l'adoption des pratiques de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement. Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs, la politique prend pour socle l'approche ATPC et les expériences capitalisées sur la PHA.

Cette stratégie nationale définit les critères de choix des zones d'intervention en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base. La disponibilité de l'eau potable constitue le critère prépondérant pour le choix des localités (latrines familiales) et dans les institutions et les lieux publics (pour des latrines institutionnelles). Les choix des zones sont faits sur la base du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) (et les zones prioritaires pour les latrines institutionnelles ou publiques sont définies par le conseil communal sur la base du BPO communal et des ressources mobilisées.

La stratégie définit que les communes sont responsables de la mise en œuvre de la SNPHAB sur leurs territoires. Pour cela, chaque commune élabore et met en œuvre son plan d'hygiène et d'assainissement et son budget programme à partir des besoins réels des populations. Elle prévoit également des dispositifs de durabilité des acquis de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement à la base. Ainsi, les relais communautaires et les maçons locaux constituent les acteurs essentiels de la pérennité de la SNPHAB.

En matière d'évacuation des eaux usées en milieu urbain, le cadre institutionnel et le contexte socio-économique du pays ne sont pas encore favorables pour une prise en charge efficace de ce volet par les différents acteurs. La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes confère à celles-ci des responsabilités en matière d'assainissement, en particulier l'évacuation des eaux usées ménagères. La question des eaux usées en milieu urbain sera revue et traitée sur le plan stratégique, en vue de dégager les voies et moyens pour prendre convenablement en charge ce secteur. Dans ce cadre, une étude sur la stratégie de traitement et d'évacuation des eaux en milieu urbain sera réalisée pour définir le cadre, les responsabilités, les moyens et les mécanismes appropriés pour le développement et la gestion de ce secteur.

2.5 État des services de l'eau potable et de l'assainissement

Selon les statistiques du JMP et des instances sectorielles béninoises compétentes, le pays a atteint, enfin 2015, la cible des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) relatifs à l'eau grâce aux investissements soutenus des autorités béninoises et des partenaires au développement et à l'amélioration de la planification du secteur. Selon les chiffres de JMP, cependant, le taux d'accès à l'eau courante dans les domiciles reste faible, avec seulement 4 % dans les zones rurales en 2012, alors qu'il se situait à 12 % dans les zones urbaines. Cela signifie que la consommation par habitant est susceptible de rester à des niveaux relativement faibles et que le Bénin a encore un long chemin à parcourir pour atteindre l'accès universel à des sources durables d'approvisionnement en eau potable, sur la base de ce qui est susceptible d'être adopté dans le cadre des Objectifs de Développement Durable (ODD).

L'accès à des installations sanitaires améliorées reste cependant dramatiquement bas dans le pays et n'a augmenté que de 5 % en 1990 à 14 % en 2012. Les besoins sont particulièrement importants dans les zones rurales. Entre 2000 et 2012, l'accès à des installations sanitaires améliorées dans les zones rurales n'a progressé que de 2 %, pour se situer à 5 % actuellement. Dans les zones urbaines, 25 % de la population avait accès à des installations sanitaires améliorées en 2012.

3 La coopération bénino-néerlandaise et le secteur de l'eau

Ce chapitre aborde le contexte socio-économique, l'historique de la coopération entre les Pays-Bas et le Bénin et les contours du programme PPEA-II.

3.1 Historique de la coopération bilatérale entre les Pays-Bas et le Bénin

Entre le Bénin et les Pays-Bas, il existe une coopération intensive au service du développement. Cette coopération a commencé dès 1972 et les Pays-Bas ont une Ambassade à Cotonou depuis 1994.

Le Plan de coopération actuel 2014-2017 de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas se concentre sur trois thèmes prioritaires, définis en concertation avec les interlocuteurs béninois :

1. La sécurité alimentaire y inclus le transport rural ;
2. La santé de reproduction et les droits sexuels ;
3. L'eau, l'hygiène et l'assainissement.

Avec des sujets transversaux : le développement du secteur privé, la gouvernance, et le climat.

Dans la perspective de permettre au Bénin d'atteindre les OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement), le Royaume des Pays-Bas fournit depuis 2004 un appui au secteur de l'eau et de l'assainissement. Divers programmes tels qu'EAU I, EAU II et EAU III, 09 AEV, PPPLM, NPT ProfEau visaient, notamment pour les trois premiers, à expérimenter dans le secteur de l'eau l'approche sectorielle, la décentralisation/déconcentration, et l'alignement aux procédures béninoises. Le Programme Pluriannuel d'appui au secteur Eau et Assainissement (PPEA) a été lancé en 2007 pour une période de cinq ans, finalement exécuté sur six années. En 2012, une deuxième phase du programme a été formulée pour une durée de trois ans, ce qui est sujet de cette évaluation externe.

Ces programmes, exécutés par les structures gouvernementales suivant les politiques, stratégies et procédures béninoises, ont permis sur la période 2004-2012 entres autres de :

- Donner accès à l'eau potable à plus d'un million de personnes additionnelles, notamment les populations démunies en milieu rural et urbain ;
- Réaliser plus de 2.600 latrines institutionnelles, donnant ainsi accès à un assainissement adéquat à plus de 130.000 personnes, essentiellement en milieu scolaire ;
- Mettre progressivement en place un cadre législatif et institutionnel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), par exemple à travers la loi et la politique nationale de l'Eau et leurs textes d'applications, le premier schéma directeur d'aménagement du bassin de l'Ouémé, le tout premier au Bénin, et des projets pilotes concrets d'illustration de la GIRE ;

- Expérimenter l'exercice effectif et intégral de la maîtrise d'ouvrage communale en dotant toutes les 77 communes de ressources transférées pour un volume global de 4 milliards de FCFA avec en appui un renforcement de leurs capacités ;
- Renforcer les instituts universitaires et de développer des profils spécifiques à l'eau et à l'assainissement dans les curricula universitaires.

3.2 Le programme PPEA-II : 2013-2015

En 2012, une deuxième phase du PPEA, sujet de cette évaluation, a été formulée pour une durée de trois ans. Ce programme visait la transition vers un appui budgétaire sectoriel et une approche sectorielle. Cette approche a comme objectif d'assurer une meilleure appropriation et durabilité des résultats du programme par un alignement des activités aux stratégies et procédures nationales. Le financement est assuré par les Pays-Bas et l'Union Européenne (en convention de délégation). La durée du programme est de 3 ans (2013 – 2015) avec une possibilité de prolongation en 2016. Le budget 2013-2015 est de 43,7 milliards FCFA dont 9,7 milliards FCFA de financement européen. Le budget prévu de 2016 est de 3,2 milliards FCFA de financement européen. Au budget s'ajoute la contribution du Gouvernement du Bénin pour le fonctionnement.

En général, on peut dire que ce programme est une suite logique de la première phase mais avec beaucoup plus d'ambition et aussi d'attention pour les faiblesses et nouveaux défis du secteur et visait à renforcer l'appui au secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement. Il s'agissait en particulier et en addition aux infrastructures d'eau potable et d'assainissement, de :

- Promouvoir l'hygiène pour un changement durable du comportement afin d'optimiser l'impact de l'eau potable sur la santé des populations ;
- Développer le caractère économique de l'eau en lien avec la sécurité alimentaire et selon une approche GIRE ; ceci à travers entre autres l'élaboration d'un plan Delta pour la basse vallée de l'Ouémé ;
- Développer l'assainissement des eaux usées en milieu urbain ;
- Poursuivre l'accompagnement des communes dans leur exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement tel que prévu par les textes de décentralisation, par des transferts de ressources financières plus subséquentes ;
- De contribuer à la mise en place et au fonctionnement effectif d'un Institut National de l'Eau à l'Université d'Abomey-Calavi ; ceci en complément à un appui institutionnel du programme NICHE de NUFFIC (ce programme vise à renforcer des universités et facultés).

Objectifs et résultats attendus

L'alignement aux politiques et procédures nationales a été un principe de base pour le PPEA-II. Pour cette raison, le programme a assumé comme objectif global la vision nationale de l'eau, qui est : *« En l'an 2025, les ressources en eau du Bénin seront exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficience économique ; elles contribueront ainsi efficacement au renouveau économique, à la réduction de la pauvreté, et au rayonnement international du Bénin ».*

Cinq objectifs spécifiques ont été retenus par le programme et constituaient en même temps les cinq composantes du programme :

- *GIRE* : la disponibilité de l'eau de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages sociaux, économiques et environnementaux dans un cadre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau (surexploitation, pollution des eaux souterraines, inondations, érosion,);
- *Eau et sécurité alimentaire* : la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE ;
- *AEP rural* : l'augmentation équitable et durable de l'accès à l'eau potable en zone rurale ;
- *HAB* : le renforcement de la promotion d'hygiène et l'augmentation équitable et durable de l'accès à un assainissement de base adéquat ;

- *AEP et assainissement urbain* : l'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en zone urbaine.

Le renforcement des capacités des structures exécutives et bénéficiaires a été un objectif transversal du programme. Une assistance technique a été mise en place à cet effet tout au long de la durée du programme.

La chaîne des résultats prévue dans le document de programme, décrit les résultats visés par le programme comparé aux résultats attendus du niveau national (budget national et tous partenaires techniques et financiers confondus). Elle inclut des résultats physiques (personnes desservies en services d'eau et assainissement, nombre d'hectares aménagés en maîtrise partielle ou totale de l'eau, etc.) et des résultats institutionnels (la mise en place des organes de la GIRE, le renforcement des parties prenantes, le développement de la connaissance des ressources, etc.).

La chaîne de résultats attendus est décrite dans le PRODOC. Pour chaque composante séparée (voir **Annexe 3, 4, 5, 6 et 7** pour les résultats achevés à la fin). Et pour quatre aspects transversaux : le renforcement des capacités à travers une Assistance Technique (voir **Annexe 10**) et les aspects de genre, de l'environnement, et de la gouvernance.

Opérationnalisation

Vu les ambitions du programme, un grand nombre d'acteurs a été impliqué dans sa mise en œuvre. Voir **Annexe 2** pour les détails. Les structures principales ont été :

- Le Ministère en charge de l'eau (MERPMEDER et maintenant ME), à travers sa Direction Générale de l'Eau (DGEau), les services déconcentrés de l'eau, et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) ;
- Le Ministère de la Santé à travers la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP), les services déconcentrés, et les zones sanitaires ;
- Les 77 Communes du Bénin ;
- Le Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) à travers la Direction de la Prospection des Financements (DPF) ;
- Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) à travers la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- Le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) en tant que tutelle des communes.

Ces différentes structures ont mobilisé autour d'elles d'autres acteurs actifs au niveau international, national, communal et provenant aussi des milieux communautaires et de la société civile béninoise. Pour les besoins de l'exécution du programme, une implication directe de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), du Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin) et de l'Institut National de l'Eau (INE en création) a été assurée à travers leur positionnement dans le consortium d'assistance technique conduit par le groupement de bureaux COWI-IGIP.

Les cinq composantes du programme ont eu un ancrage institutionnel aux structures étatiques concernées. Le pilotage du PPEA-II a été organisé autour des instances suivantes :

- Un Comité de Pilotage présidé par le Secrétaire Général du Ministère du Développement ;
- Un Secrétariat Technique du programme ;
- Un Comité d'Orientation et de Suivi pour chaque composante ;
- Une session budgétaire annuelle ;
- Un consortium d'Assistance Technique structurelle d'accompagnement ;
- Un dispositif de suivi-évaluation (chaîne des résultats, rapports) ;
- Un audit ex-post annuel.

Subvention bilatérale

L'appui financier du Royaume des Pays-Bas a été assuré à travers deux contrats :

1. La convention de financement entre les Pays-Bas et le Bénin ; et

2. Le contrat conclu entre l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Cotonou et un consortium d'assistance technique sélectionné par Appel d'Offres européen et en charge du renforcement/accompagnement des institutions et structures nationales pertinentes.

Le budget total du programme PPEA-II a été de 45,2 milliards FCFA (hors taxe et hors douane), dont 35,5 milliards FCFA financés par le Royaume des Pays-Bas et 9,7 milliards FCFA financés par l'Union européenne. A ce budget, s'ajoutait la contribution du Gouvernement du Bénin pour le fonctionnement de ses services.

4. Constats et Analyses de l'évaluation du PPEA II

Les Termes de Référence de l'évaluation ont formulé 12 questions à répondre (voir TdR **Annexe 1**). Les dix premières touchent l'efficacité (définie comme « *Mesure du degré de réalisation des objectifs* ») et les deux dernières touchent l'efficience (définie comme « *Mesure des résultats obtenus (qualitatifs et quantitatifs) par rapport aux moyens mis en œuvre* »). Dans ce chapitre, les constats/découvertes et l'analyse de chaque question (et sous-point éventuel) sont décrits comme « trouvés » par les évaluateurs. Au besoin, des références sont citées en annexes. Les résultats de chaque composante du programme sont résumés en annexes.

L'efficacité

Question 1

Comment est-ce que le programme s'est déroulé pendant la période évaluée (vis-à-vis la ligne de base, le budget, les dépenses, les produits des différentes composantes, les résultats documentés, l'approche et la qualité du suivi et de l'évaluation, les problèmes et les leçons tirés par les acteurs prenants) ?

A. Vis-à-vis du budget *Appréciation : INSATISFAISANTE*

1. Adéquation entre PTA/budget et PRODOC

Constat

Les programmations des PTA ne sont pas conformes aux prévisions du PRODOC.

Analyse

Sur toute la période d'exécution du programme, les allocations budgétaires issues des PTA validés par le comité de pilotage sont supérieures aux prévisions du PRODOC. Le total des prévisions budgétaires s'élève à 42 264 millions contre une prévision de 37 279 millions inscrite au PRODOC.

Tableau : Comparaison entre le PRODOC et les PTA validés (COPIL)

(Budget en millions de FCFA)		PRODOC				PTA validés (COPIL)			
Catégories	Structures exécutrices	2013	2014	2015	Total	2013	2014	2015	Total
Composante 1									
Investissements	DGEAU	762	1 388	1 260	3 410			PTA non validé en COPIL	
Biens et Services	DGEAU	575	677	599	1,851				
Fonctionnement	DGEAU	46	66	57	169				
Budget Global Composante 1		1 383	2 131	1 916	5 430	1 714	2 960	2 478	7 152
Composante 2									

Investissements	DGEAU	328	328	328	984				
Biens et Services	DGEAU	80	50	20	150				
Fonctionnement	DGEAU	12	11	10	33				
Budget Global Composante 2		420	389	358	1 167	99	389	413	901
Composante 3									
Investissements	DGEAU	2 307	2 307	2 407	7 021	2 830	1 520	1 093	5 443
	DNSP	350	350	0	700	0	0	0	0
	COMMUNES	500	750	1 000	2 250	500	2 776	2 419	5 695
Biens et Services	DGEAU	1 778	1 658	0	3 436	1 495	1 155	636	3 286
	COMMUNES	314	627	940	1,881	459	666	90	1 215
Fonctionnement	DGEAU	123	119	72	314	120	160	657	937
	DNSP	11	11	0	22	0	0	0	0
	COMMUNES	24	41	58	123	0	0	123	123
Budget Global Composante 3		5 407	5 863	4 477	15 747	5 404	6 277	5 018	16 699
Composante 4									
Investissements	COMMUNES	600	900	1 200	2 700	543	748	714	2 005
	DNSP via C3					350	350	0	700
Biens et Services	DNSP	1 191	1 095	684	2 970	1 188	1 010	1 147	3 345
Fonctionnement	DNSP	48	39	22	109	120	120	42	282
	DNSP via C3					36	52	58	146
	COMMUNES	18	27	36	81	30	162	486	678
Budget Global Composante 4		1 857	2 061	1 942	5 860	2 267	2 442	2 447	7 156
Composante 5									
Investissements	SONEB	2 740	2 840	2 870	8 450	3 340	4 511	2 071	9 922
	COMMUNES	25	25	25	75		25	50	75
Biens et Services	SONEB	50	150	100	300	86	110	12	208
	COMMUNES	100	0	0	100	35	65		100
Budget Global Composante 5		2 915	3 015	2 995	8 925	3 461	4 711	2 133	10 305
Fonctionnement	DPF/DGB	50	50	50	150	50	78	72	
Budget Global Secrétariat		50	50	50	150	50	78	72	200
Budget total global hors "autres volets" *		12 032	13 509	11 738	37 279	12 995	16 857	12 561	42 413
* micro finances, AT, audit, évaluation et études (APBB)									

Source : Extrait du rapport d'achèvement (synthèse du secrétariat technique)

2. Exhaustivité du budget

Constat

L'intégralité des ressources du programme n'est pas inscrite au budget.

Analyse

La préparation des budgets sectoriels se fait en cohérence avec l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) des secteurs, assis sur les stratégies pluriannuelles du PPEA II et du CDMT global élaboré par les ministères en charge des finances et du plan. Tout comme les CDMT sectoriel et global, les budgets programmes portent sur des périodes triennales glissantes et sont élaborés en rapport avec la programmation du PPEA II. La mise en cohérence des budgets programmes des ministères et du CDMT global se fait à travers la lettre de cadrage budgétaire qui fixe les plafonds de dépenses pour chaque ministère, de même que les dispositions et orientations destinées à la préparation desdits budgets programmes. Le recours au fonds de concours permet d'ajuster les dotations initiales inscrites au budget.

Année	Dotation budgétaire initiale	Dotation budgétaire complémentaire	Date de signature de l'arrêté
2014	800 000 000	1 642 000 000	Mardi, 4 février 2014
2015	800 000 000	548 000 000	Mardi, 24 mars 2015
Total	1 600 000 000	2 190 000 000	

3. Méthode d'allocation des ressources aux communes

Constat

Il n'existe pas une équité dans la répartition géographique des moyens.

Analyse

La répartition des ressources au profit des communes devrait se faire sur la base des programmations communales validées au niveau des départements et transmises au niveau central. Le niveau central, en fonction des ressources disponibles, procède à un dernier arbitrage et arrête les ressources à transférer à chaque commune. Mais, malheureusement force est de constater que les décisions de répartition des ressources sont prises au niveau central, en l'absence de critères bien précis et sans référence aux besoins prioritaires exprimés par la base. Ceci laisse la porte ouverte à toute sorte d'influence et de manipulation.

B. Vis-à-vis des dépenses *Appréciation : TRES INSATISFAISANTE*

Mise en œuvre des PTA/budget

Constat

Retard dans la mise en œuvre du budget après son vote par l'Assemblée Nationale.

Analyse

Le budget général de l'Etat n'est pas systématiquement mis à exécution après son vote par l'Assemblée Nationale. Il est mis à exécution après la notification des crédits aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat et son lancement par le Ministre en charge des Finances. La période qui s'écoule entre le vote et la mise à exécution effective du budget est d'environ 45 jours. Ceci entraîne un retard dans le démarrage des activités du programme.

2. Mode d'affectation des ressources destinées aux communes

Constat

Retard dans la notification et le transfert des ressources (pour ce qui concerne les dotations des ressources aux communes).

Analyse

Conformément à la note sur la dotation directe de ressources aux communes, les ressources à transférer doivent être notifiées courant novembre de l'année n-1 et le transfert réel des ressources aussitôt après la notification des

crédits aux ministères sectoriels. Mais, en réalité, le délai de notification n'est pas respecté et le transfert réel des ressources n'est effectif qu'au courant du deuxième trimestre de l'année. Cette situation entraîne le démarrage tardif des activités du programme et dans certains cas, leur report sur l'année suivante.

3. Respect de la discipline budgétaire

Constat

28,29% des dépenses sont inéligibles au programme et constituent les réserves et limitations. Le tableau ci-dessous récapitule le taux des réserves et limitations par rapport aux consommations de 2013 à 2015 sur le PPEA II au niveau de chaque entité.

Entités	Consommations (a)	Réserves/ limitations (b)	Taux de réserves / limitations (c) = (b/a)*100
DGEau GIRE	2 790 237 165	2 315 820 586	83,00%
DGEau AEP	8 506 175 568	3 360 134 690	39,50%
DNSP	3 576 530 947	792 152 200	22,15%
SONEB	7 951 568 187	141 934 808	1,78%
Communes AEP	2 332 328 877	501 702 745	21,51%
Communes HAB	1 275 608 704	414 707 672	32,51%
DPF	74 620 455	16 129	0,02%
DGB	94 781 285	0	0,00%
TOTAL	26 601 851 188	7 526 468 830	28,29%

Source : Rapport audit de clôture PPEA II

Analyse

Les réserves et limitations sont constituées des dépenses exécutées en violation du Code de Passation des Marchés Publics (fractionnement des marchés ...), de dépenses non pertinentes /non efficaces et non inscrites dans les PTA validés en comité de pilotage. Le Code de Passation des Marchés Publics en vigueur au Bénin interdit le fractionnement des marchés. Le fractionnement ne permet pas la mise en œuvre effective de la concurrence et est source de surfacturation.

4. Respect de la discipline budgétaire

Constat

Passation de marchés fictifs et exécution de dépenses non pertinentes et / ou non efficaces.

Analyse

Païement des marchés non exécutés et réalisation des activités / missions qui n'entrent pas dans le cadre du programme.

C. Vis-à-vis des produits des différentes composantes. Appréciation : SATISFAISANTE

1. Composante AEP rural et HAB rural

Constat

Pour les composantes AEP et HAB (rural) des résultats tangibles ont été atteints en termes de réalisation d'ouvrages et d'élaboration d'outils et documents stratégiques et sectoriels.

Analyse

Une meilleure vulgarisation, appropriation et mise en œuvre des outils et processus de programmation ascendante à partir des BPO communaux (PCEau, PHAC, ...) permettra d'assurer une meilleure équité dans la réalisation des infrastructures.

2. Composante AEP Urbain

Constat

La phase II du projet de renforcement de l'AEP de Cotonou et de ses agglomérations étant multi-bailleur, il n'a pas été possible de mesurer la contribution du PPEA II à l'amélioration de la desserte en eau, notamment en zones défavorisées.

Analyse

Il est financé par la Banque Européenne d'Investissement (8,5 milliards FCFA), l'Union Européenne (11,8 milliards FCFA), la KfW (1,7 milliards FCFA), le Royaume des Pays-Bas (1,7 milliards FCFA) et la SONEB (3,3 milliards FCFA). Le dispositif de suivi-évaluation sectoriel n'a pas permis aux évaluateurs, dans le temps imparti, de faire une analyse « value for money » des réalisations exclusives du PPEA II dans l'ensemble des réalisations.

3. Composante GIRE

Constat

Le programme a été exécuté en ligne avec la Déclaration de Paris (alignement sur les procédures nationales). La composante GIRE a du mal à être mise en œuvre pour avoir des résultats plus tangibles.

Analyse

La GIRE est un processus long et complexe du fait de la diversité des acteurs et du caractère participatif. Ainsi dans cette phase de démarrage, les activités GIRE restent abstraites et difficilement quantifiables sans réalisations concrètes sur le terrain susceptibles de lui conférer une certaine visibilité. Les acteurs rencontrés ont évoqué :

- ✓ La non mise en œuvre du Fond National de l'Eau (FNE) ;
- ✓ La mauvaise coordination des actions au niveau des acteurs (PNE, DG-Eau, SHAB, Mairie) ;
- ✓ La GIRE est très peu connue de tous les acteurs ;
- ✓ La non maîtrise de la GIRE par les autorités et la population ;
- ✓ La non déconcentration des activités GIRE vers les départements.

5. Composante Eau et Sécurité Alimentaire

Constat

La composante Eau et Sécurité Alimentaire n'a pas été opérationnalisée.

Analyse

La mise en œuvre de la composante 2 « Eau pour la Sécurité Alimentaire » du PPEA II a été marquée par une instabilité due aux insuffisances dans sa conception initiale, notamment au niveau de ses objectifs et de son cadre de mise en œuvre.

Les actions pilotes envisagées et conçues par la suite ont été insuffisantes et le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) de la composante 2 et le Comité de Pilotage du PPEA II ont décidé de la suspension de sa mise en œuvre. Une mission de reformulation de la composante a été initiée en décembre 2013 et la mise en œuvre de la composante reformulée, commencée en juin 2014 et a été arrêtée en mai 2015, suite à la décision de l'arrêt du programme.

D. Vis-à-vis de l'approche et de la qualité du suivi et de l'évaluation *Appréciation : INSATISFAISANT*

1. Outils de planification et de suivi-évaluation

Constat

Différents cadres logiques existent, celui de l'AEP en milieu rural et semi-urbain (y compris les actions GIRE, Eau et Sécurité Alimentaire, ...), celui de l'HAB en milieu rural et semi-urbain ainsi que les différents plans de développement Eau et Assainissement de la SONEB.

Analyse

Il est mis en place des cadres logiques pour les différentes composantes du programme dans le PRODOC pour un suivi-évaluation du programme. Les outils aussi existent au niveau des communes notamment les PHAC, les PC-Eau qui constituent des outils de programmation qui ne spécifient pas clairement des mesures de suivi-évaluation.

2. Efficacité des outils de suivi-évaluation

Constat

Les outils de suivi existants n'ont pas permis aux évaluateurs d'obtenir des informations exhaustives et fiables en termes de réalisations physiques et financières sur le PPEA II, sur une base annuelle et par commune.

Analyse

Les cadres logiques pour les différentes composantes du programme dans le PRODOC n'ont pas prévu des indicateurs de manière désagrégée par commune de même que les outils de programmation existant au niveau des communes notamment les PHAC, les PC-Eau ne spécifient pas non plus clairement des mesures de suivi-évaluation.

2. Dispositifs de suivi-évaluation

Constat

Il n'y a pas de dispositif intégré de suivi-évaluation qui couvre les milieux urbain, rural et semi-urbain.

Analyse

L'un des principes de base pour la conception du dispositif de pilotage et de gestion tels que définis sous le PPEA I sont toujours valables : Eviter la création de structures en parallèle avec celles déjà existantes. Donc le PPEA II s'est aligné aux dispositifs de suivi-évaluation du secteur, renforcés entre autres par un Comité de Pilotage, un schéma de suivi-évaluation (chaîne de résultats). Ces différents dispositifs de suivi-évaluation sont des parcellaires qui ne permettent pas une mise en commun ni une analyse value for money à différentes échelles.

Question 2

Quels ont été les facteurs principaux contribuant à la réalisation des résultats et les défis principaux qui ont été des freins de réalisation des résultats ?

A. *Quels ont été les facteurs principaux contribuant aux résultats du Programme ?*

Facteurs principaux :

1. Un cadre institutionnel et légal existant et qui s'adapte au contexte international changeant ;
2. Un cadre programmatique sectoriel existant avec des outils de programmation performants (PHAC, PC-Eau, BPO) ;
3. L'avancée de la décentralisation qui a été remarquable et reconnue par tous les acteurs. La MOC est maintenant complète ;
4. Le repositionnement des SDE en tant qu'assistance-conseil aux communes et régulateur du secteur ;
5. Les différents cadres de dialogue et de concertation aux niveaux national, départemental et communal ;
6. La capacitation des acteurs sectoriels ;
7. La professionnalisation de la gestion des ouvrages complexes ;

8. L'utilisation de nouvelles technologies (AKVO, MWATER, calcul du coût de l'eau).

B. Quels ont été les défis majeurs constituant des freins à l'obtention des résultats escomptés du Programme ?

Défis majeurs :

1. La lourdeur administrative dans le circuit financier qui ne permet pas une mise en œuvre efficace et efficiente de la dépense publique ;
2. Le renforcement et la stabilisation des ressources humaines dans un contexte de forte politisation des nominations ;
3. Le renforcement des barrières contre les voies de transmission fécales-orales ;
4. Le renforcement de l'implication des OSC dans la formulation et le suivi (veille citoyenne) de nouveaux programmes et dans la formulation des nouvelles stratégies sectorielles ;
5. Le transfert de l'assistance technique internationale ;
6. Une réorientation du faire-faire ;
7. La gestion de volumes importants de ressources financières par les collectivités locales, nécessitant un dispositif renforcé de contrôle sur toute la chaîne des dépenses.

Question 3

Quelles leçons et défis peuvent être retenus en guise des conclusions de l'évaluation ?

Le résumé exécutif répond de façon exhaustive à la question n° 3.

Question 4

Quelles leçons tirées du processus de formulation du programme PPEA-II en lien avec la dynamique sectorielle ?

Leçons tirées :

1. La participation à la formulation a beaucoup plus privilégié la consultation à la concertation. Certains partenaires ont estimé que leurs préoccupations ont été insuffisamment prises en compte ;
2. Les représentants des OSC ont regretté ne pas avoir été pleinement associés aux processus antérieurs et suggèrent une plus forte implication dans les formulations à venir ;
3. Le processus de formulation du PPEA II a été jugé trop rapide. Le temps de réflexion et de dialogue entre les partenaires a été trop court pour que les décideurs nationaux soient en mesure de faire un choix en connaissant les tenants et les aboutissants des enjeux de ce nouveau programme ;
4. Le montage du PPEA II a accumulé beaucoup trop de risques en mettant toutes les composantes dans une seule convention de financement. L'effet domino a donc eu pour conséquence l'écroulement de toutes les composantes mises au banc des accusés sans exception et sans aucune chance de rattraper leurs erreurs. Un sentiment d'injustice, de gâchis et d'impuissance habite de nombreux acteurs rencontrés par la mission. Cependant, aucune structure ne présente véritablement un bilan positif en matière de gestion respectueuse de l'orthodoxie financière même si on note une très forte amélioration à la SONEB. Il n'est pas faux de dire que l'ensemble des acteurs a, à un moment ou à un autre, montré des faiblesses ;

5. Il y a le sentiment parmi certains acteurs que le partenariat était déséquilibré lors de la formulation, ce qui a résulté en la programmation de certaines actions qui n'étaient pas clairement définies dans le(s) cadre(s) logique sectoriel(s) existant(s) et peut-être pas prioritaires pour la partie nationale ;
6. La maîtrise d'ouvrage communale est devenue irréversible ;
7. Le secteur privé estime que ses préoccupations n'avaient pas été suffisamment prises en compte lors de la formulation du PPEA II et reste demandeur d'un renforcement sur mesure pour sa professionnalisation.

Question 5

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau au Bénin ?

Deux indicateurs étaient proposés pour évaluer cette composante du programme PPEA-II :

- A. Au moins un plan de gestion de l'eau a été adopté avec l'appui du programme ;
- B. Les cadres de concertation et les instituts nécessaires pour une gestion intégrée des ressources en eau à différents niveaux sont créés et fonctionnent dans un cadre légal.

Une analyse détaillée de la composante GIRE est présentée à l'annexe 3.

A. Au moins un plan de gestion de l'eau a été adopté avec l'appui du programme
Appréciation : SATISFAISANTE

Trois plans étaient proposés pour la composante GIRE du PPEA II, tel que discuté ci-dessous.

De manière générale, la GIRE est un processus long et complexe qui nécessite un leadership soutenu et un cadre légal et institutionnel bien en place, du fait de la diversité des acteurs et du caractère participatif. Si la mise en place du cadre légal avait démarré pendant le PPEA I, très peu d'éléments du cadre institutionnel étaient en place au début du PPEA II. Le PPEA II a donc servi à créer ces institutions, mais a enregistré des retards importants. Ainsi, à la clôture du PPEA II, les activités GIRE sont restées abstraites et difficilement quantifiables, sans réalisations concrètes sur le terrain, susceptibles de lui conférer une certaine visibilité.

Sur la base du critère « adoption d'au moins un plan de gestion de l'eau avec l'appui du programme », l'équipe des évaluateurs attribue la note « SATISFAISANTE » pour la validation technique du SDAGE de l'OUEME, tout en reconnaissant les faibles réalisations tangibles sur le terrain.

1. SDAGE du Bassin de l'Ouémé

Constat

Le SDAGE de l'OUEME, dont l'élaboration a été entamée lors du PPEA I, a été validé techniquement en 2013. Il comporte 78 actions et 12 mesures dans les domaines de la mobilisation des ressources en eau et le développement d'infrastructures hydrauliques, le développement institutionnel, l'amélioration de la gestion des ressources en eau et le développement de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

Analyse

Bien que son appropriation et application effective restent les défis actuels, cette réalisation a été évaluée à 100% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE.

2. Plan Delta

Constat

L'étude du PLAN DELTA a été amorcée après un démarrage hésitant avant d'être interrompue lors de l'arrêt anticipé du PPEA II.

Analyse

Parmi les difficultés rencontrées, on note des changements aux niveaux de l'approche et de la Vision du PLAN DELTA, et des problèmes de contractualisation et de financement des prestations de l'INE. Le taux de réalisation était estimé à 30% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE. Le fait que cette action n'était pas, au moment de la formulation du PPEA II, inscrite dans le cadre logique (et le BPO) sectoriel, avec des activités, tâches et indicateurs clairement définis pourrait indiquer qu'il ne s'agissait pas, au moment de la formulation, d'une action prioritaire pour le secteur.

3. Plan stratégique de promotion Genre / GIRE

Constat

Le plan stratégique de promotion Genre / GIRE dans le bassin de l'Ouémé n'a pas été réalisé.

Analyse

Le taux de réalisation était donc évalué à 0% dans le rapport d'achèvement. Bien que faisant partie des principes de la GIRE, l'approche Genre est encore freinée par les pesanteurs socio-économiques et les femmes restent peu représentées dans les structures GIRE. Des études sur le GENRE étaient préconisées dans le PPEA II mais n'ont pas été réalisées, et le déploiement de la GIRE sur le terrain n'a pas abouti non plus pendant le PPEA II.

B. Les cadres de concertation et les instituts nécessaires pour une gestion intégrée des ressources en eau à différents niveaux sont créés et fonctionnent dans un cadre légal

Appréciation : SATISFAISANTE

Plusieurs institutions, organisations, organes et autres étaient proposés pour mener à bien les activités de la composante GIRE du PPEA II. Ils sont présentés ici-bas en section séparées.

L'équipe d'évaluation a attribué une note d'appréciation aux activités / processus décrits ci-dessous. Une pondération a ensuite permis d'attribuer une note globale au cadre institutionnel et légal de la GIRE, telle que montrée au Tableau 4. La note globale attribuée au cadre institutionnel de la GIRE est de 2,5 sur 4, ce qui reflète l'existence d'un cadre institutionnel qui commençait à démarrer à l'arrêt du PPEA II, mais dont certains éléments étaient toujours manquants.

Tableau 1 : pondération des sous-critères d'évaluation

cadre institutionnel et légal GIRE						
n°	activité / processus	pondération %	appréciation	note pondérée	appréciation	note
1	CNE	15%	3	0,45	très satisfaisante :	4
2	ANGE - ABO	5%	3	0,15	satisfaisante :	3
3	FN-Eau	15%	2	0,3	insatisfaisante :	2
4	CB OUEME	5%	2	0,1	très insatisfaisante :	1
5	CLE	5%	1	0,05		
6	PIRC	15%	2	0,3		
7	PNE	10%	3	0,3		
8	CIE	5%	2	0,1		
9	INE	15%	3	0,45		
10	SNI-Eau	10%	3	0,3		
note globale cadre institutionnel et légal GIRE :				2,5		

1. Conseil National de l'Eau

Constat

Le Conseil National de l'Eau (CNE, aussi appelé parlement de l'eau) a été créé en 2013 et a pu tenir 5 sessions avant la clôture anticipée du PPEA II.

Analyse

Cette réalisation était évaluée à 100% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE. Il a été remarqué que la représentation des femmes doit être améliorée.

2. Agence Nationale pour la Gestion de l'Eau

Constat

L'Agence Nationale pour la Gestion de l'Eau (ANGE) a été abandonnée lors de la révision du schéma institutionnel GIRE en 2013 au profit des Agences de Bassin avec un rôle régalién GIRE pour la DG-Eau.

Analyse

Le fait que le SDAGE de l'Ouémé était pratiquement terminé et le Plan Delta était planifié alors même que l'Agence de bassin, structure qui devait élaborer et porter ces documents, n'était pas encore créée, a cependant entraîné des retards et non-réalisations pour la composante GIRE du PPEA II.

3. Agence du Bassin de l'OUEME

Constat

L'étude et le décret de création de l'Agence du Bassin de l'OUEME (ABO) ont été soumis au CNE à la fin 2014 pour avis et le décret portant création de l'ABO a été adopté en 2015 en Conseil des Ministres (en même temps que les décrets portant création de la Commission Interministérielle de l'Eau et du FN-Eau qui sont discutés ci-dessous).

Analyse

Cette réalisation était évaluée à 40% dans le rapport d'achèvement de la composante à cause des conflits d'attribution et réticences qui sont survenus pendant le processus, et le besoin de recentrage et de clarification des missions.

4. Fond National de l'Eau

Constat

Le décret portant création du FN-Eau a été adopté en Conseil des Ministres en 2015. Le plan de développement du FN-Eau a connu un début d'application à travers l'élaboration de fiches de sensibilisation des futurs contributeurs à la redevance Eau.

Analyse

Une étude des capacités de mobilisation financière du FN-Eau a été réalisée en 2013 pour évaluer le niveau de redevances et des contributions potentielles des gros consommateurs et utilisateurs d'eau. Les conclusions de cette étude ont montré qu'avec la faible valorisation des ressources en eau du pays, le FN-Eau pourrait connaître des difficultés pour sa propre survie, rendant difficile le financement des autres organes de la GIRE. Cependant, la réalisation des ouvrages structurants (par exemple, barrages hydroélectriques) projetés dans le SDAGE du Bassin de l'Ouémé pourrait permettre au FN-Eau de couvrir, en partie au moins, les besoins financiers des futurs organes de la GIRE. C'est sur cette base qu'un plan stratégique de développement du FN-EAU a été élaboré en 2014. Ce plan, qui prévoyait un développement progressif structurel tenant compte des réalités de l'évolution du processus GIRE, et le projet de décret de création du FN-Eau a été validé par les acteurs de la GIRE à la fin 2014. Le décret portant création du FN-Eau a été adopté peu avant l'arrêt du PPEA II.

5. Comité de Bassin de l'OUEME

Constat

À l'arrêt du PPEA II, le décret portant création du Comité de Bassin de l'OUEME était disponible et les membres avaient été désignés, mais le processus de mise en place a dû être suspendu.

Analyse

Cette réalisation était évaluée à 30% dans le rapport d'achèvement de la composante.

6. Comités de sous-bassins et Comités Locaux de l'Eau

Constat

Pour ce qui concerne les Comités de sous-bassins pour le bassin de l'Ouémé y compris les Comités Locaux de l'Eau (CLE) on note que les quatre Structures d'Intermédiation Sociales (SIS), qui devaient mettre en place les quatre comités de sous-bassins et les CLE, avaient été sélectionnées au début 2015 et les contrats étaient en cours de signature au moment de l'arrêt du PPEA II. À la clôture du PPEA II, les Comités de sous-bassins et les CLE n'existaient toujours pas.

Analyse

De ce fait, cette réalisation était évaluée à 10% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE.

7. Programme Intégré de Renforcement des Capacités

Constat

Le décret prenant en compte les dispositions du Programme intégré pour le développement des capacités institutionnelles (ou Programme Intégré de Renforcement des Capacités, PIRC) n'a été adopté en Conseil des ministres qu'en janvier 2015 alors que le PIRC existe depuis 2013.

Analyse

Malgré tout, cette réalisation était évaluée à 100% dans le rapport d'achèvement de la composante. Le grand défi résidera dans l'appropriation et la mise en œuvre du PIRC.

8. Partenariat National de l'Eau

Constat

Concernant le cadre de suivi alternatif par la société civile, le PNE est opérationnel et participe au processus de mise en place de la GIRE.

Analyse

Cette réalisation était donc évaluée à 100% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE. Sa double casquette en tant que membre du consortium de l'assistance technique lui confère toutefois un positionnement ambigu.

9. Institut National de l'Eau

Constat

L'Institut National de l'Eau (INE) a été créé au sein de l'Université d'Abomey-Calavi en octobre 2013 par arrêté ministériel.

Analyse

Des retards importants ont été observés dans la mise en place des infrastructures de l'INE et leur équipement. Concernant la prestation de l'INE pour les études GIRE, le cadre de contractualisation qui devait être établi entre la DG-Eau et l'INE s'est heurté à des problèmes légaux qui ont lourdement affecté le démarrage des études Plan Delta, SNI-Eau et autres. Néanmoins, certaines formations doctorales spécifiques ont démarré pendant le PPEA II, en partie à cause des problèmes de contractualisation entre la DG-Eau et l'INE¹. L'institut existe mais n'est pas encore pleinement fonctionnel, ce qui a impacté négativement non seulement la composante GIRE du PPEA II mais également la composante ESA.

10. Base de données intégrée

Constat

Une base de données et un SIG ont été développés dans le cadre de l'élaboration du SDAGE de l'Ouémé. La plateforme du Système National d'Information sur l'Eau (SNI-Eau) sous la forme d'un SIG a été mise en place sur le Web et est fonctionnelle.

Analyse

Cette réalisation était donc évaluée à 50% dans le rapport d'achèvement de la composante GIRE considérant que la formation des points focaux et l'amélioration du site faisaient encore défaut à l'arrêt du PPEA II.

Question 6

Quels ont été les facteurs qui ont empêché la fonctionnalité de la stratégie privilégiée par le programme pour contribuer à l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles par la valorisation optimale de l'eau ?

¹ La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique régit la maîtrise d'œuvre et l'INE ne répond pas aux dispositions : personnalité morale et juridique doté d'un conseil d'administration délibérante et d'une autonomie financière.

Une analyse détaillée de la composante 2 du PPEA II (c.à.d. eau et sécurité alimentaire) est présentée à l'annexe 4. Les réponses à la question principale d'évaluation, émise ici-haut, sont discutées ci-dessous. Cette question permet difficilement aux évaluateurs de coter la composante. Une note globale a donc été donnée sur base des réalisations accomplies : **TRÈS INSATISFAISANT**.

Facteurs

- Une formulation incomplète et sujette à des interprétations divergentes par les différents acteurs (DGAER, DG-Eau, Ambassade des Pays Bas, ...).
- Contraintes liées à la demande formulée par l'Ambassade des Pays Bas de réorienter la logique d'intervention puis de reformuler la composante, après signature du PPEA II par les parties prenantes et le démarrage du programme, ce qui a contribué à émousser les ardeurs des différents acteurs qui avaient déjà démarré la mise en œuvre de certaines activités du PRODOC.
- Des difficultés de contractualisation avec l'INE, principalement reliées au protocole d'accord-cadre signé entre la DG-Eau et l'INE, et à la demande de clarification des procédures financières).
- Contraintes liées à l'organisation interne de la DG-Eau (insuffisance de personnel pour la conduite des activités², manque de moyens de communication, insuffisance de moyens roulants, accessibilité et fiabilité des informations financières) et à la faible compréhension par la DG-Eau de son rôle en tant que régulatrice des usages de l'eau, ne pouvant dès lors piloter dans le même temps la réalisation d'aménagements hydro-agricoles.
- Difficultés rencontrées par la Direction Générale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural (DGAER)³ du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) dues au montage institutionnel qui n'a pas clarifié le positionnement de la DGAER alors qu'elle est une partie prenante incontournable du processus ESA, et à l'absence d'un mécanisme de financement de la participation de la DGAER au pilotage opérationnel.
- Le fait que cette action n'était pas, au moment de la formulation du PPEA II, inscrite dans le cadre logique (et le BPO) sectoriel, avec des activités, tâches et indicateurs clairement définis, pourrait indiquer qu'il ne s'agissait pas, au moment de la formulation, d'une action prioritaire pour le secteur.
- Difficultés d'appropriation du contenu de la composante par la DG-Eau et la DGAER, et à leur capacité limitée à formuler une intervention en cohérence avec les stratégies nationales et en lien avec leurs domaines respectifs de compétence.

Analyse

- Des imprécisions dans la formulation initiale de la composante ESA du PPEA II ont conduit à une première réorientation, puis à une suspension dans la deuxième moitié de l'année 2013 afin d'effectuer un diagnostic plus élaboré et approfondi, et finalement à une reformulation au début 2014. Les retards encourus n'ont pratiquement permis aucune réalisation tangible pour cette composante du PPEA II.

² Le PNE dans son rôle d'AT du consortium a signalé lors des entretiens qu'il n'avait pas de vis-à-vis à la DG-Eau pour conseiller pour le « faire faire ».

³ La DGAER ne voulait opérationnaliser que son unique document stratégique d'aménagement de bas-fond et de ce point de vue ne s'est concentrée que sur la réalisation d'infrastructures ce qui n'a pas eu l'assentiment de la DG-Eau et de l'APB. La DGAER a maintenant la vision de se doter à l'avenir d'une stratégie globale prenant en compte les infrastructures, la maîtrise de l'eau, etc.

- À l'arrêt du PPEA II, les seules réalisations consistaient en des missions d'information et de mobilisation des acteurs sur le terrain, des missions de capitalisation des expériences acquises par le Projet d'Hydraulique Pastorale et Agricole (PHPA), et la préparation des TdR d'études prioritaires et démarrage des activités de l'INE.

Question 7

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à l'augmentation de la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables par le financement des communes ?

Trois sujets précis / indicateurs :

- A. Efficacité des communes dans leur rôle de maître d'ouvrage.
- B. Qualité d'appui conseil donné par les services déconcentrés.
- C. La cohérence et durabilité des activités menées par le projet.

A. Efficacité des communes dans leur rôle de maître d'ouvrage. *Appréciation : SATISFAISANTE*

1. Capacité à effectuer les dépenses

Constat

En termes de réalisations d'infrastructures d'AEP du PPEA II, 71,4% des FPM et 40,4% des AEV ont été exécutés en maîtrise d'ouvrage communale.

Analyse

Le taux de réserves / limitations sur les dépenses effectuées par les communes en matière d'AEP est de 21,5%, ce qui est inférieur aux 28,3% de réserves / limitations exprimées par rapport aux consommations de 2013 en 2015 sur PPEA II (et largement inférieur aux 39,5% et 83% de réserves / limitations exprimées par rapport aux entités DG-Eau AEP et DG-Eau GIRE respectivement).

2. Capacité à passer les marchés

Constat

Des réserves / limitations ont été émises par l'auditeur externe sur 34,4% des travaux de FPM réalisés en MOC (contre 0% sur les travaux de FPM en MO par les SDE et la DG-Eau). Des réserves / limitations ont aussi été émises par l'auditeur externe sur 17,4% des travaux d'AEV réalisés en MOC (contre 59,6% et 100% respectivement sur les travaux en MO par les SDE et la DG-Eau) ; Voir **Annexe 5** pour le Tableau des ouvrages AEP réalisés.

Analyse

Les réserves / limitations concernent plutôt la non-maîtrise des procédures en lien avec la commande publique que des cas avérés de fraude.

3. Capacité de gestion des fonds transférés

Constat

Le volume des fonds transférés aux communes dans le cadre de la mise en œuvre de la composante 3 a augmenté considérablement entre 2013 et 2015 de 2,250 milliards de FCFA inscrits au PRODOC à 5,695 milliards de FCFA et inscrits dans les PTA et à 7,033 milliards de FCFA en dotations budgétaires réelles. La clôture anticipée du PPEA II en mai 2015 n'a toutefois pas permis aux communes de mettre en œuvre leur budget de 2015.

Analyse

Le taux de réserves / limitations sur les dépenses effectuées par les communes a diminué substantiellement entre le PPEA I (première expérience avec les procédures d’audit externe) et le PPEA II.

4. Efficacité de la MOC par rapport à l’atteinte des OMD

Constat

Les moyens importants mis à disposition par le PPEA II, notamment aux communes, ont relevé significativement le taux de desserte et permis au Bénin d’atteindre les OMD en 2015 en matière d’AEP.

Analyse

L’avancée de la décentralisation a été remarquable et reconnue par la majorité des acteurs. Le PPEA II a permis d’accélérer la maîtrise d’ouvrage communale complète (MOC) qui est devenue un principe acquis en matière d’AEP, notamment en milieu rural. La MOC s’est traduite par le transfert des compétences en matière de planification et de programmation, de réalisation d’ouvrages hydrauliques simples (FPM) et complexes (AEV), d’organisation des populations à travers les activités d’intermédiation sociale (ImS) et de mise en œuvre du suivi de la gestion des ouvrages. La programmation de proximité a permis de centrer les investissements au profit des besoins réels de manière équitable. Il inquiète toutefois que l’AEP semble prendre le pas sur le volet HAB dans la MOC.

6. Efficacité des communes en matière de gouvernance

Constat

D’autres résultats encourageants concernent : i) une amélioration de la gouvernance (gestion administrative, planification et exécution budgétaire, comptabilité analytique, passation des marchés, gestion de contrats, reddition des comptes, suivi-évaluation, mobilisation des redevances de l’eau ...); et ii) une meilleure participation des communes aux activités du secteur (création d’un service de l’eau et de l’assainissement, recrutement de responsables eau et assainissement, internalisation de l’ImS). Toutefois le problème de gestion du patrimoine communal par une base de données et la sécurisation foncière des sites des ouvrages n’est pas encore totalement résolu. L’unicité de caisse plombe cependant la performance des communes.

Analyse

Les communes en qualité de maître d’ouvrage, ont longtemps bénéficié des renforcements de capacités à travers plusieurs bailleurs dans le cadre de transferts de compétences. Ce nouveau rôle des communes a engendré la nécessité de la mise en place des dispositions techniques en vue de leur permettre d’assumer pleinement ce rôle.

7. Echange et synergies des interventions entre les communes

Constat

Echanges et concertations périodiques entre les communes dans un creuset d’échange départemental.

Analyse

La mise en place de cadres départementaux de concertation des acteurs du secteur de l’Eau, de l’Hygiène et de l’Assainissement (GI- Couffo dans le Couffo, ACAD dans l’Atacora-Donga, APIDA dans l’Alibori, ADECOB dans le Borgou, UCOZ dans le Zou, GIC dans les Collines, etc,) a permis de (i) faciliter les échanges périodiques entre acteurs ; (ii) veiller à la coordination concertée des activités sectorielles menées dans les communes au bénéfice des populations ; (iii) veiller à la préservation de la synergie des interventions ; et (iv) veiller au respect des orientations, normes et indicateurs des stratégies sectorielles.

8. Concertation des acteurs sectoriels (eau et assainissement) au niveau des Communes

Constat

Les creusets de concertation et qui regroupent les acteurs sectoriels de l'eau et de l'assainissement sont mis en place dans chaque commune mais la plupart sont faiblement opérationnels.

Analyse

Ces cadres de concertation Eau et Assainissement (CCEA) sont affectés la plupart du temps par l'instabilité des membres qui les composent, due à leur affectation dans une autre région ou à des mutations de postes. La redynamisation des CCEA communaux doit être amorcée pour améliorer les performances communales en matière de redevabilité et de gouvernance locale.

B. Qualité de l'assistance- conseil donnée par les services déconcentrés. Appréciation : SATISFAISANTE

1. Fonctionnement des SDE

Constat

Le PPEA II a permis aux services déconcentrés de l'eau de jouer pleinement leur rôle régalien d'assistance-conseil aux communes grâce à la mise en place de moyens logistiques et de fonctionnement conséquents.

Analyse

Le secteur s'est doté d'outils/instruments performants qui devront permettre : i) aux communes de jouer pleinement leur rôle de Maître d'Ouvrage en matière de service public de l'eau et ii) aux services déconcentrés de l'eau de se repositionner dans les fonctions régaliennes (assistance-conseil, information, suivi et contrôle de l'application des normes et des textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'eau, programmation et suivi-évaluation, régulation, etc.).

2. Capacités des SDE

Constat

Avec l'appui du PPEA II, l'aptitude à l'assistance-conseils à la maîtrise d'ouvrage communale par les SDE s'est développée. Les SDE ont adopté une approche client en allant vers les communes et cela a redynamisé les relations SDE-Communes.

Analyse

L'adoption du PIRC a suscité un grand espoir qui s'est transformé par la suite en une déception devant sa mise en œuvre insuffisante dans un contexte où les fonds sont peu disponibles (comment les différentes structures connaissant des dysfonctionnements structurels arriveront-elles à engager des mesures pour changer leur situation ?).

3. Rôles des SD-Eau

Constat

Le PPEA II a permis aux SD-Eau de se positionner sur la régulation du secteur, ce qui n'existait pas encore.

Analyse

L'assistance conseil donnée aux communes par les SD-Eau a connu un ralentissement avec le transfert de compétence aux communes et l'appropriation des outils de la MOC par les communes. Le rôle des SD-Eau mérite d'être revu pour être recentré sur la régulation du secteur.

4. Appropriation des procédures nationales de dépenses

Constat

Les acteurs de mise en œuvre du PPEA II se sont d'avantage appropriés les procédures nationales, apprennent à mieux connaître la chaîne des dépenses publiques et à anticiper dans la programmation ascendante et à travers les

PTA. Cependant, ces procédures nationales sont à l'unanimité jugées trop longues et minent l'efficacité et l'efficience du programme.

Analyse

Les SD-Eau par le passé étaient habitués au système de financement par appui au projet avec la simplicité des procédures de transfert et de dépenses. Ils avaient l'autonomie d'assurer la programmation à partir des demandes d'ouvrages formulées par les populations. Avec l'approche « appui au budget » et la programmation par BPO, les innovations que cela engendre ont permis de renforcer la capacité des SDE à pouvoir assumer la nouvelle procédure qui nécessite la collaboration avec les autres acteurs à différents niveaux (central, préfectoral, décentralisé) ce qui lui confère un aspect de longue procédure.

5. Appropriation des outils de programmation et de suivi du patrimoine

Constat

Des outils de programmation et de planification (PCEau, BPO, ...) et de suivi du patrimoine (AkvoFlow, MWater, BDI, ...) existent mais ne contribuent pas encore suffisamment à l'amélioration de l'équité ; voir **Annexe 5** pour le tableau d'évolution du taux de desserte et nombres d'ouvrages AEP réalisés sur PPEA II par département.

Analyse

Les outils de programmation et de planification existants ne prévoient pas des mesures de vérification de la répartition équitable des ouvrages, l'équité qui peut être truquée par des influences politiques.

C. La cohérence et durabilité des activités menées par le programme. Appréciation : SATISFAISANTE

1. Appropriation des outils relatifs à la MOC et à la régulation

Constat

L'appui du programme au développement d'outils et d'instruments devant permettre aux communes et aux services déconcentrés de l'eau de jouer pleinement leurs rôles respectifs de maître d'ouvrage en matière de service public de l'eau et d'assistance conseil et de régulation est pertinent et mérite d'être poursuivi.

Analyse

Au niveau de l'AEP en milieu rural, tous les acteurs s'accordent sur la priorité de consolider les acquis en matière de décentralisation : permettre aux communes de continuer à développer leurs compétences dans la programmation équitable, la réalisation et la gestion durable des infrastructures de service public de l'eau et de l'assainissement.

La décentralisation ne pouvant se concevoir sans déconcentration, l'appui devra aussi s'étendre aux services techniques déconcentrés pour consolider leurs aptitudes en matière d'appui-conseil aux communes et développer l'exercice de la régulation.

2. La volonté politique des communes

Constat

Il se dégage une quasi-unanimité sur le potentiel de durabilité des acquis en matière de décentralisation. Il y a une prise de conscience et une revendication par les communes de leurs responsabilités et de leurs capacités, encouragées par les résultats des audits de l'APB et des audits annuels de la CONAFIL⁴. Il s'est aussi manifesté une réelle volonté politique communale à prioriser la gestion du service public de l'eau à travers l'existence dans toutes

⁴ On note une nette amélioration de la gestion financière et administrative des communes d'année en année. Les conseils et l'encadrement donnés par le ministère en charge de la décentralisation et de la gouvernance locale ont beaucoup contribué à la performance des communes constatée par les audits de l'APB.

les communes d'au moins un cadre technique responsable « eau et assainissement » recruté et payé sur le budget communal.

Analyse

Les initiatives d'introduction d'outils modernes de connaissance et de suivi du parc des ouvrages ainsi que la promotion de la participation financière du privé dans le développement du Service Public de l'Eau méritent aussi d'être soutenues compte tenu de leur potentiel.

3. Durabilité des services d'eau potable

Constat

L'optimisation des coûts de revient de l'eau sur les AEV à travers des systèmes photovoltaïques de pompage sur les AEV, visant aussi à réduire les gaz à effets de serre et améliorer les recettes et ainsi la durabilité des AEV, doit être poursuivie.

Analyse

Parmi les sources d'énergie exploitées pour l'alimentation des AEV, il ressort que la source d'énergie solaire est plus appréciée en matière d'optimisation de la rentabilisation des réseaux. Il ressort également d'une étude réalisée par PPEAll sur l'état des lieux exhaustif de l'affermage au Bénin en 2012, que parmi les ouvrages en panne, une grande part revient aux réseaux à énergie solaire, faute de la maintenance et de la disponibilité des pièces de rechange pour la source d'énergie. L'exploitation des systèmes photovoltaïques doit bénéficier des mesures d'accompagnement pour faciliter l'accès à la maintenance et aux pièces de rechange.

4. Facilitation de l'accès aux pièces de rechange

Constat

Difficultés d'accès aux pièces de rechange pour les ouvrages simple et mise en place du Cadre d'entretien et de maintenance des ouvrages simples (CEMOS) mais non encore opérationnel

Analyse

La faible fonctionnalité du CEMOS constitue un sujet de préoccupation en matière de durabilité. Cela semble principalement être dû à un problème de disponibilité de pièces de rechange qui concernerait les communes de la partie septentrionale. La stratégie nationale de centralisation de l'achat des pompes et le nombre considérable des pompes achetées et stockées depuis quelques années à la DG-Eau ne semblent pas avoir favorisé la mise en place d'un réseau fonctionnel de fournisseurs de pièces de rechange. La mise en place du CEMOS présente à ce titre des problèmes complexes qui n'ont pas encore été étudiés pour que des solutions adaptées soient définies et mises en œuvre. Il s'agit d'une question à traiter en toute urgence en mettant l'ANCB à contribution.

Question 8

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à la promotion de l'hygiène et de la réduction des risques sanitaires liés à l'eau de boisson dans les ménages et en milieu scolaire ?

La composante 4 du PPEA-II intitulée « *la promotion de l'hygiène et de la réduction des risques sanitaires liés à l'eau de boisson dans les ménages et en milieu scolaire* » a connu 7 domaines de performance tels que définis dans le PRODOC et en plus 3 aspects transversaux (applicables à toutes les composantes également).

Dans l'**Annexe 7** « Les résultats de la composante Hygiène et Assainissement de Base en milieu rural », on peut trouver des données spécifiques et détaillées issues de quelques observations.

Pour la DNSP, exécutante de la composante 4 ensemble avec les communes, **les indicateurs de performance** pour l'allocation de la tranche variable des ressources financières du PPEA II étaient trois au total comme suit :

1. Indicateur de **gestion** et d'**exécution physique** : *Pourcentage de réalisation des budgets opérationnels de l'année précédente par objectif (HAB). (Pour effectivement jouer le rôle de structure exécutante, il n'est pas seulement important d'avoir des allocations budgétaires, mais aussi de les dépenser. Les Indicateurs des délais dans le processus de la passation de marchés publics sont liés à cet indicateur).*
2. Indicateur de **décentralisation** : *Pourcentage de mise en œuvre du plan de transfert de compétences dans le domaine de l'HAB (L'objectif est l'amélioration de la capacité exécutive au niveau décentralisé pour renforcer les liens entre les citoyens et leur administration).*
3. Indicateur de **décentralisation** : *Pourcentage des budgets opérationnels en HAB géré au niveau communal (L'objectif est l'amélioration de la capacité exécutive au niveau décentralisé pour renforcer les liens entre les citoyens et leur administration).*

En effet avec ces indicateurs de performance, les évaluateurs ont classé les 7 domaines de résultats en utilisant une note d'appréciation : très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant, et très insatisfaisant :

	RESULTATS (Les 7 domaines de PRODOC plus les transversaux)	Appréciation (en termes de TS, S, I, TI)
4.1	Le cadre institutionnel et réglementaire est renforcé	Satisfaisant
4.2	Le nombre d'infrastructures opérationnel a augmenté pour un accès équitable et durable à l'assainissement	Insatisfaisant
4.3	Augmentation de la population ayant adopté durablement par la CCC et les mesures adoptées par les communes	Très Insatisfaisant
4.4	Les performances dans le domaine de la Planification/Programmation, Suivi et Evaluation sont améliorées	Satisfaisant
4.5	Les capacités et moyens sont progressivement transférés aux communes	Très Satisfaisant
4.6	Les cadres de concertation, la participation citoyenne et la reddition de compte sont renforcées	Insatisfaisant
4.7	La qualité de l'eau de consommation est mieux suivie/contrôlée	Satisfaisant*
4.8	Aspects transversaux	Satisfaisant
	Moyenne :	Satisfaisant

* L'évaluation n'a pas concerné la qualité de l'eau après son transport du point de desserte au domicile, seulement les travaux de contrôle des 3 laboratoires (DNSP, DG-Eau et SONEB).

Ci-dessous les 7 domaines de résultats et en plus des 3 aspects transversaux sont traités et résumé en 3 points, pour répondre à la question des Termes de Référence : **Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à la promotion de l'hygiène et de la réduction des risques sanitaires liés à l'eau de boisson dans les ménages et en milieu scolaire ?**

Les trois sujets précis / indicateurs :

- A. Mise en place d'une stratégie de promotion d'hygiène et d'assainissement de base cohérente et focalisée sur des effets durables ;
- B. Revue des documents de stratégie et autres instruments mis en place pour la promotion de l'hygiène et suivi de la qualité de l'eau ;
- C. Effet des activités sur la situation d'hygiène dans les écoles, les centres de santé et les ménages touchés.

On donne pour chacun de ces 3 points les constats majeurs et leur analyse.

A. Mise en place d'une stratégie de promotion d'hygiène et d'assainissement de base cohérente et focalisé sur des effets durables

1. Structure du programme

Constat

Le programme PPEA II a abordé tous les aspects de HAB-rural de façon cohérente à savoir le cadre institutionnel et réglementaire, les investissements en infrastructures institutionnelles, la dissémination de messages éducatifs sur l'HAB aux populations cibles, l'amélioration des performances en Planification/Programmation et en Suivi et Evaluation, l'augmentation de la capacité et des moyens des communes, l'augmentation de la participation citoyenne et de la reddition de compte et l'assurance de la qualité de l'eau de consommation qui est mieux suivie/contrôlée. La composante a accordé une importance particulière à la responsabilisation des acteurs et à la stimulation des initiatives positives.

Analyse

La structure a prévu qu'au début, le niveau Central s'investisse grandement dans le cadre institutionnel et réglementaire pour qu'ensuite les communes les appliquent (pour cela il était prévu une augmentation de montants annuels versés aux communes par le programme). L'évolution stratégique progressive du sous-secteur HAB s'est éloignée du PRODOC dont les indicateurs sont conçus uniquement selon une logique de progression quantitative de consommation budgétaire et de réalisations. Le programme aurait dû prévoir des indicateurs qualitatifs de mesure de l'impact.

2. Capacité interne de la DNSP pour l'exécution

Constat

La DNSP a montré sa capacité de développement ensemble avec le déroulement du programme.

Le programme s'est déroulé avec l'appui de l'Assistance Technique structurelle du consortium COWI-IGIP et de ses membres.

Analyse

La DNSP a mis suffisamment d'accent sur la décentralisation et la déconcentration, ce qui est un processus de changement continu. Malgré la célérité et la durée relativement courte de ce programme, beaucoup d'activités ont été réalisées.

3. Collaboration interinstitutionnelle

Constat

Plusieurs activités conjointes DNSP/DG-Eau/SONEB ont été conduites sous l'initiative de la DNSP, et les aspects PIRC ont été conduits à l'initiative de la DG-Eau, comme le dialogue avec les communes (rencontres techniques et politiques avec les communes), ainsi que les rencontres SDE/préfets ; preuve d'une bonne collaboration inter-composante. D'autres ont été initiées avec les ministères en charge de l'Environnement, de la Décentralisation, de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Développement, plusieurs Organisations de la Société Civile ainsi que des ONGs prestataires.

Analyse

Malgré que la collaboration interministérielle se soit accrue avec le PPEA-II⁵, il n'est souvent pas facile de la mesurer. Exemple : Les deux Ministères en charge de l'Eau et de la Santé Publique, sur papier servent un seul but dans l'AEP rural, l'hygiène et l'assainissement de base. Mais, en réalité ils n'arrivent pas facilement à réaliser un seul produit ensemble dans le domaine public. L'hygiène reste très marginalisée : les écoles sont responsables du nettoyage des latrines et devraient assurer le lavage des mains des enfants ; mais on ne voit aucune implication du Ministère en charge de l'enseignement maternel et primaire dans ce dispositif, ce qui est incompréhensible. Il semble que les

⁵ Il y a eu des missions conjointes d'analyse de la qualité de l'eau entre la SONEB, la DG-EAU et la DNSP. Les formations des Communes sur l'outil BPO et les logiciels LGBC et GBCo ont été faites en étroite collaboration entre DNSP, DG-Eau et PDCC. Les frais de ces formations ont été répartis sur les budgets de chacune des structures.

communes sont mieux placées pour faire cette coordination sur place, nous avons vu quelques bons exemples sur le terrain⁶.

4. Planification/Programmation, Suivi et Evaluation

Constat

La composante 4 a mobilisé progressivement l'ensemble des ressources planifiées par le PRODOC en assurant ainsi une bonne exécution du programme. Il y a eu un effort de renforcer les cadres déconcentrés et décentralisés dans l'art de Planification/Programmation et du S &E, mais il a pris du temps.

Analyse

Les fonds n'étaient pas toujours mis à disposition des communes⁷ et des SDE à temps comme cela devrait être. Les problèmes liés aux procédures de report, et le démarrage chaotique de la mise en œuvre de la réforme FIFO ont empêché l'engagement de la quasi-totalité des fonds du PTA 2015. Ceci complique un bon suivi. L'évolution stratégique progressive du sous-secteur HAB s'est éloignée du PRODOC dont les indicateurs sont conçus uniquement selon une logique de progression quantitative de consommation budgétaire et de réalisations. Le programme aurait dû prévoir des indicateurs qualitatifs de mesure de l'impact

5. Fonctionnement des éléments transversaux

Constat

La DNSP a sérieusement travaillé sur l'aspect genre en employant plus de femmes elle-même⁸ ; l'effet d'introduire / promouvoir des latrines séparées hommes/femmes est négligeable et pas trouvé très pertinent par la population. La Gouvernance est bien appréciée, mais le progrès est insuffisant au regard des efforts fournis. Pour le volet « Environnement », aucune activité n'a été réalisée.

Analyse

La planification conjointe est nécessaire sur les points transversaux. Le PPEA-II a fait prendre conscience de ces points (gouvernance, environnement, genre).

B. Revue des documents de stratégie et autres instruments mis en place pour la promotion de l'hygiène et suivi de qualité de l'eau

1. Cadre institutionnel et réglementaire

Constat

Le principe dynamique prévu par la composante 4 au démarrage du PPEA-II était de préparer et de mettre en place les instruments de politique en 2013, de les tester fin 2013 - début 2014, d'évaluer pour passer à l'échelle en 2014 et de faire les derniers réglages en 2015. Il est clair que ce défi était très élevé et qu'il allait exiger un fort engagement et de grandes performances de tous les acteurs engagés. L'équipe de l'AT a joué un rôle moteur dans l'actualisation / le développement de certains documents / outils stratégiques⁹. Le document de la SNHAB a été validé mais n'a pas encore été pleinement approprié au niveau local.

⁶ Tirant des leçons de la fraude et de la suspension précoce du PPEA II, la DNSP a clairement exprimé le souhait de travailler à l'avenir avec une convention séparée : collaborer c'est très bien, mais sans être trop dépendant d'un autre ministère comme sous le PPEA-II.

⁷ Pas seulement la DNSP, mais ce problème a été également rencontré par la DG-Eau avec beaucoup de cafoillage lors des transferts de fonds aux communes. Certaines communes, par exemple, n'ont reçu les fonds qu'au mois de novembre seulement.

⁸ Également (mais pas parlant de l'HAB) un fort travail sur le leadership féminin a été mis en œuvre sous l'initiative de la DG-Eau. En 2013, les deux cadres « Assainissement » recrutés par la SONEB sont des femmes. Aujourd'hui, la DGSPEPR est une femme. Mais le problème doit être pris plus en amont, à travers la scolarisation et les études diplômantes. C'est l'augmentation de femmes diplômées qui aura un impact et pas seulement la volonté en aval. On constate déjà de plus en plus de REHA femmes, et performantes.

⁹ Mais nous recommandons pour la prochaine phase la mise en place d'une AT de proximité afin d'assurer une meilleure vulgarisation, appropriation et application des instruments développés jusqu'au niveau local.

Analyse

Le cadre institutionnel continue d’être rendu plus performant, à travers, entre autres :

- La finalisation et la validation de la Stratégie Nationale de Promotion de l’Hygiène et de l’Assainissement de Base en milieu rural (SNPHAB) et ses instruments de mise en œuvre ;
- La révision de la SNPHAB en milieu scolaire ;
- La validation des outils de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Surveillance de la Qualité de l’Eau de consommation (SSQE) ;
- L’adoption (en cours) par l’Assemblée Nationale de la loi portant Hygiène Publique et de ses décrets d’application et ;
- La validation du texte fixant le projet de statut de la Police Sanitaire et des Brigades Communales d’Hygiène Publique (la possibilité d’aider les communes à créer leur BHPC étant liée à ce statut).
- La Stratégie Nationale de Promotion de l’Hygiène et de l’Assainissement en milieux Urbain et Périurbain (SNPHABu-pu) : la nécessité d’élaborer cette stratégie et d’en initier le test s’est imposée pendant le déroulement du programme¹⁰. L’élaboration a été prévue au PTA 2014 et le test en 2015. L’élaboration finalement initiée en 2015 a été interrompue par l’arrêt du PPEA II.

De même l’étude sur l’amélioration du cadre institutionnel de l’assainissement (qui devrait régler le problème de la coordination de l’assainissement partagé entre 3 ministères) n’a pas été réalisée¹¹.

2. Renforcement des communes

Constat

La maîtrise d’ouvrage communale est renforcée par le PPEA-II qui a conduit à une avancée considérable dans le secteur HAB, notamment dans la réalisation et l’opérationnalisation des Plan d’Hygiène et d’Assainissement Communal (PHAC), sous la maîtrise d’œuvre de la DNSP.

Analyse

Le processus de passation des marchés publics est mentionné par beaucoup de nos interlocuteurs comme un point positif de consolidé par le PPEA II en matière de maîtrise d’ouvrage communale. Mais il reste encore des marges de progrès dans son exécution qu’il faut corriger (*respect des délais de passation de marché et de paiement des prestataires, encourager la promotion des nouvelles entreprises, etc. Malgré que la plupart des communes ont assez de moyens pour payer le personnel pour la sensibilisation, elles ne semblent pas capables d’éduquer leur population dans l’esprit de respect de biens publics d’où la nécessité de les accompagner à structurer l’éducation civique et de la population*¹². *Il existe beaucoup de cas de vandalisme sur les ouvrages publics (casse des tuyauteries des réseaux d’eau / les compteurs d’eau ou vol des portes de latrines publiques)*. Un futur financement doit inclure une éducation sur l’esprit d’honnêteté et d’intégrité. L’un des principaux commentaires retenus des entretiens est qu’il faut renforcer l’éducation « bonne citoyenneté » en lien avec le respect du « bien public¹³ ».

¹⁰ La DNSP voulait au début associer la SONEB et les autres acteurs de l’assainissement pour intégrer les aspects urbains, mais cela n’a pas marché.

¹¹ Actuellement, l’assainissement est partagé par 3 ministères (Ministère en charge de l’environnement : gestion des déchets solides et des eaux de pluies ; Ministère de la santé : gestion de l’assainissement de base (hygiène, eaux usées et excréta) et déchets biomédicaux ; Ministère en charge de l’Eau : SONEB : hygiène et assainissement de base (eaux usées et excréta) en milieu urbain. Il faut une réforme et cette étude devrait prévoir d’installer par décret un comité d’assainissement dont tous les membres seront des acteurs conscients (y compris la conscience de combattre la défécation en plein air). Également, le dispositif des incinérateurs de déchets biomédicaux et la gestion d’autres déchets solides des centres de santé ont besoin d’être inclus, malgré qu’il existe un système assez développé déjà (tri des déchets biomédicaux, existence d’incinérateurs par endroit, etc.). Mais les centres de santé et les maternités de périphérie ne sont pas assez propres avec beaucoup d’ordures dans les alentours. Certains ne disposent pas de toilettes.

¹² Le « software » de développement doit nécessairement accompagner l’aide du « hardware ».

¹³ Un prochain financement doit également inclure l’éducation communautaire sur l’hygiène, ce qui est surtout une question de comportement. Mais un comportement qui est hautement conditionnel pour éviter des risques sanitaires (voir image en **Annexe 7**).

3. Campagne de sensibilisation du public

Constat

Le PPEA-II a pour objectif d'influencer le comportement du public relatif au volet hygiène et assainissement dans les ménages. La campagne médiatisée telle qu'exécutée est techniquement assez bien faite, mais sans beaucoup d'effets visibles sur le terrain. A l'avis des évaluateurs, les Relais Communautaires n'ont plus de rôle. Ils ne semblent plus être mis à contribution dans la PHA qui est désormais portée par les agents d'hygiène et d'assainissement lors des visites à domicile et les leaders dans le cadre de la mise en œuvre de l'ATCP dans certaines zones pilotes.

Analyse

Il est généralement admis que toute campagne médiatisée doit être supportée par des contacts avec des vis-à-vis pour entrer dans la conscience et ainsi aider à changer un certain comportement. Les brigades d'hygiène (à peine fonctionnelles) interviennent à un autre niveau que les relais communautaires qui font d'habitude des visites à domicile. Ces visites à domicile sont des canaux de démonstrations sur l'hygiène et pour discuter de l'assainissement familial au sein de la communauté.

4. Participation citoyenne /renforcer les Associations de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP)

Constat

La prise en charge du volet HAB s'est révélée trop lourde pour les ACEP qui ont du mal déjà à assumer leurs obligations dans le sous-secteur de l'eau potable¹⁴. Le PPP, étant une façon de la participation citoyenne, a été bien stimulé par PPEA-II¹⁵;

Analyse

Il y a un besoin de renforcement des ACEP dans leur rôle de veille citoyenne. Leurs statuts et autres textes réglementaires datent tous de 2012 mais les efforts consentis pendant la mise en œuvre du PPEA II n'ont pas permis de renforcer leur rôle en tant que représentant de la population dans le domaine du service public de l'eau et leur implication dans l'éducation à l'hygiène et à l'assainissement semble être marginale.

5. Laboratoires d'analyse de l'eau

Constat

Le PPEA-II a financé la réhabilitation/extension du laboratoire d'analyse d'eau de la DG-Eau qui n'est plus sollicitée comme par le passé où la DG-Eau assurait la maîtrise d'œuvre des ouvrages d'AEP Rural. De façon générale, des progrès considérables ont été faits pour que la qualité de l'eau de boisson soit mieux suivie / contrôlée¹⁶. Une coordination sur le terrain entre les différents acteurs des laboratoires se met progressivement en place ; exemple : d'une mission conjointe DG-Eau et SONEB conformément aux recommandations de la revue sectorielle d'avril 2013. Ces résultats ont fortement inspiré l'introduction dans la SNPHAB (2013) du cycle sur l'hygiène de l'eau de consommation. Ce cycle sera déroulé systématiquement par toutes les structures en charge de la mise en œuvre de cette stratégie. La problématique du statut des UD et de leur ancrage institutionnel a été identifiée comme un des enjeux majeurs pour l'amélioration des performances de ces nouvelles unités à résoudre le plus rapidement possible

¹⁴ Note de balance : le volet eau rurale (C3) à fait beaucoup pour les ACEP, à commencer par la mise en relation des SDE et les ACEP pour appuyer leur reconnaissance officielle, puis par travailler, avec le PNE sur les plans de travail et moyens de fonctionnement des ACEP.

¹⁵ On assiste depuis quelques années à un mode organisationnel de la gestion qui débouche sur une gouvernance participative avec le partenariat public – privé (3P) dont l'objectif majeur est d'améliorer le bien-être des citoyens. Ils y participent financièrement directement ou indirectement. Au cœur des 3P, se trouve le contrat ou encore une convention de délégation du service public sous les formes de concession, d'affermage, etc.

¹⁶ La mission d'évaluation n'a apprécié que les 3 laboratoires (DNSP, DG-Eau et SONEB) et ne s'est pas prononcée sur l'évolution de la qualité de l'eau entre le point de desserte et le lieu de stockage (voir à ce sujet l'étude IOB de novembre 2011 intitulé « l'évaluation d'impact des programmes d'AEP et d'assainissement au Bénin, le risque d'effets éphémères »)

par le Ministère de la santé (UD= unités départementales, il y en a 4 nouvellement créées et 7 réhabilitées sous PPEA-II). Il est devenu aussi indispensable de redéfinir le statut du laboratoire national.

Analyse

Le PPEA II a accompagné une expérience pilote de contrats de concession dans trois communes dans le domaine du Partenariat Public Privé (PPP) à généraliser par la Banque Mondiale pour une mise à l'échelle¹⁷. Il y a un besoin fort d'accompagnement du secteur privé et des communes dans ce domaine et les Pays Bas peuvent y jouer un rôle catalyseur. Le CePEPE peut jouer un rôle majeur dans le processus, notamment pour le financement de certaines activités du secteur privé dans le domaine que le secteur bancaire ne semble pas encore vouloir financer.

C. Effet des activités sur la situation d'hygiène dans les écoles touchées

1. Effets au niveau communal

Constat

Au niveau communal, la durabilité technique est élevée et la durabilité sociale assez faible. L'impact de l'ATPC, une approche basée sur la honte, n'est pas encore pleinement visible sur le terrain. Les réponses aux questionnaires de Parakou, Bohicon et Cotonou démontrent que la DAL persiste ainsi que la faible perception des risques liés à la contamination de l'eau. Les efforts doivent être dédoublés dans les années à venir

Analyse

Au niveau communal, la durabilité technique semble élevée ; les instruments documentant les décisions locales sur les options technologiques adaptées aux conditions économiques et à tous types de terrains sont disponibles ainsi que les plans de réalisation et leurs coûts respectifs. Ils ont été mis à la disposition des usagers. Des maçons ont été formés en complément des formations déjà reçues. Quoi qu'il se passe, ces acquis resteront. La durabilité sociale est encore faible : tous les instruments visant à atteindre un changement durable de comportement sont à peine mis en service au titre de test et les résultats encore balbutiants. Les instruments de contrôle de la qualité de l'eau sont en place et efficaces. Ceux qui visent l'amélioration durable de la qualité de l'eau et les pratiques de préservation de cette qualité sont encore en préparation ou en perspective. Le guide et des PGSSE réalisés par certains acteurs sont disponibles et semblent fonctionnels et aussi utilisés par une partie des acteurs. Les mécanismes de gestion des ouvrages d'assainissement qui doivent améliorer l'accès des usagers aux latrines collectives ont seulement été testés. Le passage à l'échelle doit encore avoir lieu.

2. Effets dans les écoles

Constat

Les latrines institutionnelles sont souvent de qualité moyenne, mal utilisées et mal entretenues¹⁸. L'impact de l'éducation à l'hygiène dans les écoles est visible par le lavage des mains des enfants. Cependant, un bon nombre d'écoles visitées n'a pas d'accès à l'eau potable dans les alentours immédiats des latrines.

Analyse

Au niveau des écoles, la conception des latrines VIP ainsi que leur mise en œuvre doit être améliorée afin de limiter les risques sanitaires.

3. Effets dans les centres de santé

Constat

L'existence d'incinérateurs dans l'arrière-cour de certains centres de santé visités est une réalité. Le PPEA II en a construit quelques-uns. Du point de vue propreté, les centres de santé visités ont des coins pleins de déchets solides, les usagers / les malades les côtoient pour aller aux toilettes. Les latrines sont mal entretenues avec les trous de défécation ouverts, les mouches volent librement en entrant et en sortant. En plus, malgré le fait que le dispositif

¹⁷ Le PPP n'a pas encore été évalué. Même si les résultats sont prometteurs. D'autre part, sous financement de la BM, le CePEPE a déjà initié une activité de STEFI (suivi technique et financier).

¹⁸ Ce constat est basé sur les visites sur place par l'équipe d'évaluation et est confirmé par les informations données pendant les différentes séances régionales de consultation comme résumé en **Annexe 9**.

de tri et de regroupement des ordures soit en place, les terrains autour de ces centres sont souvent insalubres (les aiguilles usagées sont toutefois bien gardées et séparées des autres ordures).

Analyse

Au niveau des centres de santé, les dispositifs / outils / règlements existent, mais sont mal appliqués.

4. Effets dans les ménages

Constat

L'impact de l'éducation à l'hygiène autour de l'eau potable, les voies de transmission fécales – orales des maladies et les barrières est moins visible sur le terrain en milieu rural surtout. Les relais communautaires, qui assuraient auparavant ce rôle d'encadrement de proximité, ne semblent plus mobilisés dans le processus. Plusieurs cas d'insalubrité (excréta autour des concessions) ont été observés lors des visites de terrain.

Analyse

L'impact de la promotion de l'assainissement sur la construction de latrines familiales est difficile à mesurer. L'absence d'objectifs d'équipements des ménages dans le PRODOC reste une carence, bien que le retard pris dans cet objectif par la composante, dû à la durée du développement des instruments stratégiques ne permette pas de vérifier l'impact du PPEA II sur ce résultat.

5. Effets dans le Ministère de la Santé

Constat

La durabilité institutionnelle est moyenne. La durabilité financière pour la composante 4 (HAB) est faible.

Analyse

Les instruments d'application des cadres réglementaires peuvent être finalisés et mis en application rapidement ; le sous-secteur s'est imposé suffisamment au plan national pour ne pas risquer de sombrer au moindre changement politique ; la mise en place d'un comité de pilotage du sous-secteur est un atout mais il ne sera efficace que s'il soit outillé, mis en action et mobilisé régulièrement. L'attractivité de l'HAB élevée et les efforts pour remonter le sous-secteur au rang de direction ou plus, doivent persister. La durabilité financière de l'HAB est faible surtout parce qu'il est trop basé sur la subvention, et pas assez sur la budgétisation régulière de l'Etat (voir **Annexe 6**).

Question 9

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à l'augmentation équitable des services d'approvisionnement en eau potable et le développement de la SONEB en termes de rentabilité et de bonne gouvernance institutionnelle ?

La réponse à cette question est traitée à travers le sujet précis/indicateur suivant :

Effet du programme sur les facteurs qui permettent aux ménages à faibles revenus d'avoir un branchement privé à la maison. Appréciation : **SATISFAISANTE**

1. Renforcement des ouvrages AEP existants

Constat

Les travaux réalisés dans le cadre de la phase II du projet de renforcement du système d'AEP de la ville de Cotonou et ses agglomérations (projet multi-bailleurs) et du projet de renforcement des systèmes d'AEP de Comè, Grand-Popo, Malanville, Kétou et Bantè (financement des Pays-Bas, en maîtrise d'ouvrage déléguée AGETUR) sont de bonne qualité et faciliteront l'accès aux populations pauvres installées dans ces agglomérations. Les réalisations étaient nécessaires au bon fonctionnement de la SONEB et ont contribué à augmenter considérablement le taux de desserte en milieu urbain.

Analyse

Les mécanismes de péréquation et de tarification sociale permettent à la SONEB de maintenir un équilibre financier lui permettant de couvrir les charges d'exploitation tout en garantissant un prix social (subventionné) de l'eau pour la première tranche de consommation < 5 m³ / mois.

2. Réalisation des branchements particuliers

Constat

Le non-paiement des 15.000 kits de branchements particuliers sur PPEA II (dépense inéligible selon le cabinet d'audit pour vice de procédures) n'a pas permis de constater l'effet du programme sur l'amélioration de l'accès des ménages à faibles revenus aux branchements privés.

Analyse

L'acquisition des matériels de branchements particuliers est une activité qui a été envisagée pour accompagner la mise en place des infrastructures et augmenter le taux de desserte en eau des populations à faibles revenus par la réalisation des branchements particuliers. Les dépenses liées à cette activité ont été déclarées inéligibles par l'Ambassade des Pays-Bas suite aux dysfonctionnements relevés dans la chaîne de passation de ce marché. Les démarches sont en cours pour lever cette suspension.

La SONEB dépendra encore dans les années à venir des financements extérieurs (dons et prêts) pour la réalisation de grands investissements structurants.

3. Renforcement de la capacité des réseaux à satisfaire les demandes

Constat

La forte croissance de la demande en eau potable à Cotonou et environs justifie le renforcement des capacités de production, de traitement, de stockage et de distribution.

Analyse

La forte demande en eau dans la ville de Cotonou et ses agglomérations, presque égale à la capacité de production et de traitement, ne permet pas un stockage d'eau suffisante sur le réseau, ce qui justifie la réalisation de châteaux d'eau complémentaires. Il est recommandé de suivre l'avancée du front marin en aval des champs de captage par la densification du réseau de piézomètres et le paramétrage / calibrage continu du modèle hydrogéologique développé à cet effet. Par ailleurs, une plus forte réduction du taux d'eau non comptabilisée (pertes physiques et financières) devra permettre à la SONEB d'autofinancer progressivement quelques investissements majeurs.

4. Renforcement de la performance de la SONEB

Constat

Faisant suite aux dysfonctionnements observés lors du processus d'attribution du marché de procuration de 15.000 kits de branchements particuliers la SONEB a entamé le processus de :

- Mise en place d'un système de management qualité devant conduire à la certification de la SONEB à la norme ISO 9001 ;
- Professionnalisation des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics.

Analyse

Au titre de l'exercice 2013, il a été constaté essentiellement des insuffisances dans la procédure de passation du marché d'acquisition de 15.000 kits de branchements particuliers, de manques de précision dans le libellé de certaines factures (sans la précision PPEA II). L'une des recommandations formulées par les auditeurs consiste à former les acteurs de la chaîne de passation de marchés. La mise en place d'un système de management de la qualité devant conduire à la certification de la SONEB à la norme ISO est l'un des axes stratégiques de la SONEB.

Question 10

Quelle a été la contribution de l'organe de pilotage à l'atteinte des résultats du programme ?

L'organe de pilotage n'a pas permis d'éviter ni de déceler à temps les irrégularités constatées en matière de gestion des finances publiques. **Appréciation : INSATISFAISANTE**

1. Pilotage du programme

Constat

D'une manière générale le pilotage du programme est jugé trop centralisé et peu efficace.

Analyse

Le pilotage centralisé a eu trop peu d'emprise sur les vrais problèmes et ne s'est pas assuré de la mise en œuvre par les structures porteuses des recommandations des missions de suivi-évaluation.

2. Positionnement des acteurs sur le programme

Constat

Le leadership national ne s'est réellement pas exprimé et les acteurs ont du mal à se positionner par rapport à leur mandat et au partenaire financier.

Analyse

L'Ambassade des Pays Bas a, en dépit de son rôle officiel d'observateur aux réunions du CP et des COS, dans les faits, influencé de nombreuses décisions et étouffé quelquefois l'expression du leadership national. L'Ambassade s'est impliquée dans les détails sans à avoir à assumer aucune responsabilité en cas d'échec.

3. Les liens et leur impact entre des bénéficiaires

Constat

Que ce soit à la DG-Eau ou à la DNSP le pilotage des activités des composantes a été confié aux coordonnateurs hiérarchiquement indépendants des directeurs nationaux qui partagent, plus en théorie qu'en pratique, avec ces derniers les prérogatives et responsabilités de gestionnaire de crédit.

Analyse

En fait, les Directeurs n'ont pas réellement le contrôle de la gestion de leurs activités. Un tel montage est contraire aux directives de l'UEMOA et favorise la déresponsabilisation des directeurs nationaux qui devraient être les premiers garants de la gestion axée sur les résultats des composantes. En d'autres termes, même si le PPEA II s'apparente à un programme d'appui budgétaire sectoriel en intégrant ses fonds dans le budget général de l'Etat, sa gestion par des coordonnateurs ad hoc crée un système parallèle non conforme à l'approche programme.

4. Les liens et leur impact intra-structure bénéficiaire

Constat

La coordination des activités HAB du PPEA II ainsi que la concentration du traitement d'autres programmes se trouvait au niveau d'un des deux chefs de service sous la tutelle de la DNSP.

Analyse

La coordination des activités HAB du PPEA II a créé de fortes tensions au sein des équipes et dans la collaboration avec le second service en charge de l'HAB. Cette lourde charge laissée à un seul chef de service a aussi limité son efficacité dans la conduite des activités de son propre service et la coordination du PPEA II. De l'avis de nombreux cadres de l'HAB et de certains observateurs, l'expérience du PPEA II a montré les limites d'un pilotage de l'HAB sous la DNSP. Le DNSP, malgré sa bonne volonté n'a visiblement pas pu piloter l'HAB en raison de sa lourde charge, cette

direction faisant partie des plus grosses du Ministère de la Santé. Tous réclament la réhabilitation de la DHAB pour permettre un meilleur portage de ce sous-secteur qui risque de sombrer. Un positionnement de l'HAB en dehors du MS pourrait aussi être une solution.

L'efficience

Question 11

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles durable des acteurs visés ?

Les quatre sujets précis / indicateurs :

- A. Renforcement au niveau des ministères, services déconcentrés, et communes.
- B. Réformes institutionnels/cadre organisationnel en cours de mise en place en lien avec les capacités existantes et besoins ;
- C. Accompagnement et renforcement des autres acteurs du secteur.
- D. Qualité des documents de références produites.

A. Renforcement au niveau des ministères, services déconcentrés, et communes *Appréciation : SATISFAISANTE*

1. Capacitation générale

Constat

Le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles durables est un processus long et permanent dans un contexte en évolution permanente. Les rôles des acteurs qui changent, les nouveaux métiers qui se créent, la politisation des nominations des cadres techniques clés, les débauches de cadres compétents par le secteur privé (BET) et associatif (ONG).

Analyse

L'approche « faire faire » a ses limites en cas de manque de vis-à-vis et / ou d'obligations de résultats (en termes de décaissements entre autres).

2. Leadership

Constat

La nécessité de stabiliser le pilotage national du secteur par un leadership fort.

Analyse

Pendant que le consortium a signalé le manque de capacité d'absorption au niveau central, les besoins en un accompagnement de proximités aux niveaux déconcentré et décentralisé semblent avoir été très importants. Une plus grande flexibilité (pool ATN CT et plus de moyens pour le PNE, l'ANCB et le CEPEPE) aurait pu palier ces insuffisances.

3. Appropriation de la GIRE

Constat

Une faible appropriation du processus GIRE, mis en place par des prestataires et des institutions, par la DG-Eau.

4. Appropriation de l'approche « faire faire »

Constat

L'approche « faire faire » n'a pas toujours été comprise à tous les niveaux et plusieurs acteurs ont souhaité une implication plus forte de l'AT dans le processus de planification / budgétisation, la mise en œuvre de la commande publique (approbation des DAO, participation aux dépouillements, signature des PV de dépouillements, ...).

5. La gestion globale de l'AT

Constat

L'AT semble parfois être allée trop vite dans ses prestations (études et outils spécifiques, ...) sans garantir la pleine appropriation et application par les bénéficiaires des outils conçus.

6. AT au niveau déconcentré

Constat

La faible visibilité de l'AT aux niveaux déconcentré et surtout décentralisé a été déplorée par ces acteurs. Les besoins en accompagnement sont encore considérables surtout dans la pleine appropriation et application des différents documents, outils, procédures et processus conçus. Le manque d'une assistance technique de proximité a été déploré aux niveaux déconcentré et décentralisé.

7. Communication interne au niveau de l'AT

Constat

Certains membres du consortium ont regretté le manque de communication et de coordination interne.

8. Contrôle interne

Constat

Différentes structures ont exprimé le besoin de mise en place d'un audit conseil durant la première moitié de l'année comptable comme cela se faisait avant avec certains partenaires. L'auditeur est maintenant perçu comme un policier pendant qu'il a aussi un rôle éducatif à jouer.

B. Réformes institutionnelles/cadre organisationnel en cours de mise en place en lien avec les capacités existantes et besoins. Appréciation : SATISFAISANTE

1. PIRC

Constat

Le PIRC, élaboré depuis 2013 et validé en conseil des ministres en 2015, tarde à être mis en œuvre.

Analyse

Les années à venir seront décisives pour le développement du secteur en lien avec l'opérationnalisation de la GIRE et la mise en œuvre des ODD.

2. Réforme du ministère en charge de l'eau

Constat

Le Ministère de l'Eau, créé en 2015 a été abrogé au profit du Ministère en charge de l'Eau, de l'Energie et des Mines. L'AOF du nouveau ministère a été validé en conseil des ministres.

3. Revue des stratégies nationales

Constat

Divers documents sectoriels ont été actualisés ou sont en cours de relecture. Il s'agit des documents de stratégie nationale d'AEP 2016 – 2030 en milieux rural et urbain.

4. Agence de bassin

Constat

Les activités menées en 2013 et 2014 ont permis de clarifier l'architecture institutionnelle de la GIRE en appliquant à la lettre le principe de la gestion par bassin versant. Les textes réglementaires pour la création de la première agence et du fonds national de l'eau ont par ailleurs été adoptés en 2015.

C. *Accompagnement et renforcement des autres acteurs du secteur.* Appréciation : INSATISFAISANTE

1. Capacitation pour la GIRE

Constat

Une forte demande de renforcement des capacités, non encore totalement satisfaite, a été observée de la part des ACEP, les fermiers et autres acteurs des secteurs privé et associatif.

Analyse

Ni le consortium, ni les services déconcentrés de l'Etat n'ont su satisfaire totalement la demande exprimée par les secteurs privé et associatif.

D. *Qualité des documents de référence produits* Appréciation : SATISFAISANT

1. Qualité des documents

Constat

La qualité des différents documents de référence, guides et autres outils élaborés est jugé satisfaisante.

Analyse

Le secteur s'est doté des documents de référence devant faciliter son pilotage dans les années à venir.

2. Diffusion des documents

Constat

Le processus de vulgarisation, appropriation et application semble parfois être négligé.

Analyse

Question 12

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à la bonne gouvernance des fonds publics ?

Les dix sujets précis / indicateurs :

- A. Fonctionnement du cadre institutionnel ;
- B. Rôle du Ministère en charge des Finances, partie contractante de la part du Gouvernement du Bénin ; d'autres ministères impliqués ; du Comité de Pilotage et autres cadres institutionnels ; du consortium d'assistance technique ;
- C. Risques fiduciaires ;

- D. Flux financiers (Trésor Public, Caisse Autonome d'Amortissement) ;
- E. Capacité de gestion au niveau déconcentré ; au niveau des communes ;
- F. Modalités de contrôle (interne et structures de contrôle de l'Etat) ;
- G. Gestion de la modalité au niveau du bailleur
- H. Audit externe
- I. Charges administratives et coût de transaction ;
- J. Responsabilisation des acteurs visés.

A. Fonctionnement du cadre institutionnel. *Appréciation : INSATISFAISANT*

1. Pilotage du programme

Constat

Le dispositif du pilotage du programme est mis en place et fonctionnel.

Analyse

Le dispositif de pilotage du PPEA II est organisé autour : (a) d'un Comité de Pilotage ; b) d'un Secrétariat Technique du programme (ST) ; c) d'une Plateforme de l'Eau Bénin et Pays-Bas ; (d) des Comités d'Orientations et de Suivi pour les composantes (COS) ; (e) d'une session budgétaire annuelle ; (f) d'un dispositif de suivi-évaluation (chaîne des résultats) ; (g) des audits annuels de l'Ambassade des Pays-Bas et des missions périodiques de suivi-évaluation de l'Ambassade des Pays-Bas.

2. Fonctionnement du dispositif de pilotage

Constat

Les réunions statutaires sont tenues et les rapports périodiques sont élaborés et disponibles.

Analyse

Les réunions statutaires sont tenues. Les rapports périodiques sont élaborés et disponibles mais n'ont pas tous été élaborés dans les délais. D'importants retards ont été observés dans la gestion des rapports par les structures. Elles ont eu beaucoup de problèmes pour amener les données techniques et financières du niveau décentralisé/déconcentré vers le niveau central.

3. Qualité de la gestion du Programme

Constat

Une bonne collaboration entre le Secrétariat Technique, les structures nationales, l'Ambassade et l'Assistance Technique.

Analyse

L'exécution du PPEA II a été marquée par une bonne collaboration de toutes les structures impliquées.

4. Dispositif de contrôle

Constat

L'absence d'un auditeur interne au programme.

Analyse

L'absence d'un auditeur interne n'a pas favorisé une bonne exécution du programme notamment sur le plan financier. Le comité de suivi de mise en œuvre des recommandations des audits annuels, n'aura pas fonctionné non plus. Par ailleurs, il convient de signaler que les structures de l'Etat possèdent leur auditeur interne qui a été intégré, pour son fonctionnement, dans le PTA. Des dysfonctionnements des structures ont empêché la réalisation des missions de l'audit interne.

B. Rôle du Ministère en charge des Finances, partie contractante de la part du Gouvernement du Bénin ; d'autres ministères impliqués ; du Comité de Pilotage et autres cadres institutionnels ; du consortium d'assistance technique. *Appréciation : INSATISFAISANT*

1. Mobilisation des ressources et formation des acteurs de la chaîne des dépenses

Constat

Les ressources du Programme sont mobilisées par le ministre en charge des finances sur la base d'une convention liant l'Ambassade des Pays-Bas et le Gouvernement. Il assure la formation des acteurs de la chaîne des dépenses

Analyse

Le Ministre en charge des Finances assure la mise en œuvre du programme. Il assure le contrôle à priori des dépenses à travers les DRFM et la délégation du contrôleur financier installée auprès des ministères impliqués dans le programme.

2. Pilotage du programme

Constat

Les réunions statutaires sont tenues.

Analyse

Le ministère en charge du plan assure la présidence du comité de pilotage et préside les réunions du ST.

3. Mise en œuvre des activités

Constat

Le ministère en charge de l'Eau et celui en charge de la santé assurent la coordination et l'exécution des activités des composantes relevant de leurs domaines de compétences.

Analyse

Le Ministère en charge de la Santé et le ministère en charge de l'Eau assurent la coordination et l'exécution du programme à travers la DNSP, la DG-Eau et la SONEB qui élaborent et exécutent les PTA et les différents rapports.

4. Rôle de l'ANCB et missions de l'AT

Constat

L'ANCB joue le rôle de facilitateur et l'Assistance technique accompagne les structures en charge de l'Eau et de l'Assainissement

Analyse

L'ANCB joue le rôle de facilitateur entre les communes et les acteurs impliqués dans le programme. L'Assistance technique assure l'appui technique au programme et mobilise les ressources humaines nécessaires à la demande des structures (DGEau, DNSP, SONEB) sur la base d'un plan de mobilisation annuel validé.

C. Risques fiduciaires. *Appréciation : INSATISFAISANT*

1. Existence d'un manuel de procédures d'exécution du programme

Constat

Le programme est exécuté conformément aux procédures nationales d'exécution des dépenses publiques en vigueur au Bénin.

Analyse

L'existence d'un manuel d'exécution des ressources financières du Programme est un point fort pour la bonne gouvernance financière du programme.

2. Dispositif de contrôle

Constat

L'inexistence d'un auditeur interne au programme.

Analyse

L'inexistence d'un auditeur interne au programme constitue un risque majeur pour l'atteinte des objectifs du programme. Les auditeurs internes des structures, malgré la mise à disposition de fonds dans le PTA du PPEA II, n'ont pas eu les moyens d'exécution de leurs missions. C'est sans doute une dimension mal prise en compte dans l'exécution du PPEA II, et c'est peut-être sur ce point que l'AT a été un peu défailante !

3. Procédures d'exécution des dépenses

Constat

Les modalités de financement du programme (harmonisation et alignement) sont respectées.

Analyse

Les dépenses du programme sont exécutées suivant la procédure nationale d'exécution des dépenses publiques.

4. Respect du Code de Passation des Marchés Publics

Constat

Le non-respect récurrent des procédures de passation des marchés publics.

Analyse

Le non-respect des procédures de passation des marchés publics constitue une infraction mal perçue comme telle par les services de l'Etat mais également, un risque majeur pour l'atteinte des objectifs du programme

Les activités prévues au PTA et validées par le comité de pilotage sont modifiées au niveau des structures.

5. Respect de la discipline budgétaire

Constat

L'exécution des activités et dépenses d'équipements/consommables non validées par le Comité de Pilotage **Analyse**

Les activités prévues au PTA et validées par le comité de pilotage sont modifiées au niveau des structures

6. Réalisation des audits annuels

Constat

Des audits annuels sont programmés par l'Ambassade des Pays-Bas

Analyse

Ce sont bien les audits annuels programmés par l'Ambassade qui ont révélé les dysfonctionnements des services de l'Etat, peut-être aurait-il fallu un premier audit bien en amont de la première année d'exécution budgétaire. L'analyse montre que ce sont les audits qui ont fait que les communes aujourd'hui ont fait des efforts de procédures et d'archivages.

D. Flux financiers (Trésor Public, Caisse Autonome d'Amortissement). Appréciation : INSATISFAISANT

1. Disponibilité des ressources

Constat

Approvisionnements par l'Ambassade des Pays-Bas du compte du programme ouvert par le Trésor public à la BCEAO et du compte de la CAA.

Analyse

Approvisionnements par l'Ambassade des Pays-Bas des Comptes du programme ouverts à la BCEAO sur appel de fonds du Ministre de l'Economie et des Finances.

2. Modes d'affectation des ressources destinées aux structures déconcentrées et décentralisées

Constat

Transfert des ressources aux Communes et délégation de crédits aux départements.

Analyse

La mise à disposition des ressources financières du programme par le niveau central aux structures décentralisées s'effectue par le mécanisme de transfert décrit dans le document intitulé « dotation directe de ressources aux communes » ou par la procédure FADEC. S'agissant des départements, la mise à disposition des ressources s'effectue par la procédure délégation-engagement de crédits.

3. Disponibilité des ressources au niveau des communes

Constat

Retard dans le transfert effectif des ressources aux communes et incompréhensions récurrentes entre les RP et les communes ainsi que des difficultés dans la compréhension de certaines procédures.

Analyse

Le transfert effectif des ressources ne suit pas rigoureusement le transfert effectué sur papier. Cette situation est souvent source d'incompréhension entre les RP et les communes.

4. Règlement des dépenses et système d'information

Constat

Retard dans le paiement des prestataires et dans la remontée des informations vers le niveau central.

Analyse

Les retards dans le paiement des prestataires, conséquence des retards des transferts effectifs des ressources ont eu un impact négatif sur la performance du secteur privé. La remontée des informations (réalisations physiques et financières) des communes vers les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas permis une analyse approfondie des performances (type value for money)

E. Capacité de gestion au niveau déconcentré et au niveau des communes. Appréciation : SATISFAISANT

1. Capacité de gestion des structures déconcentrées et décentralisées

Constat

Tous les ministères impliqués dans la mise en œuvre du PPEA II ont leurs démembrements au niveau de chaque département.

Analyse

Toutes les structures déconcentrées des ministères impliqués dans la mise en œuvre du PPEA II sont outillées pour assurer une bonne exécution du programme. Leurs activités se résument en assistance-conseil, information, suivi et contrôle.

2. Modes d'affectation des ressources et d'exécution des dépenses au niveau des structures déconcentrées

Constat

Les ressources du PPEA II sont régulièrement mises en place par délégation de crédits après la notification des crédits aux ministères sectoriels.

Analyse

Les dépenses du PPEA II sont exécutées suivant les procédures nationales d'exécution des dépenses publiques, par la procédure de délégation-engagement et le contrôle a priori est assuré par le délégué du contrôleur financier.

3. Disponibilité des outils de gestion au niveau des communes

Constat

Toutes les communes disposent des outils (logiciels) et de matériels adéquats de gestion pour assurer une gestion efficace et transparente des ressources financières du PPEA II.

Analyse

La plupart des communes disposent des ressources humaines adéquates pour assurer une gestion administrative et financière du PPEAII. De nombreuses formations ont été dispensées par le programme (tous les départements) mais aussi par le PEP de la GIZ sur 6 départements. Le PPEA II a réussi dans sa logique de décentralisation poussée. Ceci fait que les communes disposent présentement de compétences suffisantes non seulement pour assurer une bonne gestion financière des ressources transférées mais aussi la maîtrise d'ouvrage communale

F. Modalités de contrôle (interne et structures de contrôle de l'Etat) ; Appréciation : INSATISFAISANT

1. Dispositif de contrôle

Constat

Existence d'une Délégation du contrôle financier, d'une Inspection Générale du ministère et de Cellule d'audit interne au sein de chaque ministère sectoriel.

Analyse

Au sein de chaque ministère sectoriel, la délégation du contrôle financier assure le contrôle à priori de toutes les dépenses du PPEA II, participe à la réception des commandes. Quant aux responsables des Cellules d'audit interne et Inspecteurs généraux des ministères, leurs activités de contrôle sont réalisées à postériori. Les structures de contrôle existent mais sont inefficaces. La défaillance de ces structures de contrôle au niveau de la DG-Eau a permis les dérives qui ont conduit à l'arrêt anticipé du programme.

2. Suivi de l'exécution des activités

Constat

- Absence de suivi des réalisations par le Comité de pilotage,
- Inexistence d'une structure de suivi des réalisations physiques au niveau des communes ;
- Absence d'inspections régulières par les structures de contrôle de l'Etat (IGF, IGE et la Chambre des comptes.....).

Analyse

Malgré la bonne volonté du Comité de Pilotage, il n'a pas pu assurer le suivi des réalisations physiques sur le terrain faute de moyens. Une structure de suivi des réalisations physiques des activités dotée de moyens adéquats est indispensable pour, non seulement assurer la qualité des infrastructures, mais aussi pour garantir leur réalisation effective sur le terrain.

G. Gestion de la modalité au niveau du bailleur. Appréciation : SATISFAISANTE

1. Reformulation des objectifs de composantes

Constat

Le partenariat a été jugé déséquilibré par certains partenaires.

Analyse

Certains acteurs mettent en cause le processus de formulation décrit parfois comme figé.

2. Suspension du Programme

Constat

L'arrêt du Programme a été fait sans concertation des parties prenantes en l'occurrence le MEF, signataire de la convention de financement.

Analyse

Au regard de la non réactivité des autorités béninoises face aux graves irrégularités révélées par l'audit de la gestion 2014 du PPEA II, le Ministre néerlandais de la coopération a pris la décision d'arrêter le Programme.

Une concertation avec les acteurs aurait permis de sauver le programme en limitant la suspension à la Composante concernée par les fraudes.

3. Modalités d'exécution du Programme

Constat

Les audits du programme n'ont pas été réalisés par des organes de contrôle de l'Etat.

Analyse

La mise en œuvre du programme n'a pas totalement respecté la déclaration de Paris car le bailleur a fait appel à des auditeurs externes en dehors des circuits de contrôle de l'Etat.

H. Audit externe. Appréciation : INSATISFAISANT

1. Réalisation des audits externes

Constat

L'audit de la gestion 2013 n'est pas réalisé dans le délai. La sélection et la contractualisation du cabinet ayant été finalisées avec retard.

Analyse

L'audit de la gestion 2013 a été réalisé en décembre 2014 et celui de la gestion 2014 en mars-avril 2015. Le retard de l'audit 2013 n'a pas permis de disposer des anomalies afin d'en tenir compte dans la gestion 2014.

2. Niveau de mise en œuvre des recommandations des audits

Constat

Les recommandations des audits ne sont pas mises en œuvre.

Analyse

Les observations qui sont faites lors des audits du PPEA II sont presque identiques à celles formulées lors des audits du PPEA I. Il apparaît donc que ce sont les acteurs qui ne sont pas prêts au changement.

I. Charges administratives et coût de transaction. Appréciation : INSATISFAISANTE

1. Efficience du financement

Constat

Le PPEA II est mis en œuvre par les structures nationales dans le cadre de leur fonctionnement normal.

Analyse

Le PPEA II est essentiellement exécuté par le dispositif institutionnel composé par les ministères en charge de l'Eau et de la Santé et les structures appropriées des ministères en charge des Finances et du Plan. Cette opérationnalisation à travers les structures nationales, dans le cadre de leur fonctionnement normal, ne permet pas de faire une évaluation claire du coût de mise en œuvre du Programme. Par conséquent, l'efficacité du financement du PPEA II doit être apprécié, non pas en fonction du coût financier de sa mise en œuvre, mais plutôt au triple plan du fonctionnement du dispositif institutionnel chargé de mettre les ressources à la disposition des acteurs, de l'allocation équitable desdites ressources (financières, humaines et en matériels), de la transformation de façon économe de ces ressources en extrants de qualité dans des délais compatibles avec le chronogramme du Programme.

J. Responsabilisation des acteurs visés. Appréciation : INSATISFAISANTE

1. Mesures en cas de faute commise

Constat

Mauvaise appréciation des responsabilités en cas de faute commise.

Analyse

Le PPEA II s'est inscrit dans la gestion de l'administration publique. A ce titre chaque, ministère est responsable de la composante relevant de son secteur d'activité. Il est donc responsable de la mise en œuvre des activités du PPEA II et devra répondre de toutes les défaillances qui entachent une bonne exécution des activités du programme.

2. Gestion des crises

Constat

Absence de décision politique pour la gestion des crises.

Analyse

Dans la mise en œuvre du PPEA II, chaque acteur est responsable de la défaillance observée dans l'exécution des tâches à lui confiées.

3. Mesures politiques en cas de malversations

Constat

Lenteur dans la prise des mesures conservatoires en cas de faute commise.

Analyse

Cette situation témoigne vraisemblablement de la complicité des responsables hiérarchiques dans diverses malversations et certains points litigieux relevés par les audits annuels de 2013 et 2014.

5. Conclusions

Les différents constats, analyses et appréciations formulés ci-dessus au chapitre 4 ont permis à l'équipe d'évaluation de répondre à la question centrale de l'évaluation, à savoir :

Quelle a été la contribution du programme PPEA-II à l'atteinte des objectifs sectoriels notamment l'amélioration de la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptable pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau et une réduction des risques liés à l'eau ?

Comme l'a bien montré l'exercice d'évaluation, l'avènement de la fraude dans la mise en œuvre du PPEA-II ne doit, en aucune manière occulter les nombreux acquis dans le développement d'un secteur eau et assainissement efficace et capable de relever les défis des Objectifs de Développement Durable. De tels acquis n'auraient pas été possibles sans un programme structurant et véritablement sectoriel. Il n'est donc pas souhaitable d'abandonner cette logique d'intervention. Il reste à résoudre l'équation d'une approche programme qui réduit voire élimine les risques fiduciaires et managériaux. Il serait faux d'affirmer que c'est le principe de l'ABS qui a favorisé la mauvaise gouvernance. L'ABS a permis de révéler les dysfonctionnements récurrents dans la mise en œuvre des finances publiques. Il est évident que l'accroissement massif des fonds confiés à la gestion des services de l'Etat n'a pas résolu ce problème structurel, mais en a plutôt pâti du fait du manque de certains garde-fous.

Les principaux acquis qui méritent d'être consolidés concernent :

- Le cadre institutionnel et légal existant qui nécessite une relecture dans un contexte international changeant (fin des OMD et démarrage des ODD basés sur l'Approche Fondée sur les Droits Humains) ;
- Le cadre programmatique sectoriel existant avec des outils de programmation performants qui doivent être vulgarisés au niveau des communes pour une application de la programmation ascendante basée sur des critères équitables et transparentes ;
- La consolidation de la maîtrise d'ouvrage communale complète avec le renforcement du rôle des SDE en assistance-conseil et en régulation ;
- Le cadre institutionnel et légal GIRE qui doit être opérationnalisée au niveau de tous les Bassins Versants du Bénin ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles durables des acteurs sectoriels à tous les niveaux ;
- L'utilisation d'énergies renouvelables pour le pompage de l'eau, en réduisant ainsi l'émission de gaz à effets de serre et les coûts de production de l'eau, rendant le service public de l'eau de ce fait plus accessible aux plus démunis tout en garantissant la durabilité des installations et la création de métiers rentables ;
- Le renforcement des capacités de production, de traitement, de stockage et de distribution d'eau potable en milieu urbain avec une attention particulière pour le suivi de l'impact du pompage soutenu dans les champs captant de Godomey, Abomey-Calavi, ... sur l'évolution du front marin ;
- Le renforcement du système de management de la qualité devant conduire à la certification de la SONEB à la norme ISO 9001 ;
- L'assistance à la SONEB dans la réduction du taux d'eau non comptabilisée (pertes physiques et financières) ;
- La mise en œuvre du PDA de Parakou.

L'objectif institutionnel de la composante GIRE a été atteint avec la création des organes GIRE (CNE, CIE, ABO, FN-Eau) et la formulation de la 2^{ème} phase du PANGIRE (Stratégie d'opérationnalisation du PANGIRE) mais il ne l'a été que très partiellement en ce qui concerne l'opérationnalisation des organes, ceci en raison de contraintes diverses de temps mais aussi de personnel réellement porteur du processus. En l'espace de deux ans, conformément aux objectifs du PPEA-II, l'INE s'est positionné dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le rapport de capitalisation de l'INE fait le point des activités de l'INE conduites dans le cadre du PPEA II et fournit des recommandations portant principalement sur : (i) l'élaboration d'un plan de développement stratégique à court-moyen terme et (ii) la révision des statuts de l'INE en tant que Centre de formation et de recherche dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Le PPEA II a contribué de façon soutenue au financement d'infrastructures d'AEP et d'AEUE en milieu rural et urbain, à la capacitation de tous les acteurs de mise en œuvre du PPEA II. Il les a dotés d'outils et de moyens logistiques et de fonctionnement devant permettre à chaque acteur de jouer pleinement son rôle. La mauvaise gouvernance par quelques individus et la politisation de l'attribution des ressources n'ont pas permis d'appliquer ces outils pourtant réputés garants de l'équité et de la durabilité.

Un résultat fondamental aura été le recentrage des fonctions régaliennes du Ministère de l'Eau, mais aussi de l'HAB. En affirmant le rôle des communes en tant que Maître d'ouvrage du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement et en faisant le pari du transfert des fonds pour tous les investissements, le programme a ainsi poussé les services centraux et les services déconcentrés à se focaliser sur le rôle que les stratégies nationales leur donnent. L'Etat, à travers ses services déconcentrés, se voit aujourd'hui dans une position forte pour l'assistance-conseil aux communes, celles-ci n'ayant pas toutes les capacités techniques, et l'objectif n'étant pas forcément de les renforcer à ce niveau. La régulation sera une des autres fonctions régaliennes du Ministère de l'Eau et des services déconcentrés. Tout cela demande des services de l'Etat forts et formés, des moyens financiers pour aller sur le terrain, pour jouer leur rôle de régulateur qui devient aujourd'hui indispensable.

Comme pour le secteur eau rurale, les avancées de la composante HAB sont palpables en termes de transfert de compétences aux communes, même si toutes n'ont pas la même maturité, la même dynamique et des agents d'un niveau équivalent. Toutes les communes ont embauché des agents d'un bon niveau qui ont reçu des formations qualifiantes leur permettant d'assister des élus dans la gestion de l'HAB. Toutes les communes ont reçu et géré des fonds transférés avec un niveau de transparence et de coût- efficacité globalement positif. Elles ont initié leur planification en HAB et les investissements en conformité avec le plan. Les premiers BPO communaux ont été élaborés en fin 2014 et début 2015 avec l'appui des CDC-HAB, et doivent encore être consolidés pour donner forme au premier BPO national entièrement défini à partir de la base vers le sommet. Ce sont des résultats importants. Seules 9 communes ne disposent pas de PHAC (en cours d'élaboration, non validés pour les plus avancés au moment de l'arrêt). Toutes ont leur BPO qu'elles savent exploiter plus ou moins. 40% d'entre elles ont fait adopter leur BPO en conseil communal. Les logiciels de comptabilité analytique de gestion des fonds sur FADEC sont installés, toutes les communes ont reçu une formation et la plupart se sont essayées à la reddition des comptes.

Un outil majeur pour le secteur aura été le développement de l'outil PGSSE et les formations déroulées à tous les niveaux (services de l'état, communes, fermiers y compris la SONEB). La collaboration entre ces différents acteurs sera un élément important pour leur mise en œuvre et les mesures correctives.

La SNPHAB en milieu rural doit encore intégrer les acquis des tests réalisés par divers partenaires et voire développer un plan d'actions chiffré à faire valider par le gouvernement. Le transfert de la mise en œuvre par les communes constitue une urgence et un défi qui n'ont pas encore été préparés, outillés ni initiés. La SNPHAB en milieux urbains et périurbains doit être élaboré. Il est apparu nécessaire qu'elle traite de tous les aspects d'Hygiène et d'Assainissement et ne reste pas cantonnée à l'HAB.

La SONEB est l'opérateur national du service public de l'eau en milieu urbain dans les communes de son périmètre de compétences, mais elle entend aussi jouer un rôle dans l'assainissement des eaux usées et des excréta de ces mêmes communes. Le PDA de Parakou a été finalisé et porté, puis validé, par la commune qui a ici pleinement joué son rôle de Maître d'Ouvrage du secteur Eau et Assainissement. L'ensemble du processus a été encadré par les Directions Générales (Eau, Assainissement, Environnement) et leurs services déconcentrés ainsi que par la SONEB.

La SONEB connaissait quelques points faibles qui auront été corrigés au cours du PPEA II. Les cadres ont pris conscience de l'importance des procédures en matière de gestion des dépenses publiques et les progrès sont importants à ce niveau.

Il a été confirmé sans équivoque que les communes, rurales et urbaines, sont bien aujourd'hui Maître d'Ouvrage du service public de l'Eau et de l'Assainissement sur leur territoire.

La SNPHAB en milieu urbain et périurbain doit être élaborée et ses instruments définis de manière à ce que toutes les communes, quelle que soit la taille de leur zone urbaine et périurbaine et qu'elles soient ou non dans le périmètre de la SONEB puisse jouer efficacement leur rôle efficacement en matière d'hygiène et d'assainissement.

Fort de ces constats, l'évaluation s'est autorisée de formuler quelques pistes de réflexion pour un futur appui.

6. Recommandations

6.1 Le cadre programmatique

Le PPEA-II a été formulé dans l'idée de s'aligner sur les programmes nationaux en cherchant à intégrer sa chaîne de résultats dans celui des BPO existants. Mais dans la pratique, le PPEA-II s'est réalisé comme un programme à part s'exécutant sans lien direct avec le BPO et avec un PTA spécifique différent du PTA de la structure. Tout ceci montre que le processus BPO pourtant initié dans le secteur depuis quelques années n'a pas encore pris corps. Or la faible cohérence et l'inefficacité actuellement constatées ne peuvent se résoudre sans un cadre programmatique clair et suivi par les principaux partenaires du secteur. C'est une condition de réussite des programmes, mais surtout de leur appropriation par les acteurs du secteur, tant au niveau central que déconcentré. Et cette remarque est encore plus importante pour les communes qui, aujourd'hui ont encore du mal à opérationnaliser leur programmation.

Au niveau de la GIRE, les outils sont en cours de mise en place avec un programme national (le PANGIRE), son document d'opérationnalisation et le BPO triennal glissant permettant d'ajuster continuellement les ambitions à court terme aux capacités et ressources en place.

Au niveau de l'AEP, l'actualisation de la stratégie en milieu rural est en cours parallèlement à celle du milieu urbain. Une intégration de ces deux processus paraît nécessaire afin de déboucher sur un programme national AEP structurant la logique d'intervention et la chaîne des résultats de ce sous-secteur.

La Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (SNPHAB) demande à être finalisée puis opérationnalisée sous la forme d'un programme national.

Il y a lieu de réfléchir à la synergie qui doit nécessairement s'établir entre l'AEP et certains aspects de l'HAB pour plus d'efficacité sur le terrain. L'approche Maîtrise d'Ouvrage Communale est commune, les problèmes de gestion des marchés publics et des finances se rejoignent et des activités doivent être menées conjointement comme la mise en place des PGSSE et tout ce qui a trait à la qualité de l'eau de boisson. En aval, la reddition des comptes et l'actualisation de l'inventaire des infrastructures communales utilisent les mêmes principes et les mêmes technologies.

Suivant cette logique, les appuis sectoriels devraient désormais se concevoir comme des appuis à ces programmes sectoriels nationaux. Il appartiendra à l'Etat d'affirmer son leadership pour s'assurer que les appuis reçus et ses propres financements accompagnent de manière structurée ces programmes. Et aussi aux PTF qui y croient, d'accompagner l'Etat dans son plaidoyer en vue d'entraîner une masse critique de partenaires dans cette démarche. Il y a lieu toutefois de préciser que l'alignement sur le cadre programmatique national n'implique pas forcément un alignement total sur les procédures des finances publiques ou encore un financement sous la forme d'une aide budgétaire sectorielle.

Tout ce cadre programmatique doit être couplé à un dispositif intégré (milieux urbain et rural) de suivi-évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement permettant de renseigner les différentes catégories d'indicateurs SMART (ressources, activités, extrants, résultats, impacts, ...) de façon périodique et pérenne. Les outils de comptabilité analytique mis en place à cet effet doivent être redynamisés et renforcés.

6.2 Le niveau et les modalités de pilotage

Si l'on s'inscrit dans une véritable approche programme, le pilotage devra se concevoir à l'intérieur des dispositifs prévus par chaque programme national. Il y aura lieu aussi de remettre en adéquation le dispositif de dialogue sectoriel (GSEA, revue sectorielle) avec la mise en place de ces comités de pilotage. Cette option pose le défi de l'adhésion de la majorité des partenaires du secteur à cette idée. Et aussi de la volonté politique de l'Etat d'aller dans cette direction. Mais ces défis ne doivent pas empêcher d'initier un véritablement plaidoyer en faveur de cette orientation qui s'inscrit dans le cadre des accords internationaux en matière d'efficacité de l'aide publique au développement.

Quoi qu'il en soit, on devra s'assurer que le dispositif mis en place se focalise sur les vrais problèmes ou défis, les anticipe ou arrive à les résoudre. Parmi ceux-ci, il y a le manque de transparence dans la répartition des fonds en direction des communes et des services déconcentrés, qui n'a pas connu beaucoup de progrès depuis le PPEA-I si ce n'est dans la maîtrise technique des outils et mécanismes de programmation ascendante. L'expérience montre que le comité de pilotage ne s'y est véritablement jamais intéressé ne donnant pas de ce fait, la juste importance à cette démarche décisionnelle essentielle. Malgré le travail de programmation participative avec les SDE et les communes, la décision finale revenait au niveau central du ministère sectoriel qui avait plutôt tendance à reformuler l'expression des attentes locales au profit d'une logique souvent centralisatrice et politique. La proposition est de rendre obligatoire la validation par le comité de pilotage du projet d'allocation des ressources sur la base des critères bien précis valorisant la démarche décisionnelle de niveau communal et l'arbitrage de niveau départemental. Toute dérogation sans l'accord du comité de pilotage serait frappée d'illégalité. Le travail préparatoire pourrait bien continuer à se faire suivant le processus de programmation participative associant les communes et les services déconcentrés sur la base des BPO inspirés par les PCEau et les PHAC. Comme variante, on pourrait considérer l'idée d'un COS départemental dont le rapport serait signé par le préfet pour servir de base à l'arbitrage national. Les critères d'arbitrage doivent encourager, et avoir pour base, la bonne gouvernance des fonds publics et du service public de l'eau et de l'assainissement par les communes mais aussi considérer le besoin d'un développement harmonieux du secteur en aidant les communes faibles à se mettre à niveau.

Concernant l'organisation interne à mettre en place au niveau des structures porteuses, il faudra éviter la reproduction du schéma du PPEA-II consistant à mettre en place des coordinations parallèles voire indépendantes des directions et services existants. En application de la directive de l'UEMOA sur le budget- programme, les programmes doivent correspondre aux attributions des directions et services existants, chacun mettant en œuvre les activités et les fonds relevant de ses prérogatives, et la coordination de leur mise en œuvre par tous les services devant être assumée par leurs premiers responsables.

6.3 Les modalités de financement et d'audit

Les deux principales questions sont : i) Comment canaliser les fonds vers les communes ? et ii) Comment appuyer le mandat régalien des structures de l'Etat ?

Comme leçon tirée du PPEA-II, il est recommandé que ces deux types d'appuis s'effectuent à travers au moins deux conventions distinctes pour bien mettre chaque catégorie d'acteurs (Etat et communes) devant ses responsabilités. Il est aussi recommandé de ne plus inclure dans une même convention de financement des entités aussi différentes que la DGRE/DGSPEPR, la SONEB et la DNSP, chacune ayant un développement différent de l'autre. Ces différentes

conventions ne doivent pas cependant effacer l'essentielle coordination sectorielle qui doit exister au travers d'un GSEA renforcé et de la revue du secteur.

Il ne semble pas efficace de passer par le ministère « sectoriel » pour décider, ou non, du transfert de fonds vers les communes du fait des retards régulièrement constatés. Les communes ont toujours été très fortement pénalisées par les retards pris par le Ministère en charge de l'eau et cela a un impact très fort sur la performance de la composante.

Canalisation des fonds vers les communes

La première option pourrait être le maintien du dispositif FADEC utilisé pendant le PPEA-II. Les questions à résoudre à ce niveau concernent : (i) le risque de régulation du budget pour rester dans les limites du CDMT ministériel pour l'AEP et pour l'HAB manquant de visibilité dans la Santé Publique, (ii) les retards récurrents dans le transfert des fonds, (iii) le manque de transparence des critères de répartition des fonds entre les communes, démarche qui n'a pas encore suffisamment associé la CONAFIL et (iv) le risque fiduciaire au niveau des communes.

Dans la configuration d'un Ministère de l'Eau, le premier risque sera fortement atténué du fait que ce problème était davantage dû au caractère multisectoriel de l'ancien ministère en charge de l'eau. L'expérience montre que le second problème était très souvent la conséquence du premier car la régulation du budget nécessitait la prise d'arrêtés de fonds de concours en début d'exercice avant de procéder aux transferts des fonds aux communes. Mais ce problème n'est pas encore totalement réglé au ME et restera entier au ministère de la santé pour l'HAB, plus encore si la Direction de l'HAB n'est pas rapidement recrée. Afin de contenir le troisième problème, il faudra améliorer l'efficacité du comité de pilotage. Au niveau des risques fiduciaires les rapports d'audit du PPEA-II montrent que 96% des problèmes sont liés aux processus de passation de marchés publics. Afin de les atténuer, on peut imaginer plusieurs possibilités : un cabinet spécialisé agissant pour le compte du PTF avec pour mandat le contrôle systématique a priori de tous les processus de passation des marchés ou bien confier à l'AT un mandat de non objection sur tous les marchés publics communaux.

Cette procédure où l'AT est fortement impliquée doit lui donner un maximum de responsabilité sans passer forcément par un avis du PTF afin de ne pas alourdir la procédure. Dès le démarrage du programme, un atelier devra poser les limites et les responsabilités de chacun afin de ne pas observer de dérives qui verraient des procédures se dérouler sans l'AT pour des motifs fallacieux. Dans cette option, les risques fiduciaires de l'AT sont évidemment plus lourds.

La seconde option pourrait être le passage par le canal de la CAA et/ou d'une structure « relais » comme cela a été le cas pour le PDA de Parakou. Elle soulève les questions suivantes : (i) comment s'assurer de l'inscription des montants correspondants dans le budget des ministères sectoriels ? (ii) la CAA a-t-elle la capacité d'administrer le transfert de fonds et la remontée des informations pour un nombre important de communes ? (iii) comment faire jouer aux services techniques sectoriels leur mandat régalien d'arbitrage du budget sectoriel pour assurer une progression harmonieuse vers les objectifs sectoriels ? L'étude documentaire semble indiquer que la CAA ne se sent pas en capacité d'administrer le transfert de fonds pour un nombre important de communes. Elle considère même que cela ne fait pas partie de son mandat. Le passage par ce canal nécessiterait donc la mise en place d'une structure intermédiaire entre la CAA et les communes. Cette structure pourrait être une unité de projet ou une structure d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pouvant administrer des fonds publics. En ce qui concerne l'inscription dans le budget de l'Etat, cela est toujours possible mais reste à l'initiative du ministère sectoriel concerné.

Une troisième option pourrait être celle d'un mandataire/ prestataire recruté par le PTF pour la gestion du fonds d'appui aux communes. Les fonds sont logés dans une banque primaire sous la responsabilité du mandataire. Le mandataire a un pouvoir de non objection sur toutes les procédures. La commune réalise ses activités en suivant la procédure nationale sauf qu'au moment du paiement, la facture ou le bon est transmise au mandataire au lieu de l'agent payeur du Trésor. Cette option présente l'avantage de maîtriser ou déplacer les risques fiduciaires mais rompt

avec la dynamique de renforcement durable des communes dans l'environnement des procédures nationales et de la décentralisation.

Appui aux structures de l'Etat

Une première option pourrait être de poursuivre le processus de responsabilisation des structures nationales au travers de l'Aide Budgétaire. Toutefois, tirant les leçons du PPEA-II, il y a lieu de réaliser au préalable un audit approfondi du dispositif de gestion, en particulier comptable, au sein des structures concernées afin d'identifier les domaines de renforcement immédiat à apporter et les points de contrôle à surveiller régulièrement.

Le dispositif de suivi/contrôle devra par ailleurs être renforcé avec des rapports trimestriels financiers et des audits inopinés à valeur pédagogique en plus des audits classiques annuels. Le BAG (Bureau de l'Auditeur Général) et les IGM devraient aussi être mis à contribution dans ce dispositif. L'appui devra aussi s'inscrire dans une démarche d'incitation de l'Etat à prendre en charge durablement le fonctionnement de ces services. L'outil BPO permet de calculer les besoins en fonctionnement en fonction des activités programmées et des objectifs visés. Sur cette base, des objectifs de progression de la contribution de l'Etat pourraient être convenus et servir de base de discussion dans le dialogue politique entre les PTF et le gouvernement, y compris les mesures à prendre en cas de non-respect par l'Etat de ses engagements.

La seconde option pourrait considérer un appui projet avec ou sans contrôle à priori externe.

Cette option reviendrait à repartir sur des bases anciennes et connues où le PTF (directement ou à travers un représentant désigné) à un contrôle à priori et à postériori sur l'exécution financière et/ou technique du programme. Une autre variante serait de confier la responsabilité de l'exécution financière et technique aux structures bénéficiaires mais en utilisant des procédures ad hoc (dérogation aux procédures nationales) préalablement approuvées par le PTF.

Sécurisation des fonds et l'Appui Budgétaire Sectoriel

L'Appui Budgétaire Sectoriel du PPEA-II ne doit pas être considéré comme un échec en soi. Il est regrettable que les dérives de certaines personnes au sein du système entraînent une remise en cause profonde de ce type appui. Un meilleur suivi des dépenses de l'Etat et des « garde-fou » sont cependant possibles :

- L'audit de clôture du PPEA-II a révélé que près de 90% des réserves et limitations sont dues à la non-observation des procédures de passation des marchés publics : les recherches sur cette question révèlent qu'il y a une disposition du Code des marchés publics qui a été occultée depuis la mise en œuvre dudit Code et qui aurait pu aider à prévenir les dérives constatées. Il s'agit des alinéas 3 et 4 de l'article 10 du Code des Marchés Publics qui stipulent que :
 - « Des observateurs indépendants sont désignés par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour assister la commission de passation des marchés publics lors des séances d'ouverture et d'évaluation des offres. Le mode de désignation de ces observateurs est fixé par décret pris en conseil des ministres » ;
- Le bailleur qui veut mettre en place un appui budgétaire doit exiger que ce décret soit pris et que les observateurs indépendants en question soient des membres de la société civile qui luttent contre la corruption au Bénin (FONAC, ALCRER, ...). Un appui peut être apporté à ces organisations pour les rendre plus efficaces » ;
- Le bailleur de fonds qui met en place un ABS peut aussi utiliser l'alinéa 2 de l'article 10 du Code des Marchés Publics qui stipule que :
 - « Lorsque le marché est financé par des ressources extérieures, les bailleurs de fonds ou leurs représentants sont autorisés à assister aux séances d'ouverture, d'analyse et d'évaluation des offres si leurs directives le prévoient ».

Il reste que pour ce type de disposition il convient de définir dès le début les responsabilités et surtout leurs limites afin que la présence d'un représentant du bailleur de fonds ne soit pas, d'office, une déclaration d'éligibilité de la dépense publique.

6.4 Les modalités de renforcement des capacités

Le besoin, le contenu et le montage de l'AT découleront naturellement des choix qui seront effectués sur les points précédents. Mais on peut d'ores et déjà imaginer principalement deux types d'assistance technique complémentaires : une de proximité accompagnant directement les acteurs locaux et une autre placée au niveau central pour accompagner les réformes sectorielles et les nouvelles instances GIRE.

Tirant leçon du PPEA-II, l'appui à la société civile locale notamment pour la promotion de l'AFDH et en particulier de la reddition des comptes devra être réalisé indépendamment de l'AT classique par des structures comme l'ANCB et le PNE dont le mandat doit être précisé à cet effet mais surtout qu'ils n'apparaissent plus comme une Assistance Technique.