

**Programme Pluriannuel d'appui
au secteur de l'Eau et de l'Assainissement
Phase II 2013 - 2016
(PPEA-II)**



Document de Programme

Version pré-finale

27 juin 2012

**Programme Pluriannuel d'appui
au secteur de l'Eau et de l'Assainissement
Phase II 2013 - 2016
(PPEA-II)**

Document de Programme

Version pré-finale

27 juin 2012

RESUME EXECUTIF

Pays	République du Bénin	
Titre :	PPEA II. Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement, Phase II (PPEA-II)	
Sous-secteurs adressés :	Gestion intégrée des ressources en eau, sécurité alimentaire, approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement, gestion des eaux usées	
Principales structures d'exécution nationales :	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER) Ministère de la Santé (MS) Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP)	<ul style="list-style-type: none"> • Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) • Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) Communes (77) Direction de la Prospection des Financements (DPF) en collaboration avec la Direction Générale du Budget (DGB)
Financement :	Royaume des Pays-Bas et Union Européenne (en convention de délégation)	
Durée du programme :	3 ans (2013 – 2015) ¹ , avec la possibilité d'une quatrième année 2016	
Budget (HT/HD) :	2013 – 2015 FCFA 43,7 milliards dont FCFA 9,7 milliards de financement européen 2016 FCFA 3,2 milliards de financement européen A ce budget s'ajoute la contribution du Gouvernement du Bénin pour le fonctionnement	

Depuis 2004, l'Ambassade des Pays-Bas a soutenu le secteur Eau et Assainissement par des programmes tels qu'Eau I, Eau II et Eau III, Cotonou phase d'Urgence, 8 AEV, PPP Lavage des Mains, et actuellement le Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA). Ce dernier programme a démarré en 2007 et sera poursuivi jusqu'en décembre 2012. Ledit programme comporte quatre composantes focalisées sur (i) l'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP), (ii) l'appui au développement de la maîtrise d'ouvrage communal dans les secteurs d'AEPA, (iii) les investissements dans la recherche, le renforcement des capacités et l'infrastructure et (iv) l'appui au processus de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

L'ambassade a, sur la base d'une analyse de contexte et des analyses thématiques, formulé son prochain plan stratégique pluriannuel (PSPA 2012-2015). En conformité avec la nouvelle lettre d'orientation de 2011 du Gouvernement néerlandais adressée à l'Assemblée nationale, vu les besoins du Bénin et vu le rôle stratégique de l'Ambassade dans le secteur « Eau et

¹ La programmation du PPEA II s'étend sur la période 2013-2016, mais à l'heure actuelle l'Ambassade des Pays-Bas n'est pas dans une position d'engager des appuis financiers néerlandais au-delà de 2015, échéance de son PSPA 2012-2015 actuel. Les allocations pour l'année 2016 sont comprises dans le budget comme montants prévisionnels. Le budget des dotations de l'Union Européenne pour un total d'EUR 19,8 millions, s'étend sur une période de 4 ans.

Assainissement», ce secteur continuera d'être l'un des thèmes prioritaires de la coopération entre le Bénin et les Pays-Bas.

La formulation de la deuxième phase du Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA II, 2013-2016) au Bénin se situe ainsi dans l'opérationnalisation du PSPA 2012-2015. Le PSPA - à son tour - est en articulation avec la nouvelle SCRIP (2011-2015), les accords dans le cadre de l'atteinte des OMD et avec la nouvelle politique des Pays-Bas en matière de coopération pour le développement.

Tenant compte des engagements internationaux auxquels a souscrit le Bénin ou ceux qu'il a élaborés, de même que les nouvelles orientations politiques des Pays-Bas d'une part, et de la situation actuelle des secteurs de l'Eau et de l'assainissement, le nouveau programme PPEA II ambitionne d'aider à relever les défis suivants :

- la transition vers la GIRE ;
- la problématique de développement du secteur agricole et la sécurité alimentaire :
- Les défis majeurs de l'AEP en zone rurale:
- Les défis de l'hygiène et de l'assainissement de base (HAB) :
- Les défis de l'assainissement en zone urbaine :
- défis en matière de durabilité, de genre et de gouvernance.

Ainsi, dans sa conception, le PPEA II se présente comme suit :

Les objectifs du PPEA II

Le PPEA II a assumé comme objectif global, la vision nationale de l'eau, qui est :

« En l'an 2025, les ressources en eau du Bénin seront exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficacité économique ; elles contribueront ainsi efficacement au renouveau économique, à la réduction de la pauvreté, et au rayonnement international du Bénin ».

Dans ce cadre, l'on cherchera à exploiter le savoir-faire et l'expérience néerlandais pour répondre à la demande et aux besoins locaux. Plus particulièrement, l'accent sera mis sur l'approche intégrée pour les zones deltaïques (le fleuve Ouémé et le lac Nokoué avec ses exutoires vers la mer), la gouvernance et la diplomatie en matière de gestion de l'eau, l'optimisation de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture et les innovations technologiques et institutionnelles en faveur de la durabilité des résultats attendus et des infrastructures installées.

Les objectifs spécifiques du programme sont de contribuer à :

- (i) La disponibilité de l'eau de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages sociaux, économiques et environnementaux dans un cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau (surexploitation, pollution des eaux souterraines, inondations, érosion,.....) ;
- (ii) La sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE ;
- (iii) L'augmentation équitable et durable de l'accès à l'eau potable en zone rurale ;
- (iv) Le renforcement de la promotion d'hygiène et l'augmentation équitable et durable de l'accès à un assainissement de base adéquat ; et
- (v) L'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en zone urbaine.

En outre, le programme connaît aussi un objectif transversal sous forme de « renforcement des capacités des structures exécutives et bénéficiaires » du programme, au travers de la mise en place d'une assistance technique (AT) substantielle (voir ci-après pour plus de détails). Ladite AT

s'occupera aussi de l'appropriation effective par les structures de thèmes transversaux dans leurs activités. Il s'agit notamment de s'investir dans un rôle plus important pour les femmes dans les décisions et la mise en œuvre. La protection de l'environnement (écologie, biodiversité) et l'adaptation aux changements climatiques feront l'objet des actions dans le cadre des composantes GIRE et l'Eau en service de la sécurité alimentaire. Et également vraiment transversaux sont la durabilité dans toutes ses formes et la gouvernance sous forme de l'appui continué au processus de décentralisation, la lutte contre la corruption et la reddition des comptes à tous les niveaux.

Les composantes du programme

Cinq composantes, ainsi qu'il suit, constituent les axes principaux de réalisation du PPEA II :

1. La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;
2. L'eau et la sécurité alimentaire ;
3. L'approvisionnement en eau potable en zone rurale ;
4. La promotion de l'hygiène et l'assainissement de base ; et
5. L'approvisionnement en eau potable et l'évacuation et traitement des eaux usées en zone urbaine.

Les différentes composantes sont ancrées institutionnellement dans les structures administratives et techniques régulières du secteur public, relevant des domaines d'activités de chacune des composantes.

Pour ce qui concerne la **composante GIRE**, c'est la GIRE qui sera le cadre de gestion des ressources en eau pour une utilisation des ressources d'une manière durable et pour une réduction des risques liées à l'eau. Ce cadre est aussi essentiel pour assurer - avec des besoins en eau toujours croissants dans un nombre de domaines - une allocation juste entre les différents utilisateurs. La nécessité de la GIRE est encore plus accentuée par les changements du climat qui augmentent la pression sur les ressources et les risques de désastres naturels (inondations, sécheresse..).

La **composante Eau et Sécurité Alimentaire** est retenue pour assurer une meilleure exploitation des ressources en eau disponibles et chercher une valeur ajoutée aux produits agricoles. Il existe un lien direct entre l'utilisation optimale de l'eau et la production d'aliments : « *More crop per drop* ».

A part la nécessité d'un effort continu pour fournir l'accès aux personnes et ménages à un système d'AEP dans le cadre des OMD (notamment dans les habitations dispersées), ce sont la gestion et la maintenance/entretien actuellement faibles qui donne des soucis concernant la durabilité des systèmes et de l'accès fiable aux services de l'eau. Autant d'enjeux qui justifient la pertinence de la **composante AEP en Milieu Rural**.

Trois facteurs importants ont été déterminants pour le choix de la **composante HAB** : (i) la nécessité d'améliorer et de rendre plus durable l'impact des interventions dans le domaine de l'AEPHA à travers un changement de comportement, (ii) les grands retards accusés (selon l'OMS/UNICEF) dans l'atteinte des cibles des OMD entretemps en termes de latrines familiales, et (iii) la faible organisation au niveau central pour créer un cadre institutionnel dynamique et augmenter les efforts pour rattraper les retards.

La non-existence de la gestion des eaux usées pose de problèmes environnementaux et sanitaires au Bénin, notamment dans les villes en zones côtières. Le dysfonctionnement des stations existants d'épuration des boues de vidange des latrines et fosses septiques fait en sorte que les effluents sont jetées, presque sans traitement, dans la nature (la plage, la mer, des ruisseaux,...). En plus, la situation institutionnelle en termes de division des responsabilités et des tâches est loin d'être claire. Autant de défis qui sont objets de la **composante AEP et Eaux Usées en milieu urbain**.

Des thèmes transversaux auxquels toutes les composantes sont confrontées, tels que le genre, la durabilité, la gouvernance et le changement climatique ont été intégrés, dans la mesure du possible, dans chacune des composantes « techniques ».

Localisation et période

La réalisation du programme PPEA II n'est pas limitée à certaines régions ou départements du pays (sauf pour la GIRE et les actions liées à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le bassin de l'Ouémé), mais l'AT sera détachée au siège des structures respectives d'ancrage des composantes.

La durée du programme est de 36 mois, commençant le 1er Janvier, 2013, avec la possibilité d'une quatrième année en 2016 (pas encore incorporé dans le budget actuel et donc pas objet d'engagement initial de la part des Pays-Bas),

Structure de l'appui financier

Dans le cadre du PPEA II, l'appui financier du Royaume des Pays-Bas sera assuré au le moyen de deux contrats : la décision sur un éventuel troisième contrat n'est pas encore prise.

Le premier contrat est une convention générale entre le Ministère de la Coopération pour le compte du Royaume des Pays-Bas et le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour le compte de l'Etat du Bénin. Sous cette convention générale, les fonds du PPEA II pour les investissements et – dans certains cas - le fonctionnement et quelques activités spécifiques (telles que projets pilotes) sont alloués aux structures de l'Etat, aux communes, à la SONEB et au dispositif de pilotage du programme. Cet appui financier s'inscrit dans le CDMT ; par conséquent il suivra le cycle budgétaire annuel de l'Etat béninois. Cela implique que la plus grande partie du financement néerlandais du PPEA II sera transférée au travers du trésor public, tout en respectant et utilisant les règles et procédures nationales. Il peut être considéré comme appui budgétaire sectoriel ciblé.

Le deuxième contrat sera conclu après une procédure d'appel d'offres international, entre le Ministère de la Coopération des Pays-Bas et un consortium d'assistance technique (AT) pour le renforcement des institutions et des structures pertinentes et pour faire continuer le processus de transfert des compétences par les structures déconcentrées de l'Etat aux Communes. Le rôle de l'AT est d'accompagner et de soutenir les structures en charge de l'exécution du PPEA II, de rendre compte à ces structures et de suivre les lignes de gestion et de fonctionnement propres à elles. Il est souligné ici que l'appui fourni par l'AT ne consiste en aucune façon à remplacer la capacité administrative ou de renforcer la capacité existante (sauf dans des cas où un appui exécutif d'accompagnement est sollicité) ; en principe il ne sert qu'à une assistance au profit de l'administration dans ses efforts d'améliorer la qualité des services rendus

Le cas échéant, un troisième contrat sera conclu entre l'Ambassade et un autre bureau d'expertise/consultance international, qui devra établir et gérer un fonds de micro crédit dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement auprès d'une banque commerciale au Bénin. Dans le budget du PPEA II une prévision est intégrée à cette fin, mais la décision d'établir effectivement le fonds de micro crédit dépendra notamment d'une évaluation au cours de l'année 2013 des expériences avec d'autres fonds similaires récemment démarrés.

Un système d'affectation de ressources sur la base des performances

Sous le PPEA I il n'existe pas une forte relation entre les résultats et la performance d'une part et l'affectation des ressources financières d'autre part. Le nouveau PPEA II comportera une incitation à la bonne performance des structures d'exécution et la connexion entre performance et allocation de fonds sera renforcée. Cette performance doit alors être évaluée au travers de quelques indicateurs qui sont mesurables, faciles à suivre, transparents et non ambiguës et qui seront des

déclencheurs. Le principe sous-jacent est de renforcer les processus de développement institutionnel et de stimuler également une hausse du taux d'exécution des travaux.

L'Assistance Technique : Objectifs, stratégie, portée et résultats attendus

Au regard des nouveaux enjeux institutionnels, organisationnels et de reconfiguration des secteurs eau et assainissement, l'assistance technique sous le PPEA II sera focalisée sur l'accompagnement et le renforcement de capacités (capacity building), essentiellement articulée autour des interventions structurantes avec les divers bénéficiaires impliqués. Il s'agira ainsi d'une assistance technique opérationnelle au sein des composantes, mais dans l'optique d'une large diffusion en vue d'une appropriation collective et généralisée. L'assistance technique ne s'enfermera pas dans le PPEA II, contribuant ainsi à la pérennité des structures concernées.

L'objectif de l'AT est donc d'accompagner et de soutenir les structures en charge des secteurs de l'eau et de l'assainissement, et de suivre les lignes de commande et les processus propres à elles. Pour maximiser les effets de l'assistance technique et pour optimiser l'interaction entre les experts et les fonctionnaires, les experts seront détachés auprès des structures elles-mêmes. Donc, les experts de l'AT devront assister les structures pertinentes dans leur processus de développement institutionnel et administratif en vue d'améliorer la qualité des services rendus.

Le contenu et les modalités opérationnelles de l'AT sont définis dans des Termes de Référence à incorporer dans le Dossier d'Appel d'Offres. Toutefois, il faudra considérer que pour un programme polyvalent et multidisciplinaire comme le PPEA II, l'organisation classique de l'assistance technique à travers un seul bureau d'études n'est guère applicable. La portée de l'AT, déjà dans ses dimensions de modalité et niveau d'opération, et dans la multitude de spécialités requises, demande une forme organisationnelle adaptée et appropriée.

Pour le PPEA II il est prévu que l'assistance technique sera fournie par un consortium, réunissant trois catégories de partenaires : (i) un ou plusieurs bureaux d'études internationaux – chef de file du consortium – en combinaison avec un ou plusieurs bureaux nationaux ; (ii) « des partenaires spécialisés » à expertise fonctionnelle et relationnelle exclusive, et (iii) « des partenaires spécialisés » à expertise fonctionnelle et relationnelle non exclusive. Cette forme de contractualisation s'inscrit dans l'aspiration de renforcer l'efficacité du programme, la coordination d'assistance et l'interaction entre les composantes, et de limiter les coûts de gestion pour l'Ambassade des Pays-Bas.

Pilotage et suivi-évaluation

Le pilotage du PPEA II est organisé autour :

- d'un Comité de Pilotage,
- d'un Secrétariat Technique du programme (ST),
- des Comités d'Orientation et de Suivi pour les composantes (COS),
- d'une session budgétaire annuelle et
- d'un dispositif de rapportage et de suivi-évaluation (chaîne des résultats, rapports...)
- des audits ex-post annuels.

Cette disposition devra viser en premier lieu le renforcement des capacités du ST, la coordination et l'échange d'information entre les composantes, en matière : (i) de coordination et de concertation au sein des composantes, (ii) d'orientation des allocations de ressources et (iii) de compilation et d'exploitation analytique des rapports financiers et des résultats de performance de chaque organisation impliquée.

Le plus important instrument de suivi-évaluation est la chaîne de résultats, qui a été établie en étroite collaboration avec les structures concernées (Annexe 1 de ce document). Elle est utilisée dans la planification, le suivi (rapportage) et le pilotage. La chaîne de résultats n'est pas statique : elle doit être ajustée en cas de changement de contexte, de nouvelles opportunités et/ou de non atteinte de résultats. Elle est supportée par d'autres instruments qui seront appliqués, comme le rapportage semestriel, les audits annuels, les revues sectoriels et l'évaluation.

SOMMAIRE

RESUME EXECUTIF	3
SOMMAIRE	9
ABREVIATIONS ET SIGLES	12
INTRODUCTION.....	16
1 RAPPEL DU CONTEXTE ET DU PSPA ET JUSTIFICATION DES CHOIX FAITES.....	19
2 CONTEXTE GENERAL	23
2.1 Situation actuelle et les défis du secteur	23
2.2 Cadre politique et stratégique	28
2.3 Cadre institutionnel et organisationnel.....	33
2.3.1 Le service public de l'eau.....	33
2.3.2 Le service public de l'hygiène et de l'assainissement.....	35
2.4 Décentralisation et déconcentration	37
2.5 Cadre administratif et financier.....	38
2.5.1 Cycle budgétaire et instruments de gestion	38
2.5.2 L'approche programme dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement	39
2.6 Modalités de financement, harmonisation et alignement	41
2.7 Système de suivi-évaluation du secteur	42
3 EXPERIENCES ET LECONS APPRISES DU PPEA-I ET AUTRES PROGRAMMES EN COURS.....	43
3.1 Expériences et leçons du PPEA I	43
3.1.1 Analyse des acquis et insuffisances du PPEA I	43
3.1.2 Les leçons apprises dans la mise en œuvre du PPEA I	44
3.2 Autres programmes en cours	46
4 OBJECTIFS ET COMPOSANTES DU PPEA II	48
4.1 Objectifs et résultats attendus.....	48
4.2 Les composantes du programme	49
5 DESCRIPTION DES COMPOSANTES DU PPEA II.....	51
5.1 Composante 1 : « Gestion Intégrée des Ressources en Eau »	51
5.2 Composante 2 : « Eau et Sécurité Alimentaire »	60
5.3 Composante 3 : « Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural »	64
5.4 Composante 4 : « Hygiène et Assainissement de Base »	73
5.5 Composante 5 : « Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Eaux Usées en Milieux Urbain et Périurbain »	81
6 ASPECTS TRANSVERSAUX.....	90
6.1 Durabilité.....	90
6.1.1 Introduction.....	90
6.1.2 Résultats à atteindre.....	90
6.1.3 Approche opérationnelle.....	91
6.2 Genre.....	93
6.2.1 Introduction.....	93

6.2.2	Résultats à atteindre.....	95
6.2.3	Approche opérationnelle.....	95
6.3	Gouvernance de l'eau.....	99
6.3.1	Aperçu de la gouvernance dans les secteurs ressources en eau, services d'eau et d'assainissement	99
6.3.2	Les rôles et les acteurs du secteur eau potable et assainissement à divers échelons	100
6.4	Changement climatique.....	102
7	ASSISTANCE TECHNIQUE OFFERTE PAR LE PPEA II.....	105
7.1	Analyse qualitative des besoins en AT par sous-secteur	105
7.2	Développement institutionnel	106
7.3	Assistance technique.....	107
8	FINANCEMENT DU PPEA II.....	112
8.1	Nature et forme de l'appui financier	112
8.2	Budget global du programme et Budget indicatif par structure.....	113
8.2.1	Le budget global et le budget par structure.....	113
8.2.2	La contribution envisagée par l'Union Européenne	116
8.3	Modalités, procédures et critères d'allocation budgétaire annuelle.....	116
8.3.1	Un système d'allocation sur la base de performance	116
8.3.2	Procédure relative au système d'affectation sur la base de performance.....	117
8.3.3	Indicateurs de performance et ses déclencheurs.....	117
8.4	Gestion financière du programme	118
8.5	Audits	118
8.6	Perspectives pour une évolution vers une modalité ABS.....	119
9	AUTRES OPPORTUNITES D'INSTRUMENTS ET FACILITES COMPLEMENTAIRES.....	120
9.1	Autres instruments et facilités financés par les Pays-Bas.....	120
9.2	Programmes financés par d'autres PTF	122
10	HYPOTHESES, RISQUES ET LEUR GESTION, ET CONDITIONS PREALABLES.....	123
10.1	Hypothèses.....	123
10.2	Risques identifiés et leur gestion.....	124
10.2.1	Analyse des risques liés à l'alignement	124
10.2.2	Risques liés aux modalités de l'aide.....	125
10.2.3	Analyse des risques programmatiques	125
10.3	Conditions Préalables du PPEA II.....	129
11	PILOTAGE ET SUIVI-EVALUATION DU PROGRAMME.....	131
11.1	Pilotage et gestion du programme.....	131
11.1.1	Comité de Pilotage	132
11.1.2	Secrétariat Technique du programme	132
11.1.3	Les Comités d'Orientation et de Suivi	133
11.1.4	La session budgétaire annuelle	134
11.1.5	Schéma de suivi-évaluation.....	135
11.2	La chaîne de résultats	135
11.2.1	Indicateurs du PPEA II.....	135
11.2.2	Les indicateurs et les BPO	135
11.3	Organisation du suivi-évaluation interne	136

11.3.1	Rapport de 'démarrage'	136
11.3.2	Rapports périodiques.....	136
11.4	Organisation du suivi-évaluation externe	137
ANNEXES	.....	138
ANNEXE 1	.....	139
	CHAINE DE RESULTATS DU PPEA II	139
ANNEXE 2	.....	140
	BUDGET INDICATIF DETAILLE DU PPEA II	140
ANNEXE 3	.....	141
	PROCEDURES DE GFP ET D'ALLOCATION DES RESSOURCES	141
ANNEXE 4	.....	147
	INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR L'ALLOCATION DE LA TRANCHE VARIABLE DES RESSOURCES DU PPEA II	147
ANNEXE 5	.....	148
	STRATEGIES / APPROCHES / ANALYSES POUR L'ATTEINTE DES RESULTATS DE NATURE TRANSVERSAL	148
ANNEXE 6	.....	155
	INITIATIVE OMD – REQUETE DE FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT DU BENIN A LA COMMISSION EUROPEENNE.....	155
ANNEXE 7	.....	161
	QUELQUES THEMATIQUES CLES DU SECTEUR DE L'AEP EN MILIEU RURAL	161
ANNEXE 8	.....	168
	PRINCIPALES MODIFICATIONS CODE NATIONAL DES MARCHES PUBLICS	168

ABREVIATIONS ET SIGLES

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle
ACEP	Association des Consommateurs d'Eau Potable
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AEPHA	Approvisionnement en Eau Potable, Hygiène et Assainissement
AEV	Adduction d'Eau Villageoise
AFD	Agence Française de Développement
AFEB	Association Fédérative des Exploitants de mini réseaux d'eau du Bénin
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGETUR	Agence d'Exécution des Travaux Urbains
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANECA	Association Nationale des Entreprises de Construction des travaux publics et des Activités connexes
ANGE	Agence Nationale de Gestion de l'Eau
APB	Ambassade des Pays-Bas
AQ	Assurance de Qualité
AT	Assistance Technique
ATPC	Assainissement Totale Piloté par les Communautés
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BDI	Banque de Données Intégrée (à la DG-Eau)
BEI	Banque Européenne des Investissements
BET	Bureau d'Etudes
BM	Banque Mondiale
BMZ	<i>Bundes Ministerium für Zusammenarbeit</i>
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
BPO	Budget Programme par Objectif
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CB	Comité de Bassin
CBVO	Communauté de la Basse Vallée de l'Ouémé (intercommunalité)
CCC	Communication pour un Changement de Comportement
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CdP	Comité de Pilotage
CeCPA	Centre Communal pour la Promotion Agricole
CePEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole
CESAG	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CFME	Centre de Formation pour le Métier de l'Eau
CGPE	Comité de Gestion de Point d'Eau
CIE	Comité Interministériel de l'Eau
CNE	Conseil National de l'Eau
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
COS	Comité d'Orientat ion et de Suivi
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à Faible Coût
CTP	Conseiller Technique Principal
DA	<i>Domestic Accountability</i>
DAEP	Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable (DG-Eau)
DAF	Direction de l'Administration et des Finances (DG-Eau)
DAO	Dossier d'Appel d'Offres

DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCN	Deuxième Communication Nationale
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale D'Aménagement du Territoire
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale (MDGLAAT)
DGB	Direction Générale du Budget (MEF)
DGCMP	Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (MEF)
DGE	Direction Générale de l'Environnement (MEHU)
DG-Eau	Direction Générale de l'Eau (MERPMEDER)
DGFID	Direction Générale du Financement des Investissements et du Développement (MDAEP)
DGFRN	Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles (MEHU)
DGL	Direction de la Gouvernance Locale (MDGLAAT)
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (MEF)
ex-DHAB	ancienne Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DIE	Direction de l'Information sur l'Eau (DG-Eau)
DIEPA	Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics (MEF)
DNSP	Direction Nationale de la Santé Publique (MS)
DPF	Direction de la Prospection des Financements (MDAEP)
DPGE	Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau (DG-Eau)
DPP	Direction de Programmation et de la Prospective
DPSE	Direction de la Programmation et du Suivi-Evaluation
DRFM	Direction des Ressources Financières et Matérielles
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin
EAA	Eau et Assainissement pour l'Afrique, ex-CREPA
EDP	Espace de Développement Partagé
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPE	Equivalent Point d'Eau
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FED	Fonds Européen de Développement
FIETS	Méthodologie d'appréciation de la durabilité (Financière, Institutionnelle, Environnementale, Technique et Sociale)
FNEau	Fonds National de l'Eau
FPMH	Forage équipé de Pompe à Motricité Humaine
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i>
GSEA	Groupe Sectoriel Eau et Assainissement
HAB	Hygiène et Assainissement de Base
IEC	Information, Education et Communication
IGF	Inspection Générale des Finances
ImS	Intermédiation Sociale
INEE	Institut National de l'Eau et de l'Environnement (en cours d'établissement)
IOB	Direction de l'Evaluation de la Politique et des Opérations du Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas
IRC	<i>International Water and Sanitation Centre, Delft, Pays-Bas</i>
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MdO	Maitrise d'Ouvrage
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
MEE	Ancien Ministère de l'Energie et de l'Eau
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances

MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables
MS	Ministère de la Santé
Nuffic	<i>Netherlands organisation for international cooperation in higher education</i>
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORIO	<i>OntwikkelingsRelevante InfrastructuurOntwikkeling</i> , Facilité pour le Développement d'Infrastructures du gouvernement des Pays-Bas
OSC	Organisation de la Société Civile
PADSEA	Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement (coopération danoise)
PANA-Bénin	Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques du Bénin
PANGIRE	Plan d'Action National de Gestion des Ressources en Eau
PC-Eau	Plan Communal Eau
PDC	Plan de Développement Communal
PEA	Programme Eau et Assainissement (Banque Mondiale)
PEA	Poste d'Eau Autonome
PEP	Programme Eau Potable et Assainissement (de la coopération allemande)
PHA	Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement
PHAC	Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal
PIN	Programme Indicatif National (du FED)
PIP	Programme des Investissements Publics (sur Budget National)
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PMP	Passation des Marchés Publics
PNA	Politique Nationale d'Assainissement
PNDS	Plan National du Développement Sanitaire
PNE	Partenariat National de l'Eau
PNPG	Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation
PPDE	Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (SONEB)
PPEA	Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (coopération néerlandaise)
PPP	Partenariat Public Privé
PROEAU	PROgramme de formation en EAU à l'Université d'Abomey Calavi (UAC)
PROTOS	Organisation non-gouvernementale en eau et assainissement, Gand, Belgique
PSPA	Plan Stratégique Pluriannuel (de l'Ambassade des Pays-Bas)
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaire Technique et Financier
RC	Relais Communautaire
RGF	Receveur Général des Finances (niveau national)
SA	Sécurité Alimentaire
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (d'un sous-bassin)
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (d'un bassin primaire)
SDE	Structure Déconcentré de l'Etat
SE	Suivi-Evaluation
S-Eau	Service de l'Eau
SEEP	Suivi-Evaluation Externe Périodique

SE/PNE	Secrétariat Exécutif du PNE
SGM	Secrétaire Général du Ministère
SHAB	Service de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
SIS	Structure d'Intermédiation Sociale
SNV	<i>Netherlands Development Organisation</i>
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
ST	Secrétariat Technique (du PPEA)
ST	Service Technique (administration communale)
TdR	Termes de Référence
TMM5	Taux de Mortalité des enfants de Moins de 5 ans
UAC	Université d'Abomey Calavi
UE	Union Européenne
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO-IHE	<i>Institute for Water Education, Delft, Pays-Bas</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
VIH/SIDA	Virus d'ImmunoDéficiency Humaine / Syndrome d'ImmunoDéficiency Acquis
WASTE	<i>Advisers on urban environment and development, Gouda, Pays-Bas</i>
WIN	<i>Water Integrity Network</i>
WUR	<i>Wageningen University & Research centre</i>

INTRODUCTION

Actuellement, l'Ambassade des Pays-Bas soutient le secteur Eau et Assainissement par le Programme Pluriannuel d'appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA). Ce programme a démarré en 2007 et continuera jusqu'en décembre 2012. Ledit programme a quatre composantes focalisées respectivement sur (i) la gestion des finances publiques (PFM), (ii) la décentralisation, (iii) les investissements dans la recherche, le renforcement des capacités, les infrastructures et (iv) la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

Le programme qui est élaboré et exécuté par plusieurs partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux béninois, est décrit en détail dans un document de programme PPEA, tandis que les résultats atteints et les expériences capitalisées sont présentés dans une série de rapports d'avancement ainsi que dans les rapports de neuf missions successives de suivi-évaluation externe périodiques (SEEP) et des rapports d'audits annuels. Le secteur Eau et Assainissement dans son ensemble a par ailleurs été évalué par deux missions de la Direction Evaluation de la politique et des opérations (IOB) du ministère néerlandais des Affaires étrangères, dont une conjointement avec la Division Evaluation du BMZ de l'Allemagne.

L'ambassade du Royaume des Pays-Bas a, sur la base d'une analyse de contexte et des analyses thématiques, formulé son nouveau plan stratégique pluriannuel (PSPA 2012-2015). En conformité avec la nouvelle lettre d'orientation de 2011 du gouvernement néerlandais adressée à l'Assemblée nationale, vu le caractère prioritaire du secteur dans tous les documents stratégiques du Bénin et vu le rôle primordial de l'Ambassade dans le secteur «Eau et Assainissement», ce secteur continuera d'être l'un des thèmes prioritaires de la coopération entre le Bénin et les Pays-Bas.

La formulation de la deuxième phase du Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA II, 2013-2016) au Bénin se situe ainsi dans l'opérationnalisation du PSPA 2012-2015 qui - a son tour - est en lien avec la nouvelle SCRP (2011-2015) d'une part, et avec la nouvelle politique des Pays-Bas en matière de coopération pour le développement d'autre part.

Le PPEA II est formulé autour de cinq composantes, ayant chacune comme objectifs spécifiques de contribuer respectivement à :

1. La disponibilité de l'eau de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages sociaux, économiques et environnementaux dans un cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau (surexploitation, pollution des eaux souterraines, inondations, érosion,.....) ;
2. La sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE ;
3. L'augmentation équitable et durable de l'accès à l'eau potable en zone rurale ;
4. L'amélioration équitable et durable de l'accès à la promotion de l'hygiène et l'assainissement de base ; et
5. L'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en zone urbaine.

Ces cinq composantes sont accompagnées par une sixième « composante » qui contribue d'une façon transversale au « Renforcement des capacités » des structures d'exécution nationales. Les activités et résultats y liés, en combinaison avec ceux relatifs aux thèmes transversaux comme le genre, la durabilité, la gouvernance, l'environnement et le changement climatique sont censés d'une grande importance en complément nécessaire des autres composantes plutôt techniques. A titre d'exemple, le PPEA-I actuel en a fait un résultat très important sous la composante GIRE.

Le présent projet de document de programme est le résultat d'un processus participatif de formulation lors de la période Mars-Juin 2012, conduit par une équipe de consultants indépendants béninois et néerlandais, travaillant sous l'égide de l'Ambassade des Pays-Bas à Cotonou, et en consultation avec des structures gouvernementales et celles relevant du secteur privé, des

institutions de connaissance et de la société civile du Bénin. En particulier deux ateliers d'orientation dont un régional, puis un atelier de pré-validation du document de programme, ont caractérisé cet exercice de formulation participative du PPEA-II avec une large participation active de tous les acteurs à divers niveaux.

En ce qui concerne le secteur de l'eau, un nombre croissant de pays connaissent des problèmes d'eau provenant d'un changement climatique, de pénuries d'eau et de la pollution. Cela a des conséquences pour l'approvisionnement en eau potable, l'alimentation en nourriture, les infrastructures et le développement économique, mais aussi pour les écosystèmes vulnérables et la stabilité des communautés. L'insuffisance récurrente en eau potable de bonne qualité et le déficit de prestations d'assainissement provoquent des maladies, induisent un taux élevé de mortalité (infantile), augmentent la corvée d'eau et la vulnérabilité des filles et des femmes.

Aussi, les pénuries d'eau sont une source potentielle de conflits aux niveaux local, national et international ; par ailleurs, les inondations récurrentes provoquent des dommages majeurs et des victimes collatérales. L'intrusion d'eaux saumâtres dans les zones côtières menace l'agriculture ; le captage d'eaux souterraines peut causer le tassement des sous-sols, ce qui augmente par conséquent les risques d'inondations que le Bénin subit déjà régulièrement. Les dommages y liés (en termes de victimes, et de destruction physique et économique) sont énormes.

Fort de leurs connaissances et expériences, les Pays-Bas peuvent contribuer à une gestion effective de l'eau, en poursuivant les objectifs suivants :

- Un usage efficace et durable de l'eau, surtout dans l'agriculture ;
- Des zones deltaïques en sécurité, et une meilleure gestion des bassins versants, aussi dans un cadre de changement de climat ;
- Un accès amélioré à l'eau potable salubre et aux facilités d'assainissement.

Dans les programmes bilatéraux, les Pays-Bas collaborent dans les domaines où l'on note une certaine avance de leur expertise, laquelle expertise est organisée de sorte que la collaboration entre le gouvernement, le secteur privé néerlandais, les structures de la société civile et des institutions de connaissance présente une valeur ajoutée.

Le présent Document de Programme est organisé de façon suivante :

Le premier chapitre donne un aperçu du contexte et du PSPA 2012-2015 pour arriver à la justification des choix faits. C'est le cadre général qui sert de guide au lecteur.

Chapitre 2 fournit le contexte général dans lequel le nouveau programme PPEA II se situe. La situation actuelle, les défis majeurs et le cadre politique, stratégique, institutionnel et organisationnel dans les différents sous-secteurs sont décrits ici. Il trace aussi les grandes lignes des processus de décentralisation et de déconcentration, ainsi que du cadre administratif et financier, notamment la budgétisation, et discute les perspectives pour un appui budgétaire qui est bien incité par le système de suivi-évaluation du secteur développé lors de la dernière décennie.

Les expériences et leçons apprises du PPEA I et d'autres programmes en cours sont présentées dans le Chapitre 3 qui donne une analyse des acquis et insuffisances, ainsi que les leçons apprises dans la mise en œuvre du PPEA I. Ce chapitre fournit aussi quelques éléments d'autres programmes en cours, et présente l'optique de la contribution de l'Union Européenne au programme PPEA II.

Ensuite, en Chapitre 4, les objectifs, les résultats attendus et les cinq composantes du PPEA II sont présentés. Ces cinq composantes sont décrites plus amplement dans le Chapitre 5, chacune au moyen de la présentation des objectifs, de la stratégie choisie, des résultats attendus et de la gestion de la composante et comment le genre est pris en compte, puis par l'appréciation de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité. La chaîne de résultats du PPEA II est donnée en Annexe 1 de ce document.

Les aspects transversaux : durabilité, genre, gouvernance et changement climatique, sont traités dans le Chapitre 6 qui résume les stratégies adoptées et les résultats à atteindre.

Le Chapitre 7 présente l'assistance technique (AT) offerte par le programme, et commence par une analyse qualitative des besoins en AT des différents sous-secteurs, suivi par une courte typologie du développement institutionnel. Une partie importante de ce chapitre est consacrée à la description de la structuration et du recrutement de l'AT. Les domaines d'intervention et les besoins en AT estimés sont résumés dans quelques tableaux, mais sont décrits en détail dans les Termes de Référence (TdR). Ces TdR font partie intégrantes d'un Dossier d'Appel d'Offre international qui sera lancé par l'Ambassade des Pays-Bas dans la deuxième moitié de 2012. De cette façon l'on espère que l'AT puisse être mobilisée au début de 2013.

Les modalités de financement du programme (convention avec le gouvernement central pour les investissements et le fonctionnement des structures gouvernementales, contrat d'assistance technique et autres lignes budgétaires) sont discutées en Chapitre 8, de même que les budgets par structure et par composante. Un aspect nouveau est introduit : l'allocation des budgets annuels sur la base de performance. A partir de 2014, les allocations seront effectuées en deux tranches : une partie fixe et une partie variable, dont les particularités sont fournies dans le même chapitre.

Le Chapitre 9 donne un aperçu des différents instruments et facilités de financement offerts par le gouvernement néerlandais, en complémentarité avec l'appui financier dans le cadre du programme bilatéral. Dans une autre section, des programmes financés par d'autres PTF et institutions de financements y sont brièvement exposés.

Le Chapitre 10 a trait aux hypothèses qui sont à la base de la définition du programme. Les majeurs risques de différentes catégories et la gestion proposée de ces risques sont présentés, ainsi que quelques conditions préalables.

Dans le dernier chapitre, numéro 11, le pilotage et la gestion du programme, la chaîne de résultats, le suivi-évaluation du programme (interne et externe) y compris le rapportage sont discutés.

1 RAPPEL DU CONTEXTE ET DU PSPA ET JUSTIFICATION DES CHOIX FAITES

Le Plan Stratégique Pluriannuel 2012-2015 (PSPA) de l'Ambassade des Pays-Bas s'inscrit dans le cadre de l'appui au Bénin que les Pays-Bas ont développé durant les dernières décennies. Le présent PSPA constitue le renforcement d'un nombre de développements initiés sous les PSPA antérieurs, en utilisant les leçons tirées lors des précédentes années.

En premier lieu le PSPA soutient la progression des processus de décentralisation et de déconcentration mis en marche par le gouvernement du Bénin depuis 2003 et qui a connu une accélération ces 5 dernières années. La définition de politique au niveau national et la création des grandes lignes pour son exécution ont lieu à travers les ministères sectoriels, tandis que l'exécution proprement dite se passe plutôt au niveau local, près des utilisateurs ou consommateurs. Dans cette optique, cette répartition des rôles est considérée essentielle pour la création d'une participation citoyenne et pour rendre les organismes d'exécution « *responsable et imputable* » par rapport aux services publics qu'ils fournissent, tout cela dans le but d'améliorer le niveau de ces services.

Deuxièmement, dans le PSPA, on note la continuation actuelle de l'appui sectoriel. Le but final de l'appui néerlandais est de parvenir à une situation dans laquelle les structures étatiques elles-mêmes deviennent responsables de leur budget, financé depuis le budget national. Cette situation n'est pas encore achevée et des appuis financiers additionnels par des bailleurs de fonds s'avèrent toujours nécessaires. En outre, la réalisation de programmes prioritaires conjoints à travers l'appui budgétaire sectoriel requiert un soutien en matière de planification, de renforcement institutionnel et de création de capacités locales d'exécution.

Il n'est pas attendu que l'administration, dans un proche avenir, n'aurait plus besoin d'appui extérieur pour son programme d'eau et d'assainissement. En effet, le secteur est à fort coefficient de capital et l'administration doit mobiliser des moyens suffisants pour porter les coûts nécessaires d'investissement. De plus, les possibilités alternatives de financement, telles que le secteur privé ou des contributions d'usagers à travers les tarifs, n'offrent que de faibles perspectives. Par exemple, la SONEB couvre les coûts de fonctionnement à 100% à partir des tarifs des usagers ; cependant, pour l'exécution de son programme d'investissement, elle dépend entièrement de l'administration et de financements extérieurs. D'autres structures ne peuvent même pas recouvrir leurs coûts de fonctionnement par les contributions des usagers.

Le recouvrement (très) partiel des coûts de fonctionnement au moyen de contributions des usagers, par une structure d'AEPA, ne veut pas dire que les principes de « Le pollueur paye » et « L'usager paye » ne sont pas importants. Au contraire, ce sont des principes fondamentaux pour :

- (i) le renforcement du lien entre l'utilisateur et le fournisseur des services publics, en augmentant « la *responsabilité et l'imputabilité* » de ce fournisseur, et
- (ii) mettre les frais là où ils ont été dépensés.

Sous le programme PPEA, ces principes sont considérés importants, et il y aura une insistance sur l'application progressive de ces principes dans le cadre de la GIRE.

Troisièmement, il s'opère une orientation vers l'exécution des politiques plutôt que seulement de leur définition ; à l'heure actuelle dans beaucoup de secteurs les stratégies et les politiques ont été définies, maintenant il s'agit de mettre en œuvre ces stratégies. Le présent PSPA reconnaît donc la nécessité de mettre l'accent sur l'exécution de l'agenda politique pendant les années à venir.

Et quatrième, le PSPA s'inscrit dans l'aspiration néerlandaise d'une part, de soutenir la nouvelle dynamique économique récente, et d'autre part de combattre la pauvreté. Cette lutte contre la pauvreté est importante du fait qu'en 2009, 35% des gens vivaient sous le seuil de pauvreté et qu'il s'agit d'une tendance croissante. Au Bénin, 60% de la population est active dans l'agriculture, notamment avec des petites parcelles. Dans le Sud, 5% des agriculteurs ont des lots de cinq hectares ou plus, dans le Nord ce pourcentage est autour de 20%. Le secteur de l'agriculture est considéré comme crucial tant dans la lutte contre la pauvreté que dans l'augmentation de la dynamique économique. Dans ce cadre, l'augmentation de la sécurité alimentaire est une priorité importante ; une plus grande sécurité alimentaire permet à plus de gens de s'élever au-dessus de la pauvreté et de dépasser le stade prépondérant de la survie quotidienne. De cette façon il y aura plus d'espace pour l'initiative privée, ce qui renforce la dynamique économique. Le PSPA reconnaît l'importance de l'attention particulière portée sur la sécurité alimentaire, mais il faut préciser qu'une stratégie cohérente dans ce domaine est encore en cours de formulation par l'ambassade.

Lorsqu'il s'agit d'une appropriation croissante des ressources en eau renouvelables par les différents usagers, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) relève de la plus haute importance au Bénin. En ce moment, seulement 3% des ressources en eau renouvelables sont utilisés, mais il est attendu que ce pourcentage s'élèvera vers 40% en 2025², sans tenir compte, ni des effets du changement climatique, ni des demandes du secteur industriel. En ce qui concerne le changement climatique, le Bénin subit des effets en partie croissants ; dans le Sud par des inondations annuelles et, au centre et dans le Nord, par des sécheresses. Pour ces raisons, l'importance de la gestion intégrée des ressources en eau – et dans son prolongement, de l'augmentation de la sécurité alimentaire – est encore plus grande.

Le présent Document de Programme du PPEA II se veut une opérationnalisation du document PSPA. C'est sur la base de l'analyse précédente, que le choix a été fait pour les cinq composantes du programme. Ces choix stratégiques sont en conformité avec les priorités nationales consignées dans les politiques nationales du Bénin notamment avec le document de Stratégie et de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR), la Vision 2025 du Bénin et les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ces composantes sont en concordance avec les priorités exprimées dans la lettre au parlement sur « *Une vision néerlandaise du développement régional pour l'Afrique de l'Ouest* » de mars 2012. Elles sont en ligne avec la lettre d'orientation du gouvernement néerlandais de mars 2011. Les priorités telles qu'indiquées dans le document du PPEA II correspondent aussi étroitement avec les connaissances et expertises présentes et disponibles aux Pays-Bas.

La GIRE est essentielle pour une gestion adéquate des ressources en eau renouvelables, et qui permet une gestion durable des réserves présentes ainsi qu'une évaluation des intérêts souvent incompatibles des différents usagers. En outre, la GIRE devra contribuer à une réduction (des effets) des inondations et de sécheresses. D'autant que l'agriculture est le plus grand consommateur d'eau, ce secteur est très intéressé que la GIRE apportera une bonne évaluation des différents intérêts et qu'il y aura l'œil sur la durabilité en vue de concilier les intérêts à long terme. Finalement, l'agriculture profitera d'une meilleure gestion des ressources en eau, pour la réduction des risques d'inondations et de sécheresses incontrôlées et imprévisibles. Sans la GIRE, le cadre de gestion des réserves en eau manquerait comme instrument de pilotage de la ressource. Durant les années précédentes, le cadre législatif de la GIRE a été créé ; maintenant il s'agit de la mise en place d'un cadre institutionnel y relatif consistant en un nombre d'organismes de gestion au niveau national et au niveau des bassins versants. Dans le cadre du PPEA II, une priorité sera accordée à la mise en place des structures de gestion du bassin du fleuve Ouémé et à l'élaboration d'un Plan Delta pour la partie Sud de l'Ouémé et le lac Nokoué.

D'ailleurs, certaines causes des inondations et des sécheresses actuelles se trouvent dans la déforestation à grande échelle en faveur de l'agriculture dans le passé. A cause de la déforestation,

² Rapport Vision Eau Bénin 2025

les capacités de rétention et d'infiltration des eaux pluviales ont été réduites et l'écoulement de ces eaux (ensemble avec des produits d'érosion) dans l'Ouémé et vers l'océan s'est fortement augmenté. De façon idéale des solutions doivent être trouvées par la prise en considération du bassin entier. Par exemple, la reforestation et/ou d'autres pratiques agricoles durables en amont pourraient offrir une solution pour des problèmes de crues en aval. Potentiellement une telle solution est plus efficiente en termes de coûts que la solution qui serait choisie en aval, par exemple le renforcement des digues. Aussi du point de vue économique, il importe de rechercher des solutions pour le bassin tout entier. Cette approche est reconnue dans le programme PPEA II. En même temps, la capacité financière et administrative au sein du programme néerlandais est limitée et il faudra donc faire des choix prioritaires pour l'exécution. Ainsi, au titre du PPEA II, le choix a été fait de se focaliser sur l'élaboration du Plan Delta et sur l'appui à la mise en place des institutions au niveau du bassin de l'Ouémé.

En plus de la GIRE, l'augmentation de la sécurité alimentaire est une priorité dans le programme PPEA II comme instrument de lutte contre la pauvreté, d'une part, et pour l'agrandissement de la dynamique économique du secteur de l'agriculture d'autre part. A travers des projets pilotes, l'attention sera accordée à une utilisation plus durable de l'eau afin de réaliser une plus grande efficience dans l'usage de cette ressource.

Une autre problématique est la gestion (collecte et traitement) des eaux usées en milieu urbain et périurbain. A ce moment, cette gestion est absolument insuffisante ce qui mène à la pollution généralisée des nappes phréatiques - notamment dans les villes côtières - et à des maladies auprès des populations urbaines. Cela à son tour peut mener à des incapacités de travail et donc peut avoir des effets directs sur la capacité économique de gagner. Formellement, les communes sont responsables de ces activités, mais dans la pratique ils leur manquent la connaissance, l'expertise et les moyens financiers pour pouvoir résoudre ce problème de façon adéquate. Les communes pour la plupart ont de fait délégué ces tâches à la SONEB qui n'a pas les connaissances et expertises requises non plus. Dans d'autres cas, ces activités (des parties de) sont reprises - avec ou sans intervention de la commune concernée - par des acteurs du secteur privé. Dans le document du PPEA II, la collecte et le traitement des eaux usées sont considérés comme un volet important de la composante qui a trait à l'eau potable et à l'assainissement en milieu urbain et périurbain.

En examinant les OMD pour l'approvisionnement en eau potable (AEP), c'est l'AEP en milieu rural qui demeure légèrement en retrait par rapport aux cibles intérimaires, tandis que l'accès au service public de l'eau potable est essentiel du point de vue de la santé de la population. Une évaluation approfondie du sous secteur de l'AEP rural en 2010 a démontré que par manque d'hygiène, les nouveaux systèmes d'AEP et les nouveaux points d'eau n'ont guère un impact positif sur la qualité de l'eau de boisson au niveau des ménages. L'hygiène de l'eau requiert en effet, un changement de comportement, et une longue période pour y arriver. En plus, le système de gestion des ouvrages d'hydraulique ne fonctionne pas à la satisfaction des acteurs impliqués dans la gestion et l'entretien des installations, causant ainsi des menaces pour la durabilité de ces installations. Pour ces raisons, l'AEP en milieu rural a été incorporée comme une des composantes dans le PPEA II.

Cette absence d'hygiène est caractéristique entre autres du sous-secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base (HAB) qui est restée en deçà des attentes en matière d'atteinte des OMD. Il y a plusieurs causes à ces contreperformances, telles que le manque de moyens au niveau des ménages pour agir, une prise de conscience insuffisante de la part de la population sur la nécessité d'un assainissement de base pour l'hygiène et la santé (par exemple une latrine familiale ou un réceptacle pour l'eau potable) et le manque (d'accès à) d'instruments financiers pour faire de tels investissements. Dans le cadre de la composante HAB du PPEA II des activités dans le domaine de l'HAB seront élaborées et réalisées, tant dans la sphère des investissements qu'en matière du renforcement des institutions locales d'exécution. Une attention particulière sera accordée aux activités de promotion pour un changement durable des comportements en matière d'hygiène en lien avec les orientations du PSPA 2012-2015. Le Ministère de la Santé et là-dedans la ex-DHAB ont opéré assez faiblement, tant par rapport à la définition de politique et stratégies et l'élaboration

du planning budgétaire, que par rapport à la déconcentration réelle vers les SHAB. Récemment, une réorganisation a eu lieu par laquelle les ressources et la fonction d'HAB ont été transférées à la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP).

En plus de l'AEP en milieu rural, le choix a aussi été fait pour l'AEP en milieu urbain et périurbain, notamment, en raison de la plus grande concentration de ménages à faible revenu dans les villes, qui n'ont pas suffisamment d'accès à une eau potable de bonne qualité et en quantité suffisante pour un prix abordable.

Avec ces composantes retenues comme étant prioritaires au sein du programme PPEA II, l'Ambassade est convaincue que les Pays-Bas peuvent fournir une contribution cruciale pour l'amélioration de la gestion intégrée des ressources en eau, à l'usage durable de l'eau, à la réduction de la pauvreté de la population et à l'accroissement du potentiel économique de l'agriculture.

Bien que le PPEA II s'inscrive dans la tradition de PSPA antérieurs, il y aura aussi quelques basculements qui signifient un changement par rapport au PPEA I. Tout d'abord l'on a choisi les structures d'exécution et d'ancrage des composantes comme point de départ, au lieu des composantes elles-mêmes. Dans le PPEA I, les avancées de la réalisation du programme d'investissement sont restées insuffisantes par rapport aux attentes de l'Ambassade. Cette situation de contreperformance a pour cause la lourdeur et la lenteur de certaines procédures dans la gestion des finances publiques et dans la passation de marchés publics, une bonne partie du budget disponible pour les investissements n'a pas été allouée au bout du compte.

Pour faire en sorte que le rythme d'exécution soit accéléré et que l'appui financier puisse fournir une plus grande contribution au développement du pays et à la réduction de la pauvreté, les structures chargées de l'exécution seront soutenues par un programme d'assistance technique substantiel. Ce programme est orienté vers le développement institutionnel des organisations et le renforcement des capacités des cadres et du personnel au sein de ces structures. Ce sont les structures qui sont en charge des activités dans le cadre des composantes.

Un deuxième basculement est que l'allocation des ressources disponibles au sein du programme aura lieu sur la base de performance. Les bonnes prestations seront récompensées. Cela signifie que les structures qui avancent plus dans l'exécution du programme d'investissements et qui contribuent le plus à l'atteinte des objectifs du PPEA II, recevront une relativement plus grande partie des moyens que les structures qui avanceront moins que prévu. Ainsi les moyens du PPEA II seront employés de façon optimale et ils seront utilisés là où des résultats sont atteints.

Ainsi, l'orientation mise sur les structures et l'accent plus grand accordé à la performance des structures signifie qu'il n'est pas donc acquis d'avance le montant des ressources financières qui sera finalement alloué au titre des différentes composantes. Par exemple : la GIRE est considérée un axe de concentration majeur au sein du programme, mais si les structures chargées de l'exécution ne sont pas opérationnelles ou ne produisent pas suffisamment de résultats, une plus grande partie des moyens sera allouée à d'autres structures mieux performantes et plus actives dans les autres composantes.

2 CONTEXTE GENERAL

2.1 Situation actuelle et les défis du secteur

La gestion de l'eau et des services y afférents, impliquent des mesures de politique générale, des décisions quant à sa répartition, une clarification des rôles des acteurs en présence et une préoccupation pour l'environnement. Au Bénin, l'on pourrait constater qu'un nouveau cadre législatif est graduellement mis en place. Le nouveau cadre constitue une actualisation avec les normes de la GIRE et de la bonne gouvernance de l'eau. Au jour d'aujourd'hui, la distribution des mandats des services de l'Etat représente une répartition rationnelle de missions complémentaires et coordonnées.

D'importants documents juridiques et de politique visant une meilleure coordination des actions et une mise en cohérence des différentes stratégies sous sectorielles existantes, ont vu le jour et sont en différents stades de mise en œuvre :

- Le document de politique nationale de l'eau du pays a été adopté par le Conseil des Ministres en juillet 2009.
- le document de Politique Nationale d'Assainissement de Base (PNAB) en cours de révision semble également important. En parallèle à ce processus il y a un chantier sur la révision du code de l'hygiène publique qui est également en cours.
- un Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (PPDE) a été élaboré et adopté en cours de mise en œuvre par la SONEB. Il vise à assurer de façon efficace la mission de service public d'eau dans la perspective des OMD,
- La loi No 44-2010 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin a également été adoptée par le gouvernement du Bénin. Cette loi constitue l'adaptation de la loi no 87-016 du 21 septembre 1987 au contexte de la démocratie, de la décentralisation et aux principes de la GIRE. Il offre un nouveau cadre légal pour la gestion. Il intègre des dispositions importantes pour une meilleure gestion de l'AEP en milieu rural.

En fonction des résultats de récentes appréciations des différents sous secteurs AEP, l'intervention devra apporter des réponses claires aux priorités d'actions en matière de Gouvernance dans le secteur. **En général la gestion des sous secteurs eau et assainissement présente un certain nombre de défis transversaux :**

- Améliorer la gouvernance (participation citoyenne, reddition de comptes) dans chaque sous-secteur, l'équité sociale (aspects genre) et la prise en compte des pauvres dans la planification et la mise en place des infrastructures. Ainsi pour l'approche genre par exemple, on doit reconsidérer la position des femmes au sein de l'administration et au niveau de prise de décisions. L'orientation est aussi vers le renforcement de la pratique de la reddition des comptes ; avec la participation inclusive des citoyens et citoyennes à la gestion des affaires publiques ;
- Les BPOs des ministères sectoriels sont mis en place, mais la qualité doit être améliorée et la relation avec le budget national renforcée ; à ce propos le rôle des communes de la maîtrise d'ouvrage doit être renforcé. La qualité des documents de PDC, PC Eau et PHAC comme des outils de programmation communale doivent être améliorée et mis en œuvre ; l'usage de ces outils doit être plus reparti entre les communes ;
- Transférer aux communes les compétences, les responsabilités et les ressources financières relatives au secteur Eau, et conformément au cadre institutionnel de la décentralisation. On doit également s'orienter vers l'intégration des activités aux niveaux décentralisé et déconcentré dans les domaines de l'eau potable et de l'HAB. Le rôle d'assistance conseils des S-Eau et SHAB auprès des Communes, se trouve compromis par une insuffisance de personnel qualifié ;

- Mettre en place un système dynamique et performant de suivi pour la collecte des données et le renseignement des indicateurs de la base de données ;
- Assurer le transfert des ressources liées aux compétences acquises par les communes, les allocations budgétaires et l'implémentation des thèmes transversaux comme :
 - La clarification des rôles et mandats des divers acteurs et un recentrage des responsabilités à tous les niveaux de l'administration d'une part, et entre l'administration et leurs acteurs non étatiques d'autre part ;
 - Le retard dans les délégations et les transferts de crédits qui explique en partie un retard dans la passation de marchés et dans le paiement des prestations et donc du faible taux de consommation de crédits.
 - Pour s'aligner dans le cas des communes il faudrait effectivement continuer d'utiliser les dispositifs du FADeC, qui est un Fonds spécialement créé pour les transferts de ressources financières aux Communes ; mais, c'est aussi nécessaire de résoudre les goulots d'étranglement qui limitent une bonne opérationnalisation du FADeC ;

Dans le sous secteur des ressources en eau

Les ressources en eau renouvelables du Bénin sont estimées à une quinzaine de milliards de m³ d'eau par an dont environ 2 milliards de m³ d'eau souterraines. Les ressources renouvelables sont inégalement réparties, et sont notamment concentrées dans la partie Sud du pays. Une difficulté dans la mobilisation des ressources en eau souterraine est qu'environ deux tiers du pays (le centre et le Nord) est couvert par le socle cristallin. Actuellement moins de 3% de ces ressources en eau renouvelables sont utilisés. Il est prévu que l'on aura besoin de 40% de ces ressources pour faire face aux besoins de développement à l'horizon de 2025, non compris l'impact du changement climatique.³ Cette augmentation substantielle souligne l'importance de l'application de la GIRE. En plus, une grande partie de ces ressources sera destinée à l'agriculture irriguée. Cela indique encore que l'utilisation de l'eau d'une façon durable sera nécessaire pour garantir la sécurité alimentaire.

Au titre de la transition vers la GIRE, outre les défis transversaux on citera comme défis principaux:

- Mettre en place et opérationnaliser un cadre institutionnel tant au niveau national, qu'au niveau des bassins versants et des sous-bassins.
- Réaliser un programme pour le développement des capacités institutionnelles prenant en compte les structures nationales et les acteurs de terrain dont les communes.
- Opérationnaliser un cadre de suivi alternatif par la société civile.
- Elaborer et mettre en œuvre le cadre stratégique (le PANGIRE) et les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) pour les bassins versants primaires.
- Développer et augmenter les capacités en qualité (dimension scientifique) pour la GIRE et la planification spatiale, à travers un Institut Nationale de l'Eau à mettre en place.
- Améliorer la fiabilité de la Base de données (eau et environnement) intégrée et augmenter la densité des réseaux de mesures des ressources en eau.

Dans le secteur agricole

Au Bénin, avec 60% de la population travaillant dans l'agriculture, la question de sécurité alimentaire est préoccupante du fait de l'existence de poches d'insécurité alimentaire grave au niveau de certains groupes vulnérables, notamment les petits exploitants agricoles du Sud, les populations de pêcheurs, et les familles à faible revenu dans les zones urbaines. Selon des données récentes pour les ménages ruraux, 33% des ménages sont incapables de satisfaire leurs besoins minima alimentaires malgré le niveau élevé des dépenses alimentaires (70%) sur leur budget. Sur le plan nutritionnel, la prévalence de la malnutrition aiguë au sein des enfants de 6 à 23 mois est

³ Source: Plan Pluriannuel 2012-2015, Ambassade des Pays-Bas, Cotonou, octobre 2011.

de 19%⁴. Compte tenu de la croissance démographique et surtout celle des zones urbanisées, le maintien du taux d'auto-provisionnement actuel exigera un énorme effort d'intensification, notamment pour les céréales et les tubercules.

La problématique de développement du secteur agricole met en relief trois défis majeurs portant sur :

- la couverture des besoins alimentaires ;
- l'accroissement des revenus, et
- l'amélioration de l'attractivité de l'activité agricole et du milieu rural.

Ces trois défis confèrent au secteur agricole le double rôle d'accélération de la croissance économique et de la contribution à la réduction de la pauvreté, d'où la vision : « *Faire du Bénin, une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population* » (Source : PSRSA/MYSP).

Dans le secteur de l'AEP en zone rurale.

Le contexte actuel de l'AEP en milieu rural est caractérisé par une double option politique : l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le transfert effectif des compétences et des ressources aux Communes.

Les objectifs poursuivis sont : l'accélération de l'accès et la desserte en eau potable et l'amélioration de la durabilité des investissements. Un cadre légal de la gestion de l'eau a été mis en place. Un document de politique de gestion de l'eau a été adopté. Il définit les principes directeurs et les choix politiques au niveau national. La stratégie sectorielle 2005-2015 est en révision pour s'adapter au nouveau contexte de gestion décentralisée du secteur AEP.

Dans le sens du renforcement de la gestion décentralisée de l'AEP le secteur a ouvert d'importants chantiers ayant trait à :

- l'expérimentation (à titre pilote dans quelques Communes) du transfert des compétences et des ressources/moyens. (Intermédiation Sociale ImS, Planification et programmation sectorielle, l'exécution des travaux, la gestion et le suivi post construction des ouvrages, et la reddition des comptes). On observe une capacité limitée des communes à suivre les activités des SIS et gérer les contrats d'intermédiation sociale. Il y a finalement une nécessité pour un reformatage de Intermédiation Sociale ImS pour mieux s'adapter aux nouveaux défis du secteur.
- le transfert des ressources financières pour la totale maîtrise d'ouvrage communale;
- la professionnalisation de la gestion des systèmes d'AEP visant à garantir un accès durable à l'eau potable aux ménages en milieu rural et semi de façon à faire prendre en charge les coûts récurrents de renouvellement des équipements par le système de facturation.

En lien avec la gestion décentralisée du secteur, se renforce la gouvernance contractuelle. Elle donne des fonctions pertinentes au secteur privé. Dans le secteur de l'AEP, le secteur privé est encore naissant. Les rôles du secteur privé sont encore très limités. Il n'aboutit pas encore véritablement à son implication dans la gestion du secteur. Avec le développement de la gestion déléguée des AEP il s'est développé un important nombre de petites entreprises qui se spécialisent dans l'affermage des réseaux d'eau. On a environ 75 structures fermières de divers profils pour un ensemble d'environ 200 réseaux affermés.

Au titre de l'AEP en zone rurale, les défis majeurs identifiés sont les suivants :

⁴ Rapport diagnostique du secteur agricole du Bénin. Version provisoire Août 2008.

- Améliorer la qualité de l'eau, tant au niveau des ressources et dans les systèmes eux-mêmes, ainsi qu'au niveau du transport, du stockage et de l'utilisation de l'eau dans les ménages.
- Transférer aux communes les compétences, les responsabilités et les ressources financières relatives au secteur Eau, et conformément au cadre institutionnel de la décentralisation;
- Améliorer l'utilisation par les communes des capacités renforcées des SIS, devenues désormais des prestataires au service des communes ;
- Renforcer la durabilité/gestion des systèmes d'AEP rurales ...

Dans le secteur de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (HAB).

Le Bénin enregistre un faible taux d'accès à l'hygiène et à l'assainissement de base. Selon le rapport IOB, le Bénin accuse un important retard par rapport à son objectif en termes de latrines. En 2008, 20% seulement de la population avait accès à un assainissement amélioré. Pour ce qui est de la population rurale, le pourcentage en 2008 tombait à 4% seulement (UNICEF/OMS, 2010). Les données de l'enquête indiquent une différence marquée entre l'accès signalé à une latrine et son utilisation effective. Si 12% environ des ménages ont accès à une latrine publique, seulement 2% d'entre eux ont déclaré l'utiliser réellement.

Selon les statistiques du Ministère de la Santé, le taux de couverture en latrines familiales en milieu rural en 2011 est de 35,6%. Les taux cibles pour 2012 et 2013 sont 42% et 50% respectivement. Le taux cible pour 2015 (OMD) est 66,1%. Les taux d'utilisation effective ne sont pas connus. Si plus de 50% des ménages couvrent correctement leur réserve d'eau chez eux, seuls 20% la couvrent durant le transport et 25% seulement ont un récipient de stockage séparé pour l'eau de boisson. Selon l'OMS, « Chaque année au Bénin, plus de 40 000 enfants meurent avant l'âge de 5 ans et 1 300 femmes décèdent du fait de la grossesse. En plus de la malnutrition, la mauvaise hygiène et le manque d'accès à l'eau salubre et à un assainissement adéquat contribuent à plus de la moitié de ces décès »⁵.

En 2009, le pays était classé au 25ème rang mondial⁶ avec un Taux de Mortalité des Enfants de Moins de cinq ans (TMM5) étant un des plus élevés au monde : 184‰ en 2008, 125‰ en 2011 (valeur cible OMD 2015 : 65‰)⁷.

Selon « l'Annuaire Statistique Sanitaire 2010 »⁸ du Ministère de la Santé, la diarrhée (4,7%) et les autres affections gastro-intestinales font partie des cinq affections dominantes dans les consultations sanitaires.

Les défis dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement de base (HAB) se révèlent alors à travers les considérations suivantes :

- Soutenir la promotion de l'hygiène pour un changement durable de comportement. Une dimension importante de l'appui concerne l'acquisition au niveau des ménages d'un comportement amélioré en matière d'hygiène de façon générale et d'hygiène de l'eau potable en particulier. Il s'agit principalement des populations rurales mais également celles des centres urbains et semi-urbains.
- Achever le processus de reformulation des textes, politiques et stratégies ;
- Réfléchir sur la budgétisation des opérations des Relais Communautaires (RC) ;
- Créer une base de données opérationnelle, mise à jour et harmonisée avec les autres bases de données du secteur AEPA ;

⁵ WHO, Atteindre les OMD au Bénin, Kakémono préparé en collaboration CESAG – UNICEF (Version internet)

⁶ UNICEF, La situation des Enfants dans le Monde en 2009, La santé maternelle et néonatale : Classement des pays et territoires selon leur taux de mortalité des moins de 5 ans.

⁷ <http://www.bj.undp.org/fr/omd4.html>

⁸ Ministère de la Santé, Annuaire des statistiques sanitaires 2010, page 77

- Intégrer les activités aux niveaux décentralisé et déconcentré dans les domaines de l'eau potable et de l'HAB, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des PDC, PC-Eau et PHAC.

Dans le sous secteur de l'AEP en milieu urbain et périurbain

La stratégie 2006-2015 de l'AEP en milieu urbain au Bénin s'articule principalement autour de la définition d'objectifs, de principes et d'approches spécifiques au financement des programmes d'eau et de l'interface avec la DG-Eau. Selon cette stratégie, la priorité est de créer des systèmes d'AEP durable sur la base d'une gestion économique et efficace du service public de l'eau. Une autre priorité est l'accessibilité à l'eau potable pour les populations à faibles revenus.

La SONEB assurera le financement des investissements de maintenance et de renouvellement des équipements électromécaniques, à travers ses ressources propres. La capacité d'autofinancement de la SONEB est renforcée par un système de propre tarification. Pour les investissements la SONEB dépend d'autres sources de financement. Une de ces sources peut être le secteur privé mais les partenaires techniques et financiers (PTF) et le gouvernement du Bénin sont aussi bien conscients du fait que l'exécution du Programme des Investissements Prioritaires restera partiellement dépendante d'appuis financiers de PTF et de bailleurs multilatéraux.

Le cadre tarifaire a été approuvé en 2009 par le Gouvernement. Il a comme conséquence l'application d'un tarif préférentiel pour les bornes fontaines. Mais en même temps se pose le problème de revendeurs qui achètent l'eau à un prix bas au niveau de la borne fontaine et la revendent à un prix beaucoup plus élevé aux habitants qui sont plus éloignés des bornes. De cette façon une mesure appropriée dite « pro-pauvre » contient le risque de devenir « anti-pauvre ».

Au titre de l'AEP en milieu urbain, les défis majeurs identifiés sont les suivants :

- Analyser la nécessité de recourir de plus en plus à l'eau de surface pour l'AEP urbain ;
- Améliorer la gouvernance (participation citoyenne, reddition de comptes) dans ce sous-secteur, l'équité sociale (aspects genre) ;
- Mettre en place un système dynamique et performant de suivi pour la collecte des données et le renseignement des indicateurs de la base de données ;
- Assurer le financement pour, et réaliser des (extensions de) systèmes d'AEP selon les priorités du PPDE et le contrat-plan de la SONEB, dans un rythme adapté à l'atteinte des OMD et en appliquant des mesures qui promeuvent l'accès au service public de l'eau potable aux populations à faible revenu ;
- Stimuler le secteur privé de participer dans des cofinancements à travers des instruments de PPP tels que par exemple ORIO mis à disposition par le gouvernement néerlandais ;

Dans le secteur de la gestion des eaux usées en milieu urbain

Seulement deux ménages sur 1000 évacuent correctement leurs eaux usées ; il n'existe pas de réseaux d'égouts, toutes les installations d'assainissement sont « on-site » (fosses septiques et latrines), les stations d'épuration des boues de vidange ne fonctionnent plus à cause d'un influent trop important en volume ce qui a comme effet un temps de séjour trop court dans les lagunes ; il y a des fuites à partir des fosses et une conséquence majeure en particulier dans la ville de Cotonou, est la pollution progressive et généralisée de la nappe phréatique située à une faible profondeur pour cette ville côtière. Ce problème est encore aggravé par les inondations récurrentes. L'évacuation des eaux usées « grises » dans la nature ou dans la cour est une situation largement répandue. Le mode d'aisance dans la nature, bien que marginal, est encore observé surtout en périphérie des villes. Effectivement, dans les grandes villes les eaux pluviales sont mieux évacuées que les eaux usées.

Les défis au titre de l'assainissement en zone urbaine consistent à :

- Clarifier les rôles et les responsabilités des différentes structures (SONEB, communes, secteur privé) en ce qui concerne la gestion des eaux usées en milieu urbain.
- Préparer les Plans Directeur pour l'assainissement en milieu urbain, puis préparer des programmes d'investissements y relatifs.

- Améliorer la gouvernance (participation citoyenne, reddition de comptes) dans ce sous-secteur, l'équité sociale (aspects genre) ;
- Restructurer la filière des boues de vidange, notamment dans les villes en zone côtière, suivre la qualité de l'eau des nappes phréatiques.
- Mettre en place un système dynamique et performant de suivi pour la collecte des données et le renseignement des indicateurs de la base de données ;
- Réduire les fuites à partir des fosses septiques et des latrines (relatif au génie civil, vidange adéquate, etc.) afin de prévenir la pollution des nappes phréatiques.

2.2 Cadre politique et stratégique

Gestion Intégrée des ressources en eau

La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), à l'opposé de la gestion sectorielle de l'eau, est l'option de la nouvelle politique de l'eau au Bénin. La GIRE constitue désormais, l'axe central de la politique nationale de l'eau. Elle permettra d'assurer : (i) une meilleure connaissance et suivi des ressources en eau, et (ii) une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et moyens d'action des forces vives du pays, dans une perspective de développement durable.

Les axes principaux de la GIRE sont de :

- Mettre en place une bonne gouvernance de l'eau reposant sur la coordination des actions, une implication judicieuse des acteurs non étatiques, une large concertation entre ces derniers et un recours aux outils modernes qu'implique la gestion par masse d'eau (bassin ou sous-bassin hydrographique, aquifère...).
- Satisfaire de façon durable les différentes demandes en eau et les exigences d'un bon suivi de la ressource.
- Assurer la protection durable des écosystèmes.
- Se prémunir contre les effets négatifs de l'eau, aussi bien physiques (inondations et sécheresses) que sanitaires (maladies liées à l'eau).

La validation du Plan d'Action Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) a eu lieu en février 2011. Au cours de la même année 2011, les corrections requises ont été effectuées par la DG-Eau. Depuis, le PANGIRE est prêt pour transmission en Conseil des Ministres, mais il reste encore au niveau de la DG-Eau. Le PANGIRE constitue un instrument important de mise en œuvre de la GIRE. Son adoption marquera la fin de la phase de transition du pays vers la GIRE. Des actions coordonnées pourront ensuite être menées pour l'effectivité de la GIRE dans le pays. De même, le Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques du BENIN constitue également un document référentiel dans le cadre de la mise en œuvre de la GIRE.

Aussi, la mise en œuvre effective de la loi portant gestion de l'eau ne peut se faire que par la signature de toute une série de textes d'application, dont six décrets ont été transmis pour adoption en Conseil des Ministres dans le 2^{ème} semestre 2011. Ils ont trait à :

- La mise en place et le fonctionnement du Conseil National de l'Eau (CNE) ;
- L'instauration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ;
- Les procédures de délimitation des périmètres de protection des captages d'AEP ;
- La procédure de détermination des limites des dépendances du domaine public de l'eau ;
- La mise en place et le fonctionnement des Comités de Bassin (CB) ;
- L'instauration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ;

Des études de faisabilité /création ont été réalisées et/ou sont en cours, toutes, en préparation de projets de décret concernant la création de l'Agence Nationale de Gestion de l'Eau (ANGE) et du Fonds National de l'Eau (FNE). Une étude est en cours sur la priorisation des autres décrets nécessaires pour rendre la loi opérationnelle.

Eau et Sécurité Alimentaire

Pour l'agriculture, une stratégie a été formulée dans les années 2006-2011. Le résultat est le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). Cette stratégie contient plusieurs éléments liés à la gestion des ressources en eau. Pour l'eau et son importance pour la production agricole, le PSRSA a comme objectifs :

- Les principaux outils de gestion durable des ressources en Sécurité Alimentaire et des espaces agro-sylvo-pastoraux sont mis en place ;
- Pour ce faire, les structures compétentes du MAEP contribueront à l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du territoire et des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins hydrographiques du pays. Elles feront élaborer les schémas directeurs d'aménagement des vallées des principaux fleuves du pays et mettront en place en collaboration avec toutes les structures ou acteurs concernés, les couloirs de transhumance et de passage des animaux.

Les actions à mener sont les suivantes :

- Contribuer à l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire au niveau national, régional et communal ou à l'échelle des bassins hydrographiques, et à l'élaboration des plans de gestion des espaces agro-sylvo-pastoraux et les pêcheries ;
- Mettre en œuvre de manière concertée les plans d'aménagements du territoire et les plans de gestion des espaces agro-sylvo-pastoraux et les pêcheries pour la promotion agricole ;
- Actualiser la carte de fertilité des sols ;
- Développer et diffuser les pratiques de gestion intégrée de la fertilité des sols ;
- Développer et diffuser les pratiques de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

Un des résultats du PSRSA est d'augmenter les parcelles cultivées sous irrigation. L'option choisie consiste à contribuer à la modernisation de l'agriculture par une maîtrise et une gestion de l'eau conformes aux principes et normes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), avec des systèmes et équipements reproductibles par les bénéficiaires qui garantissent une exploitation rationnelle et durable des ressources hydro-agricoles potentielles permettant la pluculture annuelle.

Pour ce faire, six actions importantes seront menées. Il s'agit de :

- Construire et /ou réhabiliter et mettre en exploitation des barrages collinaires ;
- Former et installer 3000 jeunes agriculteurs modernes dans la basse et moyenne vallée de l'Ouémé ;
- Engager les travaux relatifs au développement agricole de la basse et moyenne vallée de l'Ouémé pour couvrir environ 12.000 ha en opérations pilotes d'ici 2015 ;
- Achever les aménagements hydro agricoles dans les vallées du Niger et du Mono et assurer leur mise en exploitation ;
- Promouvoir et développer l'irrigation privée, à travers un cadre permanent d'orientation et une structure opérationnelle d'appui aux acteurs ;
- Promouvoir les petits périmètres irrigués en assurant l'aménagement participatif, la réhabilitation et le transfert de la gestion de ces périmètres.

Changement Climatique

Pour les actions liées au changement climatique, le PANA-Bénin (Programme d'Action National d'Adaptation aux changements climatiques du Bénin) était finalisé en 2008. Ce programme continue d'être une base pour les actions liées au changement climatique. Dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) la deuxième communication nationale (DCN) était produite en 2011. Les documents, PANA, PANGIRE et DCN, donnent l'image la plus claire pour les actions et stratégies liées au changement climatique et l'état de lieu concernant ce thème.

Dans le DCN de 2011 une analyse de la vulnérabilité du secteur des ressources en eau est donnée ainsi que de celles des secteurs de l'agriculture, forestier et littoral.

L'augmentation des précipitations prévue dans la basse vallée du fleuve Ouémé, sera bénéfique pour la disponibilité des ressources en eau. Mais, les risques pour l'approvisionnement de l'eau potable sont indiqués à la base de l'inondation de 2009, quand la station de prétraitement de la SONEB à Godomey – Togoudo était hors usage.

AEP en milieu rural et semi-urbain

Le cadre politique du secteur est la stratégie béninoise d'approvisionnement en eau potable en milieu rural. Elle prend en compte les mutations du cadre politique et institutionnel en République du Bénin.

Il convient de noter que depuis la formulation du PPEA en 2006 et dans le contexte de la décentralisation progressive, des **évolutions importantes** ont eu lieu, et sont actuellement d'application ; elles sont en relation avec :

- (i) le BPO comme cadre programmatique du secteur, lequel BPO est formulé à partir des programmations communales et consolidées au niveau départemental en matière d'AEP. Outil intégrateur par excellence, le BPO est élaboré dans la perspective de l'atteinte des OMD ;
- (ii) l'introduction de différentes options de gestion pour les Adductions d'Eau Villageoise (AEV) au choix de la commune (entre autres l'affermage au secteur privé),
- (iii) le rôle prépondérant de la programmation par les communes sur la base de Plans de Développement Communal sectoriels (PC-Eau, PHAC), en lieu et place de l'approche communautaire,
- (iv) l'abandon des CGPE pour la gestion des ouvrages simples (FPMH et puits modernes) et l'introduction de la délégation de la gestion de ces ouvrages à un délégataire choisi au sein de la communauté ou privé,
- (v) le paiement de l'eau au volume pour prendre en charge le coût de l'eau, la continuité et la pérennité du service, et
- (vi) une restructuration de l'Intermédiation Sociale (ImS)⁹ tant pour les AEV que pour les ouvrages simples.

Il est aussi signalé que la stratégie actuelle n'a pas permis de régler tous les problèmes. On peut citer entre autres : le quota de 250 personnes pour un point d'eau qui n'est pas adapté à toutes les localités du pays et crée une exclusion dans l'accès à l'eau (cas notable des régions à habitat dispersé et les hameaux) ; les communautés qui sont confrontées à la difficulté de mobilisation des ressources pour payer la contrepartie nécessaire aux investissements dans la réalisation des ouvrages.

Par conséquent, une relecture de la stratégie 2005-2015 a été lancée en 2009, afin qu'elle prenne en compte ces évolutions politiques et institutionnelles pour que le principe d'équité et le droit à l'eau soit de plus en plus une réalité pour toute la population. Cependant, une reprise de la relecture se pose dans le sens de la traduction dans la stratégie, de certaines dispositions de la nouvelle loi portant sur la gestion de l'eau votée en 2010.

A l'heure actuelle, les plus importants problèmes pour le sous-secteur sont :

- Le recouvrement insuffisant des coûts de l'eau qui met en cause la pérennité des ouvrages, en relation avec les redevances contractuelles que le fermier doit payer à la commune et comment le fermier puisse répercuter ses coûts sur les tarifs aux consommateurs.

⁹ Sur la base d'une « Etude sur la dynamisation de l'intermédiation sociale dans le domaine de l'AEP en milieu rural et semi urbain », commandité par le pot commun Etudes Danida/GTZ/KfW (rapport final mars 2007), et prenant en compte une capitalisation des expériences dans la mise en œuvre de la Stratégie 2005-2015.

- Le manque d'accès des fermiers à des crédits pour une maintenance bien organisée des ouvrages d'AEV.
- L'utilisation faible par les communes des capacités renforcées des SIS, aussi en relation avec les paiements tardives tant aux communes elles-mêmes (crédits du niveau national) qu'aux prestataires entrés en contrat avec les communes.
- La médiocre qualité de l'eau « potable » au niveau des ménages, indépendamment de la source de l'eau (fleuve, puits ou point d'eau moderne) ; une forte pollution arrive apparemment lors du transport et du stockage qui a comme résultat que les ouvrages d'hydrauliques (FPMH ou AEV) n'auront pas l'impact escompté sur la santé ou le bien-être de la population.
- Le nombre croissant de forages qui se tarissent plus tôt en saison sèche, notamment au niveau du socle cristallin qui couvre environ deux tiers du pays, potentiellement sous l'influence d'un changement ou au moins une variabilité climatique imprédictible.

Une initiative spécifique, dénommée « **Initiative Eau** » a été développée pour l'approvisionnement en eau potable des centres semi-urbains qui ne sont pas couverts par le plan d'investissement de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). En effet, près de 3 millions d'habitants vivent dans des agglomérations semi-urbaines (880 centres de plus de 2000 habitants), dont plus de 50 % ne disposent pas d'un système d'eau potable. Cette *Initiative*, qui représente environ 50 % du nombre total d'équivalents points d'eau à créer pour atteindre les OMD, vise à desservir au moyen d'adductions d'eau villageoise (AEV), environ 500 agglomérations d'ici à 2015.

Les discussions entre les principaux partenaires ont abouti à la mise en œuvre au courant de l'année 2007 d'un pot commun pour le financement de l'Initiative Eau conformément aux procédures d'exécution du budget général de l'Etat. A l'heure actuelle, dû à la retraite temporaire ou permanente du secteur ou même du pays de certains PTF, le pot commun n'est nourri que par les Pays-Bas (au travers du PPEA), l'Allemagne et l'Union Européenne.

A partir de 2013, année de démarrage du PPEA II, l'Ambassade des Pays-Bas ne compte plus contribuer audit pot commun pour pouvoir offrir un programme plus cohérent et moins complexe et pour mieux répondre à l'alignement aux procédures de l'Etat qu'elle soutient comme politique générale.

Au cours de l'année 2007, dans la perspective du transfert des compétences aux communes et en vue des expériences défavorables avec la gestion communautaire, l'affermage au secteur privé a été introduit comme mode prépondérant de gestion des AEV. Aujourd'hui, ils existent environ 300 AEV sur le territoire national, dont à peu près la moitié sous affermage.

Tant pour les AEV que pour les ouvrages simples, des guides à l'usage des communes et des animateurs de l'intermédiation sociale ont été élaborés sous l'égide de la DG-Eau. De façon bien compréhensible, ces guides décrivent toutes les phases du processus de mise en place d'un système d'AEP y compris les rôles et responsabilités des différents acteurs, et cela dans un contexte de maîtrise d'ouvrage communale.

Le PEA de la Banque Mondiale appuie actuellement un «Programme Intégré d'Appui à la Gestion des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) » qui vise un dispositif de suivi des AEV affermées et de fournir des options financières aux fermiers pour créer des extensions aux systèmes afin d'obtenir une meilleure rentabilité.

Hygiène et Assainissement de Base

La quasi-totalité des textes organisant le sous-secteur HAB sont en cours de reformulation, une priorité sera de mettre en place les conditions de leur bonne application.

Les années à venir vont nécessiter la mise en place de tous les décrets d'application, les instruments d'accompagnement de la mise en œuvre de ces textes et les formations des acteurs pour leur appropriation et leur application. Il s'agit des textes suivants :

- Politique Nationale d'Assainissement (état des lieux validé, vision, axes et orientations en cours de finalisation) ;
- Document de stratégie de la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement ;
- Plan de Transfert de Compétence aux Communes pour la Maîtrise d'Ouvrage dans le sous-secteur HAB ;
- Code d'Hygiène ;
- Plan de gestion des déchets biomédicaux

Ces textes, caduques depuis longtemps pour la plupart, permettront au sous-secteur de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (HAB) de mieux se structurer dans un cadre législatif et organisationnel crédible, dynamique et efficace. Ainsi, offriront-ils une meilleure visibilité au sous-secteur. Ce qui contribuera à la durabilité des activités. La mise à jour de ces textes permettra aux acteurs d'intervenir dans un cadre légal, bien défini.

AEP en milieu urbain

En milieu urbain, l'approvisionnement en eau potable des différentes catégories de populations urbaines du Bénin est marqué par des efforts tangibles réalisés en matière d'équipements des villes en installations hydrauliques modernes, d'augmentation du taux de desserte des populations et de gestion du service de l'eau et par la mise en place depuis Janvier 2004 de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

La stratégie 2006-2015 de l'AEP en milieu urbain au Bénin s'articule principalement autour de la définition d'objectifs, de principes et d'approches spécifiques au financement des programmes d'eau et de l'interface avec la DG-Eau.

Trois (03) objectifs sont fixés à la stratégie 2006-2015 de l'AEP en milieu urbain :

- Atteindre un taux moyen de desserte en eau des populations urbaines de 75% à l'horizon 2015 au niveau national, soit trois (03) millions d'habitants alimentés¹⁰
- Assurer la viabilité économique de l'activité AEP/service public de l'eau
- Assurer l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus

La stratégie de l'AEP en milieu urbain repose sur les quatre (04) principes suivants :

- Les acteurs (Etat Central, Collectivités Locales, SONEB et Société civile) exercent leurs rôles respectifs dans un cadre juridique et institutionnel cohérent et dans une vision de complémentarité.
- L'atteinte des OMD repose sur un développement continu et harmonieux du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain.
- La durabilité de l'AEP en milieu urbain s'appuie sur une gestion économique et efficace du service public de l'eau.
- L'accessibilité à l'eau potable pour les populations à faibles revenus est un impératif fondamental de la solidarité nationale.

Gestion des Eaux Usées en milieu urbain

Dans le cadre de l'application des dispositions de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes, la maîtrise d'ouvrage en matière de gestion de l'environnement, de l'hygiène, l'assainissement, et de la salubrité est conférée aux **communes**.

Mais l'exécution des tâches de l'assainissement et de collecte et traitement des eaux usées se trouve dans une zone grise. Les communes sont formellement les maîtres d'ouvrages mais il leur manque souvent la connaissance et l'expertise spéciale, avec comme résultat que la SONEB restera le maître d'ouvrage délégué. Certaines communes ont délégué des tâches d'assainissement,

¹⁰ Le taux national de desserte en milieu urbain est estimé à environ 50% en Juin 2005, soit près de 1,4 million d'habitants desservies. Pour atteindre les objectifs il faudra donc desservir une population additionnelle de l'ordre de 1,6 million, or 160.000 habitants par an.

comme la collecte de boues de vidange, au secteur privé. Mais il y a aussi des exemples, comme à Cotonou, où le secteur privé a pris l'initiative de collecter et traiter des boues de vidange, sans contrats formels avec la commune. Notamment dans les grandes villes, la situation est anarchique.

2.3 Cadre institutionnel et organisationnel

2.3.1 Le service public de l'eau

Au Bénin, le secteur de l'eau est sous la tutelle du **Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER)**, nouvelle dénomination depuis peu de l'ex Ministère de l'Énergie et de l'Eau. A ce titre, la mission du MERPMEDER est l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau. Cette mission s'exerce principalement sous l'encadrement juridique de la Constitution, du droit administratif, du code de l'eau et du décret N° 2007-580 en date du 28 décembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEE.

Les principaux acteurs du service public de l'eau au Bénin sont :

- la **DG-Eau** et les **S-Eau** pour l'approvisionnement en eau potable en milieu rural ;
- la **DG-Eau**, le **Génie Rural**, l'**Université**, les **CeRPA**, les **CeCPA**, les **communes riveraines** des plans d'eau et le **PNE** pour la gestion des ressources en eau et la sécurité alimentaire ;
- la **SONEB** pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées en milieu urbain ; et
- les **communes** pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

L'arrêté n° 2007-18 du 19 février 2007 fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) du Ministère chargé de l'eau. Cet arrêté a institué au sein de la DG-Eau les directions et unités suivantes :

- la Direction de l'Administration et des Finances (DAF)
- la Cellule d'Audit Interne
- la Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau (DPGE)
- la Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable (DAEP)
- la Direction de l'Information sur l'Eau (DIE)
- la Direction de la Programmation et du Suivi-Evaluation (DPSE)

Ce cadre organisationnel est le reflet des nouvelles missions de la DG-Eau qui se répartissent en deux branches principales : une mission de gestion de l'eau au sens large, et une mission relative à un usage spécifique, l'approvisionnement en eau potable. Il est en cohérence avec le document de politique nationale de l'eau (2009), et avec la loi portant gestion de l'eau (2010).

Pour ce qui concerne la SONEB, il est à noter que cette société étatique a connu un changement de statut vers une Société Anonyme, avec comme actionnaire unique l'Etat. Effectivement, ce changement n'aura aucune incidence pour son fonctionnement dans le cadre du PPEA. Fin 2011, l'application effective des dispositions de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été autorisée. De cette façon, la SONEB s'est dotée d'un système de passation de marchés en adéquation avec son statut de Société de droit OHADA, ce qui lui permettra d'exécuter plus efficacement ses programmes d'investissement.

Le Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (PPDE) et le contrat-plan entre l'Etat et la SONEB sont utilisés comme des outils de pilotage stratégique et opérationnel de la SONEB. Le PPDE est essentiellement un business plan présentant les objectifs et les grands axes de développement sur une période de 5 ans. Il est actualisé chaque année. Un comité interministériel

de suivi du contrat-plan a été mis en place en 2009. L'élaboration des outils devant permettre au MERPMEDER d'exercer plus rationnellement sa tutelle sur la SONEB, se poursuit.

Quant aux communes le cadre législatif et réglementaire a fait d'elles les maîtres d'ouvrage en matière d'AEP, même si ces compétences dévolues ne sont pas encore pleinement transférées.

Les performances et l'impact social du service public de l'eau sont fortement en relation avec le Ministère chargé de l'économie et des finances pour la stabilité du cadre macro-économique et la mobilisation des ressources financières, avec le Ministère en charge de la Santé au travers du code de l'hygiène publique, et avec les Ministères en charge de l'environnement, de l'agriculture et des collectivités locales.

Outre ces acteurs, il convient de retenir (i) les **populations** qui sont aussi les usagers du service public de l'eau et qui sont au centre des stratégies du recouvrement des coûts, (ii) le **secteur privé** pour la fourniture des biens et services nécessaires à la production et à l'amélioration continue du service public de l'eau, et (iii) la **société civile** dont on attend qu'elle contribue fortement à la participation et à la responsabilisation citoyenne dans la construction de politiques publiques plus adaptées aux besoins et attentes des citoyens ainsi qu'à la durabilité du service public de l'eau.

Au niveau du secteur associatif, on peut distinguer :

- L' **Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)** est la structure faîtière des communes béninoises. Elle s'est fixée dès sa création en novembre 2003, entre autres objectifs, de servir d'interface entre communes et pouvoirs publics d'une part, et entre communes et partenaires d'autre part, afin de représenter et défendre les intérêts des communes.
- Les **ONG locales** qui s'activent comme des structures d'intermédiation sociale (**SIS**) ;
- Les **ONG internationales** qui accompagnent les communes dans le renforcement et la gestion des compétences transférées en octroyant parfois aussi d'aide financière pour la mise en place de projets locaux et nationaux ;
- Les **Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP)** ; ce sont des structures communautaires de base (en cours de constitution) qui se développent comme des structures de représentation des bénéficiaires, par exemple autour de la programmation, de la gestion des ouvrages d'hydraulique dans la commune, et de la reddition de comptes par la commune par rapport à l'exécution du Plan de Développement Communal (PDC) ;
- **L'Association Fédérative des Exploitants de mini réseaux d'Eau du Bénin (AFEB)** C'est un regroupement professionnel des opérateurs privés de l'Affermage des mini réseaux d'eau. Elle vise l'amélioration de l'accès au service d'eau potable pour les populations, la consolidation de l'environnement d'affaires dans le secteur, et l'élaboration et la diffusion de modèles adéquats de gestion déléguée. Il existe un cadre de coopération entre l'AFEB et l'ANCB.

Trois organismes ou organisations à statut particulier sont à mentionner pour leur appui à l'ensemble du secteur :

- Le **Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE-Bénin)** est une plateforme neutre de dialogue mise en place en septembre 2001 suite à l'Assemblée Générale constitutive qui a connu la participation de 147 délégués représentant les acteurs du secteur de l'eau au Bénin. Les activités du PNE visent principalement : (i) une participation interactive des différentes parties prenantes du secteur de l'eau à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre des lois, politiques et stratégies nationales de gestion de l'eau, en respect des principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ; et (ii) une appropriation effective des principes de la GIRE par ces différentes parties prenantes, pour une synergie des efforts des intervenants et une gouvernance concertée effective de la ressource eau.

- Le **EAA RN BENIN** (ex-CREPA-Bénin), représentation nationale de l'Agence Panafricaine Intergouvernementale pour l'Eau et l'Assainissement pour l'Afrique, abrégé EAA, ayant son siège à Ouagadougou, dotée de personnalité juridique internationale, agence pour la promotion l'accès durable et équitable aux services de base d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement pour les populations ;
- Le **CePEPE**, centre pour la promotion et l'encadrement de petites et moyennes entreprises, organismes privé (entre autres celles impliquées dans le secteur de l'eau).

La dynamique d'ensemble du cadre institutionnel et du positionnement des acteurs, montre un partage des rôles : l'Etat central pour les fonctions régaliennes, les Communes pour la maîtrise d'ouvrage, les entreprises pour les activités marchandes et commerciales, les organisations de la société civile pour le contrôle de l'action publique.

2.3.2 Le service public de l'hygiène et de l'assainissement

Dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement, le Bénin dispose d'un dispositif juridique et réglementaire assez bien étoffé. La mise en œuvre de la politique nationale et des stratégies sectorielles dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement est assurée par différents acteurs tant publics que privés comme ci-dessous décrit :

Acteurs publics de niveau national

Trois ministères interviennent directement dans le secteur de l'HAB, ce sont :

- le Ministère de la Santé (MS) ;
- Le Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER) ;
- Le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU)

Ces trois acteurs interviennent au niveau de la gouvernance et de la mise en œuvre de la politique nationale de l'HAB au Bénin. Mais, c'est le **Ministère de la Santé** qui a la tutelle politique, administrative et technique de l'HAB au Bénin. Ce Ministère, à travers sa **Direction Nationale de la Santé Publique** (DNSP), a pour mission de contribuer à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations en assurant un accès équitable à un assainissement adéquat à au moins 69% des ménages d'ici 2015. Son action s'inscrit dans la perspective de l'atteinte des OMD, des objectifs de la SCRIP et du Plan National du Développement Sanitaire (PNDS).

Le **MEHU** intervient à travers la **Direction Générale de l'Environnement** (DGE) et **l'Agence Béninoise de l'Environnement** (ABE). Il a pour missions, entre autres : (i) la définition de la politique nationale en matière de prévention des pollutions et des risques environnementaux en matière d'environnement, d'habitat, d'urbanisme et de protection des milieux naturels ; (ii) l'amélioration du cadre de vie, tant en milieu urbain que rural ; (iii) l'animation et la coordination des activités nationales de la police environnementale. Le MEHU a une position charnière d'orientation et de respect des normes.

Le **MERPMEDER**, à travers la **Direction Générale de l'Eau**, s'occupe de la mise en œuvre de la politique globale de gestion de l'eau tant au niveau de la ressource que de sa qualité.

Le MS et le MERPMEDER collaborent nécessairement à divers niveaux : (i) mise en œuvre de leurs politiques, (ii) appui-conseil aux communes avec l'assurance qualité des activités et des produits, (iii) élaboration et réalisation des PC-Eau et PHAC, (iv) suivi des activités, etc.

La **SONEB** - société publique à caractère industriel et commercial - intervient en qualité d'opérateur public chargé de l'approvisionnement en eau potable des grandes villes et des centres secondaires. Mais l'assainissement des eaux usées en milieu urbain lui est aussi dévolu.

Acteurs publics de niveau départemental

Au niveau départemental se retrouvent plusieurs services techniques de l'administration centrale qui interviennent de façon indirecte dans le secteur de l'hygiène et de l'assainissement de base. Il s'agit des services déconcentrés de l'Etat (**SHAB, S-Eau**), des sociétés d'Etat et celles à caractère mixte telles que les agences de maîtrise d'ouvrage comme **l'AGETUR**. A cela s'ajoutent la **police sanitaire** et la **police environnementale** qui ne sont pas encore très développées mais dont les prestations sont vivement attendues par les municipalités et les populations.

Acteurs publics, niveau communal

Dans le cadre de l'application des dispositions de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes, la maîtrise d'ouvrage en matière de gestion de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité est conférée aux **communes**. Dès lors d'importantes compétences sont transférées aux communes qui ne les exercent, cependant pas pleinement faute de ressources humaines, techniques et surtout financières.

Depuis peu, les mairies procèdent à l'élaboration de leur Plan d'Hygiène et d'Assainissement Communal (PHAC) et à leur Plan Communal Eau (PC-Eau). L'une des problématiques aujourd'hui au niveau communal, c'est de trouver un mécanisme d'harmonisation de l'appui-conseil des SHAB et des SEau pour une élaboration intégrée du PHAC et du PCEau et surtout pour leur réalisation efficiente.

Les acteurs privés

Les acteurs privés représentés par **des ONG** dont le nombre ne cesse de croître ces dernières années et qui souvent ont acquis le statut d'Association ou de Groupement d'Intérêt Economique. A Cotonou par exemple, on dénombre 71 ONG qui s'occupent de la pré collecte des déchets. En vue de rentabiliser leurs actions, il a été mis sur pied la **coordination des ONG de gestion des déchets solides et de l'assainissement (COGEDA)**, à laquelle 55 des ONG dénombrées se sont affiliées. Une attention toute particulière doit être accordée à **l'ONG Bethesda** qui est actuellement la seule à s'occuper du **traitement des déchets** (tri et compostage) sur son site à Hêvié dans la commune d'Abomey-Calavi et envisage de s'atteler à la gestion des eaux usées urbaines.

On citera également des sociétés privées qui œuvrent dans le domaine de l'assainissement à savoir la **SERHAU-SA**, la société **SIBEAU**, la société **TAGNON et FILS** et la société **ATLAS Assainissement**. Si la SERHAU-SA s'occupe des questions d'aménagement urbain en général, les trois autres sociétés s'investissent essentiellement dans le traitement des boues de vidange, et la vidange même des fosses septiques.

Les PTF sont les moteurs du fonctionnement du secteur de l'HAB : ils financent à plus de 90% les activités du secteur et assurent un appui technique important en matière de renforcement de capacité, d'innovation et de capacité à la bonne gouvernance.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des rôles selon les acteurs pour les différentes fonctions.

Fonction	Responsable	Partenaires
Stratégie et politique sectorielle	MS	DNSP (MS)
Planification	DNSP (MS)	Communes(CL/ANCB)
Maîtrise d'ouvrage	Communes	DNSP, SHAB, S-Eau
Activités opérationnelles	DNSP (MS)	Communes
Régulation et contrôle sanitaire	DNSP (MS)	Communes
PHA	DNSP (MS)	Communes, communautés

2.4 Décentralisation et déconcentration

A travers la décentralisation, le Bénin a fait le choix résolu de promouvoir la démocratie et le développement à la base et par la base. L'objectif de la décentralisation est d'offrir un cadre pour l'apprentissage de la démocratie. La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule en effet en son article 2 que « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». La décentralisation doit contribuer à l'amélioration des conditions de vie pour les communautés rurales et urbaines. C'est avec les populations locales et non seulement pour elles, que la gestion décentralisée prend corps. Le renforcement de la déconcentration technique et administrative devra jouer un rôle de régulateur dans le fonctionnement des secteurs. Ainsi l'établissement de relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées et les communes est une nécessité dans l'accompagnement des élus dans l'exercice des fonctions transférées.

La réforme de l'administration territoriale vise la modernisation de l'administration publique en lui donnant une orientation axée sur les résultats. Elle est en deux volets complémentaires : la décentralisation qui concerne les communes et la déconcentration qui concerne l'organisation des services déconcentrés de l'Etat. Le législateur au Bénin a défini comme seul niveau de décentralisation, la commune et comme seul niveau de déconcentration, le département. Ainsi il a été créé 77 communes dont 3 communes à statut particulier appelées municipalités. Les 6 anciens départements ont été subdivisés en 12 nouveaux départements.

Pour accompagner la réforme de l'administration territoriale, plusieurs instruments ont été élaborés et mis en œuvre ; il s'agit de :

- Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), pour assurer la mobilisation et le transfert des ressources aux communes ;
- La mise en place de la CONAFIL, organe de coordination du FADEC doté d'un secrétariat permanent ;
- La Politique Nationale de Décentralisation (PONADEC) et son Plan d'Actions Prioritaire ;
- La Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) ;
- L'Agenda Spatial National ;
- Le cadre réglementaire sur la maîtrise d'ouvrage.

Les secteurs de l'eau et de l'hygiène et de l'assainissement de base ont été ceux qui ont réellement fait le plus d'effort pour établir les services déconcentrés au niveau des nouveaux départements et ont ainsi pris une certaine avance dans l'effectivité du transfert des compétences et des ressources aux communes. Toutefois, il est à regretter le manque d'un accompagnement systématique des communes dans le cadre de l'assistance conseil.

Les progrès de la décentralisation dans le secteur eau-assainissement ont aidé à une recombinaison des équilibres entre l'Etat et ses services déconcentrés avec les collectivités locales et la participation responsable des acteurs locaux (communautés à la base, société civile, opérateurs économiques). Malheureusement le rapport Communes - Communautés n'est pas souvent dans le sens de la complémentarité. Les stratégies en cours ne soulignent pas non plus la bonne articulation entre les approches communautaires et la maîtrise d'ouvrage communale.

Dans le domaine de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) et de l'Assainissement, les textes de loi sur la décentralisation, notamment la loi N°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en sa section 3 (de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité), définit et précise cette compétence comme l'une de celles dont la commune a la plénitude d'exercice. Au cours des dernières années, les responsabilités déléguées par la DG-Eau à ses services déconcentrés que sont les S-Eau ont évolué au gré des avancées dans le domaine de la décentralisation et le transfert partiel des compétences aux Communes. La situation globale de

la déconcentration dans le sous-secteur eau a connu des améliorations significatives, à partir de l'année 2003 avec l'innovation des programmes Eau I, Eau II et Eau III et qui utilisent le crédit délégué dans les procédures de finances publiques.

Le cadre légal, institutionnel et organisationnel a été mis en conformité, les outils de programmation et guides méthodologiques ont été réalisés et une série de transferts d'opération et de ressources financières aux communes a été testé. Ainsi, les arrangements institutionnels expérimentés permettent aux collectivités locales d'exercer progressivement les compétences transférées en la matière. Dans le secteur de l'AEP, le transfert de compétences bien que partiel est effectif depuis 2008. La plupart des 77 communes contractualisent directement avec les structures d'intermédiation sociale. Dans le cadre de la réalisation d'ouvrages simples FPMH, en 2010, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage complète a débuté avec 10 communes qui ont passé des contrats aussi bien avec les Bureaux d'Etudes pour les études et la supervision qu'avec des sociétés de forage pour les travaux.

L'appui des Services d'Hygiène et d'Assainissement de Base (SHAB) pour l'assistance conseil aux communes est encore fragile. Au niveau communal, l'administration de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base dispose de ses propres agents ; ce sont les Agents d'Hygiène et d'Assainissement, positionnés auprès des centres de santé.

A l'analyse il apparaît clairement qu'il y a nécessité de renforcer le rôle de l'assistance-conseil des services déconcentrés de l'eau et de l'assainissement et surtout d'une meilleure implication de la tutelle dans la mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrage communale.

2.5 Cadre administratif et financier

2.5.1 Cycle budgétaire et instruments de gestion

Le budget général de l'Etat est le principal instrument de gestion publique dans la réalisation de sa mission de fournir aux citoyens des services publics. C'est par ce biais en effet que l'Etat traduit sa politique en matière économique et sociale.

Dans le contexte du Bénin, la gestion budgétaire est complétée par la mise en œuvre de projets et programmes de développement financés par des ressources obtenues auprès des partenaires techniques et financiers. La gestion de cette catégorie de finances publiques qui n'est pas le plus souvent intégrée au processus budgétaire standard, est au cœur des réformes de la gestion des finances publiques, et plus spécifiquement au cœur de l'évolution des modalités qui vont de l'aide projet via l'approche programme vers l'appui budgétaire.

Ces réformes se traduisent pour l'essentiel dans : le processus budgétaire, la mise en œuvre et le perfectionnement continu de nouveaux instruments de gestion budgétaire et les progrès dans l'évolution de l'aide projet vers les différentes modalités d'appuis budgétaires. L'encadrement annuel du processus budgétaire dans un cycle budgétaire, le vote annuel à temps de la Loi de Finances, ainsi que la mise en œuvre de l'approche budget programme, illustrent concrètement les progrès réalisés.

En ce qui concerne l'approche Budget-Programme, elle a été introduite en 2000 comme instrument de programmation budgétaire. Elle permet la mise en adéquation des besoins en ressources financières et les objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques sectorielles des départements ministériels. En effet,

- il est élaboré à l'horizon triennal avec des cibles annuelles de résultats liés aux ressources ;
- il unifie les budgets d'investissement et de fonctionnement (classiquement séparés) pour que les moyens et ressources soient vraiment disponibles pour l'atteinte des résultats ;

- il assure la transparence du budget, la responsabilisation des gestionnaires de crédits et facilite le contrôle de l'exécution budgétaire ;
- il implique la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation des indicateurs de performance.

Dans le contexte du DSRP devenu SCRP où le budget doit mieux intégrer et refléter les stratégies et programmes sectoriels agréés par le Gouvernement, la démarche a été complétée par un autre instrument, le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui, lui permet d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation pluriannuelle des dépenses et les contraintes financières de l'Etat. Le CDMT apparaît ainsi comme un approfondissement du processus budgétaire en donnant un contenu véritable à la démarche du Budget-Programme.

Le CDMT est un outil de gestion des finances publiques qui a pour caractéristique principale de permettre une visibilité des recettes et des dépenses sur une période de trois ans. Il constitue un cadre cohérent de planification stratégique des objectifs et vise une meilleure allocation des ressources financières entre les secteurs publics. Il encadre en effet la préparation des avant-projets de budgets et de Budgets-Programmes par la fixation de plafonds de dépenses et une présentation plus transparente du contexte de mise en œuvre de la politique gouvernementale.

Par ce processus, les ministères et institutions publiques sont dotés d'enveloppes sectorielles qui les engagent à leur tour à prolonger et à générer le processus programmatique en matière de gestion des finances publiques.

Pour les années à venir, les progrès s'orienteront vers une meilleure liaison entre le processus SCRP et le processus budgétaire, une meilleure implication des structures déconcentrées dans le processus budgétaire, l'amélioration du CDMT global et une meilleure élaboration des CDMT sectoriels, l'exhaustivité du budget, l'amélioration de la chaîne de contrôle.

Une caractéristique importante du processus budgétaire est d'aggraver la possibilité d'un transfert budgétaire d'une année budgétaire à la prochaine année à travers des reports de crédits. Donc, il n'y a pas une possibilité d'assurer les fonds non-décaissés automatiquement. La conséquence de ce système est que les fonds non-décaissés seront alloués au budget national et il sera plus difficile de retirer ces fonds et les affecter au budget d'origine (sectoriel). Cela implique donc qu'il sera encore plus urgent de gérer et décaisser dans l'année budgétaire les fonds disponibles au budget.

A cet égard, le Code des Marchés Publics révisé et les décrets relevant¹¹ des procédures de passation des marchés publics, le processus d'approbation et les délais de chaque étape de ce processus peut être favorable au processus d'allocation des ressources. L'Annexe 8 donne un aperçu des principales modifications intervenues dans le Code National des Marchés Publics.

2.5.2 L'approche programme dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement

La stratégie de réduction de la pauvreté est accompagnée d'un outil budgétaire dont l'objectif est d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en général. Cet outil de la gestion des dépenses publiques repose sur une approche de gestion axée sur les résultats avec l'élaboration et la mise en œuvre de Budget Programme par Objectif (BPO) sous l'encadrement des CDMT au niveau global et sectoriel.

AEP rural et semi-urbain

Le secteur de l'eau est, au Bénin, l'un des secteurs où les efforts dans l'amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire, combinés à une réelle volonté d'atteindre les OMD ont créé une dynamique pour améliorer et rechercher la performance du secteur à travers une approche programmatique.

¹¹Décret no 2010-496, 26 novembre 2010 ; no 2011-479, 8 juillet 2011 ; no 2010-494, 26 novembre 2011 ; no 2010-495, 26 novembre 2011.

L'instrument couvrant l'AEP en milieu rural a été élaboré en 2002. Le contenu opérationnel du budget programme est axé sur les OMD pour le Bénin et par rapport au secteur. Ainsi, le BPO Eau se présente donc comme un outil de coordination sectorielle. Il facilite et justifie la mobilisation de ressources financières plus accrues.

L'approche programmatique dans le secteur de l'eau a conduit à la mise en œuvre depuis 2003 d'une revue annuelle conjointe qui permet d'assurer un suivi et une appréciation des performances du secteur de l'eau et de l'assainissement.

La dernière revue annuelle relative à l'exercice 2011 du budget programme s'est tenue à Cotonou du 17 au 19 avril 2012. Elle a été sanctionnée par un aide-mémoire, conjointement signé entre le Ministère en charge de l'Eau, le Ministère de la Santé et les Partenaires Techniques et Financiers des secteurs de l'eau et de l'assainissement. Cet aide mémoire est devenu un instrument complémentaire de référence pour la gestion et le suivi des actions en AEPA et GIRE.

HAB rural

Au moment où le PPEA II est en cours de formulation, la fonction Hygiène et Assainissement de Base connaît une mutation de son ancrage institutionnel au sein du ministère de la Santé. Initialement consacrée depuis les années 2000 par une Direction technique au sein de ce ministère, la fonction HAB est prévue d'être désormais conduite par la Direction en charge de la santé publique, subissant ainsi les conséquences des réformes d'allègement structurel en cours.

Si au niveau central (ministériel) la visibilité institutionnelle de la fonction HAB pourrait être affectée, par contre, au niveau local il n'y aura pas de changements majeurs pouvant affecter la conception et la mise en œuvre des actions HAB, dans la mesure où les collectivités territoriales seront plus responsabilisées. En effet, l'élaboration et la mise en œuvre des PHACs constituent une avancée dans cette matière.

Par rapport à l'approche programme, il est notable que depuis 2006 le processus de mise en œuvre d'un véritable budget programme du secteur Hygiène et Assainissement de Base est engagé. Il est distinct des autres composantes du Budget programme de la santé ou du budget programme de l'eau, et les moyens à mobiliser sont en relation avec les enjeux liés surtout aux OMD.

L'ex-DHAB a exécuté en 2007 son premier Budget Programme par Objectifs (BPO) triennal glissant. Cela consacre la structuration progressive de ce secteur selon les principes de l'approche programmatique.

Cependant force est de constater que ce processus n'est pas encore maîtrisé par les responsables qui le qualifient de « fastidieux ». En réalité, le BPO est toujours un document assez théorique qui n'est ni conçu comme il faut (i.e. sur la base d'une planification au niveau départemental, ou mieux encore, au niveau communal), ni discuté au niveau national, ni prise en compte dans la préparation du budget national. Des séances d'information et de formation ainsi qu'un accompagnement « par la pratique » sont absolument nécessaires. La DNSP pourrait faire recours :

- aux expériences de la DG-Eau en cette matière ;
- à l'AT qui sera mis à disposition aux structures étatiques dans le cadre du nouveau programme PPEA II.

AEPA urbain (SONEB)

Les outils de gestion du sous-secteur de l'AEPA en milieu urbain sont progressivement en place, avec l'approbation officielle de la stratégie d'AEP en milieu urbain, en 2007, ainsi que du document de stratégie de l'assainissement des eaux usées en milieu urbain, du contrat plan Etat-SONEB et du Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (PPDE), signés par le Gouvernement respectivement en décembre 2007 et janvier 2008. Ces documents fournissent une bonne base pour un développement mieux structuré et bien organisé du sous-secteur d'AEPA en milieu urbain, basé sur des indicateurs clairement définis.

Un accord cadre du mécanisme de financement d'aide budgétaire ciblé (pot commun d'AEP en milieu urbain) avait été signé par le gouvernement, l'Ambassade des Pays-Bas et la KfW pour la période 2007–2012. A décembre 2011, le niveau d'engagement cumulé du pot commun se situait à 5,2 milliard FCFA ; soit un taux de 39% du montant total de 13 milliard FCFA à disposition dudit pot commun. Le rapport de pot commun de SONEB tient la conclusion que les difficultés majeures rencontrées au cours de l'exécution des projets concernent la lourdeur administrative engendrée par la passation des marchés publics et l'approbation des contrats¹².

Toutefois, pour mieux répondre à l'alignement aux procédures de l'Etat, l'Ambassade des Pays-Bas compte d'arrêter fin 2012 le financement de l'appui néerlandais à la SONEB à travers le pot commun. Il sera continué dans le cadre du PPEA II à travers la convention générale entre l'APB et le MEF qui organisera les transferts par le canal de la Caisse Autonome de l'Amortissement (CAA), comme il est fait aussi par d'autres bailleurs de fonds.

Pour ce qui concerne la SONEB, il est à noter que cette société étatique a connu un changement de statut vers une Société Anonyme, avec comme seul actionnaire l'Etat. Effectivement, ce changement n'aura aucune incidence pour son fonctionnement dans le cadre du PPEA. Fin 2011, l'application effective des dispositions de l'OHADA a été autorisée. De cette façon, la SONEB s'est doté d'un système de passation de marchés en adéquation avec son statut de Société de droit OHADA, ce qui lui permettra d'exécuter plus efficacement ses programmes d'investissement.

2.6 Modalités de financement, harmonisation et alignement

Généralement, les modalités de financement dépendent du stade de développement du pays receveur. Dans les premiers stades de développement, le financement est notamment sous forme d'appui-projet, entre autres du fait que les structures n'ont pas encore suffisamment de capacité pour recevoir cet appui. La prochaine étape est une situation dans laquelle les structures sont outillées à utiliser l'appui financier de manière adéquate. La dernière étape d'assistance consiste en appui budgétaire général. En ce qui concerne le Bénin, certains PTF sont d'avis que cette situation n'est pas encore achevée et que l'aide la plus apte serait encore l'appui budgétaire sectoriel ciblé, en tout cas dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. En outre, la réalisation de programmes prioritaires conjoints à travers l'appui budgétaire sectoriel requiert encore un soutien en matière de planification, de renforcement institutionnel et de création de capacité locale d'exécution.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a été signée en mars 2005 par des donateurs et des pays partenaires. La Déclaration est basée sur un principe d'engagements mutuels pour améliorer l'efficacité de l'aide et comprend un cadre pratique et concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les engagements s'articulent autour de cinq (05) grands principes :

Appropriation: Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement.

Alignement: Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.

Harmonisation: Les donateurs s'emploient à mieux harmoniser leurs actions et à leur conférer une plus grande efficacité collective.

Gestion axée sur les résultats: La gestion et les processus de décision relatifs aux ressources affectées au développement sont améliorés en vue d'obtenir des résultats.

¹²Rapport pot commun SONEB 2011

Responsabilité mutuelle: Les donateurs et pays partenaires se tiennent mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Suite aux résultats d'une enquête auprès de 54 pays en développement, les pays en développement et les pays donateurs se sont réunis au Haut Forum d'Accra le 4 septembre 2008 pour évaluer l'efficacité de l'aide au développement et ont adopté le Programme d'Action d'Accra. Le Programme d'Action d'Accra est le fruit d'une alliance sans précédent des partenaires de développement – pays en développement et pays donateurs, économies émergentes, ONU et autres institutions multilatérales, fonds mondiaux et organisations de la société civile. Au nombre des principaux points convenus dans le Programme d'Action d'Accra figurent les suivants :

- Prévisibilité – les bailleurs de fonds donneront aux pays partenaires, 3 à 5 ans à l'avance, des informations sur l'aide qu'ils prévoient de leur accorder.
- Systèmes nationaux – les systèmes nationaux des pays partenaires seront utilisés pour fournir l'aide en tant que première option, plutôt que les systèmes des bailleurs de fonds.
- Conditionnalité – les bailleurs de fonds appliqueront, non plus les conditions imposant la manière et le moment de dépenser les fonds d'aide, mais plutôt les conditions fondées sur les propres objectifs de développement des pays bénéficiaires.
- Déliement de l'aide – les bailleurs de fonds atténueront les restrictions qui empêchent les pays en développement d'acheter les biens et les services dont ils ont besoin auprès des sources et partout où ils peuvent obtenir la meilleure qualité au plus bas prix.

Selon le Programme d'Action, les pays en développement s'engagent à prendre leur avenir en main, les bailleurs de fonds à mieux coordonner leurs interventions et les deux parties qui ont adopté le Programme d'action s'engagent à se rendre mutuellement compte ainsi qu'à leurs citoyens et parties prenantes.

2.7 Système de suivi-évaluation du secteur

Au Bénin, et plus particulièrement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, un mouvement significatif d'harmonisation et d'alignement a été établi sous l'impulsion de cadres programmatiques et budgétaires à savoir le BPO pour le sous-secteur Eau, le BPO pour le sous-secteur de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base, et le PPDE ainsi que le contrat-plan avec l'Etat pour la SONEB. Ce système dynamique de suivi-évaluation du secteur est effectué par :

- L'animation du Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA) ;
- La tenue régulière des revues conjointes du secteur eau et assainissement impliquant les Ministères en charge de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base et les principaux PTF ;
- Le pot commun relatif au programme d'investissement de la SONEB et aux études et expertises en appui au secteur.
- La tenue régulière de revues à mi-parcours des PTF du secteur ; de manière régulière, les thèmes suivants sont discutés :
 - L'harmonisation des procédures, mise en place d'outils de financement du BPO et harmonisation des activités de l'assistance technique ;
 - L'unification de la coordination des bailleurs en vue d'aboutir à terme à une coordination unique du BPO ;
 - Le renforcement du secteur privé en lien avec l'augmentation des réalisations ;
 - Le transfert de la mise en œuvre du BPO au niveau décentralisé.

La perspective de mise en œuvre d'une convention de délégation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin entre la Délégation de l'Union Européenne et l'Ambassade des Pays-Bas, devrait contribuer substantiellement à faire de l'aide budgétaire sectoriel, une des principales modalités d'appui au secteur.

3 EXPERIENCES ET LECONS APPRISES DU PPEA-I ET AUTRES PROGRAMMES EN COURS

3.1 Expériences et leçons du PPEA I

L'appréciation du PPEA I a permis de passer en revue les acquis et les faiblesses du programme et mis en exergue les principales leçons apprises pouvant aider à une amélioration des performances sur le PPEA II.

3.1.1 Analyse des acquis et insuffisances du PPEA I

Les principaux acquis issus de la mise en œuvre des activités de l'ensemble des 4 composantes sont :

- La maîtrise d'ouvrage communale de l'ImS et un transfert progressif de compétences et de ressources aux communes dans le secteur de l'AEP ; celles-ci bénéficiant notamment d'un renforcement des capacités en MdO.
- Avec la généralisation des procédures de transfert de ressources aux communes et en fonction des résultats et premiers impacts des actions pilotes en matière de transferts de compétences aux communes on peut déduire que les conditions sont acceptables pour aller plus loin dans la gestion décentralisée du secteur Eau et Assainissement.
- La programmation communale du sous-secteur Eau et HAB qui est perçue dans les Communes comme un outil nécessaire au développement du sous secteur ; et qui se généralise à toutes les Communes du pays. La mise en œuvre de l'initiative « Reddition des comptes » avec une mise à disposition des Communes d'outils spécifiques.
- L'expertise locale a été valorisée dans bien des domaines et au niveau des composantes ce qui favorise une accumulation de connaissances/compétences au niveau des quelques acteurs nationaux de délivrance de services en faveur du secteur eau et assainissement.
- La levée dans le cadre de plusieurs activités, des goulots d'étranglement au niveau des procédures de passations de marchés et d'opérations financières et budgétaires et la prise de conscience des acteurs sur la nécessité du relèvement des seuils de passation des marchés publics et de l'élaboration des DAO types.
- La mise en place progressive du cadre politique stratégique et organisationnel de GIRE (la loi sur l'eau ; la Politique de l'eau et le PANGIRE) et la conceptualisation et la mise en œuvre des actions pilotes et pratiques de type GIRE sur le terrain.
- La préparation à une meilleure coopération entre les communes à travers le regroupement des communes et l'institutionnalisation des Espaces de Développement Partagé (EDP) dans l'optique de rendre opérationnelles l'intercommunalité et la construction des EPCI.

Les insuffisances majeures notées pour le programme PPEA I sont :

- La coordination globale du programme: elle a été indiquée comme un point à renforcer pour une meilleure centralisation des informations et dans le sens de l'amélioration de la régulation des composantes. Les mécanismes pour la remontée d'informations ont diversement fonctionné.
- Le rôle d'assistance conseil des S-Eau/SHAB pour les communes et la tutelle des communes en matière d'AEPA a été insuffisamment exécuté : la faible articulation entre les services techniques des communes et les services déconcentrés de l'Etat en charge des secteurs eau et assainissement a entraîné un important déficit dans l'assistance-conseil des structures déconcentrées sectorielles (S-Eau et SHAB) en faveur des communes.

- Le retard dans les délégations et les transferts de crédits qui explique en partie un retard dans la passation de marchés et le paiement des prestations et du faible taux de consommation de crédits. Il faut signaler que dans bien des cas même si les ressources financières sont disponibles (délégué ou transféré) il y a des retards dans les paiements.
- La capacité limitée des communes à suivre les activités des SIS et gérer les contrats d'intermédiation sociale qui finalement nécessite en urgence un reformatage pour mieux s'adapter aux nouveaux défis des deux secteurs. On observe une encore, faible prise en charge des volets de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base par les communes.
- Pas d'avancées fondamentales dans les tâches régaliennes liées à la HAB, ce qui entraîne peu d'impact des actions sur la santé des populations et particulièrement de mauvais comportements en matière d'hygiène et dans la sauvegarde de la qualité de l'eau de boisson par les ménages.
- Retards dans le recrutement d'expertise internationale par l'administration. Ceci malgré un besoin évident d'accompagnement par une assistance technique locale ou internationale. Cette tendance peut s'expliquer par entre autres certaines lourdeurs administratives ; la faible maîtrise des procédures se fait de plus en plus sentir sur le rythme de réalisation des activités avec des rythmes d'exécution de plus en plus faible.
- Plusieurs activités du cadre logique n'ont pas été entamées : certains centres d'assistance ont montré des limites dans l'accompagnement des acteurs publics et privés dans les secteurs AEPHA. Il pourrait se confirmer un besoin de réorganisation interne et de réadaptation dans les méthodes et procédures internes.
- Malgré les bonnes intentions, stratégies, plans, études et activités de sensibilisation et de formation, durant PPEA I l'intégration des aspects genre et la lutte contre le VIH /SIDA n'a pas bien avancé. Pire : depuis la décentralisation les aspects genre et la lutte contre le VIH/SIDA ne font plus partie d'intermédiation sociale et il y a maintenant moins de femmes dans la gestion des AEP qu'avant. Il y a un manque de femmes dans les organes dirigeantes dans tous les secteurs. Une évaluation de 2010 a constaté que dans le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre était encore « à une étape embryonnaire ».
- La Gouvernance locale animée par les élus locaux reste à construire. Il est vrai que des expériences ont été menées au niveau restreint par rapport à la reddition des comptes mais globalement les mécanismes d'animation doivent encore se mettre en place avec un cadre organisationnel précis pour faciliter l'apprentissage de la démocratie à la base et pour garantir l'intégrité du secteur eau et assainissement dans la maîtrise d'ouvrage communale.

3.1.2 Les leçons apprises dans la mise en œuvre du PPEA I

- **Les appuis apportés par les directions et services du ministère en charge des finances ont été déterminants.**

Ces différentes structures ont aidé à lever bien des goulots d'étranglement et il faille encourager leur contribution et l'accroître. En particulier, l'expérience du financement direct de certaines actions assorti du rapportage et la remontée des informations depuis les Communes bénéficiaires a permis de gagner du temps dans les procédures administratives et financières.

- **Les axes stratégiques sur lesquels les composantes du PPEA 1 sont basées semblent toujours valides et nombre d'activités entamées pourront ou devront être poursuivies et menées en vrai grandeur.**

Si le PPEA I a été un processus de renforcement de capacité, le PPEA II suppose se construire sur les résultats de cette période d'apprentissage. On devra être beaucoup plus attentif aux résultats et aux délais, dans la mise en œuvre des activités du PPEA. Dans le PPEA I les taux de consommation

budgétaire du PPEA ont augmenté graduellement indiquant que les goulots d'étranglement dans la GFP sont maîtrisés. Des outils de programmation communale ont été élaborés et des documents PC Eau et PHAC sont disponibles et favorisent des investissements plus importants. A la suite d'autres projets bilatéraux en milieu rural, la SONEB envisage de gagner du temps par délégation de la MdO à une agence, les résultats permettront une évaluation pour un élargissement des modalités d'accroissement des investissements dans le secteur AEPHA.

- **Le renforcement du transfert de compétences aux communes suppose le développement des capacités pour l'ensemble des acteurs intervenant au niveau des communes, la préparation et la mise en œuvre d'un plan 2D cohérent au profit du secteur de l'AEPHA.**

Dans le contexte nouveau de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'ImS par les Communes depuis 2008 et du transfert progressif des compétences et ressources dans d'autres volets du cycle de la MdO une assistance conseil est nécessaire. Il est apparu d'importants problèmes dans la gestion des fonds publics et dans les procédures de passation de marchés, notamment pour le financement et la réalisation des ouvrages simples d'eau. Il a été constaté que les communes ayant associé les S-Eau à l'élaboration de leurs outils de planification communale pour le sous secteur eau à savoir les PC Eau, et des différentes programmations communales eau, bénéficient ultérieurement de toute l'attention requise de la part des services déconcentrés au moment de l'allocation du financement pour la réalisation des ouvrages. Cette démarche pourra alors aider les communes à mettre en œuvre leurs outils de planification. Elle pourra être étendue au sous secteur Assainissement concernant l'élaboration et la mise en œuvre des PHAC.

- **Le rôle d'assistance conseils des S-Eau et SHAB auprès des Communes, se trouve compromis par une insuffisance de personnel qualifié**

Il se pose un problème d'insuffisance de personnel à la DG-Eau ainsi que dans ses services déconcentrés dans les départements. Dans ces conditions, le rôle d'Assistant Conseiller que les S-Eau devront jouer auprès des Communes se trouve compromis par faute de moyens humains pouvant intervenir efficacement auprès de toutes les Communes d'un même département. Un accompagnement de l'institution en termes de formations et d'appui à la promotion des métiers de l'eau pourra alors être envisagé.

- **Intégrer le volet Hygiène et assainissement dans les activités des SIS et mieux suivre les activités menées**

Depuis l'introduction de l'approche programmatique des ouvrages d'AEP, la promotion de l'hygiène et l'assainissement en lien avec l'eau potable a été globalement délaissée par les SIS. Il en est de même des aspects transversaux que sont le genre, la GIRE et la prévention et la lutte contre le VIH/SIDA. Ce sont des défis importants dans le secteur. Il est nécessaire de retourner à une approche d'Intermédiation plus globale basée sur la Communication pour un Changement durable de Comportement avec accent particulier sur la promotion d'hygiène. Ainsi la prise en compte de l'hygiène et l'assainissement autour des points d'eau et l'hygiène de l'eau doit être maintenue au cahier de charge de la plupart des SIS. Le suivi des activités de l'intermédiation sociale dans des SIS sur le terrain suppose également une base organisationnelle et des outils précis d'appréciation et une logique de résultats.

- **Intégrer les aspects genre dans toutes les composantes, activités et indicateurs à suivre de PPEA II**

Une des raisons pour le manque de l'intégration des aspects genre et VIH/SIDA dans le cadre de PPEA I est que ça ne faisait pas partie des résultats, activités spécifiques ou indicateurs à suivre. Ça a conduit à un engagement plutôt sur papier que dans la pratique. Pour obliger l'intégration des aspects genre et la lutte contre VIH/SIDA en PPEA II, il faut intégrer ces aspects dans chaque composante avec des mesures spécifiques et des indicateurs à suivre. Ces aspects doivent être partie d'expertise et les obligations d'Assistance Technique. Aussi il faut l'obligation de rapporter

désagrégé selon le sexe pour pouvoir suivre le progrès ou le manque de progrès, et signaler des problèmes.

- **La mise en place d'un dispositif d'Assistance Technique qui améliore et renforce la mise en œuvre des composantes et accompagnant une réorganisation des services internes de l'administration**

La mise en œuvre du PPEA I a bénéficié de l'encadrement d'une mission SEEP. Bien que fonctionnel les 9 missions SEEP n'ont pas pu aller plus loin que de signaler les problèmes qui ont été enregistrés. Il a manqué un accompagnement pour anticiper sur les difficultés d'ordres organisationnels et opérationnels. Les missions SEEP n'ont pas pu entraîner de grands changements. On a toujours les longs délais de passation des marchés publics avec beaucoup de temps improductifs. Les marchés de mise en expertise technique n'ont même jamais été passés. Le système est peu sécurisant pour les prestataires qui sont victimes des grands retards de paiement, alors la qualité des activités en souffre immanquablement. La remontée d'informations est difficile et souvent peu fiable et entraîne des difficultés pour la coordination par les Directions sectorielles, la DGFID/DPF et l'Ambassade. Dans ces conditions une importante condition de succès du programme PPEA-II devient la sollicitation d'une expertise sous forme d'Assistance Technique. La mobilisation de l'AT suppose une réorganisation des services techniques de l'administration pour mieux bénéficier des appuis offerts pour plus de performances.

3.2 Autres programmes en cours

D'autres partenaires techniques et financiers sont actifs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, bien qu'il y ait le retrait prononcé de certains autres ; les plus importants à ce jour sont :

- Le Programme Eau Potable et Assainissement (PEP) de la coopération allemande mis en œuvre par la GIZ (au plan technique) et la KfW (au plan financier) ; une nouvelle phase est envisagée de démarrer en Juillet 2012. Il s'agit toujours des investissements par la KfW dans le secteur de l'eau potable en milieu rural et urbain, soutenus par une assistance technique et par des mesures d'accompagnement en matière d'hygiène et d'assainissement de base. Contrairement au PPEA, le PEP connaît une zone géographique préférée d'intervention : les départements Ouémé, Plateau, Mono, Couffo, Atacora et Donga. Dans la prochaine phase, il y aura une attention particulière pour la GIRE.
- Le « Programme Intégré d'Appui à la Gestion des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) » appuyé par le PEA de la Banque Mondiale ; les activités ciblent en outre sur la gestion des AEVs ; l'harmonisation des contrats avec les partenaires privé, des analyses de rentabilisation et la question de maintenance des systèmes.
- La SONEB, la société néerlandaise Brabant Water, l'UNESCO-IHE et DHV étudient actuellement la possibilité d'un WOP (Partenariat entre Opérateurs d'Eau) qui, si tout va bien, sera en partie financé par un fonds/facilité mis en place par le Ministère des Affaires Etrangères aux Pays-Bas. L'objectif dudit WOP est un renforcement institutionnel de la SONEB en ce qui concerne les capacités de management, gestion de clientèle, etc.
- Le NUFFIC est actuellement en train de formuler un programme NICHE qui aura comme objectif de renforcer des universités/facultés dont celles qui, éventuellement, seront impliquées dans la mise en place et l'opérationnalisation d'un Institut de l'Eau et de l'Environnement.
- Dans le cadre du programme d'AEP Cotonou – phase II, la Banque Européenne des Investissements (BEI) a rattaché une assistance technique au niveau de la SONEB.
- l'UNICEF développe actuellement un programme de sensibilisation pour stimuler l'utilisation des latrines au niveau des communautés ;

- le PNUD a appuyé plusieurs projets dans divers domaines en lien avec l'AEPA et l'environnement, comme un projet d'appui à la déconcentration et à la décentralisation et au développement économique, un projet hydraulique villageoise, un projet de promotion des toilettes publiques et reboisement des artères dans la ville de Cotonou ;
- Le JICA étudie actuellement la possibilité de financer une autre phase (Phase 6) de leur appui au secteur AEP rurale ;
- Le « *Emergency Urban Environment Project* » appuyé par la Banque Mondiale, USD 50 million de fond d'IDA pour le secteur de l'eau et de l'assainissement et protection contre les inondations à partir du fleuve Ouémé ;
- Les programmes/projets d'ONG nationales et internationales en cours ou planifiés, comme WASTE/PROTOS qui est engagé dans un programme de stimulation de micro finance pour le secteur de l'eau et de l'assainissement.
- L'ensemble des initiatives et programmes développés et financés dans le cadre de la Facilité Eau de l'Union Européenne, le MFS II 2011-2015 (Système de Co-Financement aux ONG néerlandaises), financé par le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, par exemple un Programme d'appui aux Communes entamé par la SNV en collaboration avec l'ANCB et l'Association des Communes néerlandaises ou un Programme d'AEPA par le WASH Alliance. On indiquera également les projets: UE/SNV dans le département des Collines et le PIEPHA-C

4 OBJECTIFS ET COMPOSANTES DU PPEA II

4.1 Objectifs et résultats attendus

Objectif de développement

Comme objectif global de développement du programme PPEA II, peut être considérée la vision nationale de l'eau, qui est :

« En l'an 2025, les ressources en eau du Bénin seront exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficacité économique ; elles contribueront ainsi efficacement au renouveau économique, à la réduction de la pauvreté, et au rayonnement international du Bénin ».

Cette vision est présentée dans le Plan d'Action Nationale pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE), qui a été validé en 2011 et qui attend sa présentation au Conseil des Ministres pour adoption. Comme déjà expliqué dans le Rappel du PSPA en Chapitre 1, toutes les activités du programme ont lieu dans le cadre global de la gestion durable des ressources en eau, que ce soit la maîtrise des ressources ou la valorisation de l'eau aux fins d'une production augmentée, ou bien dans l'amélioration des conditions pour un seul certain usage (services adéquats de l'eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement). En tant que telles elles sont reconnues comme priorités nationales et pris en compte dans la SCRP 2011-2015.

Plus particulièrement, l'accent sera mis sur l'approche intégrée pour les zones deltaïques (le fleuve Ouémé et le lac Nokoué avec ses exutoires vers la mer), la gouvernance en matière de gestion de l'eau, l'optimisation de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture et les innovations technologiques et institutionnelles en faveur de la durabilité des résultats attendus et des infrastructures installées. Notamment dans ces derniers cadres, l'on cherchera à exploiter le savoir-faire et l'expérience néerlandais pour répondre à la demande et aux besoins locaux.

Objectif spécifique

Ainsi, sur la base (i) des besoins et des priorités du Bénin exprimés dans son objectif de développement, (ii) des nouvelles orientations politiques des Pays-Bas, et (iii) de la valeur ajoutée que les Pays-Bas peuvent offrir en la matière, l'objectif spécifique du PPEA II est de contribuer substantiellement aux effets suivants attendus au niveau national :

- (i) La disponibilité de l'eau de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages sociaux, économiques et environnementaux dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau (surexploitation, pollution des eaux souterraines, inondations, érosion,.....) ;
- (ii) La sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE ;
- (iii) L'augmentation équitable et durable de l'accès à l'eau potable en zone rurale ;
- (iv) Le renforcement de la promotion d'hygiène et l'augmentation équitable et durable de l'accès à un assainissement de base adéquat ; et
- (v) L'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en zone urbaine.

Un aspect important qui traverse toutes les composantes, est le renforcement des capacités, par le biais d'un programme d'assistance technique (AT) au niveau des structures exécutives, et qui se retrouve dans la plupart des activités menant aux résultats attendus au sein des composantes.

Résultats attendus

Les résultats attendus du programme PPEA II avec ses indicateurs, ses données de base et ses cibles sont présentés dans la chaîne des résultats en Annexe 1 du présent document.

4.2 Les composantes du programme

Les actions à mener pour l'atteinte des objectifs du programme nécessitent l'organisation des interventions autour de cinq principaux centres d'intérêt organisés à travers des composantes. Chaque composante définit les actions pertinentes, les acteurs impliqués et les modalités d'opération articulés autour de chacun des thèmes découlant de chacun des objectifs. Au titre du PPEA II, cinq composantes constituent les axes principaux de réalisation du programme ; il s'agit de :

1. La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;
2. L'eau et la sécurité alimentaire ;
3. L'approvisionnement en eau potable en zone rurale ;
4. La promotion de l'hygiène et l'assainissement de base ; et
5. L'approvisionnement en eau potable et l'évacuation et traitement des eaux usées en zone urbaine.

En ce qui concerne la composante **GIRE**, elle sera le cadre de gestion des ressources en eau pour une utilisation des ressources d'une manière durable et pour une réduction des risques liés à l'eau. Ce cadre est aussi essentiel pour assurer - avec des besoins en eau toujours croissants dans un nombre de domaines - une allocation juste entre les différents utilisateurs. La nécessité de la GIRE est encore plus accentuée par les changements du climat qui augmentent la pression sur les ressources et les risques de désastres naturels (inondations, sécheresse..).

La composante **Eau et Sécurité Alimentaire** est retenue pour assurer une meilleure exploitation des ressources en eau disponibles et chercher une valeur ajoutée aux produits agricoles. Il existe un lien direct entre l'utilisation optimale de l'eau et la production d'aliments.

A part la nécessité d'un effort continu pour fournir l'accès aux personnes et ménages à un système d'AEP dans le cadre des OMD (notamment dans les habitations dispersées), ce sont l'utilisation, la gestion et la maintenance/entretien actuellement faibles qui présentent des difficultés liées à l'impact et la durabilité des systèmes et à la fiabilité du service public de l'eau. La composante **AEP en milieu rural** traite ces questions, en relation avec l'hygiène liée à l'eau.

Pour le choix de la composante **HAB**, trois facteurs importants ont été déterminants: (i) la nécessité d'améliorer et de rendre plus durable l'impact des interventions dans le domaine de l'AEPHA à travers un changement de comportement, (ii) les retards importants accusés (selon l'OMS/UNICEF) dans l'atteinte des cibles des OMD entretemps en termes de latrines familiales, et (iii) la faible organisation au niveau central pour créer le cadre institutionnel optimal pour accroître les efforts en vue de rattraper les retards.

La composante **AEP et Eaux Usées en milieu urbain** adresse la gestion des eaux usées ce qui pose un problème environnemental et sanitaire sérieux au Bénin, spécialement dans les villes en zones côtières. Il manque un système approprié de collecte et de traitement. Des fuites surviennent à partir des fosses septiques vers les ressources en eaux souterraines, ce qui cause de sévères pollutions des nappes phréatiques. La composante traite aussi l'approvisionnement en eau potable.

La structure des descriptions des composantes dans les sections ci-après est pareille pour toutes les composantes :

- Définition de l'objectif et des effets prévus
- Explication de la stratégie choisie pour la réalisation de la composante
- Les résultats attendus et les activités clés
- Gestion de la composante : tutelle, montage institutionnelle, acteurs et responsabilités
- La prise en compte du genre
- Discussion de l'efficacité de la stratégie choisie
- Evaluation de l'efficience, et
- Discussion de la durabilité des actions à travers la méthodologie « FIETS », qui évalue la durabilité sur les aspects Financier, Institutionnel, Environnemental, Technique et Social. Plus de détails de cette méthodologie sont présentés dans le Chapitre 6 et en Annexe 5.

5 DESCRIPTION DES COMPOSANTES DU PPEA II

5.1 Composante 1 : « Gestion Intégrée des Ressources en Eau »

Objectif et effet prévu

L'objectif global pour le PPEA II en général et pour la composante GIRE en particulier, comme formulé dans le PPA 2012-2015 et confirmé pendant les ateliers consultatifs et de pré-validation en 2012, est :

« Assurer la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau pour l'équité et la paix sociale, le développement économique et la durabilité environnementale et l'efficacité économique » (PANGIRE, 2011)

Les effets prévus au niveau national, pour la composante GIRE, sont ensuite formulés dans la chaîne de résultats comme "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) et une réduction des risques liés à l'eau".

Comme effet transversale (entre secteurs) il est prévu d'atteindre une amélioration de l'efficacité, de l'équité et des capacités des différents acteurs participant au processus (questions de gouvernance).

Stratégie choisie

Le MERPMEDER est le ministère en charge de la politique de l'eau au Bénin. Il assure par conséquent la tutelle de la composante « Appui au processus GIRE ». Après la réorganisation de l'ancien MEE, la DG-Eau, anime désormais le processus de transition à la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel conforme à la GIRE. Elle s'appuie pour ce faire sur la DPGE et la DIE.

L'originalité du processus GIRE au Bénin réside dans le fait qu'une structure partenariale de type multi acteurs (Organisations de la société civile, acteurs publics, communautés), née sous l'impulsion du « Global Water Partnership » et toujours continuée sous le nom de PNE¹³, accompagne les pouvoirs publics dans ce processus de rénovation profonde de l'approche de gestion des ressources en eau. Le PNE a engagé des actions de plaidoyer pour la GIRE en direction des élus nationaux et au niveau local et a entrepris de structurer à travers le pays des points focaux chargés de relayer l'action de plaidoyer et d'engager au niveau local des actions concrètes de gestion intégrée des ressources en eau en réponse à des problématiques concrètes d'aménagement et de gestion des eaux.

Le MERPMEDER poursuit un processus de réformes en appuyant (i) l'adoption au courant de l'année 2009, de la politique nationale de l'eau, (ii) l'adoption en 2010, de la loi portant gestion de l'eau, et (iii) par engager l'élaboration des textes d'application et la mise en place des organes prévus dans le code de l'eau. Il importe notamment de mettre en place un mécanisme de coordination intersectorielle de l'eau, impliquant le secteur de l'agriculture au regard de l'impact très significatif de ses activités sur les ressources en eau. Dans ce contexte, le programme pluriannuel a donné un appui à la DG-Eau et au PNE pour leur permettre d'appuyer la construction des capacités de base pour la transition à la GIRE tant au niveau du secteur public que de la Société Civile.

¹³ Le PNE a ainsi déjà bénéficié de l'appui de l'Ambassade des Pays-Bas, de la GTZ et du GWP.

A cet égard, les principaux groupes cibles de la composante sont : le Conseil National de l'Eau (CNE), l'Agence Nationale pour la Gestion de l'Eau (ANGE) et les institutions de bassins lorsqu'ils seront effectivement mis en place, les structures de l'administration centrale de l'eau du Bénin, les communes, la DG-Eau et les S-Eau, la DNSP du MS et les SHAB, les structures membres du PNE. En ce qui concerne le renforcement des capacités du secteur public, un partenariat sera recherché avec l'initiative pour le développement d'un nouveau centre national pour l'éducation et de la recherche relative à l'eau et pour la poursuite du programme de formation en eau à l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin (PROfEAU) financé par la coopération néerlandaise dans le cadre du programme de développement de capacité NPT / NICHE.

Dans le PPEA I, déjà un grand nombre des résultats sont achevés avec la participation de beaucoup d'acteurs. La loi sur l'eau, le plan d'action nationale GIRE, la politique de l'eau, une base de données intégrée, tous sont des éléments qui permettent déjà une gestion plus intégrée des ressources en eau. Toutefois, dans le cadre du processus d'institutionnalisation ils existent des retards tels que le fait que le document du PANGIRE n'a pas encore été soumis au Gouvernement pour adoption (situation mi-2012).

Une des avancées principales dans le domaine de la GIRE en 2011 concerne le démarrage effectif de l'étude d'élaboration du SDAGE du bassin de l'Ouémé à travers la production du rapport de diagnostic et d'état des lieux. Il met davantage en exergue les principaux enjeux de la gestion durable des ressources dans le bassin en faisant apparaître dans la mesure du possible les spécificités des sous-bassins. Toutefois, il manque toujours une analyse économique et financière. Un consultant mobilisé par l'APB a formulé des recommandations pertinentes sur la manière de conduire la suite du processus. Il est utile que ces commentaires soient intégrés dans la méthodologie actualisée. De plus, un grand nombre de questions institutionnelles (mandats, responsabilités, gouvernance) doivent être discutées et résolues.

« SMART » résultats attendus

Dans le PPEA II les activités GIRE seront axées sur la pratique. Dans le programme PPEA II il est prévu que les institutions proposées dans la loi sur l'eau No. 2010-44, et élaborées jusqu'ici dans quelques décrets, seront mises en œuvre, sous la direction et l'initiative de la DG Eau principalement. Il est prévu aussi que les activités pour le bassin de l'Ouémé sont appuyées pour assurer des conditions favorables pour une grande partie du pays, et pour une grande partie de la population. Le SDAGE qui avait commencé dans le PPEA I sera complété par un Plan Delta pour la partie aval du bassin et la lagune, ce qui nécessitera une contribution substantielle par une assistance technique spécialisée. La capacité de l'éducation, de la recherche appliquée et du suivi sur le terrain (y compris le développement de la Banque de Données Intégrée-BDI) seront renforcés à travers la composante : toutes les recherches sont prévues d'être réalisées dans le cadre de coopération entre la DG Eau, une Assistance Technique spécialisée et le nouvel institut pour l'éducation et la recherche relative à l'eau, lié à l'Université d'Abomey Calavi (UAC). Comme prévu et vérifié dans la chaîne de résultats ils existent des résultats prévus qui sont surtout dépendant des contributions du gouvernement national (par exemple développement institutionnel, participation des communes) et les résultats qui sont fortement tributaires de la coopération efficace entre l'assistance technique, les chercheurs de l'eau locaux et les gestionnaires de l'eau (par exemple développement des capacités, base de données et plan delta). Les résultats clés attendus de l'appui néerlandais et leurs indicateurs pour le développement de la GIRE au niveau national sont présentés dans le tableau ci-après.

Résultat clé prévu ¹⁴	Indicateurs
<p>Contribution substantielle aux activités liées à la mise en place du cadre institutionnel au niveau national et dans le bassin de l’Ouémé.</p> <p>Rôle clé pour la DG Eau (nécessité de vérification au démarrage du projet)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil National de l’Eau en place et actif • Agence nationale pour la gestion de l’eau (ANGE), et Fonds National de l’Eau en support du fonctionnement du secteur initiée. • Comité de bassin de l’Ouémé en place et actif • Comités de sous-bassins/intercommunaux pour le bassin de l’Ouémé y compris les Organes Locaux de l’Eau (OLE) en place et actifs • Programme intégré pour le développement des capacités institutionnelles prenant en compte les structures nationales et les acteurs de terrain dont les communes, associations de communes et ONG nationales • Cadre de suivi alternatif par la société civile opérationnel • Taux de femmes dans les institutions dirigeantes (Comité du Bassin de l’Ouémé et organes de sous-bassins) • Trois (3) indicateurs ajoutés de durabilité, suggérés par le Ministère des Affaires Etrangères aux Pays-Bas (détails en Annexe 1). Il s’agit notamment des aspects institutionnelles.
<p>Contribution à l’élaboration du cadre stratégique et des SDAGE.</p> <p>Contribution substantielle aux activités liées à la mise en œuvre dans le bassin de l’Ouémé.</p> <p>Rôle clé pour la DG Eau (principalement en tant que client du nouvel institut de l’eau) et des contributions importantes de l’assistance technique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SDAGE bassin Ouémé disponible • Plan Delta pour la région aval du bassin Ouémé disponible • Plan Stratégique de promotion Genre / GIRE dans le bassin de l’Ouémé disponible et mis en œuvre • Nombre d’actions pilotes visant à restaurer et protéger des écosystèmes particulièrement dégradés. • Pourcentage d’études spécifiques réalisées sur la base du SDAGE Ouémé • Cinq (5) autres indicateurs ajoutés de durabilité, suggérés par le MAE, Pays-Bas (détails en Annexe 1). Il s’agit d’options pour le renforcement de la durabilité de point de vue environnement et changement climatique sous forme de projets pilotes de gestion communautaire de terres et/ou forêts, restauration éco-systèmes, hydroélectricité, analyse coûts-efficacité.
<p>Contribution à la mise en place du et aux activités menées par un centre national de l’eau.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L’institut national de l’eau mis en place et opérationnel • Accroissement des effectifs (H/F) formés par an (formation de courte durée) • Pourcentage de recherches commanditées par le ministère en charge de l’eau
<p>Contribution à la mise en place de la Base de Données (eau et environnement) Intégrée améliorée.</p> <p>Rôle clé pour la DG Eau (principalement en tant que client du nouvel institut de l’eau) et des contributions importantes de l’assistance technique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données intégrée fiable et opérationnelle pour le bassin de l’Ouémé. • Taux de densification du réseau de mesure quantitative et qualitative (eaux de surface et eaux souterraines) dans le bassin de l’Ouémé.

Comme il a été mentionné ci-dessus, ils existent certaines conditions (institutionnelles) clés qui sont essentielles à la réussite du projet et qui ont besoin d’être vérifiées au cours de la période de démarrage :

- la mise en place du Conseil National de l’Eau et du Fonds National de l’Eau
- la préparation et/ou la validation et/ou l’adoption des différents textes d’application pour la mise en place de plusieurs autres institutions en relation avec l’opérationnalisation de la GIRE (par exemple l’Agence de l’Eau et les comités de bassin)

¹⁴ Pour les interventions spécifiques voir la chaîne de résultats en Annexe 1. Il est prévu que le PPEA II va continuer la réalisation des activités liées à la GIRE du PPEA I dans une large mesure (voir recommandations du rapport SEEP avril 2012 pour plus de détails)..

- le progrès fait avec l'amélioration de la mise à jour de la BDI (information géo référencée, acquisition des images satellitaires, etc.) et l'assurance que les institutions de recherche et de la surveillance clés en participeront.

Ci-après quelques activités clés qui sont prévues au démarrage du programme avec préférence dans la composante GIRE, et où l'assistance technique joue un rôle important:

(i) Appui au développement du cadre institutionnel et juridique

Dans le contexte d'appui à la gouvernance de l'eau et en relation étroite avec la DG-Eau, la composante sera pilote dans la mise en œuvre et dans le développement de nouvelles formes de la gouvernance au niveau national et dans certains sous bassins et communes. Cela concerne les communes et sous-bassins ciblés par le PPEA II, ainsi que la région en aval du bassin de l'Ouémé. Le contenu actuel de cette partie de la composante GIRE sera décidé en consultation avec les autres composantes du programme PPEA II. Jusqu'à présent, le niveau de mise en œuvre de mesures institutionnelles, comme mentionné dans la chaîne de résultats, est presque zéro, alors que dans la chaîne de résultat c'est mentionné 100% comme objectifs d'ici à 2015, avec 70% pour le Bassin de l'Ouémé. Un plan d'action détaillé pour des activités liées à la gouvernance de l'eau et le développement institutionnel doit donc faire l'objet d'un accord spécifique avec la DG Eau pendant la phase de lancement du projet.

(ii) SDAGE Bassin Ouémé et Plan Delta Ouémé

Pour répondre à l'accroissement de la complexité des problèmes de la gestion des eaux de la partie aval du bassin de l'Ouémé et du Lac Nokoué il est proposé de concevoir un Plan Delta pour cette région. Ce plan delta est une poursuite spécifique du Schéma Directeur du bassin de l'Ouémé (SDAGE Ouémé) qui sera terminée en 2012 et qui également doit s'adapter aux initiatives de la Banque Mondiale pour l'amélioration du drainage urbain et pour l'évacuation et le traitement des eaux usées de Cotonou.

Le delta et l'estuaire du bassin de l'Ouémé inférieur est composé de la combinaison du Lac Nokoué avec la ville de Cotonou à l'extrémité ouest et la Lagune de Porto Novo vers l'est. Le lac et la lagune sont insérés avec des dépôts fluviaux fournis principalement par la taille relativement grande (50.000 km²) du bassin versant de l'Ouémé. La lagune et le Lac Nokoué sont presque complètement séparés de la mer sauf pour une petite sortie marée près de Cotonou et pour une sortie située à quelque 60 km vers l'est sur le territoire du Nigeria. Le lien entre la sortie orientale et la lagune de Porto Novo est par un très étroit canal avec un pont traversant sur elle au sud de Porto Novo. Etant donné les problèmes posés par les inondations et pour une gestion améliorée de l'eau il peut s'avérer nécessaire de changer la situation de la sortie vers la mer avec un barrage en combinaison avec une structure réglable. Ce sont tous des possibilités qui feront l'objet d'une recherche en vue de l'élaboration du plan delta mentionné et ce qui nécessitera la participation des institutions de recherche spécialisées qui ont l'expérience antérieure avec des projets de cette taille et complexité.

Le plan doit rechercher l'ensemble des fonctions combinées pour le remaniement de la Lagune avec des objectifs divers comme renforcer la production naturelle, protection contre les inondations, extraction du sable, réclamation des terres, préservation de la qualité de l'eau, lutte contre la jacinthe d'eau, lutte contre l'érosion en amont, le développement agricole en amont, la protection des ressources en eau (potable) de Cotonou et Porto Novo, le traitement des eaux usées et la restauration des canaux de drainage urbain, stabilité du littoral, etc. Tout cela doit conduire vers un plan de restauration et de renouvellement de l'exploitation de la partie aval du fleuve Ouémé et son delta, y compris un aperçu des investissements et une analyse économique (analyse des coûts et avantages) élargie sur les mesures proposées. Tout cela exigera un effort concerté de la part des institutions de connaissance, laboratoires, recherche sur le terrain, etc. et devrait conduire à un plan d'investissement soumis à la disposition du Gouvernement du Bénin et des institutions de financement internationales.

(iii) Développement de capacités et Institut National de l'Eau et de l'Environnement

Compte tenu de la situation actuelle de l'insuffisance des capacités disponibles et compte tenu des défis futurs pour le secteur de l'eau, les universités sous la direction de l'Université d'Abomey Calavi, et les centres de recherche de premier plan du Bénin ont décidé et pris l'initiative de combiner leurs capacités dans un nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement (INEE). Cet institut national, qui est en effet une sorte d'organisme "inter-facultés", a pour objectif le développement de connaissance de la gestion intégrée de l'eau, de la gestion intégrée des zones côtières, de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. L'objectif est de développer des capacités pour l'amélioration de la prise en charge des politiques et stratégies de gestion de l'eau et de contribuer à la connaissance et au marché des consultants dans le domaine de l'eau au Bénin. L'objectif par conséquent est le développement des capacités dans deux domaines qui sont la « technologie delta » (gestion intégrée des ressources en eau, gestion intégrée des zones côtières, de l'eau et de l'agriculture, de l'eau et du climat, etc.) et la « technologie de l'eau » (eau potable, eaux usées, systèmes de production, de stockage et de distribution aux niveaux rural et urbain et la qualité des eaux souterraines et de surface).

Le développement des connaissances dans le cadre de cette initiative sera construit sur l'expérience des anciens projets NPT (présentement NICHE) en vertu du projet "PROFEAU" entre les Pays-Bas et le Bénin. Le développement des capacités dans le cadre du programme PPEA II devrait être une combinaison d'un projet NICHE avec le nouvel Institut de l'Eau, et sa participation aux activités d'assistance technique du PPEA II. L'institut devrait participer aux activités de recherche et de planification du PPEA II comme :

- le schéma directeur révisé de l'Ouémé et le plan delta,
- les Plans Directeurs d'Assainissement pour les municipalités de Cotonou, Porto Novo et Parakou,
- le développement des plans pour la protection des zones côtières,
- le développement de capacité en modélisation physique et mathématique en combinaison avec la mise à niveau des installations de laboratoire, et
- une contribution au développement d'un système national de suivi des ressources en eau et d'une base de données de l'eau.

Ce programme devrait être achevé avec une proposition et schéma pour les investissements requis pour la mise à niveau de la capacité requise en matériel et en logiciel.

(iv) Banque de Données Intégrée

Comme prévu dans la chaîne de résultats du PPEA II, la base de données intégrée nationale pour l'eau et l'environnement devrait être mise à jour et complétée, avec l'objectif de, par exemple, faciliter la nouvelle gestion intégrée des ressources en eau, la planification du développement de l'agriculture, la résolution des questions d'inondations et de sécheresses à la suite du changement climatique, etc. Cette évolution, en premier lieu, exige une révision des tâches et des mandats des différentes institutions concernées comme les services météo, la DG-Eau, les universités et instituts de recherche, le Génie Rural, les services d'hydrologie nationale, le ministère de l'agriculture, etc. Il y a un besoin de développer une structure et un protocole où les responsabilités des institutions participantes sont décidées et organisées, et où il est décidé de la manière dont les données vont être regroupées, distribuées et utilisées. En même temps, il est nécessaire de faire un inventaire des équipements des réseaux de suivi en place qui auront besoin d'une mise à niveau (y compris un plan d'investissement) et de la manière dont les données doivent être enregistrées et insérées dans la base de données. Le programme doit se connecter à des bases de données et les réseaux de suivi des ressources en eau au Bénin. Une attention particulière devrait être accordée à un plan d'exécution pour le géo référencement de l'utilisation des terres et à la propriété foncière (achèvement de la base de données nationale pour images satellite), aux données hydrologiques et climatiques (y compris écoulements fluviaux, données sur les eaux souterraines) et la qualité de l'eau. Référence ici pourrait être faite par exemple aux enseignements tirés du développement de bases de données sous la directive de cadre européenne pour l'eau.

Gestion de la composante

Le Ministère chargé de l'eau (MERPMEDER) et pour le compte de celui-ci, la DG-Eau, sera responsable de la gestion de la composante (administration, finances, organisation et coordination, suivi-évaluation, rapportage) et de la qualité de tous ces aspects. Toutefois, dans l'assurance de qualité, elle recevra un appui direct par l'assistance technique.

Dans le cadre de cette composante GIRE, la DG-Eau aura un budget d'environ 5,4 milliards FCFA à sa disposition sur une période de 3 ans dont pour la première année environ 1,2 milliard FCFA. Dès le départ, la DG-Eau - vu sa capacité d'exécution assez limitée tant de faire que de faire faire, et vu l'importance des activités prévues dans la première année pour la période suivante - aura la tâche de coordonner les activités, de prendre en charge que les justes experts seront au bon endroit pour faire en sorte que les appels d'offres nationales ou internationales seront lancés au moment adéquat. Le planning pour la composante est une tâche lourde et de grande responsabilité dans laquelle l'AT devra assister sans perdre de vue sa mission : accompagnement, coaching, conseil, formation sur le tas, guider, et tout cela sans travailler à substitution.

La composante sera appuyée par un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) qui se réunira au moins deux fois par an en séance ordinaire et qui veillera :

- à la planification et rapportage périodique des activités de la composante ;
- au rythme d'exécution du Programme et aux facteurs de blocage.

La composition du COS de cette composante sera la suivante : comme Président, le DG-Eau du MERPMEDER ; et comme membres : la DG-Eau, la DPGE, la DIE, S-Eau (3), Président du Comité du Bassin Ouémé, le DRFM-MERPMEDER, la DAT, la DGE du MEHU, le MAEP (DGFRN, DGCeRPA), le PNE, Préfets (2), communes (6), Universités, Institut National de l'Eau et de l'Environnement, la « Cellule de promotion genre » de la DG-Eau¹⁵, des ONG pertinentes, et l'AT (en tant qu'observateur).

La gestion globale de la composante distinguera :

- (i) un volet d'action, au niveau national et dans le bassin de l'Ouémé et sous la responsabilité de la DG-Eau (avec la DPGE et la DIE), qui se concentre sur le cadre institutionnel et juridique. Elaboration et mise en œuvre du programme intégré pour le développement des capacités institutionnelles prenant en compte les structures nationales et les acteurs de terrain dont les communes et les tutelles départementales sont les plus importants.
- (ii) Au niveau national, le développement d'un cadre stratégique et des SDAGE élaborés sur la base des principes GIRE et mis en œuvre dans les bassins primaires (en commençant par le bassin de l'Ouémé). Développement d'un plan delta doit être une activité clé pour le nouvel Institut National de l'Eau. Une assistance technique ciblée au développement de ce plan est proposée.
- (iii) un volet d'action au niveau national est le développement d'une base de données intégrée améliorée (eau, environnement, valorisation socio-économique) en combinaison avec un système de suivi sur le terrain, développement des services de laboratoire (qualité de l'eau, quantité d'eau) et développement de capacités dans les domaines de l'hydrologie, de l'hydrogéologie et de l'hydraulique.

La stratégie spécifique d'exécution prévoit pour chaque volet les actions suivantes :

- Définition par la DG-Eau et en liaison avec les groupes cibles, d'un cadre de concertation pour la mise en œuvre de la composante.
- Préparation et adoption pour chaque volet en concertation avec les groupes cibles concernés d'un plan d'opération détaillé.
- Préparation et mise en œuvre des PTA et des budgets annuels des volets de la composante.
- Etablissement des rapports d'avancement sur les volets de la composante.

¹⁵ Voir paragraphe 6.2.1

- Organisation de séances de discussion et de décision sur la base des rapports d'avancement des volets au niveau du cadre de concertation.
- Mise en œuvre des décisions par les responsables de volet sur le principe de faire ou de faire faire.

La prise en compte du genre

Le PNE a commandité une étude qui débouchera sur l'élaboration d'une note technique pour l'opérationnalisation de la prise en compte du genre dans les programmes et stratégies d'AEP, et dans les autres domaines d'utilisation de l'eau. L'étude identifie les enjeux genre trouvés sur les sites pilotes et propose des améliorations des plans d'actions GIRE. Cette étude est un bon point de départ pour assurer que tous les plans GIRE et Sécurité Alimentaire (notamment ceux liés à l'eau) tiennent compte de la position défavorable des femmes dans le secteur :

- la mauvaise division du travail au niveau des ménages et des exploitations agricoles ;
- le régime foncier traditionnel qui défavorise l'accès à, et le contrôle et l'utilisation de la terre et des ressources en eau ; et
- l'accès limité des femmes au crédit, à la vulgarisation, à la formation et à l'information, aux connaissances techniques et aux technologies disponibles.

Chaque plan doit être analysé sur les conséquences pour le positionnement, les intérêts, les besoins et la charge de travail des femmes et proposer des mesures pour compenser des inégalités. Dans le cadre de la GIRE et la Sécurité Alimentaire on doit penser à des :

- Mesures pour stimuler la participation active et entière des femmes à la vulgarisation, à la formation et aux démonstrations sur le terrain – en utilisant des techniques participatives et en tenant compte du charge de travail des femmes et de leur disponibilité ;
- Mesures pour améliorer la position des femmes au niveau des prises des décisions, et de l'accès et du contrôle des ressources productives (terres, eaux, crédit, formations, technologie, etc.) ;
- Mesures pour intégrer les aspects genre dans la vulgarisation pour que les hommes et les femmes seront conscient de la position défavorable des femmes ; les conséquences pour les femmes, les ménages et leurs communautés ; et des avantages pour tous d'une participation équitable des femmes ;
- Mesures contre l'infection de VIH / SIDA (sensibilisation, préservatifs, dépistage, responsabiliser entreprises) ;
- Mesures pour augmenter le taux de femmes dans les organes décisionnels, dans le cadre technique, et parmi les agents de vulgarisation des différents secteurs (agriculture, eaux et forêts). Ces organes, cadre et services doivent être formés au concept, aux notions clés de genre et aux outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre.

Appréciation de l'efficacité de la stratégie

Au cœur de la stratégie est de développer un processus d'apprentissage par l'expérience en faisant une combinaison du développement des capacités, de la mise en œuvre de projets pilotes et de cette façon établir un cadre solide pour la gestion des ressources en eau intégrée au Bénin. Les principes de financement des activités reposeront sur la transparence, la mise en concurrence des fournisseurs et prestataires éventuels. En particulier, pour les actions de formations, les ateliers, séminaires et rencontres les prises en charge seront faites sur la base des barèmes et pratiques officiels en la matière. Dans le cadre de la mise en place des institutions et facilités (système de surveillance de l'eau et de l'environnement, laboratoires, institut national de l'eau, etc.), les investissements y relatifs devront être soumis à une planification à long terme et feront l'objet d'une enquête et d'une évaluation dans les plans d'affaires pour les institutions concernées. Des audits permettront de veiller au respect de ces différents principes de gestion.

La stratégie choisie repose sur la structure centrale compétente (la DG-Eau), une structure scientifique (le nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement avec l'UAC) et une structure

pérenne de vocation de la Société civile (PNE). De plus, les résultats attendus tiennent compte des besoins prioritaires exprimés par ces structures. L'apport de moyens à ces structures par le programme pluriannuel doit permettre un développement optimal des activités requises. La stratégie choisie est conforme à l'option prise par le PPEA I et le PPEA II de renforcer les structures nationales compétentes pour la conduite des interventions. Elle comporte donc comme préoccupations centrales, l'appropriation, l'application, la valorisation et la durabilité. En outre, dans la perspective de renforcement du processus GIRE, les résultats une fois atteints portent en eux-mêmes les germes pour leur démultiplication, la propagation et/ou la poursuite de leurs effets bénéfiques sur le développement du secteur en général. Le niveau d'utilisation des budgets d'investissement fourni, le niveau d'utilisation des fonds fournis sur le niveau des communes et l'amélioration du niveau de participation des femmes sont des indicateurs clés pour mesurer le succès de la stratégie.

Appréciation de la durabilité

La durabilité de la composante, comme pour le PPEA II en général, est appréciée avec le modèle "FIETS", qui regarde la durabilité sous les aspects Financier, Institutionnel, Environnemental, Technique et Social. Certains éléments de cette approche pour la GIRE sont:

Financier : Comme indiqué ci-dessus l'utilisation réelle des budgets et des fonds fournis avec référence à la mise en œuvre des tâches ainsi définies est un indicateur permettant de vérifier que les institutions fonctionnent à tous les niveaux. Un point d'attention spéciale sera la viabilité économique du Fonds National de l'Eau pour le fonctionnement de la GIRE y compris les coûts de fonctionnement de toutes ses institutions après que le financement des Pays-Bas aura été arrêté, c'est-à-dire après les trois premières années du PPEA II. Egalement il est important de développer un système financier pour les coûts d'utilisation de l'eau pour que les comités de gestion au niveau des sous-bassins puissent fonctionner de façon autonome. Aussi les potentiels de paiement pour les services éco systémiques (par exemple du Lac Nokoué) doivent être explorés. Cela peut même signifier le paiement pour une gestion durable des terres et des forêts en amont, par exemple lié à des initiatives communautaires de gestion forestière.

Institutionnel : Les nouvelles institutions de la GIRE et leurs fonctionnaires auront besoin d'une certaine période pour se roder à la nouvelle approche en matière de gestion des ressources en eau, avant d'être effectives dans leurs opérations. La stratégie de la composante sera axée sur une collaboration de proximité de tous les acteurs y compris l'assistance technique pour arriver à ce résultat. Développement des capacités sur les différents niveaux institutionnels (des communes à la DG Eau) avec la mise en œuvre d'activités pilotes et projets spécifiques sont considérés d'une importance cruciale pour arriver à un cadre durable pour la GIRE dans l'avenir.

Il serait utile de définir les relations entre la GIRE et la gestion des ressources naturelles, la biodiversité, et l'usage des terres au niveau du Bassin de l'Ouémé, et d'élaborer le montage institutionnel des organes à établir pour la GIRE. Ceci est en relation avec la question de savoir comment les responsabilités pour ces secteurs sont actuellement organisées et comment le montage institutionnel des organes au niveau du bassin et des sous-bassins pourra faire de la durabilité le courant dominant. En mettant la GIRE en pratique, les questions de durabilité devront être considérées comme des points clés et non pas comme un simple ajout. Par rapport à ça, la relation avec l'usage des terres et la biodiversité au niveau du bassin est pertinente. Le programme pour l'Ouémé (exécution du SDAGE) peut être considéré comme un pilote pour obtenir une meilleure compréhension du cadre institutionnel requis pour produire des effets positifs, aussi sur la durabilité.

Environnemental : La transition vers une gestion intégrée des ressources en eau vise à créer une utilisation et une gestion durable pour assurer la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les besoins d'usage, à restaurer et protéger des écosystèmes dégradés, et à réduire des risques liés à l'eau et aux conséquences des changements climatiques. Dans ce cadre, il peut être envisagé de renouveler la mise en œuvre du processus de "l'analyse

stratégique de l'environnement" appliquées auparavant à l'appui des collectivités locales (p. ex. bassin, sous bassin) pour le développement participatif des plans de développement durables.

Dans ce cadre, il semble pertinent d'étendre les expériences de l'application du concept de la GIRE particulièrement dans les zones susceptibles aux inondations (comme la partie en aval de l'Ouémé dans le Sud) vers des zones plus arides qui connaissent des sécheresses (plutôt la partie en amont et encore plus vers le Nord du pays). Ici, on sera confronté dans l'exécution du programme avec d'autres contraintes et opportunités. Il y aura aussi des connexions différentes avec la stratégie d'adaptation aux changements climatiques, du fait que dans les zones arides, la vulnérabilité au niveau ménage vis-à-vis des changements climatiques est considérable (voir PANA-Bénin), et l'eau est un bien rare.

Il sera nécessaire de collaborer avec les secteurs forestier et agricole sur l'utilisation des terres. Les forêts jouent un rôle important dans les fonctions de captage d'eau. Activités visant à la conservation des sols et de l'eau, et la réhabilitation des terres dégradées auraient besoin de recevoir la priorité pour la sécurité alimentaire et pour de risques réduits d'inondations. Un autre aspect important de cette collaboration est la lutte contre le déboisement illégal de la terre ou la déforestation. La GIRE donne aussi des options pour l'adaptation au changement climatique. Les éléments importants comprennent la protection des cours d'eau (en particulier des berges) et les bassins versants et une approche éco systémique de la gestion des bassins versants. Les meilleures pratiques sur l'utilisation intégrée des terres, par exemple la gestion des terres/forêts communautaires, peut être intégrée dans l'approche GIRE.

Le bassin de l'Ouémé offre toutes les chances pour des pilotes très pertinents. La réhabilitation des terres dans ce bassin versant semble bien justifiée de plusieurs points de vue : productivité potentielle des terres, consommation d'eau pour la sécurité alimentaire et une GIRE améliorée avec des risques réduits d'inondations et une productivité augmentée du Lac Nokoué.

Technique : Dans le PPEA II les activités GIRE seront axées vers la pratique pour répondre à l'accroissement de la complexité des problèmes de la gestion des eaux. Cela en développant le cadre institutionnel et juridique et en renforçant les connaissances et capacités techniques appropriées à la demande, les idées et les besoins des producteurs, consommateurs et investisseurs et spécifiques au contexte local. L'objectif est de développer des capacités et de contribuer à la connaissance et au marché des consultants dans le domaine de l'eau au Bénin dans deux domaines qui sont la « technologie delta » (gestion intégrée des ressources en eau, gestion intégrée des zones côtières, de l'eau et de l'agriculture, de l'eau et du climat, etc.) et la « technologie de l'eau » (eau potable, eaux usées, systèmes de production, de stockage et de distribution aux niveaux rural et urbain et la qualité des eaux souterraines et de surface). Le démarrage et le renforcement de l'"Institut National de l'Eau" avec le développement des capacités (technique, institutionnel, gestion) sur tous les niveaux (institutionnels) sont considérés comme indicateurs clés de la réussite du projet PPEA-II. L'approche actuelle en mettant l'accent sur le développement intégré de la partie aval du bassin Ouémé est considérée à la fois comme pratique et rationnelle dans le sens des objectifs sélectionnés.

Social: La GIRE permettra de réduire les risques liés à la dégradation des terres et les changements climatiques, comme par exemple les inondations, de laquelle les ménages vulnérables sont généralement les premières victimes. De plus, le PPEA II envisage, comme expliqué avant, de remédier des inégalités entre les sexes dans la gestion intégrée des ressources en eaux surtout en référence à l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

5.2 Composante 2 : « Eau et Sécurité Alimentaire »

Objectif et effet prévu

Dans le cadre de la composante GIRE (composante 1) du PPEA II le choix a été fait pour une forte concentration sur le bassin de l'Ouémé. Il s'ensuit l'objectif tout à fait logique de la composante 2 comme ci-après :

« Améliorer la productivité des exploitations agricoles par la valorisation optimale de l'eau combinée à l'application des options technologiques pertinentes dans le bassin de l'Ouémé ».

L'effet prévu au niveau national, dans la chaîne de résultats est : « Contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eau dans un cadre GIRE ».

Stratégie choisie

La stratégie suit de près le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) du MAEP qui présente un arrimage cohérent avec les documents de référence au niveau national et international et constitue un cadre de leur opérationnalisation pour faire du secteur agricole l'un des moteurs essentiels de la dynamique nouvelle de développement économique et social du Bénin. L'option choisie est un soutien aux activités qui mènent à une exploitation durable des aménagements hydro-agricoles. Elle consiste à contribuer à la modernisation de l'agriculture par une maîtrise et une gestion de l'eau conformes aux principes et normes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), avec des systèmes et équipements reproductibles par les bénéficiaires qui garantissent une exploitation rationnelle et durable des ressources hydro-agricoles potentielles permettant la pluriculture annuelle. Ainsi il est envisagé, un appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets pilotes portant sur la valorisation des retenues d'eau existantes réhabilitée. Pour ce faire, l'intervention s'inscrira dans deux axes stratégiques. Il s'agit de¹⁶ :

- Promouvoir et développer l'irrigation privée, à travers un cadre permanent d'orientation et une structure opérationnelle d'appui aux acteurs ;
- Promouvoir les petits périmètres irrigués en assurant l'aménagement participatif, la réhabilitation et le transfert de la gestion de ces périmètres.

Les activités qui seront appuyées ont pour objectif principal l'amélioration de techniques existantes pour l'utilisation de la terre et de l'eau avec comme résultats : (i) une diminution de l'érosion et une augmentation de l'eau souterraine en amont pour les activités agricoles, (ii) une réduction de problèmes d'ensablement et d'inondations en aval (iii) extension et meilleure valorisation de la production agricole conduisant à une meilleure situation des revenus pour les agriculteurs et de contribuer à une meilleure sécurité alimentaire pour le Bénin et ses pays voisins. Dans l'attente de l'achèvement du Schéma Directeur (SDAGE) et du Plan Delta pour la vallée de l'Ouémé qui par ailleurs restent encore à être formulés, et à la suite des résultats d'une mission prévue pour la formulation du programme sur la Sécurité Alimentaire, certaines expérimentations à petite échelle dans les domaines de l'irrigation et de l'aménagement de l'eau seront effectuées comme aussi indiqué dans le tableau dans le paragraphe « SMART Résultats attendus » ci-après.

¹⁶ Voir le PSRSA annexe 3 "Infrastructures et Equipements Agricoles" pour le "Résultat 3 : Les parcelles cultivées sous irrigation sont en progression constante"

Les actions prioritaires à titre pilote de la composante sont :

- La réhabilitation et la mise en exploitation d'anciens périmètres irrigués pour la production vivrière dans la basse vallée de l'Ouémé ;
- L'équipement et la mise en exploitation sous irrigation de nouvelles superficies (ha) pour la production vivrière dans le bassin de l'Ouémé ;
- L'appui à des irrigants privés pour l'agriculture urbaine et périurbaine (ha) dans le bassin de l'Ouémé ;
- Le soutien à des activités génératrices de revenu, portant sur la valorisation des retenues d'eau existantes réhabilitées.

« SMART » résultats attendus

Dans le PPEA II les activités pilotes de l'eau et la sécurité alimentaire seront axées vers la pratique. Il est ainsi prévu qu'un certain nombre parmi les pilotes identifiées comme prometteuses, seront mises en œuvre. Il est aussi prévu que les activités pour le bassin de l'Ouémé seront choisies sur la base de leur reproductivité potentielle dans des conditions similaires que l'on pourra trouver dans une grande partie du pays (le bassin versant), et au profit d'une grande partie de la population. Suivant le principe que la professionnalisation des exploitations agricoles de type familial et la promotion de l'esprit entrepreneurial agricole (y compris les grandes exploitations) prendra une place centrale dans la politique nationale liée au thème de l'Eau et la Sécurité Alimentaire, les activités clés suivantes ont été identifiées:

- Amélioration de la sécurisation et la gestion de l'accès au foncier (implémentation des plans fonciers ruraux et code foncier) et amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations pour les groupes cibles.
- Mesures prises pour améliorer l'accès des produits agricoles aux marchés (national, régional et international) et pour améliorer l'accès au financement agricole (financement et mécanisme assurantiel).
- Promotion et projets pilotes pour des filières agricoles spécifiques avec priorité pour certaines chaînes de produits de valeur ajoutée y inclus aussi par exemple le secteur de l'énergie (utilisation des dérivés des produits agricoles à potentiel bioénergétique pour la satisfaction des besoins en énergie domestique).

Les projets définitifs seront choisis pendant la phase de planification du SDAGE Ouémé, comme « région cible » dans le PPEA II. Ce sont surtout des projets qui visent l'application des combinaisons de techniques pour préserver l'eau pendant la contre-saison, et essayant en même temps de maximiser la productivité de l'eau disponible.

Résultats attendus	Indicateurs
Les exploitations familiales agricoles adoptent les technologies adéquates qui mènent à une meilleure valorisation de l'eau et une exploitation durablement les aménagements hydro-agricoles pour l'agriculture et d'une gestion durable de l'environnement dans le bassin de l'Ouémé	<ul style="list-style-type: none">• Nombre d'hectares d'aménagement réalisés et mis en exploitation dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé• % d'augmentation des superficies des différents types d'aménagement AHA durablement exploitées (nouvelles construction et réhabilitation) dans le bassin de l'Ouémé• Taux d'adoption des technologies par des exploitant(e)s (H/F) dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé• Le taux d'accroissement du rendement dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé• Taux d'accroissement des revenus des ménages agricoles dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé• Nombre d'actions visant à corriger des inégalités entre les sexes dans leur position, participation et accès, contrôle et gestion des exploitations et aménagements hydro-agricoles

Il est proposé que les projets soient mis en œuvre en collaboration avec et entre les acteurs du secteur eau et du secteur agricole pour que la coopération entre les différents acteurs des deux secteurs soit améliorée. Dans le cadre de la professionnalisation du secteur il est aussi prévu que L'agri-hub/AgriProfocus Bénin soit fonctionnel.

Gestion de la composante

Les projets sont mis en œuvre dans le cadre du SDAGE. Cela implique que les activités soient gérées par la structure qui est responsable pour la mise en œuvre du SDAGE. Le Ministère responsable du financement est le Ministère en charge de l'eau. Il désigne la Direction technique appropriée pour la supervision de la mise en œuvre. C'est la DPGE de la Direction Générale de l'Eau. Elle délègue la gestion quotidienne et les ressources Budgétées à la Direction du Génie Rural (DGR) indiqué par le Ministère chargé de l'agriculture, MAEP. Les autres services agricoles appropriés sont impliqués (CeRPA, CeCPA), le CBVO et les Organisations de Producteurs, etc.

La composante sera appuyée par un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) qui se réunira au moins deux fois par an en séance ordinaire et qui veillera :

- à la planification périodique des activités de la composante ;
- au rythme d'exécution du Programme et aux facteurs de blocage.

Il est proposé de maintenir les mêmes instances d'orientation et de suivi de la composante que celles de la GIRE (composante 1), mais quelques membres proviendront d'autres directions : de la DG-Eau : DPGE et PHPA, et du MAEP le CeRPA et la DGR.

Le suivi de la mise en œuvre de la composante « Eau et Sécurité Alimentaire » conformément avec le PSRSA et la chaîne de résultats ainsi que des options mentionnées ci-dessus, doit être effectué au moyen d'une base de données intégrée mise au point par exemple dans le cadre de la composante GIRE, doit être effectué aussi sur la base des modèles de planification et d'aménagement régional intégré et doit être lié à un système spécifique de surveillance de l'agriculture .

La prise en compte du genre

Beaucoup d'aspects genre qui jouent dans la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), jouent également dans le secteur de l'eau et la sécurité alimentaire, comme la mauvaise division du travail au niveau des ménages et des exploitations agricoles ; le régime foncier traditionnel qui défavorise l'accès, le contrôle et l'utilisation de la terre et des ressources en eau aux femmes; l'accès limité des femmes au crédit, à la vulgarisation, à la formation et à l'information, aux connaissances techniques et aux technologies est aussi manifeste. Par conséquent, les mêmes types de mesures à prendre dans la GIRE doivent être pris dans le secteur de l'eau et sécurité alimentaire afin que la participation, la position, les intérêts, les besoins et la charge de travail des femmes soient pris en compte et les inégalités corrigées.

Appréciation de l'efficacité de la stratégie

Pour le secteur de l'agriculture le renforcement des capacités et l'amélioration des procédés à travers les innovations technologiques et des équipements de transformation modernes respectant les normes environnementales, y compris l'eau, sont aujourd'hui une nécessité. La stratégie choisie repose sur la structure centrale compétente (la DG-Eau) et les ministères et institutions liés à l'agriculture et l'irrigation (MAEP), une structure scientifique (le nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement avec l'UAC) et une structure pérenne de vocation non étatique (PNE). De plus, les résultats attendus tiennent compte des besoins prioritaires exprimés par ces instituts et la structure mise en place pour leur coopération. L'apport de moyens à ces structures par le programme pluriannuel doit permettre un développement optimal des activités requises. Dans le processus SDAGE de l'Ouéomé, une phase de planification est incluse. Cette phase permet la

formulation des activités pilotes par les acteurs. Il est proposé que cette phase soit utilisée pour formuler les activités pilotes qui s'inscrivent dans le thème de l'eau et sécurité alimentaire.

Appréciation de l'efficacité

Parce que les projets pilotes sont des activités dans le cadre du SDAGE, accordé par l'ensemble des acteurs, il est fort probable que les résultats seront vus et connus à tous les niveaux. Le montage, basé sur la planification déjà prévue dans le SDAGE et dans le Plan Delta, permettra une grande efficacité : en fait les activités pilotes peuvent commencer dès le démarrage du PPEA II. Le montage évite aussi un processus de planification séparé. L'idée est que le projet PPEA-II, ne pas remplace de pièces du programme sécurité alimentaire, mais que depuis le début des activités il existe une relation très étroite entre les deux programmes afin de pouvoir échanger des informations, de coordonner les activités et de tirer parti des investissements réalisés.

Appréciation de la durabilité

La durabilité de la composante, comme pour le PPEA II en général, est appréciée avec le modèle "FIETS", qui regarde la durabilité sous les aspects Financier, Institutionnel, Environnement, Technique et Social. Certains éléments de cette approche pour la Sécurité Alimentaire sont:

- Durabilité **financier** : les activités pilotes sont proposées en vue de rechercher une meilleure économie dans l'usage de l'eau. Les activités pilotes seront développées avec les producteurs et le gouvernement local. Un point d'entrée économique potentiel est de chercher des services pour le développement d'affaires pour stimuler des pilotes portant sur l'irrigation à petite échelle ou l'agriculture à régime pluvial et de nouvelles cultures, comme partie intégrante du programme GIRE dans le bassin de l'Ouémé. Ça peut être connecté à des opportunités concrètes pour des produits agricoles ayant des opportunités de marché ; quelques-unes ont déjà été identifiées. Un fort accroissement des revenus est le résultat attendu.
- Durabilité **institutionnelle** : la composante est limitée en volume, mais elle est quand même assez durable: l'encadrement est dans des structures nationales, et les activités même sont un outil pour renforcer la coopération entre les partenaires qui coopèrent dans le cadre du SDAGE de l'Ouémé. Pour les bénéficiaires de cette composante, il est utile d'établir des connexions (coordination et réalisation conjointe) entre le pilote GIRE et les activités d'amélioration de la propriété foncière comme proposé pour le programme de Sécurité Alimentaire et, comme ça de focaliser sur la zone impliquée dans le bassin de l'Ouémé pour des raisons de développement de synergies.
- Durabilité **environnementale** : l'objectif de la composante est de trouver des solutions pour répondre à une variabilité augmentée dans la disponibilité de l'eau, en combinaison avec une augmentation de l'efficacité de l'usage de cette ressource limitée. En zones plus arides, il sera utile de soutenir des pilotes qui renforcent des activités de stockage de l'eau.
- Durabilité **technique** : l'objectif de la composante est de trouver des combinaisons des approches et techniques appropriées.
- Durabilité **sociale** : l'aspect 'droit foncier' est un facteur clé dans la volonté d'investir. Comme pour la composante GIRE, il est envisagé de remédier des inégalités entre les sexes dans le secteur de l'eau et sécurité alimentaire.

5.3 Composante 3 : « Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural »

Objectif et effet prévu

L'objectif de la composante « Approvisionnement en Eau Potable en Milieu Rural » est de :

« Contribuer à augmenter de façon significative, équitable et durable, l'accès à l'eau potable en quantité et qualité et à des prix abordables pour tous et à un service d'hygiène de l'eau adéquat ».

L'indicateur d'équité est le suivant : « les taux d'accès à l'eau potable et à l'hygiène de l'eau aux niveaux national, départemental et communal sont proches les uns des autres, la marge de variation entre les taux pour les Communes de chaque département et pour les départements entre eux étant au maximum de 5% ».

Stratégie choisie

La présente composante s'appuie sur les acquis de la phase 2007-2012 du PPEA et apporte notamment une nouvelle dynamique qualitative pour l'atteinte des OMD. A l'horizon 2015, le sous secteur concerné doit être à un taux de desserte de 67,5% ; on se trouve en ce moment en 2011 à 61%. On estime en 2011 un besoin d'environ 2.250 EPE pour atteindre les 16.000 EPE à réaliser pour 2015. Il s'agit d'une importante contribution pour, en trois ans, renforcer les efforts du secteur de façon à atteindre les objectifs fixés. Des efforts doivent aller dans le sens du contrôle des importantes disparités entre départements et à l'intérieur d'une même Commune, dans bien des cas. Le PPEA II offre l'accompagnement nécessaire pour contribuer à faire évoluer le secteur de l'approvisionnement en eau potable (AEP) au triple plan : institutionnel, législatif et technique

Le transfert effectif des ressources liées aux compétences doit rentrer dans sa phase décisive après bien d'années de préparation. La Commune ou l'intercommunalité devient l'échelon pertinent qui doit justifier un savoir-faire en matière d'AEP. A ce propos l'Etat et les Communes doivent encore créer un environnement technico organisationnel habilitant. Sur le plan social, la position des femmes/ filles dans la planification des ouvrages, l'exécution des travaux, la gestion des infrastructures et les activités d'accompagnement doit être assez favorable. Outre la mise à disposition d'ouvrages d'eau potable, la pérennisation de l'accès au service de l'eau potable des populations doit être garantie par la bonne organisation de la gestion des Points d'Eau. Ainsi il est impérieux de prendre en compte la problématique de l'entretien préventif et de l'organisation de la maintenance des ouvrages d'eau potable dans le cadre de la délégation de service par les Communes (voir Annexe 6).

Les liens entre la qualité de l'eau et la santé des populations sont une préoccupation du gouvernement, des responsables sectoriels et des gouvernements locaux. Une forte proportion des maladies au Bénin est due à la mauvaise qualité de l'eau de boisson. De récentes études pointues sur les impacts des projets d'AEPA indiquent que les conditions socio sanitaires des populations ne sont pas améliorées par la mise à disposition des ouvrages hydrauliques. Les interventions doivent chercher à rendre plus opérationnel le dispositif de contrôle de la qualité de l'eau distribuée. Les approches de travail doivent être orientées également vers la création au niveau des ménages consommateurs d'aptitudes favorables à l'hygiène de l'eau.

Le contexte spécifique de l'Intermédiation Sociale (ImS) est très mouvant et les Structures d'Intermédiation Sociale (SIS) sont sollicitées pour garantir les évolutions par l'IMS et les nouveaux

rôles attribués aux SIS. Malgré un solide programme de renforcement de capacité en faveur des SIS par la SNV, le dispositif de gestion et de suivi au plan technique par les communes rencontrent des difficultés. Une évaluation du transfert de l'intermédiation aux communes est en préparation et devra aboutir à une meilleure gestion des Structures d'Intermédiation Sociale par les communes.

La réduction de la pauvreté au Bénin accorde une priorité à l'accès aux services d'eau et d'assainissement en quantité et en qualité, à des prix abordables pour tous et de façon durable. Ceci n'est possible que grâce à l'amélioration des conditions de gestion post construction par une meilleure maîtrise des charges récurrentes. Le soutien aux services d'appui professionnel de suivi de maintenance et de gestion financière reste une modalité favorable au maintien des prix à leur niveau acceptable.

« SMART » résultats attendus

La composante Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en Milieu Rural dispose de deux résultats qui se déclinent en deux et quatre résultats intermédiaires respectivement, comme présentés dans le tableau ci-après. La présente intervention s'insère dans les mécanismes nationaux de budgétisation de programmation et de suivi. De la chaîne de résultats on peut déduire un ensemble de 07 indicateurs du BPO Sectoriel qui seront prioritairement renseignés pour mesurer les progrès réalisés.

Résultats attendus	Indicateurs
<p>Accès équitable et durable à l'eau potable augmenté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'EPE et personnes desservies augmenté • Gestion des PE assurée 	<ul style="list-style-type: none"> • Les taux d'exécution des budgets au niveau de l'administration sectorielle et au niveau communal • Le pourcentage d'augmentation du taux de desserte aux niveaux national, départemental et communal. • Le pourcentage de contrat de gestion déléguée en conflit.
<p>Capacités des différents acteurs augmentées /renforcées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transfert progressif de compétence et de ressources aux communes • Performance dans les domaines de programmation, de la contractualisation et d'exécution améliorée • Reddition des comptes et Participation Citoyen amélioré • Performance des opérateurs privés améliorée 	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonds transférés aux Communes et investis. • Les délais moyens de passation des marchés publics • Proportion H/F dans les organes dirigeantes et structures privées d'intervention • Nombres d'initiatives probantes portées par les réseaux et associations de la société civile ou professionnelle (ACEPs, AFEB...).

La composante AEP en milieu rural comprend les volets suivants:

- A. Réalisation de nouveaux systèmes d'AEP (FPMH et AEV/PEA) en liens avec la qualité de l'eau et la santé des populations.
- B. Appui à la décentralisation et à la déconcentration.
- C. Appui organisationnel et renforcement de capacités des SIS, des Associations de contre-pouvoir de la société civile locale et des regroupements professionnels.
- D. Appui au secteur privé dans le renforcement des Partenariats-Publics-Privés (PPP).

Volet A. Réalisation de nouveaux systèmes d'AEP (FPMH et AEV PEA) en liens avec la qualité de l'eau et la santé des populations

La réalisation des ouvrages vise une population non encore desservie ou mal desservie. L'intervention contribuera à travers un appui financier aux investissements contenus dans le BPO

sectoriel en respectant les stratégies actuellement en vigueur. Au total, le financement mobilisé prévoit de réaliser la construction de 80 réseaux d'AEV, soit 1600 Equivalent Point d'Eau, et donc de desservir 400 000 personnes en eau potable, et 1200 ouvrages simples. Ce qui offre au total environ 2800 EPE, pour desservir environ 700.000 personnes. Il s'agit des trois premières années du PPEA II y compris la contribution de l'Union Européenne.

Ce volet prend en compte la construction de nouvelles AEV, sur le financement direct des pays bas en complément avec celles prévues par l'UE. Dans un premier temps le programme évitera de s'engager dans les réhabilitations, de FMPH et d'AEV. Il serait nécessaire de faire aboutir préalablement les discussions et les dispositions sur les modalités d'acquisition de plateau technique dans le cadre de gestion et de maintenance des ouvrages hydrauliques. De même en fonction de l'importance des stocks de pompes disponibles en grande partie acquises sur le PPEA-I, le programme n'envisage pas en principe investir dans de nouvelles acquisitions de pompes.

Ce volet majeur est structuré en 3 sous volets en lien avec :

- la maîtrise d'ouvrage totalement et effectivement assurée par les communes pour certains types d'ouvrages. Les constructions sont à réaliser sur ressources transférées aux communes systématiquement pour les ouvrages simples ;
- la construction des ouvrages complexes sous la maîtrise d'ouvrage déléguée provisoirement à l'administration, sauf si les communes établissent des EPCI fonctionnelles.
- le suivi contrôle de la qualité de l'eau. Selon la loi c'est la commune qui est responsable du suivi de la qualité de l'eau distribuée. Les interventions dans ce volet doivent chercher à rendre plus opérationnel le dispositif de contrôle de la qualité de l'eau distribuée.

Les transferts de ressources financières aux communes pour la construction ou réhabilitation d'ouvrages simples (FPMH) feront au préalable, l'objet d'une appréciation a priori par l'Ambassade des Pays-Bas sur la base des conclusions des rapports d'audit de l'année passée. Voir aussi Chapitre 10 pour plus de détails.

Volet B. Appui à la décentralisation et à la déconcentration

Il vise le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale. Il s'agit d'appui financier et technique au développement de capacité et à l'accompagnement des Communes. Pour rester efficace cet appui repose sur l'amélioration de la collaboration entre les communes et les services déconcentrés de l'eau. Ainsi l'intervention donne une contribution financière et technique pour une *capacity building* au profit de l'accompagnement de la DG-Eau et des S-Eau dans leurs rôles d'assistance-conseil (planification, PMP, GFP, AQ, SE, régulation,...). Il sera procédé à l'élaboration et la mise en œuvre à court terme d'un Plan Déconcentration Décentralisation (PLAN 2D). Les rôles et fonctions importantes de la tutelle des communes doivent être analysés et prises en compte dans le plan 2D. Il intègre un plan de renforcement des capacités d'assistance-conseil des services déconcentrés de l'eau aux Communes ; qui prenne en compte les aspects transversaux.

L'opérationnalisation du PLAN 2D suppose une analyse fonctionnelle de la DG-Eau de façon à aboutir dans un renforcement de capacité aux directions techniques qui viennent en appui aux services déconcentrés et aux communes. On étudiera la possibilité de faire créer un service basé à la DAEP et spécifiquement dédié à la gestion des ouvrages et à la maintenance (FPM et AEV). Il s'agira aussi d'entreprendre une collaboration entre la DG-Eau et la DNSP et des services déconcentrés pour contrôler les risques de contamination de l'eau de consommation humaine. La collaboration permettra de mieux définir un contenu spécifique et de mettre en œuvre une approche qui vise le changement de comportement au niveau des ménages consommateurs pour adopter des aptitudes favorables à l'hygiène de l'eau.

Dans le sens de l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage communale le programme prendra en compte l'opérationnalisation du concept de l'intercommunalité pour la construction des ouvrages. Il s'agit de préparer les communes à une meilleure coopération entre elle à travers le regroupement des communes et l'institutionnalisation de l'intercommunalité. Ce développement pourrait

contribuer à faire face aux importantes contraintes liées à la qualité du personnel des communes aux risques actuels dans la gestion des finances publics et à la faible capacité de consommation des communes. Cette approche vise la mise en place du cadre institutionnel que sont les EPCI. Ils fonctionneront comme des agences sous contrôle des communes dans le cadre de l'intercommunalité.

Volet C. Appui organisationnel et renforcement de capacités des SIS, des Associations de contre pouvoir de la société civile locale

Il s'agit d'un appui financier et technique au développement de capacité dans le domaine de *Domestic Accountability*, du renforcement de l'action et du développement de la Société civile (par exemple les ACEP, les Cadres de Concertation,...) Elle cible particulièrement l'Intermédiation Sociale dans l'accompagnement des communes et des ACEP. Les SIS pourront être sollicitées pour le soutien aux promoteurs privés et locaux de produits sanitaires "sani-market" pour renforcer l'acquisition des dispositifs vulgarisés par l'IEC avec les SIS : dispositif de laves mains, filtres à eau, produits de traitements de l'eau de boisson. Les aspects genre doivent être inclus dans l'intermédiation sociale. Il faut s'assurer que les mesures sont prises pour éviter les infections VIH/SIDA.

Volet D. Appui au secteur privé dans le renforcement des Partenariats-Publics-Privés (PPP) et des regroupements professionnels pour la réalisation des ouvrages hydrauliques et dans le cadre de la Gestion professionnalisée des systèmes d'eau.

Il s'agit d'appui financier et technique pour le développement de capacité du secteur privé impliqués dans la délivrance des prestations pour le secteur (Bureaux d'études, entreprises, et fermiers,...). et les regroupements professionnels ANECA et AFEB. Ainsi, l'intervention vise le renforcement des capacités et moyens des cadres de concertation et de mutualisation qui existent. L'appui direct au réseautage des regroupements professionnels des opérateurs intervenants dans l'AEP est envisagé à travers la prise en charge des plans spécifiques de développement organisationnel et de renforcement pour une institutionnalisation.

Il s'agit d'assurer un accompagnement de la gestion déléguée des ouvrages simples et complexes sur la base des récentes évaluations réalisées. Les priorités vont au déploiement de Services d'Appui Professionnel (technique/ maintenance, financier, Système de Suivi Technique et Financier (STEFI), réseautage et capacitation, qualité de l'eau, centrale de gestion partagée pour les FPMH,...). Au niveau communautaire, il faut analyser les causes de la faible participation des femmes dans la gestion formelle et la maintenance des AEV. On formulera par la suite des mesures à prendre pour augmenter la participation des femmes dans la gestion (délégués, fermiers) et la maintenance des AEV et les FPMH.

Il est envisageable d'accompagner les Petites et Moyennes Entreprises (PME) engagées dans la gestion des systèmes d'AEV. Il sera défini un **fonds spécial de micro crédits**, pour lequel la budgétisation est encore présentée dans le budget (voir Chapitre 8) sous forme de Pro Mémoire (PM) du fait que l'établissement effectif d'un tel fonds ne sera basé que sur une évaluation positive d'autres expérimentations avec de tels fonds dans le pays. Cependant, l'Ambassade reconnaît son importance pour le développement du sous secteur. Il s'intègre au sous volet et facilite l'accès à un financement adéquat pour solutionner les problèmes de maintenance, de renforcement de réseau et du développement de branchements privés d'eau potable. Il est envisageable en fonction des premiers résultats du « Programme Intégré d'Appui à la Gestion des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) » appuyé par le PEA de la Banque Mondiale, de faciliter l'extension du dispositif de suivi des AEV affermées et de contribuer à la réalisation de travaux de densification et de remise aux normes d'anciens systèmes d'AEP. Il s'agira d'améliorer la qualité de l'eau, la normalisation des équipements de pompage et de régulation, d'installation de Bornes Fontaines et de Branchements particuliers pour le renforcement de la desserte autour des ouvrages existants. L'amélioration de la gestion déléguée par le renforcement du suivi efficace des réseaux et de contrats de maintenance des réseaux. Il s'agit d'assurer le renforcement des capacités d'actions

aux gestionnaires par la formation de leur personnel à différents niveaux de gestion. L'intervention offrira un soutien pour :

- le développement de service d'appui professionnel dans le suivi des démarches d'harmonisation des pratiques de gestion entre les gestionnaires, et
- l'entretien et la maintenance des réseaux principalement dans le cadre du développement de centres de maintenance spécifiques.

Interconnexions avec d'autres interventions

L'Union Européenne pourra mettre en place un financement spécifique dans le cadre d'une réallocation d'une partie du PIN 10^{ème} FED en faveur du Gouvernement du Bénin. Il a été retenu que ce financement de 20 millions d'euro soit investi dans le secteur AEP en deux volets. L'hydraulique urbaine (10 million euro) pour le renforcement du réseau dans le grand Cotonou et pour hydraulique villageoise (9,8 million euro). Les mécanismes du PPEA seront utilisés dans un éventuel accord de délégation entre l'Union Européenne et l'ambassade des Pays-Bas.

Il est également envisagé des investissements sur financement Pays-Bas conjointement avec le PEA/BM dans le cadre du renforcement des PPP pour la professionnalisation de la gestion des AEP. Spécifiquement il est prévu la reproduction du dispositif de la plateforme mutualisé pour le suivi et la mise aux normes des pratiques de gestion en collaboration avec l'AFEB et l'ANCB. Le déploiement de Service d'Appui Professionnel technique pour la maintenance des réseaux en affermage et la mise en place de facilités de financement pour l'élargissement des services par les opérateurs privés.

Gestion de la composante

La tutelle de la composante est assurée par le Ministère de l'eau.

Elle est placée sous la responsabilité du Ministère en charge de l'eau qui délègue à la DG-Eau, la coordination des activités au niveau central et au niveau des départements. L'exécution de cette composante par la DG-Eau est faite à travers ses services déconcentrés et l'Assistance Technique Par rapport aux transferts directs aux Communes, la DG-Eau agit comme maître d'ouvrage délégué et administrateur de crédits d'investissement pour le compte des Communes. Pour ce faire une synergie d'action doit être construite avec le MDGLAAT. Une forte concertation est aussi recherchée avec les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre : le collectif des ONG locales (d'intermédiation sociale), les bureaux d'études, les entreprises de travaux, les gestionnaires/fermiers. Ce cadre de concertation regroupant l'ensemble des acteurs ciblés fonctionne pour faciliter l'harmonisation du plan de travail et du budget et pour organiser les échanges d'expériences à l'intérieur de la composante.

L'Assistance technique s'associera les services d'une structure capable de garantir en son sein la bonne représentativité de l'ensemble des communes. C'est une organisation faitière d'audience nationale et pouvant offrir des prestations de facilitation dans l'accompagnement multiservices aux communes. (formation, assistance, intermédiation partenariale, etc). Elle apporte une caution en ce qui concerne l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale la remontée des informations et la reddition de comptes.

La gestion de la présente composante 3 « AEP en Milieu Rural » s'insère dans le plan général de pilotage de l'intervention qui prévoit un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) par composante.

Le COS spécifique à la composante 3 se réunit au moins deux fois par an en séance ordinaire et veille à :

- la préparation des PTA et le budget annuel. Il valide les tranches semestrielles du PTA et du Budget de la composante;
- recherche des solutions concertées aux contraintes et autres blocages et élaborent des instructions d'opérationnalisation.

- l'appréciation des rapports semestriels

La composition du COS est comme suit :

Le DG Adjoint-Eau qui en assure la présidence, la DG-Eau organise le secrétariat, 3 représentants des S-Eau, 2 Préfets pour représenter le MDGLAAT, 4 maires pour représenter les communes, 1 DNSP et 2 SHAB pour représenter le MS, 1 DAF/MEF, DRFM-MERPMEDER, 2 ONGs et 2 regroupements professionnels (comme par exemple l'Association des femmes juristes du Bénin (AFJB), Social Watch, ANECA et AFEB), la « Cellule de promotion genre » de la DG-Eau, et 2 Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP), et l'AT (en tant qu'observateur).

Acteurs et répartition des rôles

L'organe d'exécution sera le Ministère en charge de l'eau. Il délègue la coordination générale de la mise en œuvre de la composante à la DG-Eau. En collaboration étroite avec l'AT, elle assure une maîtrise d'ouvrage déléguée qui intègre une structure de regroupement des collectivités territoriales dans les phases de conception et de suivi de la construction des ouvrages complexes. Les Communes continuent à prendre en charge la gestion de l'ImS et la Gestion post réalisation de l'ensemble du cycle d'exécution des ouvrages. La structure à compétence décentralisation et facilitateur auprès des communes répond des Communes et organise les appuis et accompagnements nécessaires. Elle devra faciliter voire activer le transfert direct des fonds aux Communes et assurer le suivi et le rapportage de l'exécution. Cette interface de l'AT permet de régler efficacement la contrainte de remontée de l'information des communes vers la base de données intégrée BDI. Elle doit de part ses prestations garantir l'intégrité dans la gestion des fonds publics et contribuer à l'amélioration des taux de consommation budgétaire. A ce titre, cette articulation de l'AT reçoit le renforcement de capacités utiles et des moyens complémentaires. Elle devra également porter au niveau national le dialogue lié à l'eau et l'assainissement. Elle s'implique dans les arrangements nécessaires auprès de l'Etat et des communes pour faire aboutir les constructions des intercommunalités eau et assainissement, l'accélération du transfert intégral des compétences et des ressources et la recherche de l'équité et de la justice sociale dans l'allocation des ouvrages.

Provisoirement la répartition des responsabilités pour la construction des ouvrages hydrauliques se présente comme consignée dans le tableau suivant :

Type ouvrage	DG-Eau: MdO déléguée pour les Communes	MdO communale : Commune directement	MdO déléguée à une agence intercommunale EPCI....
FPMH	Néant	Exécution des travaux sous MdO communale ou en intercommunalité avec transfert direct des ressources à la Commune et l'assistance conseil du service déconcentré	
PEA	Néant	Possible en association de Communes en intercommunalité si les capacités sont acceptables	Au cas où les évolutions dans les constructions institutionnelles le favorisent
AEV	En MdO déléguée à la DG-Eau et les S-Eau pour toutes les Communes		Au cas où les évolutions dans les constructions institutionnelles le favorisent

La prise en compte du genre

Le PPEA II s'investira également dans la prise en compte et dans une réelle promotion du genre et la prévention/lutte contre le VIH/SIDA dans le secteur. Ce dernier aspect est quasiment délaissé alors qu'il constitue toujours un véritable fléau. En matière de genre, on peut constater une faible capacité de la DG-Eau et des Communes pour accompagner le processus genre dans le secteur de l'AEPA. Il y a une faible prise en compte du genre par les autorités ce qui constitue souvent un frein au développement des actions et démarches au plan administratif. Aussi la participation des Communes dans la réflexion genre en AEPA dans le contexte de la décentralisation est faible.

Par conséquent, il n'y a pratiquement pas de femmes exploitantes des AEV et le nombre de femmes reste encore très limité en tant que femmes-déléguées (dans le Borgou par exemple, moins de 20%). Pourtant ce sont souvent les épouses des hommes délégués qui font le travail. En plus il n'y a pas de femmes dans la maintenance des ouvrages AEP et très peu de femmes dans les instances de prise de décision à tous les niveaux. Par contre, presque tous les fontainiers qui font un travail dur et responsable mais peu rentable, sont des femmes. En milieu rural les dépenses pour l'eau reviennent toujours aux femmes.

Pour faire face aux défis constatés, il est prévu d'analyser les vraies causes¹⁷ de la participation basse des femmes dans la gestion formelle et maintenance des AEV, et ensuite formuler des mesures à prendre pour augmenter la participation des femmes.

Les aspects genre doivent de nouveau faire partie de l'intermédiation sociale et il faut assurer que les mesures seront prises pour prévenir et réduire les infections au VIH/SIDA. Elles prendront la forme de sensibilisations, de démonstration (port du préservatif), dépistage volontaire, responsabilisation des entreprises sur les chantiers à la prise en charge de leur personnel à travers des actions de prévention.

Egalement il faut augmenter le taux de femmes dans le cadre technique des services déconcentrés, surtout au niveau des communes, et dans les organes dirigeantes. Cadre technique et organes dirigeantes doivent être formés au concept et notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre des organes décisionnels et cadre technique. Finalement il faut sensibiliser les hommes pour participer aux dépenses familiales d'eau.

Appréciation de l'efficacité de la stratégie

La stratégie de mise en œuvre de la composante s'appuie sur une responsabilisation accrue des collectivités locales dont les compétences sont effectivement renforcées. Les Communes sont représentées dans la gestion administrative de la composante par l'intermédiaire de l'ANCB. Elles, sont également valorisées en tant que bénéficiaire du volet relatif à l'appui à la maîtrise d'ouvrage communal. Cette composante insère ainsi harmonieusement l'organisation de sa gestion et la mise en œuvre des actions prévues, dans le contexte politique national de la décentralisation. Elle s'adapte à son rythme de progression, le niveau atteint, et les rôles réels joués jusqu'à présent par les acteurs de l'arène institutionnelle. Dans ces conditions la stratégie de mise en œuvre donne une certaine efficacité. Elle se renforce avec l'implication des différents types d'acteurs. Elle associe en outre les autres acteurs sectoriels à savoir le secteur privé, les ONG prestataires et Association de la société civile. Chaque catégorie d'acteur est ainsi représentée et jouera sa partition pour l'atteinte des objectifs et résultats de la composante.

Appréciation de l'efficience

La mise en œuvre de la composante engendrera d'importants bénéfices au plan social. En effet, la promotion du genre et la lutte/prévention contre le VIH/SIDA qui n'ont pas été suffisamment pris en compte dans la 1^{ère} phase du PPEA connaîtront un renchérissement dans la mise en œuvre de la composante. Sur ces aspects, les rôles des SIS seront dorénavant mieux calés. En matière de

¹⁷ Présentement il y a surtout des spéculations et des suppositions

financement, le PPEA II a réaffirmé le choix d'un alignement sur les procédures nationales en matière de financement public qui inclura le circuit du trésor du ministère en charge des finances.

Le montant moyen per capita pour l'investissement des infrastructures (AEV/FPMH) est dans l'ordre de 19 mille FCFA pour la construction, montant relativement élevé par rapport au niveau des prix d'il y a quelques années, mais bien explicable du fait que (i) les communautés à desservir seront de plus en plus éloignées et l'habitation est plus dispersée ; (ii) il y a des communes qui préfèrent pour une raison ou d'autre de ne pas participer dans une intercommunalité qui pourrait profiter des économies d'échelle ; pour les quelques forages à réaliser dans de telles communes, le prix unitaire est beaucoup plus élevé (notamment mobilisation et démobilitation de l'atelier de forage), (iii) sur la base des rapports d'audits réalisés dans des communes qui ont reçu des fonds transférés, l'on pourra au moins avoir des soupçons que soit le prix soit plus élevé que prévisible, soit les ouvrages ne puissent pas satisfaire aux critères de qualité, et (iv) il devient de plus en plus difficile de trouver des sources adéquates (forages à gros débit) pour les AEV à construire au centre et dans le Nord du pays, et donc les coûts des études hydrogéologiques et/ou géophysiques vont s'augmenter.

Cependant, la DG-Eau estime que dans les années à venir l'investissement moyen per capita pourra être diminué par 10 à 15%, grâce aux économies d'échelle à réaliser par l'intercommunalité, mais il y a aussi raison de croire que l'avantage de ces économies puisse être réduit par des augmentations à partir des seuils de passation des marchés au niveau des communes qui sont plus bas que par exemple ceux applicables pour les services départementaux.

Appréciation de la durabilité

La durabilité de la composante est appréciée avec la méthodologie « FIETS », qui considère la durabilité sous les aspects Financier, Institutionnel, Environnement, Technique et Social.

Financière

Le caractère pluriannuel du PPEA renforce la prévisibilité et la fongibilité des fonds. Le PPEA II suit les procédures nationales pour le financement des activités. Ainsi, les fonds emprunteront le circuit du trésor du Ministère de l'Economie et des Finances. Cette option s'inscrit dans la recherche d'une durabilité des investissements. Le programme pourra compter sur la dynamique et l'émulsion créée par le PPEA I. Dans la gestion des ouvrages hydrauliques (simples et complexes) par affermage il est prévu un recouvrement des charges de fonctionnement et d'exploitation grâce à une facturation des services pour les bénéficiaires. Ainsi les ressources collectées peuvent servir à alimenter des fonds de renouvellement, investissement, fonctionnement. D'une manière générale, les Communes font aujourd'hui l'apprentissage de la gestion des ressources publiques mises à leur disposition avec des exercices de comptes rendus de gestion et de reddition des comptes.

Institutionnelle

L'organisation de la gestion de la composante tient compte de la réalité des acteurs institutionnels présents aujourd'hui dans le secteur ainsi que du contexte de la décentralisation. C'est ainsi que le rôle régalien de l'Etat à travers le ministère en charge de l'eau, ses directions et services déconcentrés est reconnu et réaffirmé. On retrouve ces institutions étatiques dans la tutelle de la composante et il est prévu qu'elles collaborent avec la Commune qui se verra confier certaines activités du volet AEP. Les collectivités locales sont également responsabilisées à travers l'ANCB sur le volet appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Le PPEA II globalement encourage la transparence dans la gestion administrative et financière des différentes tutelles ainsi que la reddition des comptes. En dehors des acteurs administratifs sectoriels, la composante associe pour sa mise en œuvre et le suivi, tous les autres acteurs. On retrouve ainsi le secteur privé, les ONG et autres organisations de la société civile. Dans la mise en œuvre de la composante, la bonne collaboration est également promue. L'accent est mis par ailleurs dans cette composante sur le renforcement des capacités de tous les acteurs afin que chacun joue convenablement les rôles qui lui reviennent.

Environnementale

Pour la durabilité environnementale il faudra considérer l'approvisionnement en eau potable comme partie d'une gestion intégrée des ressources en eau. Sinon, un excès de prélèvement d'eau risque d'épuiser la source d'eau, une mauvaise gestion des sources d'eau et l'élimination incontrôlée des excréta et des déchets peut affecter la qualité des ressources locales en eau et donc affecter les communautés ciblées dans le temps. Par conséquent l'approvisionnement en eau potable doit être accompagné par un approche éco systémique et GIRE.

Cette disposition est partagée entre plusieurs acteurs partenaires dans la mise en œuvre du programme. On considère que les SIS et les gestionnaires sont responsabilisés sur les mesures de sécurisation de l'eau et sa salubrité afin d'éliminer les facteurs de risque pour la santé des populations. Ainsi, elles doivent veiller à la conservation de la potabilité de l'eau, prise à la pompe, lors de son parcours, stockage et utilisation dans le ménage. Elles doivent également promouvoir et développer des mesures de protection de l'environnement en intervenant par exemple auprès des entreprises lors des chantiers de réalisation des ouvrages, etc.

Technique

Au plan technique, la composante met l'accent sur la construction ou réhabilitation des ouvrages d'AEP des populations qui sont effectivement utilisés localement et qui sont susceptibles d'améliorer les taux de desserte. Ces ouvrages sont connus. Il s'agit des ouvrages complexes tels que les AEV ou PEA et des ouvrages simples comme les FPMH. En amont des réalisations, les Communes sont soutenues dans leur démarche de planification et de programmation communale. La bonne gestion des ouvrages a été également une préoccupation. En soutien à la stratégie sectorielle, les ouvrages seront gérés par des professionnels dans le cadre d'une gestion déléguée. Par ailleurs, les aspects de maintenance sont également pris en compte.

Sociale

Les actions entreprises se fondent sur les réalités des populations locales en terme de besoins adaptés à leurs conditions socioculturelles. Elles favoriseront également l'accès à l'eau potable par les populations rurales de zones très enclavées entre temps délaissées. La prise en compte des aspects genre, notamment une plus grande implication des femmes dans la prise de décision fera l'objet d'une attention particulière de manière à ce que les femmes qui s'occupent de la corvée d'eau et des dépenses d'eau du ménage jouent des rôles à la hauteur des efforts qu'elles consentent. Dans la mise en œuvre de cette composante, chaque acteur partie prenante jouera effectivement sa partition en fonction de son niveau d'ancrage et ses compétences renforcées. Les hommes seront sensibilisés pour participer aux dépenses familiales d'eau. Dans la lutte contre les VIH/SIDA les entreprises sur les chantiers seront responsabilisés de la sensibilisation, de démonstration (port du préservatif), dépistage volontaire et de prendre en charge leur personnel à travers des actions de prévention.

5.4 Composante 4 : « Hygiène et Assainissement de Base »

Objectif et effet prévu

L'objectif de la Composante 4 « Hygiène et Assainissement de Base » est libellé comme suit :

« Améliorer de façon durable les comportements favorables à l'hygiène des populations et l'accès équitable aux services adéquats d'assainissement de base ».

Stratégie choisie

L'évaluation du volet Hygiène et Assainissement de Base (HAB) de la composante 3 du PPEA I a mis en relief des difficultés et des insuffisances importantes tant au niveau de la gouvernance, qu'au niveau organisationnel. Cependant, la dynamique actuelle de reprise en main de l'HAB par la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) avec une attention soutenue du Cabinet permet de croire à la relance institutionnelle et organisationnelle du sous-secteur. En effet, conformément aux recommandations de l'audit organisationnel du Ministère de la Santé et de la ex-DHAB, le Cabinet a décidé de porter le niveau de responsabilité institutionnelle de la gouvernance du sous-secteur HAB sous la tutelle de la DNSP. Cette décision renforce le sous-secteur, car enfin, tous les autres acteurs, en l'occurrence les PTF, sont fixés sur l'organe de gouvernance de l'HAB.

La décision contribuera aussi à une certaine célérité dans la mise en œuvre du PPEA II dont les objectifs pour le sous-secteur contribuent à la réduction de la pauvreté à travers la promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base, déterminant essentiel en matière de santé publique et de lutte contre la pauvreté tel qu'exprimées par le Gouvernement du Bénin dans le document de SCRP 2011-2015 en son axe trois, « Renforcement du capital humain ».

L'importance stratégique du sous-secteur HAB en matière de santé publique oblige à mettre en place une approche d'exécution dynamique, transparente axée sur les résultats. Dans cet esprit, le PPEA II accorde la priorité à :

- (i) changement de comportement individuel et communautaire avec la Promotion de l'Hygiène et l'assainissement (PHA) de base intégrant l'approche ATPC pour réduire la défécation à l'air libre, promouvoir l'hygiène domestique, l'hygiène de l'eau, le lavage des mains à l'eau et au savon;
- (ii) la durabilité de la gestion des latrines institutionnelles et de la PHA en milieu rural notamment en ce qui concerne l'appropriation par les ménages et les communautés des comportements favorables à l'HAB ;
- (iii) la recherche action conduite avec les Universités (notamment le nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement) et d'autres partenaires scientifiques et de recherche, comme le EAA (ex-CREPA) sur les options technologiques d'Hygiène et d'Assainissement de base pour offrir des alternatives technologiques de faible coût et respectueuses de l'environnement et renforcer la ressource humaine qualifiée en vue d'assurer la pérennité des activités du secteur;
- (iv) l'équité dans la répartition des ressources et la réalisation des ouvrages, en l'occurrence, la prise en compte des pauvres et des zones déshéritées dans la planification et la réalisation des infrastructures ;
- (v) la synergie nécessaire entre les deux sous-secteurs HAB et Eau surtout au niveau de l'assistance-conseil et de l'exécution des PHAC et des PC Eau ;
- (vi) la prise en compte du VHI/SIDA et des aspects genre aussi bien dans la gouvernance qu'au niveau opérationnel de la mise en œuvre par les SHAB, les communes et les communautés à la base.

« SMART » résultats attendus

La chaîne de résultats pour cette composante est basée sur celle du PSPA 2012-2015 de l’Ambassade, sauf que quelques résultats essentiels ont été ajoutés (tant au niveau national qu’en termes de contribution des Pays-Bas) pendant les ateliers de consultation à Cotonou et à Parakou.

Dès que la base de données sera disponible, l’exploitation des données pourra mener à des conclusions intéressantes pour le MS et pour la DNSP en particulier. Il a été décidé de se concentrer –en particulier sur la PHA en milieu scolaire. Des indicateurs liés au genre y sont intégrés. Le tableau ci-dessous présente les résultats et indicateurs prévus au niveau d’appui néerlandais. On trouve tous les résultats et indicateurs en relation avec les résultats et indicateurs au niveau national dans la chaîne de résultats en annexe du présent document.

Résultat prévu (niveau national)	Indicateurs
1. Le document de Stratégie de PHA est disséminé et les acteurs formés à leur utilisation	1. Taux de dissémination et nombre d'acteurs (H/F) formés
2. Le document de Stratégie de suivi et de contrôle de la Qualité de l'Eau est disséminé et les acteurs formés à leur utilisation	2. Taux de dissémination et nombre d'acteurs (H/F) formés.
3. Nombre additionnel de latrines institutionnelles construites et fonctionnelles	3. Nombre de nouvelles latrines institutionnelles financées par le PB 4. Taux d'institutions équipées de latrines institutionnelles différenciées par genre financé par le PB
4. Nombre additionnel de Latrines familiales fonctionnelles réalisées	5. Nombre latrines familiales réalisées grâce à la Communication pour le Changement de Comportement (CCC) et à la facilité crédit-assainissement. 6. Nbre (hommes, femmes, enfants) de bénéficiaires de latrines familiales fonctionnelles.
5. Base de données HAB à jour	7. Base de données à jour
6. Contribution à l'augmentation de la population ayant adopté durablement de bonnes pratiques d'Hygiène	8. Nombre de campagnes/spots médias 9. Nombres de séances d'IEC réalisées par cible (x 3 cibles : écoles, centres de santé, marchés) 10. Nombre de communes ayant créé une brigade d'hygiène publique
7. Contribution au transfert de compétence progressif aux communes	11. % de mise en œuvre du plan de transfert de compétences 12. % des communes ayant élaboré leur PHAC sur financement des PB 13. % d'investissement des communes dans la réalisation de leur PHAC 14. % du budget transféré aux communes
8. Contribution des PB à la mise en place et renforcement des ACEPs et cadres de concertation	15. Nombre d'ACEP prenant en compte le volet HAB mise en place/formé avec financement des PB
9. Contribution PB au renforcement de la capacité de suivi et contrôle de la DNSP et autres laboratoires et instituts impliqués dans ce domaine	16. Capacité de réponse du laboratoire national aux sollicitations des populations en milieu rural et urbain

Gestion de la composante

La tutelle de la composante est assurée par le Ministère de la Santé qui délègue cette responsabilité à sa Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) au sein de laquelle toutes les activités liées à l'HAB depuis l'ex-DHAB ont été logées.

La DNSP coordonne toutes les actions au niveau central et au niveau déconcentré. Elle gère ou fait gérer la planification, les finances, l'administration, le suivi-évaluation, et le rapportage. Dans ces tâches elle est appuyée par une assistance technique de longue durée qui sera rattaché à la Direction. La DNSP pourra aussi faire appel à des expertises nationales et internationales compris dans la fourchette de l'AT.

Pour améliorer la gouvernance du secteur et optimiser les résultats du PPEA II, la composante HAB du PPEA II sera appuyée par un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) qui se réunira au moins deux fois par an en séance ordinaire. Ce comité veillera à la planification périodique des activités et aura surtout une attention soutenue en ce qui concerne le rythme d'exécution du Programme et les facteurs de blocage également.

Le COS/HAB aura comme : Président, le DNSP du MS ; membre, la DNSP (Responsable HAB), les SHAB (4), le DRFM-MS, les Préfets (2), les Communes (4), le MEMP, le MEHU (DGE), les S-Eau (3), la « Cellule de promotion genre » de la DG-Eau (1), 2 ONG (société civile), 2 ACEP et l'AT (en tant qu'observateur)

La gestion de la composante HAB du PPEA II est articulée autour des cinq volets suivants :

- PHA et amélioration de l'accès des populations à l'assainissement
- Renforcement du cadre institutionnel et réglementaire
- Amélioration de la Performance dans les domaines de programmation et d'exécution
- Transfert progressif de compétence aux communes
- Renforcement du contrôle de Qualité de l'eau de boisson

Volet : PHA et amélioration de l'accès des populations à l'assainissement

Dans ce volet, PPEA s'attache à deux résultats : (i) Augmentation du nombre d'infrastructures opérationnelles pour l'accès équitable et durable à l'assainissement ; (ii) Augmentation de la population ayant adopté durablement les bonnes pratiques d'hygiène par la CCC.

Conformément à ses objectifs, le programme financera les ouvrages institutionnels pour améliorer l'accès des populations à l'assainissement. En effet, « Améliorer de façon durable les conditions d'hygiène et d'assainissement de base des populations rurales, urbaines et semi urbaines » est le premier des trois objectifs stratégiques définis dans le BPO de l'ex-DHAB¹⁸ ; Il s'agit essentiellement des latrines scolaires et publiques.

Sur cette base, il est prévu la réalisation de 600 latrines institutionnelles en 2013, 800, en 2014 et 1000 en 2015. Ces latrines seront différenciées selon le sexe pour sécuriser les femmes quant à leur utilisation.

En ce qui concerne les écoles, il ne s'agira pas seulement de réaliser des latrines, la composante accordera une forte attention à la PHA y compris l'approche ATPC à travers les comités de santé, la pratique au quotidien de l'hygiène et de l'assainissement et l'évaluation des enseignants au regard de cette pratique. Pour la durabilité des ouvrages, le PPEA II suggère l'implication de l'association des parents d'élève (APE) et les communes dans la gestion des latrines scolaires qui subissent souvent une utilisation malsaine des populations avoisinantes.

¹⁸ Rapport d'exécution du Budget Programme 2010 – DHAB ;

Les latrines familiales ne seront pas subventionnées. Cependant toutes les activités de Communication pour un Changement de Comportement (CCC) seront appuyées pour amener :

- les ménages à réaliser des latrines, puisards et puits perdus ;
- les ménages à savoir protéger et consommer de l'eau potable ;
- les ménages à se laver les mains à l'eau propre et au savon après les gestes critiques ;
- les hommes à prendre plus de responsabilité pour l'hygiène et assainissement de base familiale et communautaire ;
- les membres de la communauté à éviter les excréta à l'air libre et
- à protéger les aliments.

Ce volet sera exécuté à la fois par le Ministère de la Santé à travers ses organes d'opérationnalisation et les communes en leur qualité de maître d'ouvrage. Cependant la contribution directe ou indirecte de tous autres acteurs compétents du domaine peut être requise pour assurer aussi bien la qualité que la performance et l'impact des activités.

Volet : Renforcement du cadre institutionnel et réglementaire

Ce volet est en soi l'un des résultats clés retenus dans la chaîne des résultats pour la composante HAB. Il couvre deux aspects :

a) De la réglementation

La quasi-totalité des textes organisant le sous-secteur HAB sont en cours de reformulation, une priorité sera de mettre en place les conditions de leur bonne application.

Les années à venir vont nécessiter la mise en place de tous les décrets d'application, les instruments d'accompagnement de la mise en œuvre de ces textes et les formations des acteurs à leur appropriation et leur application. Il s'agit des textes suivants :

- Politique Nationale d'Assainissement (état des lieux en cours de validation, vision, axes et orientations en cours de finalisation) ;
- Document de stratégie de la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement ;
- Plan de Transfert de Compétence aux Communes pour la Maîtrise d'Ouvrage dans le sous-secteur HAB ;
- Code d'Hygiène ;
- Plan de gestion des déchets biomédicaux

Ces textes, caduques depuis longtemps pour la plupart, permettront au sous-secteur de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (HAB) de mieux se structurer dans un cadre législatif et organisationnel crédible, dynamique et efficace. Ainsi, offriront-ils une meilleure visibilité au sous-secteur. Ce qui contribuera à la durabilité des activités. La mise à jour de ces textes permettra aux acteurs d'intervenir dans un cadre légal, bien défini.

b) De la décentralisation

La décentralisation est prise en compte de façon stratégique et opérationnelle pour garantir l'implication de tous les acteurs. Dans le contexte actuel, les mesures ci-après favoriseront la consolidation du transfert de compétence, en l'occurrence :

- Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des PHAC (formation des acteurs d'appui et des acteurs de prestation de service) ;
- Passation de la PHA aux communes (préparation de tous les nouveaux instruments, publication et dissémination, formation des acteurs utilisateurs, formation des acteurs d'appui) ;
- Appui à la mise à disposition des communes du personnel déconcentré de l'Etat (à charge de l'Etat ou sous statut paraétatique) ;
- Appui à l'établissement des profils des personnels à recruter directement ;
- Assistance-conseil aux communes sur toutes les missions de maîtrise d'ouvrage ;

- Formation des acteurs d'accompagnement du transfert (SHAB, AT, secteur privé, société civile) ;
- Renforcement des capacités des communes à intégrer aux activités des SIS l'HAB et à faire leur suivi régulier.

Ce volet est un déterminant de résultats non seulement pour la composante, mais aussi pour tout le secteur. Il impacte directement l'opérationnalisation des activités et la collaboration institutionnelle des acteurs.

Volet : Amélioration de la Performance dans les domaines de programmation et d'exécution

L'une des difficultés du secteur de l'HAB aujourd'hui est la visibilité des actions et activités sommes toutes très importantes réalisées depuis des années pour prévenir les maladies courantes liées à l'eau et à l'assainissement et pour atteindre les OMD. Cette situation est surtout due à la difficulté des responsables du secteur d'obtenir des données fiables pour renseigner les indicateurs de développement du secteur : mécanisme durable de suivi et d'évaluation des activités, base de données opérationnelle et actualisée, planification et programmation systématiques des activités, etc. C'est pourquoi PPEA II accorde un appui à l'amélioration de la Performance dans les domaines de programmation et d'exécution.

Volet : Transfert progressif de compétence aux communes

L'une des exigences du PPEA II est le transfert même progressif des compétences aux communes dans la perspective de la durabilité et de l'équité des actions, mais également dans la perspective de l'enracinement de la démocratie à la base. Malgré les acquis dans le secteur, le transfert de compétence demeure un défi qui se traduit par la nécessité d'intégrer la complémentarité normale entre les Services Eau (S-Eau) et les Services d'Hygiène et d'Assainissement de Base (SHAB) pour l'efficacité de leurs actions sur le terrain. Cette intégration ou interaction passe par l'insertion du PHAC et du PC-Eau au Plan de développement communal (PDC) pour en faire un tout cohérent. Elle pourrait également se traduire par l'élaboration et la réalisation conjointes du PHAC et du PC-Eau à travers l'élaboration et la mise en œuvre du PDC. Le transfert de compétence implique la reddition des comptes et la participation citoyenne : les populations, l'Etat central et les PTF ont le droit de savoir comment elles sont administrées, comment les ressources allouées sont gérées. C'est une partie intégrante de la chaîne des résultats du PPEA II : « Renforcement de la reddition de compte et de la Participation Citoyenne à tous les niveaux »

Volet : Renforcement du contrôle de Qualité de l'eau de boisson

L'une des missions essentielles de la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) est le contrôle de la qualité de l'eau de boisson pour prévenir les épidémies des maladies liées à l'eau. Le PPEA II à travers son résultat « Renforcement du contrôle de Qualité de l'eau de boisson » apporte son appui.

De façon globale, pour l'immédiat, le PPEA II devra, dès 2013 axer son appui sur :

- L'actualisation et la dissémination des textes et règlement du sous-secteur ;
- Le renforcement de capacité du MS, des SHAB, des communes et des acteurs à la base ;
- L'équipement des SHAB et du MS ;
- La création d'une base de données pour renseigner les indicateurs de développement du secteur ;
- La mise en place d'un mécanisme de suivi et évaluation des activités du sous-secteur HAB pour l'amélioration de la Performance dans les domaines de programmation et d'exécution des activités ;
- L'enseignement et la pratique de l'HAB dans toutes les écoles primaires du Bénin.

La prise en compte du genre

Au niveau communautaire ce sont les femmes qui sont souvent responsables de l'hygiène et de l'assainissement de base. Il y a une faible participation des hommes dans ce domaine. D'autre part, ce sont souvent les hommes qui font la gestion des latrines communautaires. Il faut faire de la sensibilisation et prendre des mesures pour que les hommes prennent plus de responsabilité à l'hygiène et l'assainissement de base en milieu familial. Pour stimuler les hommes à plus de responsabilité, on pourrait aussi équilibrer le taux d'hommes parmi les agents de sensibilisation HAB, SIS et RC.

En ce qui concerne les latrines scolaires et les latrines publiques, il y en a peu séparées selon le sexe. Ceci pourrait bien être une raison de la faible utilisation par les femmes des latrines publiques et par les filles des latrines scolaires : la propreté au niveau de ces latrines est souvent douteuse et les filles ne s'y sentent pas en sécurité. Ce problème de l'hygiène féminine peut même contraindre les filles à rester chez elles pendant leurs règles et peut même les conduire à abandonner purement et simplement l'école à la puberté. Lorsque les toilettes sont difficiles d'accès, certains enfants handicapés se retiennent de manger ou de boire pendant toute la journée pour ne pas avoir à aller aux toilettes, ce qui entraîne des problèmes de santé et peut, à terme, les obliger à quitter l'école.

Cette situation peut accentuer les inégalités en matière d'accès à la connaissance. Par conséquent, il est important que ces problèmes reçoivent attention et que dans le cadre du PPEA II, par exemple, des mesures soient prises pour différencier les latrines (existants et celles à construire) par sexe.

Par ailleurs, l'on doit veiller aux aspects genre du secteur dans l'intermédiation sociale tant au niveau des Relais communautaires que des animateurs des SIS et s'assurer que des mesures sont prises pour prévenir les infections à VIH/SIDA.

Au niveau des acteurs centraux du secteur, il faut augmenter le pourcentage de femmes dans le cadre technique des services déconcentrés et dans les organes décisionnels. Le cadre technique et les membres des organes décisionnels HAB doivent être formés dans le concept et les notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre.

L'efficacité de la stratégie

La stratégie choisie responsabilise les structures compétentes de l'Etat, le Ministère de la santé notamment et ses services techniques à tous les niveaux et les acteurs à la base, en l'occurrence les communes et les communautés au regard de la nature des résultats et activités liés à la composante. En outre, le renforcement des avancées obtenues du PADSEA2 et du PPEA I en matière de PHA communautaire, scolaire et au niveau du transfert des compétences contribuera à l'efficacité de la stratégie choisie.

La stratégie globale du PPEA II requiert l'expertise de l'assistance technique (AT) pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie de la composante. Selon le cas et les besoins exprimés par la DNSP et/ou les communes, l'AT aura des missions diverses telles que :

- créer les conditions de base, faciliter le démarrage de différents processus et renforcer les capacités des différents acteurs avec une certaine objectivité et efficacité professionnelles
- renforcer les connaissances, les expériences et/ou le savoir-faire des structures et acteurs d'exécution de la composante ;
- réaliser des activités en principe sous la responsabilité des structures publiques par rapport à leurs fonctions régaliennes, ou d'acteurs non étatiques menant des actions d'utilité publique ;

- capitaliser et exploiter l'expertise acquise lors du PPEA I.

Aujourd'hui, le sous-secteur HAB traverse des difficultés dont le manque de ressources, notamment, le matériels roulants et les équipements des services déconcentrés qui assurent l'essentiel des activités d'assistance conseil aux communes et de PHA. L'efficacité de la stratégie repose également sur la priorité accordée à cet aspect.

L'efficience

Comme ce fut le cas dans le PPEA I, les principes de financement des activités reposeront sur les principes de l'alignement, la transparence, la mise en concurrence des fournisseurs et prestataires, et l'utilisation de fourchettes de prix unitaires sur la base des expériences antérieures. Pour les actions de formations, les ateliers, séminaires, rencontres et missions de terrain, les prises en charge seront faites sur la base des barèmes et pratiques officiels en la matière.

La passation éventuelle de marchés publics de plus grande taille au niveau intercommunal fournit la potentialité d'économies d'échelle tout en maintenant des délais raisonnables pour le processus de passation.

Pour ce qui concerne le plus important poste du budget d'investissement, les latrines institutionnelles, des efforts seront faits pour une réduction des prix unitaires soit par une utilisation plus rationnelle de matériaux, soit dans le choix des matériaux, soit à travers des négociations avec les prestataires. Pour ne pas entraîner une réduction de la qualité des infrastructures, chaque changement éventuel sera examiné par des institutions qualifiées dans le domaine tel que par exemple l'EAA qui pourra jouer un rôle important. Et plus large, l'AT dans sa mission d'accompagnement et d'assurance qualité, contribuera sensiblement à l'efficience des actions à tous les niveaux.

La durabilité

La durabilité de la composante HAB, comme pour l'ensemble du Programme est appréciée avec le modèle "FIETS". Elle s'apprécie sous les aspects Financier, Institutionnel, Environnemental, Technique et Social. En ce qui concerne le sous secteur HAB, la durabilité se décline ainsi qu'il suit:

- **Financier** : en valorisant la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement (PHA) à travers la mise en œuvre des PHACS, les activités de mobilisation sociale, le renforcement des capacités des collectivités locales pour l'appropriation de la PHA sur la base de la participation communautaire, l'investissement que constitue PPEA II aura un effet durable.
- **Institutionnel** : La stratégie choisie est conforme à l'option prise par le PPEA de renforcer les structures nationales compétentes pour la conduite des interventions. Elle comporte donc comme préoccupation centrale, l'appropriation et la pérennité des actions. L'appropriation et la durabilité des actions sont étroitement liées à l'amélioration du cadre institutionnel et organisationnel du sous-secteur et à la révision des textes et règlements le régissant. Un mécanisme de suivi-évaluation soutenu par un BPO solide, une nouvelle politique nationale de l'assainissement et un plan stratégique du sous-secteur contribueront à la durabilité des actions du sous-secteur HAB. l'appui à la dissémination des textes réglementaires du sous-secteur facilitera leur mise en application et contribuera à la clarification des missions et attributions des différents acteurs. Le transfert de ressources aux communes, l'appui-conseil aux communes des structures déconcentrées et le renforcement des capacités des acteurs soutenus par le PPEA II contribuera à une bonne appropriation de la PHA à tous les niveaux : central, départemental, communal et villageois.

- **Environnemental** : La PHA avec l'ATPC est une approche communautaire d'assainissement de l'environnement : en réduisant la défécation à l'air libre, la PHA contribue directement à la protection de l'environnement et des ressources en eau contre la pollution.
- **Technique** : le PPEA II financera des recherches innovantes pour le développement de technologies et d'approches adéquates susceptibles de faciliter le développement de la PHA. Un effort sera fait pour séparer les latrines institutionnelles selon le sexe afin que les filles et les femmes puissent les utiliser d'une manière plus hygiénique et durable.
- **Social**: la PHA est une approche participative communautaire qui intègre toutes les composantes de la communauté à la base. En outre, elle promeut des technologies à faible coût qui favorisent l'accès à l'HAB au plus grand nombre. En finançant la PHA, PPEA II est social d'autant qu'il insiste sur le genre, l'équité.

5.5 Composante 5 : « Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Eaux Usées en Milieux Urbain et Périurbain »

Objectif et effet prévu

La composante 5 « Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Eaux Usées en Milieux Urbain et Périurbain », comme d'autres composantes, s'inscrit dans l'objectif global du programme PPEA qui a été formulé comme :

« Contribuer à l'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en milieu urbain et périurbain pour les populations et les ménages à faibles revenus »

Quant à cette composante, les effets attendus au niveau national sont définis dans la chaîne de résultats comme : « Niveaux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en milieu urbain et périurbain améliorés pour les populations et les ménages à faibles revenus ».

Un important effet secondaire des activités réalisées dans le cadre de cette composante est la synergie assez forte avec d'autres composantes, avec d'autres initiatives sur financement néerlandais et avec des programmes/projets d'autres PTF et/ou institutions de financement.

Dans ce cadre et par une convention de délégation aux Pays-Bas, l'UE finance un volet eau potable subdivisée en deux sous composantes. Il s'agit d'un appui financier global de 20 millions EUR pour approvisionner environ 475 000 personnes. Dans le sous secteur eau urbaine le concours pour la SONEB permet de combler un déficit de 10 millions EUR nécessaire pour finaliser le "Renforcement du système d'alimentation eau potable de Cotonou Phase II". Il favorise la connexion de 195 000 personnes qui seront desservies en eau potable.

Stratégie choisie

Le gouvernement du Bénin a retenu l'accès à l'eau potable (tant en milieu rural qu'en milieu urbain) comme l'une des priorités de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et a adhéré aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il en résulte que des actions doivent être entreprises pour fournir à l'horizon 2015 de l'eau potable à 75% de la population urbaine estimée à 4 millions de personnes. Cette vision est fondée entre autres sur les options retenues dans la « Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain 2006-2015 » adoptée en juillet 2007. Elle propose d'assurer la viabilité économique du service public d'eau potable tout en assurant l'accessibilité à l'eau potable aux populations à faibles revenus. Dans cette démarche, la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) - société anonyme unipersonnelle à caractère industriel et commercial avec l'Etat comme actionnaire unique placée sous la tutelle du Ministère chargé de l'Eau - est au cœur du dispositif de prise en charge du secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des eaux usées en milieux urbain et périurbain sur l'ensemble du territoire national.

Le gouvernement des Pays-Bas reconnaît les grands défis dans le sous secteur et partage les préoccupations des autorités béninoises de pouvoir fournir un service fiable d'eau potable en quantité et en qualité suffisante aux toujours croissantes populations urbaines et périurbaines. Les interventions proposées pour l'appui au sous secteur se structurent autour des éléments stratégiques :

- Dans le cadre du PPEA I, la stratégie des Pays-Bas pour ce qui concerne l'appui au sous secteur de l'AEP urbain est de suivre les priorités du gouvernement du Bénin qui sont bien décrites dans les différents documents stratégiques de la SONEB, comme le PPDE, le Contrat-Plan entre l'Etat et la SONEB et le Programme d'Investissements Prioritaires. La programmation et la réalisation des projets d'AEP prioritaires font l'objet de discussions régulières avec les PTF, par exemple dans les revues annuelles du secteur de l'AEPA, et dans les réunions du GSEA. Cette stratégie sera continuée dans le PPEA II.
- Les Pays-Bas ont déjà contribué substantiellement à la réalisation d'une politique « pro-pauvre », à travers un plaidoyer et le financement de mesures spécifiques pour les ménages à faible revenu. Cette stratégie reste de grande importance pour le PPEA II.
- A part l'objectif primaire d'améliorer l'accès à l'eau potable pour une partie importante de la population, le projet d'AEP de la ville de Cotonou qui est appuyé par les Pays-Bas, constitue, avec son grand nombre d'abonnés potentiels additionnels, une source importante de revenus pour la SONEB. Ces revenus facilitent la péréquation avec des systèmes plus petits qui ne sont pas, ou difficilement viable et contribuent ainsi à la pérennité du service de l'eau potable. L'inclusion de tels cas de synergie dans les priorités de la SONEB sera fortement soutenue.
- Les Pays-Bas attachent une grande valeur au développement des capacités au sein des structures concernées elles-mêmes. Cela augmente l'indépendance de la structure et renforce la durabilité de l'appui. Dans ce cadre, le PPEA II fournira un soutien au développement des curricula du Centre de Formation pour le Métier de l'Eau de la SONEB Ses bâtiments ont été réhabilités avec un appui financier des Pays-Bas entre autres.
- L'AEP urbaine étant un sous secteur de fort investissement de capitaux, les Pays-Bas veulent promouvoir une meilleure utilisation des divers instruments de financement mis à disposition des pays en voie de développement et des entreprises néerlandaises et béninoises intéressées (PPP, ORIO, PUM, etc.). Voir aussi section 9.1.
- Pour la même raison, le sous secteur est assez susceptible pour des actes frauduleux et de contournement. La bonne gouvernance requiert une conscientisation progressive de tous les acteurs à tous les niveaux de la nécessité de lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau potable (et de l'assainissement).

L'évacuation, le transport et le traitement des eaux usées ne reçoivent actuellement qu'une attention très limitée. Les investissements soit par l'Etat soit par le secteur privé sont assez faibles en la matière, faisant en sorte que les populations n'adoptent pas des comportements favorables à l'hygiène et l'assainissement non plus. Actuellement la situation de l'assainissement (évacuation des eaux pluviales, collecte et traitement des boues de vidange, et évacuation des eaux usées domestiques et industrielles, collecte et traitement des déchets solides) dans les grandes villes peut être caractérisée d'anarchique au plan institutionnel et organisationnel. Elle est tout au moins alarmante par rapport à la santé publique, la qualité des ressources en eau et l'environnement. Cette situation peut s'aggraver avec les récurrentes inondations.

La Politique Nationale d'Assainissement (PNA), adoptée en 1995, est en cours de relecture pour intégrer l'évolution du cadre institutionnel marquée par la décentralisation. Elle doit aussi prendre en compte les évolutions de technologies et de stratégies sous sectorielles, ainsi que leur mise en cohérence dans le contexte national et local.

La « Stratégie nationale d'assainissement des eaux usées en milieu urbain », élaborée par la SONEB et adoptée en conseil des ministres en 2007 pour la période 2008-2015, prend en compte de nouvelles évolutions. La stratégie reconnaît en tout cas le rôle des Communes en tant que maître d'ouvrage ainsi que les rôles de certains autres acteurs comme :

- la SONEB avec qui les communes doivent passer une convention de partenariat, définissant les engagements mutuels et les procédures de concertation ;
- les opérateurs du secteur privé qui sont engagés entre autres dans la filière des boues de vidange (des latrines et des fosses septiques) ;

- la DNSP qui veille à la mise en cohérence avec l'HAB et à l'harmonisation des politiques de financement entre le milieu rural et le milieu urbain, et
- la DG-Eau qui veille à la cohérence avec la politique sectorielle.

Le montage institutionnel semble être bien réglé. Seulement l'autorité de la SONEB en matière de gestion de l'assainissement est contestée par quelques acteurs. En effet la SONEB serait juste un opérateur privé n'ayant aucune expérience dans le domaine. Elle vient de créer un petit service d'assainissement. En 2011 l'effectif total du personnel de la SONEB est de 885. Le quasi totalité des agents sont mobilisés pour le volet eau potable. Sur ce total c'est seulement une (01) seule personne qui est affecté à la cellule assainissement eaux usées.

Toutefois, en attendant une solution au problème institutionnel qui pourra venir avec l'adoption de la nouvelle Politique Nationale d'Assainissement (PNA), et vue la nécessité d'agir, il a été décidé d'appuyer ce sous secteur par moyen d'un appui financier à la SONEB pour l'AEP et l'assainissement des eaux usées en milieu urbain. Ainsi quelques actions assez concrètes ont été formulées. Pour la mise en œuvre de ces actions une assistance technique est ciblée.

« SMART » résultats attendus

Comme d'abord établis dans la chaîne de résultats du PPA 2012-2015 de l'Ambassade des Pays-Bas, puis vérifiés et amendés lors de deux ateliers de consultation à Cotonou et à Parakou au cours du mois de mars 2012, les résultats clés et leurs indicateurs pour le développement de l'AEPA en milieux urbain et périurbain au niveau de la contribution de l'appui des Pays-Bas sont :

Résultat attendu	Indicateurs
Contribution à l'augmentation du nombre d'abonnés au système d'AEP supplémentaires par un financement des Pays-Bas au PIP de la SONEB.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'abonnés supplémentaires (branchements à coût réduit) • Linéaire de réseau tertiaire/secondaire
Elaboration d'un Plan Directeur d'assainissement pour Parakou.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Directeur
Contribution à la mise en œuvre des actions pilotes issues du plan directeur de Porto-Novo et/ou Parakou.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actions pilotes exécutés.
PPP promu et facilité.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de PPP facilité.
Equipement et développement des curricula et organisation de sessions de formation du CFME.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de modules documentés • Nombre de sessions de formations organisées, y inclus formation en concept et notions clés de genre, et participants (H/F).
AT au service d'assainissement.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité et technologie de traitement des eaux usées améliorées.
Soutien au marketing social sur les aspects sanitaires et la gestion des fosses étanches et septiques	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de communication pour la sensibilisation des populations sur la gestion des fosses septiques élaboré et mis en œuvre

Gestion de la composante

La composante « AEPA en milieux urbain et périurbain » sera entièrement réalisée sous la responsabilité de la SONEB. Cela concerne les aspects de coordination, administration, finances, suivi-évaluation et rapportage.

La composante sera appuyée par un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) qui se réunira au moins deux fois par an en séance ordinaire et qui veillera :

- à la planification périodique des activités de la composante ;
- au rythme d'exécution du Programme et aux facteurs de blocage.

La composition du COS de cette composante sera la suivante : Président, le DG de la SONEB, et membre : DPP SONEB, Chef Service Assainissement SONEB, DRFM du MERPMEDER, un Préfet, communes (4), le DGA-Eau, DNSP, l'ABE, l'INEE, la DGE du MEHU, la « Cellule de promotion genre » de la DG-Eau (1), des ONG (Association des Revendeurs, Association des Consommateurs, le RIFONGA), AT (observateur).

La gestion globale de la composante « AEPA en milieux urbain et périurbain » distinguera trois volets :

- (i) Un volet de « Renforcement des systèmes d'AEP » au niveau national et sous la responsabilité de la SONEB en collaboration avec les communes concernées en leur qualité de Maîtres d'Ouvrage, notamment pour garantir l'accès au service de l'eau potable des populations moins favorisées. Il y aura une étroite collaboration avec la DG-Eau pour garantir la prise en compte de l'interface urbaine, périurbaine et rurale (systèmes d'AEP urbains et par exemple des AEV et leurs différentes modalités de gestion et de tarification). La DG-Eau agira pour la SONEB pour des études approfondies par le nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement sur les ressources en eau à utiliser pour l'AEP de villes dans les zones du socle cristallin.
- (ii) Un volet « Structuration de la délivrance du service public de gestion des eaux usées » sous l'égide de la SONEB en collaboration avec les communes concernées et avec une forte implication des ONG SIS, la DNSP du MS et la DGE du MEHU. La Direction Régionale de Parakou de la SONEB assistera également dans les travaux du Plan Directeur pour la ville, de même que l'INEE. L'appui des Pays-Bas financera l'élaboration et le cas échéant des actions pilotes d'un Plan Directeur pour la ville de Parakou ainsi que des actions pilotes issues du Plan Directeur pour la ville de Porto Novo, élaboré dans le cadre du Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain qui regroupe plusieurs ministères et communes.
- (iii) Un volet « Renforcement institutionnel et des capacités d'action de la SONEB ». L'action de l'appui à la réforme organisationnelle avec révision des procédures SONEB aura comme but final une meilleure consommation des crédits mis à disposition par le biais du pot commun. L'acteur primaire de cette action sera la SONEB, appuyé par l'AT de long terme attaché à la DG-Eau.

En collaboration avec l'assistance technique qui pourrait être mise à disposition dans le cadre du Partenariat Public-Privé entre la SONEB et la société d'eau néerlandaise « Brabant Water », il sera élaboré puis réalisé - pendant la première phase et dans la mesure du possible - un programme de (i) réduction du niveau de l'eau non comptabilisée, (ii) réduction de pertes (administratives et physiques), (iii) politique liée à la clientèle et (iv) gestion de projet. Pendant la deuxième phase, et selon leur « lettre d'intention » le programme s'étendra à la gestion des sources et des eaux résiduaires, l'assainissement et l'hygiène.

Le résultat prévu dans le cadre de la remise en œuvre du CFME (Equipement et développement des curricula et organisation de sessions de formation) sera réalisé par la SONEB en collaboration avec l'INEE qui - au niveau académique - s'occupera aussi des domaines de l'hydraulique et de l'assainissement.

Pour la promotion et développement de 'sani-markets' la SONEB devra s'appuyer sur les résultats d'un marketing social parmi le secteur privé. Sur cette base, le secteur privé (et les ménages pour d'autres utilisations) pourra profiter de la mise à disposition éventuelle d'un fonds de microcrédits multifonctionnel par l'Ambassade des Pays-Bas auprès d'une banque commerciale. La planification pour la mise en œuvre d'un tel fonds devra prendre en compte le délai requis pour le recrutement et la mobilisation d'une AT pour la gestion de ce fonds.

La stratégie spécifique d'exécution prévoit pour chaque volet les actions suivantes :

- Préparation et adoption en concertation avec les groupes cibles concernés d'un plan d'opération détaillé.
- Préparation et mise en œuvre des PTA et des budgets annuels.
- Etablissement des rapports d'avancement.
- Organisation de séances de discussion et de décision sur la base des rapports d'avancement au niveau du cadre de concertation.
- Mise en œuvre des décisions par les responsables de volet sur le principe de faire ou du faire faire.

La prise en compte du genre

Comme constaté pour la zone rurale, en milieu urbain et périurbain aussi il n'y a qu'une faible prise en compte du genre dans le secteur ; les autorités concernées ont une capacité très limitée d'accompagner le processus de l'intégration des aspects genre dans l'environnement de la société d'eau. Par conséquent, il n'y a pratiquement pas de femme dans le personnel qui exploite des grands ou petits ouvrages d'AEP, ni de femmes dans la maintenance. Il y a très peu de femmes dans les instances de prise de décision à tous les niveaux. Par contre, il y a plus de femmes parmi les revendeuses d'eau. Les hommes sont moins intéressés par ce travail et les fontainières/revendeuses se plaignent que c'est un poste de responsabilité avec de nombreux problèmes, en particulier pour collecter de l'argent pour l'eau, ce qui rend le travail peu rentable.

Pour corriger ces inégalités, il importe d'analyser les causes de cette faible participation des femmes dans la gestion formelle et la maintenance des systèmes d'AEP, et des mesures de stimulation pourraient être prises pour augmenter cette participation. Dans le cadre du PPEA II, les femmes revendeuses/fontainières seront incitées de s'organiser entre elles pour s'attaquer ensemble à leurs problèmes et pour augmenter leurs revenus.

Concernant les installations collectives d'assainissement (WC/latrines et douches), l'expérience est que là où il y a des WC/latrines séparés selon le sexe, l'utilisation des WC/latrines par les femmes est beaucoup mieux. Pour cette raison la réalisation des WC/latrines séparés selon le sexe sera encouragée.

Comme en zone rurale, par rapport au VIH/SIDA les mêmes types de mesures devraient être pris (sensibilisation, préservatifs, dépistage, responsabilisation des entreprises) pour prévenir et contrôler le VIH/SIDA.

Egalement, un dialogue sera mené avec la Direction des Ressources Humaines de la SONEB pour l'établissement de campagnes de recrutement des femmes pour augmenter le taux de femmes parmi les cadres techniques, et dans les organes dirigeants. Cadres techniques et organes dirigeants peuvent être formés au concept et notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre.

Appréciation de l'efficacité de la stratégie

Les résultats attendus de cette composante prennent en compte les préoccupations majeures des structures concernées et des PTF du sous secteur, c'est-à-dire :

- (i) la réalisation des infrastructures en articulation avec les OMD sans perte de qualité et de durabilité, et en relation avec le Plan Prévisionnel de Développement de l'Entreprise (PPDE) de la SONEB, le contrat plan entre l'Etat et la SONEB et le Programme d'Investissements Prioritaires de la SONEB ;
- (ii) l'équité géographique et sociale (péréquation, mesures pro-pauvres et intégration des aspects du genre et de la durabilité) ;
- (iii) le développement accéléré du secteur de l'assainissement en milieu urbain et périurbain et l'implication du secteur privé dans ce domaine.

La SONEB estime que des avancées importantes dans la célérité de certaines procédures et réalisations, et donc aussi dans la consommation des crédits peuvent être réalisées par :

- un nouveau système interne de passation de marchés sur la base de son statut en tant que société anonyme unipersonnelle à caractère industriel et commercial, ce qui la rendrait plus indépendante des procédures lourdes de l'Etat, et
- l'introduction en cas de nécessité, de la maîtrise d'ouvrage déléguée avec des agences spécialisées telles que l'AGETUR ou l'AGETIP pour la réalisation de grands contrats nécessitant ayant un certain degré de routine.

La composante « AEPA en milieu urbain et périurbain » présente une bonne synergie :

- (i) Avec d'autres composantes du PPEA II :
 - La composante 1 (GIRE) pour le rôle de l'Institut National de l'Eau et de l'Environnement dans les actions concernant le CFME ; pour l'implication de l'INEE dans le Plan Directeur Assainissement Parakou et des études approfondies sur les eaux souterraines comme source d'AEP en zone du socle, sur l'intrusion d'eau saumâtre à cause d'extraction d'eau souterraine pour l'AEP de Cotonou ; pour la réduction de pollution des ressources en eau souterraine à partir d'une filière des boues de vidange mieux organisée et du remplacement des fosses septiques non étanches.
 - La composante 3 (AEP rural) pour des solutions institutionnelles et organisationnelles à l'interface urbain-rural, et pour la participation de fermiers de systèmes d'AEV dans les formations au niveau du CFME de la SONEB.
 - La composante 4 (HAB) pour le partage des expériences avec la réalisation et la gestion d'installations collectives d'assainissement dans des quartiers urbains de grande densité d'habitation, et avec l'implication de SIS dans la promotion de l'assainissement au niveau des ménages.
- (ii) Avec d'autres initiatives sur financement néerlandais :
 - Le PPP entre la SONEB et « Brabant Water », une société d'eau néerlandaise. Une « Lettre d'Intention » a été signée et les préparations sont en cours pour effectivement obtenir le financement recherché. Il est prévu que Brabant Water et SONEB, avec la participation de DHV Consultants et UNESCO-IHE, vont chercher les fonds pour cette initiative en utilisant le PPP « *Sustainable Water Fund* » mis à disposition par le gouvernement néerlandais en mai 2012. Le point de convergence est une action dans le cadre du PPEA II pour réduire les pertes administratives et physiques ; action qui s'inscrit bien dans le 'scope' d'assistance technique qui sera fournie par Brabant Water. En plus, c'est une priorité dans le contrat plan Etat-SONEB.
 - Pour l'élaboration du Plan Directeur d'Assainissement Parakou, le PPEA II profitera des expériences des ONG néerlandaises « WASTE » et « WASH Alliance » obtenues depuis leurs projets pilotes à Parakou dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, sur un financement du gouvernement néerlandais.

(iii) Avec des programmes/projets d'autres PTF et institutions de financement.

- A titre d'exemple : la collaboration avec le Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain. Ce projet élaborera des Plans Directeurs d'Assainissement pour les villes de Cotonou et de Porto-Novo, qui comprennent aussi quelques communes adjacentes. Le PPEA II pourra en profiter de ces expériences pour le Plan Directeur de Parakou. En échange, le PPEA II fournira le cofinancement d'une action pilote en issue du Plan Directeur pour Porto-Novo.

Appréciation de l'efficacité

Depuis la réforme en 2003 par laquelle la SONEB fut créée, elle a introduit et ajusté régulièrement les tarifs de l'eau potable. Dans le recouvrement des coûts d'opération, la SONEB a bien évolué jusqu'à un niveau de plus de 100%. Cependant, les tarifs ne suffisent pas pour le recouvrement des coûts d'investissements, ce qui a mené à des sous-investissements et des délais dans la maintenance et qui à son tour se traduit en pertes élevées dans le système (28% en 2011). Selon un rapport récent de la Banque Mondiale ¹⁹, le coût total moyen en 2009 était de 1,10 USD par m³, tandis que le tarif effectif moyen était de 0,72 USD par m³. Aussi pour cette raison, une contribution des Pays-Bas à la réduction des pertes physiques et administratives sera une action assez pertinente.

Les infrastructures seront réalisées selon les principes de l'alignement, de la mise en concurrence des prestations, de l'utilisation de fourchettes de prix unitaires sur la base des expériences antérieures et de l'application des barèmes officiels de rémunération pour les actions de validation et de formation/information.

Des audits annuels permettront de veiller au respect des règles de la gestion des finances publiques.

Appréciation de la durabilité

Outre son impact sur le développement vers un véritable appui budgétaire sectoriel favorisant la transparence, la prévisibilité et la fongibilité des fonds, l'exécution de la composante aura pour corollaire : (i) le transfert progressif des compétences de maîtrise d'ouvrage aux communes à travers des conventions de partenariat entre la SONEB et les communes ; (ii) l'utilisation pour la première fois de l'intermédiation sociale dans la promotion de l'assainissement en milieu urbain ; (iii) le renforcement des acteurs clés impliqués dans la planification, la programmation et la gestion des ouvrages d'AEP et d'assainissement des eaux usées en milieu urbain et périurbain, et (iv) le renforcement des acteurs du secteur privé impliqués dans la fourniture de biens, de services et de travaux pour le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Financière : Le focus de la SONEB et des PTF sur le renforcement du système d'AEP de la ville de Cotonou et agglomérations est bien justifié en vue des revenus futurs à partir du relativement grand nombre prévu d'abonnés supplémentaires. Il sera grâce à ces revenus que pas mal de systèmes dans les petites villes peuvent continuer de fournir le service d'eau potable aux populations à travers un système de péréquation nationale. Cependant, la tendance de recourir de plus en plus à des ressources en eau de surface comme source fiable, notamment pour les villes en zone du socle cristallin, aura une influence négative sur la viabilité économique de ces systèmes d'AEP, à cause des coûts plus élevés du traitement des eaux de surface et parfois du transport de l'eau sur une plus grande distance. Les taux de perte importants enregistrés sur les systèmes

¹⁹ Bénin's Infrastructure : a continental perspective. Policy Research Working Paper 5689, June 2011. The World Bank, Africa Region, Sustainable Development Department.

influencent aussi négativement leur viabilité. Le PPP SONEB – Brabant Water entend entre autres adresser cette problématique pour un meilleur rendement des réseaux. Le volume important et sans cesse croissant des factures impayées de l'administration publique, impacte également la trésorerie de la SONEB réduisant ainsi sa capacité d'investissement. Le Gouvernement en est bien conscient et entend prendre des mesures appropriées d'apurement de ces factures impayées en lien avec ses engagements du contrat plan Etat-SONEB ; et aussi en respect des conditionnalités du prêt de la BEI destiné au projet d'AEP de Cotonou Phase 2.

Pour ce qui concerne l'assainissement, tout effort sera fait (entre autres via le Plan Directeur et en dialogue avec les acteurs prospectifs du secteur privé) de rendre économiquement viables les opérations de la filière des boues de vidanges (collecte, transport, traitement et rejet d'effluent). Des PPP sont une option attractive pour ce genre d'opérations.

L'éventuelle mise en place d'un fonds de microcrédit sera une bonne incitation à plusieurs initiatives de moyennes et petites entreprises pour (i) la mise en place de 'sani-markets' ; (ii) la construction et la gestion par le secteur privé d'installations collectives d'assainissement (WCs et douches dans les quartiers de forte densité. Ce fonds pourra aussi créer des options intéressantes pour les fermiers des systèmes d'AEV (voir composante 3) et pour les ménages dans les grandes villes en relation avec l'achat de branchements privés.

Institutionnelle : Les Pays-Bas attachent une grande valeur au développement des capacités au sein des structures concernées elles-mêmes. Cela augmente l'indépendance de la structure et renforce la durabilité de l'appui.

Egalement, les Pays-Bas veulent promouvoir la bonne gouvernance y compris une conscientisation progressive de la nécessité de lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

Effectivement, la SONEB, structure responsable de la composante, n'est pas une structure administrative étatique au sens strict, mais elle est bien liée à l'état à travers un contrat plan avec l'état. Elle a toute l'expertise et l'expérience en matière de technique et d'organisation de la production, refoulement, pompage, stockage et distribution d'eau potable. La qualité de l'eau vendue est régulièrement contrôlée par les laboratoires de la SONEB même et en principe aussi du Ministère de la Santé. La SONEB est reconnue par tous les acteurs du sous secteur comme 'leader'.

Par contre, dans le sous secteur de l'assainissement des eaux usées, le cadre institutionnel et le rôle assumé par la SONEB ne sont pas encore aussi clair – même parfois contesté. D'abord une nouvelle politique nationale de l'assainissement devra être conçue en fonction des évolutions récentes de décentralisation et de déconcentration, et d'autres changements contextuels. Puis une nouvelle stratégie d'assainissement en milieu urbain doit être convenue.

Environnementale : L'accélération dans le développement du sous secteur de l'assainissement et l'action de la réorganisation de la filière des boues de vidange en combinaison avec une meilleure pratique de construction des fosses septiques, visent à réduire la pollution de la nappe phréatique, la pollution de la nature (la mer ou autre) par des effluents de stations d'épuration dysfonctionnelles et les risques pour la santé publique, notamment en cas d'inondations.

Un souci qui reste est l'intrusion d'eau saumâtre en zone côtière dans les aquifères qui sont surexploitées (pompage intensif) pour alimenter des systèmes d'AEP de grande envergure. Un réexamen des essais de pompages réalisés avant la mise en opération des forages concernés, pourrait éclaircir si les débits actuels de pompage surpassent les limites de sécurité établies à l'époque.

Technique : La « Stratégie nationale d'assainissement des eaux usées en milieu urbain », élaborée pour la période 2008-2015, prend en compte de nouvelles évolutions et reconnaît le rôle des communes en tant que maître d'ouvrage ainsi que les rôles de certains autres acteurs comme la SONEB, les opérateurs du secteur privé, la DNSP et la DG-Eau. La collaboration avec la

DG-Eau devra garantir la prise en compte des différences entre les zones urbaines et rurales, par exemple dans les systèmes d'approvisionnement en eau potable avec différentes modalités de construction, gestion et de tarification.

Les stations existantes d'épuration des boues de vidanges sont tous basées sur un système de lagunage. Au fil des années après leur mise en œuvre, les populations des villes et l'offre d'influent se sont augmentés énormément avec comme résultat le dysfonctionnement des stations. Etant données que les systèmes de lagunage requièrent actuellement de très grandes surfaces de terrain libre, il est très probable que des nouvelles technologies d'assainissement devront être appliquées. Les Plans Directeurs devront s'y prononcer.

Le renouvellement des réseaux et équipement en particulier dans les grandes villes tel que prévu dans le PPDE de la SONEB, améliorera les rendements des systèmes augmentant ainsi sensiblement leur viabilité.

Sociale : La stratégie de tarification de l'eau potable prend en compte la situation défavorisée des ménages à faibles revenus, dans la mesure où la première tranche de la consommation mensuelle (< 5 m³) est facturée selon un tarif préférentiel dite sociale. La considération de la SONEB de fortement réduire le prix d'un branchement particulier sert – sans parler de l'objectif qui est d'augmenter le nombre d'abonnés - la même optique d'augmenter l'accès à l'eau potable (aussi) aux ménages à faibles revenus. Par ailleurs, une meilleure efficacité des réseaux en particulier dans les grandes villes, permettra à la SONEB de mieux assurer la péréquation des prix.

Comme pour les autres composantes le PPEA II s'engagera à l'intégration des aspects genre dans l'approvisionnement de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain et semi-urbain.

6 ASPECTS TRANSVERSAUX

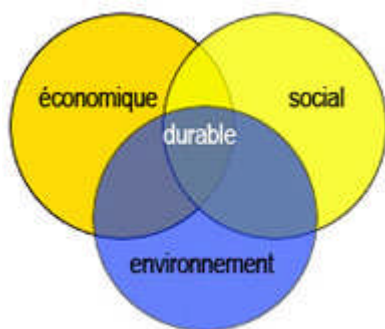
Dans ce chapitre sont élaborés les aspects transversaux suivants :

- La durabilité
- Le genre
- La bonne gouvernance
- Le changement climatique

6.1 Durabilité

6.1.1 Introduction

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) qui s'est tenue en 1992, les gouvernements ont pris l'engagement d'adopter des stratégies nationales de développement durable. Ces stratégies étaient envisagées comme des instruments à caractère hautement participatif, ayant pour objet « d'assurer un progrès économique, équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures ».



De plus, le développement durable repose sur une forme de gouvernance avec la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la société civile aux processus de décision. Il entend promouvoir la démocratie participative et rénover l'approche citoyenne. A cet effet, l'accès à l'information et la transparence en sont les pré-requis.

Le Programme PPEA II doit trouver l'équilibre optimal entre ces trois dimensions de durabilité et une « bonne gouvernance ». Le Programme doit aussi effectuer et assurer la durabilité des actions menées et des résultats attendus, pour que ça puisse continuer sans appui de l'extérieur.

6.1.2 Résultats à atteindre

Dans le secteur WASH²⁰ (AEPHA) une des principales leçons tirées des dernières décennies est que de nombreuses tentatives pour rendre les programmes AEPHA plus durable n'ont pas été un succès. Actions visant à remédier à ce problème ont varié au fil du temps, mais la plupart de ces tentatives avaient en commun qu'elles étaient basées sur les intrants, dirigés par les bailleurs de fonds, mono-sectorielle, en se concentrant sur un seul aspect de la durabilité. La conclusion était que pour créer des services de l'eau potable, d'assainissement et d'hygiène durable ces services devraient être supportés sur le long terme et être entretenus et utilisés au niveau local. Par ailleurs, pour un impact durable, plusieurs aspects de la durabilité doivent être adressés. Pour cela, L'Alliance WASH (AEPHA) Néerlandais²¹ a développé une méthodologie qui s'adresse aux cinq dimensions de durabilité: Financier, Institutionnel, Environnementale, Technique et Social, qui forme ensemble l'acronyme « FIETS »²².

²⁰ WATER, Sanitation and Hygiene, c'est à dire Eau, Assainissement et Hygiène (ou AEPHA)

²¹ www.washalliance.nl

²² 'FIETS' est le mot néerlandais pour 'VELO' en français.

Dans le cadre de la durabilité du programme PPEA II, le résultat principal à atteindre est que la gestion intégrée de l'eau, la sécurité alimentaire, et les services d'eau potable, d'assainissement et de l'hygiène perdurent sur le long terme et peuvent être entretenus et exploités à l'échelon local par les services déconcentrés et les collectivités locales jusqu'au niveau communauté.

Les résultats de durabilité à atteindre par sous-secteur sont intégrés et décrits en Chapitre 5 pour chaque composante, selon chaque dimension de la méthodologie FIETS.

6.1.3 Approche opérationnelle

La durabilité du programme était appréciée avec la méthodologie « FIETS ». C'est une méthodologie avec une approche intégrée, y compris la GIRE. La méthodologie FIETS est systématiquement appliquée dans la description de toutes les composantes du PPEA II.

Un « *quick scan* » basé sur le FIETS, présenté en Annexe 5, a permis des analyses rapides de la durabilité du programme, tant au niveau des composantes qu'au niveau du programme entier, sur la base d'un jeu de questions. L'analyse était complétée par une analyse provisoire du programme d'eau du Plan Stratégique Pluriannuel (PSPA 2012-2015) de l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin. L'analyse au niveau du programme a abouti à des recommandations qui sont décrites ci-dessous.

Durabilité financière (F)

La viabilité financière se réfère à des concepts novateurs de financement qui minimisent la dépendance sur les soutiens externes. Des approches commerciales et de « Partenariats Public-Privé » doivent être utilisées de façon optimale, pour renforcer le financement structurel local, réparti d'une manière équitable entre les ménages et les utilisateurs commerciaux.

Actuellement le secteur de l'eau au Bénin est très dépendant du financement des bailleurs de fonds. Un système de recouvrement des coûts, y compris les frais d'utilisation et les taxes locales sur l'utilisation de l'eau pourrait être un élément d'un système efficace et durable. Deuxièmement, la gestion des revenus provenant de l'utilisation commerciale de l'eau devrait faire partie du système financier au niveau décentralisé.

Durabilité institutionnelle (I)

La durabilité institutionnelle se réfère à l'intégration dans le cadre politique, juridique et les structures institutionnelles nationales, en ligne avec les réformes en cours.

La transparence, la bonne gouvernance, et la (triple²³) reddition des comptes, sont des éléments très importants de la durabilité institutionnelle. Ça comprend également une chaîne transparente des rôles et des responsabilités des différents acteurs, bien adapté aux conditions locales.

La lutte contre la corruption doit aussi concerner l'utilisation des terres : le déboisement illégal de la terre ou la déforestation. Les expériences de gestion des forêts communautaires offrent de bonnes possibilités d'intégrer la gestion durable des bassins versants.

Les capacités doivent être développées, au niveau des cadres techniques, des groupes cibles, de la société civile, du secteur privé, etc., pour assurer l'institutionnalisation et la continuité.

La durabilité institutionnelle suppose une étroite collaboration avec les ONG, les groupes cibles, la société civile, secteur privé et autres acteurs pertinents. Les ONG représentent la voix des personnes marginalisées et complètent les efforts des gouvernements.

Durabilité environnementale (E)

La durabilité environnementale se réfère à la gestion rationnelle des ressources naturelles et des déchets pour les générations actuelles et futures en réponse à (et, idéalement possédante d'une solution à) la pénurie d'eau, la pollution de l'environnement, la dégradation des terres et des forêts, et d'autres problèmes environnementaux. Il est aussi important de trouver des solutions

²³ **Triple** reddition de compte : sur les aspects financiers/ économiques, sociaux et environnementaux

résilientes au changement climatique et d'adopter la gestion intégrée des ressources en eau et les principes de l'approche éco systémique.

En bref, les actions dans le cadre du PPEA II doivent soutenir ou améliorer une utilisation et une gestion des ressources en eau d'une manière durable, c'est-à-dire en préservant les services éco systémiques pour la productivité économique, la sécurité alimentaire et un environnement et société sains et robustes.

La sécurité de l'eau au Bénin est une question par rapport à (i) la sécheresse, (ii) les inondations, (iii) l'érosion côtière et (iv) le faible taux d'accès à l'eau potable en particulier dans les zones urbaines. Les modèles de changement climatique ne prévoient pas des changements majeurs dans le volume des précipitations au Bénin, mais prévoient des changements dans la distribution. Dans les zones fragiles exposées à la sécheresse améliorer le stockage de l'eau semble être une priorité pour réduire la vulnérabilité à la sécheresse.

Durabilité technique (T)

La durabilité technique fait référence à l'utilisation des technologies, ainsi que des approches, qui répondent aux exigences, aux capacités, aux possibilités et aux idées des consommateurs et des investisseurs et qui sont spécifiques au contexte. Un bon exemple sera la technologie de traitement des eaux usées et/ou les boues de vidange en milieu urbain. A l'époque, il y avait suffisamment d'espace pour l'installation de systèmes de lagunage pour le traitement. Mais aujourd'hui, à cause de (i) la croissance de la population et du plus grand volume d'influent offert, et (ii) la disponibilité limitée de plus grands terrains vides à proximité des villes, il y aura lieu probablement d'appliquer de nouvelles technologies pour le traitement des eaux usées et des boues. La durabilité technique se réfère aussi à des technologies à moindre coûts, qui peuvent être exploitées et entretenues localement, et qui de préférence, devraient être produites localement.

Durabilité sociale (S)

La durabilité sociale se réfère à la réalisation et au maintien des conditions sociales ou conditions préalables essentiels à la réalisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Il prend la demande locale et les incitations locales culturelles comme point de départ.

La durabilité sociale dépend aussi dans quelle proportion les besoins de base (sécurité alimentaire, possibilités d'emploi, accès aux ressources de productivité, santé) au niveau des ménages sont réalisés, ce qui réduit la vulnérabilité face aux risques, tels que la sécheresse, les inondations, etc. Il existe une relation étroite entre l'incidence croissante de la sécheresse et les inondations, renforcée par le changement climatique, et la vulnérabilité des ménages, en particulier des pauvres. La GIRE devrait conduire à réduire la vulnérabilité des ménages par une meilleure gestion des ressources en eau.

Pour la durabilité, un développement équitable est aussi important, c'est-à-dire de tenir compte de la position et les différents rôles, responsabilités, besoins et intérêts des femmes. La position des femmes au Bénin est très semblable à celle d'autres pays africains: les politiques, plans, et les droits des femmes appuient la législation nationale, mais la mise en œuvre est faible. Donc, une attention adéquate pour les aspects genre est très pertinente pour l'exécution appropriée du PPEA II.

Autre question pertinente est celui des droits fonciers des différents groupes cibles et leurs implications pour la durabilité des actions et les systèmes de partage de l'eau entre les différents types d'utilisateurs.

La forte croissance démographique au Bénin va menacer le développement économique qui se déroule, et met une forte pression sur les services sociaux. Donc il serait nécessaire de créer un lien entre la forte croissance démographique et la forte augmentation des besoins en ressources en eau, ainsi que la pression sur les terres qui constitue une menace à la GIRE au niveau des bassins versants.

6.2 Genre

6.2.1 Introduction

Définition du concept de genre

Le concept « genre » généralement accepté et utilisé se réfère aux différents rôles, droits et responsabilités des hommes et des femmes et la relation entre eux. Ces rôles différents des hommes et des femmes sont influencés par les réalités historiques, religieuses, économiques et culturelles, et ont souvent la tendance à défavoriser la femme. Les différences biologiques entre les sexes comme la capacité d'enfanter sont tout à fait différentes de ces rôles prescrits par la société. Donc, les différents rôles, droits, responsabilités et les relations entre les deux sexes sont souvent «naturellement» acceptées, mais étant déterminées par la société et la culture, ils peuvent changer avec le temps, contrairement aux différences biologiques.

En reconnaissant cela, une analyse genre fait référence à une manière systématique de considérer les différents impacts du développement sur les femmes et les hommes. Cette analyse doit être effectuée à tous les niveaux du processus de développement et nécessite la ventilation des données par sexe et la compréhension de la division et de l'appréciation. Il faut toujours se demander comment une activité donnée, une décision ou un plan vont-ils affecter les femmes de manière différente des hommes, et quoi faire pour équilibrer les inégalités.

Promotion du Genre au Bénin

La position des femmes au Bénin est très semblable à celle d'autres pays africains. La division des tâches dans les ménages est encore très traditionnelle. Dans la pratique, les droits des femmes ne sont pas égaux à ceux des hommes. Concernant les femmes dans le secteur agricole, l'accès à la terre et à l'eau est limité pour les femmes en raison de normes et pratiques coutumières (par exemple en ce qui concerne l'héritage de la propriété). Les femmes représentent 80% de la main-d'œuvre agricole, mais très peu sont propriétaires des terres. En outre, le revenu qu'elles gagnent en travaillant dans les champs peut être récupéré par leurs maris ou belles familles.

Les disparités fondées sur le sexe se traduisent par l'accès différencié dans tous les domaines. S'agissant des questions liées à l'accès et au contrôle des ressources, à la division inégale du travail entre les hommes et les femmes, et aux modes décisionnels dominés par les hommes, les facteurs culturels renforcent les inégalités entre hommes et femmes, contribuant davantage à aggraver la pauvreté surtout celle des femmes.

Pourtant, la Constitution du Bénin consacre l'égalité entre les hommes et les femmes et interdit toute discrimination fondée sur le sexe. Le gouvernement béninois a réaffirmé son engagement de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes à travers la signature de plusieurs conventions régionales et internationales sur la protection de la femme et de l'enfant. Il a également mis en place une Politique Nationale de Promotion du Genre (PNPG) ainsi qu'un Plan d'Action pour la mise en œuvre de cette politique. Par ailleurs, le Document de Stratégie pour la réduction de la pauvreté du Bénin (DSRP) et la Stratégie de croissance économique du Bénin offrent un outil de planification à moyen terme, dans le cadre duquel est mis en œuvre la PNPG.

Le Bénin a adopté un train de mesures correctives, par le biais de nombreuses politiques et dispositions législatives favorables aux femmes et attentives aux différences sociales entre les hommes et les femmes. Néanmoins, la mise en œuvre et l'application effective de ces réformes du cadre général et juridique en faveur de la femme, demeurent encore largement inopérantes. Donc, malgré tous les efforts, et un certain progrès, des disparités entre hommes et femmes d'une part, et entre filles et garçons d'autre part, subsistent encore dans tous les secteurs.

Genre et le secteur Eau

Dans le secteur Eau, le rôle central des femmes est évident: elles sont les principaux utilisateurs de l'eau, surtout au niveau familial ; elles jouent un rôle clé dans l'hygiène et la santé familiale et par

conséquent dans l'hygiène et la santé de leur communauté ; et c'est reconnu qu'elles sont plus sérieuses dans la gestion des points d'eaux et de l'argent.

Les besoins et les priorités des femmes et des hommes dans le domaine de l'eau ne sont pas forcément les mêmes. Les femmes et les hommes n'ont pas le même usage de l'eau et, comme conséquence, ils ont donc une vision différente de sa gestion. Au Bénin la femme est la responsable principale au niveau du ménage pour la corvée d'eau. Cette corvée lui prend souvent beaucoup de temps et d'efforts, surtout en milieu rural. La plupart des tâches ménagères, liées à la disponibilité de l'eau et à assainissement sont réservées aux femmes. L'eau dans les activités de sécurité alimentaire est un bien économique. Ainsi les femmes ont des besoins prononcés d'eau pour les activités génératrices de revenus. Des conflits entre les différents usages apparaissent à tous les niveaux.

Les femmes sont très peu associées dans la prise de décision et l'exécution des programmes d'approvisionnement en eau malgré leur rôle important et crucial. Elles doivent subir le rôle dominant des hommes. En effet les femmes sont minoritaires dans les organes de gestion et occupent des positions défavorisées au sein de l'organe.

Depuis des années, la DG-Eau a initié plusieurs études, stratégies et plans en vue d'opérationnaliser la dynamisation de l'approche Genre et la lutte contre le VIH/SIDA dans le secteur. La stratégie d'AEP en milieu rural du Bénin adoptée en 1992 et relue en 2005 intègre des aspects transversaux tels que la lutte contre le VIH/SIDA, le genre, etc. Ce sont donc des thèmes reconnus comme étant d'importants facteurs de développement et de réduction de la pauvreté dans le secteur.

Dans le cadre des programmes PADSEA, financé par le Danemark et préalable au PPEA1, nombreuses stratégies et plans d'action ont été élaborés envisageant l'intégration du genre et VIH/SIDA, avec principaux objectifs de faire participer de façon équitable les hommes et les femmes à la résolution des problèmes liés à l'eau et à l'assainissement (conception, acquisition, gestion, utilisation) et d'élaborer une stratégie de formation et d'information des femmes et des hommes sur les métiers du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il y a un « point focal genre » au niveau de la DG-Eau et le SNV a poursuivi l'intégration des aspects genre dans le secteur dans ses approches et à l'organisation des formations auprès de 35 communes sur le genre. Donc, il n'y avait pas mal d'activités sur les aspects genre dans le secteur.

Pourtant, en 2010 une évaluation du fonctionnement des mécanismes d'intégration du genre des ministères sectoriels au Bénin a constaté que dans le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) la mise en œuvre de la PNPG était encore « à une étape embryonnaire ». Aux Ministères de la Santé (MS), de l'Agriculture (MAEP) et de l'Environnement (MEHU) ils étaient un peu plus avancés mais aussi là il restait encore beaucoup à faire.

Il convient de noter que, en général :

- Le secteur est toujours dominé par les hommes et il n'y a pas une réduction des écarts dans les recrutements des hommes et des femmes dans le secteur (cadres techniques et prestataires de services)
- La participation des femmes au niveau des prises de décisions est faible (parmi les élus, les cadres techniques, les instances dirigeantes)
- Les femmes ont moins d'accès aux ressources productives (naturelles, foncières, économiques, formation, information)
- Les postes clés souvent occupés par les femmes, sont ceux de la trésorerie et du responsable hygiène et assainissement autour des points d'eau
- Les mesures proposées pour augmenter la participation des femmes et diminuer les risques de contamination VIH/SIDA souvent ne sont pas mis en œuvre
- Les besoins et intérêts particuliers aux femmes fréquemment échappent à l'attention
- Souvent les femmes sont encore marginalisées, par exemple dans la gestion des points d'eau et l'accès aux ressources en eau.

Somme toute, des avancées positives ont été enregistrées dans la promotion du genre dans le secteur ; mais des difficultés persistent et méritent beaucoup d'attention.

6.2.2 Résultats à atteindre

Suite à ce qui précède les résultats généraux à atteindre concernant les aspects genre pour chaque composante de PPEA II sont:

1. Un développement et une participation équitable au niveau communautaire ;
2. Une participation équitable des femmes dans les organes dirigeants et cadre technique dans tous les sous-secteurs.

1. Résultats au niveau communautaire :

Les résultats à atteindre au niveau communautaire sont plus d'équité en matière:

- d'accès au contrôle et à la gestion des ressources productives (terre arable, eau, moyens financiers, matériel, formation, etc.) ;
- d'accès à l'information nécessaire pour pouvoir prendre des décisions informé ;
- du degré d'être engagé dans la prise de décisions et dans la gestion; et
- de la charge de travail

En matière de réduire les risques d'infection avec le VIH / SIDA par les équipes de construction des ouvrages d'AEP, sanitaire ou autre, les résultats à atteindre sont:

- la responsabilisation des entreprises de construction de la manière contractuelle (par le Formulaire C) ;
- l'intégration des aspects genre et VIH/SIDA dans les DAO pour les SIS, les bureaux d'études et les entreprises ;
- intégration des indicateurs au BPO pour garantir et rendre compte des activités menées et des progrès obtenus concernant l'intégration des aspects genre et VIH/SIDA.

2. Résultats au niveau organes décisifs/dirigeants et cadres techniques :

Dans tous les sous-secteurs (AEP, HAB, GIRE, SA) à tous les niveaux, le taux de femmes dans les organes dirigeantes ainsi que parmi les cadres techniques est très bas. Donc, à ce niveau les résultats à atteindre sont :

- une augmentation des filles ayant une formation technique dans le secteur.
- Une augmentation du taux de femmes dans les organes dirigeantes et dans les cadres techniques à tous les niveaux,
- de créer des « modèles de rôle », comme bonne exemple pour les autres femmes.

Les résultats attendus par sous-secteur au niveau communautaire et au niveau des organes décisifs/dirigeantes et cadres techniques sont intégrés et décrits en Chapitre 5 pour chaque composante.

En annexe 5 une analyse plus approfondi par sous-secteur est donné.

6.2.3 Approche opérationnelle

Les aspects genre dans le PPEA I

Durant PPEA I l'intégration des aspects genre n'a pas bien avancé malgré les bonnes intentions, stratégies, plans, études et activités de sensibilisation et de formation.

Comme constaté avant, une des raisons pourrait être qu'il n'y avait pas de résultats, actions et indicateurs à suivre formulées pour les aspects genre. Par conséquent, les activités pour le Programme et le suivi étaient plutôt faits pour les résultats et indicateurs formulés pour les composantes que pour l'intégration des aspects genre.

Une autre raison pourrait être que le rapportage sur les statistiques différenciés ou désagrégés selon le sexe n'a pas eu lieu comme prévu. Ainsi, en combinaison avec le manque des résultats attendus et indicateurs « genre », il était difficile d'avancer l'intégration du genre et de mesurer le progrès.

Stratégie pour PPEA II

Il est clair de l'introduction et des expériences de PPEA I que l'intégration des aspects genre n'est pas une tâche facile. Pourtant il est nécessaire pour un développement équitable et durable.

En tenant compte des leçons tirées du PPEA I, une stratégie est développée et des mesures proposées dans le but d'atteindre les résultats décrits ci-dessus. Une tâche claire est d'assurer que les mesures soient prises et suivies et les résultats atteints en matière d'intégration genre.

Concernant les mesures à prendre, on distingue les catégories suivantes :

1. Des mesures au niveau communautaire (ça vaut pour chaque composante du PPEA II) ;
2. Des mesures au niveau des organes décisionnels/dirigeants et cadres techniques (pour chaque composante) ;
3. Des mesures d'accompagnement (au niveau du PPEA II et du secteur)

L'égalité dans les rapports hommes-femmes, c'est l'égalité des droits, des responsabilités et des opportunités pour les hommes et pour les femmes. C'est l'égalité de participation des femmes et des hommes dans toutes les couches de la société. Le renforcement du rôle des femmes dans les prises de décision à tous les niveaux de la société.

La mise en œuvre de la GIRE apporte des mesures pour corriger cette situation. L'intégration de la femme est un des principaux piliers de la GIRE. La stratégie GIRE doit prendre en compte les intérêts de tous les utilisateurs d'eau pour tous les types d'utilisation. Alors, les femmes et les hommes sont impliqués et considérés au même niveau.

Dans ces conditions et en fonction de l'approche genre dans la GIRE il est faudra procéder à :

- L'identification des besoins ressentis et priorités des hommes et des femmes ;
- L'évaluation selon les sexes, des aspects sanitaires, socio-économiques et environnementaux ;
- La description des conditions de vie des femmes et l'impact éventuel des activités sur elles.

Ainsi il sera élaboré des plans d'action genre / GIRE. Le programme devra mettre à disposition des fonds pour la mise en œuvre des plans d'action genre; et surtout contribuer à renforcer les capacités dans le domaine de genre des techniciens;

Mesures au niveau communautaire (chaque composante du PPEA II)

Tout d'abord, les aspects genre doivent être pris en compte dans tous les plans (communal et sectorielle) développés et mis en œuvre avec l'appui du PPEA II. C'est-à-dire les effets, conséquences ou avantages / désavantages des activités sur les hommes et les femmes (ainsi que sur les groupes vulnérables) doivent être distingués, par exemple en matière d'accès au contrôle et à la gestion des ressources productives, d'accès à l'information nécessaire pour pouvoir prendre des décisions informé ; du degré d'être engagé dans la prise de décisions et dans la gestion; et de la charge de travail.

Lorsque les inégalités sont identifiées, des mesures doivent être prises pour compenser cette inégalité. Il faut surtout trouver des solutions qui augmentent la participation des femmes sans augmenter leur charge de travail et qui ne compromettent pas leur position sociale. Pour les réunions, la sensibilisation et la vulgarisation au niveau communautaire il faut tenir compte de la

disponibilité des femmes, pour l'heure des réunions par exemple. Aussi il faut utiliser des approches participatives qui facilitent la participation des femmes.

Deuxièmement, des mesures devront être prises visant à inclure les aspects genre et réduire le risque d'infection avec le VIH / SIDA par les équipes de construction des ouvrages d'AEP, sanitaire ou autre. Une analyse doit être faite et des mesures définies pour :

- responsabiliser les entreprises de construction de la manière contractuelle la plus vite possible (par le Formulaire C) ;
- intégrer les aspects genre et VIH/SIDA dans les DAO pour les SIS, les bureaux d'études et les entreprises ;
- assurer la communication entre les acteurs clé (Services Eau, Services HAB, Communes, SIS, BET, Entreprises) pour que la sensibilisation au niveau de village par groupe cible ait lieu avant que l'équipe arrive et pendant les travaux, de même que le dépistage ; et
- intégrer des indicateurs au BPO pour garantir et rendre compte des activités menées et des progrès obtenus concernant l'intégration des aspects genre et VIH/SIDA.

NB. En ce qui concerne l'analyse proposée : pour les aspects genre déjà de nombreuses propositions ont été faites et également effectués dans le passé récent. Donc, il s'agit surtout de revoir tous ces propositions, de tirer des leçons des acquis et des échecs des activités réalisées, d'identifier les facteurs de réussite et les inhibiteurs, et de formuler des mesures à prendre dans le contexte actuel.

Mesures au niveau organes décisifs/dirigeants et cadres techniques (chaque composante)

Dans tous les sous-secteurs (AEP, HAB, GIRE, SA) à tous les niveaux, le taux de femmes dans les organes dirigeantes ainsi que parmi les cadres techniques est très bas. Une des raisons est le faible nombre de femmes qui ont fait une formation technique dans le secteur. Pour cela il est prévu de stimuler les filles et de leur donner des bourses pour des formations techniques.

En outre, d'autres mesures seront prises pour augmenter le taux de femmes dans les organes dirigeantes à tous les niveaux, ainsi que la sensibilisation et la formation aux aspects genre et comment les intégrer dans les plans. L'augmentation du taux de femmes dans les organes dirigeants et dans le cadre technique crée aussi des « modèles de rôle », comme bon exemple pour les autres femmes.

Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement contiennent plutôt des éléments de stratégie et sont d'une nature plus structurelle ou institutionnelle.

Afin d'assurer que l'intégration des aspects genre soit plus avancée que dans le cadre de PPEA I, des **résultats à atteindre** et des **mesures à prendre** pour l'intégration des aspects genre, accompagnés par les **indicateurs à suivre**, sont formulées pour **chaque composante**.

En dehors des résultats à atteindre, des mesures à prendre et des indicateurs à suivre pour chaque composante, comme décrit ci-dessus, d'autres mesures seront nécessaires pour une participation plus équitable au niveau communautaire et au niveau des organes dirigeantes.

D'abord, le **rapportage** sera fait **selon les statistiques différenciées ou désagrégées selon le sexe**, par exemple le nombre de femmes parmi les bénéficiaires d'une formation; le taux de femmes dans un comité de pilotage; le nombre de latrines publiques/scolaires séparés selon le sexe, etc.

Deuxièmement, pour assurer que les mesures seront prises, que le suivi est fait et que les résultats attendus seront atteints, une « **Cellule de promotion genre** » sera créée et appuyée au niveau de la DG-Eau, et des cellules ou des points focaux genre au niveau des Départements et des

Communes. Ça serait en ligne avec la PNPG, qui envisage telles structures pour chaque Ministère. Ces cellules/points focaux seront responsables de conseiller sur les aspects genre, d'assurer que les mesures sont prises, de faire le suivi et d'intervenir quand les résultats désirés ne sont pas atteints.

Troisièmement, les dites cellules et points focaux de promotion genre seront appuyés par un « **Groupe de réflexion** » multisectoriel au niveau national. Ce groupe sera composé de représentants des autres institutions clé, par exemple les ministères chargés de l'agriculture (Génie Rural), de l'environnement, de la décentralisation, de l'enseignement, de la santé (HAB, VIH/SIDA, ..), de la famille (base de PNPG), de l'intérieur, et d'autres institutions privé, associatives ou ONG, comme la SONEB, le PNE, la SNV, l'ANCB etc. De préférence des gens qui peuvent être de bons défenseurs au sein de leur propre organisation, doivent être membre (donc hommes inclus !). Comme ça le « Groupe de réflexion » sert à deux objectifs :

- Réfléchir sur des problèmes spécifiques à certains secteurs et d'assister dans la réalisation des mesures.
- Agir comme des « avocats genre » et faire avancer l'intégration des aspects genre dans leur propre institution ou secteur.

Pour réussir il est important que dès le début, les acteurs clés se mettent d'accord sur le **concept et les notions clés du genre**, et qu'il y aura des **formations et de la sensibilisation** là-dessus à tous les niveaux.

Aussi, pour que la « **Cellule de Promotion Genre** » puisse jouer son rôle, elle aura besoin d'une **formation plus approfondie** sur :

- le concept et les notions clés du genre ;
- comment faire l'analyse (quoi faire, comment, outils) ;
- comment assurer la prise en compte et l'intégration des aspects genre ;
- comment faire le suivi et l'évaluation ;
- à quel moment faudra-t-il intervenir, etc.

Les grande lignes de quoi faire pour l'intégration des aspects genre sont données dans le cadre de ce rapport, mais **une analyse plus approfondie** est nécessaire pour tous les sous-secteurs (GIRE, SA, AEP, HAB). Point de départ doit être l'étude PNE en cours sur les aspects genre.²⁴

Il s'agit :

- d'explorer tous les stratégies, plans, évaluations, et études existants, et les activités déjà entreprises;
- de tirer des leçons des acquis et des échecs ;
- d'identifier les facteurs de réussite et inhibiteurs ;
- de définir les points de départ (stratégies, plans, institutions clé, acquis, échecs, leçons, données de base) ;
- de formuler des mesures à prendre dans le contexte actuel²⁵ et de préciser plus profondément les résultats à atteindre, les actions à mener et les indicateurs à suivre.

C'est pourquoi une **consultation de courte durée** est proposée pour :

1. Faire cette analyse plus approfondie et détailler les résultats, actions et indicateurs genre de PPEA II ;
2. Installer les organes de promotion genre et le Groupe de Réflexion ;

²⁴ Cette étude n'était pas encore disponible au moment de formulation de ce document

²⁵ La prise en compte du contexte actuel est importante parce qu'il peut arriver que par exemple certaines mesures qui étaient effectives avant la décentralisation ne sont plus possibles ou effectives dans la situation actuelle.

3. La formation approfondie des membres de « Cellule de Promotion Genre » à la DG-Eau.

Il sera nécessaire que **parmi les conseillers techniques** à long terme de l'assistance technique, il y aura une personne ayant de **l'expérience dans des aspects genre** et qui sera **responsabilisé d'appuyer, suivre et conseiller la « Cellule de Promotion Genre »**.

6.3 Gouvernance de l'eau

Il est important de considérer l'eau dans ses différents états brutes/ ressources et services. Dans la gestion des services d'eau et d'assainissement les plus importantes mutations structurelles et fonctionnelles ont concerné : les réformes budgétaires, le désengagement de l'état, la décentralisation, l'implication du privé et la gestion intégrée des ressources en eau, etc.

Dans la gestion de la ressource, l'élaboration et l'adoption de la loi sur la gestion de l'eau, la mise en place d'un plan de réformes et de mise en application de la loi sur l'eau : le PANGIRE, l'adoption de la politique nationale de l'eau,

6.3.1 Aperçu de la gouvernance dans les secteurs ressources en eau, services d'eau et d'assainissement

Le bilan de la gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement revient d'une part à rendre compte des interactions entre les acteurs qui se répartissent des responsabilités suffisantes pour les différents échelons géographiques. Elle donne la mesure de la promotion de la transparence et de la gestion participative. Ainsi la gouvernance du secteur est-elle progressivement renforcée et s'est enrichi des expériences nationales.

Au Bénin, l'arsenal juridique disponible se rapportant à l'eau et l'assainissement est important et diversifié. Ces instruments juridiques ont connu des avancées notables : ratification du droit à l'eau et l'assainissement, Loi sur la gestion de l'eau, politique nationale de l'eau, politique nationale d'assainissement, divers décrets d'application, consolidation institutionnelle du processus de décentralisation-déconcentration (organisation de la tutelle et de l'assistance conseil, transferts des ressources aux communes, etc.), révision du Code des marchés publics et de délégation de services publics, Loi anti-corruption, etc.

A l'analyse il apparaît que certains textes sont inadéquats et supposent une harmonisation pour plus d'efficacité du cadre juridique dont dispose le Bénin. C'est bien cela qui justifie le grand nombre d'exercice de révision en cours dans les deux sous secteurs.

Ce dispositif réglementaire se complète par un impressionnant nombre de documents de politique et des stratégies sectorielles. L'ambition de fédérer l'ensemble des stratégies sectorielles pour constituer une unique stratégie nationale de gestion des ressources en eau n'a pas aboutie. Elle aurait pu permettre de passer de la gestion fragmentaire des secteurs hygiène et assainissement et de l'eau à une gestion plus harmonieuse et intégrée.

Tout comme dans le sous secteur de l'eau, on peut remarquer une multitude d'institutions impliquées dans la gouvernance du sous secteur de l'assainissement. Les compétences sont partagées par plusieurs ministères sectoriels avec comme limitation :

- de faibles capacités fonctionnelles et opérationnelles des diverses administrations animant le service public dans ces secteurs à tous les niveaux : central, déconcentré et décentralisé ;

- un faible niveau d'articulation des différents acteurs décisionnels (Etat central, SDE et communes,) et opérationnels (opérateurs économiques, OSC, communautés organisées à la base, etc.).

D'autres contraintes ont été identifiées qui contribuent à diminuer l'efficacité de l'organisation des sous secteurs de l'eau et de l'hygiène de l'assainissement ; ce sont principalement :

- la politisation à outrance des nominations aux hautes fonctions administratives et techniques ou à des responsabilités significatives ;
- la faible performance des services publics et persistance de la corruption ;
- la gestion par les collectivités territoriales manque d'intégrité et les pratiques de la corruption ont fait leur apparition au niveau local surtout à l'occasion de la passation des marchés. Elles prennent progressivement des proportions qui affectent l'atteinte des enjeux majeurs de la décentralisation que sont le développement local et la démocratie à la base.

La loi sur la gestion de l'eau et le PANGIRE sont des outils dont le rôle essentiel est de faire avancer la mise en œuvre de la GIRE. L'amélioration de l'organisation de la gestion suivant la GIRE, implique la mise en œuvre d'un programme de réformes profondes dans le sous-secteur de l'eau aux plans politique, juridique, institutionnel et technique. En effet le PPEA II donne des contributions financières et techniques pour la mise en œuvre du PANGIRE, au Bénin. L'amélioration de la gouvernance des ressources en eau est donc un impératif pour le Bénin qui recherche des solutions durables aux problèmes connus dans le secteur eau pour le développement. En effet, la gouvernance des ressources en eau, dans une optique de durabilité, requiert des procédures d'arbitrage entre des intérêts divergents, la gestion des conflits et, si possible, la prise en compte simultanée de critères multiples pour assurer durablement une "bonne qualité de l'eau".

La problématique de la gouvernance des ressources en eau au Bénin s'articule principalement autour de trois groupes de points clés à savoir :

- L'inadéquation du cadre institutionnel par rapport à l'approche de bonne gouvernance des ressources en eau qui se traduit par une gestion sectorielle : (i) multiplicité des centres de décision, (ii) insuffisance de collaboration et de concertation entre les intervenants, (iii) conflits entre les différents groupes d'acteurs du secteur, et (iv) absence d'instruments de gestion des ressources et d'outils d'aide à la décision ;
- La faible connaissance de la ressource eau et le manque d'information et de connaissances sur les principes et orientations sectoriels et la protection des ressources en eau au niveau des collectivités locales et de la société civile, avec une faible vulgarisation et diffusion des lois, décrets et autres textes juridiques. Ceci entraîne une faible implication des acteurs et des usagers dans les prises de décisions ;
- La faible capacité des structures publiques tant au niveau central que décentralisé, et un accès difficile des populations aux infrastructures adéquates d'alimentation en eau potable, d'assainissement et de production agricole, à cause des déficits d'investissements.

Si les solutions techniques à ces problèmes existent et sont bien connues, les obstacles liés à la faible capacité de gouvernance persistent toujours.

6.3.2 Les rôles et les acteurs du secteur eau potable et assainissement à divers échelons

On distingue les différents échelons suivants pour la gouvernance du secteur :

- L'échelon du gouvernement, Etat central ;
- l'échelon sectoriel représenté par les ministères principalement et leurs Directions techniques ;
- Le niveau déconcentré ; ou le bassin hydrographique ;
- L'échelon communal et le sous bassin ;
- Le niveau communautaire.

L'administration n'est plus le seul acteur dans la mise en œuvre des programmes et activités des secteurs. Il y a une large diversité d'acteurs qui interviennent en complémentarité avec les fonctions régaliennes assurées par l'Etat au niveau central et déconcentré. C'est sur les fonctions partagées et non exclusives que les nouveaux acteurs de l'hygiène, de l'assainissement et de l'eau se sont portés. On a principalement : les collectivités territoriales, le secteur privé, les ONG, la société civile.

Les rôles des acteurs locaux et les mécanismes de participation des citoyens et collectivités locales sont analysés. Une clarification nécessaire des rôles des acteurs mais aussi une définition nécessaire des règles de gestion et un respect des engagements s'imposent.

La création des collectivités décentralisées depuis 2003, offre une réelle opportunité pour améliorer la gouvernance des deux sous secteurs. Cela implique un recentrage des rôles des directions techniques de l'administration de l'eau sur les fonctions régaliennes : suivi de la mise en œuvre des politiques, mobilisation des financements et l'allocation des ressources etc. Mais le transfert des compétences aux communes traîne à devenir une réalité et elle n'est pas systématiquement suivi du transfert des ressources.

Il faut souligner que la législation en vigueur limite l'initiative privée, ne sécurise pas le climat des affaires et par conséquent n'encourage pas les investissements privés dans les secteurs. A ce propos les modalités de paiement des prestations dans les deux secteurs posent réellement des difficultés et limitent la concurrence et ne privilégie que les sociétés et entreprises avec une certaines capacités d'auto financement. Récemment il a été initié une approche d'implication des opérateurs privés dans le secteur de l'eau sous la forme de promotion de Partenariat Public Privé (PPP). L'initiative a encore besoin d'élaboration d'une stratégie spécifique pour porter des fruits.

La mise en œuvre du PPEA dans sa première phase a contribué au renforcement de la gouvernance des deux sous secteurs avec le développement des expériences pilotes sur :

- le contrôle citoyen de l'action publique en accompagnement à la pratique de la reddition des comptes par les élus locaux ;
- le développement d'une société civile locale qui mobilise les communautés à la base. C'est le cas des ACEP qui sont en structuration pour répondre au besoin du contrôle citoyen à différents niveaux (communautaire, communal départemental et national) ;
- un programme d'intervention en faveur de l'intégrité de l'eau et de l'assainissement avec le réseau WIN qui est en développement au niveau du Bénin.

Avec l'approche de gestion par bassin, il est prévu le développement d'un corps social autour de l'eau. Avec la GIRE ainsi on disposera au niveau national d'un conseil national de l'eau CNE, des agences et des comités de bassin et de sous bassin, sans oublier les organes locaux de gestion de l'eau. En général l'ensemble des acteurs non publics aux côtés de l'administration cherchent à compléter les prestations du secteur public pour améliorer l'efficacité dans les domaines indicatifs suivants :

La qualité de l'eau / L'information sur l'accès à l'eau et sa qualité de l'eau / La tarification des services / Les formes de régulation du sous secteur eau / L'arbitrage des conflits et le règlement des litiges / La performance du système / La protection de la ressource / La gestion de l'information dans le secteur / Les mécanismes de participation et de contrôle citoyens.

L'appui du PPEA contribuera à mettre en place et à rendre fonctionnels des organes de gestion à savoir : Organes de bassin des organes de réglementation et des organisations socio professionnelles d'usagers de l'eau. L'intervention facilitera la coordination avec l'Agriculture (notamment dans la composante Sécurité Alimentaire) et avec le secteur de l'Energie. Des mécanismes de prévention et de gestion alternative de conflits entre usages et différents groupes d'usagers seront rendus fonctionnels.

En somme une participation active des citoyens à tous les niveaux, grâce à l'application du principe de subsidiarité est un indicateur de bonne gouvernance des services. Des mesures doivent être prises dans ce sens. Il est justifié de disposer d'un plan d'action spécifique pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur eau et assainissement. Les orientations pour la définition d'un contenu pourront être :

- Consolidation des cadres référentiels normatifs; il s'agit de compléter et affiner les différents textes législatifs et réglementaires.
- Clarification des rôles et recentrage des responsabilités des acteurs; il est important de clarifier les rôles et mandats des divers acteurs. Cela implique un recentrage des responsabilités à tous les niveaux de l'administration d'une part, et entre l'administration et les acteurs non étatiques d'autre part, dans le secteur.
- Lutte anti-corruption et la reddition des comptes; les expériences initiées dans les communes de Sinendé, Ouinhi et Dogbo peuvent être capitalisées et servir de modèles.
- Renforcement de la participation citoyenne.
- Conception et mise en œuvre d'un mécanisme permanent de suivi de la bonne gouvernance de l'eau et de l'assainissement.

6.4 Changement climatique

Un changement dans le climat affecte la vie au Bénin. Il se manifeste une augmentation de la pluviométrie dans le sud du pays, causant des inondations, et une prolongation des périodes de sécheresse dans le nord, affectant toutes les activités qui ont besoin d'eau. Les risques pour l'approvisionnement en eau potable sont indiqués à la base de l'inondation de 2009, qui a rendu la station de prétraitement de la SONEB à Godomey – Togoudo hors usage.

Le changement climatique est un facteur externe qui affecte directement à la fois la disponibilité de l'eau et la demande pour toutes les utilisations; mesures d'atténuation sont concentrées autour de la réduction de la consommation d'énergie et les émissions de carbone, tandis que l'adaptation au changement climatique signifie planifier et préparer pour une variabilité hydrologique et des phénomènes météorologiques extrêmes, y compris les inondations, les sécheresses, les tempêtes et une hausse de la température.

Les résultats concrets de PPEA II pour le Changement Climatique seraient de contribuer aux éléments nécessaires pour l'adaptation: meilleure information, meilleure structure de gouvernance, d'expertise spécifique et le financement. Les informations et la structure de gouvernance améliorée font partie de Composante 1 et l'expertise dédiée fait partie de l'assistance technique.

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau a été élaboré pour faire face à de multiples usages des ressources en eau et la gestion des risques. L'incertitude dans la variabilité de la disponibilité de la ressource elle-même est un aspect qui a été reconnu plus récemment, comme une complexité supplémentaire, mais il est un prolongement naturel de cette manière de gérer les ressources. En termes pratiques, la différence est dans l'introduction de l'incertitude sur la ressource. Lorsque le changement climatique, l'information sur la ressource doit être considérée comme un facteur dynamique, qui doit être surveillée de près. Tous les acteurs qui sont impliqués dans la GIRE seront également affectés par le changement climatique. Le PPEA a déjà reconnu cette importance, et le PPEA II continue à appuyer le processus GIRE y inclus la gestion sous des conditions d'incertitude. Le PPEA II doit aussi assurer que les investissements qui sont proposés dans les secteurs eau et assainissement sont 'climate-proof'.

L'augmentation de la pluviométrie dans le sud du Bénin crée des opportunités lorsqu'elles se limitent à des quantités maîtrisables. L'agriculture pourrait en tirer profit. Mais ces dernières

années ont montré de graves inondations, qui ont conduit à la destruction de maisons et de récoltes, à l'immersion de stations d'eau potable et à l'inaccessibilité de routes.

Les périodes de sécheresse dans la partie nord ont toujours été là. Les eaux souterraines seraient la solution pour surmonter ces périodes. Mais ces dernières années les nappes phréatiques dans de nombreuses régions ont chuté. Une augmentation de la pression peut être causée par une augmentation de l'utilisation, en raison de la croissance démographique et le développement économique, le tout menant à une plus grande consommation d'eau. La solution pourrait être dans le passage à l'eau de surface et le stockage de l'eau pendant la saison sèche. Mais la manque de stockage d'eau dans le pays est pertinent.

Un exemple d'une telle situation est le barrage de l'Okpara. Le barrage fut créé à des fins industrielles, en utilisant l'eau pour la production de jute. Mais assez rapidement le barrage devenait la source d'alimentation du système d'AEP de la ville de Parakou. Les utilisateurs industriels de la ville se tournent vers les eaux souterraines et maintenant il y a aussi la pression d'utiliser l'eau du barrage pour la production agricole pendant la saison sèche, pour laquelle la quantité d'eau stockée n'est pas suffisante.

Le problème du changement climatique est une question transversale car elle affecte de nombreux domaines : l'approvisionnement en eau, l'énergie, l'agriculture, les industries, le développement urbain, la santé, la pêche, la foresterie, les infrastructures, etc. Les politiques dans tous ces domaines sont touchés par le changement climatique.

Le Programme d'Action Nationale aux fins de l'Adaptation aux Changements Climatiques (PANA, 2008) était préparé sur la base de la première communication au Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Le PANA constitue un sous-programme du Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE), en harmonie avec la Stratégie nationale de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). L'ancrage du PANA dans les stratégies nationales de développement est assuré par l'option de la République du Bénin de "verdir" la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, c'est-à-dire, de promouvoir des mesures politiques visant à intégrer l'environnement dans les plans, programmes et projets y afférents, dans la perspective d'en assurer la durabilité, la pauvreté étant prise en compte dans ses aspects monétaires, d'opportunité, de capacité humaine, d'éducation, de santé, de sécurité. Le PANA contient cinq actions prioritaires. La liste des actions PANA est toujours en vigueur.

Une analyse plus récente des risques climatiques pour le Bénin a été faite dans la DCN (2011) pour quatre secteurs: le littoral, les ressources en eau, l'agriculture et la foresterie. En fonction des principaux risques climatiques considérés à savoir : inondations, pluies violentes, vents violents, sécheresse, chaleur excessive, les impacts observés sont les pertes de biodiversité sous forme de disparition d'espèces animales et végétales, la perturbation des activités socio-économiques, sous forme de fermeture temporaire de centres de santé, d'écoles ou d'entreprises suite aux inondations, ou sous forme de perturbation des calendriers agricoles en raison de démarrage de plus en plus tardif des saisons pluvieuses. La DCN contient aussi une estimation des scénarios climatiques et océanographiques, basé sur deux scénarios climatiques, ainsi qu'une estimation des scénarios socio-économiques et démographiques.

Concernant les risques prioritaires du changement climatique, le littoral a plusieurs endroits vulnérables, causé par l'élévation limitée de la côte béninoise.

Les risques pour le secteur 'ressources en eau' ont été analysés avec le modèle WEAP. Les projections relatives aux régimes des écoulements des cours d'eau sont déduites des projections des précipitations qui envisagent deux cas de figure : une augmentation à l'horizon 2050-2100 ou une diminution dans le centre et le Nord du pays. Dans le sud les précipitations pourraient afficher un caractère variable.

Les projections indiquent une diminution probable des écoulements de surface à l'horizon 2050-2100 sur l'ensemble du bassin du fleuve Ouémé dans un scénario de diminution des pluies dans le

Nord Bénin. L'augmentation probable des précipitations prévue au Nord et au centre du pays pourrait être à l'origine de l'occurrence des hautes eaux dans le bassin de l'Ouémé.

Au niveau de la portion béninoise du bassin du fleuve Niger, une baisse sensible du régime pluviométrique à l'échelle saisonnière pourrait introduire un décalage des périodes de crues.

Du point de vue des impacts potentiels, la baisse des écoulements pourrait engendrer une diminution des recharges des nappes souterraines et des retenues d'eau dans le bassin de l'Ouémé à l'horizon 2050 et/ou conduire à des concentrations fortes de contaminants des eaux du fait de la diminution du pouvoir de dilution. En revanche, les fortes crues pourraient conduire notamment à des épisodes d'inondation ou de crues dans la basse vallée de l'Ouémé, au transport de grandes quantités de sédiments et de détritiques à même d'affecter la qualité des eaux de surface, avec comme corollaire des risques de prolifération des maladies d'origine hydrique (DCN, 2011).

Pour le secteur de l'agriculture on a essayé d'évaluer les variations futures des rendements agricoles pour deux cultures vivrières (le maïs et le niébé) et pour une culture industrielle (le cotonnier) aux horizons 2015 et 2025. Les modèles montrent une réduction pour le maïs, mais une augmentation pour le niébé et le coton. Pour l'élevage et la pêche on prévoit des grandes problèmes dans le cas d'une hausse des températures autour de 1 degré Celsius. Au total, les trois sous secteurs de l'agriculture sont vulnérables au changement climatique, mais à des degrés divers.

Pour le secteur forestier, en ce qui concerne les impacts potentiels, la hausse de la température projetée aux horizons 2050- 2100, pourrait soumettre les espèces forestières à un stress hydrique ou thermique provoquant directement la mortalité des arbres par des effets aigus à court terme, comme la rupture irréversible des colonnes d'eau dans le fût et les feuilles (cavitation) par le jeu du retard croissant de l'absorption sur la transpiration, et les mouvements de fermeture persistante des stomates empêchant ou limitant la photosynthèse, encore provoquer l'extinction des arbres et arbustes rares. Un stress hydrique chronique sur de longues périodes pourrait affaiblir l'arbre et provoquer l'extinction des espèces d'arbres et arbustes rares par la privation de carbone ou les attaques de ravageurs (McDowell et al, 2008).

7 ASSISTANCE TECHNIQUE OFFERTE PAR LE PPEA II

7.1 Analyse qualitative des besoins en AT par sous-secteur

Pour les cinq sous-secteurs concernés, une brève analyse qualitative a été effectuée sur la base de la description des différentes composantes, leur résultats attendus et quelques activités clés. Ces analyses mettent l'accent sur le genre d'AT (consultance, accompagnement ou compétence spécifique), le niveau d'opération (central, départemental, local) et expertise recherchée.

Sous-secteur GIRE

Pour l'appui au développement institutionnel et au renforcement organisationnel des structures et organes impliqués dans la GIRE, il est prévu un conseiller technique à plein temps qui sera basé auprès de la DG-Eau/DPGE. Comme mentionné dans la chaîne de résultat pour le programme et comme expliqué ci-dessus, la composante servira des groupes de sous-activités spécifiques qui sont :

- Le développement institutionnel : visant à la mise en place des comités nationaux, le bassin et possible, le fonds national de l'eau, etc.
- Le développement des capacités : institut national de l'eau et la DG
- Le SDAGE pour le bassin de l'Ouémé et le plan delta
- La base de données intégrée nationale.

L'AT consiste en des interventions ponctuelles de relativement courte durée, liée à la réalisation et l'accompagnement des activités spécifiques de la composante (gouvernance et application de la loi sur la gestion de l'eau, SDAGE et Plan Delta, services laboratoire, base de données, suivi et modélisation, etc.) et pour lesquelles des interventions de longue durée de consultants nationaux s'avèrent nécessaires en plus. Il est supposé que la composante sera exécuté sous la direction / responsabilité d'un chef d'équipe local / d'un chef d'équipe d'une organisation locale.

Sous-secteur Sécurité Alimentaire

La chaîne de résultats doit être prise en charge par une base de données d'information, ce qui doit correspondre à la capacité des organisations concernées au Bénin et par conséquent devrait être construite dans un dialogue entre les parties prenantes. La base doit également contenir d'information politique sur la prise de décisions et des issues judiciaires ainsi que des questions sociaux-économiques et des informations techniques. Des instituts de connaissance peuvent apporter un soutien en analyse économique et politique, en analyse des données, en modélisation et en cartographie, en analyse des coûts et rendements, en stockage et traitement d'information sur les bassins versants et en évaluation des écosystèmes. Des consortia qui combinent les expertises de bureaux d'études, de partenaires et d'instituts de références prouvées auront réuni en leur sein tous les éléments d'une capacité qui doit être considérée capable et pertinente de faire des contributions valables pour cette partie du programme.

Sous-secteur AEP en milieu rural

Pour l'appui au développement institutionnel et au renforcement organisationnel des structures et organes impliquées dans l'AEPA en milieu rural, il est prévu un conseiller technique à plein temps qui sera basé auprès de la DG-Eau, surtout pour accompagner les acteurs de la Composante APEA rurale. L'AT dans ce sous secteur couvrira les besoins en assistance des acteurs dans les domaines suivants :

- Planification communale ;
- Maîtrise d'ouvrage communale ;
- Gestion des ouvrages ;
- Intermédiation Sociale ;
- Assistance conseil des SDE ;

- BPO/SE/DIE/DAF/Assurance Qualité ;
- Gouvernance (reddition de comptes, lutte contre la corruption, etc).

L' AT consiste en des interventions ponctuelles de relativement courte durée, liée à la réalisation et l'accompagnement des activités spécifique de la composante en vue d'atteindre l'objectif de la composante qu'est de contribuer à augmenter de façon significative, équitablement et durablement, l'accès à l'eau potable en quantité et qualité et à des prix abordables pour tous et à l'hygiène de l'eau.

Sous-secteur HAB

Le PADSEA 2 a appuyé le niveau départemental et communal par une assistance technique dont le travail a permis d'organiser et d'opérationnaliser la PHA jusqu'au niveau village. Le PPEA I a centré l'AT sur le niveau central où existent effectivement d'énormes problèmes institutionnels, organisationnels et techniques. Cette AT au niveau national devrait être poursuivie au titre du PPEA II, mais elle devra se déployer au niveau des Services Déconcentrés du ministère de la Santé, en vue d'accompagner l'opérationnalisation de l'assistance-conseil aux communes et développer la durabilité de la PHA au niveau village.

Sous-secteur AEP et Eaux Usées en milieu urbain

Etant donné l'expertise de la SONEB en matière de presque tous les aspects du métier de l'eau potable, et étant donné le contraire pour le sous secteur de l'assainissement, il est évident qu'une assistance technique devra se concentrer sur le domaine de l'assainissement. Pour le développement institutionnel et le renforcement organisationnel aux différents niveaux de l'entreprise, c'est le conseiller technique en plein temps, lié à la DG-Eau et basé au sein de cette structure, qui sera le mieux indiqué pour ce genre de conseil au niveau de la Direction Générale de la SONEB, les Directions, le nouveau service d'assainissement. Il entretiendra aussi les contacts avec les autres PTF et institutions qui soutiennent le secteur financièrement et/ou à travers des experts en équipe d'assistance technique.

Les questions plutôt techniques seront traitées par des experts nationaux et internationaux en mission de courte durée. Ils/elles s'occuperont notamment d'une assistance à l'élaboration du Plan Directeur pour Parakou et d'autres actions dans le domaine de l'assainissement.

7.2 Développement institutionnel

La mise en œuvre du PPEA II requiert un certain nombre d'acteurs dont les capacités institutionnelles et organisationnelles doivent être confortées. Il s'agit de :

- Les **acteurs institutionnels et opérationnels publics**, tant au niveau national que local auprès de qui l'ancrage des différentes composantes doit être fixé, à savoir : la DG-Eau et les S-Eau, la DNSP (désignée par le MS pour porter la fonction HAB) et les SHAB, la SONEB, les communes ciblées pour les crédits transférés, etc.
- Les **bénéficiaires organisés** par rapport à certaines fonctions critiques et dont la participation active au pilotage est déterminante pour l'atteinte des objectifs du programme: ANCB (maîtrise d'ouvrage communale, planification communale, service public local AEPA), AFEB (harmonisation des pratique en matière de gestion déléguée des AEV, mutualisation et chaînes de maintenance), ACEP (pour le contrôle citoyen en matière de service public de l'eau et de l'Assainissement), UAC (mise en place Institut National de l'Eau et de l'Environnement), etc.
- Les **opérateurs ayant un statut public, semi-public ou paritaire** : PNE

Les actions en matière de développement institutionnel consisteront pour l'essentiel à renforcer les capacités d'organisation, d'administration, de fonctionnement et d'intervention technique de ces

différents acteurs en vue de les amener à produire les résultats relevant de leurs responsabilités et mandats respectifs.

Le contenu de l'appui en développement institutionnel comportera :

- de l'assistance technique ;
- de l'appui au fonctionnement ;
- de l'appui financier pour la réalisation des actions programmées.

Cet appui institutionnel qui pourrait faire l'objet d'une convention avec chacun des acteurs concernés, pourra être dégressifs, l'objectif étant qu'à la fin du programme, les différents acteurs soient autonomes et réalisent des performances de meilleure qualité.

Aussi, il est entendu qu'au démarrage de l'Assistance technique, une analyse des capacités institutionnelles, organisationnelles et techniques des principales structures d'ancrage des composantes (DG-Eau, DNSP/MS, ANCB, Communes, PNE, etc.) soit effectuée au travers d'études institutionnelles et organisationnelles spécifiques, en vue de cibler les points critiques susceptibles d'être corrigés dans le sens d'un développement de leurs capacités respectives. Il est souhaitable que l'organisation de la DG-Eau à travers le déploiement d'un service spécialisé sous la DAEP assure une meilleure prise en charge de la gestion déléguée des ouvrages de l'approche PPP et un suivi de la chaîne de maintenance.

7.3 Assistance technique

La stratégie choisie

Au regard des nouveaux enjeux institutionnels, organisationnels et de reconfiguration des secteurs eau et assainissement, l'assistance technique, intégrée et non cloisonnée, sera essentiellement focalisée sur l'approche « capacity building », essentiellement articulée autour des interventions structurantes avec les divers bénéficiaires impliqués. Il s'agira ainsi d'une assistance technique opérationnelle d'accompagnement au sein des composantes, mais dans l'optique d'une large diffusion en vue d'une appropriation collective et généralisée. Donc l'assistance technique ne s'enfermera pas dans le PPEA, elle contribuera ainsi à la pérennité des structures concernées.

Les principes clés qui ont guidé l'identification des besoins en assistance technique à déployer lors de l'exécution du PPEA II sont les suivants :

- Réalisation des activités sous la responsabilité des structures pérennes publiques par rapport à leurs fonctions régaliennes, ou d'acteurs non étatiques menant des actions d'utilité publique ;
- Lors des premières années : créer les conditions de base, faciliter le démarrage de différents processus et de renforcer les capacités des différents acteurs avec une certaine objectivité professionnelle ;
- Dans le cas où les connaissances, les expériences ou le savoir-faire sont insuffisants, ces structures peuvent faire appel à une assistance extérieure ;
- Expertise internationale là où l'expertise nationale n'est pas (encore) suffisante (en qualité et/ou en quantité); et
- Capitalisation et exploitation de l'expertise acquise lors du PPEA I.

Structuration et recrutement de l'AT

L'assistance technique dans le cadre du PPEA II sera fournie par un consortium, réunissant trois catégories de partenaires : (i) un bureau d'études international – chef de file du consortium - en combinaison avec un bureau national ou plusieurs bureaux nationaux, des partenaires « spécialisés

» qui fournissent (ii) des services d'accompagnement ou (iii) des prestations fortement spécialisés. Ces partenaires spécialisés ont été suggérés en vue de capitaliser les acquis des programmes précédents.

Ad (i) Les **bureaux d'études** fournissent l'assistance technique de consultance, sous deux formes distinctes:

- Des conseillers techniques à long terme, permanents dans les structures d'ancrage (un expert en gestion des ressources en eau rattaché à la DG-Eau/DPGE et un expert en hygiène et assainissement de base rattaché à la MS/DNSP), ainsi qu'un Conseiller Technique Principal (CTP), également basé à la DG-Eau, qui aura comme domaine d'intervention technique l'AEP et l'Assainissement dans le sens large, et qui aura une fonction de coordination de l'ensemble d'AT. Il/Elle constitue une interface qui appuiera les acteurs bénéficiaires dans la formulation des besoins spécifiques en AT, organisera la mobilisation de l'AT demandée, et soutiendra les relations avec l'APB et les autres PTF du secteur. Le CTP sera aussi responsable de la mise en œuvre d'un système d'assurance de qualité et donnera un appui important au Comité de Pilotage du programme et à son Secrétariat Technique. Les conseillers techniques contribuent au développement des (sous) secteurs de l'eau (GIRE et AEP) et de l'assainissement (de base et en milieu urbain). Un des conseillers technique devra avoir une bonne expérience ou au moins une affinité avec les aspects genre.
- Un pool d'AT pluridisciplinaire à court terme internationale et nationale disposant de l'expertise dans chacun des domaines couverts par le programme : les cinq composantes, les thèmes transversaux et le développement institutionnel et le renforcement des capacités (voir aussi 'Domaines de l'assistance technique' ci-après). Cette AT sera ponctuelle et mobilisable à la demande tant au niveau national que départemental ou local.

Ad (ii) Les **partenaires spécialisés** interviennent localement, disposent d'une expertise relationnelle ou fonctionnelle exclusive sur le terrain et ne sont pas un opérateur à vocation commerciale. Ils sont de deux ordres :

- Les « partenaires spécialisés » à expertise fonctionnelle et relationnelle **exclusive ou semi exclusive** devant d'office figurer dans le consortium ;
- Les « partenaires spécialisés » intervenant localement, disposant d'une expertise relationnelle ou fonctionnelle **non exclusive** sur le terrain et peuvent être un opérateur à vocation commerciale.

Au titre des « partenaires spécialisés » à expertise fonctionnelle et relationnelle **exclusive ou semi exclusive** les opérateurs identifiés seront :

- Au niveau de l'accompagnement des actions GIRE, le partenaire devra être un opérateur ayant un fonctionnement de type de réseau, ayant conduit au moins sur les trois dernières années, des actions pilotes GIRE au Bénin ;
- Au niveau de l'accompagnement des actions AEPA et/ou GIRE en faveur des communes, une organisation regroupant un important nombre de communes et ayant une audience nationale et ayant développé des capacités d'accompagnement multiformes (formation, assistance, intermédiation partenariale, etc.) en faveur de toutes ou de la majorité des communes au Bénin ;

Ces opérateurs seront identifiés par les bureaux d'études soumissionnaires et seront d'office intégrés dans le consortium d'AT, quel qu'en soit l'adjudicataire.

- Au titre des « partenaires spécialisés » intervenant localement, disposant d'une expertise relationnelle ou fonctionnelle **non exclusive** sur le terrain et peuvent être un opérateur à vocation commerciale, les opérateurs identifiés seront :
 - des ONGs internationales de prestation de service pour le développement, des Organismes de recherche, des structures de formation et d'accompagnement, et ayant capitalisé des

références certaines en faveur des secteurs Eau et Assainissement au titre des trois dernières années, et plus spécifiquement au Bénin.

- Un institut scientifique indépendant, mondialement reconnu pour la recherche appliquée et la modélisation relative au développement hydraulique, sédimentaire et morphologique des zones deltaïques et côtières, tout en tenant compte des écosystèmes. Un tel institut accompagnera la recherche, la modélisation et les travaux de planification y compris la gestion des ressources en eau intégrée de la partie aval du fleuve Ouémé, du Lac Nokoué, des lagunes, des exutoires vers l'océan et là-dedans la construction éventuelle d'une structure régulatrice flexible pour l'écoulement ou le stockage de l'eau du fleuve.

Ces opérateurs pourront être sollicités en fonction de leur expertise, et il leur sera permis de participer dans plusieurs consortia.

Des termes de référence seront élaborés pour le recrutement par le biais d'un appel d'offres international. Le consortium adjudicataire entrera en contrat avec l'Ambassade des Pays-Bas.

Domaines de l'Assistance technique

Les expertises recherchées sont notamment dans les domaines de la GIRE à tout point de vue, institutionnel et organisationnel (clarification des rôles et mandats des acteurs, travail d'équipe et synergie, fonctionnement), juridique (textes législatifs et réglementaires), technique (assainissement, eaux usées, connaissance et gestion des ressources en eau, professionnalisation de SIS, BET et entreprises, chaînes de maintenance), juridico-technique (DAO types, passation de marchés), institutionnel et organisationnel (transfert de compétences), de planification (gestion demande, PDC, BPO communaux, arbitrage d'allocations) et de suivi-évaluation, etc. Les domaines d'intervention de l'AT par composante et par rapport aux principales fonctions critiques sont présentés dans le Tableau 7.2 à la page suivante.

Prévisions des besoins en assistance technique

L'application systématique des principes évoqués dans la stratégie d'AT a abouti à une estimation prévisionnelle des besoins en AT en plein temps et en temps partiel. Ils sont présentés dans le tableau 7.1 ci-après. Pour l'ensemble des cinq composantes et des thèmes transversaux un total de 372 personne-mois d'AT (consultance + partenaires spécialisés) est prévu, dont 108 personne-mois en temps plein (3 conseillers techniques internationaux pour 3 ans). Pour ce qui concerne l'AT en temps partiel, elle consiste en 264 personne-mois dont 70% sous forme de consultance nationale.

Tableau 7.1 : Prévisions des besoins en AT (consultance + partenaires spécialisés) (en personne-mois)

Profil AT		Comp. 1 GIRE	Comp. 2 Eau & SA	Comp. 3 AEP rurale	Comp. 5 AEP urb & EU	Comp.4 HAB	Thèmes Trans-versaux & Sect. privé	Total PPEA II
Consultants nationaux	Temps partiel	30	15	36	36	36	36	189
Consultants internationaux	Temps plein	36		36		36	-	108
	Temps partiel	14	7	12	18	12	12	75
CUMULATIF		102		138		84	48	372

Tableau 7.2. Domaines d'intervention de l'AT par composante

Composante	Fonctions critiques (exemples)	Acteurs responsables	Besoins en AT	Ancrage de l'AT
Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)	Elaboration instruments du cadrage institutionnel des Organes de la GIRE	DG-Eau	1 CT international + AT ponctuelle nationale / internat. AT Structures nationales AT structures internationales	DG-Eau
	Mise en place Organes GIRE	DG-Eau		
	SDAGE / Plan Delta	DG-Eau		
	Mise en œuvre PANGIRE/Ouémé	DG-Eau		
	Création Institut de l'Eau	UAC		
Eau et Sécurité Alimentaire (SA)	Projets pilotes GIRE / SA	DG-Eau / MAEP Communautés		
Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en zone rurale	Planification communale	Communes	1 CTP international (rôle de coordination de toute l'AT) + AT ponctuelle nationale / internat. AT Faïtière Communes AT ONG Internationale	DG-Eau
	Maîtrise d'ouvrage communale	ANCB		
	Gestion des ouvrages	Communes / AFEB		
	Intermédiation Sociale	Communes / SIS		
	Assistance conseil des SDE	Communes/ S-Eau		
	BPO/SE/DIE/DAF/AQ	DG-Eau		
	Gouvernance (veille citoyenne reddition de comptes, lutte contre la corruption, etc.	Communes / ACEP		
Hygiène et Assainissement de Base en milieux urbain et rural	Relecture et mise en œuvre PNA	MS/DNSP (SHAB pour actions locales) Communes	1 CT international + AT ponctuelle nationale / internat. AT Faïtière Commune AT ONG Internationale	M Santé
	Appui à la restructuration de la fonction HAB			
	Gestion des ouvrages			
	Intermédiation Sociale			
	Assistance conseil des SDE			
	Reddition de comptes			
	Préparation PHAC			
	Mise en cohérence PHAC avec PC Eau dans les PDC et PAI			
Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement eaux usées en milieu Urbain	Développement service gestion des eaux usées (filière boues de vidange)	SONEB/Communes Opérateurs privés	1 CTP international + (en association avec Brabant Water) AT ponctuelle nationale / internat. AT ONG Internationale	SONEB
	Préparation Plan directeur Assainissement Parakou	SONEB		
	Projet pilote du PD Parakou	Commune		
	Augmentation branchements sociaux y/c extension réseau	SONEB/Communes		
	Promotion & dev't sanimarkets	SONEB/sect. privé		
	Equiperment et développement de curricula CFME	SONEB / DG-Eau		
Thèmes Transversaux	Genre		AT ponctuelle	DG-Eau
	Gouvernance		AT ponctuelle	
	Gestion / secteur privé		AT ponctuelle	

Efficacité et efficience

Lors de l'exécution du PPEA I dans la période 2010-2011, il était prévu le recrutement de l'assistance technique selon les procédures nationales à travers des consultations restreintes ou d'appels d'offre (inter-)nationaux. Malheureusement ce processus de recrutement n'a connu que des insuccès et/ou de très grands retards dans sa mise en œuvre.

En vue des investissements encore plus larges dans le PPEA II, il ne serait pas responsable de reprendre la même procédure ; il est mieux d'atténuer le risque d'une mobilisation de l'AT très tardive après le démarrage du programme. Pour cette raison, il a été décidé que – malgré le caractère non strictement aligné- le recrutement du consortium responsable pour l'ensemble de l'assistance technique sera sujet à la mise en concurrence selon des procédures internationales.

En même temps, la contractualisation d'un consortium par voie d'un seul contrat avec l'APB facilitera la gestion et le suivi de l'exécution du contrat, et donnera lieu à une réduction des coûts pour l'Ambassade. Pour un meilleur transfert des connaissances, des collaborations entre bureaux d'études nationaux et internationaux seront encouragés. Quel que soit le choix définitif, les structures responsables de la mise en œuvre des composantes prépareront les Termes de Référence pour l'AT ponctuelle recherchée et pour les opérateurs proposés, en consultation avec l'AT de long terme.

Estimation des coûts

Les coûts relatifs à l'ensemble de l'assistance technique sont estimés à 3,2 milliards FCFA, montant qui représente environ 7,5% du budget total des composantes du programme. Ledit montant comprend non seulement les consultances décrites ci-haut, mais aussi :

- Les coûts estimés des interventions des partenaires spécialisés à expertise exclusive;
- Les coûts de la Plateforme de l'Eau Bénin - Pays-Bas (voir aussi Chapitre 11) ;
- Les coûts de certaines études à réaliser par l'Institut National de l'Eau et de l'Environnement qui est en cours d'établissement au sein de l'Université d'Abomey Calavi (UAC).

L'assistance technique gèrera aussi un budget additionnel d'activités à partir d'un pourcentage des sous-budgets 'Biens et Services' au sein des budgets par composante. Ce budget d'activités est dégressif au cours du programme. Le montant global pour les trois années est de 2,9 milliards FCFA. Une explication de ce budget additionnel et des conditions liées à son utilisation est présentée au Chapitre 8 ci-après.

8 FINANCEMENT DU PPEA II

8.1 Nature et forme de l'appui financier

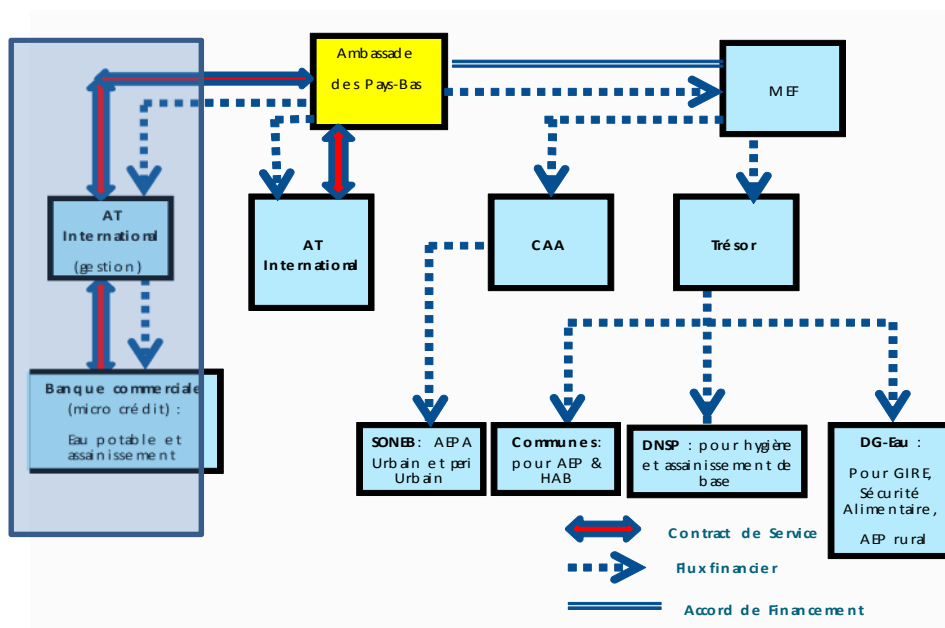
En continuité des appuis de la coopération néerlandaise dans le secteur Eau et Assainissement, l'appui financier sera un fonds de concours pluriannuel d'une période de trois ans de 2013-2015, avec une prévision pour la quatrième année, 2016.

Administrativement, l'appui sera réglé au moyen de deux contrats (voir la figure en bas) dont la plus importante sera un accord de financement entre le MEF pour le compte de l'Etat béninois et le Ministère des Affaires Etrangères pour le compte du Royaume des Pays-Bas et représenté par l'Ambassade des Pays-Bas (APB), accord qui règle l'appui aux structures (semi-)étatiques y compris les communes et la SONEB.

L'appui aux structures de l'Etat s'inscrit dans le CDMT. Il suivra par conséquent le cycle budgétaire annuel de l'Etat. Ledit accord de financement concerne tous les fonds d'investissement, de biens et services et de fonctionnement, désignés aux structures de l'Etat. Cela implique que la plus grande partie du financement néerlandais se fera par le canal du trésor, en alignement avec les procédures nationales.

Le deuxième contrat - à conclure entre l'Ambassade et le bureau d'études international, chef de file du consortium international, et attributaire de ce marché d'assistance technique (AT) après appel d'offres internationale - concerne un contrat de prestations de service pour l'assistance technique au programme (voir chapitre 7). La tâche principale de l'AT est le renforcement institutionnel des structures exécutrices du programme.

Le cas échéant, un troisième contrat sera conclu entre l'Ambassade et un autre bureau d'étude internationale qui serait responsable pour la gestion d'un fonds de micro crédits dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, à établir auprès d'une banque commerciale, de préférence opérant des branches dans la majorité des chefs-lieux des communes. La décision d'effectivement établir le fonds de micro crédit dépendra notamment d'une évaluation au cours de l'année 2013 des expériences avec d'autres fonds similaires récemment démarrés. Bien que la prévision budgétaire soit actuellement un poste PM, l'Ambassade restera très intéressée dans cette option pour des commerçants, de petites/moyennes entreprises et éventuellement la population, d'acquérir un meilleur accès à des crédits.



8.2 Budget global du programme et Budget indicatif par structure

8.2.1 Le budget global et le budget par structure

Le budget global estimatif du PPEA II se chiffre à un montant de 43,65 milliards FCFA, ou 66,54 millions EUR, en hors taxe et hors douanes. La programmation du PPEA II s'étend sur la période 2013-2016, mais à l'heure actuelle l'Ambassade des Pays-Bas n'est pas dans une position d'engager des appuis financiers néerlandais au-delà de la période 2013-2015.

Ledit budget comprend des dotations de l'Union Européenne (voir aussi 8.2.2 ci-après) à raison de 9,8 millions EUR ciblé à l'AEP en zone rurale et de 10 millions EUR comme contribution au Pot Commun pour l'Hydraulique urbaine (AEP Cotonou phase II) ; chaque budget a une durée de 4 ans. Le petit tableau à côté donne le résumé financier du PPEA II.

Donateur	Période	millions EUR	milliards FCFA
Pays-Bas	2013-15	51,65	33,90
Union Eur.	2013-15	14,85	9,75
Total PPEA II	2013-15	66,50	43,65
Union Eur.	2016	4,95	3,25
Total UE	2013-16	19,80	13,00

Le tableau 8.1 ci-après présente le budget global avec sa répartition par composante et par structure d'exécution. Le budget est aussi décliné en trois catégories par composante : (i) Investissements, (ii) Biens et Services et (iii) Fonctionnement. Toutes les activités au sein des composantes qui ne sont pas de vrais investissements, ressortissent à la catégorie Biens et Services, qui peuvent varier de formation à recherche action, de développement de capacité à fonctionnement d'un tiers institution, et d'activités de plaidoyer et de promotion à l'appui conseil sur le terrain, comme l'on peut constater en regardant le budget indicatif détaillé, qui est présenté en Annexe 2.

En principe, les structures exécutrices gèrent ces budgets, mais il est prévu que l'AT puisse gérer un pourcentage – dégressif dans le temps - pour mettre en œuvre des activités liées aux composantes, ceci en vue de palier aux dysfonctionnements éventuels des structures d'ancrage des composantes. Cette AT-activités est envisagé dans un but essentiellement pédagogique et sera dégressive d'une année à l'autre (25% du total en 2013, 15% en 2014, 5% en 2015). Cependant, l'AT devra se réaliser que ce sont les structures d'ancrage qui décident, et non pas l'AT. D'autres lignes budgétaires sont une allocation pour l'assistance technique internationale structurelle (voir Chapitre 7), une allocation prévisionnelle pour un fonds de micro finance y compris une assistance technique de gestion et d'accompagnement, et aussi une ligne budgétaire pour l'Ambassade elle-même pour pouvoir commanditer/organiser des audits externes et des missions d'évaluations, etc. Les activités transversales ont leur propre ligne budgétaire, comme le fonctionnement du secrétariat du PPEA II. Il est souligné que les répartitions entre composantes et structures sont indicatives. Les allocations réelles dépendent des plans d'investissements des structures pertinentes, les taux de consommation et d'exécution de ces structures et leurs performances selon la chaîne des résultats.

Une autre particularité du PPEA II qui mérite toute l'attention est le fait que les sommes budgétisées par an sont plafonnées au montant indiqué. Il ne sera donc plus possible de reporter de reliquats d'une année à l'autre.

Les tableaux 8.2 et 8.3 font le point (i) par structure des budgets totaux sans distinction entre catégories, et (ii) les budgets totaux d'investissement, de biens et services et de fonctionnement.

Les coûts de fonctionnement ne sont inclus dans le budget que si par exemple l'établissement d'une nouvelle structure ou d'un nouvel organe justifie ces coûts pour l'exécution de nouvelles activités, et cela seulement d'une manière dégressive sur une période prédéterminée de relativement courte durée. Cette démarche permettra aux structures de tutelle de réserver des

postes suffisants dans le budget sectoriel du ministère concerné ; un processus qui prend facilement quelques années.

Ainsi, théoriquement, le budget du PPEA II ne prend pas en compte les frais de fonctionnement des structures nationales impliquées dans la mise en œuvre des composantes. Afin d'accompagner la mise en œuvre du PPEA II, le gouvernement béninois devrait s'engager à doter de fonds de fonctionnement suffisants les structures responsables de la mise en œuvre des composantes (voir aussi Section 10.3 : Conditions préalables). Ceci est une condition pour que néanmoins, au sein des composantes, une somme à hauteur de 3 % destinée au fonctionnement soit incluse dans les lignes budgétaires des activités programmées et réalisées par les structures étatiques.

D'une façon générale, l'effet du processus de décentralisation et de déconcentration devrait se traduire par une régression des investissements au niveau de la DG-Eau et de la DNSP, ainsi qu'une augmentation des investissements au niveau des communes. En effet, ce développement est observé au niveau de la DNSP et des communes. La raison pour l'augmentation des investissements au niveau de la DG-Eau est qu'en 2015 on a prévu un investissement substantiel dans le domaine de la GIRE, suite à la finalisation de Plan de GIRE.

Le budget contient une ligne pour le pilotage du PPEA II, notamment les frais opérationnels du Secrétariat Technique et du Comité de Pilotage. Cette allocation budgétaire doit être arrangée directement dans l'accord de financement entre le Ministère des Affaires Etrangères et le MEF.

Le fonds de micro finance et l'AT en accompagnement servira éventuellement de soutien par exemple aux fermiers des AEV dans le secteur de l'AEP en zone rurale, et aux petites entreprises dans le secteur de l'assainissement pour la mise en place de sani-markets (en zone rurale et dans les villes). Le fonds pourrait également appuyer des ménages pour l'achat d'installations sanitaires relativement coûteuses.

Tableau 8.2 Analyse par structure (budgets totaux en millions FCFA)

	2013	2014	2015	total	%
DGEau	6.010	6.604	4.754	17.367	40%
DNSP	1.599	1.494	706	3.799	9%
SONEB	2.790	2.990	2.970	8.750	20%
Communes	1.581	2.370	3.259	7.211	17%
DPF/DGB	50	50	50	150	0%
AT Structurelle Hors activités (AT)	1.147	1.031	991	3.169	7%
AT activités liées aux comp. (AT)	1.381	805	268	2.454	6%
AT Fonds de Micro Finance (AT MF)	0	0	0	0	0%
Ambassade PB	250	250	250	750	2%
Total	14.808	15.594	13.247	43.650	100%

Tableau 8.3 Analyse par catégorie (en millions FCFA)

	2013	2014	2015	total	%
Investissement	7.612	8.888	9.090	25.590	59%
Biens et Services (y/c AT)	6.865	6.343	3.852	17.060	39%
Fonctionnement (excl. nouvelles inst.)	331	363	305	1.000	2%
Total	14.808	15.594	13.247	43.650	100%

Tableau 8.1 Budget indicatif du programme (en millions FCFA)

Composante	Catégorie	Structure Exécutrice	2013	2014	2015	Total	2016
1. GIRE	Investissements	DGEau	762	1.388	1.260	3.410	
	Biens & Services	DGEau	575	677	599	1.851	
		AT	192	120	32	343	
	Fonctionnement	DGEau	46	66	57	168	
Budget Global Composante 1			1.574	2.251	1.948	5.772	
2. Sécurité Alimentaire	Investissements	DGEau	328	328	328	984	
	Biens & Services	DGEau	80	50	20	150	
	Fonctionnement	DGEau	12	11	10	34	
Budget Global Composante 2			420	389	358	1.168	
3. AEP en Milieu Rural	Investissements	DGEau	2.307	2.307	2.407	7.021	1.607
		DNSP	350	350	0	700	
		Communes	500	750	1.000	2.250	
	Biens & Services	DGEau	1.778	1.658	0	3.435	
		Communes	314	627	940	1.881	
		AT	593	293	0	885	
	Fonctionnement	DGEau	123	119	72	314	
		DNSP	11	11	0	21	
		Communes	24	41	58	124	
Budget Global Composante 3			5.998	6.155	4.477	16.631	1.607
4. Promotion d'HAB	Investissements	Communes	600	900	1.200	2.700	
	Biens & Services	DNSP	1.191	1.095	684	2.970	
		AT	397	193	36	626	
	Fonctionnement	DNSP	48	39	22	108	
		Communes	18	27	36	81	
Budget Global Composante 4			2.254	2.254	1.978	6.485	
5. AEP et Eaux Usées En Milieu Urbain	Investissements	SONEB	2.740	2.840	2.870	8.450	1.640
		Communes	25	25	25	75	
	Biens & Services	SONEB	50	150	100	300	
		Communes	100	0	0	100	
Budget Global Composante 5			2.915	3.015	2.995	8.925	1.640
6. Activités Transversales	Biens & Services	AT	200	200	200	600	
	Budget Global Activités Transversales			200	200	200	600
7. Secrétariat (DPF et DGB)	Fonctionnement	DPF/DGB	50	50	50	150	
	Budget Global Secrétariat			50	50	50	150
Budget Global des Composantes			13.411	14.313	12.006	39.731	3.247
Autres Volets	Fonds Micro Finance et AT d'accomp.	AT MF	0	PM	PM	PM	
	AT internationale/struct. (hors activités)	AT	1.147	1.031	991	3.169	
	Audits, Evaluations, Etudes	Ambassade PB	250	250	250	750	
Budget Global du PPEA II			14.808	15.594	13.247	43.650	3.247

8.2.2 La contribution envisagée par l'Union Européenne

La Délégation de l'Union Européenne et l'Ambassade des Pays-Bas se sont en principe entendus sur un accord de délégation dans lequel l'Ambassade jouera le rôle de partenaire exécutif. L'Union Européenne pourra mettre en place un financement spécifique dans le cadre d'une réallocation d'une partie du PIN 10^{ème} FED en faveur du Gouvernement du Bénin. Il s'agit d'un appui financier substantiel global de 20 millions EUR pour approvisionner environ 475 000 personnes. Dans le sous secteur eau urbaine le concours pour la SONEB permet de combler un déficit de 10 millions EUR nécessaire pour finaliser le "Renforcement du système d'alimentation eau potable de Cotonou Phase II". Ce premier volet favorise la connexion de 195 000 personnes qui seront desservies en eau potable. Un deuxième volet de 9,8 millions EUR sera destiné à l'hydraulique villageoise pour la construction d'une trentaine de nouvelles AEV et une vingtaine de réhabilitations. Ce volet garantira l'accès à l'eau potable pour environ 280 000 personnes. Les mécanismes du PPEA seront utilisés dans un éventuel accord de délégation entre l'Union Européenne et l'Ambassade des Pays-Bas. Il est fort probable qu'une telle convention pourra être conclue avant la fin de l'année. Une description plus détaillée des interventions envisagées d'être financées par l'Union Européenne est présentée en Annexe 6 de ce document.

8.3 Modalités, procédures et critères d'allocation budgétaire annuelle

8.3.1 Un système d'allocation sur la base de performance

L'appui financier du PPEA II est un instrument de dialogue autour des réformes et résultats à atteindre annuellement par les partenaires concernés. L'appui budgétaire sectoriel sera effectué, selon les principes de l'alignement, sur la base du budget national et les procédures financières y relatives. Sous le PPEA II l'appui à la SONEB, auparavant réalisé par le canal du pot commun, sera inclus dans l'accord de financement et, à partir de 2013, suivra désormais aussi les procédures du budget national. L'autre pot commun dans le cadre de l'Initiative Eau (IE) sera supprimé. Les fonds destinés aux communes leurs parviendront par la procédure de la dotation directe, introduite pendant le PPEA I. Les autres types d'appui sont l'Assistance Technique et le fonds de micro crédit (prévisionnel) qui suivent des procédures de financement tout à fait différentes fixées dans les contrats respectifs.

Sous le PPEA I il n'y avait pas une forte relation entre les résultats et la performance d'une part, et l'affectation des ressources financières d'autre part. Le PPEA II connaîtra une incitation à la performance des structures et les connexions entre affectation de ressources et performance seront renforcées. Cette performance doit être mesurée par le biais de quelques indicateurs qui sont mesurables, faciles à suivre, transparents et non ambiguës : **les déclencheurs**. Le principe sous-jacent est de renforcer les processus de développement institutionnel et de stimuler aussi la réalisation des ouvrages et travaux.

Le principe d'allocation sur la base de performance est présenté ici, mais sa mise en œuvre n'aura lieu qu'au début de l'année 2014, dans l'exercice budgétaire de 2014. Donc, pour la première année du PPEA II, le processus d'allocation restera comme il l'était dans le PPEA I.

En plus, les structures concernées auront besoin de temps pour la sensibilisation à ce nouveau système, pour se familiariser avec ce principe et pour recueillir des informations complètes et/ou complémentaires.

8.3.2 Procédure relative au système d'affectation sur la base de performance

Le système d'allocation des ressources financières se fera en deux tranches : une tranche fixe et une tranche variable pour le montant annuel de l'appui budgétaire sectoriel.

- La tranche fixe, 75% de ce montant, sera affectée dans la partie PPEA du budget national et sera basé sur les budgets et les PTA proposés par les structures selon la même procédure que celle utilisée sous le PPEA I.
- La tranche variable, c'est-à-dire les autres 25% du montant annuel, sera aussi incorporée dans la partie PPEA du budget national, mais cette tranche sera affectée sur la base des performances de chaque structure, et ne sera allouée qu'après la décision du Comité de Pilotage tout en tenant compte des différentes structures qui ont réalisé de bons résultats. Donc, l'affectation des ressources de la tranche variable est basée sur un système d'indicateurs qui mesurent l'avancement du processus et de la performance ; ces indicateurs sont définis dans la chaîne de résultats. La tranche variable est un fonds qui sera affecté à toutes les structures qui atteindront les déclencheurs prédéfinis pour l'année en considération. Si une structure n'atteint pas tous ses déclencheurs, ses 25% reviendront aux autres structures selon une clef de répartition en proportion avec les allocations budgétaires initiales. De cette façon une structure pourra théoriquement recevoir plus de 100% de son allocation indicative initialement prévue.

Le principe de lier les allocations budgétaires à la performance est aussi appliqué dans les contrats non gouvernementaux ; celui de l'AT et pour le fonds éventuel de micro finance (provisoire).

La procédure est décrite en détails dans l'Annexe 3.

8.3.3 Indicateurs de performance et ses déclencheurs

La performance d'une structure peut être mesurée par le biais d'un jeu d'indicateurs de performance. Tous les indicateurs de performance pour le PPEA II font partie de la chaîne de résultats développée lors de la formulation du programme. Pour des raisons d'efficacité on a sélectionné seulement quelques indicateurs pour mesurer la performance en relation avec l'accès éventuel à la tranche variable de l'allocation budgétaire annuelle.

Presque toutes les structures sont actives dans plusieurs domaines des composantes. L'on aura donc besoin d'un minimum d'indicateurs pour chaque domaine d'activités. A titre d'exemple : pour la SONEB des indicateurs ont été identifiés par rapport à l'AEP mais aussi par rapport à la gestion des eaux usées. Les communes auront encore plus de catégories et donc plus d'indicateurs. Par conséquent, les structures auront des nombres d'indicateurs différents, mais ils sont tous choisis de parmi leurs propres domaines d'activités. Quatre structures sont impliquées : la DG-Eau, la DNSP, la SONEB et les communes. Pour ces dernières, une exception doit être faite à cause de leur nature « collective » : on ne peut pas distinguer au niveau d'une commune individuelle. En outre des indicateurs, il y a des **déclencheurs** qui indiquent le niveau de l'indicateur à atteindre par les structures pour obtenir accès aux fonds de la tranche variable. Ces déclencheurs diffèrent en valeur par structure. Le principe est qu'ils devront défier les structures dans l'amélioration de leurs performances, mais ils devront aussi être réalistes. Pour cette raison, il faut qu'on puisse définir les déclencheurs pour chaque structure, et aussi par an.

Les déclencheurs doivent être fixés à la fin de 2012, sur la base des résultats de la fin de 2012 mais aussi avec un défi suffisant pour améliorer la performance, parce que la performance de 2013 sera utilisée pour allouer la tranche variable du budget de l'exercice 2014.

L'introduction et la mise en œuvre d'un système d'appréciation de performance, exige une distinction très stricte entre les rôles à jouer par les différents acteurs. C'est le rôle de l'AT de proposer les déclencheurs et ces derniers doivent être approuvés par le Secrétariat Technique. En

suite, c'est à la structure elle-même de présenter la performance sur chaque indicateur, et le rôle de l'AT est seulement de valider les résultats. L'AT n'aura aucune responsabilité de préparer les chiffres, lorsqu'il serait un enchevêtrement d'intérêts avec son rôle comme conseiller. L'atteinte oui ou non des déclencheurs et le permis d'utiliser les ressources de la tranche variable oui ou non, est une décision du Comité de Pilotage et est préparé par le ST.

Quant aux indicateurs et leurs déclencheurs, il faudra avoir la possibilité de les changer pendant la période du PPEA II. Le contexte peut avoir changé, mais aussi certains indicateurs sont peut-être réalisés et d'autres devront être adaptés. Aussi les déclencheurs peuvent se révéler non réaliste. Ils feront l'objet tout comme la chaîne de résultat globale, d'une revue de l'AT à l'entame de sa mission conjointement avec les structures exécutrices. Le cadre de discussion de la nécessité de changer la chaîne de résultats est le ST. On doit être décisif vis-à-vis d'un changement éventuel, mais la structure concernée aura besoin d'un délai suffisant pour se familiariser avec et exécuter ce changement.

Les indicateurs de performance identifiés sont présentés en cellules grisées dans la chaîne de résultats. Ils sont extraits de ladite chaîne et présentés séparément dans le tableau de l'Annexe 4. Dans la mesure du possible, ils sont liés aux indicateurs des BPO de la DG-Eau et de la DNSP (ex-DHAB). Du fait que le système ne sera opérationnel qu'en 2014, les indicateurs seront rendus définitifs en cours de l'année 2013.

8.4 Gestion financière du programme

Le système d'allocation des ressources financières sur la base de la performance ne change rien aux procédures normales de gestion des finances publiques. Cela implique que :

- (i) la procédure de budgétisation dans un cadre de CDMT et de BPO, et
- (ii) les procédures d'exécution des dépenses

seront d'application pour les structures étatiques impliquées dans le PPEA II.

Quelques détails pertinents de ces procédures sont présentés dans l'Annexe 3.

8.5 Audits

Toutes les opérations effectuées dans le cadre de la mise en œuvre du PPEA et financées à partir d'un compte de disponibilités affectées, domicilié à la BCEAO²⁶, seront auditées annuellement par un cabinet d'audit financier et technique de réputation internationale, de préférence en étroite collaboration avec l'Inspection Générale des Finances (IGF). Ces audits seront réalisés sur financement direct de l'Ambassade des Pays-Bas et ce, conformément aux règles de l'art en la matière.

Comme déjà signalé au sujet de la bonne gouvernance en paragraphe 6.3.1, les expériences de l'Ambassade des Pays-Bas avec les phénomènes de manque d'intégrité, de corruption à l'occasion de la passation de marchés ne datent pas d'aujourd'hui. En effet, les audits annuels successifs du PPEA-I ont abouti à un volume important et croissant d'une gestion à l'autre, des dépenses non éligibles au programmes ou mises sous réserves pour la plupart du fait de mal gouvernance dans la passation et l'exécution des marchés publics en particulier au niveau communal. Sur la base de ces résultats d'audit, l'Ambassade a dû demander il y a deux ans la suspension de quatre communes des transferts de ressources PPEA aux communes. Aussi, et plus important est le manque de réponses adéquates à ces résultats d'audits annuels formellement régulièrement notifiés aux autorités compétentes.

²⁶ Le Trésor Public et la CAA ouvriront respectivement un nouveau compte BCEAO de libellé explicite pour le PPEA-II ; les comptes actuels du PPEA-I devant être fermés après le bilan de clôture du PPEA-I.

Face à ce tableau, l'ambassade a exprimé son intention de strictement appliquer l'instrument d'audit dans le cadre du PPEA II, et même celui de recensement des ouvrages rapportés d'être réalisés. Plus spécifiquement, seules les communes ayant fait preuve de bonne gouvernance sur la base des résultats d'audits annuels, pourront bénéficier de dotations directes PPEA-II.

8.6 Perspectives pour une évolution vers une modalité ABS

Dans le contexte du Bénin, la gestion budgétaire est complétée par la mise en œuvre de projets et programmes de développement financés par des ressources obtenues auprès des partenaires techniques et financiers. La gestion de cette catégorie de finances publiques est au cœur des réformes de la gestion des finances publiques, et plus spécifiquement au cœur de l'évolution des modalités qui vont de l'aide projet via l'approche programme vers l'appui budgétaire.

Ces réformes se traduisent pour l'essentiel dans : le processus budgétaire, la mise en œuvre et le perfectionnement continu de nouveaux instruments de gestion budgétaire et les progrès dans l'évolution de l'aide projet vers les différentes modalités d'appuis budgétaires. L'encadrement annuel du processus budgétaire dans un cycle budgétaire, le vote annuel à temps de la Loi de Finances, ainsi que la mise en œuvre de l'approche budget programme, illustrent concrètement les progrès réalisés.

Dans le contexte de la SCRP où le budget doit mieux intégrer et refléter les stratégies et programmes sectoriels agréés par le Gouvernement, cette démarche a été complétée par un autre instrument, le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui, lui permet d'assurer une meilleure cohérence entre la programmation pluriannuelle des dépenses et les contraintes financières de l'Etat. Il encadre en effet la préparation des avant-projets de budgets et de Budgets-Programmes par la fixation de plafonds de dépenses et une présentation plus transparente du contexte de mise en œuvre de la politique gouvernementale. Le CDMT apparaît ainsi comme un approfondissement du processus budgétaire en donnant un contenu véritable à la démarche du Budget-Programme.

Pour les années à venir, les progrès s'orienteront vers une meilleure liaison entre le processus SCRP et le processus budgétaire, une meilleure implication des structures déconcentrées dans le processus budgétaire, l'amélioration du CDMT global et une meilleure élaboration des CDMT sectoriels, l'exhaustivité du budget, l'amélioration de la chaîne de contrôle.

Par ce processus, les ministères et institutions sont dotés d'enveloppes sectorielles qui les engagent à leur tour à prolonger et à générer le processus programmatique en matière de gestion des finances publiques. Les instruments de budgétisation appliqués comme la SCRP, le CDMT et les BPO, ainsi que les instruments d'exécution mis à disposition et régulièrement adaptés comme le Code des Marchés Publics, aident à réduire effectivement les risques auparavant réelles d'excès de dépenses et conduisent dans la direction d'un appui budgétaire sectoriel.

Cependant pour le moment, la pratique des irrégularités de corruption et de détournement de fonds qui se présentent à toutes les couches de la société et à tous les échelons de l'administration, constitue un frein sérieux à la mise en œuvre effective de l'appui budgétaire sectorielle.

9 AUTRES OPPORTUNITES D'INSTRUMENTS ET FACILITES COMPLEMENTAIRES

9.1 Autres instruments et facilités financés par les Pays-Bas

En complément du programme d'appui financier bilatéral, et dans le cadre de la nouvelle orientation néerlandaise de renforcer la participation du secteur privé néerlandais et local dans l'exécution des programmes de développement, plusieurs instruments pour stimuler des activités et des investissements du secteur privé ont été conçus et mis en œuvre.

Programme « Water OS »

Faisant suite aux nouvelles orientations de la politique néerlandaise de coopération, les Ambassades en six pays africains (le Bénin, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali et le Soudan du Sud), avec l'appui de la Direction Climat, Energie, Environnement et Eau (DME) du Ministère des Affaires Etrangères se sont engagées dans la préparation d'un programme d'eau, dont la mise en place est facilité par un fonds intitulé « WATER OS » (Coopération de Développement dans le domaine de l'Eau). L'exécution est assurée par l'agence « Partners voor Water » et le « Netherlands Water Partnership ». Les activités suivantes ont été organisées :

- Préparation en 2011 de Plans Stratégiques Pluriannuels par des missions d'experts ;
- Création de Plateformes de l'Eau, aux Pays-Bas et dans les pays ;
- Formulation de programme d'eau (comme le présent PPEA II pour le Bénin.

Fonds de l'Eau Durable (FDW)

Le gouvernement néerlandais a créé un nouveau fonds, le « Fonds de l'Eau Durable » (« *fonds duurzaam water (FDW)* ») qui est l'un des deux facilités du « Partenariat Public Privé » du Ministère des Affaires Etrangères. Le Fonds de l'Eau Durable est créé pour augmenter la sécurité et la sûreté de l'eau. Il s'applique à l'utilisation plus efficace et durable de l'eau notamment dans le secteur agricole, à une meilleure gestion des bassins versants et la sécurité dans les zones deltaïques, ainsi qu'à l'accès amélioré à l'eau potable et l'assainissement.

Le budget pour 2012 est de 50 million Euro et la subvention du gouvernement peut couvrir jusqu'à 50% du montant du projet. Il s'agit d'un complément à la contribution du partenariat même qui devra consister en au moins une structure gouvernementale, une société ou entreprise, et soit un institut de connaissance soit une ONG. L'application suit une procédure d'appel d'offres adaptée. Le premier appel vient d'être lancé.

De plus ample information au site web suivant : <http://www.agentschapnl.nl/en/node/449138> ou <http://www.agentschapnl.nl/en/programmas-regelingen/sustainable-water-fund-fdw> .

La première structure au Bénin qui cherche un financement de ce fonds est la SONEB qui a formé un partenariat avec « Brabant Water », société d'eau néerlandaise, avec une participation du bureau d'étude DHV et UNESCO-IHE. Voir aussi la description de la Composante 5, qui explique la synergie avec le PPEA II.

Facilité pour l'Entrepreneuriat Durable et la Sécurité Alimentaire (FDOV)

L'autre dispositif du PPP est la « Facilité pour l'Entrepreneuriat Durable et la Sécurité Alimentaire » (Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV)) qui pourrait être intéressant pour le marché béninois. Des projets doivent être focalisés sur 'un cas de business' ou 'une théorie de changement', et devraient adresser un ou plusieurs d'une dizaine de sujets possibles. Les projets doivent mener à la réduction de la pauvreté, la croissance économique durable et l'autonomie. Les procédures sont environ les mêmes que pour le FDW ci-haut. On trouve plus d'information sur le

site web : <http://www.agentschapnl.nl/en/programmas-regelingen/ppp-facility-sustainable-entrepreneurship-and-food-security-fdov> .

Facilité pour le Développement d'Infrastructures (ORIO)

A côté de ces nouveaux dispositifs, il y a aussi d'autres instruments, comme la « Facilité pour le Développement d'Infrastructures (ORIO) », pour le financement des travaux et équipement de base publics par la connaissance et le savoir-faire du secteur privé dans les secteurs de l'eau potable, de l'irrigation, de la gestion des eaux usées etc. La facilité ORIO est financée par le Ministère des Affaires Etrangères. Elle veut contribuer à la réalisation d'infrastructures publiques bien opérationnelles pour contribuer au développement humaine et du secteur privé. Le budget total pour 2012 est de 180 million Euro. Après un appel de propositions, des applications pour des dons doivent être soumises par le gouvernement du pays. Elles seront traitée sur la base de « le premier arrivé est le premier servi ». Plus de détails sont fournis au site web d'ORIO : <http://www.agentschapnl.nl/en/node/50350> . Pour le Bénin, le budget total maximal pour un projet est de 60 million Euro. ORIO contribue 100% des coûts dans la phase de développement, et 50% des coûts dans la phase de réalisation, opération et maintenance.

Le Fonds MOL

Le « MOL fonds » a été institué pour stimuler des investissements par le secteur privé des petites et moyennes entreprises néerlandaises dans les 'pays les moins développés' (Minst Ontwikkelde Landen (MOL)). Ce programme est géré par la Société néerlandaise de Financement pour les pays en voie de Développement (FMO). Par le biais de ce fonds le FMO soutient le développement et l'amélioration de l'infrastructure socio-économique. FMO veut stimuler des investisseurs privés d'investir dans des projets d'infrastructure privés ou public-privés. Par la fourniture de capital de risque le Fonds MOL ouvre la porte pour d'autres financiers.

Autres instruments

Ils existent aussi des instruments qui stimulent l'échange de connaissances entre des experts néerlandais et locaux comme, par exemple le **PUM**, pour le déploiement des managers et experts seniors néerlandais à la retraite d'assister les managers locales pour une meilleure performance de l'entreprise ou organisation. Un intéressant sous-programme du PUM est le programme **VEHICLE** qui se veut un programme spécial pour des institutions de formation professionnelle. Les experts sont spécialisés non seulement en formation (de formateurs) mais aussi par exemple en développement de curricula, ce qui pourrait intéresser le CFME de la SONEB et le PPEA II.

Un autre programme dans le cadre du transfert de connaissance s'appelle **NICHE**, Programme de Renforcement des Capacités dans l'Enseignement postsecondaire. Actuellement, le NUFFIC est en train de formuler un programme NICHE qui aura comme objectif de renforcer des universités/facultés dont celles qui, éventuellement, seront impliquées dans la mise en place et l'opérationnalisation de l'Institut Nationale de l'Eau et de l'Environnement.

Les **ONG néerlandaises**, comme SNV, WWF, Simavi, Waste, etc. ont reçu de financement du Ministère des Affaires Etrangères au travers le **MFS II**. Le Ministère a voulu arrêter la prolifération d'ONG dans trop de pays et actives dans trop de secteurs, et ainsi pas vraiment contribuant à l'efficacité et l'efficience de l'aide dans sa totalité. Beaucoup d'ONG ont été forcées de s'allier avec d'autres ONG pour former des consortia d'une certaine envergure et combativité. Seulement après un appel d'offres de 'groupements' d'ONG, des allocations de subventions ont eu lieu. Il s'agit d'un programme de financement de 425 million par an pour la période de 2011-2015. Alors, ce qui rend la coopération avec de telles ONG intéressant, n'est pas seulement leur capacité professionnel dans l'accompagnement de processus avec plusieurs acteurs, comme le 2D, mais aussi leur capacité d'apporter leur propre financement pour certains sous-projets/programmes de leur propre choix et intérêt, mais quand même souvent offrant une valeur ajoutée.

Water Integrity Network (WIN)

Etant donné ses ressources humaines et financières limitées, le réseau WIN ne peut que jouer un rôle modeste dans le cadre de la lutte mondiale contre la corruption dans le secteur de l'eau. Sa mission est de conscientiser les acteurs du secteur, y compris la population, des risques qu'on court dans un secteur assez susceptible d'actes frauduleux et de contournement, etc.

WIN a développé des méthodologies pour un travail en groupe, et récemment un expert a visité le Bénin pour organiser une session de groupe avec une vingtaine d'acteurs. Le bon point était que les participants – grâce à la méthodologie – ont pu s'exprimer librement. Première étape. Il est à considérer dans le cadre du PPEA, composante 6 : aspects transversaux, de construire sur cette expérience qui s'inscrit parfaitement dans la gouvernance.

UNICEF

Déjà depuis des décennies, l'UNICEF promeut la notion WASH : l'intégration d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène comme élément clé dans l'approvisionnement de ces services de base, notamment dans les zones rurales. C'est une approche bien répandue aujourd'hui qui s'inscrit souvent dans les politiques de bailleurs de fonds. UNICEF prépare le montage de programmes et projets et recherche des financements, mais n'exécute ni gère ces programmes sur le terrain. De préférence elle collabore avec des ONG internationales qu'elle contractualise pour l'assistance aux structures locales gouvernementales exécutrices et la réalisation de mesures d'accompagnement.

Il est fort probable que le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas financera un projet régional d'UNICEF qui couvrira également le Bénin notamment dans le domaine de l'HAB. Ceci constitue une bonne opportunité pour le Ministère de la Santé, mais aussi pour des ONG comme SNV, WASH Alliance, etc.

9.2 Programmes financés par d'autres PTF

Ce sont notamment les programmes de développement des bailleurs de fonds multilatéraux comme le PNUD, l'UNICEF et l'Union Européenne, ainsi que des institutions financières (Banque Mondiale, Programme Eau et Assainissement de la BM) et de certaines Banques de Développement (par exemple l'AfDB, la BOAD), qui se prêtent bien à la collaboration avec le programme bilatéral des Pays-Bas. Les programmes des PTF bilatéraux sont souvent moins alignés et harmonisés avec les procédures et règles nationales que le programme néerlandais (gestion des finances publiques, passation de marchés publics, préférences géographiques, etc.).

Une forme de co-financement, par exemple : la collaboration avec le Projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain. Ce projet financé par la Banque Mondiale élaborera des Plans Directeurs d'Assainissement pour les villes de Cotonou et de Porto-Novo, qui comprennent aussi quelques communes adjacentes. Le PPEA II pourra en profiter de ces expériences pour le Plan Directeur d'Assainissement de Parakou. En échange, le PPEA II fournira le cofinancement d'une action pilote en issue du Plan Directeur pour Porto-Novo.

Un financement tout court : L'Union Européenne a convenu avec l'Ambassade des Pays-Bas le financement à travers le budget du PPEA II et les procédures nationales d'application, de 9,8 million Euro destiné à la réalisation d'ouvrages hydrauliques en milieu rural, et de 10 million Euro pour l'extension du système d'AEP pour la ville de Cotonou et communes adjacentes, 2^{ème} phase.

Le « Programme Intégré d'Appui à la Gestion des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) » appuyé par le PEA de la Banque Mondiale ; les activités ciblent en outre sur la gestion des AEV ; l'harmonisation des contrats avec les partenaires privé, des analyses de rentabilisation et la question de maintenance des systèmes. Les Pays-Bas sont prêts à financer une extension de la pilote au sein de ce programme.

10 HYPOTHESES, RISQUES ET LEUR GESTION, ET CONDITIONS PREALABLES

10.1 Hypothèses

Le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas prône de l'importance aux hypothèses et les risques y afférents qui sont à la base de la programmation stratégique de l'appui néerlandaise dans les pays partenaires de la coopération de développement. Au regard du PPEA II, les principales hypothèses qui sous tendent sa mise en œuvre sont :

- Le cadre socio-politique national et sous régional demeure stable et permet la poursuite des efforts de développement du pays.
- La situation macro-économique du Bénin demeure favorable et permet au gouvernement de poursuivre sa réforme budgétaire et de mobiliser des ressources propres pour un fonctionnement acceptable de l'administration de l'Etat. Il s'agit entre autres d'un accent plus particulier dans le SCRP de l'enlèvement et la perception systématiques des taxes et impôts comme mesure interne. Du côté des PTF on peut signaler une tendance générale de réduction des budgets de la coopération, face à la crise économique mondiale. Mais cette tendance est contrebalancée par un appui aux secteurs économiques potentiellement plus profitables que les secteurs purement sociaux. Le gouvernement des Pays-Bas dans sa coopération avec le Bénin, a sélectionné par exemple le secteur de la sécurité alimentaire pour les années à venir sur la base de la priorité donnée à l'agriculture dans le SCRP.
- La volonté politique de mener à son terme le processus de décentralisation et de déconcentration demeure soutenue et concrète. Effectivement, les secteurs soutenus par les Pays-Bas, comme la gestion intégrée des ressources en eau, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, appartiennent déjà aux secteurs les plus avancés dans la déconcentration au niveau départemental. L'année 2013 verra pour la troisième fois depuis la mise en place des communes, des élections communales et municipales. Il est attendu que ces élections produiront (i) de bruit dans le sens que les communes exigeront encore plus qu'auparavant des transferts financiers en accompagnement des compétences transférées, et (ii) d'inefficiences du fait que les nouveaux élus et nouvelles élues ne seront pas tout d'un coup prêts à prendre leurs responsabilités, et auront besoin de formations et/ou de recyclage dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et notamment de la bonne gouvernance. Le PPEA II y contribuera substantiellement.
- Les progrès de la mise en œuvre de la décentralisation se traduisent par une mobilisation de plus en plus importante de ressources pour accompagner le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale. Comme la maîtrise d'ouvrage se manifeste de plus en plus un fait sans contredit, et en vue des transferts croissants dans le cadre du PPEA, la stratégie de l'Ambassade pour le PPEA II est de renforcer ce processus. Cela se reflète dans le budget indicatif du programme, qui démontre une progression en faveur des communes pour les années 2013-2015.
- La concertation, le dialogue et la coordination entre les acteurs et partenaires du secteur au niveau national et départemental continuent de se renforcer. Un système dynamique de suivi-évaluation du secteur est effectué par l'animation du GSEA, la tenue régulière des revues conjointes, les discussions formelles et informelles entre les PTF du secteur, les accords de collaboration entre PTF, comme celui entre le Danemark et les Pays-Bas dans le cas du PPEA en cours et celui prévu entre l'Union européenne et les Pays-Bas pour le PPEA II.

10.2 Risques identifiés et leur gestion

A l'occasion de la préparation du nouveau PSPA 2012-2015, l'Ambassade a déjà mené des analyses de risques et de gestion de ces risques. Dans ce cadre l'on distingue trois catégories d'analyse qui sont repris ici en résumé.

10.2.1 Analyse des risques liés à l'alignement

La **première analyse** concerne les risques principaux qui sont liés à un alignement complet aux politiques, stratégies, procédures et structures nationales. On a identifié trois catégories de risques qui peuvent tous mener à des risques politiques pour le ministère aux Pays-Bas: (i) les risques fiduciaires (relatifs à la confiance), (ii) les risques de corruption et (iii) d'autres risques politiques.

- (i) Il s'agit notamment de déficits potentiels en efficacité (retards par procédures lourdes) et en efficience (retards par passation des marchés publics et bien possible ne pas de « *value for money* ») de l'aide, et d'une éventuelle irréalisation de reddition de compte (par manque de données) au parlement des Pays-Bas de l'utilisation des fonds néerlandais. Dans le montage du PPEA II, l'on s'est rendu compte que les systèmes de GFP et de PMP ne sont pas statiques, qu'ils sont adaptés à des intervalles réguliers et que les bailleurs de fonds sont bien impliqués dans l'appui à l'amélioration continue de ces systèmes.
- (ii) Le souci est surtout que d'éventuels cas de malversation ou de corruption avec des fonds néerlandais atteignent les media. En raison, au niveau des communes, de la politisation graduelle des fonctions publiques et l'absence d'un contrôle financier à priori, la chance d'irrégularités à ce niveau est plus grande qu'au niveau central ou déconcentré. Mais, le risque étant le produit de la chance et du dommage, vu l'envergure modeste des contrats conclus au niveau des communes et vu le grand nombre de communes (77), le risque est très probablement assez limité : bien que le montant total à transférer soit substantiel. En plus, les communes sous la responsabilité du Gouvernement, auront à charge le dédommagement de l'Ambassade en cas de problèmes de telle nature. Cependant, il reste toujours le risque d'un certain dommage à l'image de la coopération aux Pays-Bas.
- (iii) Autres risques politiques :
 - a) Au niveau national, des problèmes de sécurité nationale pourraient bien menacer la durabilité et l'efficacité des investissements depuis l'appui néerlandais ; dans un tel cas (ne pas très probable mais possible) les médias et le parlement pourront poser des questions critiques.
 - b) Au niveau des secteurs, les risques éventuels sont plus concrets : difficulté pour le gouvernement d'arriver à une politique agricole accordée ; ingérence de la politique dans la gestion du secteur agricole (patronage, clientélisme,...) et par conséquent un retard dans la mise en œuvre d'un nouveau cadre institutionnel.
Le document de PANGIRE fut validé en février 2011, mais est resté jusque très récemment (juin 2012) au niveau de la DG-Eau pour correction et transmission au Conseil des Ministres; la raison pour le retard n'est pas connue. Il reste encore la mise en place de certains nouveaux organes avant que la GIRE puisse être mise en œuvre effectivement. Cela constitue un risque réel pour le démarrage à temps d'une ou deux des cinq composantes.
Egalement, il a pris un très long temps pour le Ministère de la Santé de prendre action sur la situation institutionnelle de la fonction HAB au sein du ministère. Finalement, au deuxième trimestre 2012, la Direction Nationale de la Santé Publique fut formellement indiquée pour désormais porter cette fonction. Cependant, elle n'a pas encore pu démontrer ses capacités en matière d'organisation et de promotion de l'HAB tel que prévu dans le PPEA II.

10.2.2 Risques liés aux modalités de l'aide

La **deuxième analyse** concerne le choix des modalités de l'aide pour chaque thème ou (sous) programme et les risques y liés. A l'analyse du programme Eau et Assainissement il apparaît que les modalités les plus aptes varient d'un appui budgétaire sectoriel ciblé avec le financement affecté à travers le Trésor pour ce qui concerne les structures étatiques (DG-Eau, DNSP), ou à travers la Caisse Autonome d'Amortissement pour le cas de la SONEB.

Pour s'aligner mieux dans le cas des communes, l'Ambassade a au cours du PPEA, effectivement utilisé les dispositifs du FADeC, fonds spécialement créé pour les transferts de ressources financières aux Communes. Bien que des améliorations aient été introduites, il est cependant censé que l'utilisation de ce Fonds comporte encore certains risques. La remontée vers le niveau central des données concernant les dépenses n'est pas tout à fait assurée, ce qui est confirmée par la Banque Mondiale qui finance le « Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés ». En plus, ils existent encore d'autres inconvénients qui empêchent la traçabilité des fonds.

Pour l'Assistance Technique, la modalité la plus appropriée sera un contrat de services de prestations géré par l'Ambassade. L'adjudication aura lieu après la mise en concurrence à travers un appel d'offres international. Les expériences jusqu'ici avec le recrutement sur appel d'offres national ne justifient pas un tel alignement. Le risque d'une mobilisation de l'AT un an ou plus après le démarrage du programme est jugé beaucoup trop grand en vue de l'ampleur des investissements.

10.2.3 Analyse des risques programmatiques

La **troisième analyse** est de nature programmatique. Elle est effectivement une analyse de la chaîne de résultats. Les risques identifiés et des mesures d'atténuation proposées (c'est-à-dire la gestion des risques) sont présentés ci-dessous par composante. Une version complète, mais abrégée dans les descriptions, se trouve aussi à la fin de la chaîne de résultats en Annexe 1.

Composante transversale

La faiblesse des capacités et de la motivation des structures compétentes, dans la mise en œuvre des stratégies du PPEA II.

Ce risque pourrait se traduire par un fonctionnement déficient des composantes, une difficulté d'articulation et de mise en œuvre de la synergie de leur action et une inefficacité du dispositif de pilotage.

Effectivement, c'est la mise en place de l'assistance technique rattaché aux structures exécutrices étatiques qui devrait permettre d'identifier les contraintes et difficultés et de fournir des bases d'un dialogue politique renouvelé et suffisant et, le cas échéant, permettre à chaque partie de se délier en toute responsabilité des engagements souscrits. C'est aussi l'AT qui jouera un rôle important dans l'assurance de qualité. Les consortia qui participent dans l'appel d'offres international pour l'AT sont invités de présenter leur meilleure approche vis-à-vis ce problème potentiel dans l'offre technique.

Le manque de personnel (qualifié et de séniorité aux postes de gestion) au sein des structures étatiques impliquées dans le PPEA II.

Les structures étatiques sentent sérieusement les effets d'un nombre d'années d'embauchage de recrutement de personnel qui a été une politique gouvernementale afin d'économiser sur les frais de personnel. Dans un avenir très proche, les cadres séniors de certaines structures exécutrices du PPEA II vont quasiment en bloc à la retraite, causant des vides dans les capacités de gestion et des vides d'expertise et d'expérience dans les organisations concernées. Les jeunes cadres qui sont maintenant là, seront plus ou moins abandonnés à leur sort. Des problèmes de gestion et de

qualité professionnelle dans les tâches régaliennes sont à prévoir aux niveaux central et déconcentré (DG-Eau, S-Eau, DNSP, SHAB).

L'enlèvement récent de cet embauchage de recrutement est peut-être venu un peu trop tard, mais il permet le recrutement de nouveaux jeunes cadres en faisant attention au recrutement de femmes. Il faudra, notamment pour les structures critiques (par exemple la DPGE au sein de la DG-Eau qui est chargé de la mise en œuvre de la GIRE), rapidement recruter le personnel requis pour les tâches présentes et futures pour éviter un effondrement total. Il faudra également l'organisation de formations pertinentes pour le nouveau personnel ; les cadres à la retraite et les universités pourraient être mobilisés pour lesdites formations.

Une mauvaise gestion financière se traduisant par la corruption et les détournements de fonds.

La lutte contre la corruption se poursuit à plusieurs niveaux et par plusieurs acteurs. Le Chef de l'Etat et son gouvernement en ont fait une des priorités de l'action gouvernementale. Une loi anti-corruption a vu le jour. Mais les mauvaises pratiques persistent, et cela est bien stimulé par une impunité manifeste.

Les PTF prennent activement part dans cette lutte contre la corruption à travers des activités dans le cadre de programmes de bonne gouvernance. Au niveau du PPEA en cours, le financement du suivi-appui dans la mise en œuvre des procédures de gestion financière, de passation de marchés et de préparation de DAO, la réalisation régulière des audits, devrait permettre de donner une attention particulière au suivi de la situation. Pour le PPEA II des programmes plus intensifs de reddition de comptes et de participation citoyenne devront améliorer le « *Domestic Accountability* ». Il est de même pour les audits, qui seront encore plus rigoureusement réalisés. Encore une fois, c'est notamment l'AT qui aura une tâche de signaler des problèmes éventuels. Il est également prévu que l'Ambassade prendra des dispositions administratives contre les organismes qui sont trouvés en infraction. En outre, la perspective de remise en œuvre des logiciels comptables à tous les niveaux (communal, départemental et central) devrait aboutir à des progrès importants directement exploitables par le programme.

Des retards de durée imprévisible à la suite de procédures lourdes et à la suite des processus de passation de marchés publics, provoquant des rythmes différents d'exécution ce qui rend certains volets du programme difficiles à coordonner et inutilement chers.

Dans la création de nouveaux points d'eau et de facilités d'assainissement toutes les activités devront concorder pour des résultats optimaux. Par exemple, les résultats des études hydrogéologiques sont indispensables pour les travaux de forage ; les activités de sensibilisation ou de formation des enseignants par les SIS devront précéder la construction de latrines institutionnels.

Il y a donc lieu pour les gestionnaires et les structures d'exécution de tenir compte des différents délais les plus probables et de procéder à des appels d'offres en utilisant des DAO standardisés pour minimiser les risques de trop grands décalages. Notamment au niveau décentralisé, les services techniques (inter-)communaux devraient faire un meilleur usage des services et des riches expériences des services déconcentrés (S-Eau et SHAB). Parce que (après deux fois gratuites) ces services sont payants, et parce que les moyens des communes sont limités, les PTF devraient augmenter en principe les ressources financières à transférer par une contribution en appui de l'amélioration des relations entre les communes, les SDE et les tutelles que sont les préfets.

Composante 1 : GIRE

Un manque de capacité et de ressources pour équiper en personnel tout le dispositif d'institutions de la GIREW, ce qui pourrait empêcher même un bon démarrage de la démarche GIRE.

Un dispositif législatif, stratégique, institutionnel et organisationnel, impressionnant et dans la tradition du Bénin, est en différents stades d'être mise en place : la loi portant gestion de l'eau, la politique nationale, le PANGIRE, des décrets, des organes comme la CNE, le CIE, l'ANGE, le CdB, le Fonds National de l'Eau, et même un institut complet. Si ces organes seraient dysfonctionnels ou sous-équipés en personnel qualifié, il sera difficile de mettre en œuvre la GIRE.

Il est attendu que ce dispositif pour le propre fonctionnement de la GIRE sera graduellement instauré, sans création de blocages dans la prise de décision. Même si tout le processus de mise en place prendrait deux ans, il y aura un fort besoin en ressources humaines en quantité et en qualité, qui risquent de ne pas être recrutées (pas présent dans le pays, salaires trop élevés, ...). Dans tous les cas, il faudra se munir avec des scénarii de développement. Première mesure d'atténuation : réalisation à court terme d'une étude qui met en exergue les différentes interdépendances théoriques entre les différents organes, leurs degrés d'autonomie, et des indications comment les organes peuvent/doivent fonctionner sans/avec d'autres organes. Ou bien : comment optimiser le dispositif de la GIRE au bout de compte. Deuxièmement : préparation de scénarii pour des cas où un ou plusieurs organes ne peuvent pas être établi(s) pour une raison ou d'autre.

Les plus importants « stakeholders » d'un nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement n'arrivent pas à s'entendre sur la création ou le fonctionnement de l'Institut.

Le nouvel Institut National de l'Eau a le potentiel de devenir un institut du premier plan, mais qui – pour sa survie à long terme – aura besoin de chercheurs du premier plan et de clients payants. Pour sa création, il importe que les Universités joignent les forces dans la mise à disposition des moyens et du personnel pour une « inter-faculté ».

Il sera important de trouver une bonne clé de répartition entre les acteurs, tout en tenant compte des ressources mise à disposition par le PPEA II, tant directement pour sa création sous forme d'une contribution aux coûts de fonctionnement, qu'indirectement par une sécurisation partiel du future fonctionnement sous forme d'un appui à la DG-Eau pour des études à réaliser par l'Institut dans le cadre de la GIRE (par exemple pour le Plan Delta). Il pourrait être l'un des premiers rôles à jouer par la Plateforme de l'Eau Bénin – Pays-Bas (voir section 11.1) de promouvoir cet institut important de connaissance du secteur, d'abord entre les acteurs clés, mais aussi auprès d'autres organismes que la DG-Eau qui est considérée client potentiel principal de l'institut.

Composante 2 : Eau et Sécurité Alimentaire

Ils existent encore un certain nombre de questions et d'incertitudes qui constituent des risques potentiels dans le cas où elles ne seront pas résolues en concertation entre et avec les acteurs de la composante. C'est-à-dire la DG-Eau, les S-Eau, la DGR, les CeRPA, les cultivateurs, des ONG, etc....

Il s'agit des questions/incertitudes suivantes :

- Est-ce que les interventions dans le cadre de cette composante (projets pilotes) sont basées sur une demande des cultivateurs ? C'est essentiel pour des résultats durables.
- Est-ce qu'il existe un mécanisme pour la sélection des endroits d'intervention ?
- Pour la mise en œuvre des actions proposées une capacité est requise auprès des institutions gouvernementales et des ONG. Est-ce que cette capacité est existante et mobilisable ?
- Est-ce qu'il y a une structure qui sera vraiment propriétaire de ces activités complexes ?

Pour réduire au minimum les risques d'échecs des actions proposées, il faudra au moins instaurer une période de préparation pour la mobilisation de la demande. Cette préparation devrait se faire

dans un stade aussi tôt que possible, et en tout cas les questions restantes devront être discutées lors de la période de démarrage.

Composante 3 : AEP en milieu rural et semi urbain

Les difficultés dans la délégation de la gestion des AEP par les communes par affermage à des entreprises privées persistent.

La délégation de la gestion des AEP par affermage rentre dans le cadre de la professionnalisation de la gestion des points d'eau potable communaux. Les fermiers signent un contrat avec les communes en tant que maître d'ouvrage. Le contrat est basé sur une répartition des charges d'exploitation du service de l'eau potable entre commune et opérateur. Une étude récente (Fichtner, 2010) que les problèmes auxquels les fermiers sont confrontés, empêchent un bon fonctionnement du système de gestion délégué et constituent ainsi un risque important pour ce service public.

Des mesures d'atténuation sont proposées comme suit : (i) augmentation de transparence et de précision dans les contrats pour éviter des litiges entre opérateurs et communes (ii) installation d'un nombre de branchements privés pour améliorer la situation financière des fermiers (iii) augmenter l'accès des fermiers à des crédits pour améliorer la disponibilité à son sein de plus importantes pièces de rechange et une meilleure implication du maître d'ouvrage que seulement dans la réception des redevances et la résiliation de contrats.

Composante 4 : Hygiène et Assainissement de Base

Les actions de CCC sur le terrain ne sont pas effectives dans le sens que les gens persistent dans leurs habitudes et comportement d'auparavant, et que la qualité de l'eau 'potable' au niveau des ménages en milieu rural ne s'améliore pas.

Le plus grand risque perçu est que les ouvrages d'hydraulique installés sur des fonds PPEA et dans le futur du PPEA II n'auront pas un impact sensible sur la santé et le bien-être des populations bénéficiaires. Autrement dit : pourquoi investir dans le domaine de l'eau potable s'il n'y a pas d'améliorations probables dans la situation sanitaire de la population ?

Dans ce cas là il faudra se demander si la méthode de CCC à travers l'ATPC soit vraiment bien adaptée à la situation au Bénin, notamment où la méthodologie dans d'autres pays produit presque sans exception de bons résultats. Il faudra essayer de trouver des réponses à ces questions en très étroite collaboration avec des personnes de ressource crédibles au sein de la population concernée

Composante 5 : AEP et gestion des eaux usées en milieu urbain et périurbain

Le non paiement par les structures de l'Etat des factures de l'eau n'est pas considéré par la SONEB comme un défi à relever, mais plutôt comme un fait accompli probablement difficile à changer ou à gérer.

Les pertes d'eau sont définies comme la différence entre le volume produit et le volume payé par les clients. Normalement elles consistent en des pertes physiques et des pertes administratives. Dans le cas de la SONEB les pertes totales sont dans l'ordre de 25% ; les pertes administratives arrivent à environ 20%. Ça veut dire que les pertes physiques sont de 5% environ, ce qui est un chiffre tout à fait acceptable en comparaison avec des sociétés d'eau dans d'autres pays.

La question est plutôt si la SONEB est vraiment forcée de laisser tomber ses revendications vis-à-vis les structures gouvernementales. Il est proposé que la question soit discutée avec le Ministère des Finances, avec l'assistance technique du PPEA II et avec la société d'eau néerlandaise Brabant Water avec laquelle la SONEB est en train de préparer une PPP pour un appui institutionnel dans le

domaine de la gestion de la société. Un argument pour la récupération des 20% serait que la SONEB pourrait faire une bonne contribution aux investissements à partir de ses propres moyens.

10.3 Conditions Préalables du PPEA II

Frais de fonctionnement

Afin d'accompagner la mise en œuvre du PPEA II, le gouvernement béninois devrait s'engager à doter de frais de fonctionnement suffisants les structures impliquées dans la mise en œuvre des composantes. A cet effet les budget-programmes indiqueront les montants attendus à cet égard de la part de l'Etat. Les rapports d'avancement et d'exécution ainsi que l'assistance technique devront fournir une appréciation circonstanciée du niveau d'exécution d'un tel engagement. En particulier, il incombera au Secrétariat du programme appuyé éventuellement par le GSEA, de veiller à inclure dans les matrices des déclencheurs annuels, la couverture des crédits de fonctionnement de la DGEau, des SEau, de la DHAB et des SHAB conformément aux évaluations des BPO approuvés par le MEF.

Participation des communes

Lors des audits réalisés par FCG dans le cadre du PPEA, il a été constaté au niveau des communes, à part d'une forte sous-consommation générale des ressources mis à disposition des communes par l'Ambassade, des performances financières ne pas toujours satisfaisantes. Environ 40% des dépenses enregistrées ne pouvaient pas être certifiées par les auditeurs à cause de soupçons sérieux ou de preuves de malversation ou de corruption ou de détournement de fonds. Sur cette base, l'Ambassade a décidé d'exclure les communes concernées d'une participation ultérieure au programme PPEA.

Dans l'objectif de décourager ces pratiques, seules les communes ayant affiché de résultats satisfaisants à l'issue de l'audit de clôture du PPEA-I, seront éligibles pour les dotations directes du nouveau PPEA-II. Les autres devront fournir au préalable des explications crédibles accompagnées de preuves ; autrement le Gouvernement devra dédommager l'Ambassade.

A vérifier au démarrage du programme :

Comme il a été mentionné ci-dessus, ils existent certaines conditions (institutionnelles) clés dans le domaine de la GIRE qui sont essentiels à la réussite du programme et qui ont besoin d'être vérifiées au cours de la période de démarrage :

- la mise en place du Conseil National de l'Eau et du Fonds National de l'Eau ;
- la préparation et/ou la validation et/ou l'adoption des différents textes d'application pour la mise en place de plusieurs autres institutions en relation avec l'opérationnalisation de la GIRE (par exemple l'Agence de l'Eau et les comités de bassin) ;
- le progrès réalisé avec l'amélioration de la mise à jour de la BDI (information géo référencée, acquisition des images satellitaires, etc.) et l'assurance que les institutions de recherche et de la surveillance clés en participeront.

Quelques activités clés qui sont prévues au démarrage du programme avec préférence dans la composante GIRE, et où l'assistance technique joue un rôle important sont:

L'appui au développement du cadre institutionnel et juridique

Dans le contexte d'appui à la gouvernance de l'eau et en relation étroite avec la DG-Eau, la composante sera pilote dans la mise en œuvre et dans le développement de nouvelles formes de la gouvernance au niveau national et dans certains sous bassins et communes. Un plan d'action

détaillé pour des activités liées à la gouvernance de l'eau et le développement institutionnel devra faire l'objet d'un accord spécifique avec la DG-Eau pendant la phase de démarrage.

Le SDAGE du Bassin de l'Ouémé et le Plan Delta de l'Ouémé

Pour répondre à l'accroissement de la complexité des problèmes de la gestion des eaux de la partie aval du bassin de l'Ouémé et du Lac Nokoué il est proposé de concevoir un Plan Delta pour cette région. Ce plan delta est une poursuite spécifique du Schéma Directeur du bassin de l'Ouémé (SDAGE Ouémé) qui sera terminée en 2012. Le plan doit rechercher l'ensemble des fonctions combinées pour le remaniement de la Lagune avec des objectifs divers et dont la combinaison est assez complexe. Tout cela exigera un effort concerté de la part des institutions de connaissance, laboratoires, recherche sur le terrain, etc. et devrait conduire à un plan d'investissement soumis à la disposition du Gouvernement du Bénin et des institutions de financement internationales.

Développement de capacités et Institut National de l'Eau et de l'Environnement

Compte tenu de la situation actuelle de l'insuffisance des capacités disponibles et compte tenu des défis futurs pour le secteur de l'eau, les universités sous la direction de l'Université d'Abomey Calavi, et les centres de recherche de premier plan du Bénin ont décidé et pris l'initiative de combiner leurs capacités dans un nouvel Institut National de l'Eau et de l'Environnement (INEE).

L'institut devrait participer aux activités de recherche et de planification du PPEA II, comme :

- le schéma directeur révisé de l'Ouémé et le plan delta,
- les Plans Directeurs d'Assainissement pour Cotonou, Porto Novo et Parakou,
- le développement des plans pour la protection des zones côtières,
- le développement de capacité en modélisation physique et mathématique
- en combinaison avec la mise à niveau des installations de laboratoire, et
- une contribution au développement d'un système national de suivi des ressources en eau et d'une base de données de l'eau.

Ce programme devrait être achevé avec une proposition et schéma pour les investissements requis pour la mise à niveau de la capacité en matériel et en logiciel requise.

Banque de Données Intégrée

Comme prévu dans la chaîne de résultats du PPEA II, la base de données intégrée nationale pour l'eau et l'environnement devrait être mise à jour et complétée, avec l'objectif de, par exemple, faciliter la nouvelle gestion intégrée des ressources en eau, la planification du développement de l'agriculture, la résolution des questions d'inondations et de sécheresses à la suite du changement climatique, etc.

11 PILOTAGE ET SUIVI-EVALUATION DU PROGRAMME

11.1 Pilotage et gestion du programme

Les principes de base pour la conception du dispositif de pilotage et de gestion tels que définis sous le PPEA I sont toujours valables :

- Eviter la création de structures en parallèle avec celles déjà existantes ;
- Contribuer au développement d'une véritable aide budgétaire sectorielle ;
- Le système doit être simple quand même efficace et efficient.

Cependant, la restructuration du dispositif de pilotage et de gestion du PPEA I qui a été introduite après la reformulation du programme en 2009, est apparue insuffisante, et des mesures supplémentaires se sont avérées nécessaires. Le rapport provisoire de la mission SEEP No 9 est clair : la coordination formelle du programme PPEA I est trop faible et doit être renforcée. Aussi, il manque l'échange efficace d'information entre le niveau central et le niveau de chaque composante.

Le pilotage du PPEA II continuera donc d'être organisé autour :

- d'un Comité de Pilotage,
- d'un Secrétariat Technique du programme,
- d'une Plateforme de l'Eau Bénin – Pays-Bas
- des Comités d'Orientations de Suivi pour les composantes,
- d'une session budgétaire annuelle et
- d'un schéma de suivi-évaluation (chaîne de résultats).

Cette disposition devra viser en premier lieu l'amélioration de l'efficacité du pilotage, la réduction des charges du ST et la coordination et l'échange d'information entre les composantes, en matière : (i) de coordination et de concertation aux composantes, (ii) d'orientation des allocations de ressources et (iii) de compilation et d'exploitation analytique des rapports financiers et des résultats de performance de chaque structure pertinente.

Un nouvel élément dans ce schéma est la **Plateforme de l'Eau entre le Bénin et les Pays-Bas**. C'est une plateforme technique consultative qui est composée de 5 membres béninois et 5 membres néerlandais qui répondent au profil suivant :

- Etre sénior et de bonne moralité ;
- Etre une personne de référence reconnue aux niveaux national et international dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ;
- Avoir la capacité d'analyse prospective et de facilitation du consensus politique sur les questions liées à l'eau et l'assainissement ;
- Avoir des compétences avérées en communication, plaidoyer et/ou mobilisation de fonds ;
- Avoir l'expertise et l'expérience en termes de capacité à assurer une vision et une orientation stratégique ainsi que le leadership de la plateforme.

L'objectif général de la Plateforme est d'intensifier et de soutenir de façon intégrée, la coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, en mettant l'accent sur les thèmes de la GIRE, l'eau pour la sécurité alimentaire et l'atteinte des OMD relatifs à l'eau et l'assainissement.

Un des objectifs spécifique de la Plateforme est de conceptualiser et apprécier, le cas échéant, des actions pilotes, des études et/ou des évaluations liées au programme de coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Pour le PPEA II, la Plateforme a donc un rôle d'« accompagnement » à jouer. A ce titre, les membres participeront dans l'appréciation de ce document de programme. Ils conseillent les deux gouvernements sur des aspects politiques et stratégiques concernant le PPEA II, et ils suivent au niveau stratégique la conceptualisation, la mise en œuvre et l'évaluation de la coopération bénino-néerlandaise et proposent, le cas échéant, des réorientations nécessaires.

11.1.1 Comité de Pilotage

Formellement, le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) est le président du Comité de Pilotage, mais en fait il délègue cette tâche à un de ses collaborateurs. Pour le renforcement de l'efficacité de ce Comité, il est suggéré que le Ministre délègue ses tâches à son Secrétaire-Général (SG) et que celui-ci le remplace en permanence comme le président du Comité. Il est prévu que le SGM, une fois devenu président du comité, sera aussi effectivement présent aux réunions du Comité. En outre, comme haut fonctionnaire du ministère, le SGM aura un statut approprié pour gérer effectivement ce comité.

Les tâches du Comité de Pilotage sont :

- La coordination et la concertation globale du PPEA et au sein de chaque composante en relation avec les Comités d'Orientation de Suivi (COS, voir ci-après) qui sont les premiers responsables d'assurer la coordination dans les composantes.
- Stimuler les COS d'identifier et discuter des difficultés rencontrées notamment dans la consommation des crédits, la mise en synergie des composantes, la coordination entre les structures actives dans les domaines des composantes différentes et la concertation au sein des différentes composantes, par exemple l'interface entre l'AEPA rural et urbain, et la synergie entre l'eau, d'une part, et l'hygiène et l'assainissement de base, d'autre part.
- La responsabilité formelle d'arbitrage des allocations annuelles des tranches fixes et variables qui s'effectue dans la session budgétaire annuelle.
- Suivre les performances de structures pertinentes, et prendre des décisions annuelles sur l'atteinte des déclencheurs par les structures exécutives basée sur les rapports de chaque structure individuelle.
- La coordination avec les autres volets du PPEA II, étant l'Assistance Technique et le fonds de micro-finance (prévu).

Le Comité de Pilotage se réunit une fois par an, au début d'année, de préférence au mois de février

11.1.2 Secrétariat Technique du programme

Les tâches du Secrétariat Technique (ST) du programme sont :

- D'assister et préparer les sessions du Comité de Pilotage, en s'assurant que les sessions seront efficaces et avec prise de décision. L'intrant important pour les sessions sera le rapport sur les performances de chaque structure préparé.
- D'organiser des ateliers nécessaires avec les partenaires du programme, comme l'atelier de lancement de la mise en œuvre du programme.
- L'animation de la fonction de coordination et de concertation globale du PPEA II et au sein de chaque composante en relation avec les COS, qui sont les premiers responsables pour la coordination des composantes.
- L'administration et la préparation en relation avec l'Ambassade des Pays-Bas, de la mise en œuvre des sessions budgétaires annuelles.
- Le ST sera responsable de collecter auprès des structures les renseignements pour le rapportage spécifique des volets de l'Union Européenne dont le financement est mis à la disposition du programme PPEA II.

- L'AT international sera responsable pour suivre et valider les résultats des structures pertinents et le suivi-évaluation de ses résultats. Le ST est responsable de la collecte des résultats de performance des structures et les rapporter au Comité de Pilotage. Ensuite, le ST restera responsable d'organiser l'audit externe. Il organisera la restitution des résultats aux structures, et ceux de l'audit annuel.

Les structures elles-mêmes sont responsables de rapporter les résultats de leurs performances, en leur propre format et de l'envoyer ensemble avec le rapportage financier au ST qui est responsable de préparer les sessions du CdP.

Le Secrétariat est appuyé dans ses tâches par les conseillers techniques au niveau de la DG-Eau (DAEP et DPGE), et de la DNSP, ainsi que certaines expertises de courte durée, prévues dans le cadre de l'assistance technique. Dans le cadre de cette assistance technique on peut discuter aussi des questions de la SONEB, si cela s'avère nécessaire.

Le Secrétariat est assuré par la Direction de la Prospection des Financements (DPF) du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) assisté de la DGB (Ministère de l'Economie et des Finances).

Le PPEA II dispose d'une ligne budgétaire pour l'ensemble du ST, et en cas de nécessité, pour le Comité de Pilotage et les COS pour fonctionnement et équipement logistique, informatique et bureautique.

11.1.3 Les Comités d'Orientation et de Suivi

Pour renforcer la coordination et l'échange d'information entre les composantes sous le Comité de Pilotage, chacune des 5 composantes aura un Comité d'Orientation de Suivi (COS), sauf la composante des thèmes transversaux dont les actions sont incorporées dans les autres composantes. Si la tâche du Comité de Pilotage est de formuler l'orientation et la stratégie du programme, les tâches des COS seront plutôt d'identifier et de résoudre au niveau opérationnel les éventuels goulots d'étranglement dans l'exécution des composantes. Par exemple, le taux de consommation des crédits, la mise en synergie des composantes, la coordination entre les activités des mêmes structures actives dans différentes composantes, et la concertation entre différentes composantes, par exemple la synergie entre l'AEP rurale et l'HAB.

La coordination entre les éléments d'une composante sera atteinte avec une propre représentation des structures qui sont actifs dans la composante. Ça veut dire que chaque ministère actif dans le domaine d'une composante sera représenté, mais aussi les communes sont représentées d'une manière adéquate par des maires ; les Préfets en tant que tutelle feront également partie du COS, ainsi que les SDE. L'interaction avec la société civile est importante pour recueillir d'information directe par rapport aux services rendus à la population. Ce sont des éléments essentiels qui sont à la base d'une amélioration des services. Pour cette raison des ONG et d'autres représentants de la société civile assistent dans les COS. L'AT y participera en qualité de conseil technique. Le président du COS serait en principe le SG du ministère qui est la tutelle du domaine sectoriel de la composante. Le tableau 11.1 ci-après présente la composition des COS et du Comité de Pilotage.

Tableau 11.1 Composition des COS et Comité de Pilotage

Composante	Structure d'ancrage	Président	Membres	Nombre de personnes
Composante 1 (GIRE)	MERPMEDER	DG-Eau	DG-Eau (DPGE, DIE), 4 communes, MAEP (DGFRN, CeRPA), MEHU (DGE, ABE), DAT, Président Comité Bassin Ouémé, 2 S-Eau, 2 Préfets, Universités, Institut de l'Eau (prévu), DRFM-MERPMEDER, Cellule promotion genre DG-Eau, ONG pertinentes, AT (observateur)	23
Composante 2 (sécurité alimentaire)	MERPMEDER	DG-Eau	DG-Eau (DPGE, PHPA), 4 communes, MAEP (DGR, CeRPA), MEHU (DGE, ABE), DAT, Président Comité Bassin Ouémé, 2 S-Eau, 2 Préfets, Universités, Institut de l'Eau (prévu), DRFM-MERPMEDER, Cellule promotion genre DG-Eau, ONG pertinentes, AT (observateur)	23
Composante 3 (AEP en milieu rural)	MERPMEDER	DGA-Eau	DG-Eau (DAEP), 3 S-Eau, 1 DNSP, 2 SHAB, 2 Préfets, 4 communes, 1 DDSP, 1 DAF/MEF, DRFM-MERPMEDER, 2 ONG, 2 regroupements professionnels (comme ANECA, Social Watch, AFEB, Association des femmes juristes du Bénin (FJB)), Cellule prom. genre DG-Eau, et 2 ACEP, AT (observateur)	23
Composante 4 (HAB)	MS	DNSP	DNSP (HAB), 4 SHAB, 4 communes, 2 Préfets, MEMP, 3 S-Eau, DGE du MEHU, DRFM-MS et 2 ONG comme WILDAF, 2 ACEP, Cellule promotion genre DG-Eau, AT (observateur)	22
Composante 5 (AEPA en milieu urbain)	MERPMEDER	DG-SONEB	SONEB (DPP, chef service assainissement), 1 Préfet, 4 communes, DGA-Eau, DNSP, 2 SHAB, MEHU, DRFM, ABE, INEE et 3 ONG comme RIFONGA, Cellule prom. genre, AT (observateur)	21
Comité de Pilotage	MDAEP	SGM	Les présidents de COS des composantes, DGB & DNCMB du MEF, DGR du MAEP, DGE du MEHU, DGDGL de MDGLAAT, DGCRE de MDAEP. L'APB la DCE et l'AT (CTP) sont observateurs.	11

Du fait que les présidents des COS sont aussi membre du CdP, et du fait que le MERPMEDER est ministère d'ancrage pour 4 des 5 composantes, il est proposé que les directeurs techniques sectoriels soient responsabilisés.

Pour la coordination entre le niveau central et les niveaux des composantes, il y aura besoin de lignes de communication courtes et solides, et d'échange d'information bien organisée entre ces deux niveaux. Pour cette raison, les présidents de chaque COS seront, selon leurs fonctions, aussi membres du Comité de Pilotage. En raison de leur adhésion, ce dernier sera mieux informé des développements et des problèmes d'exécution dans chaque composante. Il est prévu que le COS de chaque composante se rencontre une fois par semestre.

Comme on peut le constater du tableau, le président du Comité de Pilotage sera le SG du MDAEP ; ses membres sont les présidents des composantes et les représentants des ministères associés : la DGB et la DGCM du MEF, la DGCRE du MDAEP, la DGE du MEHU, la DGR du MAEP et la DGL du MDGLAAT ; l'Ambassade des Pays-Bas sera observateur. Il s'agit d'un groupe assez restreint, pour faciliter la prise de décisions et la promotion de discussions stratégiques.

11.1.4 La session budgétaire annuelle

L'objectif principal de cette session qui se tiendra en fin d'année N-1 (décembre), est l'occasion pour l'arbitrage des allocations annuelles, y compris les fonds destinés aux tranches variables (et

donc pas encore alloués), pour les structures pertinentes et pour l'ensemble du programme. Lorsque le focus du nouveau programme est aux structures et leurs performances, la conséquence est que les allocations pour les composantes dépendront des résultats des structures et ne peuvent être déterminées qu'après les résultats soient connus. L'arbitrage formel était la responsabilité du Comité de Pilotage, mais l'arbitrage est effectué et mis en œuvre dans la session budgétaire annuelle. Cette session assurera aussi que les allocations soient incorporées dans le budget national.

11.1.5 Schéma de suivi-évaluation

Ce schéma est construit autour de la définition :

- d'indicateurs spécifiques pour chaque structure, en lien avec la chaîne de résultats;
- d'indicateurs clé pour le décaissement de la tranche variable ;
- de la chaîne de résultats de l'ensemble du programme ;
- d'un système de suivi interne de performance de chaque structure ;
- d'un système de suivi interne pour l'ensemble du programme ;
- de l'audit externe du programme.

11.2 La chaîne de résultats

11.2.1 Indicateurs du PPEA II

Les indicateurs sur lesquels le PPEA sera suivi et évalué sont ceux identifiés dans la chaîne de résultats (voir Annexe 1). La chaîne de résultats sera le plus important instrument pour mesurer la performance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et elle conduit à l'allocation des fonds de la tranche variable au niveau des structures individuelles. Dans la définition des indicateurs de la chaîne de résultats, on a pris en considération ceux de la Matrice des performances de l'Appui Budgétaire Conjoint (ABC) dont les indicateurs pour le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, les BPO et d'autres indicateurs qui permettent l'arbitrage des allocations annuelles et l'appréciation des effets synergétiques entre les structures. Aussi, des points de référence très importants ont été le tableau d'indicateurs développé par l'APB pour sa propre utilisation et le tableau de bord du suivi

En ce qui concerne les indicateurs pour l'arbitrage des allocations budgétaires annuelles, comme les mécanismes propres d'arbitrage, ils seront définis et validés par les consultants d'AT chargés du suivi périodique, puis approuvés et retenus lors d'une réunion du Comité de Pilotage. Ces indicateurs doivent être clairs et sans ambiguïté, accessibles, simples et fiables, et doivent permettre des comparaisons entre structures en termes de performance. Pour être un outil efficace et opérationnel, le nombre d'indicateurs sera limité autant que possible à seulement quelques uns par structure.

Aussi dans le cadre des autres contrats du PPEA II, des systèmes d'indicateurs séparables seront conçus pour suivre les progrès de leurs efforts et leur performance. Ces indicateurs seront incorporés dans les contrats.

11.2.2 Les indicateurs et les BPO

Dans la mesure du possible, les indicateurs de la chaîne de résultats et des BPO doivent être conciliables. La chaîne de résultats du PPEA II sera donc en cohérence avec celle des BPO de la DG-Eau et de la DNSP, et avec celle du PPDE de la SONEB.

La revue annuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement, organisée à Cotonou du 4 au 6 mai 2011, après évaluation de l'exécution des BPO et du PPDE exercice 2010, fait les recommandations suivantes sur les indicateurs :

- En ce qui concerne la promotion de la GIRE : Mettre en cohérence le BPO avec le PANGIRE, à travers une révision des objectifs, résultats et indicateurs y relatifs (R14);
- En ce qui concerne l'Approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain : assurer que tous les indicateurs (les valeurs cible ainsi que les valeurs actuelles) du budget-programme soient renseignés (R19).

Il y a donc lieu pour la DG-Eau et, particulièrement la DNSP, de s'engager dans le perfectionnement de leurs BPO et de définir les indicateurs y relatifs. Cet ensemble d'indicateurs de suivi des BPO sera utilisé par le PPEA II.

Finalement, il convient de souligner ici que le système de suivi-évaluation avec ses indicateurs n'est pas statique. Il sera adapté au fur et à mesure selon les besoins du secteur et selon la disponibilité de données de base et la faisabilité de leur collecte et traitement.

11.3 Organisation du suivi-évaluation interne

11.3.1 Rapport de 'démarrage'

Au cours du premier trimestre d'exécution du PPEA II sur la période 2013-2016, il sera organisé sous l'égide du Secrétariat du programme un atelier de lancement de la mise en œuvre du programme avec tous les partenaires. Le but est d'explicitier les objectifs communs pour les partenaires, les particularités du PPEA II comme le système d'allocation des ressources financières selon performance et la mise au centre du programme des structures, mais aussi pour définir les dispositions techniques, administratives et financières complémentaires nécessaires. Dans le cadre de cet atelier, aussi le rapport de démarrage de l'AT sera présenté. Le rapport de cet atelier fera office du démarrage de l'exécution du PPEA II.

11.3.2 Rapports périodiques

Le système de rapportage se fera comme suit :

- chaque structure prépare un rapport semestriel avec : (i) une appréciation analytique de 2-3 pages, (ii) la chaîne de résultat bien renseignée et (iii) un rapport financier.
- Ce rapport doit être soumis au coordinateur du COS concerné qui, à son tour, écrit un rapport analytique de 1-2 page.
- Ce dernier rapport (avec comme annexe les rapports des structures) va au ST qui, enfin, rassemble/compile l'ensemble des rapports COS (y compris une compilation de l'ensemble des chaînes de résultats et rapports financiers) afin de les soumettre au CdP et à l'Ambassade.

Les rapports semestriels d'avancement contiennent :

- 1) Le progrès technique et financier sur les indicateurs de la chaîne de résultats.
- 2) Le progrès financier de l'exécution du budget et/ou du plan d'investissement. Dans les annexes sont attachés : i) un rapport analytique (voir détails ci-dessous), (ii) le BPO ou le PPDE ou d'autre instrument de suivi propre à la structure concernée, et (iii) le budget.

- 3) Le réajustement éventuel du budget, selon les règles de l'art du rapportage, y compris des analyses des écarts entre prévisions et réalisations, et des recommandations pour la mitigation de la situation.

Les rapports analytiques faisant partie des rapports semestriels comprennent :

- Une analyse des résultats par rapport aux indications de la description de l'organisation (éventuellement tels que modifiés dans le rapport de démarrage) et des buts fixés pour l'année en question, y compris une explication des problèmes rencontrés et des mesures prises pour les résoudre.
- Une présentation de l'avancement et de la planification globale selon leurs indicateurs de la chaîne de résultats (à renseigner pour chaque résultat retenu).
- Une analyse relationnelle entre les résultats et les dépenses.
- Le rapport financier pour l'année en question.

Dans le cadre de l'Assurance de Qualité (AQ), un rôle crucial est joué par l'assistance technique : les experts de l'AT assistent les structures, les COS et le ST dans la préparation de leurs rapports de sorte qu'ils contiennent les informations recherchées par l'Ambassade des Pays-Bas.

11.4 Organisation du suivi-évaluation externe

Le suivi externe sera organisé en quatre volets :

- 1) La participation d'une représentation du Comité de Pilotage du PPEA II dans les revues annuelles du secteur de l'AEPA ainsi que dans le Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA), et la présentation dans ces forums, des résultats de l'année écoulée. C'est notamment là, mais aussi dans les réunions du CdP, que l'on trouvera un terrain fécond pour le dialogue politique et une harmonisation continue des approches des différents partenaires au développement.
- 2) Un suivi-évaluation externe périodique se pose pour les contributions de la Commission Européenne qui sont mis à disposition au budget du PPEA II. L'évaluation sera mise en œuvre pour répondre à l'exigence de déclaration et l'obligation de rendre compte de la DCE. Le ST sera le premier responsable de collecter, auprès des structures concernées (DG-Eau et SONEB) les renseignements pour le rapportage spécifique de la DCE. Le compte rendu des dépenses sera aussi contrôlé par l'audit externe du PPEA II.
- 3) Une évaluation indépendante à mi-parcours qui permettra après deux (2) ans, d'apprécier la performance, l'impact, l'efficacité et la durabilité du programme et de ses stratégies. Elle se prononcera sur les modifications souhaitées dans :
 - Le contenu et l'organisation/gestion de la Composante 2 « Eau et Sécurité Alimentaire », une fois la stratégie de l'Ambassade dans ce domaine sera définie.
 - Le montage du programme dans l'objectif de jeter les bases pour une meilleure correspondance entre le PPEA II et son éventuelle troisième phase.
- 4) Une évaluation finale du programme, qui sera notamment orientée sur l'impact du programme, et cela en préparation de la phase III.

ANNEXES

ANNEXE 1

CHAINE DE RESULTATS DU PPEA II

Annexe 1 - Chaîne de Résultats pour le Programme PPEA II

Objective Globale Nationale	Les ressources en eau du bassin seront exploitées et gérées en assurant l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficience économique (Vision 2025)
Effets au Niveau National	1. La disponibilité de l'eau et de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau
	2. La sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE
	3. Augmentation équitable et durable de l'accès à l'eau potable en zone rural
	4. Augmentation équitable et durable de l'accès à l'hygiène de l'assainissement de base
	5. Niveaux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en milieu urbain et périurbain améliorés pour les populations et les ménages à faibles revenus
Transversales: Amélioration de l'efficience et les capacités des différents acteurs	

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						source	Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible			
1. La disponibilité de l'eau et de qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usages dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et une réduction des risques liés à l'eau				Structure d'exécution : DG-Eau / DPGE								
			Conseil National en place et actif	0%	50%	100%			100% en 2013	DG-Eau	Commission interministérielle opérationnelle	Coordination intersectorielle des interventions et des appuis des différents partenaires
			Prise en compte des principes de la GIRE dans le BPO	0%	0%	50%	100%		100% en 2014	DG-Eau		
			Comité de bassin de l'Ouémé en place et actif	0%	50%	100%			100% en 2013	DG-Eau	Chronogramme de mise en place du Comité de Bassin et Comités de sous bassin	Assurer un bon armage entre la mise en place du Comité de bassin et les Comités de sous bassins
			Comités de sous-bassins/intercommunaux pour le bassin de l'Ouémé y compris les OLE en place et actifs	0%	0%	20%	50%	100%	100% en 2015	DG-Eau		
			Agence Nationale de l'Eau en place et active	0%	50%	100%			100% en 2013	DG-Eau	Conflits d'attribution/Référence	Recensement et clarification des missions et attributions de l'ANAGE par rapport à la DCEau et autres (cf. Etudes PFEA 1 en cours)
			Fonds National de l'Eau opérationnel et contributeur au financement du secteur	0%	25%	50%	75%	100%	100 % en 2015	DG-Eau		
			Elaboration et mise en œuvre du Programme intégré pour le développement des capacités institutionnelles prenant en compte les structures nationales et les acteurs de terrain dont les communes	0%	0%	33%	66%	100%	100 % en 2015	DG-Eau		
			Pourcentage d'exécution budgétaire par objectif (GIRE)			75%	80%	85%	85%en 2015	DG-Eau		Déclencheur
			Pourcentage de femmes aux positions à un niveau de prise de décisions dans le Comité de bassin et les Organes de Sous bassin	0%	0%	20%	35%	50%	50% en 2015	DG-Eau		Déclencheur
			Cadre de suivi alternatif par la société civile opérationnel	0%	0%	50%	100%		100% en 2014	DG-Eau		S'inspirer des expériences du Livre Bleu et veiller à une forte implication/responsabilisation de la société civile du secteur

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						source	Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurés	
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible				
		Contribution substantielle à la mise en place du cadre institutionnelle au niveau national et dans le bassin de l'Ouémé.	Conseil National en place et actif	0%	50%	100%				100% en 2013	DG-Eau	Commission interministérielle opérationnelle	Coordination intersectorielle des interventions et des appuis des différents partenaires
			Comité de bassin de l'Ouémé en place et actif	0%	50%	100%				100% en 2013	DG-Eau	Chronogramme de mise en place du Comité de Bassin et Comités de sous bassin	Assurer un bon arrimage entre la mise en place du Comité de bassin et les Comités de Sous bassins
			Comités de sous-bassins/ Intercommunaux pour le bassin de l'Ouémé y compris les OLE en place et actifs	0%		20%	50%	100%		100% en 2015	DG-Eau		
			Agence Nationale de l'Eau en place et active	0%	50%	100%				100% en 2013	DG-Eau	Conflits d'attribution/ Réfidence	Recentrage et clarification des missions et attributions de l'ANAGE par rapport à la DGEau et autres (cf. Etudes PPEA I en cours)
			Elaboration et mise en œuvre du Programme Intégré pour le développement des capacités institutionnelles prenant en compte les structures nationales et les acteurs de terrain dont les communes	0%	0%	30%	70%	100%		100% en 2015	DG-Eau		
			Pourcentage de réalisation du budget de la dernière année d'investissement et de fonctionnement par objectif (GIRE)	0%	0%	110%	120%	130%		130% en 2015	DG-Eau		Déclencheur
			Pourcentage de femmes aux positions à un niveau de prise de décisions dans le Comité de l'Ouémé et les Organes de Sous bassin	0%	0%	20%	30%	40%		40% en 2015	DG-Eau		Déclencheur
			Indicateur abouti de durabilité : les systèmes institutionnels de GIRE ont entièrement intégré les rôles et responsabilités des autorités de l'environnement, des forêts , de l'agriculture et de la planification spatiale dans la prise de décision.	0%	0%						DG-Eau	Cibles à renseigner	
			Indicateur abouti de durabilité: Objectifs stratégiques pour GIRE incluent ceux de la durabilité environnemental et social, et adaptation aux changements climatiques , au plus haut niveau.	0%	0%						DG-Eau	Cibles à renseigner	
			Indicateur abouti de durabilité : Un programme sur GIRE en zones arides ou semi-arides du Bénin a été formulé, ave un pilote au niveau du bassin.	0%	0%						DG-Eau	Cibles à renseigner	Indicateurs suggérés par DME /MW du Ministère des Affaires Etrangères des PB

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées	
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source			
			Cadre de suivi alternatif par la société civile opérationnel	0%	0%	40%	100%	100%	100%	100% en 2014	DG-Eau		S'inspirer des expériences du Livre bleu et veiller à une forte implication/ responsabilisation de la société civile du secteur

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées				
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source						
2. Contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population par une meilleure valorisation des ressources en eaux dans un cadre GIRE.				Structure d'exécution : DGE-Eau												
Contribuer à la croissance et à la sécurité alimentaire à travers une production efficace, une gestion durable des exploitations { et la sécurité sanitaire des aliments }	Les exploitations agricoles sont mieux équipées pour l'agriculture irriguée et une gestion durable de l'environnement	Taux de couverture des besoins alimentaires et nutritionnels	Taux de couverture des besoins alimentaires et nutritionnels	Rapportage national										Enquêtes statistiques agricoles, Rapport d'étude		
			Proportion des communes ayant un solde vivrier positif.	Pour l'Ouémé, le SDAGE présente la situation de SA												
			Mise en place d'un Laboratoire National de contrôle de la qualité des aliments	70%	80%	100%						100% en 2015	ABSSA/IM AEP			
			Proportion des terres irriguées dans les emblavures agricoles du Bénin	1%	1%	1%						1,5% en 2015	DGR/ MAEP			
			Taux de réhabilitation et de mise en exploitation d'anciens périmètres irrigués pour la production vivrière	59%	59%	65%	70%	90%	90% en 2015						Les valeurs des indicateurs sont des valeurs cumulées d'année en année	
			Superficie nouvellement équipées pour la production agricole avec maîtrise (partielle ou totale) de l'eau	0	0	900	1600	2500	2500 ha en 2015				DGR			Les valeurs des indicateurs sont des valeurs cumulées d'année en année
			Nombre de retenues d'eau à buts multiples construits ou réhabilités et valoriser pour des activités génératrices de revenus	0	0	20	50	100	100 en 2015							Les valeurs des indicateurs sont des valeurs cumulées d'année en année
			Nombre d'ha d'aménagement réalisés et mis en exploitation dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé	8	20	220	420	500	225ha en 2015				DGR			Les actions de réhabilitation peuvent concerner le curage des collecteurs et des drains d'assainissement des périmètres, le cas échéant, elles coule dans l'ordre de 250.000 f/ha ou alors prennent en compte la reconstruction du réseau et des ouvrages d'irrigation et le coût peut atteindre les 1.000.000 f/ha.
			Taux d'augmentation des superficies des différents types d'aménagement AHA durablement exploités (nouvelles construction et réhabilitation) dans le bassin de l'Ouémé	1%	2%	3%	4%	5%	5% en 2015				DGR			Cette action nécessitera de faire des études techniques de détails qu'engendreraient aussi du temps dans la mise en œuvre du PPEAZ
			Taux d'accroissement des revenus des ménages agricoles dans les zones ciblées du bassin de l'Ouémé	5%	10%	15%	20%	25%	25% en 2015				DGR			
Contribution aux activités qui mènent à une exploitation durable des aménagements hydro-agricoles				Nombre d'actions visant à corriger des inégalités entre les sexes dans leur position, participation et accès, contrôle et gestion des exploitations et aménagements hydro-agricoles	2	4	6	8	10	24 en 2015				DGR		

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées		
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source				
			Indicateur abouté de durabilité : Bénéfices depuis des récoltes rentables, cultivés d'une façon durable, et avec la meilleure utilisation des ressources en eau disponibles, avec l'implication directeurs du secteur privé.	0%	0%							DGR	Cibles à renseigner	Indicateur suggéré par DME/MW du Ministère des Affaires Etrangères des PB
			Taux d'adoption des technologies par des exploitant(e)s (H/F) dans les zones ciblées du bassin de l'Québé.	5%	10%	15%	20%	25%	25% en 2015			DGR		Fonction du système d'irrigation à promouvoir, le coût de cette action peut varier de 2 à 5 millions l'ha
			Le taux d'accroissement du rendement dans les zones ciblées du bassin de l'Québé	4%	10%	15%	20%	30%	30% en 2015			DGR		

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurés		
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible			source	
3. Augmentation équilibrable et durable l'accès à l'eau potable en zone rural			Structure d'exécution : DG-Eau + DNSP + Communes										
			Taux de desserte	57,2% en 2010	63%	65%	67%	69%	69% en 2015	DG-Eau			
			Taux de Panne	10,2% en 2010	9%	8%	7%	6,80%	<5,8% en 2015	DG-Eau			
			Nombre de communes ayant atteint l'objectif annuel national de taux de desserte (%)		40%	50%	60%	70%	70% en 2015	DG-Eau			
			Pourcentage de réalisation des budgets de la dernière année d'investissement et de fonctionnement de la DG-Eau / DAEF au niveau national		70%	75%	80%	90%	90%	DG-Eau			Déclencheur
			Pourcentage du budget de la DG-Eau / DAEF gérée au niveau déconcentré	60%	60%	75%	75%	75%	75%	DG-Eau			Déclencheur
			Pourcentage de réalisation des budgets de la dernière année d'investissement et de fonctionnement de la DG-Eau / DAEF au niveau déconcentré		70%	75%	80%	90%	90%	DG-Eau			
			Pourcentage du budget total d'investissement de la DG-Eau / DAEF transférée aux communes	25%	40%	60%	80%	100%	100%	DG-Eau			Déclencheur
			Pourcentage de réalisation des budgets de la dernière année d'investissement et de fonctionnement AEP au niveau communal		70%	75%	80%	90%	90%	DG-Eau			
			Coût d'investissement par habitant	18000 FCFA	18000 FCFA	18000 FCFA	16000 FCFA	16000 FCFA	15000 FCFA	DG-Eau			
			Nombre de nouveaux EPE	2080 en 2010	1300	1800	2300	2500	1820/an	DG-Eau			
			Nombre des EPE réhabilités	233 en 2010	100	150	180	200	160/an	DG-Eau			
			Nombre de personnes desservies	578 250 en 2010	325000	450000	612500	625000	500000/an	DG-Eau			
			Nombre de nouveaux EPE	0	153	700	700	700	700/an	DG-Eau			
			Nombre des EPE réhabilités		25		450	450	450/an	DG-Eau			
			Taux d'accroissement annuel du pourcentage du budget sectoriel transféré aux et exécuté par les communes		70%	75%	80%	90%	90%	DG-Eau			
			Nombre d'EPE installé et personnes desservies sur financement PS			175000	175000	175000	175000/an	DG-Eau			

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source		
	DA/Participation Citoyenne améliorée (reddition de comptes)/renforcement du rôle des femmes	Contribution PB à la mise en place et renforcement des ACEPs et cadres de concertation / renforcement du rôle des femmes	% communauté ayant un ACEP fonctionnel	0/	0%	25%	50%	75%	80% en 2015	DG-Eau		
			% communes ayant un cadre de concertation Eau fonctionnel	10%	20%	50%	70%	75%	90% en 2014	DG-Eau		
			Plan d'action Genre et VIH/SIDA mis en oeuvre	10%	100%	100%	100%	100%	100% en 2013	DG-Eau		
			Nombre d'ACEP nouvellement mis en place / formés (H/F) avec financement des PB	0	0	5	5	10	20	DG-Eau		
			% des membres féminins	0%	0	20%	20%	30%	30%	DG-Eau		
			Nombre de cadres de concertation mis en place/formé avec financement des PB	10	10	20	20	33	33%	DG-Eau		
			Pourcentage des membres féminins	10%	10%	20%	20%	20%	20%	DG-Eau		
			Nombre d'initiatives du plan d'action Genre de la DG-Eau mises en oeuvre	100 (non cumulé)	200	250	250	250	250	DG-Eau		
			Nombre d'initiatives du plan d'action VIH/SIDA de la DG-Eau Mise en oeuvre	11	11 (par S-Eau)	33 (3 chantiers par S-Eau/an)	33	33	33	DG-Eau		
			% d'ouvrages réceptionnés sans réserve notable	90%	95%	95%	95%	100%	100%	DG-Eau		
			% de contrats d'affermage avec conflits	50%	50%	30%	10%	5%	5%	DG-Eau		
			Augmentation du nombre de sociétés privées avec bonne qualité des prestations et bon niveau de chiffre d'affaire	0	2	3	3	4	12	DG-Eau		
			Nombre de recommandations issues du dialogues PP adressés au secteur public et exécutés	0	2	2	2	2	8	DG-Eau		
			Taux de non respect des délais d'exécution des marchés	10%	5%	5%	5%	2%	2%	DG-Eau		
			Pourcentage des ouvrages gérés par délégués et offrant un service continu	50%	60%	70%	90%	100%	100%	DG-Eau		
Nombre d'initiatives de renforcement de suivi et de service d'appui pour la maintenance des ouvrages délégués	0%	2	2	2	2	8	DG-Eau					
Appui financier et technique au développement de capacité du secteur privé/des prestataires (SIS, BET, entreprises, fermiers,.....)												

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées	
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible			source
4. Augmentation équitable et durable de l'accès à l'hygiène et l'assainissement de base			Structures d'exécution : DNSP + Communes	En référence aux Indicateurs et cibles attribués au seul PEEA définis dans la fiche HAB rural et urbain du 18/10/11								
			Taux de desserte ouvrages institutionnels	77%	85%	90%	95%	100%	100% en 2015	DNSP		
			Taux d'utilisation des latrines institutionnelles	87%	91%	95%	98%	100%	100% en 2015	DNSP		
			Taux d'accès aux latrines familiales	46,5%	51%	58%	64%	69% (ON) 75% (OMD)	69% en 2015	DNSP		
			Taux d'utilisation de latrines familiales	93,0%	95%	97%	99%	100%	100% en 2015	DNSP		
			Pourcentage de réalisation des budgets de l'année précédente de la DNSP / HAB d'investissement et de fonctionnement	51%	60%	80%	90%	95%	95%	DNSP		Déclencheur
			Pourcentage de réalisation des budgets d'investissement et-de fonctionnement de l'année précédente (SHAB) au niveau déconcentré	En 2011 85%	87%	90%	95%	100%	100%	DNSP/SH AB		
			Pourcentage du budget HAB d'investissement et de fonctionnement géré au niveau déconcentré (SHAB)	27,3% / PPEA	29%	16%	16%	16%	16%	DNSP		
			Pourcentage du budget HAB d'investissement et de fonctionnement géré au niveau déconcentré (zones sanitaires)	0,0%	0%	16%	16%	16%	16%	DNSP		
			Pourcentage de réalisation des budgets d'investissement et de fonctionnement de l'année précédente HAB au niveau communal	100%	80%	80%	90%	95%	95%	DNSP		
			Pourcentage du budget HAB d'investissement et de fonctionnement géré au niveau communal	63,7%	60%	60%	60%	60%	60%	DNSP		Déclencheur
			Pourcentage des postes de responsabilités occupés par des femmes	NI	10%	15%	25%	40%	40%	DNSP		Dans la mise en œuvre de la PHA on peut exiger 50% de femmes parmi le personnel mobilisé. C'est plus difficile dans le BDT et dans la gestion privée des ouvrages.
			Taux moyen d'élaboration des PHACS	17%	35%	50%	60%	70%	70%	DNSP		DAO et justificatifs de réalisation
			Taux moyen d'exécution (des travaux) des PHACS	0%	1%	15%	25%	45%	45%	DNSP		Calcul

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							source	Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible				
	Le cadre institutionnel et réglementaire est renforcé	Le document de Stratégie de PHA est disséminé et les acteurs formés à leur utilisation	Document de la PNAB disponible	95%	100%						DNSP		
			Document du Code d'Hygiène publique disponible	40%	100%						DNSP		
			Document de Stratégie de PHA disponible	20%	100%						DNSP		
			Document de Stratégie de suivi et de contrôle de la Qualité de l'Eau disponible	100%							DNSP		
			Taux de dissémination et nombre d'acteurs (H/P) formés	0%	5%	20%	35%	50%	50%	DNSP	Comptage systématique		
			Taux de dissémination et nombre d'acteurs (H/P) formés	0%	5%	20%	35%	50%	50%	DNSP	Comptage systématique		
			Le document de Stratégie de suivi et de contrôle de la Qualité de l'Eau est disséminé et les acteurs formés à leur utilisation	0%	5%	20%	35%	50%	50%	DNSP	Comptage systématique		
			Nombre de latrines institutionnelles fonctionnelles et disposant d'un bon système d'entretien	18.244	20.000	22.500	25.000	30.000	30.000	DNSP			
			Nombre d'écoliers/personnes (hommes, femmes, garçons, filles) bénéficiaires	912.200	1.000.000	1.125.000	1.250.000	1.500.000	1.500.000	DNSP			
			Nbre de latrines familiales fonctionnelles	506.217	540.000	590.000	620.000	640.346	640.346	DNSP			
Nombre de personnes (hommes, femmes, enfants) bénéficiaires	3.290.411	3.510.000	3.835.000	4.030.000	4.162.249	4.162.249	DNSP						
Augmentation du nombre d'infrastructures opérationnelles pour l'accès équitable et durable à l'assainissement	Nombre de nouvelles latrines institutionnelles financées par le PB	3.774	3.840	4.000	4.240	4.560	4.560	DNSP	Enregistrement systématique				
		Taux d'institutions équipées de latrines institutionnelles différenciées par genre financé par les PB	NI	NI	30%	70%	100%	100%	DNSP	Enregistrement systématique			
		Nombre latrines grâce la facilité crédit-assainissement	0%	0%	5%	7%	10%	10%	DNSP	Comptage systématique			
		Nbre (hommes, femmes, enfants) de bénéficiaires de latrines fonctionnelles	24.531	24.960	26.000	27.560	29.640	29.640	DNSP	Extrapolation			
		Base de données HAB à jour	30%	100%	100%	100%	100%	100%	DNSP	Vérification trimestrielle			

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées			
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source					
Augmentation population ayant adopté durablement les bonnes pratiques d'hygiène par le CCC amélioré et les mesures prises par les communes			Taux lavage des mains	5,60%	6%	8%	14%	20%	20%	DNSP					
			Taux d'entretien des latrines institutionnelles	66%	68%	72%	76%	80%	80%	DNSP					
			Taux d'entretien des latrines familiales	70%	72%	75%	80%	90%	90%	DNSP					
			Nombre de communes ayant créé une brigade d'hygiène publique		0%	10%	20%	30%	30%	DNSP					
			Taux d'évolution des prélèvements potables dans les ménages		Prélèvements de référence avec résultat R	R + 5%	R + 10%	R + 20%	R + 20%	DNSP					
			Nombre de campagnes/spots médias		1.000	2.500	4.000	5.000	5.000	DNSP	Comptage systématique				
			Contributions à l'augmentation de la population ayant adopté durablement de bonnes pratiques d'hygiène	NI	1.650	1.750	1.900	2.079	2.079	DNSP	Comptage systématique				
			Nombre de communes ayant créé une brigade d'hygiène publique		0%	5%	10%	15%	15%	DNSP					
			Performance dans les domaines de programmation et d'exécution améliorée			Disponibilité chaque année d'un BPO sectoriel basé sur des BPO départementaux et communaux.		Planification Intégrée 2012	disponible	disponible	disponible	disponible	DNSP		
						Délai moyen pour la Passation des Marchés Publics au niveau des communes	1 an	1 an	6 mois	3 mois	50 jours	50 jours	DNSP	Les indicateurs des délais dans le processus de PMP sont aussi liés aux indicateurs de la réalisation du budget.	
Délai moyen pour le paiement des décomptes au niveau des communes	3 mois	3 mois				2 mois	45 jours	30 jours	30 jours	DNSP					
% des communes ayant élaboré leur PHAC	17%	35%				70%	100%	100%	100% en 2015	DNSP					
% d'investissement des communes dans la réalisation de leur PHAC	0%	2%				10%	20%	30%	30%	DNSP					
Pourcentage du budget transféré aux communes	58%	58%				60%	60%	60%	60%	DNSP					
% de mise en œuvre du plan de transfert de compétences		10%				20%	35%	50%	50%	DNSP	Déclencheur				
% des communes ayant élaboré leur PHAC sur financement PB	9%	18%				35%	50%			DNSP					
% d'investissement des communes dans la réalisation de leur PHAC	0%	0%				5%	10%	20%	20%	DNSP					
% du budget transféré aux communes	58%	58%				60%	60%	60%	60%	DNSP					

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs							Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible	source		
5. Niveaux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées en milieu urbain et périurbain améliorés pour les populations et les ménages à faibles revenus				Structure d'exécution: SONEB + communes								
			Taux de desserte en eau potable		64%	68%	72%	75%	75% en 2015	SONEB	Cet indicateur cumulatif est évalué à partir du nombre d'abonnés actifs, la population urbaine et le coefficient "un branchement actif desserte 12 personnes".	
			Indice de potabilité de l'eau		98%	98%	98%	98%	98%	SONEB	Il est égal au rapport suivant: Nombre de tests dans les normes / nombre de tests effectués.	
			Taux de perte		25,00%	24,75%	24,50%	24,00%	24%	SONEB	Il se calcule de la façon suivante: 1 - (volume d'eau facturé / volume d'eau produit); le volume d'eau produit ici est le volume d'eau traité et distribué.	
			Linéaire réseaux à construire (km)			480	480	480	1440	SONEB	Il est égal à l'augmentation de la longueur de réseau en exploitation entre deux années consécutives.	
	Les systèmes d'AEP existant sont renforcés et les modes d'accès, pour les ménages à faibles revenus sont diversifiés		Nombre de branchements alternatifs à coûts réduits			5000	5000	5000	15000	SONEB	Il sera mesuré à partir des abonnés enregistrés au niveau des agences et dont les coûts des branchements sont réduits.	
			Nombre d'abonnés supplémentaire		13933	15071	17597	19.399	66.000	SONEB	Il est constaté à la fin de chaque année par la différence entre le nombre d'abonnés de l'année et celui de l'année précédente.	
			Nombre d'abonnés supplémentaire (branchements coût réduit)			5000	5000	5.000	15 000 avec 720km en 2015	SONEB	Il sera mesuré à partir des abonnés enregistrés au niveau des agences et dont les coûts des branchements sont réduits. Quant à la longueur de réseau, elle ne sera évaluée qu'à la fin du programme 2015.	
	Contribution à l'augmentation de nombre d'abonnés supplémentaires à travers un financement PB au Plan de l'investissement de la SONEB		Nombre d'abonnés supplémentaire			1250	2000	2350	5600 en 2015	SONEB		
			Nombre de plans directeurs d'assainissement des eaux usées pour les communes élaboré et mis en œuvre				3		3 en 2015	SONEB	Document des plans directeurs disponibles.	
	La délivrance du service public d'assainissement en eaux usées est structurée et promue dans une approche de partenariat public-privé		Définition d'une stratégie de mise en œuvre des PPP dans le secteur de l'assainissement des eaux usées						1	SONEB	Document de la stratégie disponible.	
			Nombres de PPP en place				1	2	3	SONEB	Document portant accord de Partenariat Public Privé disponible.	
			Elaboration d'un plan directeur pour Parakou				1		1 en 2015	SONEB	Document du plan directeur de Parakou disponible.	
			Contribution à la mise en œuvre des projets pilotes du plan directeur de Porto Novo / Parakou					2	pour 2 villes	SONEB	Infrastructures mises en place.	
			PPP promu et facilité					1	1	SONEB	Document de PPP en place disponible.	

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées					
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible			source				
	Le renforcement institutionnel et les capacités d'action de la SONEB et des acteurs clé du secteur et leurs performances institutionnelles sont accrus		Ratio d'endettement		25,5%	26,0%	26,5%	27,0%	27%	SONEB	Il est calculé à partir des chiffres des états financiers et est égal au rapport : Dettes à long et moyens termes / capitaux permanents.					
			Taux de recouvrement des coûts de fonctionnement (sans et avec dépréciation) et avec investissement		100,5%	101,0%	101,5%	102,0%	102,0%	SONEB		Il est calculé à partir des chiffres des états financiers et est égal au rapport : Produits d'exploitation / Charges d'exploitation. Déclencheur : Taux de l'année n-1				
			Taux d'exécution budgétaire du programme d'investissement.		65,0%	70,0%	75,0%	80,0%	80%	SONEB			Il est calculé à partir de résultats d'exécution du budget et est égal au rapport : Montant des décaissements effectifs / Montant programmé. Déclencheur : Taux de l'année n-1			
			Un plan d'organisation de la filière de boue de vidange est élaboré et mise en œuvre					1	1	SONEB				Document portant plan d'organisation disponible.		
			Equipement développement des curricula et organisation de sessions de formation du CFME	Nombre de modules documentés pour les curricula de formation				1	1	2					SONEB	Documents élaborés.
				Nombre de sessions de formation (H/F) organisées				2	2	4					SONEB	
			Appui de l'Assistant Technique au département de gestion de l'assainissement à la SONEB	Capacité et technologie de traitement des eaux usées améliorées						800M ³ JR					SONEB	Augmentation du volume des eaux usées traitées par jour. Cet indicateur ne pourrait être évalué que dès que la SONEB démarrerait le traitement des eaux usées, 2015.
			Soutien au marketing social sur les aspects sanitaires et la gestion des fosses étanches et septiques	Un plan de communication pour la sensibilisation des populations sur la gestion des fosses septiques élaboré et mis en œuvre				1		1					SONEB	Document Plan de communication disponible.

Effets au niveau national	Quelques résultats attendus au niveau national	Quelques résultats attendus de l'appui néerlandais	Indicateurs	Valeurs						Appréciation du progrès et actions requises	Observation expliquer comment mesurées
				données fin 2011	cible fin 2012	cible fin 2013	cible fin 2014	cible fin 2015	cible			source
Appréciation de la qualité et de la fiabilité des systèmes de suivi-évaluation											
Source											
DGEau	Appréciation Faible à tous les niveaux. Suivi au niveau des communes est introduit relativement récemment et les besoins par rapport au renforcement sont encore importants. Les discussions sur la méthode de calcul du taux de desserte se poursuit toujours.										
DHAB	Faible à tous les niveaux. Une bonne partie des indicateurs sont mesurés pendant des recensements catinque 5 ou 10 ans et ne donnent donc pas un ebase pour un suivi/rapportage annuel.										
SONEB	Considéré faible										
MAEP	Capacité en principe en place mais les données ne sont pas censées être faibles										
Universities	Faible pour ce qui concerne la GIRE. Les laboratoires ne sont pas bien équipées.										
Local NGOs et Consultants	Faible										

ANNEXE 2

BUDGET INDICATIF DETAILLE DU PPEA II

Budget Indicatif PPEA II (FCFA x millions)

Composante	Catégorie	Structure Exécutrice	2013	2014	2015	Total	2016
1. GIRE	Investissements	DGEau	762	1.388	1.260	3.410	
	Biens & Services	DGEau	575	677	599	1.851	
		AT	192	120	32	343	
	Fonctionnement	DGEau	46	66	57	168	
Budget Global Composante 1			1.574	2.251	1.948	5.772	
2. Sécurité Alimentaire	Investissements	DGEau	328	328	328	984	
	Biens & Services	DGEau	80	50	20	150	
	Fonctionnement	DGEau	12	11	10	34	
	Budget Global Composante 2			420	389	358	1.168
3. AEP Rural	Investissements	DGEau	2.307	2.307	2.407	7.021	1.607
		DNSP	350	350	0	700	
		Communes	500	750	1.000	2.250	
	Biens & Services	DGEau	1.778	1.658	0	3.435	
		Communes	314	627	940	1.881	
		AT	593	293	0	885	
	Fonctionnement	DGEau	123	119	72	314	
		DNSP	11	11	0	21	
	Communes	24	41	58	124		
Budget Global Composante 3			5.998	6.155	4.477	16.631	1.607
4. Promotion d'HAB	Investissements	Communes	600	900	1.200	2.700	
	Biens & Services	DNSP	1.191	1.095	684	2.970	
		AT	397	193	36	626	
	Fonctionnement	DNSP	48	39	22	108	
		Communes	18	27	36	81	
Budget Global Composante 4			2.254	2.254	1.978	6.485	
5. AEP et Eaux Usées Urbain	Investissements	SONEB	2.740	2.840	2.870	8.450	1.640
		Communes	25	25	25	75	
	Biens & Services	SONEB	50	150	100	300	
		Communes	100	0	0	100	
Budget Global Composante 5			2.915	3.015	2.995	8.925	1.640
6. Activités Transversales	Biens & Services	AT	200	200	200	600	
Budget Global Activités Transversales			200	200	200	600	
7. Secrétariat (DPF et DGB)	Fonctionnement	DPF/DGB	50	50	50	150	
	Budget Global Secrétariat			50	50	50	150
Budget Global des Composantes			13.411	14.313	12.006	39.731	3.247
Autres Volets	Fonds de Micro Finance et AT AT MF		0	PM	PM	PM	
	Assistance Technique interna AT		1.147	1.031	991	3.169	
	Audits, Evaluations, Etudes Ambassade PB		250	250	250	750	
Budget Global du PPEA II			14.808	15.594	13.247	43.650	3.247

Budget Assistance Technique International/Structurelle

		2013	2014	2015	Total	2016
Prestations de service	Expertise long/court terme					
	à la DGEau	163	163	163	489	
	à la DNSP	163	163	163	489	
	à la DGEau/DPGE	221	221	221	663	
	à la SONEB	121	121	121	363	
	Thèmes Transversaux	84	84	84	252	
	Fonctionnement (voyages, logement,...)	137	119	119	375	
	Plateforme de l'Eau	62	62	62	186	
	Etudes INEE	98			98	
	Partenaires spécialisés à expertise exclusive	98	98	58	254	
	Total	1147	1031	991	3169	
Activités liées aux composantes	GIRE	192	120	32	343	
	Sécurité Alimentaire	0	0	0	0	
	AEP Rural	593	293	0	885	
	Promotion de l'HAB	397	193	36	626	
	AEP et Eaux Usées Urbain	0	0	0	0	
	Transversal	200	200	200	600	
	Total	1.381	805	268	2.454	
Budget Global AT Structurelle	2.528	1.836	1.259	5.623		

Budget Indicatif PPEA II (FCFA x millions)

Composante	Catégorie	Description	Structure Exécutrice	2013	2014	2015	Total	2016		
1. GIRÉ	Investissements	Investissements dans le cadre du SDAGE Ouémé Investissements dans le cadre du Plan Delta Investissements dans la base de données Investissements dans la création de l'INE&E	DGEau	374	500	500	1.374			
			DGEau	0	500	700	1.200			
			DGEau	60	60	60	180			
			DGEau	328	328	0	656			
			DGEau	762	1.388	1.260	3.410			
			DGEau et AT	50	50	50	150			
			DGEau et AT	150	150	150	450			
			DGEau et AT	150	150	150	450			
			DGEau et AT	416	447	281	1.144			
			Total	766	797	631	2.194			
Fonctionnement	Fonctionnement DGEau/DRGE (3%)	Fonctionnement DGEau/DRGE (3%)	DGEau	575	677	599	1.851			
			AT	192	120	32	343			
			DGEau	46	66	57	168			
			DGEau	1.574	2.251	1.948	5.772			
			DGEau	328	328	328	984			
			DGEau	80	50	20	150			
			DGEau	12	11	10	34			
			DGEau	420	389	358	1.168			
			DGEau	1.607	1.607	1.607	4.821	1.607		
			DGEau	700	700	800	2.200			
3. AEP Rural	Investissements	AEV (financement UE) AEV (financement PB) FPMH nouveaux et réhabilités Invest. dans Assurance Qualité de l'eau et marchés "Sani"	DGEau	500	750	1.000	2.250			
			DNSP	350	350	0	700			
			DGEau, DNSP et Communes	3.157	3.407	3.407	9.971	1.607		
			DGEau	2.307	2.307	2.407	7.021	1.607		
			DNSP	350	350	0	700			
			Communes	500	750	1.000	2.250			
			Communes	314	627	940	1.881			
			DGEau et AT	1.000	1.000	0	2.000			
			DGEau et AT	1.370	950	0	2.320			
			Total	2.684	2.577	940	6.201			
Biens & Services	Internédiation Sociale Appui à la gestion FPM, AEV Développement de capacité (formation, équipement, etc.)	Internédiation Sociale Appui à la gestion FPM, AEV Développement de capacité (formation, équipement, etc.)	DGEau	1.778	1.658	0	3.435			
			Communes	314	627	940	1.881			
			AT	593	293	0	885			
			DGEau, DNSP et Communes	157	171	130	459			
			DGEau	123	119	72	314			
			DNSP	11	11	0	21			
			Communes	24	41	58	124			
			DGEau, DNSP et Communes	5.998	6.155	4.477	16.631	1.607		
			Budget Global Composante 3							

4. Promotion d'HAB	Investissements	Latrines institutionnelles	Communes	400	600	800	1.800	
		Appui aux investissements PHAC	Communes	200	300	400	900	
	Biens & Services	Promotion d'hygiène autour des points d'eau	Communes	600	900	1.200	2.700	
		Appui à la diffusion des documents PNA et CDH	DNSP et AT	400	300	300	1.000	
		Appui à la promotion de l'HAB en milieu scolaire	DNSP et AT	100	50	50	200	
		Equipement, matériel didactique	DNSP et AT	350	350	100	800	
		Elaboration des 25 PHACs	DNSP et AT	400	250	150	800	
		Intégration PHAC/PCE au aux PDC/PAI	DNSP et AT	200	200	0	400	
		Appui ACEP sur PHA/ATCP	DNSP et AT	50	50	50	150	
		Renforcement labo	DNSP et AT	20	20	20	60	
		Dissemination stratégie de contrôle de qualité d'eau	DNSP et AT	18	18	0	36	
		Total	DNSP et AT	1.588	1.288	720	3.596	
			DNSP	1.191	1.095	684	2.970	
			AT	397	193	36	626	
	Fonctionnement	Fonctionnement DNSP, Communes (3%)	DNSP et Communes	66	66	58	189	
			DNSP	48	39	22	108	
			Communes	18	27	36	81	
		Budget Global Composante 4		2.254	2.254	1.978	6.485	
5. AEP et Eaux Usées Urbain	Investissements	AEP Cottonou (financement UE) Augmentation du nombre d'abonnées Extension réseau secondaire Projets pilotes	SONEB	1.640	1.640	1.640	4.920	1.640
			SONEB	500	600	630	1.730	
			SONEB	600	600	600	1.800	
			Communes	25	25	25	75	
			Total	2.765	2.865	2.895	8.525	1.640
			SONEB	2.740	2.840	2.870	8.450	1.640
			Communes	25	25	25	75	
			Communes					
			Communes					
			Communes					
	Biens & Services	Elaboration Plan Directeur Assainissement Parakou	Communes	100	0	0	100	
		Appui au CFME	SONEB	50	150	100	300	
		Marketing social / Sani Markets	SONEB	pm	pm	pm	0	
	Total		SONEB et Communes	150	150	100	400	
			SONEB	50	150	100	300	
			Communes	100	0	0	100	
		Budget Global Composante 5		2.915	3.015	2.995	8.925	1.640
6. Activités Transversales	Biens & Services	Renforcement de Capacités, Etudes, Etc.	AT	200	200	200	600	
		Budget Global Activités Transversales		200	200	200	600	
7. Secrétariat (DPF et DGB)	Fonctionnement	Fonctionnement, reports, ateliers, etc.	DPF/DGB	50	50	50	150	
		Budget Global Secrétariat		50	50	50	150	
Budget Global des Composantes				13.411	14.313	12.006	39.731	3.247
Autres Volets								
Fonds de Micro Finance et AT d'accompagnement				AT MF				
Assistance Technique International/structurelle (hors activités)				AT	1.147	1.031	991	3.169
Audits, Evaluations, Etudes				Ambassade PB	250	250	250	750
Budget Global du PPEA II				14.808	15.594	13.247	43.650	3.247

Analyse par structure

	2013	2014	2015	total	%
DGEau	6.010	6.604	4.754	17.367	40%
DNSP	1.599	1.494	706	3.799	9%
SONEB	2.790	2.970	2.970	8.750	20%
Communes	1.581	2.370	3.259	7.211	17%
DPF/DGB	50	50	50	150	0%
AT Structurelle Hors activités (AT)	1.147	1.031	991	3.169	7%
AT activités liées aux composantes (AT)	1.381	805	268	2.454	6%
AT Fonds de Micro Finance (AT MF)	0	0	0	0	0%
Ambassade PB	250	250	250	750	2%
Total	14.808	15.594	13.247	43.650	100%

Analyse par catégorie

	2013	2014	2015	total	%
Investissement	7.612	8.888	9.090	25.590	59%
Biens et Services (V/c AT)	6.865	6.343	3.852	17.060	39%
Fonctionnement (excl. nouvelles inst.)	331	363	305	1.000	2%
Total	14.808	15.594	13.247	43.650	100%

ANNEXE 3

PROCEDURES DE GFP ET D'ALLOCATION DES RESSOURCES

1. Procédures de Budgétisation

2. Procédures d'Exécution des Dépenses

3. Procédure d'Allocation des Ressources du PPEA II sur la base de Performance

Procédures de Budgétisation

La mise en œuvre au niveau des structures d'exécution de l'approche programme indique qu'il faut recourir en matière de programmation et de budgétisation à la mise en œuvre des principes d'une gestion axée sur les résultats. En d'autres termes, les structures d'exécution devraient pouvoir disposer d'une flexibilité suffisante dans le choix des activités devant concourir à l'atteinte des résultats. Cette orientation devrait définir un ratio acceptable entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement ; d'accorder une action soutenue aux besoins de développement des compétences et des performances, d'amélioration des cadres et moyens de travail. Le Secrétariat du programme pourrait veiller à l'application de ces principes à l'occasion de l'examen des PTA et des rapports d'exécution des composantes.

Chaque structure gestionnaire de crédit de l'appui devra soumettre un avant projet de budget programme triennal glissant au maître d'œuvre de la composante. Ce dernier préparera selon les modalités spécifiques de concertation de ladite composante, un projet de budget programme pour l'ensemble de la composante qui sera soumis à l'approbation du Comité de Pilotage. Le projet de budget programme devra être accompagné du rapport d'exécution du budget-programme de l'année précédente ainsi qu'une justification des niveaux de crédits sollicités (planning des activités et plans de trésorerie) pour les trois années à venir.

Les projets de budget finalisés sur la base des décisions du Comité de Pilotage, seront introduits dans le cycle budgétaire de l'Etat pour ce qui concerne les structures de l'Etat et les communes. L'ensemble de ces processus devra permettre à chaque gestionnaire de crédit, d'être doté d'un budget approuvé pour compter du 1^{er} Janvier de l'année de base pour laquelle les crédits sont sollicités.

Afin de permettre la prise en charge de l'appui dans le processus CDMT, l'Ambassade des Pays-Bas adressera au MEF chaque année, courant janvier, une lettre d'intention annonçant les montants du fonds de concours au budget de l'Etat pour les trois prochaines années.

Procédures d'Exécution des Dépenses

De façon générale, pour les structures de l'Etat (DGEau, DNSP), les dispositions du Manuel de procédures préparé par la DGB dans le cadre de la Composante 1 du PPEA I sont d'application. Pour la SONEB, référence est faite aux dispositions prises dans le cadre du Pot commun Hydraulique Urbaine.

En ce qui concerne les Communes, le Maire en sa qualité d'Ordonnateur du Budget Communal, engage, liquide et mandate les dépenses.

Le Receveur-Percepteur du Trésor en tant que Comptable principal du Budget Communal, assurera le paiement juridique et le règlement matériel des dépenses publiques. Il établira les états financiers trimestriels qu'il transmettra au Receveur Général des Finances pour la mise en œuvre des contrôles a posteriori.

Le manuel de procédures relatif à la dotation directe de crédits aux communes élaboré dans le cadre de la Composante 1 du PPEA I sera d'application.

S'agissant des crédits non délégués, ils seront exécutés conformément à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques²⁷, selon laquelle, les Ordonnateurs-Délégués sont les Directeurs de l'Administration du MERPMEDER et du MS et les Gestionnaires de crédits, respectivement la DG-Eau, la DNSP, et le Comptable payeur, le Receveur Général des Finances (RGF).

En ce qui concerne les dépenses des structures déconcentrées de l'Etat, les crédits seront mis en œuvre selon la procédure de délégation engagement au niveau départemental au travers de la délégation de crédits²⁸ ; l'Ordonnateur secondaire unique sera le préfet du Département. Les gestionnaires des crédits seront le Chef du Service de l'Eau et le Chef du Service de l'HAB ; le payeur sera le Receveur des Finances départemental.

Les fonds d'appui des Pays-Bas seront domiciliés dans un compte de disponibilités affectées, ouvert au nom du Trésor Public dans les livres et écritures de la BCEAO. Ils seront mobilisés sur requête de financement adressée par la DGTCP à l'Ambassade des Pays-Bas, appuyée d'un Ordre de Recette émis par la DGB. Ces fonds feront l'objet de décaissement par le Receveur Général des Finances (RGF) lors :

- (i) du paiement des dépenses engagées, liquidées et ordonnancées par les Ordonnateurs-Délégués, imputées sur les crédits non délégués au titre du PPEA ;
- (ii) de l'approvisionnement des comptes courants bancaires²⁹ des Receveurs des Finances en vue du paiement des dépenses engagées, liquidées et ordonnancées par les Préfets des Départements, imputées sur les crédits délégués au titre du PPEA ;
- (iii) de l'approvisionnement des comptes courants bancaires³⁰ des Receveurs-Percepteurs en vue du paiement des dépenses engagées, liquidées et mandatées par les Maires des

²⁷ Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant Réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat

²⁸ Idem note précédente.

²⁹ Depuis la sortie des CCP de la compensation par la BCEAO, les Receveurs des Finances et les Receveurs Percepteurs disposent chacun d'un compte courant bancaire pour recevoir les approvisionnements et pour effectuer les opérations de dépenses. Par contre, les comptes bancaires ouverts par les ministères dépensiers et par les autres établissements dépendant du budget général de l'Etat, qui sont interdits par la loi (principe de l'unité de caisse) ; toutes fois ils sont tenus d'avoir un compte courant dans les livres du trésor public qui est la banque de l'Etat.

³⁰ Voir note précédente.

Communes au titre des crédits du PPEA ayant préalablement fait l'objet de dotation directe au profit de leurs Budgets respectifs.

Il convient de préciser que les approvisionnements des comptes d'opérations des Receveurs des Finances seront exécutés sur la base d'un plan de trésorerie mis à jour tous les trimestres d'accords-parties par les Seau, les SHAB et les Receveurs des Finances s'agissant des crédits délégués.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les dépenses dont les montants atteignent le seuil des marchés publics sont exécutés par la procédure des marchés publics et ce, conformément aux dispositions de l'Ordonnance n°96-04 du 31 Janvier 1996 portant Code des Marchés publics applicable en République du Bénin³¹ et de la Loi n° 2004-18 du 27 Août 2004, portant modification de l'Ordonnance n° 96-04 du 31 Janvier 1996 et des Décrets d'application y relatifs. Toutefois, les dépenses dont les montants sont en deçà des seuils éligibles aux marchés publics, sont exécutées par la procédure des Bons de Commande.

³¹ Au mois de janvier 2009 un nouveau Code des Marchés Publics a été voté au parlement. L'exécution du PPEA y sera assujettie.

Procédure d'Allocation des Ressources financières du PPEA II sur la base de Performance

Le montant annuellement prévu dans la partie du PPEA II du budget national pour les structures étatique, la SONEB et les communes, sera alloué en deux tranches semestrielles : une tranche fixe à raison de 75% du montant annuel et une tranche variable de 25% du montant annuel. Ce montant annuel est basé sur les budgets sectoriels et le PTA, tout selon la procédure utilisée sous le PPEA I.

La tranche fixe de 75% sous le PPEA II sera affectée de même manière que l'affectation annuelle sous le PPEA I. Par contre, la tranche variable de 25% sera allouée ou non six mois après, sur la base des performances annuelles de chaque structure individuelle. La décision sera prise par le Comité de Pilotage après préparation par le ST du programme. La tranche variable est répartie seulement entre les structures bien performantes, c'est-à-dire celles qui ont atteint tous les déclencheurs prédéfinis pour l'année en considération. Donc, l'affectation des ressources de la tranche variable est basée sur l'appréciation d'un jeu d'indicateurs qui mesurent l'avancement du processus et la performance de chaque structure. Cela implique qu'une structure peut recevoir plus de 100% de son allocation budgétaire indicative prévue.

Dans le cas où la tranche variable d'une structure soit répartie sur les autres structures, une stricte séparation sera appliquée entre les prévisions pour les investissements et celles pour le fonctionnement. Ceci en raison du fait que – selon les règles de la gestion des finances publiques – les fonds pour l'investissement ne peuvent pas être utilisés à des fins de fonctionnement et vice versa.

L'allocation de la tranche variable pour la bonne performance est une motivation pour les structures bien performantes, mais aussi un stimulus d'améliorer pour les autres. Pour cette raison, il faut absolument mesurer la performance seulement sur des activités qui sont dans la sphère d'influence d'une structure.

Du fait qu'au sein du PPEA II le focus sera sur les structures et pas sur les composantes, il se peut qu'à cause d'une moindre performance d'une structure, l'allocation initialement prévue pour une composante se voit diminuée, en dépit de bonnes performances d'autres structures impliquées dans la composante.

La décision d'affectation de la tranche fixe et aussi de la tranche variable sera pris dans la Session Budgétaire Annuel, qui est responsable des allocations annuelles et qui se réunisse annuellement au mois de Juillet/Aout. Avant la réunion de la Session, les BPO des structures et l'évaluation des organisations sur leurs propres performances doivent être disponibles, avec le report de l'AT de vérification des performances. Cette évaluation sera la base d'affectation des montants de la tranche variable.

Il est à noter que les fonds de la tranche variable seront alloués sur la base des performances de chaque structure individuelle. Ça veut dire qu'aussi les communes bien performantes devraient avoir accès au fonds de la tranche variable. Mais dans le budget national il n'y a pas de lignes pour les communes individuelles, seulement pour l'ensemble des communes. Pour l'allocation des fonds aux communes individuelles, une autre décision est prise par le Comité de Pilotage au début de l'année d'exécution du budget, normalement en Février. Dans le système budgétaire la Session Budgétaire Annuel est responsable pour des allocations de la tranche variable et cette Session est responsable pour la répartition du tranche variable entre les structures qui réalisent les déclencheurs (voir aussi ci-dessous), aussi pour les communes. Ainsi les communes connaissent en Août lesquelles parmi elles auront accès au fonds de la tranche variable, et en Février les fonds totaux disponibles par commune.

La performance d'une structure est mesurée à partir de ses activités de la dernière année. Donc, l'allocation des fonds de 2014 dépendra des résultats de 2013, l'allocation des fonds de 2015 dépendra de ceux de 2014, etc. Comme indiqué ci-dessus, dans la première année du programme, cette distinction entre les deux tranches n'est pas encore opérationnelle.

Il est à noter que le principe de lier la performance aux allocations est aussi appliqué dans les autres contrats (non étatiques) : le contrat de l'AT et celui pour un fonds de micro finance (prévisionnel).

Finalement, il importe de faire la distinction entre les allocations budgétaires et les *paiements actuels*. Le nouveau système de tranches fixe et variable ne dit rien sur le paiement actuel. Le système n'est qu'une indication des montants *potentiels* que les structures peuvent recevoir. Les décaissements des tranches fixe et variable de l'APB aux comptes réservés pour la SONEB et les structures gouvernementaux sont basés sur les cash-flows attendus pour les 6 prochains mois, comme le décaissement sous le PPEA I. Ça veut dire qu'il y a la possibilité qu'une structure bien performante et qui reçoit un budget additionnel de la tranche variable, effectivement est payé moins, parce que son cash-flow attendu pour les 6 prochains mois est faible.

NOTE : Le rythme de décaissement changera sous le PPEA II. Le paiement des avances aura lieu à une fréquence semestrielle, aux mois de Mars et Septembre de chaque année. Il est souligné ici que les cash-flows sur lesquelles les avances sont basées, soient des estimations très réalistes des dépenses prévues. Le système d'affectation sur la base de la performance sera seulement fonctionnel si les règles du système de décaissement sont appliquées strictement.

ANNEXE 4

INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR L'ALLOCATION DE LA TRANCHE VARIABLE DES RESSOURCES DU PPEA II

Les indicateurs de performance pour l'allocation de la tranche variable des ressources financières du PPEA II

Indicateurs de performance	Base Fin 2012	Cible Fin 2013	Cible Fin 2014	Cible Fin 2015	Objectif à la fin du programme	Source	Remarques
DG-Eau (8 indicateurs)							
Indicateur de gestion et d' exécution physique (niveau national) : Pourcentage de réalisation du budget de l'année précédente par objectif (GIRE)		75%	80%	85%	85% en 2015	DG-Eau/ DPGE	<p>Pour effectivement jouer le rôle de structure exécutive, il n'est pas seulement important d'être alloué le budget, mais aussi de le dépenser.</p> <p>Indicateurs des délais dans le processus de la passation de marchés publics sont liés avec cet indicateur.</p>
Indicateur de gestion et d' exécution physique (niveau PPEA II) : Pourcentage de réalisation du budget de l'année précédente par objectif (GIRE)		110%	120%	130%	130% en 2015	DG-Eau/ DPGE	
Indicateur de gestion et d' exécution physique : Pourcentage de réalisation du budget de l'année précédente par objectif (AEP en milieu rural)	70%	75%	80%	90%	90% en 2015	DG-Eau/ DAEP	
Indicateur de déconcentration : Pourcentage du budget de la DG-Eau/DAEP géré au niveau déconcentré.	0,6	0,75	0,75	0,75	0,75 en 2013	DG-Eau/ DAEP	
Indicateur de décentralisation : Pourcentage du budget total d'investissement de la DG-Eau/DAEP transféré aux communes.	40%	60%	80%	100%	100% en 2015	DG-Eau/ DAEP	L'objectif est l'amélioration de la capacité exécutive au niveau décentralisé pour renforcer les liens entre les citoyens et leur administration.

	80%	50%	75%	80%	80% en 2015	DG-Eau / S-Eau	C'est un indicateur pour la DG-Eau et ne pas pour le collectif des communes
Indicateur de genre (niveau national) : Pourcentage de femmes dans des positions à un niveau de prise de décisions dans le Comité de Bassin de l'Ouémé et les Organes de Sous-bassin.	0%	20%	35%	50%	50% en 2015	DG-Eau	Nouvel indicateur. Pour renforcer la position économique des femmes
Indicateur de genre (niveau PPEA II) : Pourcentage de femmes dans des positions à un niveau de prise de décisions dans le Comité de Bassin de l'Ouémé et les Organes de Sous-bassin.	0%	20%	30%	40%	40% en 2015	DG-Eau	
DNSP (3 indicateurs)							
Indicateur de gestion et d'exécution physique : Pourcentage de réalisation des budgets opérationnels de l'année précédente par objectif (HAB).	60%	80%	90%	95%	95% en 2015	DNSP	Indicateur par objectif, voir DG- Eau ici en haut.
Indicateur de décentralisation : Pourcentage de mise en œuvre du plan de transfert de compétences dans le domaine de l'HAB.	10%	20%	35%	50%	50% en 2015	DNSP	
Indicateur de décentralisation : Pourcentage des budgets opérationnels en HAB géré au niveau communal.	60%	60%	60%	60%	60%	DNSP	Voir DG-Eau en haut

SONEB (2 indicateurs)							
Indicateur de gestion et d' exécution physique : Pourcentage de réalisation du budget de l'année précédente du programme d'investissement par objectif (AEP urbain)		65%	70%	75%	80%	80% en 2015	Indicateur par objectif, voir ci avant
Indicateur de durabilité financière : Le taux de recouvrement des coûts de fonctionnement (sans et avec dépréciation) et avec investissement.		100,5%	101%	101,5%	102%	102% en 2015	L'objectif est la continuité des services fournis et même de partiellement financer les investissements pour une indépendance du budget de l'Etat.
Communes (2 indicateurs)							
Délai moyen pour la Passation des Marchés Publics en matière d'eau et d'assainissement au niveau communal.	100 j	80 j	60 j	50 j	50 j	Communes et S-Eau	Il s'agit d'un déclencheur par commune L'ANCB devra jouer un rôle dans la collecte et la remontée des données.
Délai moyen pour le paiement des décomptes de prestataires en matière d'eau et d'assainissement au niveau communal.	120 j	60 j	60 j	45 j	30 j	Communes et S-Eau	Les communes devront atteindre la valeur moyenne afin de se qualifier.

ANNEXE 5

STRATEGIES / APPROCHES / ANALYSES POUR L'ATTEINTE DES RESULTATS DE NATURE TRANSVERSAL

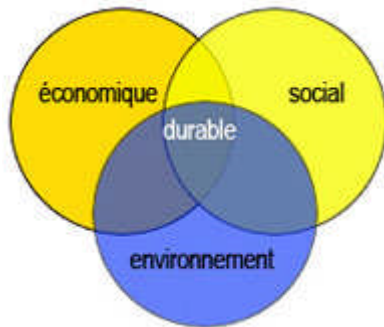
Quick scan Durabilité

Analyse Genre par secteur

Quick scan Durabilité PPEA II

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Rapport Brundtland, 1987

« Développement durable » est un développement, économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.



Il est respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, support de vie sur Terre, qui garantit l'efficacité économique, sans perdre de vue les finalités sociales du développement que sont la lutte contre la pauvreté, contre les inégalités, contre l'exclusion et la recherche de l'équité.

Une stratégie de développement durable doit être gagnante de ce triple point de vue, économique, social et écologique.

Le développement durable repose sur une nouvelle forme de gouvernance, où la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la société civile aux processus de décision doit prendre le pas sur le simple échange d'informations. Le développement durable entend promouvoir la démocratie participative et rénover l'approche citoyenne. L'accès à l'information, et la transparence en sont les pré-requis³².

En tant que programme de développement, le PPEA II devra trouver le bilan optimal entre ces trois dimensions et une « bonne » gouvernance. Mais il doit aussi effectuer et assurer la durabilité des actions menées et des résultats attendus, pour une continuation sans appui de l'extérieur.

Le « quick scan » ci-dessous comprend des questions clé, qui permettent une analyse rapide de la durabilité des composantes ou du programme. Les questions sont basés sur une proposition pour une analyse de durabilité des Plans Stratégiques Pluriannuel des Ambassades des Pays Bas (encore provisoire) et le modèle « FIETS » qui évalue la durabilité de points de vue Financier, Institutionnel, Environnemental, Technique et Social.

Questions clés :

- **Durabilité financier (F) :**
 - Est-ce que les structures/procédures/concepts financiers proposés envisagent de minimiser la dépendance du financement de l'extérieur ?
 - Est-ce que les structures/procédures/concepts financiers proposés utilisent des approches de financement commercial et/ou de « Partenariats Public-Privé » ?
 - Est-ce que les structures/procédures/concepts financiers proposés renforcent ou améliorent les structures financières nationales d'une manière structurelle ?
 - Est-ce qu'il y aura un système de recouvrement des coûts de gestion de l'eau et des services publics de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement ?
 - Est-ce qu'il y aura un partage équitable des revenus entre le gouvernement central, les communes et les gestionnaires locaux ?

³² http://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/dd/dd_definitions_1.php4

- **Durabilité institutionnel (I) :**
 - Est-ce que le Programme / les actions ont de relevance politique et sont en ligne avec, et soutiennent ou améliorent le cadre politique et juridique national ?
 - Est-ce que les actions sont encadrées dans les structures institutionnelles nationales (pas de structures parallèles....) et les réformes en cours ?
 - Est-ce que les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont transparente et claire, et en ligne avec les conditions nationales ou locales ?
 - Est-ce qu'il y a des mesures pour assurer ou améliorer la transparence et la bonne gouvernance ? Par exemple à travers la (triple³³) reddition des comptes ?
 - Est-ce que les actions sont préparées, planifiées et réalisées en collaboration avec les groupes cibles : ONG, société civil, secteur privé et autres acteurs pertinents ?
 - Est-ce que les capacités sont là ou seront-elles développées (cadre technique, citoyens, secteur privé, ...) pour assurer la continuité et l'institutionnalisation/intégration ?

- **Durabilité environnemental (E) :**
 - Est-ce que les actions soutiennent ou améliorent une utilisation et une gestion des ressources d'une manière durable, c'est-à-dire en préservant les services éco systémiques pour la productivité économique, la sécurité alimentaire et un environnement et une société sains et robustes ?
 - Est-ce que les actions soutiennent ou améliorent des mesures pour éviter, réduire ou résoudre des problèmes du manque d'eau, de la dégradation des terres et des forêts, de la pollution, de l'énergie et d'autres problèmes environnementaux ?
 - Dans quelle mesure le programme/ les actions tiennent compte des changements climatiques ?

- **Durabilité technique(T) :**
 - Est-ce que les techniques et les approches utilisées sont appropriées à la demande, la capacité, les idées et les besoins des consommateurs, investisseurs et contexte local ?
 - Est-ce que la mode d'opération et la maintenance des techniques utilisées sont pratiques et durable ? C'est à dire en tenant compte d'une exploitation technique et maintenance simple et locale, et de préférence aussi produit ou construit locale ?

- **Durabilité social (S) :**
 - Est-ce que les actions réalisent, améliorent ou maintiennent les conditions essentielles pour l'accès à l'eau, l'hygiène et l'assainissement de base ?
 - Est-ce que les actions prennent les demandes et le contexte culturel local comme points de départ ?
 - Est-ce que les besoins de base (sécurité alimentaire, possibilités d'emploi, accès aux ressources de productivité, santé) sont adressés pour réduire la vulnérabilité au niveau des ménages aux risques (par exemple sécheresse, inondations, etc.) ?
 - Est-ce que le Programme tienne compte de la position et les différents rôles, responsabilités, besoins et intérêts des femmes ? Est-ce que le Programme surveille la participation des femmes d'une manière équitable dans la prise de décisions, l'accès à la gestion et aux bénéfices des actions du Programme, et que cette participation n'augmente pas leur charge de travail ou réduirai leur position social ou économique ?
 - Dans quelle mesure le programme tienne compte des droits fonciers des différents groupes cibles (différentiés par sexe) et des implications pour la durabilité des actions ?
 - Est-ce que il y aura un système de partage équitable de l'eau entre les différents types d'utilisateurs ?

³³ **Triple** reddition de compte : sur les aspects financiers/économiques, sociaux et environnementaux

Analyse Genre par secteur

Approvisionnement en Eau Potable (AEP) et Hygiène et Assainissement de Base (HAB)

En ce qui concerne les sous-secteurs AEP et HAB on peut constater une faible capacité de la DG/Eau et des communes à accompagner le processus genre dans le secteur de l'AEPA. Il y a une faible prise en compte du genre par les autorités ce qui constitue souvent un frein au développement des actions et démarches au plan administratif. Aussi l'association des communes dans la réflexion genre en AEPA dans le contexte de la décentralisation est faible.

Par conséquent, il n'existe pratiquement pas de femmes exploitantes des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) et le nombre de femmes reste encore très limité en tant que femmes délégataires (en Borgou par exemple moins que 20%). Pourtant ce sont souvent les femmes des hommes délégataires qui font le travail. En plus il n'y a pas de femmes dans la maintenance des ouvrages AEP et très peu de femmes dans les instances de prise de décision à tous les niveaux. Par contre, presque tous les fontainiers, un travail dur et responsable mais peu rentable, sont des femmes. Au milieu rural les dépenses pour l'eau appartiennent toujours aux femmes.

L'intermédiation sociale est dominée par des femmes en raison d'une exigence des Dossiers d'Appel d'Offre (DAO). Mais, depuis la décentralisation, les aspects genre ne font plus partie de l'intermédiation sociale.

En ce qui concerne l'hygiène et l'assainissement il y a toujours une faible participation des hommes dans ce domaine. Ce sont les femmes qui sont responsables de l'hygiène et de l'assainissement autour des points d'eau. D'autre part, ce sont souvent les hommes qui font la gestion des latrines communautaires. Concernant les latrines publiques et les latrines aux écoles des latrines séparées par sexe sont encore une exception. Les latrines publiques sont peu utilisées par les femmes. Une des raisons pourrait être qu'elles ne se sentent pas en sécurité dans les latrines parce qu'ils ne sont pas séparés selon le sexe.

Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et la Sécurité Alimentaire (SA)

Dans les secteurs GIRE et SA la position des femmes est encore plus défavorable : les femmes ont un accès et un contrôle très limités sur la production et les services d'appui. Elles travaillent sur la parcelle familiale du mari mais d'autres travaillent également sur leur propre parcelle. Ce système de double travail ajouté aux travaux domestiques constitue une lourde charge pour les femmes béninoise surtout en zone rurale.

La participation des agricultrices est aussi limitée par leur faible niveau d'alphabétisation, et le manque de temps dû aux multiples tâches qu'elles assument, d'où leur faible participation. Dans certains cas, l'interaction avec les agents de vulgarisation hommes est un facteur limitant. La faible participation des femmes aux activités de développement humain, telles que les réunions de vulgarisation, les sessions de formation et les démonstrations sur le terrain, a des répercussions sur leurs connaissances techniques, l'accès au crédit, à l'information et l'adoption des technologies disponibles.

Le régime foncier traditionnelle favorise le contrôle et utilisation de la terre par les hommes et limite l'accès des femmes à la terre et ressources en eau : les données disponibles, différenciées par genre indiquent que de l'ensemble des parcelles acquises par mode sécurisant (héritage, attribution coutumière et achat) seulement 13% appartiennent aux femmes, les 87% appartiennent aux hommes. Les superficies moyennes des parcelles des femmes sont en général plus petites que celles des hommes : 0,90 ha pour les femmes contre 1,26 ha pour les hommes. Dans cette situation, les femmes béninoises ont par ailleurs un contrôle limité sur l'argent provenant de la vente des produits agricoles alors que la contribution des femmes à l'agriculture est tout à fait remarquable.

Avec la disparition des terres arables et fertiles à cause du morcellement des terres les femmes sont les premiers à être marginalisées. En plus, la disparition des forêts poussent les femmes et les filles à parcourir de plus longue distances à pied pour aller chercher du bois de chauffage et de l'eau.

Aussi dans les secteurs GIRE-SA il y a peu de femmes dans les instances de prises de décision à tous les niveaux. Maintenant les aspects genre sont à peine pris en compte dans les plans GIRE-SA. Toutefois, le Partenariat National de l'Eau (PNE) a commandité une étude qui débouchera sur l'élaboration d'une note technique pour l'opérationnalisation de la prise en compte du genre dans les programmes et stratégies d'AEP, et dans les autres domaines d'utilisation de l'eau. L'étude identifie les enjeux genre trouvés sur les sites pilotes et propose des améliorations des plans d'actions GIRE.

VIH/SIDA

Les risques d'expansion des maladies sexuellement transmissibles (dont le VIH/SIDA) auxquelles sont exposées les communautés bénéficiaires de la mise en service des ouvrages d'eau ne sont pas négligeables compte tenu de la grande mobilité des prestataires et de la vulnérabilité économique des populations rurales.

Suite à l'élaboration du cadre stratégique national de lutte contre les Infections sexuellement transmissibles "IST" et le VIH/SIDA, des unités focales de lutte contre le VIH/SIDA ont été créées au MMEE' et aux autres ministères. Le Bureau de l'Unité focale du MMEE a procédé à l'installation des cellules focales au niveau des directions techniques (DG/eau, DG Mines, DGE,...) et au niveau décentralisé (DDMEE, SONEB, ...). Il y avait des formations au niveau des intercommunalités de 2PK, CIVN, CBVO, Ouénou-Bénou à une trentaine de personnes. Au niveau de la DG/Eau, un plan d'action triennal VIH/SIDA du Secteur de l'Eau a été élaboré par la Cellule de lutte contre le VIH/SIDA. Aussi, des recommandations ont été formulées pour les Dossiers d'Appel d'Offre (DAO) et les sensibilisations avant et durant les travaux.

Toutefois, les unités focales ne sont pas suffisamment opérationnelles et leurs actions ne s'insèrent pas dans les activités des Directions techniques qui devaient promouvoir la lutte contre les IST/VIH/SIDA. Les communications nécessaires entre les différents services et instances souvent n'ont pas lieu, avec comme conséquence que les sensibilisations au niveau de village par groupe cible, la fourniture des préservatifs, et le suivi et le dépistage par groupe cible n'ont pas lieu non plus. Il n'y a pas une instance responsable.

Une des difficultés est qu'avec les communes responsables pour les recrutements des services des ouvrages il est difficile de responsabiliser ces prestataires. La manière de responsabiliser les entreprises des ouvrages semble d'ajouter une « Formulaire C » avec les obligations concernant les aspects genre et VIH/SIDA aux DAO, comparable avec le Formulaire A contre la corruption. Mais jusqu'à maintenant les tentatives pour introduire un tel Formulaire ont échoués.

Mesures au niveau GIRE (composante 1) et Sécurité alimentaire (SA, composante 2)

Tous les plans GIRE-SA doivent tenir compte de la position défavorable des femmes dans le secteur, c'est-à-dire la mauvaise division du travail au niveau des ménages et exploitations agricoles; le régime foncier traditionnelle qui favorise le contrôle et utilisation de la terre par les hommes et limite l'accès des femmes à la terre et ressources en eau ; et que les femmes ont moins d'accès au crédit, à la vulgarisation, à la formation et à l'information, connaissances techniques et technologies disponibles. Chaque plan doit être analysé sur les conséquences pour la position, les intérêts, les besoins et la charge de travail des femmes et proposer des mesures pour compenser des inégalités. Dans le cadre de GIRE-SA on doit penser à :

- Stimuler la participation active et entière des femmes aux réunions de vulgarisation, sessions de formation et des démonstrations sur le terrain – en utilisant des techniques participatives et en tenant compte charge de travail des femmes et de leur disponibilité (heure et durée des sessions, compenser/alléger leurs autres tâches pendant ces sessions, par exemple soin des enfants) ;

- Améliorer la position des femmes au niveau des prises des décisions, et de l'accès et contrôle des ressources productives ;
- Mesures contre l'infection de VIH/SIDA (sensibilisation, préservatives, dépistage, responsabilisation entreprises)
- Sensibiliser les hommes et les femmes sur la position défavorable des femmes ; les conséquences pour les femmes, les ménages et leur communautés ; et les avantages pour tous d'une participation équitable des femmes

Des mesures pour faire les aspects genre partie de la vulgarisation doivent être pris.

Aussi des mesures doivent être prises pour augmenter le taux de femmes dans les organes décisifs, dans le cadre technique des services déconcentrées, surtout au niveau des communes, et parmi les agents de vulgarisation des différents secteurs (agriculture, eaux et forêts). Les organes dirigeants, le cadre techniques et services de vulgarisation doivent être formé au concept et les notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration des aspects genre.

Mesures au niveau AEP milieu rural (composante 3)

Au niveau communautaire il faut analyser les causes de la participation basse des femmes dans la gestion formel et maintenance des AEV, et ensuite formuler des mesures à prendre pour augmenter la participation des femmes dans la gestion formel (délégués, fermiers) et maintenance des AEV. Les aspects genre doivent être inclus dans l'intermédiation sociale et il faut assurer que les mesures sont pris pour éviter les infections VIH/SIDA (sensibilisation, préservatives, dépistage, responsabilisation entreprises). Aussi il faut sensibiliser les hommes pour participer aux dépenses d'eau.

Il faut voir comment augmenter le taux de femmes dans le cadre technique des services déconcentrées, surtout au niveau des communes, et dans les organes dirigeantes. Cadre technique et organes dirigeantes doivent être formés au concept et notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre des organes décisifs et cadre technique

Mesures au niveau de la promotion de l'hygiène et assainissement de base (composante 4)

Il faut voir comment augmenter la sécurité pour les femmes dans les latrines publiques. Une des mesures pourrait être de différencier les latrines (existants et ceux à construire) par sexe. Il faut faire la sensibilisation et prendre des mesures pour que les hommes prennent plus de responsabilité à l'hygiène et assainissement de base. Pour stimuler les hommes de prendre plus de responsabilité on pourrait augmenter le taux d'hommes parmi les agents de sensibilisation HAB.

Aussi pour cette composante il faut inclure les aspects genre dans l'intermédiation sociale et assurer que les mesures sont prises pour éviter les infections VIH/SIDA, ainsi que d'augmenter le taux de femmes dans le cadre technique des services déconcentrées, et dans les organes décisifs, et de les former dans concept et notions clés de genre, et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre des organes décisifs et cadre technique

Mesures au niveau AEP et assainissement des eaux usées en milieu urbain et péri-urbain (pour populations et ménages à faible revenus) (composante 5)

Aussi pour cette composante il faut analyser les causes de la participation basse des femmes dans la gestion formel (délégués, fermiers) et maintenance des AEV, et formuler des mesures à prendre pour augmenter la participation des femmes dans la gestion et maintenance. Il faut inciter les femmes fontainières de s'organiser entre eux pour s'attaquer ensemble à leurs problèmes et augmenter leurs revenus.

Egalement comme pour composante 4 il faut voir comment augmenter la sécurité pour les femmes dans les latrines publiques, par exemple par la différenciation des latrines (existants et ceux à construire) par sexe. Aussi au milieu urbain il faut stimuler les hommes de prendre plus de responsabilité à l'hygiène et assainissement de base. Pour cela on pourrait augmenter le taux d'hommes parmi les agents de sensibilisation HAB.

Les aspects genre doivent être inclus dans l'intermédiation sociale et il faut assurer que les mesures sont pris (sensibilisation, préservatives, dépistage, responsabilisation entreprises) pour éviter les infections VIH/SIDA.

Il faut voir comment augmenter le taux de femmes dans le cadre technique, et dans les organes dirigeantes. Cadre technique et organes dirigeantes doivent être formés au concept et notions clés de genre et les outils pour l'analyse, suivi et intégration du genre des organes décisifs et cadre technique

RÉFÉRENCES :

1. Cabinet Multi-Consultants CMC / ECO (2010): Evaluation du fonctionnement des mécanismes d'intégration du genre (Cellules/et ou points focaux genre), des ministères sectoriels au Benin.
2. Codja, F. (2008) : Etude pour la définition d'un ensemble de dispositions pour l'institutionnalisation de la lutte contre le VIH/SIDA et du Genre dans le secteur de l'Alimentation en Eau Potable « AEP »
3. Consultants COWI (28 mars 2012) : Mission d'Evaluation Externe Périodique (SEEP09) de PPEA1 - Note de restitution
4. GWA-PNUD (2006) : GUIDE DES RESSOURCES - Intégration du Genre dans la Gestion de l'Eau
5. MFSN (2008 ?) : Politique Nationale de Promotion du Genre au Benin (PNPG)

ANNEXE 6

INITIATIVE OMD – REQUETE DE FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT DU BENIN A LA COMMISSION EUROPEENNE

INITIATIVE OMD – REQUÊTE DE FINANCEMENT
ORDONNATEUR NATIONAL DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

1 SYNTHÈSE

Faisant suite à l'analyse des OMD (1c, 4, 5, 7c), à la capacité d'absorption des différents secteurs, et dans l'objectif de proposer une intervention en "topping up" des activités des Partenaires, et comme discuté lors de la réunion du 28 avril 2011 avec le PNUD, les représentants de l'Union européenne et ses Etats membres, le Gouvernement du Bénin a décidé de présenter une requête de financement de 20 mio EUR dans le secteur de l'accès à l'eau potable et l'assainissement de base (OMD 7c).

Le projet proposé est divisé en deux sous composantes permettant d'améliorer significativement l'accès à l'eau potable aussi bien en milieu rural qu'en zone urbaine:

Axes		Montant	Impact
Hydraulique urbaine	Alimentation en eau potable de Cotonou Phase II	10 Mio EUR	+ 195 000 personnes desservies
Hydraulique rurale	Initiative Eau	10 Mio EUR	+ 280 000 personnes desservies

En permettant la desserte en eau potable à plus de 5% de la population du Bénin, l'impact du projet par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le Développement est le suivant:

Axes	Taux de desserte en eau potable		Augmentation du taux de desserte liée à l'initiative OMD
	Situation 2010	Objectif OMD	
Hydraulique urbaine	58 %	75 %	+ 7 % pour un gap actuel de 17%
Hydraulique rurale	57 %	67 %	+ 3 % pour un gap actuel de 10%

Le choix de ce secteur permet aussi de progresser vers l'atteinte de l'OMD 4 (mortalité infantile), car au Bénin les infections gastro-intestinales et la diarrhée sont encore la première cause de mortalité chez les enfants.

La présente requête de 20 mio EUR permettra de financer 50% des besoins résiduels d'investissements en milieu rural et 30% de ces besoins en milieu urbain nécessaires à l'atteinte des OMD, besoins qui ne sont pas couverts par le budget national, le plan de financement de la Société Nationale des Eaux du Bénin ou la contribution d'un partenaire au développement du Bénin.

Concernant la modalité de gestion, ce projet sera géré dans le cadre d'un contrat de délégation à l'Ambassade des Pays Bas qui participe déjà aux deux actions dans le cadre de leur Programme Pluriannuel d'appui au secteur Eau et Assainissement (PPEA).

2 PROPOSITION DE PROJET

La présente requête de financement d'un montant de 20 mio EUR qui permettra d'augmenter la desserte en eau potable de 475 000 personnes (5% de la population au Bénin) est divisée en deux sous composantes, un volet hydraulique rurale et un volet hydraulique urbaine. Ce projet sera géré par les Pays Bas dans le cadre d'une convention de délégation.

2.1 Volet hydraulique rurale

Le volet hydraulique rural de la requête OMD du Gouvernement du Bénin vise à poursuivre les activités de "l'Initiative Eau" qui est un programme de 15 mio EUR financé par DK, DE, NL, AFD avec une contribution de 5 mio EUR de la Commission européenne (appui budgétaire ciblé).

Ce programme a pour objectif l'approvisionnement en eau potable des centres semi-urbains qui ne sont pas couverts par le plan d'investissement de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), notamment les agglomérations de plus de 2 000 habitants ne disposant pas d'un système d'adduction d'eau potable. Au 1 mai 2011, 100% des fonds mis à la disposition du programme (15 mio EUR) ont été engagés, avec 22 systèmes d'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) réalisés, 13 AEV réhabilités et 30 AEV en cours de construction soit 1435 Equivalent Point d'Eau (EPE) pour permettre la desserte en eau potable à 360 000 personnes. En plus de ces investissements, "l'Initiative Eau" a permis de renforcer les capacités des municipalités et des services déconcentrés (programmation et maîtrise d'ouvrage communale).

Pour poursuivre cette initiative qui devrait se terminer en 2012, le Gouvernement du Bénin propose de réaliser la construction de 50 AEV, soit 1150 Equivalent Point d'Eau, et donc de desservir 280 000 personnes en eau potable. Cette requête permettra de construire 20 AEV dont les études sont déjà été réalisées, et de faire les études puis construire/ réhabiliter 30 systèmes d'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) supplémentaires.

Le tableau ci-dessous présente une estimation du coût total des investissements nécessaires au renforcement de "l'Initiative Eau", volet hydraulique rurale de la présente requête:

Nature des réalisations	Nombre	Nombre EPE	Coût (Euros)
Nouvelles AEV dont les études ont été réalisées dans le cadre du projet Initiative Eau en 2010	20	460	4.600.000
Etudes complémentaires pour nouvelles AEV et réhabilitations y compris contrôle des travaux	30	-	500.000
Nouvelles AEV (études à réaliser)	10	230	2.300.000
Réhabilitations d'AEV (études à réaliser)	20	460	2.300.000
Accompagnements et appuis divers	4 années	-	300.000
Total	50 AEV	1150	10.000.000

2.2 Volet hydraulique urbaine

Le volet hydraulique urbaine de la requête OMD du Gouvernement du Bénin vise à consolider le projet de "Renforcement et d'Extension du Système d'Alimentation en Eau Potable de la Ville de Cotonou et ses Agglomérations" dans le but de couvrir à l'horizon 2015 les besoins en eau potable de la ville de Cotonou et ses agglomérations, soit une population de 1.2 million d'habitants. Ce projet a démarré en 2005, avec une première phase en cours d'achèvement, et une deuxième phase financée dans le cadre de la Facilité Eau 2 par un pot commun de bailleurs (KFW, NL, BEI et CE) pour un montant global de 26 mio EUR, dont 8 mio EUR provenant de la Commission européenne.

Cette requête fait suite à la réunion du 5 avril 2011 des bailleurs finançant la phase 2 (KFW, NL, BEI et CE) qui a confirmé un déficit de 10 mio EUR nécessaire pour finaliser le "Renforcement du système d'alimentation eau potable de Cotonou Phase II", et pour optimiser les investissements en vue de la troisième phase de renforcement.

Avec un financement complémentaire de 10 mio EUR, l'estimation du cout des investissements supplémentaires serait :

Titre	Nature des réalisations	Cout (Euros)
Projet de renforcement du système d'alimentation en eau potable de Cotonou et ses agglomérations Phase 2	Assistance technique et contrôle des travaux	4.200.000
	Exécution de forages (30 000 m3/j)	1.200.000
	Equipement de 16 forages existants	5.900.000
	Système de refoulement d'eau brute (50 000 m3/j)	8.800.000
	Extension stations de traitement (30 000 m3/j)	4.100.000
	Réseaux primaires	3.300.000
	Réseaux secondaires	3.600.000
	7000 Branchements particuliers	900.000
	Château d'eau Godomey (1 750 m3)	2.400.000
	Station de pompage intermédiaire	1.600.000
	Total (investissement set contrôle)	36.000.000
	Financement prévu dans le cadre de la phase II	26.000.000
	Gap de financement	10.000.000

De manière spécifique, en estimant l'impact du volet hydraulique urbaine de la requête OMD du Gouvernement du Bénin au prorata des investissements physiques initiaux de la phase II, il est estimé que le volet hydraulique urbaine permettra de desservir en eau potable 195 000 personnes en plus des 600 000 initialement prévues.

2.3 Capacité d'absorption et calendrier

Pour s'assurer de l'absorption de 20 mio EUR qui pourraient être attribués au Bénin dans le cadre de l'initiative OMD, le Gouvernement a choisi de proposer un "topping up" de deux projets existants. Cette approche permettra de réaliser les investissements prévus avant 2015 (cf. annexe 4).

Concernant l'Initiative eau, ce programme bien qu'ayant pris un peu de retard à son démarrage a engagé la totalité des fonds mis à sa disposition par les bailleurs. Les difficultés rencontrées durant les premières phases du projet ont été surmontées, notamment le manque de coordination entre les services déconcentrés et décentralisés, la nécessité de mettre en place des équipes d'intermédiation sociale pour assurer la programmation communale, la lenteur du processus d'appels d'offres, et la qualité du suivi des travaux. De plus, aujourd'hui, plus de 4 mio EUR de marché de travaux ne sont pas signés faute de ressources financières. L'enveloppe de 10 mio EUR pour le volet hydraulique rurale devrait donc être consommée avant 2015.

Concernant l'alimentation en eau potable de Cotonou phase 2, le projet a pris de 2 ans de retard, mais aujourd'hui aussi bien les études hydrologiques que les dossiers techniques d'appel d'offres pour la construction du réservoir, des canalisations et de l'extension de la station de traitement sont en cours de finalisation, avec des travaux qui devraient commencer avant la fin de l'année. Au vu des études réalisées, et grâce à la structure d'assistance conseil en place, les investissements prévus devraient donc être terminés avant 2015.

3 IMPACT ET FAISABILITÉ DU PROJET

3.1 Politique sectorielle

Au Bénin, le service public d'eau potable est divisé en deux pôles autonomes au plan opérationnel, le service collectif d'Adduction d'Eau Potable (AEP) en milieu rural et l'hydraulique urbaine.

La Stratégie du secteur de l'hydraulique rurale a fortement évolué depuis la décennie internationale de l'eau potable (1980 - 1990), la première stratégie nationale d'adduction d'eau potable en milieu rural (1992 - 2004) qui a été marquée par une forte implication du secteur privé et la responsabilisation des communautés d'usagers, et la deuxième stratégie sectorielle (2005 - 2015) prenant en compte l'avènement de la décentralisation et l'engagement du Bénin à atteindre l'OMD 7c. De plus, depuis 2002, dans le cadre d'une importante réforme budgétaire, le secteur de l'eau prépare annuellement des budget-programmes par objectifs. Ce dispositif a permis de passer d'un budget de moyens à une logique d'objectifs et de résultats en alignant les plans de travail sur les objectifs du millénaire.

Le secteur de l'hydraulique urbaine est géré par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) qui a adopté sa première stratégie pour la période sur la période 2006 - 2015. De plus, pour réaliser de façon efficace sa mission de service public d'eau, la SONEB élabore un plan prévisionnel de développement de l'entreprise qui présente ses objectifs et ses grands axes de développement sur une période de cinq ans. Ce document, périodiquement actualisé, s'appuie sur un plan directeur, un modèle financier et un contrat plan avec l'Etat.

La présente requête s'inscrit dans la deuxième stratégie sectorielle d'adduction d'eau potable en milieu rural pour le volet hydraulique rurale, et le plan de développement de la Société Nationale des Eaux du Bénin pour le volet hydraulique urbaine.

3.2 Analyse spécifique OMD 7c

Analyse des tendances d'évolution de l'OMD 7c

Au Bénin, la réalisation de l'OMD n° 7 est intitulé "Assurer un environnement durable", et la cible n°10 prévoit de « réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable » :

- Pour le milieu rural et semi urbain, le taux de desserte en eau potable était de 36% en 2003, 57% en 2010, avec un objectif de 67% en 2015 (6 millions de personnes desservies)
- Pour le milieu urbain, le taux de desserte en eau potable était de 51% en 2005, 58% en 2010, avec un objectif de 75% en 2015 (3 millions de personnes desservies)

Les résultats obtenus jusque là montrent que le Bénin pourra atteindre les OMD dans le sous secteur eau si le niveau des financements se maintient et que les tendances actuelles sont entretenues. Mais, ces progrès au plan national cachent d'importantes disparités spatiales dans l'accès à l'eau potable des populations.

Défis à surmonter pour atteindre l'OMD 7c

Les analyses indiquent clairement que le secteur doit faire face à deux défis importants: (i) Atteindre quantitativement les OMD et (ii) parvenir à une répartition spatiale équitable des ouvrages à réaliser. Ainsi, on distinguera deux types de contraintes à la réalisation de l'OMD :

- Un besoin de ressources supplémentaires pour rattraper les faibles taux de desserte dans des zones spécifiques, notamment des zones à forte densité humaine (villes et semi rural).
- Des problèmes structurels d'organisation administrative (procédures de passation des marchés et d'approbation des contrats) qui freinent la mise en œuvre efficiente des projets.

3.3 Analyse des besoins physiques et financiers

La présente requête de 20 mio EUR permettra de financer 50% des besoins résiduels d'investissements en milieu rural et 30% de ces besoins en milieu urbain.

Dans le secteur de l'hydraulique rurale, le financement des investissements est essentiellement assuré par des ressources extérieures qui sur la période 2003 - 2010 représente 78% du total des dotations (185 mio EUR pour une consommation budgétaire de 105 mio EUR).

De manière spécifique, pour atteindre l'OMD 7c en milieu rural et semi urbain et desservir 6 millions de personnes, 16 000 Equivalent Point d'Eau (EPE) devront être fonctionnels d'ici à 2015, alors que seulement 12 276 sont disponibles en 2010. Le Gouvernement devra donc investir dans la construction de 3.724 EPE dont 1700 sont déjà prévus dans les programmes de la BAD, les Pays Bas et la KFW. La présente requête permet donc de couvrir 50% du besoin résiduel en réalisant 1150 EPE des 2024 EPE nécessaires pour permettre l'atteinte des OMD.

Concernant l'hydraulique urbaine, pour atteindre les OMD, la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) a prévu dans son programme l'investissement de 175 mio EUR, et planifie d'augmenter son chiffre d'affaires annuel de 25 mio EUR en 2011 à 38 mio EUR d'ici 2015. La SONEB estime que son besoin de financement additionnel pour réaliser son programme et atteindre l'OMD 7c en milieu urbain est de 30 mio EUR. La présente requête permet donc de financer 30% de ces besoins financiers.

3.4 Indicateurs de suivi

La présente requête sera suivie dans le cadre des projets existants, et par l'utilisation des 12 indicateurs officiels définis pour le suivi du Budget Programme par Objectif du secteur de l'eau :

- En milieu rural: le nombre d'ouvrages réalisés, le nombre de nouveaux équivalents points d'eau, le taux de desserte, le nombre de communes ayant atteint l'objectif national de taux de desserte, et le taux de panne.
- En milieu urbain: le nombre d'abonnés, la quantité d'eau brute pompée et traitée, les ventes d'eau, le rendement de réseau, le linéaire de réseau, et la population desservie.

ANNEXE 7

QUELQUES THEMATIQUES CLES DU SECTEUR DE L'AEP EN MILIEU RURAL

Contexte de l'ImS et des SIS dans le secteur

**Chaîne de maintenance des ouvrages d'AEP
dans le contexte de la gestion déléguée**

Contexte de l'Intermédiation sociale (ImS) et des Structures

d'Intermédiation Sociale (SIS) dans le secteur

Evolutions subies par l'IMS et les nouveaux rôles attribués aux SIS

Dans le cycle de planification, réalisation, gestion et suivi des ouvrages d'approvisionnement en eau potable, les interventions de l'intermédiation sociale dans le sous-secteur AEP ont pendant longtemps été conçues et mises en œuvre suivant une approche basée sur la demande communautaire. Cette approche a été adoptée par le Bénin en 1992 comme seul principe déterminant la satisfaction des besoins des populations en ouvrages d'eau potable. Dans cette ancienne approche, les communautés précisaient le type d'ouvrage demandé et l'intermédiation sociale basait son animation sur cette demande. Ensuite le S-Eau faisait une programmation en respectant le choix des communautés.

Même dans le contexte actuel, marqué depuis 2003 par l'apparition d'un nouveau Maître d'ouvrage qu'est la Commune, le dernier document de stratégie sous sectorielle (2005-2015), tout comme l'ancien document (1992-2002), a réaffirmé cette approche par la demande communautaire. Ceci confirme également les rôles joués jusque-là par l'intermédiation sociale. La mise en œuvre de l'ImS se faisait alors sous la responsabilité des S-Eau et SHAB. Ceux-ci confiaient la réalisation aux ONG spécialisées et se chargeaient du suivi des prestations. Dans cette approche, l'ImS était perçue comme le dispositif d'accompagnement du processus de montage de dossier communautaire. Elle avait comme fonction conduire vers une responsabilisation des communautés dans l'appropriation des ouvrages réalisés. Elle avait à charge :

- la campagne d'information des communautés ;
- la gestion de la demande rurale et le choix des villages ;
- la préparation des dossiers communautaires ;
- l'appui à l'organisation des communautés pour le suivi des travaux de construction de l'ouvrage ;
- la création, formation, animation et suivi des structures de gestion des ouvrages.

L'ImS accompagnait les communautés bénéficiaires dans la mobilisation des participations financières des communautés villageoises. Elle assurait la veille sur la prise en compte des thèmes transversaux par rapport à l'eau potable (genre, VIH-SIDA, protection de la ressource, etc.).

Spécifiquement dans le sous-secteur assainissement, les SIS sont utilisées pour mener les activités de promotion ou de marketing social telles que la promotion pour un changement de comportement en matière d'hygiène de l'eau (puisage, transport, stockage et consommation), le lavage des mains à l'eau et au savon ; la qualité de l'eau et la promotion des ouvrages d'assainissement familiaux relatifs à l'évacuation hygiénique des eaux usées ménagères et des excréta, et l'assainissement du milieu.

Grâce aux appuis de l'Agence Française de Développement à l'hydraulique rurale mais aussi aux dynamismes coopératifs des Communes dans le département des Collines, une expérience pilote de transfert de la maîtrise d'ouvrage sectorielle aux Communes basée sur la réalisation de la programmation communale et d'établissement des SIS Eau communaux viendront modifier la donne. Cette expérience va inciter les PTF sectoriels en concertation avec l'administration de l'eau à promouvoir la programmation communale des ouvrages d'eau en rupture avec l'approche par la demande.

Cette approche « programmatique », il faut le souligner, s'inscrit avant tout dans une dynamique de programmation dans le sous-secteur amorcé par le Bénin en 2002, mais qui est réalisée jusque-là par l'administration au niveau central et au niveau déconcentré. On peut citer en la matière, l'introduction du Budget Programme à travers lequel, l'affectation des ressources doit se faire en fonction des résultats à atteindre et non plus sur la base de l'expression des moyens requis. De

plus, dans la perspective des OMD, des réflexions ont conduit à une nouvelle approche à savoir le Budget Programme par Objectifs (BPO) qui est un instrument de Programmation, de gestion et de suivi à partir des Objectifs.

A partir de l'introduction de la programmation communale des ouvrages d'AEP, les interventions de l'ImS ont connu des évolutions. Trois guides élaborés pour le sous-secteur par la DG-Eau avec l'appui des PTF ont donné un caractère officiel aux changements et ont aidé à un cadrage du rôle et des activités de l'ImS dans la programmation communale, et dans l'intermédiation sociale concernant les ouvrages complexes (AEV) et les ouvrages simples (FPMH, puits). Il s'agit des guides de :

- Programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi urbain (Aout 2010) ;
- Intermédiation sociale spécifique aux Adductions d'eau villageoises (Novembre 2008) ;
- Intermédiation sociale pour les Ouvrages simples (Décembre 2008).

Ces différents documents ont également le mérite d'harmoniser les mécanismes de programmation qui étaient différents en fonction du bailleur sectoriel et de la zone d'intervention. Contrairement aux anciennes formules d'intermédiation les derniers guides produits ne font pas des aspects concernant le genre, l'hygiène de l'eau, l'assainissement de base, et le VIH/SIDA : des dimensions importantes.

Le transfert de l'intermédiation sociale aux communes

Finalement, c'est aussi et avant tout dans ce nouvel environnement caractérisé par une dynamique dans le processus de maîtrise d'ouvrage communal qu'il faut placer les nouvelles interventions de l'intermédiation sociale. La première avancée significative observée est que depuis janvier 2008, les fonds pour la réalisation de l'intermédiation sociale sont transférés par la DG Eau à la Commune qui exerce la maîtrise d'ouvrage sur ce volet. En conséquence, la Commune recrute des SIS et met en œuvre un contrat pour les prestations. Elle se prononce en conséquence et détermine le nombre d'agents IMS dont elle a besoin.

Dans cette nouvelle approche programmatique d'aménagement du territoire, les rôles et fonctions des structures d'intermédiation sociale ont fortement changé. D'une façon globale, l'ImS devrait intervenir dans l'appui à la programmation communale par la collecte des données nécessaires à l'actualisation de la programmation communale. Elle implique également le suivi de l'exploitation et de la gestion des ouvrages. Les SIS ont également pour rôle de former les délégataires des FPMH, les fermiers des AEV, les exploitants et les fontainiers. Dans ces transformations l'approche HAB a supprimé formellement l'IMS dans la mise en œuvre de la PHA. La communication sociale a été confiée aux fonctionnaires des SHAB.

Ambivalence et écarts dans la mise en œuvre de l'IMS

Depuis l'introduction de l'approche programmatique des ouvrages d'AEP, la promotion de l'hygiène et l'assainissement en lien avec l'eau potable a été délaissée par les SIS. Il en est de même des aspects transversaux que sont le genre, la GIRE et la prévention et la lutte contre le VIH/SIDA qui reste pourtant un fléau dans le secteur. La prise en compte de l'hygiène et l'assainissement autour des points d'eau et l'hygiène de l'eau ne sont plus versées au cahier de charge des SIS en rupture avec les interventions sous l'approche par la demande où ces questions étaient une préoccupation et sujettes à d'importantes animations communautaires. Ce sont les relais communautaires et les techniciens d'assainissement qui sont maintenant responsables sur ces thématiques.

Les SIS ont juste mandat de former le fermier, l'exploitant et les fontainiers et les sensibilisent de façon à ce que l'hygiène soit respectée au niveau des points d'eau et lors des interventions sur les ouvrages.

Cette situation est porteuse de graves conséquences sur la qualité de l'eau pompée qui, une fois remontée perd de sa potabilité à cause des dégradations causées par de mauvaises pratiques des usagers depuis la source jusque dans le ménage lors du transport et de la conservation et

l'utilisation. La potabilité de l'eau consommée par les populations est pourtant l'un des déterminants pour l'atteinte des OMD dans le sous-secteur AEP. En effet, les performances actuelles en termes de construction d'équivalent point d'eau (EPE) et de taux de desserte laissent présager que le Bénin pourra réaliser les OMD ; même s'il faut améliorer et surtout équilibrer d'avantage les taux de desserte, renforcer les capacités des acteurs notamment des Communes, et promouvoir le secteur privé.

IL va falloir également se pencher résolument sur la question de la potabilité de l'eau au sein des ménages. Il apparaît alors nécessaire de procéder à une responsabilisation des SHAB sur un changement de comportement des populations. Les SHAB dans un deuxième temps pourront solliciter l'appui des SIS ou les relais communautaires selon les dispositions de l'approche PHA révisée. Par ailleurs, les SIS ne sont pas impliquées en réalité dans l'actualisation de la programmation communale parce qu'il leur manque (d'outils) de référence en la matière comme sur bien d'autres nouveaux rôles.

Ce qu'il faut améliorer dans les rôles actuels des SIS

Le constat fait par les acteurs sectoriels est une régression globale des interventions des SIS dans les communes depuis l'introduction de l'approche programmatique. Elles continuent de jouer le rôle d'interfaces entre les communautés, les communes, et les fermiers ou délégataires des points d'eau. Dans l'obligation actuelle qui est faite à la Commune d'affermier les ouvrages, les SIS sont ponctuellement sollicitées. L'équipe technique de la Commune les implique lors de la phase de préparation des dossiers d'appel d'offres, de sélection des opérateurs et de suivi de la gestion déléguée. Malheureusement cette utilisation des SIS mène à une désresponsabilisation des communes en la matière.

Une récente évaluation des FPMH équipés de compteurs dans les départements du Borgou et de l'Atacora a révélé que la vente de l'eau au volume est une pratique majoritaire de recouvrement des charges au niveau des ouvrages à compteurs suivis, qui enregistrent également une évolution des recettes. Ce succès résulte d'une bonne organisation de la vente consécutive à une bonne organisation de la structure de gestion qui est en appui au délégataire de l'ouvrage. Mais, beaucoup reste à faire pour que les SIS soient performantes sur ces activités.

La même étude montre que les usagers de l'eau souhaitent une présence de la commune plus prononcée sur le terrain à l'interface des ouvrages d'eau. Il a été constaté également que seulement un taux de 15% de compteurs est suivi comme outil de gestion du service d'eau aux populations. Ce faible score se justifie principalement par un déficit dans l'organisation du suivi des compteurs par la mairie en collaboration avec les exploitants des FPMH.

Les acteurs sectoriels s'accordent aussi sur le constat que la reddition des comptes et précisément les comptes rendus publics de gestion par le fermier et les délégataires ne sont pas suffisamment pris en compte par les SIS. Elles devraient sensibiliser, former et appuyer les communautés à obliger les fermiers à rendre compte de leur gestion des ouvrages. Ainsi les communautés seront capables d'analyser pour déceler les insuffisances et faire des recommandations au fermier ou au Conseil communal. Un nouveau dispositif est en montage à propos de la promotion des ACEP pour le contrôle citoyen dans la gestion des ouvrages. Elle prévoit un appui des SIS.

En somme, malgré un solide programme de renforcement de capacité en faveur des SiS par la SNV, il nous faudra déduire un affaissement dans la définition du contenu de l'ImS. C'est ainsi dans le dispositif de gestion et de suivi au plan technique que les communes rencontrent des difficultés. La conception et la mise à disposition des outils d'animation spécifique en fonction des mandats n'ont pas été opérationnelles. Dans ces conditions, le transfert de l'intermédiation aux communes risque d'être ramené à un simple paiement des ONG qui ont reçu un contrat de communication sociale dans la commune. L'approche semble être sans obligation réelle de résultats et sans un suivi systématique et un accompagnement des activités. Les services déconcentrés de l'eau et de l'assainissement n'ont pas toujours répondu au besoin d'accompagnement des communes pour une gestion plus efficiente de l'ImS. Une évaluation du transfert de l'intermédiation aux communes est

en préparation et devra aboutir à une meilleure gestion des Structures d'Intermédiation Sociale par les communes.

Chaîne de maintenance des ouvrages d'eau potable dans le contexte de la gestion déléguée

Outre la mise à disposition d'ouvrages d'eau potable, la pérennisation de l'accès au service de l'eau potable des populations doit être garantie par la bonne organisation de la gestion des Points d'Eau. Les conditions de durabilité des points d'eau potable, sont définies par la qualité et l'efficacité de leur gestion post-construction. Selon les orientations des stratégies sectorielles la gestion des ouvrages d'eau potable est organisée par le maître d'ouvrage. Cette activité est entièrement transférée aux communes concomitamment avec le transfert de l'ImS. Le volet de l'organisation et de l'exécution de la maintenance des ouvrages d'eau potable relève donc de la responsabilité de la commune. Sa mise en œuvre fait appel à plusieurs catégories d'acteurs et de métiers. L'établissement et le bon fonctionnement des systèmes d'opération et de gestion viables et durables reposent sur l'implication : (i) des Services Déconcentrés de l'Etat (S-Eau et SHAB) ; (ii) du secteur privé local (fermier, délégataire, artisans réparateurs), et (iii) la société civile animée par les consommateurs d'eau potable au niveau local. C'est cette importante modalité qui a entraîné la réorganisation de la gestion des ouvrages depuis bientôt trois années. Une orientation dite de professionnalisation à été prise en rupture avec la gestion communautaire.

La problématique de l'entretien préventif et de la maintenance des ouvrages simples d'eau potable dans le cadre de la délégation de service par les Communes

La gestion des ouvrages d'eau potable connaît des problèmes surtout dans les volets de l'entretien et de la maintenance. A l'analyse des conditions de gestion des AEV, et des ouvrages simples, on relève les constats suivants :

- Le suivi de la gestion manque d'organisation et d'efficacité et ne peut pas mener à une gestion durable ;
- Les grosses réparations ne sont systématiquement assurées ni par les CGPE ni par les délégataires ;
- Les délais de réaction par les opérateurs de l'affermage des systèmes d'AEV sont trop longs ;
- Les pièces détachées ne sont souvent pas toujours disponibles ou dans des circuits informels ou sur le marché "noire" ;
- Les tendances des taux de panne ne sont pas en diminution malgré les réhabilitations.

De façon générale, ces difficultés sont également liées à des contraintes financières et organisationnelles importantes. Les modalités financières des contrats de délégation du service public se fondent dans la majorité des cas sur des mesures aléatoires. Ces modalités ne permettent pas toujours aux opérateurs fermiers ou délégataires de garantir la continuité de la fourniture de l'eau potable sur la base d'une maintenance effectuée dans les règles de l'art avec des délais de panne réduits au minimum. Le fonctionnement du réseau de distribution de pièces détachées n'est pas satisfaisant, et la disponibilité des pièces pose un réel problème. Par le passé il était fait obligation aux fournisseurs de pompe de constituer un stock de pièces avec un réseau de distribution inséré dans les circuits normaux de commercialisation avec les services de commerçants formels comme distributeurs agréés. La situation actuelle de la chaîne de maintenance est caractérisée par une approche très informelle qui repose sur des individus ayant capitalisé une certaine expérience dans les anciens circuits des fournisseurs de pièces.

Rappelons que le transfert de compétences aux communes suppose deux conditions importantes qui fondent la responsabilisation des communes dans la gestion des affaires locales:

- Le principe de subsidiarité qui amène à faire déléguer les responsabilités à l'échelon inférieur ayant les compétences nécessaires, avec des obligations de résultats.
- Le principe de la continuité du service public selon lequel le transfert d'un service public de l'Etat à la Commune, n'engendre pas une dégradation de la qualité dudit service, encore moins, sa rupture.

Dans ce sens, la professionnalisation pour la gestion pérenne des ouvrages sous le contrôle des communes doit répondre au besoin d'un service d'eau potable continu et de bonne qualité aux populations. Il importe de reconstruire des relations fortes directes et fonctionnelles entre gestionnaire, artisan/réparateur, fournisseur de pièces détachées, consommateur, et commune.

Au niveau des stratégies sectorielles il est prévu en accompagnement à la mise en gestion déléguée de réaliser un stock de pièces à deux niveaux :

1. Un stock au niveau communal (pièces d'usure courante) sous gestion du CST et financé sur les redevances prélevées par la commune ;
2. Un stock au niveau intercommunal/départemental/régional (pièces grosses réparations). Dans le cas d'un parc important de pompes, les pièces de grosses réparations peuvent être prélevées sur le stock communal. Les pièces prélevées sur le stock sont payées par les communes à partir des redevances de renouvellement.

Les stocks sont réapprovisionnés par les fournisseurs à partir des fonds issus de la vente des pièces. A la pratique il s'est avéré périlleux de mettre en place ce dispositif qui transforme la commune en opérateur commercial.

La délégation de la gestion des AEV et la difficile organisation de la maintenance des mini réseaux d'eau

Dans le contexte du transfert de compétences aux communes, il a été fait l'option d'expérimenter la gestion déléguée des ouvrages complexes. La délégation de la gestion par affermage des équipements à une entreprise locale privée avec la signature d'un contrat entre le maître d'ouvrage que sont les communes et l'opérateur (fermier) rentre dans le cadre de la professionnalisation de la gestion des points d'eau potable. L'opérateur a des tâches et responsabilités définies. C'est donc une approche de pérennisation de la gestion des ouvrages d'hydrauliques. La répartition des charges d'exploitation du service de l'eau potable se fait entre la commune et les opérateurs comme suit :

- La commune délégante a à charge le renouvellement du forage, du château d'eau, du système d'exhaure et le groupe électrogène), il perçoit les redevances y afférents.
- L'opérateur délégataire gère les charges liées aux carburants/lubrifiants, au personnel, à l'entretien préventif, à la maintenance et au dépannage de tous les équipements, au renouvellement, des canalisations secondaires et des points de distribution).

Selon le contrat l'opérateur privé reçoit l'ensemble des recettes de l'exploitation du mini réseau, et la répartie sur le fonctionnement, les amortissements, les redevances, le réinvestissement et une marge. Il organise l'entretien préventif et assure une rapide intervention sur les pannes et les réparations à travers une meilleure organisation de la maintenance. Le système de maintenance peut être interne à l'opérateur ou sous prestation. La gestion déléguée des systèmes d'AEV vise à améliorer le service public d'eau potable dans les gros bourgs (centres secondaires ; en général ce sont des centres avec une population comprise entre 2 000 et 20 000 habitants).

Une étude spécifique sur l'évaluation de la professionnalisation de la gestion des AEV (Etude évaluative, Fichtner, Juin 2010) a eu à souligner les dysfonctionnements ci-après :

- Un manque de transparence dans le processus de délégation de la gestion des AEV ;
- Un manque de précision dans les documents contractuels conduisant à des litiges entre opérateurs et communes ;
- Des déficits de trésorerie en raison d'une trop faible consommation d'eau, de pertes, de réparations non prévues, etc. ;
- Une communication inadéquate sur l'activité des opérateurs conduisant à des contestations de la part des consommateurs, et de l'autorité délégante ;
- Un manque de capacité technique de la part des opérateurs (faible capacité du personnel recruté par les opérateurs privés, et faible capacité et sous-équipement des prestataires informels de maintenance et de réparation) ;
- La persistance de conflits non ou mal résolus menant aux ruptures de contrats ;
- La non disponibilité d'outils de prévisibilité tant au niveau de la Commune qu'à celui de l'opérateur

De façon générale les fermiers ne disposent pas de ressources matérielles réservées exclusivement à l'exploitation de l'ouvrage. La plupart ne disposent pas de groupe électrogène de relais, ni de stock de pièces de rechange en dehors de certaines pièces mise à disposition par l'entreprise. La loi portant gestion de l'eau, en privilégiant le partenariat entre les collectivités locales et les opérateurs privés, cherche à sécuriser la gestion et l'exploitation des infrastructures hydrauliques. Ce partenariat devrait conduire à plus d'investissements pour l'élargissement du système et la qualité des services d'eau potable.

Une condition importante reste l'émergence d'une capacité technique du secteur privé notamment dans la maintenance des ouvrages complexes d'eau. Actuellement ceux sont soit des mécaniciens garagistes diésélistes installés dans l'informel soit des agents de la SONEB soit des agents des entreprises de construction d'ouvrages qui sont mobilisés par les opérateurs d'eau en cas de besoin d'intervention. Dans ces conditions les résultats de la restructuration de la gestion des ouvrages d'AEV ne peuvent se rendre perceptibles sans la formalisation d'un service spécialisé d'entretien préventif et de maintenance efficace.

Le regroupement professionnel des exploitants de mini réseaux comme une opportunité pour contribuer à améliorer l'efficacité du secteur de l'eau potable.

Pour faire face à ces difficultés opérationnelles, les opérateurs privés ont fait le choix de les traiter dans le cadre d'un regroupement professionnel : l'Association Fédérative des Exploitants de mini réseaux d'Eau du Bénin (AFEB). Cette association regroupe près de 75 opérateurs privés gérant en délégation de gestion environ 200 systèmes d'AEV. La plupart des gestionnaires privés gère un seul système. Le but final est l'augmentation du chiffre d'affaires et l'amélioration de la rentabilité pour l'opérateur en corrélation avec un meilleur accès au service d'eau potable pour les populations. L'accès à un plateau technique encore inexistant est une mesure importante pour atteindre les objectifs assignés.

L'AFEB vise un modèle de gestion déléguée des réseaux en milieu rural et semi urbain d'envergure intégrant le recouvrement des charges récurrentes. Elle organise une "communauté de pratiques" avec la mise aux normes des modes de gestion et l'exploitation technico-référencée des ouvrages hydrauliques ruraux par ses membres. L'Association a fait l'option d'encourager des GIE comme opérateur de maintenance. Ainsi l'AFEB mettra en place, pour les réseaux d'AEV sous gestion déléguée un système performant de maintenance de proximité. Elle développera trois bases régionales d'intervention rapide ; Bohicon, Parakou et Abomey Calavi. L'objectif est de rendre disponible des professionnels de maintenance et de réduire les durées d'intervention en cas de panne des ouvrages.

ANNEXE 8

PRINCIPALES MODIFICATIONS CODE NATIONAL DES MARCHES PUBLICS

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS INTERVENUES DANS LE CODE NATIONAL DES MARCHES PUBLICS ET DES DELEGATIONS DES MARCHES PUBLICS EN REPUBLIQUE DU BENIN

Les marchés publics comptent désormais trois catégories d'organes : les organes de régulation, les organes de contrôle et les organes de passation des marchés publics.

❖ **Les organes de régulation :**

Constitués de l'Autorité de régulation des marchés publics qui est rattachée à la Présidence de la République. Elle est constituée du conseil de régulation et de son secrétariat permanent ; c'est le dernier recours en matière de différend sur les marchés publics.

❖ **Les organes de contrôles sont constitués :**

- De la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics(DNCMP) placée sous la tutelle du ministre en charge des finances. Elle assure le contrôle des opérations de passation des marchés publiques dont le montant dépasse le seuil de compétence des commissions de passation et des cellules de contrôle des marchés publics.
- De la Direction départementale de contrôle des marchés publics créée dans chaque département et placée sous la tutelle de la direction nationale de contrôle des marchés publics
- D'une Cellule de contrôle des marchés publics créée dans chaque département ministériel et dans toutes les institutions et organes décentralisés de l'Etat.

❖ **Les organes de passations des marchés publics sont constitués :**

- De *la personne responsable des marchés publics* qui pour le ministère est le Secrétaire Général du ministère, pour les institutions de l'Etat, le président de l'institution, pour les communes, le maire de la commune, le président du conseil d'administration pour les établissements publics, les sociétés d'Etat.....La personne responsable des marchés publics est mandatée par l'autorité contractante pour mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics.
- De *la commission de passation des marchés publics* qui met en œuvre toutes la procédure depuis l'appel d'offre jusqu'à l'attribution du marché lorsque le montant est dans la limite du seuil de compétence de la commission.

Le nouveau code comporte deux sortes de seuils :

1. **Les seuils de passation, de contrôle et d'approbation** des marchés publics ; les marchés sont obligatoirement passés par les structures de passation des marchés inférieures à la DNCMP , pour toute dépense de travaux, fournitures, prestations de services dont la valeur hors taxes est supérieure ou égale aux seuils mentionnés ci-dessus. Ils sont fixés comme suit :

- Marchés de travaux : 60 millions
- Marchés de fournitures ou de services : 20 millions
- Marchés de prestations intellectuelles : 10 millions

Pour les marchés des ministères, les établissements publics, des sociétés d'Etat, ces seuils sont également applicables aux communes à statut particulier.

Pour les collectivités locales autres que celles à statut particulier, ces seuils sont fixés à :

- 15 millions pour les marchés de travaux
- 7,5 millions pour les marchés de fournitures et de services
- 7,5 millions pour les marchés de prestations intellectuelles

2. **Les seuils de compétence pour la passation** des marchés publics sont ceux à partir desquels c'est la responsabilité de la DNCMP d'effectuer le contrôle à priori des procédures de passation des marchés public pour les dépenses d'un montant hors taxes de :

- En ce qui concerne les Administrations Publiques et Organismes publics
 - ✓ . 200 millions pour les travaux
 - ✓ . 80 millions pour les fournitures et services
 - ✓ . 60 millions pour les prestations intellectuelles confiées à des bureaux
 - ✓ . 40 millions pour les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels

- En ce qui concerne les sociétés d'Etat et assimilés :
 - ✓ . 450 millions pour les travaux
 - ✓ . 350 millions pour les fournitures et services,
 - ✓ . 100 millions pour les prestations intellectuelles confiées à des bureaux
 - ✓ . 60 millions pour les prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels