

République du Bénin

Royaume des Pays Bas

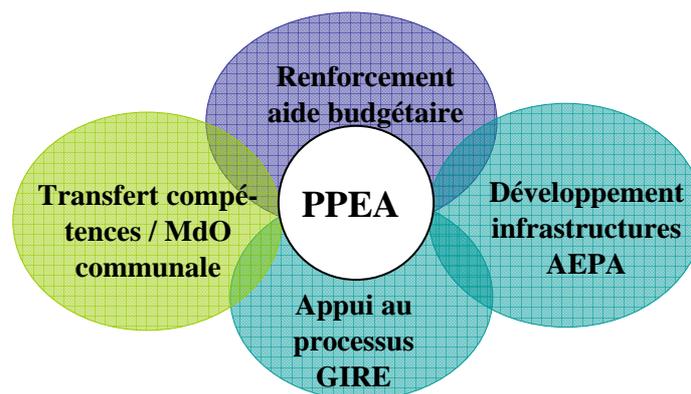
**Ministère de l'Économie de la
Prospective, du Développement et de
l'Évaluation de l'Action Publique**

**Ambassade du Royaume des
Pays Bas au Bénin**

Direction Générale des Politiques de
Développement

Direction de la Mobilisation des
Ressources Extérieures

Programme pluriannuel d'appui au secteur
Eau et Assainissement (PPEA)



Mission de Suivi-Évaluation
Externe Périodique no 1

Table des matières

1	Introduction	3
2	État d'avancement des activités du PPEA	5
2.1	Composante 1 : Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement	5
2.2	Composante 2 : Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale	6
2.3	Composante 3 : Développement des infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement	7
2.4	Composante 4 : Appui au processus de gestion intégrée des ressources en eau	8
2.5	Secrétariat Technique du Comité de Pilotage	9
3	Exécution financière	11
3.1	Procédures de planification/budgétisation	11
3.2	Procédures d'exécution des dépenses	11
3.3	Situation financière actuelle	13
4	Pilotage et gestion du programme	14
4.1	Pilotage du programme	14
4.2	Fonctionnement du pilotage du programme	15
5	Système de planification et de suivi interne et élaboration des rapports	17
5.1	Système de planification et de suivi interne	17
5.2	Le système d'élaboration des rapports et des plans annuels	18
6	Conclusion	20

Liste des annexes

- Annexe 1 : Procédures d'exécution des dépenses
- Annexe 2 : Indicateurs et tableau de bord
- Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 4 : Calendrier de la mission
- Annexe 5 : Documents consultés

Liste des sigles et abréviations

AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AEV	Adduction d'Eau Villageoise
ARPB	Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AUE	Association d'Usagers de l'Eau
BPO	Budget Programme par Objectif
CdP	Comité de Pilotage
CIE	Comite Interministériel de l'Eau
CNE	Conseil National de l'Eau
CREPA	Centre Régional de l'Eau Potable et de l'Assainissement à faible coût
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DDMEE	Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau
DGB	Direction Générale du Budget
DGH	Direction Générale de l'Hydraulique
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DMRE	Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin
EPE	Equivalent Point d'Eau
FPMH	Forage équipé de Pompe à Motricité Humaine
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
IE	Initiative Eau
IGF	Inspection Générale des Finances
ImS	Intermédiation Sociale
OCB	Organisation Communautaire de Base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDC	Plan de Développement Communal
PEA	Poste d'Eau Autonome
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PNE	Partenariat National de l'Eau
PPEA	Programme Pluriannuel Eau et Assainissement
PROfEAU	PROgramme de formation en EAU à l'Université d'Abomey Calavi (UAC)
PTF	Partenaire Technique et Financier
SH	Service de l'Hydraulique
SHAB	Service de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
SIS	Structure d'Intermédiation Sociale
SNV	Netherlands Development Organisation
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
STC/GIRE	Secrétariat Technique de Coordination de la GIRE

1 Introduction

L'aide du Royaume des Pays Bas au secteur de l'Eau et de l'Assainissement au Bénin s'est développée à travers 3 accords de coopération consécutifs pour le financement des programmes d'AEP en milieu rural Eau I, Eau II et Eau III de 2004 à 2006 d'un montant de 9.613.875 Euros.

La poursuite de cette aide au secteur s'est concrétisée par l'accord de financement en novembre 2006 du Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA) pour une période de cinq ans (2007-2011) d'un coût global de 54,5 millions d'euros soit environ 35,8 milliards de francs CFA.

Le PPEA a pour objectif de développement de contribuer à une amélioration significative de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement selon des modalités qui renforcent l'approche programme, l'appui budgétaire, la décentralisation, les aspects genre, la réduction de la pauvreté et la gestion intégrée des ressources en eau.

Le PPEA s'est assigné quatre objectifs spécifiques qui permettront de contribuer à l'atteinte de l'objectif global de développement :

- Améliorer les procédures de gestion des finances publiques en appui à la déconcentration, à la décentralisation et à l'atteinte des ODM en matière d'eau potable et d'assainissement.
- Appuyer le transfert de compétence et de ressources et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'AEPA avec une meilleure prise en compte des aspects qualitatifs transversaux.
- Contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès en eau et en assainissement, en respectant les stratégies nationales en la matière.
- Contribuer à garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.

Le PPEA comprend 4 composantes que sont :

1. Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement
2. Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale
3. Développement des infrastructures d'AEPA
4. Appui au processus GIRE

Le PPEA est un appui au Budget Programme par Objectif du secteur de l'eau et de l'assainissement du Bénin.

La gestion du programme est assurée par un Comité de Pilotage (CdP) regroupant les représentants des organismes de tutelle et des structures d'exécution des composantes. Le CdP est assisté par un Secrétariat Technique représenté par la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DRME) du Ministère de l'Économie de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique. Au niveau de chaque composante un mécanisme de concertation et de coordination permet aux différentes structures d'exécution de se coordonner.

Le système de suivi interne suit les mécanismes de suivi propre de chaque structure d'exécution. Le suivi évaluation externe du PPEA est assuré par i) les revues annuelles du secteur, ii) le suivi-évaluation externe périodique en préparation et en appui aux réunions du CdP, iii) l'évaluation indépendante à mi-parcours et l'évaluation finale après 4 ans et demi d'exécution du programme.

La mission de Suivi-Évaluation Externe Périodique (SEEP) a été confiée au bureau COWI en association avec le bureau Afric Performances. Le présent rapport constitue le résultat de la première mission du SEEP du 15 octobre au 26 octobre 2007. L'achèvement initial de cette mission a été prévu au 2 novembre mais compte tenu du démarrage très récent du PPEA, la mission a été écourtée au 26 octobre.

L'objectif spécifique du suivi-évaluation périodique pour l'ensemble du PPEA est de renforcer le pilotage et le suivi-évaluation interne du programme et d'alimenter le dialogue politique avec et entre les autorités compétentes du Bénin et les autres partenaires du secteur Eau et Assainissement.

La mission du SEEP aboutira à un rapport indiquant ses constats et ses recommandations pour le Comité de pilotage du PPEA. Le rapport contiendra, entre autres, les éléments suivants :

- l'organisation, suivi-évaluation et procédures internes du PPEA,
- la planification/exécution du PPEA pour l'année 2007;
- la planification/budgétisation pour l'année 2008
- l'inscription des budgets PPEA dans le budget national
- un projet de termes de référence pour la 2ème mission en juin 2008

Le calendrier de la mission et les personnes rencontrées sont présentés en annexes 3 et 4

L'équipe de la mission SEEP est composée de quatre consultants :

Bureau COWI/AS : Mme Jasmine Abel Jessen, chef de mission chargée des aspects institutionnels et transversaux et M. Anders Thyge Egeberg, Expert AEP rural-urbain et GIRE.

Bureau Afric Performances : M. Pascal Mèdéton Mègnigbèto, Expert en Suivi-Évaluation et M. Aboudou Razac Rahimi, Expert en Finances publiques, budget programme.

Lors des séances de travail, la mission SEEP s'est entretenue avec les responsables des organismes de tutelle et ceux des composantes et des structures d'exécution suite à l'exploitation des plans de travail annuel (PTA) 2007 et 2008. Elle a également rencontré les partenaires techniques et financiers que sont la Banque Mondiale, le Danida et la GTZ.

Une restitution orale des résultats de la mission a eu lieu le 26 octobre 2007 dans la salle de réunion de la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DMRE) à laquelle ont assisté les représentants des structures d'exécution et l'Ambassade du Royaume des Pays Bas.

La mission SEEP remercie tous les interlocuteurs pour leur disponibilité aux travaux et les franches discussions au cours des débats.

2 État d'avancement des activités du PPEA

La mise en œuvre du PPEA a connu un démarrage tardif par rapport à la planification initiale définie dans le document de programme. Certaines structures d'exécution ont eu des difficultés à élaborer leurs PTA et les budgets de 2007 de manière précise ; ce qui a nécessité plusieurs réunions de clarification organisées par la DMRE et l'Ambassade des Pays Bas. En effet, c'est au cours du 2^{ème} trimestre 2007 que toutes les composantes ont finalisé leur plan de travail annuel budgétisé de 2007 couvrant la période allant d'avril à décembre 2007. Par ailleurs les conditions préalables au démarrage du programme que sont la signature des arrêtés de nomination des chefs de composante et l'installation du Comité de Pilotage n'ont été remplies que tardivement. Finalement au 11 juillet, le CdP s'est réuni pour la première fois. De nombreuses activités des composantes sont en préparation et certaines d'entre elles ont connu un début de démarrage. Au moment de la mission SEEP, le taux de décaissement de l'Ambassade du Royaume des Pays Bas est de l'ordre de 18,2%.

2.1 Composante 1 : Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement

Constat :

Le premier semestre de 2007 a été consacré aux travaux administratifs ayant conduit :

- à l'élaboration des projets d'arrêtés de fonds de concours et à leur suivi pour signatures effectives ;
- à l'élaboration des TDR pour l'élaboration : i) du manuel de procédure des dépenses du PPEA, ii) de la note sur la dotation directe des crédits aux Communes et de son guide d'application, iii) des outils de présentation des rapports périodiques de gestion financière de toutes les composantes, iv) d'un document relatif au relèvement des limites de compétence des marchés publics, v) des DAO type;
- au lancement des DAO correspondant aux différents TDR, au dépouillement des offres et à l'adjudication;

La mission SEEP a commenté les TdR concernant le recrutement de consultant pour l'élaboration de manuel de procédure d'exécution des dépenses du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) et ceux liés au recrutement de consultant pour l'élaboration d'une Note sur la dotation directe de crédits aux Communes et d'un Guide de procédure pour son application. Les TdR supposent une bonne connaissance du contexte par les cabinets et bureaux d'études répondant à cet AO car les spécifications données dans les TdR sont minimales. Il aurait été opportun de reprendre le texte du Rapport de mission d'évaluation, version finale Juin 2006 chapitre 5.6 et la recommandation 14 du chapitre 6.2 qui détaille le contenu de ce manuel.

La principale difficulté évoquée ici est que le PPEA vient s'ajouter à des responsabilités que le responsable et les acteurs de la composante assumaient et qui occupaient déjà tout le temps disponible. Il a donc fallu fournir un effort pour faire une place au PPEA. Néanmoins, la participation du MDEF au programme est une des nouveautés du PPEA et doit être mise à profit pour un

meilleur enclenchement entre Ministères sectoriels et les Directions du MDFE notamment dans le domaine des procédures liées au BPO.

Lors de son entretien avec la première composante, la mission a fait état de l'inquiétude de l'Ambassade des Pays Bas au sujet de la consommation très faible des fonds du PPEA et du fait que cette situation risque d'entraîner la perte de ressources pour les composantes concernées.

La réponse du responsable de la composante est que la procédure nationale des dépenses publiques permet de reporter à l'année suivante, les ressources d'investissement non consommées d'une année donnée.

La clarification à ce malentendu a été finalement faite par l'Ambassade des Pays Bas lors de la réunion de débriefing en fin de mission avec l'ensemble des acteurs du Programme : le report des crédits d'une année sur l'autre n'est pas automatique compte tenu des limites dans les procédures de décaissement au niveau de l'Ambassade royale des Pays Bas.

Recommandations

- La mission SEEP recommande que la DGB veille au contenu et à la qualité du manuel qui sera produit car il est un élément important pour la compréhension par les structures d'exécution des procédures adéquates à la planification budgétaire et qu'elle assure une meilleure communication entre structures.

2.2 Composante 2 : Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale

Constat

La composante 2 a pour responsable la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) antérieurement sous tutelle de la Présidence de la République mais actuellement sous tutelle du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). Ce positionnement institutionnel lui permet d'être proche des collectivités locales qui constituent le groupe cible de toutes les composantes.

Les activités de la composante 2 consistent en la mise en place du cadre de concertation et l'identification des groupes cibles et le choix des communes cibles devant bénéficier des activités du programme pour 2007. Les termes de référence pour le recrutement d'un consultant en vue de préparer un plan de transfert de compétence aux communes en matière d'AE-PA est en voie de finalisation. La principale lenteur est liée au retard accusé pour la nomination du Délégué à l'Aménagement du Territoire comme responsable de la composante en fin mai et la signature récente en septembre de l'accord d'exécution pour la SNV, structure d'appui conseil à la DAT au sein de la composante 2.

La SNV est chargée d'organiser la mise en place de son équipe pour un démarrage imminent de l'assistance technique à la composante. Selon ses termes de référence, elle devra faciliter le processus de préparation du plan de transfert des compétences aux communes et accompagner la préparation et la mise en œuvre d'un volet complet d'intermédiation sociale. La mission SEEP observe que parmi les membres du staff proposé, la compétence en matière d'intermédiation sociale n'est pas apparente.

Recommandations

- La mission SEEP recommande que la SNV recrute une personne ayant une expertise en intermédiation sociale afin i) d'assister les communes à la gestion des contrats des ImS, ii) d'intégrer la dimension décentralisation dans leurs prestations, iii) de mettre en place les indicateurs de performance des SIS pour les préparer à la professionnalisation.

2.3 Composante 3 : Développement des infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement

Constat

En juillet 2007 durant la session du Comité de Pilotage, la composante estimait pouvoir engager plus de 3,3 mia. FCFA et décaisser plus de 2,6 mia. FCFA d'ici la fin 2007. Cet engagement et ce décaissement ne seront pas atteints.

2.3.1 DGEau.

Actuellement les travaux sont en cours pour l'exécution des 108 forages de l'année sur le BPO tandis que le développement des outils et mécanismes d'arbitrage des allocations budgétaires (3R1) n'a pas encore connu de démarrage (malgré son importance capitale). Les entreprises adjudicataires des contrats travaillent actuellement sans contrats signés et font confiance à la DGEau. Selon les informations reçues par la mission SEEP, ces travaux seront terminés en début 2008. Dans le cadre de ces études et travaux, la DGEau a effectivement lancé les DAO études et travaux avant d'avoir le financement en place. Cette prise en compte de la nécessité de programmer de façon proactive est louable.

Le niveau de décaissement du PPEA au niveau de la DGEau n'est pas dramatiquement différent des autres programmes et projets extérieurs de la structure étant donné que le BPO 2008-10 (version de septembre 2007), relève un montant engagé (pas un décaissement) sur financement extérieur au 31/7-2007 de seulement 17 %.

Dans le cadre du financement des AEV par le pot commun, le chef de cellule de l'Initiative Eau a informé l'équipe que des études sont en cours d'exécution sur financement PPEA. La situation présentée sur la planification de l'Initiative Eau (IE) indique que la plupart des études viennent juste d'être attribuées, sont en cours d'attribution ou viennent d'être lancées. Un total de 57 nouvelles AEV et 37 réhabilitations/extension sont en étude. Les travaux sur le financement du pot commun dans le cadre des AEV n'ont pas encore débuté.

2.3.2 SONEB

Les activités menées par la SONEB en 2007 comprennent le raccordement de trois forages (surveillance travaux, travaux de raccordement électrique et travaux) à Godomey et la réalisation des études et l'exécution de deux forages à Pobè. En dépit du retard suite à la lente passation des marchés, les travaux de Godomey sont en cours et les travaux de Pobè devraient être lancés en fin 2007. La SONEB avait prévu un décaissement d'environ 1,1 mia. FCFA pour 2007. La mission SEEP estime que ce montant sera difficilement atteint car il dépendra de la vitesse d'attribution des marchés pour les activités à Pobè.

2.3.3 DHAB

Les activités de la DHAB s'adressent aux composantes 2 et 3. Les appels d'offre pour l'achat de 2 véhicules et de 6 motos ont été lancés et les adjudicataires sont connus. En ce qui concerne les marchés des latrines institutionnelles, la DHAB est en train de faire le dépouillement des offres des entreprises suite aux appels d'offre dans 6 départements pour la construction de 240 modules. Aucune activité de sensibilisation n'a été menée auprès des communes.

2.3.4 CREPA

Le CREPA a signé un accord de financement avec l'Ambassade d'un montant de 499.373.000 FCFA pour la création d'un centre de ressources en matière d'AEPA en appui aux communes, aux communautés et aux professionnels des services d'eau ainsi que pour le développement des options technologiques d'assainissement adaptées. Compte tenu des spécificités du profil de consultant requis, le lancement de l'appel d'offre pour l'élaboration de la stratégie de renforcement du CREPA-Bénin comme centre de ressources est resté infructueux. De l'avis de la mission, il serait souhaitable que le CREPA révise les termes de référence afin de relancer un nouvel appel d'offre pour recruter rapidement un consultant. Des protocoles de recherche seront définis sous peu pour démarrer la recherche sur les options technologiques d'assainissement en zone lacustre et en zone hydrogéologiquement difficile.

2.4 Composante 4 : Appui au processus de gestion intégrée des ressources en eau

Constat

Le tableau d'exécution du rapport d'exécution de la composante 4 du PPEA indique de façon synthétique l'estimation par les structures d'exécution de la composante du pourcentage d'avancement. Excepté l'activité liée à la mise en route de la composante pour le PNE, qui est atteint à 90 %, aucune activité de réalisation physique ne dépasse 20 %. La mission SEEP note néanmoins que la composante pourrait être un peu plus optimiste sur le pourcentage atteint. Sur l'activité 4.R.1 Activité 1.4 et 4.R.2 Activité 2.1, il est indiqué un niveau d'atteinte de 0 % mais la mission SEEP a revu les TdR de ces études qui ont été transmis à la CPMP et la DNMP pour validation.

Selon les informations de la mission SEEP, la composante n'engagera aucune dépense en 2007. Toutes les activités prévues pour 2007 seront reportées à 2008.

La structure responsable pour mener le processus GIRE au Bénin, la DPGE, est une structure composée seulement de trois cadres y compris le directeur de la structure. Le directeur DPGE, qui est l'un des promoteurs de la GIRE au Bénin, part à la retraite dans 1 an et la mission SEEP n'a pas eu des éléments de réponse aux préparatifs face à ce constat au sein de la DGEau.

Dans ce contexte, les liens étroits entre la DPGE et le PNE est un atout pour la dynamique GIRE au Bénin. Toutefois, le partenariat ne doit pas occulter de nombreux éléments de la GIRE qui restent des fonctions régaliennes de l'Etat.

Les TdR du DAO "Réalisation des études thématiques dans le cadre du processus d'élaboration du Plan d'Action National de Gestion intégrée des ressources en eau au Bénin" qui est

Le circuit de validation semble couvrir une grande partie des activités 1.4 (du 4.R.1) et 2.1 (du 4.R.2). Les TdR sont bien élaborés et décrivent de façon précise l'éventail très large en termes de compétences et analyses à faire dans un contexte GIRE. La mission SEEP observe aussi qu'un total de 13 CV doit être présenté par les soumissionnaires et que cette équipe (bien que sous-divisée en trois volets dont le volet 1 est en outre sous-divisée en 3 groupes de mandats) doit finaliser la réalisation d'un rapport initial, d'un rapport intermédiaire et d'un rapport final en 3 mois. Selon l'expérience de la mission aucun bureau d'étude national n'est en mesure de présenter un tel éventail de compétences professionnelles requises pour finaliser une étude à la satisfaction des attentes de la DPGE. La mission SEEP estime le délai de 3 mois comme étant irréaliste.

Par ailleurs, la composante a émis une crainte sur la possibilité de n'être pas en mesure de recruter sur contrat dans le cadre du système de passation des marchés publics au Bénin, des consultants ayant les compétences suffisamment pointues en matière de GIRE.

Le PNE est en train de mener une étude visant à doter le PNE-Bénin d'un schéma de développement et de renforcement des capacités de ses Points Focaux, en liaison avec les principales problématiques de gestion des ressources en eau au Bénin. Il est prévu une mission de capitalisation des résultats du programme gouvernance de l'eau ainsi qu'une mission d'actualisation et d'édition du Manuel sur l'eau pour la sensibilisation dans les écoles.

Recommandations

- Compte tenu du départ prévisible à la retraite en 2008 du Directeur de la DPGE, la mission SEEP recommande que la DGEau prépare une note stratégique interne sur le développement de la GIRE au sein de la structure et notamment sur les solutions envisageables face aux défis posés par la fragilité des ressources humaines.
- La mission SEEP recommande plus de rigueur et réalisme dans la programmation et des liens existants entre programmation-budget-activités. Dans le cadre de la composante 4, la programmation est étroitement liée à la coordination de prestataires de services et du suivi de leurs résultats par une équipe extrêmement réduite.
- En dépit de l'attrait que la signature d'un seul contrat peut avoir pour la composante en termes d'économie de temps passé pour les délais dans la passation des marchés, la mission SEEP suggère que le contrat soit sous-divisé en plusieurs petits contrats. L'objectif est double; 1) assurer la présence d'un nombre de prestataires de services œuvrant dans le domaine GIRE et 2) limiter le risque pour la composante de remettre la plus importante étude de base (180 mio. FCFA) pour la formulation du PANGIRE aux mains d'un seul bureau qui de plus est actuellement difficilement identifiable sur la place.

2.5 Secrétariat Technique du Comité de Pilotage

Constat

Le Secrétariat Technique du Comité de Pilotage est tenu par la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DMRE). Les activités du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage consiste à préparer et à organiser les sessions ordinaires et d'une session spéciale du Comité de Pilotage, l'organisation des réunions du Comité de Gestion. Au cours du 1er se-

mestre, la DMRE a facilité la tenue de 6 réunions (janvier, mars, mai, juin (2), juillet) dont la dernière est celle du Comité de Pilotage. Ces réunions ont eu pour but de définir les cadres de concertation au niveau de chaque composante ainsi que leurs groupes cibles, de faire accélérer les procédures de nomination des responsables de composante et d'accompagner les structures d'exécution dans l'élaboration de leur plans de travail détaillés et des budgets de l'année 2007 et 2008.

Au cours du récent CdP, la DMRE a organisé la présentation aux participants par le Directeur Général Adjoint du Budget d'une communication centrée sur l'arsenal légal et réglementaire en vigueur au Bénin au sujet des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.

L'équipe SEEP salue les efforts déployés par de la DMRE dans l'accompagnement des composantes malgré un staff très réduit. Toutefois il faut craindre qu'avec la gestion d'autres programmes, la DMRE elle ne sera pas en mesure d'assumer cette fonction lorsque les activités des composantes auront pris une vitesse de croisière.

3 Exécution financière

3.1 Procédures de planification/budgétisation

Constat

Les composantes et les structures du PPEA ont eu beaucoup de difficultés à élaborer leurs PTA et les budgets subséquents. Plusieurs réunions de travail et des appuis techniques de la DMRE et de l'Ambassade des Pays Bas ont été nécessaires pour aboutir à ce que chaque composante à la suite des structures qui la composent parvienne à présenter des PTA acceptables avec les budgets subséquents pour le deuxième semestre de l'année 2007, le premier semestre ayant été consacré à la résolution des problèmes institutionnels préalables au démarrage du Programme.

La signature du dernier accord de financement du PPEA entre les Pays Bas et l'Etat béninois étant intervenue en décembre 2006, le Programme ne pouvait être inscrit au Budget Général de l'Etat pour la gestion 2007 car les budgets sont bouclés en septembre au plus tard. Cette situation a amené les acteurs de la mise en œuvre du Programme à recourir à la procédure de Fonds de Concours pour permettre aux structures concernées de respecter les dispositions du PPEA qui veulent que ce soit les procédures béninoises d'exécution des dépenses publiques qui s'appliquent pour la mise en œuvre du Programme par les structures de l'Etat impliquées.

En ce qui concerne la programmation/budgétisation 2008, les différentes structures ont affirmé au cours des entretiens que la mission a eu avec eux que les projets de PTA 2008 ont déjà été élaborés dans le cadre de l'inscription du PPEA au projet de Budget Général de l'Etat pour la gestion 2008.

La principale difficulté ici provient du manque d'expérience des agents chargés de la planification/budgétisation et de l'originalité du PPEA dans sa structuration.

Recommandations

- Compte tenu des difficultés qui sont apparues à l'élaboration des PTA de 2007 et de leurs budgets subséquents, il serait judicieux de consigner l'expertise acquise dans cet exercice dans un document pour éviter un éternel recommencement si les agents qui ont acquis cette expérience venaient à être affectés à d'autres postes, ce qui est très fréquent dans l'Administration Publique du Bénin.

3.2 Procédures d'exécution des dépenses

Deux situations se présentent à ce niveau : le financement par appui budgétaire et le financement direct. Une clarification des procédures est présentée en annexe 1.

Les difficultés éventuelles

L'utilisation des ressources du PPEA va se heurter à un certain nombre de problèmes prévisibles.

Au centre de l'Administration Publique

Deux niveaux de difficultés sont prévisibles :

- au niveau des Directions chargées de l'Administration Financière et des Cellules de passation des marchés publics des ministères des différentes structures concernées. En effet, l'essentiel du travail administratif devant aboutir au décaissement se fait à ce niveau et les retards partent souvent de ces services à cause entre autres, de la non maîtrise des procédures, de la mobilité et du manque de personnel ;
- au niveau du Ministère chargé des finances

Le contrôle à priori de régularité des procédures qu'exerce le délégué du Contrôleur Financier placé au niveau de chaque ministère peut parfois créer des lenteurs au niveau de la consommation des crédits lorsque ce contrôle est mesquin (par exp. rejet des dossiers pour des motifs qui auraient pu se régler sans formalité) ;

Les difficultés qui peuvent survenir au niveau du Trésor Public qui est le payeur sont souvent dues au problème de trésorerie au niveau de l'Etat. Mais le PPEA étant à financement extérieur, ce problème ne devrait pas se poser si l'information circule et que le payeur en recevant les dossiers du PPEA peut les identifier comme tel.

Recommandations

- Le rôle de la première composante est essentiel dans la mise en œuvre du PPEA. En effet, le manuel de procédure et la note sur la dotation des crédits aux Communes doivent être rapidement réalisés pour permettre une clarification des dites procédures, du rôle et des responsabilités de chaque acteur ;
- Un effort doit être fait par le gouvernement pour résoudre de manière durable le problème de manque de personnel qui ira en s'accroissant avec les départs à la retraite ;
- Les redéploiements de personnel doivent obéir à des critères objectifs et surtout éviter de remettre en cause la pérennité de certaines actions en cours par le départ de personnes ressources sans que des dispositions aient été prises au préalable pour former la relève ;
- A l'instar de ce qui se fait à la DGEau, la préparation et le lancement des DAO devraient commencer dès l'envoi du Budget Général de l'Etat à l'Assemblée Nationale c'est-à-dire en octobre de l'année précédent l'année d'exécution ;
- Le transfert effectif des ressources aux Communes que prévoit le PPEA doit se faire avec le développement de structures de contrôle à posteriori pour éviter des dérives dans la gestion de ces ressources.

3.3 Situation financière actuelle

TABLEAU D'EXECUTION FINANCIERE PAR STRUCTURE D'EXECUTION DU PPEA AU 27/10/2007

(en millier de franc cfa)

STRUCTURES	DOTATIONS PPEA 2007 (*)	REÇU DE L'AMBASSADE (**)	MONTANTS ENGAGES (***)	DECAISSEMENT	DOTATIONS PPEA 2008 (*)
DMRE	41 000	0	0	0	11 000
DGB	54 249	20 000	0	0	12 829
DGEau	2 334 000	708 000	0	0	3 983 185
DAT	19 925	8 000	0	0	103 655
SNV	649 479	260 000	0	0	1 074 010
CREPA	31 330	40 000	0	0	165 630
PNE	88 575	65 000	0	0	265 000
SONEB	2 475 000	800 000	793 796	355 751	2 970 000
DHAB	122 670	51 000	0	0	182 232
COMMUNES	430 050	0	0	0	1 012 613
TOTAL	6 246 278	1 952 000	793 796	355 751	9 780 154

(*) Document PPEA avant-projet final septembre 2006

(**) Ambassade du Royaume des Pays Bas

(***) SIGFIP

Comme l'indique clairement le tableau, l'exécution financière du PPEA n'a pas beaucoup évolué jusqu'ici ; seule, la SONEB a pu engager 793 796 000 FCFA selon les informations reçues de SIGFIP et faire décaisser 355 751 000 FCFA.

Par rapport au total de la dotation PPEA 2007, le taux d'engagement est de 12,7% et le taux de décaissement de 5,7% au 26-10-2007.

Par rapport au décaissement total effectué par l'Ambassade au profit du PPEA, le taux d'engagement est de 40,7% et le taux de décaissement de 18,2% au 26-10-2007.

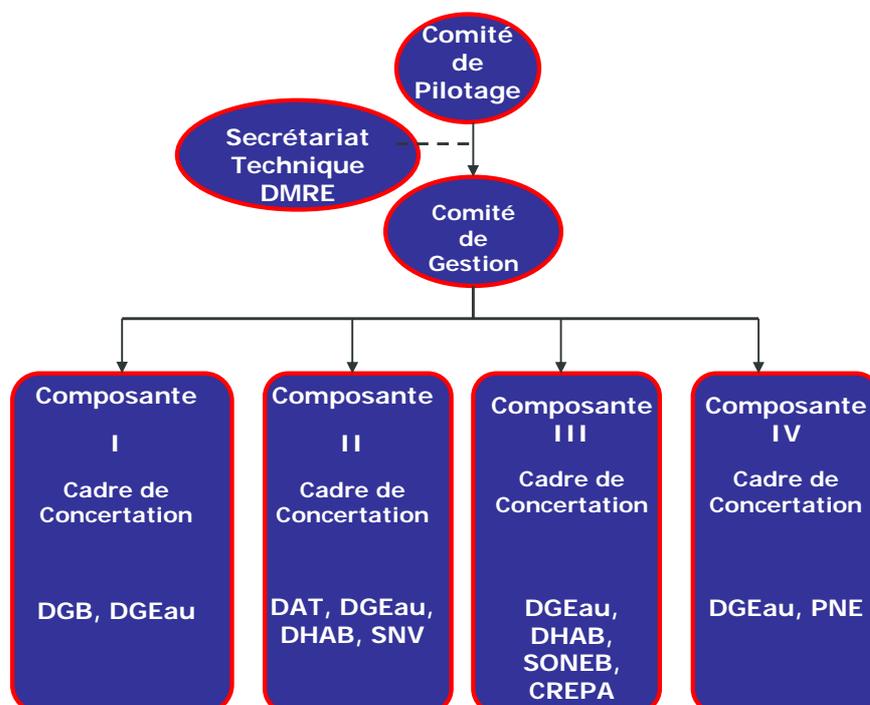
4 Pilotage et gestion du programme

4.1 Pilotage du programme

Par arrêté no 2007-445 du Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, le Comité de Pilotage du PPEA a été créé. Le CdP est présidé par le Ministre ou son représentant. Il est composé des représentants des organismes de tutelle et de ceux des structures d'exécution des composantes et se réunit tous les semestres. Cet arrêté définit entre autres un Secrétariat Technique assuré par la DMRE dont les tâches consistent en i) la compilation des rapports semestriels et annuels d'avancement des composantes, ii) la compilation des rapports des missions de suivi-évaluation et d'audit annuel en vue de la préparation des réunions ordinaires et spéciales du CdP.

Au sein du CdP, il est créé un Comité de Gestion composé des représentants des structures qui se réunit tous les trois mois et chargé de la coordination et de la gestion quotidiennes de l'ensemble des composantes et de la mise en concordance régulière des composantes entre elles. Au niveau de chaque composante, un Cadre de Concertation et Coordination existe et regroupe les structures d'exécution et les groupes cibles. La gestion de ce cadre incombe aux responsables de composante nommés par arrêté qui assurent la concertation des structures d'exécution.

Schéma d'organisation du PPEA



4.2 Fonctionnement du pilotage du programme

Les cadres de concertation

Les structures d'exécution fonctionnent de manière autonome et sont responsables des résultats auprès de leur responsable de structure. La concertation au niveau des composantes existe bien qu'elle ne soit pas formalisée. Les responsables de composante ont des contacts non formels par téléphone et courrier avec les structures d'exécution pour recueillir les informations en vue de la présentation des activités de la composante. Il semble qu'aucun cadre de concertation ne s'est encore réuni et il n'existe pas de compte rendu de réunion lors de cette concertation.

Un exemple de la complexité d'une concertation formelle (impliquant des réunions de tous les partenaires) au niveau de la composante 3 est que la composante englobe trois conventions différentes, deux structures étatiques de ministères différents, une société anonyme unipersonnelle entreprise publique et une ONG. La mission SEEP estime que les liens "unificateurs" au sein de cette composante ne sont pas suffisamment forts et justifiables/judicieux en termes d'investissement temps de la part des structures. Un exemple est la question du nombre de sujets communs d'actualité unissant la DHAB et la SONEB.

Comité de Gestion

De l'avis de la mission SEEP, le dispositif de coordination au niveau du Comité de gestion devrait assurer i) la fluidité de l'information ; ii) le partage des décisions opérationnelles avec l'ensemble des composantes et des structures d'exécution impliquées dans la mise en œuvre du PPEA. Le Comité de Gestion est chargé d'assurer que les composantes sont réalisées conformément aux descriptions des composantes. Il suivra l'état d'avancement des activités des composantes trimestriellement et harmonisera les plans et budget annuels des composantes à soumettre au Comité de Pilotage. Il veillera à lever les goulots d'étranglement à la mise en œuvre des structures d'exécution. Le Comité de Gestion est un lieu privilégié d'échange d'information et de présentation des résultats de chaque composante.

Le Secrétariat technique qui normalement devrait faire la transmission des différents rapports et l'organisation des réunions des Comités de Gestion et celles du Comité de Pilotage, a assuré durant ce 1er semestre le travail de coordination des composantes. Ceci est dû au fait qu'au niveau du Comité de Gestion il n'y a pas eu une coordination et une mise en concordance régulière des composantes entre elles selon l'arrêté. La faiblesse de coordination à ce niveau fait que les échanges entre les composantes sont insuffisants de manière à développer la complémentarité et la synergie des activités menées.

Si le Secrétariat Technique n'a qu'une fonction de transmission des rapports des composantes et de préparation des réunions du CdP, la fonction de coordination des composantes pour une cohérence au niveau du programme n'est toujours pas occupée.

Recommandation

- La mission recommande que le Secrétariat Technique soit intégré dans le Comité de Gestion pour assurer cette coordination à condition que son équipe soit plus étoffée.

Comité de Pilotage

Le CdP est l'instance de pilotage du programme qui siège tous les 6 mois et où sont représentés les ministères de tutelle et les structure d'exécution. Il suit l'avancement général des activités des composantes au cours des semestres et des années d'exécution du BPO. Il discute et approuve les plans travail des composantes, vérifie les indicateurs et fait la répartition des enveloppes budgétaires annuelles.

De l'avis de la mission, les structures d'exécution ne devraient pas être membres du CdP mais plutôt comme personnes ressources car étant dans l'exécution elles ne peuvent pas être juges et parties à la fois.

5 Système de planification et de suivi interne et élaboration des rapports

5.1 Système de planification et de suivi interne

Constat

Le suivi interne est une fonction importante de gestion. Il est très indispensable et la formulation du PPEA en a tenu compte. Mais, à cette étape de fin de mise en route, aucune attention particulière n'est encore portée sur la performance du suivi interne. Il est vrai que l'alignement du PPEA sur les systèmes de suivi sectoriel est recommandé, mais en même temps la visibilité des effets du PPEA est souhaitée.

Actuellement, le système de planification et de suivi évaluation se résume à la programmation d'activités et la rédaction de rapport narratif par les structures d'exécution.

En matière de programmation, chaque structure élabore son programme. Les programmes sont compilés par composante. L'analyse des programmes prévisionnels 2007, laisse comprendre qu'ils découlent des plans d'actions respectifs des structures avant l'avènement du PPEA. Ces PTB (Plans d'action Budgétisés) sont extraits de la programmation initiale du PPEA contenu dans le document de description. On ne perçoit pas un quelconque mécanisme d'ajustement du retard accusé au démarrage.

Il était prévu un atelier de démarrage au niveau de chaque composante pour leur permettre de recentrer le programme de travail et de mettre en place les outils et mécanisme de sa mise œuvre. Ainsi, chaque structure doit, avec la nécessité d'internalisation et d'alignement de l'aide budgétaire PPEA dans son cadre programmatique, définir le comment de la mise en œuvre du programme. Ce temps de planification a été remplacé par un atelier de démarrage collectif ce qui n'a pas permis de connaître les contraintes des structures d'exécution.

Par ailleurs, la recherche de synergie entre acteurs et les composantes n'aura de sens que si une logique chronologique soutient la programmation. Cette logique reste à développer pour mettre en amont les actions de facilitation des procédures et en avant-garde des structures ayant ces responsabilités telles que le DAT et la DGB.

Appréciation des indicateurs :

Sur la base des caractéristiques SMART¹ d'un indicateur, plusieurs indicateurs du programme restent à être améliorés. Certes, l'alignement recherché par le PPEA transparait. Mais il faut reconnaître que toutes les structures ne disposent pas au préalable d'un système d'information et de suivi évaluation fiable, basé sur des indicateurs clairs. Ainsi, les indicateurs de la SONEB, de la DHAB et ceux liés à la décentralisation nécessite un affinement.

¹ Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bounded

Recommandations

- Reprendre la programmation globale du PPEA par structure de manière à réajuster et recalculer le programme dans le temps afin de faciliter le rythme d'exécution des actions et des décaissements. Ce travail peut être réalisé sous forme d'atelier d'un jour à un jour et demi. Il sera l'occasion de repasser en revue les activités prévues pour chaque composante tout en justifiant leur pertinence dans le contexte actuel.
- Conduire la programmation globale ajustée du PPEA en reclassant les actions des diverses composantes de manière à anticiper sur le règlement des difficultés connues et potentielles. Cette programmation globale ajustée servira de base pour l'élaboration d'un tableau de bord prévisionnel axé sur les indicateurs. Ce tableau de bord servira ainsi de base de mesure des performances des structures et du programme.
- Concevoir le tableau de bord prévisionnel unique (non ajustable par la suite) de suivi du PPEA avec définition claire des responsabilités et indicateurs et de leur valeur cible.
- La mission SEEP recommande que chaque composante affine les indicateurs et fixe les responsabilités et le mécanisme de leur remontée. La définition de la situation en temps zéro ainsi que celle de la valeur cible à la fin de la phase sera nécessaire.

L'annexe 2 présente les indicateurs selon le cadre logique avec les observations ainsi qu'un exemple du tableau de bord.

5.2 Le système d'élaboration des rapports et des plans annuels

A la lecture des divers rapports qui ont été produits, la mission SEEP émet les commentaires suivants :

- Certains rapports d'exécutions ne contiennent aucune date permettant l'identification de sa date de sortie et la numérotation employée des tableaux PTA ne suit pas celle du document de programme.
- Le format de présentation des rapports n'est pas identique en fonction des structures d'exécution. La disposition du document de description du programme qui recommande le format de rapport de la DG-Eau, n'est pas opérationnel.
- Les rapports narratifs produits sont de qualité acceptable, mais les indicateurs n'y sont pas présentés et analysés.
- Il n'y a pas eu de rapport de démarrage du programme suite à la première réunion du Comité de Pilotage
- Les PTA ne sont pas suffisamment détaillés et pour certaines structures, seuls sont inscrits les numéros des activités sans description des activités pour lesquelles un budget est inscrit.

La dernière observation liée au rapport de démarrage absent est une lacune non moins importante qui nécessite une attention particulière aux planifications en cours pour garantir un

suivi exemplaire du programme au niveau de chaque structure et composante. Pour ce faire, les recommandations liées à la programmation, au tableau de bord, aux indicateurs répondent pleinement. Il faudra ajouter la programmation financière complète.

Recommandation

Si malgré l'alignement, l'on souhaite une visibilité sur ce programme, il est nécessaire de concevoir un format simple et opérationnel de compte rendu analytique spécifique à ce programme.

Le mécanisme de suivi interne souffre actuellement de l'absence d'une définition claire et partagée du calendrier rigoureux de rapportage. Il s'agit là d'une faiblesse qu'il faudra rapidement corriger. Pour ce faire, il serait avantageux de caler le calendrier selon le tableau ci-après.

Responsable	Type de rapport	Date de transmission	Destinataire
Chaque structure	Rapport de performance analytique annuelle de structure	15 janvier	Responsable de composante
	Rapport semestriel d'avancement de la structure (mi parcours du PTA)	15 juillet	Responsable de composante
Responsable de composante	Rapport de performance analytique annuelle de structure	22 janvier	Secrétariat (DMRE)
	Rapport financier trimestriel		Comité de Gestion
	Rapport semestriel d'avancement du programme (mi parcours du PTA)	22 juillet	Comité de Pilotage
Secrétariat (DMRE)	Rapport de performance analytique annuelle de structure	30 janvier	Membre CdP
	Rapport semestriel d'avancement du programme (mi parcours du PTA)	30 juillet	Membre CdP

6 Conclusion

Le PPEA est un programme complexe, riche et original par l'intervention d'une multitude de partenaires dans l'exécution et l'agencement des structures d'exécution des composantes. Les difficultés connues par les structures d'exécution sont inhérentes à tout démarrage d'un programme aussi vaste.

L'approche programme recommandée par le PPEA cadre bien avec l'approche programme par objectif. Néanmoins l'internalisation réelle du BPO (version BPO 2008-10, septembre 2007) demande une certaine pratique et familiarisation des procédures.

Les acteurs du programme devront changer de culture de travail en quittant l'approche projet vers une approche programme insérée dans la décentralisation. Cela demande qu'ils maîtrisent les procédures de planification budgétaires et qu'ils suivent les procédures d'exécution des dépenses et développent les capacités de concertation et de travail en équipe.

Annexe 1 : Procédures d'exécution des dépenses

Le financement par appui budgétaire

- Au niveau central de l'administration

Sont concernés, la DMRE, la DGB, la DAT, la DGH, la DHAB et les Communes.

Au niveau de ces structures, c'est la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui s'impose (Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques).

Les différentes structures du PPEA concernées ont des appréhensions sur la longueur et de la lourdeur des procédures relatives aux dépenses des travaux et de prestations de service lorsqu'elles doivent faire l'objet de marchés publics.

Il faut souligner en la matière que les textes prévoient 90 jours pour les appels d'offres internationaux et 60 jours pour les appels d'offres nationaux si tous les dossiers sont bien présentés et les procédures respectées.

Des erreurs dans la confection des dossiers et la lenteur dans leur traitement peuvent rallonger ces délais.

C'est une fois le marché signé que commence la procédure devant aboutir au paiement qui comprend quatre niveaux ; les trois premiers niveaux se déroulent dans les ministères de tutelle des structures concernées ; il s'agit de l'engagement de la dépense, sa liquidation et son ordonnancement. Le Ministère chargé des finances n'intervient qu'au dernier niveau, celui du paiement par le Trésor Public.

- Au niveau déconcentré

Sont concernés, les Directions départementales des Ministères.

La procédure normale d'exécution des dépenses de l'Etat permet, par délégation de crédit de mettre les fonds à la disposition des Directions et Services déconcentrés qui utilisent la même procédure pour l'utilisation de ces crédits.

- Au niveau décentralisé

Sont concernées, les Communes.

Au niveau décentralisé, l'utilisation des ressources du PPEA passera par deux procédures :

Dans un premier temps, la procédure nationale d'exécution des dépenses publiques permettra par transferts de crédits de mettre les ressources à la disposition des Communes à temps (février au plus tard) afin de permettre à ces dernières de les inscrire dans leurs propres budgets.

Une fois leurs budgets, comprenant les ressources du PPEA, adoptés, c'est la procédure d'exécution des dépenses au niveau des Communes qui prendra le relais.

Le financement direct

Sont concernés, la SONEB, la SNV, le CREPA, le PNE, les Auditeurs et les Consultants.

- Pour ce qui est de la SONEB, c'est la procédure nationale qui s'applique mais le paiement est effectué à travers la Caisse Autonome d'Amortissement et non par le Trésor Public.
- Les autres intervenants ne sont pas soumis à la procédure nationale des dépenses publiques.

Annexe 2 : Indicateurs et tableau de bord

Composante 1 : Renforcement de l'aide budgétaire au secteur de l'eau et de l'assainissement				
Objectif		Indicateur d'impact	Observation	Proposition
	Améliorer les procédures de gestion des finances publiques en appui à la déconcentration, à la décentralisation et à l'atteinte des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement.	Au moins 75% des financements du secteur faits sous forme d'aide budgétaire	RAS	
1.R.1	La consommation des crédits budgétaires est améliorée de manière significative.	Au moins 85% de taux de consommation des crédits budgétaires affectés au rythme convenu.		Taux de consommation des crédits alloués sous forme d'aide budgétaires affectés au rythme convenu.
1.R.2	Les états d'exécution financière sont régulièrement produits.	Disponibilité des états financiers dans les délais impartis.	RAS	
1.R.3	La dotation directe de crédits aux communes est effective et permet le recrutement et le paiement des prestations des SIS, la prise en charge de la réalisation des latrines institutionnelles.	Montants effectifs des dotations directes de crédits aux communes	RAS	
1.R.4	Les dispositions du Code des marchés publics ont été adaptées aux exigences des OMD, sont mieux connues et sont mieux appliquées.	Fonctionnement des cellules de passation des marchés publics	Pas mesurable	taux de réduction du délai moyen de passation de marché
1.R.5	Les DAO types en matière d'AEPA ont été améliorés, sont mieux connus et sont mieux appliqués.	Degré d'application des DAO type	RAS	
Composante 2 : Transfert de compétences et développement de la Maitrise d'Ouvrage communal				
Objectif		Indicateur d'impact		
	Appuyer le transfert progressif des compétences et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'AEP et d'HAB.	Nombre de communes ayant une autonomie dans la réalisation des ouvrages d'AEP et HAB	Définir les critères d'appréciation	
		Nombre d'ouvrages réalisés annuellement et au niveau déconcentré et départ		
		Nombre d'ouvrages réalisés annuellement et au niveau décentralisé et communal		
		Les performances des secteurs Eau et Assainissement	Taux de desserte	
		Nombre de contrats d'ImS passés entre les SIS et les communes	RAS	

		Les performances des SIS dans la prise en compte des aspects transversaux	A redéfinir	étapes d'ImS, niveau dossier, niveau d'IEC, suivi-appui au CPE et AUE
Résultats attendus		Indicateur de résultat		
2.R.1	Un plan de transfert de compétences en matière d'AEPA, adopté en Conseil des Ministres, est disponible.	Plan d'action approuvé par les acteurs et adopté par le conseil des ministres		
2.R.2	Les prévisions de ce plan à l'horizon du PPEA ont été réalisées de manière significative	Nombres de communes ayant formellement reçu le transfert de compétences et exerçant la maîtrise d'ouvrage communale	Définir les critères d'appréciation	
		Un accord cadre avec le MDEF pour le transfert de crédits en faveur des communes		
	Les communes maîtrisent la planification et la programmation en matière d'AEPA et gèrent progressivement la réalisation des infrastructures d'AEPA	Nombre de dossiers communautaires préparé annuellement sous contrôle des communes		
		Efficacité dans la responsabilisation des bénéficiaires par l'ImS		
		Efficacité dans la prise en compte des aspects VIH/SIDA et genre dans la préparation des DC	Définir les critères d'appréciation	Nombre de sensibilisation/formation en VIH-SIDA
		Nombre d'ouvrage réalisés avec une collaboration entre SH et communes		Activités genre budgétisées
		Nombre de latrines institutionnelles réalisées directement par les communes avec une dotation directe de crédits		
		Les regroupements de communes légalement constitués et qui exercent une passation de marchés d'ensemble		Nombre de regroupements de communes légalement constitués et qui exercent une passation de marchés d'ensemble
2R.3	Les communes suivent et appuient la gestion des ouvrages d'AEPA sur leur territoire de façon à réduire la pauvreté et les inégalités entre les genres	Baisse du taux de pannes		Taux de pannes
		Disponibilité des pièces de rechange		
		Nombre e familles démunies qui auront accès à l'eau potable	Définir famille démunies	
		Le temps gagné par les femmes et les filles		
		Nombre de femmes dans des positions de décision		
	Les SH/SHAB appuient et conseillent les communes en matière d'AEPA	Nombre de communes appuyées		
		Type de conseil fourni	à définir	

		Nombre de préfectures qui s'impliquent dans le processus de contrôle des communes	Définir les critères d'appréciation	
Composante 3 : Développement des infrastructures d'AEPA				
Objectif		Indicateur d'impact		
	Contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en respectant les stratégies nationales en la matière	Les taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement aux niveaux national, départemental et communal se sont rapprochés avec une marge de 5% au maximum		Les taux d'accès à l'eau potable aux niveaux national, départemental et communal se sont rapprochés avec une marge de 5% au maximum
				Les taux d'accès aux ouvrages d'assainissement aux niveaux national, départemental et communal se sont rapprochés avec une marge de 5% au maximum
Résultats attendus		Indicateur de résultat		
	Les budgets annuels de l'appui néerlandais sont alloués sur la base d'un arbitrage objectif favorisant une réponse d'équité géographique et sociale aux demandes de la population en ouvrages d'AEPA.	Utilisation d'outils et de mécanismes d'arbitrage des allocations budgétaires		
		Nombres d'ouvrages réalisés sur financement néerlandais dans des zones déficitaires en ouvrages d'AEPA.		
		Nombre de dossiers communautaires agréés vs. nombre		
		d'ouvrages réalisés dans ces zones		
	Environ 130.000 personnes supplémentaires par an en milieu rural, semi-urbain et urbain ont obtenu un accès durable au service de l'eau potable.	Indicateurs de la SONEB et du BPO de la DGH		Taux de desserte en eau potable en milieu rural
				Taux de desserte en eau potable en milieu urbain
				Nombre de branchements supplémentaires
	Les capacités du secteur de l'assainissement ont été renforcées a tous les niveaux	Nombre d'agents de la DHAB et des SHAB, agents de l'hygiène, relais communautaires et maçons formés et équipés		
	Les réalisations en matière d'assainissement sont en ligne avec les exigences des OMD	Indicateurs du BPO de la DHAB ou du MS	A définir	
	Les acteurs du secteur privé engagés dans la préparation, la réalisation et le contrôle des travaux d'AEP ont	Nombre et profils de nouveaux personnels recrutés au sein des BET et entreprise		

	développé leurs capacités en réponse aux exigences de l'atteinte des OMD (marchés de plus grande envergure) dans des conditions techniques de plus en plus complexes	Nombre de personnels formés au travers de subventions du PPEA en liaison avec PROfEAU et le CePEPE.		
	Un centre de ressources en matière d'AEPA en appui aux communes, aux communautés et aux professionnels des services d'eau et d'assainissement est fonctionnel au niveau national.	Disponibilité d'informations et documentations, et d'expertise.		
		Nombre de fois par an que le CREPA est consulté avec résultat positif		
		Etudes de cas / capitalisation d'expériences		
	Le CREPA-Bénin a développé des options technologiques d'assainissement adaptées	Au moins une nouvelle solution technique est appliquée		
Composante 4 : Appui au processus GIRE				
Objectif		Indicateur d'impact		
	Contribuer à garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.	Degré de conformité des décisions de l'Etat dans le domaine de l'eau à la loi sur l'eau	A clarifier	
Résultats attendus		Indicateur de résultat		
	La Réforme du cadre de gestion des ressources en eau est bien engagée	Le CNE, le CIE et les institutions de bassin sont effectivement mis en place et fonctionnels		
	De nouveaux instruments de gestion intégrée des ressources en eau sont adoptés	Le PANGIRE et le SDAGE Oueme-Yewa sont adoptés.		
	Les compétences en matière de GIRE de l'Administration de l'Eau du Bénin sont renforcées.	Nombre et profils de nouveaux personnels recrutés au sein de l'Administration de l'Eau		
	La base scientifique pour la GIRE a été renforcée.	Degré de l'adéquation entre les besoins et les ressources		Degré d'appréciation de l'adéquation entre les besoins et les ressources
	Les capacités d'initiative et d'action en matière GIRE du PNE sont renforcées.	Etat de démultiplication des actions pilotes financées		Niveau de démultiplication des actions pilotes financées

Exemple de tableau de bord

			Point zéro	Prévision	Réalisation	Taux réal.	Prévision
			jul-07	dec-07	dec-07	dec-07	jul-08
Composante 1 : Renforcement de l'aide budgétaire au secteur de l'eau et de l'assainissement							
Objectif	Indicateur d'impact						
	Améliorer les procédures de gestion des finances publiques en appui à la déconcentration, à la décentralisation et à l'atteinte des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement.	Au moins 75% des financements du secteur faits sous forme d'aide budgétaire					
1.R.1	La consommation des crédits budgétaires est améliorée de manière significative.	Taux de consommation des crédits alloués sous forme d'aide budgétaires affectés au rythme convenu.					
1.R.2	Les états d'exécution financière sont régulièrement produits.	Disponibilité des états financiers dans les délais impartis.					
1.R.3	La dotation directe de crédits aux communes est effective et permet le recrutement et le paiement des prestations des SIS, la prise en charge de la réalisation des latrines institutionnelles.	Montants effectifs des dotations directes de crédits aux communes					
1.R.4	Les dispositions du Code des marchés publics ont été adaptées aux exigences des OMD, sont mieux connues et sont mieux appliquées.	taux de réduction du délai moyen de passation de marché					

			Point zéro	Prévision	Réalisation	Taux réal.	Prévision
			jul-07	dec-07	dec-07	dec-07	jul-08
1.R.5	Les DAO types en matière d'AEPA ont été améliorés, sont mieux connus et sont mieux appliqués.	Degré d'application des DAO type					
Composante 2 : Transfert de compétences et développement de la Maitrise d'Ouvrage communal							
Objectif		Indicateur d'impact					
	Appuyer le transfert progressif des compétences et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'AEP et d'HAB.	Nombre de communes ayant une autonomie dans la réalisation des ouvrages d'AEP et HAB					
		Nombre d'ouvrages réalisés annuellement et au niveau déconcentré					
		Nombre d'ouvrages réalisés annuellement et au niveau décentralisé					
		Les performances des secteurs Eau et Assainissement					
		Nombre de contrats d'ImS passés entre les SIS et les communes					
		Les performances des SIS dans la prise en compte des aspects transversaux					
Résultats attendus		Indicateur de résultat					
2.R.1	Un plan de transfert de compétences en matière d'AEPA, adopté en Conseil des Ministres, est disponible.	Plan d'action approuvé par les acteurs et adopté par le conseil des ministres					
2.R.2	Les prévisions de ce plan à l'horizon du PPEA ont été réalisées de manière significative	Nombres de communes ayant formellement reçu le transfert de compétences et exerçant la maîtrise d'ouvrage communale					
		Un accord cadre avec le MDEF pour le transfert de crédits en faveur des communes					
	Les communes maîtrisent la planification et la programmation en matière d'AEPA et gèrent progressivement la réalisation des infrastructures d'AEPA	Nombre de dossiers communautaires préparé annuellement sous contrôle des communes					
		Efficacité dans la responsabilisation des bénéficiaires par l'ImS					
		Efficacité dans la prise en compte des aspects VIH/SIDA et genre dans la préparation des DC					
		Nombre d'ouvrage réalisés avec une collaboration entre SH et communes					

		Point zéro	Prévision	Réalisation	Taux réal.	Prévision
		jul-07	dec-07	dec-07	dec-07	jul-08
		Nombre de latrines institutionnelles réalisées directement par les communes avec une dotation directe de crédits				
		Nombre de regroupements de communes légalement constitués et qui exercent une passation de marchés d'ensemble				
2R.3	Les communes suivent et appuient la gestion des ouvrages d'AEPA sur leur territoire de façon à réduire la pauvreté et les inégalités entre les genres	Taux de pannes				
		Disponibilité des pièces de rechange				
		Nombre e familles démunies qui auront accès à l'eau potable				
		Le temps gagné par les femmes et les filles				
		Nombre de femmes dans des positions de décision				
2R.4	Les SH/SHAB appuient et conseillent les communes en matière d'AEPA	Nombre de communes appuyées				
		Type de conseil fourni				
		Nombre de préfectures qui s'impliquent dans le processus de contrôle des communes				
Composante 3 : Développement des infrastructures d'AEPA						
Objectif	Indicateur d'impact					
	Contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en respectant les stratégies nationales en la matière	Les taux d'accès à l'eau potable aux niveaux national, départemental et communal se sont rapprochés avec une marge de 5% au maximum				
		Les taux d'accès aux ouvrages d'assainissement aux niveaux national, départemental et communal se sont rapprochés avec une marge de 5% au maximum				
Résultats attendus	Indicateur de résultat					

			Point zéro	Prévision	Réalisation	Taux réal.	Prévision
			jul-07	dec-07	dec-07	dec-07	jul-08
3.R.1	Les budgets annuels de l'appui néerlandais sont alloués sur la base d'un arbitrage objectif favorisant une réponse d'équité géographique et sociale aux demandes de la population en ouvrages d'AEPA.	Utilisation d'outils et de mécanismes d'arbitrage des allocations budgétaires					
		Nombres d'ouvrages réalisés sur financement néerlandais dans des zones déficitaires en ouvrages d'AEPA.					
		Nombre de dossiers communautaires agréés vs. nombre d'ouvrages réalisés dans ces zones					
3.R.2	Environ 130.000 personnes supplémentaires par an en milieu rural, semi-urbain et urbain ont obtenu un accès durable au service de l'eau potable.	Taux de desserte en eau potable en milieu rural					
		Taux de desserte en eau potable en milieu urbain					
		Nombre de branchement supplémentaire					
3.R.3	Les capacités du secteur de l'assainissement ont été renforcées a tous les niveaux	Nombre d'agents de la DHAB et des SHAB, agents de l'hygiène, relais communautaires et maçons formés et équipés					
3.R.4	Les réalisations en matière d'assainissement sont en ligne avec les exigences des OMD	Indicateurs du BPO de la DHAB ou du MS					
3.R.5	Les acteurs du secteur privé engagés dans la préparation, la réalisation et le contrôle des travaux d'AEP ont développé leurs capacités en réponse aux exigences de l'atteinte des OMD (marchés de plus grande envergure) dans des conditions techniques de plus en plus complexes	Nombre et profils de nouveaux personnels recrutés au sein des BET et entreprise					
3.R.6		Nombre de personnels formés au travers de subventions du PPEA en liaison avec PROFEAU et le CePEPE.					
	Un centre de ressources en matière d'AEPA en appui aux communes, aux communautés et aux professionnels des services d'eau et d'assainissement est fonc-	Disponibilité d'informations et documentations, et d'expertise.					
3.R.7		Nombre de fois par an que le CREPA est consulté avec résultat positif					
		Etudes de cas / capitalisation d'expériences					

			Point zéro	Prévision	Réalisation	Taux réal.	Prévision
			jul-07	dec-07	dec-07	dec-07	jul-08
	tionnel au niveau national.						
	Le CREPA-Bénin a développé des options technologiques d'assainissement adaptées	Au moins une nouvelle solution technique est appliquée					
Composante 4 : Appui au processus GIRE							
Objectif		Indicateur d'impact					
	Contribuer à garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.	Degré de conformité des décisions de l'Etat dans le domaine de l'eau à la loi sur l'eau					
Résultats attendus		Indicateur de résultat					
4.R.1	La Réforme du cadre de gestion des ressources en eau est bien engagée	Le CNE, le CIE et les institutions de bassin sont effectivement mis en place et fonctionnels					
4.R.2	De nouveaux instruments de gestion intégrée des ressources en eau sont adoptés	Le PANGIRE et le SDAGE Oueme-Yewa sont adoptés.					
4.R.3	Les compétences en matière de GIRE de l'Administration de l'Eau du Bénin sont renforcées.	Nombre et profils de nouveaux personnels recrutés au sein de l'Administration de l'Eau					
4.R.4	La base scientifique pour la GIRE a été renforcée.	Degré d'appréciation de l'adéquation entre les besoins et les ressources					
4.R.5	Les capacités d'initiative et d'action en matière GIRE du PNE sont renforcées.	Niveau de démultiplication des actions pilotes financées					

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Date d'actualisation : 26-oct.-07

Structures d'exécution	Personnes rencontrée	Téléphone	E-mail
C1. Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement			
DGB/DGA	Lamber Dah Kindji	21.30.09.40	dhip@finance.gouv.bj
DGB / DDC	Paul Boton	21.30.74.83	paulboagba@yahoo.fr
DGB/ETARB	Pierre Urbain Dangnivo	21.30.09.07 / 95.96.73.26	danpivo@yahoo.fr
DGB/Coordonateur Reforme Budgétaire	Léon Yenoussi		
DGEau / DAEP	Germain Loko	21.31.77.93 / 95.40.99.26/97.89 .00.79	loko_germain@yahoo.fr
DGEau/DDMEE BA	Anatole Fassinou	90.90.07.26 / 23.61.09.74	
DGEau/DAEP	Bénédicta Houng- bedji	93.07.13.72	
DGEau/Coordonateur AIDH	Julien Sedjame		
DGEau/Chef Cell. Initiative Eau	Faton Dieudonné	95 86 84 88/97 17 28 17	fatondieudonn@yahoo.fr
C2. Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale			
DAT/Chargé progra.	Pascal Balogoun		
DAT/Délégué	Sévérin Nsia	21.30.98.74-75 / 90.07.31.68	severin_nsia2002@yahoo.fr
DAT/Chargé de mis- sion	Christian Sossou	21.30.98.74-75 / 97.32.52.70	ludecous@yahoo.fr
SNV/Directeur Ad- joint	Souley Salami	21.31.31.42	ssalami@snvworld.org
SNV/Conseillère Genre	José Tegels	21.31.31.42/97.51 .71.54	jtegels@snvworld.com
SNV/Conseiller Eau	Francois Afoudah	95.33.83.04	fafoudah@snvworld.org
SNV/ Backstopping	Teun Bastemejer		
C3. Développement des infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement			
DGEau/Directeur	Bani Samari		
DGEau/DAEP	Germain Loko	21.31.77.93/95.40 .99.26	loko_germain@yahoo.fr
DGEau/	Anatole Fassinou	90.90.07.26/23.61 .09.74	
DHAB/Directrice	Henriette Houes- sou-Koura	21.33.97.20 /21.32.04.01	
DHAB	Sédar Satognon	21.33.97.20 /	sedarjocelyn@yahoo.fr

		97.17.55.87	
DHAB	Gabriel Kpinsoton	21.33.97.20 / 95.95..95.64	kpinsoton@yahoo.fr
SONEB/DG	Allassane Baba-Moussa	21.31.22.72/21.31 .58.42/21.31.18.4 6	albamousa@hotmail.com
SONEB/UGP	David Kodjo		
SONEB/CSP/DPE	Honorat Gbondjionon	21.31.22.72 / 95.86.98.76	honoratgbo@yahoo.fr
SONEB/UGP	Lucien Avohouémè	95.86.99.09	avolucien@yahoo.fr
SONEB//DPE	Simon Koulodji		
CREPA	Jean Yadouléton	21.31.10.93/95.56 .70.83	crepabenin@yahoo.fr
CREPA	Simplice Agffobolon		
CREPA	Hector Kpangnon	21.31.10.93 / 97.87.77.60	crepabenin@yahoo.fr
C4.Appui au processus de gestion intégrée des ressources en eau			
DGEau / DPGE	Grégoire Alé	21.31.26.34 / 90.94.03.10	alegre@netcourrier.com
DGEau/SGDPE	Antoine Homéky	21.31.10.93/95.28 .79.86	
DGEau/Coll.DPGE	Hubert Bio Sanda		
DGEau/Coll.DPGE	Pierre Adisso		
PNE/Coordonateur	Armand Houanyé	21.31.10.93 / 21.31.82.62	pnebenin@netcourrier.com
PNE/ Communicatrice	Aurore Bioku	21.31.10.93	
PNE/Ingénieur forestier	Arnold Adjagodo	21.31.10.93	
Secrétariat technique du Comité de Pilotage			
DMRE/Directeur	Moukadamou Allougbin	21.30.11.68 / 21.30.42.19	moukada- mou_allougbin@yahoo.fr
DMRE/DA	Sébastien Adjahatodé	21.30.66.93 / 95.34.81.64	soessousossa@yahoo.fr
DMRE/Chargé programme	Germain Zinsou	21.30.95.81 / 90.92.39.04	germ_zinsou@yahoo.fr
DMRE/Finances	Séverin Akadjamé		
Partenaires techniques et financiers			
Ambassade royale PB/SE Ambassadeur	Mme Caroline Veijers	21.30.21.39	
Ambassade royale PB/Conseiller Eau	Carel De Groot	21.30.21.39 / 21.30.41.54	carel.de.groot@minbuza.nl
Ambassade royale PB/Chef de Poste/HOS	Jan Vlaar	21.30.21.39 / 21.30.41.54	cot@minbuza.nl

CTP/PEP/GTZ	Conrad Thomban- sen		
GTZ/Conseiller	Pierre Guilbert		
PEA/BM/Water and Sanitation specialist	Sylvain Adokpo Migan	21.30.58.57/58.49	samigan@worldbank.org
DANIDA/CTP	Jean-Pierre Tribou- let	21.31.78.75/95.45 .91.72	jptriboulet@dgh.bj
Ambassade royale DK/Conseiller Eau	Karl A. Jørgensen	21 30 38 62-64/ 97 23 38 17	karljo@um.dk

Annexe 4 : Calendrier de la mission

Date	Heure	Activités
Lundi 15-10		Voyage Copenhague-Cotonou Mme Jessen
Mardi 16-10	9h	Ambassade : Prise de contact avec le Responsable eau et briefing de la mission
	15h	Entrevue avec SE l'Ambassadeur et rencontre des collaborateurs DMRE : Introduction avec les responsables et réunion de cadrage de la mission.
Mercredi 17-10	9h	Réunion avec les responsables des composantes. Cadrage, validation des TdR et calendrier de mission
	16h-18h	Séance de travail avec la DHAB Voyage Copenhague-Cotonou Mr. Anders Egeberg
Jeudi 18-10	9h-10h	Briefing Ambassade
	10H30 12H30	Rencontre avec le DGEau Séance de travail avec la DGeau
Vendredi 19-10	9h-12h30	Séance de travail avec la DPGE/PNE
	15h-17h30	Séance de travail avec la SONEB Rencontre avec le Directeur DGeau
Samedi 20-10		Rédaction des notes- coordination des consultants
Dimanche 21-10		Lectures diverses
Lundi 22-10	9h-12h	Séance de travail avec la DMRE
	16h-17h	Séance de travail avec le CREPA
	17h-18h	Séance de travail avec le PNE
Mardi 23-10	9h-12h	Séance de travail avec la DGB
	15h- 17h30 17h-18h30	Séance de travail avec la DAT et SNV Séance de travail avec la SNV
Mercredi 24-10	9h-11h	Rencontre avec les PTF
		Rédaction de rapport de mission
Jeudi 25-10		Rédaction de rapport de mission
Vendredi 26-10	10h-12h	Débriefing au PPEA
	14h-15h	Débriefing à l'ambassade
		Fin de mission

Annexe 5 : Documents consultés

- Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement - Document de Programme- sept 2006 .
- Aide sectorielle Néerlandaise au programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural - Rapport de mission d'évaluation- Juin 2006.
- PTA 2007 des composantes
- Revue Mi-parcours des Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'Eau et de l'Assainissement du 25 au 29 juin 2007
- Contrats PPEA rural, GIRE, SNV, PNE, CREPA
- Arrêtés des Fonds de concours extérieurs DGB, MMEE, DHAB, DMRE
- Rapport technique et financier - Premier semestre 2007- DMRE
- Rapport technique et financier premier semestre 2007 -Composantes 2 et 3
- Rapport d'exécution composante 4-
- Budget Programme 2008-2010- Direction Générale de l'Eau
- Termes de référence pour l'élaboration de la stratégie de renforcement du CREPA-BÉNIN comme centre de ressources - Août 2007
- Termes de référence de l'atelier de démarrage du programme pluriannuel d'appui au secteur eau et assainissement. Juillet 2007
- Projet de Termes de référence pour l'élaboration d'un plan de transfert de compétences aux communes en matière de maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'AEPA- 20 oct 2007
- Termes de référence pour le recrutement de consultant pour l'élaboration de manuel de procédure d'exécution des dépenses du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA). Août 2007
- Termes de référence pour le recrutement de consultant pour l'élaboration d'une Note sur la dotation directe de crédits aux Communes et d'un Guide de procédure pour son application. Août 2007
- Appel d'offres pour la réalisation des études thématiques dans le cadre du processus d'élaboration du plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau au Bénin. Août 2007
- Termes de référence et contrats SONEB sur 3 forages à Godomey, 2007