

## Aide-mémoire Conjoint

du Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau, et du Développement des Energies Renouvelables, du Ministère de la Santé et des Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'Eau et de l'Assainissement

Cotonou-Bénin,            juin 2012

La revue annuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement, organisée à Cotonou du 17 au 19 avril 2012, a réuni les différents acteurs dudit secteur (services de l'Etat aux niveaux central et déconcentré, communes, secteur privé, société civile, Partenaires Techniques et Financiers) afin d'évaluer l'exécution des Budget-Programmes exercice 2011 de l'eau et de l'hygiène et assainissement de base ainsi que celle du Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (PPDE) de la SONEB.

A l'issue de la revue, le Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER), le Ministère de la Santé (MS) et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) des deux secteurs ont élaboré le présent aide-mémoire qui présente les leçons tirées de la situation desdits secteurs au cours de l'exercice 2011 et leur vision commune des principaux défis à relever.

### **I. DEROULEMENT DE LA REVUE ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET DES INDICATEURS**

1. Globalement, il a été constaté une amélioration certaine dans la préparation, la gestion et le déroulement de la revue, en particulier dans la qualité des rapports et aussi celle des communications et la conduite des débats.
2. Les travaux en plénière et en atelier de la présente revue ont permis aux participants d'échanger et de mener des débats sur des thèmes pertinents d'actualité du secteur tels que les résultats de l'étude d'impact du secteur AEPHA conduit par les ministères néerlandais et allemand chargés de la coopération internationale, les conclusions et recommandations du 6<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau à Marseille (Mars, 2012), les problèmes liés à la professionnalisation et à la délégation de la gestion des points d'eau, le transfert de compétences dans le domaine de l'HAB, et de la bonne gouvernance.
3. La revue a enregistré un haut niveau de participation. Toutefois, on a relevé une faible représentation du côté des acteurs du secteur privé et de la société civile, ce qui s'explique en partie par la non disponibilité de certains acteurs invités et le nombre réduit de places à eux attribuées par les organisateurs au niveau des deux sous-secteurs.

4. De l'analyse faite pendant la revue, il ressort que les différents partenaires n'ont pu exécuter entièrement que 11 recommandations sur les 36 issues de la revue précédente tenue en 2011. Comme le montre le tableau de synthèse par thème ci-dessous, sur les 25 recommandations restantes, 20 sont en cours de mise en œuvre tandis que l'exécution des 05 autres n'a pu se faire.

Domaine	Nombre	Exécuté	En cours	Non exécuté
Déroulement de la revue	2	1	1	0
Hygiène et Assainissement de Base (HAB)	7	1	4	2
Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)	9	3	5	1
Approvisionnement en eau potable en milieu rural	8	2	4	2
Approvisionnement en eau potable en milieu urbain	5	1	4	0
Autres recommandations	5	3	2	0
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>05</b>

5. Pour ce qui concerne la mise en œuvre des cinq recommandations issues de la revue conjointe du 20 au 24 juin 2011, il ressort que quatre d'elles ont connu des avancées assez importantes, dont la recommandation relevant de l'ex DHAB sur la révision de la Stratégie Nationale d'Assainissement, et les trois recommandations qui relèvent de la DG-Eau concernant l'utilisation du BPO, le renforcement de la gestion des AEV et la mise en place du cadre juridique et stratégique pour la GIRE. Pour ce qui concerne la SONEB, en attendant de trouver une réponse adéquate aux problèmes liés à la passation des marchés publics en liaison avec son statut de société de droit OHADA, la SONEB a actuellement recours à la contractualisation avec les agences de maîtrise d'ouvrage déléguée.
6. L'analyse des résultats et plus spécifiquement ceux incorporés dans la Matrice de Suivi des indicateurs de l'Appui Budgétaire Conjoint (ABC) a fait ressortir que les valeurs cibles prévues pour 2011 ont été atteintes pour l'ensemble des 4 indicateurs, comme le montre le tableau ci-dessous.

Domaine	Libellé de l'indicateur	Source	Historique							Cibles					Résultat 2011	cibles atteint: oui: 1, non: 0
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
Eau	11-Taux de desserte en eau potable - Rural et semi urbain	DPP/MEE	41,0%	44,0%	45,5%	49,9%	55,1%	57,2%	60,0%	63,0%	65,0%	67,0%	68,0%	env. 61%	1	
	Urbain	SONEB	51,0%	53,0%	53,0%	54,0%	57,0%	60,0%	62,0%	64,0%	67,0%	72,0%	75,0%	62,1%	1	
Santé	19-Taux de couverture des ménages en ouvrage d'évacuation des excréta	DPP/MS			35,4%	37,0%	39,4%	42,0%	46,4%	50,9%	56,2%	62,2%	69,1%	en cours d'estimation; pourrait être moins de 46%	1	
	en milieu scolaire	DPP/MS		60,0%	63,4%	67,3%	70,9%	75,6%	80,7%	85,9%	91,0%	96,8%	100,0%	en cours d'estimation avec forte probabilité d'atteindre cible	1	

## II. BILAN DE L'HYGIENE ET DE L'ASSAINISSEMENT DE BASE

7. Au moment de la rédaction du présent aide-mémoire, les activités de la DHAB ont été transférées à la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP-MS) conformément aux conclusions de l'audit organisationnel du Ministère de la Santé de l'année 2008 commandité par l'OMS. Pour des raisons de cohérence et par souci de clarté, dans le texte, il est toujours fait référence à la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB ou ex-DHAB) qui était l'institution en charge des activités pendant la période analysée.
8. La revue a pris acte du transfert des missions, des hommes et des moyens de l'ex-DHAB à la DNSP-MS.
9. L'ex-DHAB a exécuté en 2011 son cinquième Budget-Programme par Objectifs (BPO) triennal glissant, dans une période de grandes incertitudes, avec des moyens de fonctionnement limités ayant connu de retard dans leur mise en place. La situation relative à mise en place tardive des financements de l'année, s'est également traduite par un important retard dans la programmation avec de nombreux ouvrages en cours de réalisation à fin décembre 2011.
10. Malgré le nombre peu reluisant décrit ci-dessus, le nombre total des réalisations et l'importance des activités conduites montrent que les agents de l'ex-DHAB et des SHAB ont, pour la majorité d'entre eux, fait preuve d'un engagement fort pour atteindre les résultats affichés. Une reprise en main de la dynamique de mobilisation et de présentation des données a cependant permis la production d'un rapport fidèle aux réalisations de terrain. L'exercice est riche d'enseignements qui seront pris en compte pour la préparation du rapport de l'exercice suivant.
11. Au titre des résultats physiques, 772 cabines de latrines institutionnelles ont été construites en milieu scolaire en 2011 ; avec celles qui étaient sur le point d'être terminées en décembre 2010, le nombre total d'ouvrages est de 1.402 cabines, faisant progresser le taux de desserte de 77% en 2010 à 82,53% en 2011. La proportion de ménages disposant de latrines est quant à elle, passée de 44,4% en 2010 à 46,5% en 2011.
12. La mise à l'échelle de la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (PHA) est nécessaire pour un meilleur impact sur les comportements des ménages afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. En dehors des autres acteurs, les activités de marketing de l'ex-DHAB ont permis à 4.810 nouveaux ménages des localités ciblées par la PHA de construire leurs propres latrines sans subvention en 2011 contre 4.390 ménages prévus. Parmi elles, 2.581 étaient en cours de réalisation en décembre 2011.
13. Il est par ailleurs noté que dans le BPO et dans le rapport de 2011 les activités d'intermédiation sociale, de promotion d'hygiène et d'assainissement de base, de

construction des ouvrages d'assainissement et de renforcement des capacités, menées par d'autres acteurs ont été intégrées aux calculs et aux résultats présentés. La documentation permettant de les analyser et d'en évaluer l'impact n'est pas encore disponible. Un dialogue doit être engagé pour surmonter ce handicap.

14. En termes de réalisation financière, on note une hausse significative des ressources mobilisées au titre du budget de 2011 par rapport à celui de 2010 de l'hygiène et assainissement de base (soit 2,090 milliards de FCFA en 2011 contre 1,252 milliards de FCFA en 2010). Le taux de consommation des crédits ainsi mobilisés était par contre seulement de 51,38 % sur la base des engagements contre 80,52 % en 2010. Le montant engagé en 2011 est légèrement supérieur à celui de 2010. On peut supposer que les comportements et les habitudes écrasent les procédures de consommation de l'argent disponible.
15. Le transfert de ressources financières aux communes et la délégation de ressources financières aux SHAB ont connu une amélioration par rapport aux années précédentes. En effet, l'ex-DHAB dans le cadre du PPEA, a pu faire sortir les arrêtés de transfert et de délégation de crédits dès fin mars 2011. Mais le transfert effectif de crédits selon les procédures nationales n'a permis aux communes de disposer des fonds au plus tôt qu'en juin 2011, soit 322 millions de FCFA à 26 communes, pour la réalisation de latrines institutionnelles au titre de la gestion. Sur ce montant, 300,5 millions de FCFA ont été engagés. De même, des 139,8 millions de FCFA délégués aux Directions Départementales de Santé (DDS) pour les activités des SHAB, 114 millions de FCFA ont été engagés.
16. La ligne budgétaire créée en 2007 spécifiquement pour l'assainissement de base dans le budget des DDS n'a pas connu d'augmentation pour les années 2008-2011 de même que le budget de la DHAB qui a d'ailleurs connu une diminution sur la même période. Ceci a rendu difficiles le suivi des Services départementaux de l'Hygiène et l'Assainissement de Base (SHAB) et le développement des initiatives d'Hygiène et d'Assainissement de Base (HAB). Il est à souligner que la part du budget propre du Ministère de la Santé (MS) allouée à l'Hygiène et l'Assainissement de Base n'a toujours pas atteint les 8% que recommande la Déclaration des Ministres à la Conférence AfricaSan 2008 à Durban en Afrique du Sud. Il n'est actuellement que de 0,4% du budget global du MS.
17. Depuis le retour de formation de 5 cadres de l'ex-DHAB, le sous-secteur HAB n'a pas vraiment bénéficié d'un renforcement de capacités sérieux et a encore un fort besoin de développement de ressources humaines spécialisées aux niveaux central, déconcentré et surtout communal.
18. A ce titre, l'ex-DHAB avait entamé en 2010 l'élaboration d'un plan de formation qui n'a pas toujours fait l'objet de validation, avant d'être proposé pour son intégration au plan de renforcement de capacité du MS. Certains

curricula essentiels, sur des thématiques telles que l'élaboration et la mise en œuvre des BPO, la planification sectorielle, le plaidoyer, l'appui-conseil, le suivi-évaluation; ... ne sont pas prises en compte dans le plan de formation et devront y être intégrés avant sa validation. Compte tenu des besoins pressants du marché, des filières de spécialisation en eau, hygiène et assainissement ont été créées dans les écoles et les universités de la place. L'accompagnement de ces centres par les cadres de l'ex-DHAB est nécessaire pour la formation de professionnels qualifiés dans le secteur. Le principal problème est le développement indépendant de ces filières de spécialisation sans dialogue ni consultation avec l'ex-DHAB, pour le développement des curricula, des cursus et des travaux pratiques. Un autre problème est le manque de professionnels formés simultanément aux disciplines techniques correspondantes et à l'enseignement.

19. En dépit des efforts déployés pour renseigner les deux indicateurs HAB dans la matrice de suivi de la SCRIP, on note encore une insuffisance dans le système d'information et le mécanisme de suivi-évaluation. Cependant il faut souligner que les indicateurs-clefs du secteur ont connu une amélioration et sont évalués sur la base des données plus fiables que les années précédentes.
20. Il a été constaté qu'il y a toujours une insuffisance dans la coordination des acteurs du sous-secteur HAB. Le recrutement de la CTP et les activités qu'elle a conduites commencent à agir favorablement sur cette problématique. L'actualisation et la relecture des textes législatifs et réglementaires, fortement ralenties au début 2011 ont bénéficié d'une forte accélération pendant le dernier trimestre 2011. Il en va ainsi de la Politique Nationale d'Assainissement (PNA) dont la version provisoire est attendue en mai 2012, comme celle de la Stratégie de Suivi et de Contrôle de la Qualité de l'Eau de boisson. Les processus de relecture du Code d'Hygiène Publique et de la stratégie de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement (PHA) sont accompagnées de manière à les rendre disponibles respectivement en juillet et septembre 2012.
21. Le passage à une plus grande échelle nécessitera une réforme du sous-secteur impliquant notamment l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communale, en termes de planification et de mise en place des ouvrages ainsi que de la mise en œuvre de la PHA. Dans le domaine de la programmation communale, un guide d'élaboration du Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) avait été élaboré, validé et disséminé au niveau des 77 communes en 2010. Ainsi, 13 communes ont déjà élaboré leur PHAC (Coopération Allemande à travers la GIZ ; Helvétas), 14 sont en cours de processus d'élaboration (SNV), 2 sont en phase de préparation (UNICEF) et 26 autres ont envoyé une demande d'appui.
22. L'ex-DHAB possède un laboratoire capable d'assurer le contrôle de la qualité de l'eau potable mais celui-ci ne parvient toujours pas à mettre en œuvre

convenablement son plan de suivi systématique des points d'eau destinés à l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) par insuffisance de moyens.

23. Les activités de suivi de l'utilisation et de l'entretien des latrines familiales et collectives ont révélé une amélioration significative des comportements. Environ 1.834 latrines familiales et 4.143 latrines institutionnelles ont été suivies en 2011. Le taux d'utilisation est élevé avec 92% pour les latrines institutionnelles et 94% pour les latrines familiales. L'écart avec 100% laisse supposer que certaines latrines sont impraticables ou que les comportements ne sont pas totalement stabilisés. Le taux d'entretien des latrines n'a pas connu le même bond ; il est passé de 65,6% en 2010 à 72,46% en 2011 pour les latrines institutionnelles.

24. La formation des agents de base pour la promotion des bons comportements a été marquée par une progression très impressionnante par rapport à 2010. On serait ainsi passé de 260 en 2010 à 1.758 agents formés en 2011.

### **III. BILAN DE LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE)**

25. Le rapport de la DG-Eau sur l'exécution du BPO 2011 a donné un aperçu des résultats obtenus au titre de l'objectif n°2 qui vise 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 (GIRE).

26. Il a été noté quelques avancées significatives tant sur les plans juridique et institutionnel que sur le plan technique. Au plan juridique, il est enregistré la prise de cinq (05) décrets d'application de la loi 2010-44 du 24 novembre 2010, portant gestion de l'eau en République du Bénin. Dans ce lot, on peut citer le décret n°2011-574 du 31 août 2011 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil National de l'Eau, qui consacrera la gouvernance de l'eau. Par ailleurs, la réalisation de deux études de faisabilité relatives à la création du Fonds National de l'Eau et de l'Agence Nationale de Gestion de l'Eau, suite au renvoi de leur projet de décret par le Conseil des Ministres, est en cours.

27. Quant à l'adoption du document du Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en eau (PANGIRE) validé en février 2011, il est déjà transmis au Secrétariat Général du Gouvernement pour examen par le Conseil des Ministres.

28. Il est noté avec satisfaction l'élaboration, en cours, du Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux de l'Ouémé dont le rapport diagnostic a été validé en décembre 2011 et la réalisation de l'étude de faisabilité sur la mise en place d'un

système d'alerte et de prévisions des crues sur le bassin du Mono. La recherche de financement est en cours pour la mise en œuvre effective des conclusions de cette étude.

29. Toutefois, le Conseil National de l'Eau n'a pu démarrer ses activités pour cause d'identification des organisations représentatives de la société civile intervenant dans le secteur de l'eau et les systèmes associés et devant y siéger.
30. Contrairement à la gestion 2010, le rapport d'exécution du BPO 2011 de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et de la gestion des ressources en eau a connu une amélioration dans le sens du renseignement des indicateurs sur la connaissance et le suivi des ressources en eau. Cet effort devra être poursuivi dans la perspective de l'adoption et de la mise en œuvre du PANGIRE avec une nécessaire relecture du cadre logique du BPO pour la gestion 2013 et d'une passerelle sur le volet lié aux aspects d'adaptation aux changements climatiques.
31. De même, la DG-Eau a poursuivi ses efforts, avec le soutien de programmes opérationnels et de recherche pour développer la connaissance quantitative et qualitative des ressources en eau de surface et souterraines (densification des réseaux d'observations par l'acquisition et l'installation d'instruments de mesure). Des efforts supplémentaires méritent toutefois d'être déployés pour élargir le champ de collecte et d'analyse des données pour l'alimentation du système de prévisions et d'alerte aux crues (SPAC) dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'urgence de gestion environnementale en milieu urbain (PUGEMU). Conformément au protocole d'accord entre le MEHU et le MERPMEDER, la DG-Eau est chargée de la réalisation et de l'animation du SPAC.
32. La faiblesse des effectifs de cadres compétents en matière de gestion des ressources en eau au sein de la DG-Eau continue d'handicaper la mise en œuvre de la GIRE, ceci devra motiver la prise de mesures d'exception pour la mise en stage accélérée des cadres ayant les aptitudes et désireux d'acquérir des outils et connaissances additionnels en la matière.

#### **IV. BILAN DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN MILIEU RURAL ET SEMI-URBAIN**

33. La performance du sous-secteur AEP rural s'est appréciée relativement au titre de la gestion 2011. Cette gestion s'est déroulée normalement contrairement à la gestion 2010 qui était marquée par la prise de mesures conservatoires instaurées et visant entre autres le gel de nouveaux marchés et l'abattement de 60% des ressources intérieures, suite aux difficultés économiques qu'a connues l'Etat béninois.

34. Grâce à un grand nombre d'EPE achevés sur le fonds de concours 2011 et aux programmes hors BPO, l'évolution du taux de desserte permet toujours de penser que le Bénin atteindra les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière d'Approvisionnement en Eau Potable en milieu rural. Le taux de desserte a en effet globalement progressé, passant de 44 % en 2006 à 61,0% en 2011, sur la base du référentiel actuel de la population rurale et de la norme nationale de desserte d'un Equivalent Point d'Eau (EPE) pour 250 habitants. On peut ainsi estimer qu'environ 643.750 personnes supplémentaires sont desservies par les ouvrages inscrits au bilan 2011.
35. Bien que le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural ait confirmé l'augmentation de ses capacités en matière d'exécution des ouvrages sur BPO, soit 1.884 EPE en 2009 contre 900 en 2005, le résultat de 2010 n'était que de 1.284 EPE à cause des 64 EPE réalisés sur le BPO courant 2010. En 2010 le nombre d'EPE mis en service est de 1.284. Ce total inclut 1.250 nouveaux EPE et 34 réhabilitations. Sur la base des informations disponibles, 465 EPE ont été mis en service par les autres acteurs, soit un total de 1.749 EPE mis en service en 2010 par l'ensemble du sous-secteur.
36. En 2011, 1736 EPE ont été réalisés dans le cadre du BPO DGEau. Ce total de 1736 EPE intègre 1724 nouveaux EPE et 12 EPE réhabilités. Le cumul des réalisations d'ouvrages d'approvisionnement en eau potable par les autres acteurs s'élève à 839 EPE (dont 811 nouveaux EPE et 28 réhabilitations) en 2011. Au total, l'année 2011 a enregistré un total de 2575 EPE dont 2535 nouveaux EPE et 40 EPE réhabilités.
37. Les objectifs physiques de l'année 2011 ont ainsi été atteints à 71,4 %, soit 74,2 % pour les nouveaux ouvrages et 11,1% pour les réhabilitations. Toutefois, le taux d'exécution physique sur les crédits courants n'est que de 33,6 % essentiellement pour les nouveaux EPE en l'absence de programmation physique de réhabilitations 0% ; ce qui constitue un résultat en regain par rapport à la gestion 2010.
38. Il est à noter une avancée dans la prise en compte des ouvrages réalisés et autres activités (renforcement des capacités, aspect GIRE, etc...) exécutées par d'autres acteurs. Il y a un début de raffermissement de la remontée des informations tant physiques que financières de la part de ces acteurs vers la DG-Eau. Pour l'avenir, il reste à trouver une meilleure visualisation desdites informations dans le BPO et son rapport d'exécution.
39. Le taux de panne des ouvrages qui avait connu une diminution du fait de l'amélioration de l'entretien des ouvrages (9,6 % en 2010 contre 14 % en 2006) s'est augmenté à 10,0% en 2011 sur la base de la prise en compte des pannes recensées à travers les états des lieux des ouvrages d'eau réalisés au cours de l'année dans certains départements.

40. La DG-Eau dispose au total de 5.841 pompes dont 3.186 livrées en 2011. Au vu du faible niveau de prélèvement des pompes (218 en 2011) en lien avec les nouvelles acquisitions, la DG-Eau a été invitée à élaborer une note technique explicative de la justification des achats effectués et qui présente un plan pour l'utilisation des pompes les années qui viennent. Puisque, d'une manière globale, il semble que les prélèvements ne sont pas en cohérence avec les réalisations de FPM enregistrés, il y a aussi une nécessité de revoir la comptabilité en la matière pour la gestion des stocks de pompes.
41. Au cours de la gestion 2011, le processus de la professionnalisation de la gestion et la signature de nouveaux contrats de délégation ont connu un ralentissement. Cette situation peut partiellement s'expliquer par le retard enregistré dans l'achèvement des nouvelles AEV programmées. D'importants écueils persistent d'ailleurs dans la mise en œuvre des contrats, notamment la faible rentabilité, le manque des moyens pour la réparation et la réhabilitation des systèmes, l'éloignement des fermiers du réseau et leur réponse tardive aux sollicitations en cas de panne ainsi que la réticence latente des populations à la mise en œuvre de l'affermage.
42. En dépit de cette situation, il a été enregistré au titre de l'année 2011, 21 nouveaux contrats de délégation portant ainsi le point cumulé du processus à 178 contrats signés et mis en service. Par ailleurs, la gestion de 33 AEV est actuellement en cours de professionnalisation.
43. En exécution des recommandations de l'évaluation de l'affermage faite en 2010, la DG-Eau avec le soutien du Programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale et de la Société Financière Internationale, a formulé un programme intégré d'appui à la gestion durable des AEV. Ledit programme devra démarrer en 2012 et vise à consolider les acquis et améliorer les modalités de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la professionnalisation. Cette intervention contribuera entre autres au renforcement du suivi technique et financier des ouvrages affermés.
44. Eu égard à l'absence de difficultés majeures sus mentionnées, la DG-Eau et les SEau ont pu consolider leur capacité d'exécution financière sur les crédits incluant les fonds de concours. Ainsi, le montant des crédits exécutés en 2011 est de 12,77 milliards de francs CFA (contre 4,84 milliards de Francs CFA en 2010 et 10,65 milliards FCFA en 2009).
45. Avec une réalisation de 12,77 milliards FCFA sur 19,27 milliards FCFA, le taux de consommation des crédits 2011 incluant les fonds de concours est de 66,3% base engagements, contre 35,83 % en 2010, 55% en 2005 ; 45,6 % en 2006 ; 41,9 % en 2007 ; 50,2 % en 2008 et 63,84% en 2009. De ce montant engagé, 10,05 milliards FCFA ont été réellement décaissés, soit un taux de consommation de 52,1% contre 31,3% en 2010 sur la base de paiement. Le taux de consommation a donc connu une progression significative en 2011.

46. La tendance baissière des financements mobilisés ces trois dernières années (10,38 milliards FCFA en 2011 ; 13,94 milliards FCFA en 2010 et 16,69 milliards FCFA en 2009 contre 20,95 milliards FCFA en 2008) laisse présager des difficultés de financement pour le secteur les années à venir.
47. La somme des crédits délégués aux services déconcentrés s'élève à 6,65 milliards donc 34,5% de la dotation globale gestion 2011 contre 3,95 milliards FCFA en 2010 soit 28,3% du montant de la dotation gestion 2010. A la lecture des données, il ressort que les taux de réalisation varient de 32,9% à 83,4% selon les départements, ces extrêmes étant enregistrés respectivement dans la Donga et l'Atacora.
48. Une mesure nouvelle a été mise en vigueur en 2011 et a concerné la suppression des crédits reportés au profit des fonds de concours ; ce qui a fait délaier l'approche de comptabilité séparée. Ainsi, au regard du principe de l'annualité du budget, les fonds de concours se sont ajoutés au crédit voté pour donner simplement le crédit 2011.
49. Dans la mise en œuvre de son plan de transfert de compétences, la DG-Eau a dans le cadre du PPEA, transféré 961,89 millions FCFA à 39 communes suivant les procédures nationales et destinés aux prestations d'intermédiation sociale, et d'investissements de construction d'ouvrages simples et/ou d'acquisition de biens. Aussi, sur le programme PEP/Coopération Allemande-GIZ 38 communes ont-elles bénéficié d'un financement de 223,6 millions FCFA pour l'Intermédiation Sociale (ImS).
50. Depuis le démarrage du transfert effectif des crédits aux communes, il n'est pas aisé pour la DG-Eau et pour l'ex-DHAB de suivre la traçabilité de la consommation desdits crédits.
51. Les retards considérables enregistrés dans la notification des ressources transférées aux communes, résultent des lenteurs dans les traitements des dossiers sur la chaîne de dépenses publiques.
52. Le budget-programme de la DG-Eau devient progressivement un budget-programme sectoriel intégrant les investissements des Communes et des autres acteurs. Cette évolution facilite le transfert des ressources aux communes et la coordination du secteur. Le BPO est en effet désormais fondé sur la programmation communale des ouvrages d'AEP. Cette évolution implique le renforcement des outils de programmation sectorielle au niveau des communes, et leur mise en cohérence avec les Plans de Développement Communaux/Plan Annuel d'Investissement (PAI).
53. Le niveau de planification et de recrutement des ressources humaines de la DG-Eau aux niveaux central et déconcentré, ne répond pas encore aux besoins et aux évolutions du secteur. En particulier, l'effectif aux niveaux de la DPSE et

des SEau n'a pas été convenablement renforcé comme recommandé. Cependant, la mise en place progressive des organes de gestion intégrée des ressources en eau laisse présager qu'une amélioration pourrait intervenir quant au renforcement des ressources humaines du sous-secteur.

54. Les initiatives du sous-secteur de l'eau en matière de décentralisation ne sont pas encore suffisamment concertées avec le Ministère de tutelle (MDGLAAT) pour assurer une prise en compte pertinente de la programmation sectorielle dans les Plans de Développement Communal. Aussi, les expériences des différents intervenants (administration, communes, ONG, ...) en la matière ne sont-elles pas encore suffisamment capitalisées et coordonnées. Toutefois, les rôles et mandats des acteurs institutionnels du sous-secteur dans le contexte de la décentralisation ont été élaborés, validés et diffusés.
55. La généralisation de l'approche programmation communale a démarré et un guide national à l'intention des communes a été élaboré et mis en application à cet effet. L'état des lieux et les inventaires des ouvrages et des populations par localité, en cours d'exécution permettront de corriger les données de base sur les ouvrages et la démographie des localités dans le système d'information du secteur (BDI). Cinq (5) départements sont déjà pris en compte par les différents intervenants dans la mise en œuvre de cette approche, deux (2) autres sont en cours. Toutefois, un appui de la DG-Eau aux SEau reste encore nécessaire dans la mise en œuvre de cette programmation communale.
56. La relecture de la matrice des principaux indicateurs du budget-programme intervenue en 2009 a permis une amélioration significative du tableau de suivi du secteur. Toutefois, un effort additionnel continu devra être fait dans le sens d'une nécessaire fixation des valeurs cibles annuelles à tous les indicateurs dans la mesure du possible en vue de faciliter l'appréciation des résultats. Autrement, une liste restreinte d'indicateurs assortis de valeurs cibles pourra être envisagée. Un accompagnement en renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de planification-programmation-budgétisation-suivi s'avère nécessaire pour mieux les outiller en vue d'une pérennisation des acquis. En outre, une décision politique des autorités du Ministère en charge de l'Eau sur les conclusions des réflexions relatives à la modification du mode de calcul de l'indicateur relatif aux taux de desserte et de panne est attendue.
57. La relecture de la stratégie nationale d'AEP en milieu rural a été lancée en 2009. Ce processus a permis de mettre les différentes sections de ladite stratégie en conformité avec la loi sur la décentralisation et la prise en compte des volets liés à la mobilisation des ressources et à la qualité des eaux. Cependant, avec la mise en vigueur de la loi n°2010-44 du 24 novembre 2010, portant gestion de l'eau en République du Bénin, le travail devra être repris dans le sens d'une mise en conformité au regard de certaines dispositions spécifiques de cette loi dans la stratégie relue. Il urge de relancer le processus de relecture de la stratégie

Nationale d'AEP en milieu rural et qui devra s'achever par la tenue d'un atelier national de validation avant la prochaine revue sectorielle.

58. La mobilisation de la participation financière à l'investissement initial reste un défi pour les communes. En effet, l'arrêté en vigueur régissant les montants à mobiliser dans le cadre de la participation financière n'est pas appliqué intégralement. Il a par ailleurs été constaté qu'il n'existe pas une uniformisation dans la gestion et l'utilisation/emploi de ces fonds.

## V. BILAN DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN MILIEU URBAIN

59. Le sous-secteur de l'AEP en milieu urbain (SONEB) poursuit son évolution, avec une croissance de 8,3% du nombre d'abonnés (164.797 à fin 2010 ; 178.478 à fin 2011) et de 5,8 % en terme de production (40,7 millions de m<sup>3</sup> d'eau en 2010 ; 43,1 millions de m<sup>3</sup> en 2011). Selon le mode de calcul utilisé (i.e. 12 personnes desservies par branchement) le taux de desserte en milieu urbain est de 62,1 % à fin 2011 (contre 58,5 % à fin 2010).

60. Le taux de consommation au niveau des investissements (47,4 % en 2011) reste faible. La principale cause demeure la lourdeur des procédures de passation de marchés et la fermeture précoce du SIGFiP. Le pot commun hydraulique urbain, signé en janvier 2008, n'a toujours pas atteint sa vitesse de croisière. La consommation en 2009, 2010 et 2011 (respectivement 136 millions, 392 millions et 1.741 millions FCFA) est très faible par rapport aux financements mobilisés (environ 14 milliards FCFA pour une période de 5 ans), principalement en raison des longs délais des procédures de passation de marchés.

61. Pour remédier à ces faiblesses, la SONEB a opté pour l'exécution des projets du Pot Commun AEP milieu urbain à la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD). Ce nouveau mécanisme limite les goulots d'étranglement liés à la passation des marchés et en conséquence améliorera de façon substantielle la consommation des crédits.

62. L'idée d'un développement du partenariat avec les communes reste fondamentale et partagée par la SONEB. Dans ce sens, des réunions de contact organisées avec les Maires de Parakou, Djougou, Bohicon, Savalou et Ifangni et leurs conseils, ont permis d'élaborer un document de protocole d'accords de partenariat. Un premier accord de partenariat a été formalisé (signé) avec la commune de Djougou.

63. Les modalités contractuelles pour la gestion de la revente de l'eau (bornes fontaines privées) sont finalisées. Elles permettront une application plus significative du tarif préférentiel d'accès collectif. /

64. Les travaux de réhabilitation et d'extension des infrastructures du Centre de Formation aux Métiers de l'Eau (CFME) seront achevés en mai 2012. Les dispositions sont en cours pour procéder à la réception provisoire.
65. Le PPDE (période 2012 – 2016), le contrat-plan (période 2011 – 2013) et le modèle financier sont utilisés comme des outils pertinents de pilotage stratégique et opérationnel de la SONEB.
66. Le volet assainissement des eaux usées en milieu urbain a connu une évolution avec l'élaboration d'un business plan pour la mise en œuvre du plan d'action à court terme (2011 - 2013) de la stratégie. Ainsi, deux (02) projets d'assainissement ont démarré en 2011.
67. Malgré le protocole d'accord et les dispositions du contrat plan Etat – SONEB pour le recouvrement des factures de consommation d'eau des Ministères et Institutions de l'Etat, il est noté que, depuis 2009, l'Administration Centrale n'honore plus ses engagements en dépit des démarches menées par les services compétents de la SONEB.

## VI. LA BONNE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR AEPHA

68. La présentation sur le rapport d'audit technico-financier au titre de l'année 2011 fait encore état de dysfonctionnements relatifs entre autres: i) à la passation des marchés et la gestion des contrats ; ii) aux procédures de gestion des fonds publics dont les participations financières et les redevances; iii) au non-respect des normes et standards d'exécution des travaux en matière d'AEPHA et iv) à la gestion des ressources humaines. Il est apparu un besoin de renforcement des capacités pour l'appropriation de l'outil BPO par les responsables des structures techniques nationales, déconcentrées ainsi que les communes ; etc.
69. En général, la revue a fait ressortir que la problématique de l'assurance qualité mérite toujours une attention particulière, que ça soit au niveau de l'exécution des ouvrages (i.e. études, élaboration des dossiers d'appel d'offres, respect des normes techniques, contrôle des travaux, gestion et suivi des ouvrages, etc.) qu'au niveau des activités d'ImS, d'organisation et de tenue des ateliers/formations, de la BDI, etc... *1/6*

## RECOMMANDATIONS

### GOUVERNANCE DU SECTEUR - RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

- R.1. *Assurer un suivi continu de la mise en œuvre des recommandations issues de la revue sectorielle, et rendre exécutoires celles des audits financiers et techniques, etc., notamment au sein de l'instance se réunissant périodiquement telles que les CODIR, le GSEA, le Conseil de Cabinet. Prendre des dispositions en étroite relation avec les Directions de la Programmation et de la Prospective respectives de l'eau et de la santé, pour la budgétisation de l'incidence financière liée à la mise en œuvre de ces recommandations et leur transcription dans les PTA concernés.*
- R.2. *Conduire à terme sans délai le processus de relecture, d'adoption et d'opérationnalisation du cadre politique, stratégique et juridique, notamment la Politique Nationale de l'Assainissement (PNA), le Guide d'Elaboration du Plan d'Hygiène et d'Assainissement, le Code d'Hygiène Publique, la Stratégie nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement, le PANGIRE, les textes d'application de la loi portant gestion de l'eau, la Stratégie nationale de Suivi et de Contrôle de la Qualité de l'eau de boisson.*
- R.3. *Veiller au renforcement de l'appropriation de l'outil BPO à tous les niveaux (central, déconcentré, communes). Cela devra être soutenu entre autres par le renforcement de l'effectif de la chaîne planification-programmation-budgétisation-suivi (PPBS) de la DGEau et de la DNSP/HAB et des efforts visant à rendre les arbitrages budgétaires plus clairs et transparents en respectant le principe ascendant, fondamental du BPO, afin d'assurer l'équité dans la couverture en ouvrages d'AEP et d'assainissement ;*
- R.4. *Apporter un appui technique aux communes dans l'élaboration, la recherche de financement et la mise en œuvre de leur Plan Communal Eau (PCEAU) ainsi que de leur Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) suivant les guides concernés ;*
- R.5. *Rendre effectif le transfert intégral et diligent de ressources aux communes conformément au calendrier officiel d'ici fin 2012 dans un environnement de respect des principes de bonne gouvernance ;*

- R.6. Apporter l'appui nécessaire aux communes dans leurs *obligations en matière de reddition des comptes*, tant en direction de leur population que des structures et services départementaux et nationaux ;
- R.7. *Accroître les capacités en ressources humaines, matérielles et financières des services déconcentrés* de l'Etat pour garantir l'assistance-conseil sectoriel aux communes.
- R.8. *Accélérer le processus d'opérationnalisation des Espaces de Développement Partagés (EDP)* et de fonctionnement effectif de leurs organes ;
- R.9. Mettre en cohérence, valider et *mettre effectivement en œuvre les divers plans de formation, de renforcement des capacités et de développement des ressources humaines* élaborés concernant l'HAB, l'AEP et la GIRE à tous les niveaux. Des dispositions devront être mises en place en vue du recrutement effectif, au profit de la DG-Eau et de la DNSP de nouveaux cadres compétents et en nombre suffisant, d'ici fin 2013, pour remplacer les cadres partant en retraite;
- R.10. Conduire à terme l'évaluation et la *documentation des expériences de la maîtrise d'ouvrage communale* en matière de gestion des activités d'intermédiation sociale. Cela devra être complété par *une réflexion sur la pertinence et le contenu éventuel de l'IMS* dans les années à venir en y intégrant l'ensemble des besoins des différents acteurs relatifs à l'AEP, l'HAB, la GIRE, la reddition de compte,..... ;
- R.11. Poursuivre et *accélérer le processus de mise en place et de renforcement des capacités des associations des consommateurs d'eau potable* pour mieux responsabiliser les communautés dans leur rôle de veille et de contrôle citoyen en matière de suivi du service public, tant dans le domaine d'AEP que dans le domaine d'HAB. Dans ce cadre, il est souhaité que le concept d'ACEP intègre clairement le volet hygiène et assainissement. Par ailleurs, il importe de veiller à ce que les ACEP ne soient plus gestionnaires d'ouvrages d'AEP.
- R.12. Finaliser et *mettre en œuvre le plan d'action du cadre d'accélération des OMD Eau et Assainissement* dans l'exécution budget 2013. *fs*

### HYGIENE ET ASSAINISSEMENT DE BASE

- R.13. Faire un plaidoyer auprès des autorités du Ministère de la Santé pour une *meilleure prise en compte de l'HAB* dans les priorités. Augmenter les efforts d'augmentation de la part du budget du Ministère de la Santé consacrée à l'hygiène et à l'assainissement de base comme cela a été recommandé dans le cadre de la déclaration dite d'eTekwini des Ministres africains dont celui du Bénin, à la conférence d'AfricaSAN +5 en février 2008 à Durban en Afrique du Sud. Augmenter à 2 % au moins le budget alloué à l'assainissement au sein du Ministère sectoriel dès 2013.

### PROMOTION DE LA GIRE

- R.14. Prendre les dispositions nécessaires pour le bon portage et le démarrage effectif de la mise en œuvre du PANGIRE avant la prochaine revue. Un accent particulier devra être mis sur la mobilisation des ressources financières requises pour la mise en œuvre du PANGIRE à travers l'organisation de la table ronde des PTF ;
- R.15. Mettre en place et rendre opérationnels les premiers organes du cadre institutionnel de mise en œuvre de la GIRE au Bénin (Conseil National de l'Eau et Comités de Bassin).

### APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN MILIEU RURAL ET SEMI-URBAIN

- R.16. Conduire à terme les simulations/états de lieux et discussions, et arriver à *faire prendre une décision sur les indicateurs relatifs aux taux de desserte et au taux de panne* ;
- R.17. Prendre les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre effective du plan d'action pour la *consolidation de la professionnalisation de la gestion des AEPs*. Analyser en urgence la situation actuelle de l'affermage des ouvrages d'AEP et le cadre juridique y afférent en vue de faire des propositions idoines pour un nouveau cadre juridique d'une part et de créer au sein de la DG-Eau un Service chargé du contrôle, de la régulation, du suivi de l'affermage et de la gestion durable des équipements des ouvrages d'AEP d'autre part ;

- R.18. Conduire des négociations au niveau national avec l'administration fiscale afin d'obtenir une *exonération de la TVA sur la distribution de l'eau en milieu rural* ;
- R.19. *Actualiser le cadre de concertation permanent MERPMEDER/MEF* créé par l'arrêté interministériel n°35/MDEF/MEE/DC/SGM/CIJ/DA du 04 août 2006 et veiller à ce qu'il soit effectivement fonctionnel ;

APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE EN MILIEU URBAIN

- R.20. Introduire dans les meilleurs délais, une communication en Conseil des Ministres pour *solliciter l'autorisation de l'application effective des dispositions de l'OHADA en vue de doter la SONEB d'un système de passation de marchés en adéquation avec son statut de Société de droit OHADA et de lui permettre ainsi d'exécuter plus efficacement ses programmes d'investissements* ;
- R.21. Poursuivre le *développement du partenariat SONEB – Communes* en formalisant des accords de partenariat précisant davantage les relations fonctionnelles SONEB – Communes en concertation avec le MERPMEDER ;
- R.22. Veiller à ce que *le gouvernement avise les administrations de l'Etat sur la nécessité immédiate de payer les arriérés de factures de consommations à la SONEB et encourage la SONEB à utiliser les suspensions ponctuelles de prestations de fournitures d'eau pour sensibiliser les administrations défailtantes concernées*;
- R.23. Veiller à ce que *la SONEB puisse disposer d'une autonomie sur ses tarifs* lui permettant de les ajuster en fonction de l'inflation. Ceci afin de préserver la viabilité économique et financière à moyen et long terme de la SONEB.

Fait à Cotonou, le \_\_\_\_\_ 2012

La Ministre de l'Energie, des  
Recherches Pétrolières et Minières,  
de l'Eau et du Développement des  
Energies Renouvelables



Sofiatou ONIYADE BABA- MOUSSA

La Ministre de la Santé



Dorothee A. KINDE- GAZARD

L'Ambassadeur du Royaume des  
Pays-Bas, Chef de file sortant des  
Partenaires Techniques et  
Financiers

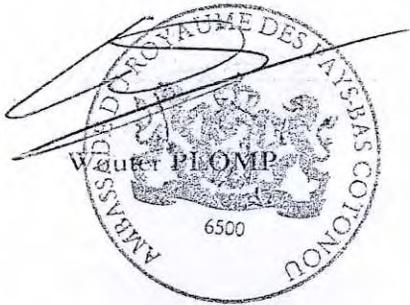
L'Ambassadeur de la République  
Fédérale d'Allemagne, Chef de file  
entrant des Partenaires Techniques et  
Financiers

Wouter PLOMP

Hans Jörg NEUMANN



L'Ambassadeur du Royaume des  
Pays-Bas, Chef de file sortant des  
Partenaires Techniques et  
Financiers



L'Ambassadeur de la République  
Fédérale d'Allemagne, Chef de file  
entrant des Partenaires Techniques et  
Financiers

