

République du Bénin

Royaume des Pays Bas

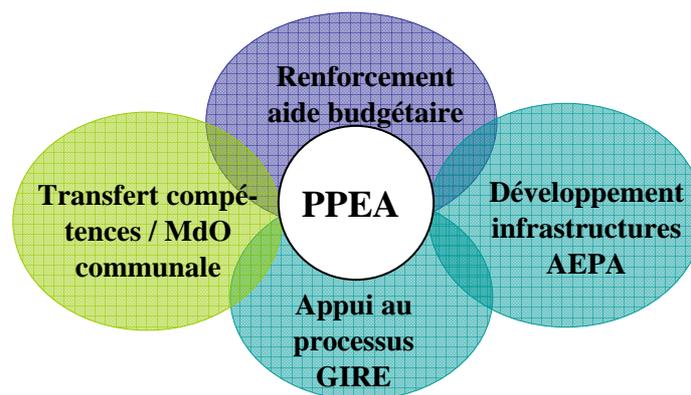
**Ministère de la Prospective, du
Développement et de l'Évaluation de
l'Action Publique**

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

Direction Générale des Investissements
et du Financement du Développement

Direction de la Prospection des
Financements

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



Mission de Suivi-Évaluation
Externe Périodique no 2

Table des matières

1	Introduction	3
2	Suivi des recommandations de la mission SEEP no 1	5
3	État d'avancement général des activités du PPEA	6
3.1	Composante 1 : Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement	6
3.2	Composante 2 : Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale	8
3.3	Composante 3 : Développement des infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement	10
3.4	Composante 4 : Appui au processus de gestion intégrée des ressources en eau	16
3.5	Secrétariat Technique du Comité de Pilotage	18
4	Exécution financière	20
4.1	Planification/budgétisation	20
4.2	Exécution des dépenses	20
4.3	Situation financière actuelle	21
5	Pilotage et gestion du programme	23
5.1	Les cadres de concertation des composantes	23
5.2	Le Comité de Gestion	23
6	Planification et de suivi interne et élaboration des rapports	24
6.1	Planification	24
6.2	Le système d'élaboration des rapports et des plans annuels	24
7	Conclusion	26

Liste des annexes

- Annexe 1. Termes de référence
- Annexe 2. Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Calendrier de la mission
- Annexe 4 : Rapport des missions intermédiaires
- Annexe 5. Plan des actions suite à la mission SEEP no 2
- Annexe 6. Documents consultés

Liste des sigles et abréviations

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

1 Introduction

Une première mission de Suivi-Évaluation Externe Périodique (SEEP) menée par le bureau COWI en association avec le bureau Afric Performances s'est déroulée du 15 au 26 octobre 2007. La mission SEEP a fait les constats suivants :

- La mise en œuvre du PPEA a connu un démarrage tardif par rapport à la planification initiale (janvier 2007) définie dans le document de programme. En effet, c'est au cours du 2ème trimestre 2007 que toutes les composantes ont finalisé leur plan de travail annuel budgétisé de 2007 couvrant la période allant d'avril à décembre 2007. La nomination des chefs de composante et l'installation du Comité de Pilotage ont eu lieu tardivement. La première réunion du Comité de Pilotage s'est tenue le 11 juillet pour examiner les activités des composantes.
- De nombreuses activités des composantes sont en préparation et certaines d'entre elles ont connu un début de démarrage.
- Au moment de la mission SEEP, le PPEA connaît un taux de décaissement faible de l'ordre de 15% selon l'Ambassade du Royaume des Pays Bas.
- Nombreuses structures n'ont pas inscrit leur budget 2008 dans les budgets programmes par objectif et le budget national.
- Aucune attention particulière n'est encore portée sur la performance du suivi interne.
- La programmation globale du PPEA par structure devrait être revue de manière à réajuster et recalibrer le programme dans le temps afin de faciliter le rythme d'exécution des actions et des décaissements.

Dans la période du 3 au 19 janvier 2008 l'équipe du SEEP a organisé deux missions intermédiaires.

La première mission a permis de suivre l'avancement des marchés concernant les réalisations des ouvrages hydrauliques en milieu semi urbain et les réalisations des latrines institutionnelles dans les départements du Borgou et de l'Alibori.

La deuxième mission intermédiaire consistait à organiser suite à la recommandation de la 1ère mission SEEP, des séances de planification participative au niveau des structures afin d'appuyer les composantes pour une reprogrammation globale de leurs activités, de manière réaliste, compte tenu du stade d'avancement du programme et de leurs contraintes spécifiques. Suite à ce travail, toutes les composantes ont eu une programmation ainsi qu'un budget mis à jour.

La mission présente est la deuxième mission du SEEP, elle s'est déroulée du 2 au 23 juin 2008. (CF Termes de référence, les personnes rencontrées le calendrier de la mission sont présentés en annexes 1 et 2).

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

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

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

Lors des séances de travail, la mission SEEP s'est entretenue avec les responsables des organismes de tutelle et ceux des composantes et des structures d'exécution suite à l'exploitation des rapports annuels des composantes et PTA de 2008. Elle a effectué une visite de terrain dans le département du Zou. Elle a eu des entretiens avec les services techniques des communes de Agbanizou et de Zogbodomey et s'est rendue aux localités suivantes : Maternité de Mougnon, Af-fosso Gbe, Agoumé, Agongbo Ayobé, Dodji, Sinwe Zougodo et Zougodo børnefonden pour rencontrer les assistants d'hygiène, les relais communautaires et les comités de gestion du point d'eau.

Une restitution orale des résultats de la mission a eu lieu le 23 juin 2008 dans la salle de réunion de la Direction de la Prospection des Financements (DPF) à laquelle ont assisté les représentants des structures d'exécution et l'Ambassade du Royaume des Pays Bas et les partenaires.

La mission SEEP remercie tous ses interlocuteurs pour leur accueil et disponibilité au cours des rencontres.

Rec. No	Description	Suivi de la recommandation
1	DGB veille au contenu du manuel	Bon manuel
2	Recrutement par SNV d'une personne expérimenté en IS	Conseiller en place depuis 2 mois
3	Note stratégique interne DGEau sur le développement en RH GIRE	Elaborée, formation non faite et non distribuée
4	Programmation réaliste le lien : programmation-budget-activités	Toujours un problème
5	AO Etudes thématiques	Durée passé de 3 à 4 mois. Toujours 13 experts à mettre en place, AO non sous-divisée. AO infructueux en premier lieu
6	Agents maintenus en poste	Personnel maintenu mais PTA demandant à être améliorés
7	Rapidité de réalisation du manuel de procédures et note sur la dotation des crédits	En place début 2008
8	Manque de personnel	Aucune modification
9	Redéploiement du personnel sur la base de critères objectifs	Semble ne pas avoir évolué
10	Préparation et lancement du DAO en octobre N-1 (lenteur de la passation des marchés)	Pas encore fait
11	Développement des structures de contrôle à posteriori, niveau communal	Pas encore engagé
12	Secrétariat Technique intégré dans le Comité de Gestion	Situation idem, mais le Secrétariat technique fait de la coordination avant la tenue du Comité de Pilotage
"13"	Structures d'exécution ne devraient pas être membres du comité de pilotage	Non modifié
14	Reprise de la programmation globale du PPEA	Fait avec l'appui de l'équipe SEEP
15	Tableau de bord prévisionnel axé sur les indicateurs	Pas suivi,
16	Tableau de bord prévisionnel unique (définition, indicateurs et valeurs cibles)	Pas effectué, pas de situation zéro définie
17	Affinement des indicateurs à faire par les composantes	Pas effectué, pas de commentaires des indicateurs
18	Format simple et analytique de compte rendu analytique	Pas encore mis en place
19	Respect du calendrier de rapportage	Non respecté, souvent décalé

2 Suivi des recommandations de la mission SEEP no 1

3 État d'avancement général des activités du PPEA

Les activités du PPEA n'ont pas encore atteint un rythme de croisière. Durant le premier semestre de 2008, elles ont été dans l'ensemble freinées par les préoccupations des élections qui sont achevées en fin mai. De ce fait, de nombreuses activités planifiées, notamment celles qui requièrent la présence des élus et les activités de formation n'ont pas pu être exécutées. Ces activités ont été reprogrammées en fin de semestre dans l'attente de l'installation complète des équipes communales.

A part la DGeau, les autres structures n'ont pas procédé à l'inscription de leur budget au budget national. La conséquence était l'obligation pour ces structures de recourir pour la deuxième année d'exécution aux procédures de fonds concours et de réallocation de crédit. Toutes les composantes ont connu un retard dans la délégation de crédits ayant pour effet un retard général dans l'exécution des activités. A cela s'ajoute la sélection tardive des communes par la DGeau et la DHAB, avec le paquet complet d'actions prévues dans le PPEA (mécanisme financier, intermédiation sociale, maîtrise d'ouvrage, réalisation d'infrastructures, gestion intégrée des Ressources en Eau). Cet état de fait n'a pas permis aux autres structures de respecter leur programmation.

Dans l'ensemble les composantes 1,3 et 4 ont pu exécuter un certain nombre de leurs activités programmées. Par contre le rythme d'exécution a été faible dans composante 2.

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

Cette Composante interpelle toutes les structures même si la Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction Générale de l'Eau (DGEau) sont chargées de la conduite des activités. La DGB en est le responsable à travers son représentant.

La DGB

1- Dans le cadre de l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires du PPEA, la DGB devrait exécuter deux activités principales :

- Elaborer un manuel de procédures pour la gestion des ressources du PPEA : ce manuel est réalisé, validé et multiplié.

Ce manuel de procédures dans son contenu permet de gérer les ressources de tout programme qui adopte l'aide budgétaire comme voie de financement. En effet, il s'agit principalement de procédures d'exécution des dépenses publiques.

***Recommandation 1 :** La mission recommande que lors des formations à l'utilisation du manuel de procédure, l'attention des participants soit attirée sur le fait que ledit manuel pourrait servir à d'autres programmes.*

- Assurer la formation des acteurs à divers niveau à l'utilisation du manuel de procédures : bien que tout soit fin prêt pour la tenue de la formation, elle n'a pu se tenir à cause des der-

nières élections locales et municipales qui influent sur la liste des participants qui doit comporter certains membres des Conseils communaux ;

2- Pour ce qui est de la disponibilité des états d'exécutions financières, les activités à réaliser sont :

- La confection des fiches de suivi financier : la fiche est élaborée mais pas encore validée ;
- Organisation de réunions annuelles sur le rapport de suivi de la gestion financière des composantes : aucune réunion n'a été tenue.

Cette situation n'a pas permis d'instaurer un cadre de rencontre formel qui aurait pour bénéfice d'aplanir certaines difficultés dans la gestion financière du programme au niveau des structures.

Recommandation 2 : *La mission recommande à la DGB de prendre les dispositions idoines pour la tenue régulière des réunions indiquées ci-dessus qui devront être désormais semestrielles et précéder les réunions du Comité de Pilotage.*

Malgré cela la DGB quand même a assuré son rôle d'appui conseil et de facilitateur dans le cadre de l'exécution financière du PPEA. En dépit de la non inscription aux budgets des crédits de 2008 de la plupart des structures du PPEA, des arrêtés de fonds de concours ont été élaborés et signés depuis le 25 février 2008 ; cette disposition a permis aux structures du PPEA d'accéder aux crédits.

En 2007, les crédits des différentes structures du PPEA n'ont pu être inscrits aux budgets de leurs ministères respectifs à cause du lancement tardif du programme. Mais la répétition de la même situation en 2008 pour toutes les structures sauf la DGEau est inacceptable.

Recommandation 3 : *Il est recommandé à la DGB de veiller à l'inscription correcte desdits crédits PPEA au Budget Général de l'Etat pour la gestion 2009 et d'exhorter les autres structures à suivre les mêmes procédures.*

Certaines structures ont des difficultés pour exécuter leur budget et malgré la disponibilité de la DGB à les aider, elle n'est pas suffisamment sollicitée ou est sollicitée tardivement. Son intervention pourrait être plus efficace si elle était informée à temps pour apporter son appui et ses conseils concernant les procédures administratives et financières aux autres structures.

3. En ce qui concerne la dotation directe des ressources aux Communes, il s'agit de :

- Réaliser et de valider une note sur la dotation directe des ressources aux Communes : cette activité est réalisée ;
- Former les usagers à l'utilisation de ladite note : activité non réalisée pour les mêmes raisons que pour la formation à l'utilisation des manuels de procédures.

4. Dans le cadre de l'adaptation du Code des Marchés Publics aux exigences des OMD, la DGB devrait :

- Renforcer les capacités des membres de l'équipe de gestion de la composante : un véhicule de tournée a été acquis ainsi que deux ordinateurs portables ;
- Faire réaliser des études pour l'assouplissement des exigences dudit Code : un consultant a été recruté et les études sont en cours
- Tenir un atelier de validation, faire des missions de suivi pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions du Code retenues : ces activités ne peuvent démarrer, les études n'étant pas terminées.

La DGEau

Elle est chargée, dans le cadre de la réalisation des Dossiers d'Appels d'Offres (DAO) types:

- D'améliorer et de mettre en œuvre les DAO types : un consultant a été recruté pour réaliser les études et un rapport provisoire a déjà été déposé ; les dispositions sont en cours pour la validation dudit rapport.
- D'informer, de former, de suivre et d'appuyer les acteurs dans le cadre de l'utilisation des DAO types : ces activités ne pourront se faire qu'après la validation des DAO types.

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

La composante 2 n'a pas connu une avancée visible dans ses activités programmées depuis le démarrage effectif du programme. Pour les activités qui ont été programmées dans les PTA 2007 et 2008, concernant les résultats 1 et 2 sur le plan de transfert des compétences dont la DAT et la SNV sont responsables, un état des lieux sur les initiatives et expériences en cours en matière de transfert de compétence est réalisé mais les résultats ne sont pas connus de la mission. Un projet de termes de référence pour le plan de transfert des compétences dont le contenu a été revu est resté sans suite.

Quant au résultat 3 sur la maîtrise par les communes de la planification et leur participation, le processus pour l'équipement des communes en matériel informatique, technique et bureautique est en cours avec le recrutement d'un consultant qui doit appuyer la SNV à définir les spécifications techniques des équipements à acquérir et la rédaction du DAO pour l'acquisition du matériel.

La mission de SEEP constate que la SNV et la DAT n'ont pas adopté une approche proactive pour faire avancer le processus d'élaboration du plan de transfert alors que la DGeau a mené depuis 2006 un certain nombre de réflexions sur la clarification des rôles et mandats des acteurs institutionnels du secteur de l'eau et décrit un cycle de transfert de compétence. Elle a par ailleurs au titre de l'année 2008, procédé au transfert de compétence en matière d'intermédiation sociale à 7 communes où il est prévu un montant de 4.200.000 millions destinés à honorer les prestations des SIS et à équiper leurs équipes de terrain. A l'intention des acteurs communaux, la DGeau les a formés sur l'élaboration des DAO, le dépouillement et l'analyse des offres de prestation de service et des travaux, l'établissement des contrats. La mission a pu se rendre compte lors de sa visite de terrain que la responsable du développe-

ment communautaire du DDMEE/Zou apporte un appui appréciable aux services techniques des communes par un accompagnement suite à ces formations.

Recommandation 4 : *Il est recommandé à la DAT et à la SNV de s'inspirer des travaux de l'atelier national de restitution et de validation sur la clarification des rôles et mandats des acteurs institutionnels du secteur de l'eau tenu à Ouidah en octobre 2006 où un cycle de transfert de compétence a été décrit, et un cahier de charge des communes a été élaboré, pour faire progresser le processus d'adoption du plan de transfert de compétences et créer les conditions optimales pour sa mise en œuvre.*

A cet effet, la DAT et la SNV feront une révision du PTA 2008 concernant le résultat 1 et proposeront des activités spécifiques qui seront présentées au prochain comité de pilotage.

Par ailleurs, la mission a noté que la synergie et la coordination des actions de transfert de compétences et d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale doivent être renforcées. Ce processus ne devrait pas faire l'apanage d'une seule structure, puisque le succès dans ce domaine est subordonné à un ensemble d'activités plurisectorielles. La mission suggère que le plan de transfert soit élaboré sous cet angle avec une définition claire d'un chronogramme mettant en exergue « qui fait quoi avec qui quand et comment d'ici 2011 ».

Le transfert de l'IS vers les communes qui est en train de s'effectuer est positif mais il ne semble pas que des réflexions soient menées pour le transfert des travaux vers les communes qui pourtant est planifié pour 2010 au sein de la DGEau. En termes de préparation du secteur, il est grand temps d'assumer cette responsabilité. Le programme PPEA est un lieu privilégié pour mener cette préparation suite à sa transversalité.

Le contexte actuel, en place au Bénin depuis plus de 10 ans, a connue très peu d'évolution dans la délimitation des responsabilités entre les SHEau et notamment le secteur privé. Il est notamment remarquable que les bureaux d'études sont impliqués dans la mise en place des points d'eau mais sont maintenus soit dans un rôle de "vendeurs d'hommes-mois" pour assurer les implantations et la supervision des travaux ou comme producteurs d'études de faisabilité pour les AEV avec une décision prédéterminée (il y a eu de conclusion "non faisable"). Les bureaux d'études du secteur de l'eau n'ont ainsi pas réellement eu la possibilité d'agir en temps que Maîtres d'œuvre dans le sens classique du terme. Ils n'ont ainsi pas :

- élaboré des DAO pour les entreprises,
- agi pour le compte des Maître d'Ouvrage face aux entreprises,
- évalué les offres des entreprises,
- assuré la planification des travaux sur le terrain.

Toutes ces activités sont restées du domaine des SHEau qui ont à une certaine échelle accumulés les rôles de Maîtres d'ouvrage et Maîtres d'œuvres en laissant les bureaux d'études dans un rôle subalterne.

Les services techniques communaux auront crucialement besoin de Maîtres d'œuvre compétents pour les appuyer dans leur rôle de Maître d'ouvrage et il est grand temps de préparer les bureaux d'études du secteur privé à ce rôle. Les communes auront en outre besoin d'une assistance technique à la Maîtrise d'ouvrage qui pourrait être fournie par les SHEau sur la base de protocoles d'accords par région.

Recommandation 5 : *Il est recommandé que le sujet soit développé durant le comité de pilotage de juillet ou durant une session extraordinaire/un atelier en août/septembre 2008. Cet*

atelier pourrait être organisé par la DAT/SNV. Concrètement il est proposé que durant l'année 2009 les SHEau passent la Maîtrise d'œuvre totale aux bureaux d'études. L'année 2009 serait ainsi considérée comme une année d'initiation où les BE seraient sous la supervision des SHEau dans l'exécution de ce nouveau rôle.

Dans la même lancée, la DHAB va transférer les compétences dans 24 communes prochainement. Les relations institutionnelles avec les communes ne sont pas consolidées car il n'y a pas encore une responsabilisation dans la maîtrise d'ouvrage de l'hygiène et de l'assainissement et la DHAB ne semble pas avoir intégré son nouveau rôle dans le contexte de la décentralisation. La mission estime que les services techniques des communes sont en mesure d'assumer la responsabilité de la construction des latrines ayant déjà des expériences dans la réalisation des écoles, magasins de stockage et d'autres infrastructures communales. Toutefois, elles ne sont pas encore préparées par manque de formation par les SHAB

Recommandation 6 : *La DHAB devra préparer des modules de formation à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des latrines collectives et des activités d'accompagnement à l'endroit des 24 communes sélectionnées.*

Toutefois, la mission a observé que les latrines construites par les entrepreneurs sont plus chères que celles construites par les maçons formés par la DHAB. Il serait souhaitable de mener une réflexion sur les clauses du contrat de l'entrepreneur adjudicataire du marché pour l'utilisation des maçons.

La SNV a une équipe de 9 conseillers dans les régions. Selon elle, son intervention ne concerne que les communes qui auront reçu le transfert de fonds. Le PPEA intervient dans toutes les communes et il serait logique que SNV les accompagne. La mission suggère que cette question soit discutée au prochain Comité de Pilotage.

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

3.3.1 DGEau.

Au niveau de cette structure les activités (3A2.1) évoluent avec un rattrapage du retard accusé au démarrage du programme. En effet pour le compte de 2007, les marchés relatifs aux 108 forages sont achevés avec les 109 forages positifs aux dernières nouvelles. Ce record signifie qu'il y a eu un dépassement des prévisions physiques (90 forages équipés de pompe prévus pour 2007) ; cela a engendré un dépassement de 35.114.000 F sur les prévisions financières.

Pour le compte de 2008, 240 nouveaux forages équipés de pompe et 5 réhabilitations de forages artésiens sont programmés pour des montants prévisionnels respectifs de 1 176 500 000 et 30.000.000 entièrement délégués au niveau déconcentré. Tous les SHEau à l'exception du Mono ont passé les marchés et les implantations géophysiques ont démarré. Le retard du Mono (10 forages positifs) se justifierait par la complexité géologique des villages choisis qui nécessite des forages profonds de 100 à 150 m. L'AO est resté infructueux et la possibilité d'un gré-à-gré est à l'étude.

Recommandation 7 : *Approfondir l'analyse de la situation pour éviter l'émiettement des marchés dans le seul souci de financer sur le PPEA des réalisations simultanément dans tous les départements.*

Pour ce qui concerne l'acquisition de pompes à motricité humaine (3A2.2), un marché 1100 pompes est lancé et l'ouverture a eu lieu le 10 juin 2008. Il faut signaler que selon les prévisions initiales, 2500 pompes sont prévues avec 1250 en 2008 et 1250 en 2010. Il va falloir procéder à un ajustement du nombre de pompes à la signature du contrat de passation de marché. La dotation financière réservée à cet approvisionnement est de 1.210.000.000 FCFA.

Un achat de deux véhicules est programmé sur cette même ligne budgétaire pour 40.000.000 FCFA pour renforcer le parc d'équipement roulant de la DGEau afin de répondre au besoin de la coordination et du suivi des activités sur le terrain. Le dépouillement des soumissions à ce marché de deux véhicules est programmé pour le 20 juin 2008. Les difficultés actuelles du parc de véhicules de la DGEau peuvent justifier cette dépense. Néanmoins, elle se justifiera davantage si le financement est fait sur le reliquat des fonds alloués à l'achat de pompes.

En matière de renforcement de capacité (formation) du personnel des BET et des Entreprises de travaux AEP (3.A.5.1/2), des réflexions se poursuivent sur la mise en œuvre de cette activité. L'équipe du SEEP apprécie la mise en attente de cette activité pour des réflexions plus approfondies sur sa pertinence et son opportunité car, plusieurs autres programmes sectoriels évoluent dans ce genre d'appui. Il faudra donc éviter les doublons en recherchant l'efficacité.

Recommandation 8 : *La mission recommande de faire une évaluation du niveau de compétence des entreprises reconnues actuellement comme acteurs sectoriels pour dégager les besoins de formation et si possible un plan de formation et un point sur les aspects non encore suffisamment couverts. Une telle étude pourra donner une visibilité sur ce qui peut être pris en charge sur l'appui budgétaire du PPEA.*

En ce qui concerne le développement des outils et mécanismes d'arbitrage des allocations budgétaires en matière d'AEPA (3.A.1.1/), les TRD pour le recrutement de consultants sont en cours d'élaboration. L'envergure de cette activité et le retard déjà accusé pour son exécution retiennent l'attention de l'équipe SEEP qui après toute analyse s'aperçoit que :

- A travers le draft actuel des TdR, la délicatesse et la complexité de cette activité n'est pas perçue.
- Un tel mécanisme d'arbitrage ne peut véritablement pas être élaboré et mis en œuvre exclusivement pour le PPEA, car même si ce programme vise l'AEP et le HAB dans l'effectivité de la décentralisation, il n'est pas à ignorer que toutes les actions sectorielles ont pour bénéficiaires le même niveau décentralisé. Ainsi, une nette visibilité de la situation réelle en matière d'AEP et de HAB, commune par commune devient l'une des conditions sine qua non pour un véritable mécanisme d'arbitrage. La santé de la BDI (DGEau) et l'absence d'une base de données au niveau de la DHAB, constituent ainsi un frein réel.
- Cette étude présente assez de facettes qu'il faut nécessairement répertorier et analyser avant de finaliser les TdR.

Recommandation 9 : *L'équipe de SEEP recommande qu'une rencontre entre les diverses structures impliquées soit tenue pour mieux définir les contours de cette étude. Il y a eu une évolution positive depuis la formulation du DdP - passation de l'IS vers les communes et une*

évolution négative - les grands manquements de la BDI. L'arbitrage est donc bien plus complexe que ce qui apparaît dans les TdR.

En terme de situation des points d'eau dans le département du Zou que la mission a visité, il est prévu la réalisation de 15 forages positifs en 2008 sur financement PPEA. L'équipe SEEP a revu le marché d'exécution datant d'avril 2008 attribué à Forag-SA d'une somme de 88,8 millions FCFA. De même le marché pour les études et contrôle des travaux de 30 forages positifs attribué à Sethagen. Ce contrat comporte en annexe une fiche à remplir par le bureau d'étude pour la BDI. Ce n'est néanmoins pas une conditionnalité pour le paiement final. Cet aspect doit être incorporé au nouveau contrat type qui est en préparation dans la composante 1. Les travaux de foration sont actuellement en arrêt suite à une série de forages négatifs pour permettre une reprise des implantations géophysiques par le bureau d'étude.

Durant les visites sur le terrain dans le département du Zou, des forages exécutés sous financement PPEA en 2007 ont été visités dans la commune d'Agbanguizou, arrondissement de Zougoudo, village de Zougodo localités de Sinwe Zougodo, de Børnefonden et de Dodji. L'équipe SEEP eu des difficultés à comprendre le contexte peu clair de la capitalisation des données. La liste d'exécution d'implantation géophysique pour PPEA de 2007 ne comporte que le forage Børnefonden. Aisni Dodji a été rajouté à la liste durant l'exécution des forages de même que Sinwe Zougodo mais qui avait été faussement intitulé Agongbo Ayobé (qui est un forage sur financement Danida exécuté aussi en 2007). En voulant repérer ces trois localités dans la BDI, seul la localité de Dodji a été saisie dans la BDI mais comme étant un forage sur financement Danida équipé avec une pompe India ce qui n'est pas le cas car c'est une Vergnet. Il ne semble pas y avoir de coopération suffisamment continue entre le CDERT et le CISE ni durant l'exécution des forages ou après dans le contrôle de qualité de la saisie des données.

Recommandation 10 : *Il est important que la DGEau de prendre réellement la situation de l'état de la BDI au sérieux car la situation est signalée par de nombreux intervenants. Si la DGEau ne reprend pas ses responsabilités régaliennes en main dans ce domaine, il est fort probable que les actions actuellement pilotes dans le domaine du recensement communal des infrastructures AEP, soient en mesure de se substituer à la BDI/DGEau.*

3.3.2 SONEB

Les travaux de raccordement de trois forages à Godomey avancent. Pour la réunion du CENSAD, un raccordement provisoire a été mis en place pour permettre la mise en route de deux des trois forages. Les travaux restants sont de moindre envergure (raccordement SBEE sur un forage, clôture, bâtisse) et pourront être finalisés d'ici quelques mois.

Le cadre de bordereau des prix unitaire des DAO adressés aux bureaux d'études (Etude et Contrôle de deux forages à Pobé et Etudes de faisabilité pour les AEP de Djougou, Natitingou, Nikki, Bembérékè et Banikoara à partir d'une eau de surface) incorpore une ligne intitulée "frais homologues" sous la rubrique Frais de personnel. Cette ligne est un forfait qui n'est pas défini ni en quantité ou unité. Le titre laisse supposer que du personnel de la SONEB est rattaché aux études en tant qu'homologues. Le directeur de la Planification et des Etudes a expliqué à l'équipe SEEP que tel n'est pas le cas mais que la ligne budgétaire est insérée pour permettre aux bureaux d'études d'incorporer des juniors/nationaux.

Recommandation 11 : *Il est proposé de revoir le bordereau des prix et de clarifier le texte de la ligne "frais homologues" et d'employer éventuellement "personnel supplémentaire" et*

que l'unité soit des mois pour bien préciser qu'il s'agit de la vente d'hommes-mois de prestation du bureau d'étude.

Les AO lancés (bureau d'étude et entreprise) pour les deux forages à Pobè ont été infructueux étant donné qu'aucun bureau d'étude ou entreprise n'a répondu. L'AO a été relancé.

Recommandation 12 : *De l'avis de l'équipe SEEP il est important que dans le cas d'études et travaux qui diffèrent des activités normalement exécutées au Bénin (forages très profonds à Pobè), la SONEB, en que Maître d'Ouvrage, prenne contact avec les expériences régionales sur le sujet en question (le Niger et le Sénégal par exemple pour les forages profonds). La SONEB étant membre de l'UADE, ce réseau peut être employé à de telles fins.*

L'AO pour les Etudes de faisabilité pour les AEP des 5 villes Djougou, Natitingou, Nikki, Bembérékè et Banikoara à partir d'une eau de surface a été lancé sans aucune concertation avec le GTC/Pot Commun, le Groupe Sectoriel GSEA et l'ambassade des Pays-Bas. L'étude est importante autant en termes de budget (350 millions FCFA) qu'en terme d'impact sur les modalités de développement des AEP des villes concernées. De l'avis de l'équipe SEEP, les TdR ont un caractère très générique et ne cadrent pas suffisamment le travail du bureau d'études. En outre le fait que l'étude soit axée sur l'eau de surface n'apparaît pas de façon marquante dans les TdR.

Les responsabilités de Maître d'Ouvrage ne semblent pas être réellement prises en compte pour cette étude en préparation. Il est par exemple surprenant que la phrase "Dans le cas de l'existence d'une retenue d'eau..." soit incorporée. Il aurait été naturel que les options techniques de bases fassent l'objet d'un dialogue entre le niveau central et les structures déconcentrées de la SONEB pour assurer ce minimum de cadrage de l'étude. Les éléments par rapport aux cours d'eau, la morphologie des bassins versants et la topographie ne semblent pas avoir été collectés/réfléchis. Si les données hydrologiques s'avèrent par exemple être insuffisantes, la durée de l'étude n'est pas réaliste (collecte de données limnologiques). Le budget incorporé au budget 2008 paraît trop élevé pour la durée de l'étude et le nombre d'experts à pourvoir par le bureau d'études (4 experts pendant 5 mois pour 350 millions FCFA).

Le financement du parc roulant de la SONEB ne doit en outre pas se faire par l'intermédiaire d'étude de faisabilité. Par ailleurs, cette approche fausse l'évaluation de la rentabilité de la structure.

Recommandation 13 : *Etant donné que les offres pour l'étude de faisabilité 5 villes, eau de surface sont dans la procédure d'évaluation, il est recommandé que les propositions des bureaux d'études soient partagées avec le GTC Pot Commun.*

Même si étant très succinct, l'équipe SEEP apprécie le rapport d'avancement pour les deux premiers trimestres de 2008 et la fiche de demande fonds dans le cadre du PPEA. Cette fiche demande un transfert de 932 millions FCFA basée sur une évaluation par la SONEB d'un décaissement pour la période juin-décembre de 1,897 milliards FCFA. L'équipe SEEP estime ce décaissement comme étant irréaliste. Il ne semble pas que la SONEB ait incorporé le retard accumulé durant les deux premiers trimestres dans l'évaluation des activités des deux derniers trimestres de 2008. Les études techniques détaillées et travaux de renforcement du système d'AEP de Pobè et Adja-Ouèrè budgétisés à 915 millions FCFA ne débuteront qu'en 2009.

Recommandation 14 : *La SONEB reverra la programmation des activités de juin à décembre 2008 et ajustera la fiche demande de fonds en conséquence avant le comité de pilotage de juillet 2008.*

3.3.3 DHAB

Le budget programme par objectif de la DHAB est basé sur le programme national d'hygiène et d'assainissement de base (PNHAB) qui comprend 3 sous programme : i) Promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu rural, ii) Promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu urbain et périurbain, iii) Appui institutionnel à la DHAB et à ses structures déconcentrées. Le PNHAB élaboré en 2003 a défini le rôle des communes en tant que maîtres d'ouvrage mais n'a pas intégré l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale dans sous programme 3.

Durant l'année 2007 il est noté que la DHAB n'a pas déconcentré son intervention sur le PPEA. Bien que les dossiers d'appel d'offre et les contrats soient élaborés par les SHAB, ils sont gérés au niveau de la DHAB. Il est prévu en 2008 que ces procédures soient menées par les SHAB dont le rôle est d'assurer le conseil technique aux communes.

La construction des latrines collectives au niveau des écoles et centre de santé connaît encore un faible taux de réalisation. En 2007 onze latrines collectives ont été construites et leur paiement n'est pas encore effectué à ce jour.

Au niveau des communes la présence des assistants d'hygiène et des réseaux des relais communautaires villageois permettent de développer les activités d'éducation à l'hygiène et à l'assainissement pour un changement de comportement en la matière. Les AS font un bon travail dans le montage des dossiers communautaires et semblent bien suivre les activités des RC au niveau des villages. Toutefois la promotion des latrines en milieu rural ne constitue pas encore une priorité au sein des ménages en dépit des stratégies d'éducation à l'hygiène et à l'assainissement.

Au niveau de la DHAB, la mission observe un manque de système fiable de collecte, de traitement et de gestion de l'information qui lui permet de capitaliser les informations liées aux indicateurs du PNHAB et les renseignements à jour sur les réalisations ainsi que les activités des autres acteurs du secteur et les problèmes du secteur. Le suivi-évaluation qui devrait être l'outil de suivi du BPO et qui permet une réelle appropriation de l'approche programmatique n'apparaît pas comme une fonction valorisée malgré l'existence d'une base de données RESOS.

Par ailleurs, la dimension sociale et l'aspect communication dans la gestion du changement de comportement en matière d'hygiène et d'assainissement n'est pas visible au sein de la direction. Tous ces éléments et le manque de ressources humaines dans les domaines mentionnés limitent la visibilité de la DHAB. Un audit institutionnel et organisationnel de la DHAB et de ses structures déconcentrées a été mené depuis février 2007 mais les difficultés organisationnelles ne sont pas encore résolues afin qu'elle réponde à sa mission régalienne de contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques et stratégies du secteur. La mission a rencontré le Directeur de Cabinet qui a pris bonne note d'un manque de personnel de conception.

Recommandation 15 : La mission recommande que le Ministère de la Santé renforce le personnel de la DHAB par l'affectation d'un communicateur ayant un profil en sciences sociales et d'un planificateur pour le secteur assainissement de base.

Recommandation 16 : Elle recommande que la DHAB fasse une relecture du PNHAB pour intégrer dans la sous-composante 3 Appui Institutionnel à la DHAB et à ses services déconcentrés du PNHAB la prise en compte des communes.

3.3.4 CREPA

La mission constate un avancement des activités au niveau du CREPA.

Concernant l'élaboration d'une stratégie pour renforcer le CREPA-Bénin comme centre de ressources (3.A.6.1), l'appel d'offre relance est fructueuse pour recrutement d'une équipe de consultants nationaux qui travaille déjà avec l'appui d'un consultant de l'IRC et d'une consultante du siège CREPA à Ouagadougou et de deux consultants nationaux juniors. L'étude étant achevée, un rapport est déposé en version provisoire et un atelier de validation est organisé en juillet.

Le concept de centre de ressource est perçu par le CREPA-Bénin comme un centre qui se donne pour vocation de collecter, de traiter, de centraliser et de diffuser les connaissances et les savoirs générés par les différents acteurs du secteur AEPHA au Bénin. L'étude propose un programme ambitieux qui nécessite un personnel ayant des profils spécialisés. L'effectif du personnel est à l'heure actuelle réduit et le CREPA a nommé un responsable pour le centre assisté par la responsable du centre de documentation. La mission attire l'attention du CREPA sur la nécessité d'engager des agents ayant une connaissance de la gestion de base de données et des nouvelles technologies de communication (SIG) et des techniques performantes d'archivage numérique.

Dans le cadre de la Promotion du Centre de Ressources, il est prévu l'extension des infrastructures du CREPA. La mission a constaté le chantier en cours. Mais, il faut noter que la nécessité d'une étude géotechnique a créé un dépassement de 15.421.403 (soit environ 36% d'augmentation) de l'enveloppe prévue. Le tableau ci-dessous montre la répartition des charges financières entre le CREPA (fonds propre) et l'appui PPEA selon la proposition du CREPA.

L'équipe signale le retard du CREPA dans la justification de cette situation pour enclencher l'ajustement financière nécessaire afin de ne pas renforcer le ralentissement du chantier dû à la pénurie du ciment.

POINT D'EXECUTION FINANCIERE RELATIVE A L'EXTENSION DES INFRASTRUCTURES DU CREPA

	Montant total (FCFA)	Contribution CREPA	Contribution PPEA	Observations
Montant 1ères estimations	26 611 600	18 611 600	8 000 000	
Montant des estimations réévaluées	41 750 250	23 750 250	18 000 000	la contribution complémentaire à demander au PPEA s'élève à 10000000 FCFA

GAP à combler après réévaluation	15 138 650	5 138 650	10 000 000	
Niveau des dépenses actuelles	23 421 403	15 421 403	8 000 000	
pourcentage des contributions		56,9%	43,1%	

Recommandation 17 : *La mission recommande que le CREPA entre en négociation rapide avec le bailleur de fonds pour mobiliser le manque sur sa contribution (10.000.000 FCFA) afin que cette activité ne retarde celles qui lui sont liées.*

Le CREPA va démarrer sa recherche sur la gestion des excréta en zones lacustres. Les termes de référence sont élaborés pour un diagnostic des systèmes de gestion des excréta mis en place et sur les pratiques dans les écosystèmes particuliers (zones lacustres, terres noires et zones de socle) du Bénin. Un consultant est mandaté pour réaliser ce diagnostic et un comité scientifique local est mis en place. Il serait profitable pour le CREPA de s'enquérir des expériences de gestion des excréta des zones similaires dans d'autres pays avant l'opérationnalisation du protocole de recherche et la vulgarisation de cette recherche.

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

3.4.1 DPGE

Les ressources humaines de la DPGE sont toujours très limitées étant donné que l'équipe n'a pas été renforcée depuis la première mission SEEP. Néanmoins, la mission salue les efforts de la DPGE pour avoir réussi à convertir un poste expatrié, sur financement BAD, en 5 postes nationaux chacune de deux ans. Le lancement d'appel à la candidature sera fait incessamment. Les profils sont adaptés aux besoins de la DPGE, mais il doit être noté qu'aucune pérennité n'est garantie à terme sur la reconversion de ces postes en postes APE à l'avènement des contrats à durées limitées.

Durant les deux premiers trimestres de 2008, l'équipe DPGE a été occupée à la préparation de TdR et DAO pour diverses études prévues dans le cadre du document de programme. L'équipe SEEP a revu ces documents et a fait les commentaires suivants.

Suite à la déclaration infructueuse de l'AO sur les études thématiques due à la présentation d'une équipe possédant des qualifications insuffisantes, le travail essentiel de l'équipe DPGE, pour les deux premiers trimestres de 2008, lié aux activités 4.A.1.4, et 4.A.2.1 n'ont pas pu s'exécuter. L'AO a été relancé en un seul lot sans sous-division avec toujours 13 différents profils à proposer et un délai de 4 mois pour la finalisation de l'étude. Deux bureaux ont répondu à l'AO, tous les deux incorporant des expatriés dans les équipes. Un bureau a été retenu. La signature du contrat devrait pouvoir être effectuée durant juillet 2008. Le bureau retenu, à la connaissance de l'équipe SEEP, n'est pas un bureau spécialisé du domaine et a probablement regroupé une équipe de consultants. Le mandat 3 de l'étude prévoit le résultat "un plan de renforcement des capacités des acteurs et structures du secteur par rapport aux fonctions identifiées et aux réformes définies, est élaboré et rendu disponible".

L'équipe SEEP a reçu les TdR pour une étude intitulée "Elaboration du plan de développement et de renforcement des capacités de l'administration de l'eau pour la mise en œuvre de

la GIRE au Benin". Cette étude correspond à l'activité 4.A.3.1 dont le titre original était "Révision du plan de renforcement des capacités de l'administration de l'eau". Les TdR sont ambitieux mais visent uniquement GIRE. L'équipe SEEP constate que l'étude doit être réalisée dans un délai de trois mois bien qu'il soit demandé de faire un état des lieux du personnel existant ayant les capacités à mettre en œuvre les orientations en matière de GIRE pour l'administration publique centrale et déconcentrée, des communes, **et le secteur privé et ONG.**

Il semble y avoir un risque de recoupement avec l'étude précédente (études thématiques) et un déséquilibre entre les TdR et le délai de réalisation notamment à la nécessité de faire des recherches "sur le terrain" étant donné qu'à la connaissance de l'équipe SEEP, les données demandées ne peuvent se retrouver qu'au niveau individuel.

L'AO pour la réalisation du SDAGE du bassin de l'Ouémé dans le cadre du GIRE au Benin vient d'être lancé. Un élément suscite une question de la part de l'équipe SEEP. Dans la pièce No 2 Règlement Général d'Appel d'Offres, article 5, il est indiqué que "pour les bureaux d'études naissants, en lieu et place des références techniques, seront prises en compte les pièces relatives aux expériences du personnel d'encadrement affecté à la mission". Dans le cas d'un bureau d'étude ayant plusieurs années d'expériences mais sans références spécifique dans le domaine faisant l'objet de l'AO, proposant une équipe ayant des expériences du domaine faisant l'objet de l'AO, celui-ci sera moins bien évalué que le bureau naissant. Si telle n'est pas le cas, les références du bureau d'étude deviennent caduques.

***Recommandation 18 :** Il est proposé de trouver une solution quant à l'évaluation des références des bureaux d'études. Bien que la volonté d'incorporer les bureaux d'études naissants soit louable, l'équipe SEEP estime que les études mentionnées ci-dessus sont des études complexes. Les moyens logistiques et organisationnels d'un bureau naissant ne paraissent pas aptes à la mise en œuvre de ce type d'étude et il est proposé d'exclure le favoritisme accordé aux bureaux naissants.*

Le même AO indique que "la DG-Eau mobilisera une équipe d'homologues dont le fonctionnement sera à la charge du consultant". Ce fonctionnement n'est pas incorporé dans le bordereau des prix et en outre pas quantifié laissant ainsi une ouverture à une concurrence déloyale. La DPGE a en outre déjà dans son budget incorporé 700 pauses café, 350 repas, 500 nuitées de frais de séjour et 77 500 km de déplacement pour le suivi et l'encadrement des activités 4.A.2.3.

***Recommandation 19 :** Il est suggéré que le comité de pilotage tranche sur les frais d'homologues qui sont inscrits sur les contrats des bureaux d'études et sans définition des quantités et prix unitaires.*

Le budget pour le résultat 4.R.3 est très important (1,27 milliard FCFA) dont la majeure partie est allouée à l'activité 4.A.3.2 "Formation du personnel" (1,23 milliard FCFA). Dans le plan d'action 2008 inséré en annexe 3 au rapport d'exécution de la composante 4 du PPEA au 31/12/07, ce titre a été modifié. Il est actuellement intitulé "Mise en œuvre d'actions de formation de personnel de l'Administration de l'Eau conformément au plan de renforcement des capacités révisé". Le budget prévu pour 2008 est de 414 millions FCFA. Il est rappelé que le budget du DdP était de 1,23 milliard FCFA réparti entre 1,15 milliard FCFA **pour des bourses** pour la formation de 140 étudiants et 79 millions FCFA pour la formation en cours d'emploi avec un budget de 1750 personnes jours. Cette budgétisation a été maintenue dans la révision budgétaire suite à la planification de février 2008.

Le rapport d'exécution de la composante 4 au 31/5/08 ne mentionne aucune activité par rapport à la préparation d'une procédure d'attribution de bourses étudiantes. Mais il est indiqué un nombre de personnes ayant suivies ou allant suivre des formations. L'affiliation à la GIRE de certaines de ces formations est discutable et en outre elles sont décidées et menées en désaccord avec le texte "conformément au plan de renforcement des capacités révisé" car il n'existe pas. Le sujet avait été brièvement soulevé durant la deuxième session ordinaire du Comité de Pilotage du PPEA mais est resté sans suite.

Recommandation 20 : *Il est recommandé que le comité de pilotage en juillet tranche par rapport à l'emploi des ressources financières liées à l'activité 4.A.3.2 concernant les bourses. La première décision porte si, oui ou non, le budget du DdP doit être converti en formation des agents de l'état. Dans le cas d'une réponse positive à la question, une deuxième question concerne le groupe cible de cette formation continue et diplômante. Est-elle uniquement adressée au personnel de l'état travaillant dans le domaine GIRE ou adresse-telle de façon plus large tout le personnel de la DG-Eau. Dans le cas dernier la raison d'être de l'incorporation des lignes budgétaire au sein de la composante 4 doit être de même évaluée.*

Dans le rapport d'exécution de la composante au 31/5/2008, le point des engagements au 31/5/2008 depuis le début de l'année est de 51 millions FCFA. Aucune indication n'est donnée sur le décaissement. Pour le reste de l'année le montant à engager/dépenser est estimé à 1,05 milliard FCFA et reporte ainsi le budget initial de l'année 2008 sans incorporer les retards accumulés durant le premier semestre 2008. L'équipe estime ce budget comme étant largement surestimé. Du point de vue de l'équipe SEEP un budget autour de 200-250 millions FCFA pour le reste de l'année paraît plus réaliste.

Recommandations 21 : *Il est recommandé de revoir à la baisse le budget de la composante pour l'année 2008 suite à l'évolution des activités durant le premier semestre de 2008.*

3.4.2 PNE

La PNE a dans son rapport de 2007 et dans le plan de travail pour 2008 bien décrit les activités menées et à mener. Les activités progressent selon la planification. Durant une discussion entre l'équipe SEEP et le PNE le sujet de discussion essentiel concernait le grand nombre d'activités sur l'activité 4.A.5.3 et le danger d'un nombre d'activités résultants essentiellement en la tenue d'ateliers dont les effets concrets peuvent être remis en cause par d'autres partenaires. Les activités 4.A.5.3 incorporent aussi celles essentielles en terme "d'opérationnalisation" de la GIRE au niveau communal et communautaire.

Recommandation 22 : *L'équipe SEEP souhaite que la priorisation des interventions (pourquoi intervention X et pas Y) soit plus visible dans les rapports du PNE et que le suivi des actions soient de même incorporé.*

3.5 Secrétariat Technique du Comité de Pilotage

Le Secrétariat Technique a assuré l'organisation de deux sessions du CdP et la rédaction des comptes rendus. En dehors de l'organisation pratique de ces sessions, cela nécessite de s'assurer que les composantes aient toutes envoyé leurs rapports d'activité et leur planification budgétaire. Comme mentionné dans le premier suivi, la charge du secrétariat technique arrive à ses limites. Du fait du manque de coordination au niveau du comité de gestion, le se-

crétariat ne fait pas seulement que la compilation des rapports des composantes mais essaie de faire un travail de coordination. N'ayant pas l'expertise technique dans le domaine de l'eau, le secrétariat éprouve des difficultés à suivre l'évolution des activités du PPEA. En dehors des activités du PPEA, le chargé de programme au secrétariat technique gère d'autres programmes, ce qui alourdit considérablement sa charge de travail pour le PPEA.

Recommandation 23 : *La mission recommande que le chargé de programme soit dégagé de certaines autres activités au niveau de la DPF afin de suivre plus efficacement le PPEA.*

4 Exécution financière

4.1 Planification/budgétisation

L'inscription du PPEA au Budget Général de l'Etat (BGE), gestion 2008 a consisté en un regroupement sur le Chapitre de la DGEau de toutes les ressources du PPEA de l'année. Ce qui a obligé au recours, à la procédure de fonds de concours comme en 2007,

4.2 Exécution des dépenses

D'importants retards sont notés dans la passation des marchés publics. Rappelons qu'en dessous de 100 millions de francs pour les travaux, 40 millions pour les fournitures et 30 millions pour les prestations de services, ce sont les cellules départementales de passation des marchés publics qui assure la rédaction, le lancement des appels d'offres, leur ouverture, leur dépouillement et l'attribution des marchés aux soumissionnaires. Le ministère des finances n'intervient que lors de certains visas sur le marché préparé par la cellule. Au dessus des seuils indiqués plus haut, c'est la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) qui est responsable du processus sur toute la chaîne.

Dans le cadre du PPEA, il est noté que la DGEau fixe un montant de Per Diem pour les séances de dépouillement des AO sur financement PPEA durant une réunion avec l'ARPB. Un montant de 300 000 FCFA est accordé pour un marché de 30 forages. Le montant est distribué parmi les participants des cellules départementales de passation des marchés et est un supplément au 40 % que touchent les mêmes membres sur la vente des dossiers.

La responsabilité des retards dans la passation des marchés publics est donc partagée entre les ministères sectoriels (cellules de passation des marchés publics) et le ministère chargé des finances (DNPM). Ces Services de l'Etat sont visiblement handicapés par un problème d'insuffisance de ressources humaines.

Recommandation 24 : *La mission recommande que des dispositions soient prises pour doter en ressources humaines suffisantes toutes les structures de la chaîne de passation des marchés publics.*

En 2008, ces deux structures du PPEA devront transférer les ressources au Communes pour la prise en charge des Structures d'Intermédiation Sociale (SIS). Au 15juin 2008, les projets de textes réglementaires pour lesdits transferts sont encore au niveau de la DRFM du MMEE pour ce qui est de la DGEau, et du Cabinet du Ministre de la Santé Publique pour ce qui est de la DHAB.

L'envoi effectif des fonds de transfert aux Receveurs Percepteurs des Communes via le Receveur des Finances du Département n'est effectif qu'après l'émission d'un mandat de paiement par le DRFM qui l'adresse au Trésor pour traitement et transmission à ses structures déconcentrées.

L'arrêt des écritures budgétaires étant prévu pour le mois d'octobre de chaque année, si des mesures urgentes ne sont pas prises pour accélérer le transfert des crédits pour l'année 2008, il est à craindre que les Communes ne reçoivent lesdits fonds trop tard pour être consommés et assurer le paiement des SIS.

Cette inquiétude a été évoquée par les Services déconcentrés et les Communes rencontrés lors de notre visite dans le Département du Zou.

Recommandation 25 : *Il est recommandé que les DRFM les Ministères impliqués dans la gestion du PPEA face aboutir le processus de transfert en cours et initient à temps les projets de textes et les mandats relatifs aux délégations et transferts de crédits.*

Recommandation 26 : *Il est nécessaire que la DGTCP (RGF) veille à ce que les dossiers qui lui soient transmis dans le cadre des transferts de crédits aux Communes pour le PPEA soient traités et notifiés en temps opportun à ses Services déconcentrés pour mis à la disposition des Communes.*

4.3 Situation financière actuelle

La SONEB dans la reprogrammation est allée jusqu'en 2012 débordant ainsi le délais initialement fixé par le programme. Nous estimons que malgré le retard de démarrage du Programme, la SONEB devrait prendre les dispositions qu'il faut pour le résorber.

Les 90% du taux d'exécution du CdP est lié à la nature de ses activités consommatrices de crédits, il s'agit des réunions semestrielles du Comité. Toutes les autres structures ont des taux d'exécutions relativement faibles en 2007, d'autres n'ont rien consommé.

Si en 2007 les faibles taux de consommation peuvent être attribués au retard dans le démarrage du Programme, la situation qui se présente au 15 juin 2008 est inquiétante et les structures devraient être incitées à faire un peu plus d'effort.

TABLEAU D'EXECUTION FINANCIERE PAR STRUCTURE D'EXECUTION DU PPEA AU 15 juin 2008*(Milliers de franc cfa)*

STRUCTURES	Prévisions 2007	Paiement au 31/12/07	Taux de paiement 2007	Prévisions reprogrammées 2008	Exécution du 01/01/07 au 15/06/08	Taux de paiement 2008	Prévisions reprogrammées 2009	Prévisions reprogrammées 2010	Prévisions reprogrammées 2011	Prévisions reprogrammées 2012
Cdp	15.000	13.538	90,25%							
DGB	40.047	15.267	38,12%	40.910	22.238	54,36%	12.840	3.390	3.435	
DGEau	1.335.841	700.439	52,43%	3.722.919	0	0,00%	1.965.721	3.215.528	1.838.862	
DAT	19.334	0	0,00%	76.485	0	0,00%	133.870	23.910	15.830	
SNV	649.479	0	0,00%	895.458	0	0,00%	506.583	17.250	17.250	
CREPA	58.881	26.556	45,10%	191.240	0	0,00%	90.188	94.360	76.324	
PNE	88.575	0	0,00%	304.272	0	0,00%	273.977	179.670	14.491	
SONEB	2.475.000	518.151	20,94%	1.896.662	234.685	12,37%	2.070.824	240.000	2.200.000	418.270
DHAB	122.670	0	0,00%	306.712	0	0,00%	97.302	97.302	97.302	
Communes	430.278	0	0,00%	1.026.188	0	0,00%	726.188	726.188	726.188	
TOTAL	5.235.105	1.273.951	24,33%	8.460.846	256.923	3,04%	5.877.493	4.597.598	4.989.682	418.270

5 Pilotage et gestion du programme

5.1 Les cadres de concertation des composantes

Le cadre concertation est un lieu de communication, de dialogue et de coordination entre les structures de la composante. Il devrait être réuni tous les 2 mois présidé par le responsable de composante. Force est de constater que ce cadre de concertation ne fonctionne pas de façon formelle et organisée pour toute les composantes. Les rencontres se tiennent parfois en cas de nécessité urgente pour s'informer entre structure. Le responsable de composante ne joue pas pleinement un rôle de coordination des structures. Cette faible concertation des structures des composantes explique toute la difficulté de finaliser les rapports semestriels et les PTA avant la tenue du Comité de Pilotage. Une bonne coordination et une communication fluide entre les structures contribueraient à la synergie des activités et par là à l'atteinte des résultats de la composante.

5.2 Le Comité de Gestion

La mission fait le même constat sur la faiblesse de coordination entre les composantes. Ce manque de coordination ne favorise pas la complémentarité et donne l'impression d'un fonctionnement cloisonné des composantes. Cette faible communication entre composantes risque d'entraîner un dédoublement des activités si l'on n'est pas vigilant. La coordination à ce niveau permettrait i) de mieux préparer les rapports semestriels et les PTA, ii) d'assurer la cohérence opérationnelle entre les composantes du programme; iii) de débattre de toute question ne pouvant pas être résolue au niveau exécutif de la composante et iv) d'assurer la capitalisation des expériences et des actions des composantes du programme. Si la coordination des composantes est réelle au niveau du Comité de Gestion, le travail du Secrétariat technique en serait facilité.

Recommandation 27 : *La mission recommande que les responsables de composante prennent l'initiative d'organiser cette coordination au niveau de leur propre composante dans le cadre de concertation et au niveau du comité de gestion. Elle recommande que chaque structure fasse l'effort de mieux communiquer au sein de la composante.*

6 Planification et de suivi interne et élaboration des rapports

6.1 Planification

Toutes les structures ont élaboré leur PTA 2008. Ces PTA sont agrégés et un PTA global est disponible. Mais, les remarques suivantes se dégagent :

- Les formats des PTA des composantes ne sont pas identiques bien qu'ils comportent les éléments essentiels,
- Retard dans l'élaboration des PTA,
- Certaines composantes n'ont pas présenté le chronogramme mensuel des activités.

***Recommandation 28 :** Au prochain CdP, retenir un format unique de PTA auquel doit se conformer chaque structure.*

Que le PTA de chaque composante soit finalisé au niveau des cadres de concertation puis compiler en comité de gestion. Cela facilitera la coordination des activités.

Par ailleurs, la programmation globale du PPEA est reprise avec l'appui des consultants nationaux de l'équipe de SEEP tel qu'il a été recommandé lors de la mission précédente. Il s'agissait aussi que cette programmation globale ajustée serve de base pour l'élaboration d'un tableau de bord prévisionnel unique (non ajustable par la suite) de suivi du PPEA avec définition claire des responsabilités et indicateurs et de leur valeur cible. Un tel tableau de bord n'existe pas encore parce que les structures n'ont pas encore affiné les indicateurs, comme recommandé, et défini la situation en temps zéro ainsi que celle de la valeur cible attendue à la fin de la phase.

***Recommandation 29 :** Il est nécessaire d'accélérer l'élaboration du tableau de bord prévisionnel de suivi du programme. Le suivi des indicateurs et le remplissage du tableau de bord est une obligation par rapport à la DdP.*

Les réflexions sont poursuivies par l'équipe SEEP sur les indicateurs selon le cadre logique et les observations faites au cours de la première mission. L'annexe 6 présente quelques suggestions.

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

A la lecture des divers rapports de fin 2007 la mission note une amélioration sensible. Toutefois la mission observe que le niveau analytique des composantes sous une dimension sectorielle reste à améliorer. Il faudra briser la cloison PPEA et procéder à une ouverture d'analyse sectorielle tout en revenant au PPEA pour mettre en exergue ses apports dans l'environnement général d'AEP, de HAB et de décentralisation.

Enfin, les rapports et autres productions par les structures parviennent en retard au niveau des responsables de composante. L'exactitude et la ponctualité dans la transmission des rapports fa-

ciliteraient les analyses au niveau composante et programme. C'est pourquoi, l'équipe de suivi externe réitère le respect du calendrier de rapportage ci-après proposé à la première mission.

Responsable	Type de rapport	Date de transmission	Destinataire
Chaque structure	Rapport annuel de structure	15 janvier	Responsable de composante
	Rapport semestriel d'avancement de la structure (mi parcours du PTA)	15 juillet	Responsable de composante
Responsable de composante	Rapport annuel de structure	22 janvier	Secrétariat (DPF)/ Ambassade
	Rapport financier trimestriel		Comité de Gestion
	Rapport semestriel d'avancement du programme (mi parcours du PTA)	22 juillet	Comité de Pilotage Ambassade
Secrétariat (DPF)	Rapport annuel de composante	30 janvier	CdP Ambassade
	Rapport semestriel d'avancement du programme (mi parcours du PTA)	30 juillet	CdP Ambassade

7 Conclusion

Au terme de la mission, l'équipe SEEP a rencontré le responsable sectoriel de l'Ambassade royale de Danemark sur la question du partenariat silencieux. L'ambassade danoise a prévu la fusion des fonds danois du financement du PADSEAII dans le PPEA qui aura lieu en 2010. Il est prévu qu'une mission d'identification/formulation se déroule dans le 2ème semestre 2008.

Parmi les termes de référence définis pour la mission, l'équipe SEEP n'a pas pu obtenir des indicateurs précis à retenir pour le suivi du programme ainsi que le suivi du tableau de bord proposé à la première mission. Aucune structure n'a rempli le tableau de bord et n'a pu donner la situation zéro. La mission suggère qu'un travail plus approfondi spécifiquement sur le remplissage de ce tableau soit fait au cours d'une mission intermédiaire.

Toutes les structures ont exécuté les activités de leur PTA 2007 mais de nombreuses activités ont été reprogrammées en 2008. Le fait que les délégations de crédit tardent à venir ont porté un préjudice aux activités planifiées. Par ailleurs la non maîtrise des procédures financières par les structures constitue aussi un handicap dans l'accès aux fonds disponibles et explique le très faible taux d'exécution financière. Un manuel de procédures de gestion de ressources financières est disponible et il faut espérer que la formation à la connaissance de ces procédures améliorera la situation financière des structures.

La coordination et la concertation entre structure doit être renforcée pour obtenir une synergie et une cohérence d'intervention. Le PPEA est un programme de grande envergure qui accepte une certaine flexibilité. Les structures devront faire preuve d'initiative pour réajuster les activités lorsqu'elles ne sont plus adaptées afin d'atteindre les résultats qui leur incombent.

Pour le suivi et l'opérationnalisation des recommandations, un plan des actions à mettre en œuvre est présenté à l'annexe 5.

Pour la 3ème mission, il est proposé de se pencher sur la progression de l'élaboration du plan de transfert, le suivi du transfert de compétence en intermédiation sociale aux communes, la formation et l'accompagnement des communes pour la réalisation des ouvrages d'assainissement. Cette mission aura lieu en janvier 2009 avant la tenue de la 4ème session du Comité de Pilotage.

Annexe 1. Termes de référence

1. Contexte

Depuis décembre 2006, le Gouvernement du Bénin bénéficie d'un appui au budget programme du secteur de l'approvisionnement en eau potable financé par le Gouvernement des Pays Bas pour une période de 5 ans d'un montant de 54,5 millions d'euros. Cet appui se fait à travers le Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA

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

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

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

Le PPEA comprend 4 composantes que sont :

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

Une première mission de Suivi-Évaluation Externe Périodique (SEEP) menée par le bureau COWI en association avec le bureau Afric Performances s'est déroulée du 15 au 26 octobre 2007. La mission SEEP a fait les constats suivants :

- La mise en œuvre du PPEA a connu un démarrage tardif par rapport à la planification initiale (janvier 2007) définie dans le document de programme. En effet, c'est au cours du 2ème trimestre 2007 que toutes les composantes ont finalisé leur plan de travail annuel budgétisé de 2007 couvrant la période allant d'avril à décembre 2007. La nomination des chefs de composante et l'installation du Comité de Pilotage ont eu lieu tardivement. La première

réunion du Comité de Pilotage s'est tenue le 11 juillet pour examiner les activités des composantes.

- De nombreuses activités des composantes sont en préparation et certaines d'entre elles ont connu un début de démarrage.
- Au moment de la mission SEEP, le PPEA connaît un taux de décaissement faible de l'ordre de 15% selon l'Ambassade du Royaume des Pays Bas.
- Nombreuses structures n'ont pas inscrit leur budget 2008 dans les budgets programmes par objectif et le budget national.
- Aucune attention particulière n'est encore portée sur la performance du suivi interne.
- La programmation globale du PPEA par structure devrait être revue de manière à réajuster et recalibrer le programme dans le temps afin de faciliter le rythme d'exécution des actions et des décaissements.

Dans la période du 3 au 19 janvier 2008 l'équipe du SEEP a organisé deux missions intermédiaires pour :

1. Suivre l'avancement des marchés concernant les réalisations des ouvrages hydrauliques en milieu semi urbain et les réalisations des latrines institutionnelles dans les départements du Borgou et de l'Alibori
2. Organiser des journées de planification participative afin d'appuyer les composantes pour une reprogrammation globale de leurs activités, de manière réaliste, compte tenu du stade actuel d'avancement du programme et de leurs contraintes spécifiques.

Les Termes de référence présents sont élaborés pour la deuxième mission du SEEP.

2. Objectif du 2ème Suivi-Évaluation Externe Périodique

Le deuxième suivi a pour objectif l'examen de la performance des activités du PPEA depuis octobre 2007 et l'assistance à la 3ème session du Comité de Pilotage qui sera tenu en juillet 2008

3. Résultats attendus

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

- la planification/exécution du PPEA pour l'année 2008;
- la planification/budgétisation pour l'année 2008 ;
- l'inscription des budgets PPEA dans le budget national ;
- l'organisation, suivi-évaluation et procédures internes du PPEA ;
- la situation financière par structure d'exécution ;
- les indicateurs précis à retenir pour le suivi du programme
- le suivi du tableau de bord

- un plan d'action résumant des décisions les plus importantes relevées par le SEEP pour chaque structure d'exécution et les dates butoir ;
- une orientation sur les tâches à mener pour la 3ème mission du SEEP.

4. Tâches de l'équipe du SEEP

4.1 Avancement et résultats des composantes

Sur la base des entretiens avec les structures d'ancrage et d'exécution et des documents disponibles, l'équipe du SEEP fera le bilan de l'avancement et des résultats des composantes, identifiera les difficultés éventuelles et fera des recommandations en vue d'une amélioration de l'exécution des composantes.

- Examiner les rapports d'activités semestriels des composantes
- Examiner les plans d'opération détaillés 2008 de chaque composante
- Examiner les états financiers trimestriels
- Analyser les écarts entre la planification et l'exécution des activités des composantes de puis le dernier suivi
- Apprécier les explications des problèmes rencontrés et des mesures prises pour les résoudre
- Apprécier les procédures de planification/budgétisation pour 2008
- Apprécier les procédures d'inscription des budgets PPEA 2009 dans le budget national
- Identifier les goulots d'étranglement et formuler les mesures d'atténuation si nécessaires

De manière spécifique, la mission appréciera dans chaque composante les points suivants :

4.1.1 Composante 1

- qualité du manuel de procédure et du guide de dotation directe de crédits aux communes
- termes de référence des études pour l'assouplissement des exigences du code des marchés publics
- pertinence et utilisation des fiches de suivis périodiques
- effectivité de la note sur la dotation directe de ressources financières aux communes
- organisation des appuis par la composante aux structures des autres composantes
- planification des formations des élus locaux
- évolution dans le domaine du transfert des fonds aux communes

4.1.2 Composante 2

DAT, SNV, DHAB

- termes de référence pour l'élaboration du plan de transfert
- termes de référence et appel d'offre pour les consultants à l'élaboration de guide méthodologique
- niveau de concertation avec la DGEau sur le plan de transfert en matière d'AEPA
- mise en œuvre des procédures d'adoption du plan de transfert

- qualité des sessions menées par la DHAB sur l'information et la sensibilisation en matière de politiques, stratégies, législation et normes techniques dans le domaine de l'assainissement au niveau communal.

4.1.3 Composante 3

DGEau

- bilan des réalisations de forages et installation de pompes
- système de suivi des contrats des entrepreneurs
- qualité des dossiers communautaires
- synchronisation des activités d'accompagnement par les SIS avec les réalisations physiques
- Évolution dans la maîtrise d'ouvrage communale

DHAB

- Mécanisme mis en place par la DHAB pour la décentralisation des fonds aux SHAB
- Qualité des DAO de réalisation des latrines
- Système de suivi et de contrôle de qualité des constructions de latrines au niveau des SHAB
- Synchronisation des activités de construction de latrines et celles de réalisation de points d'eau
- Rôle des SHAB dans le suivi de la mobilisation en matière d'hygiène et d'assainissement par les SIS.
- Collaboration entre SHAB et communes
- Évolution dans la maîtrise d'ouvrage communale

SONEB

- qualité des DAO d'étude de faisabilité et d'exécution des travaux
- travaux de raccordement hydraulique et électrique
- DAO études et exécution des 2 forages à Godomey
- DAO études de faisabilité des villes de Djougou, Natitingou, Nikki, Bembérékè et Bani koara

CREPA

- avancement des travaux d'élaboration de la stratégie de centre de ressources : rapport final du consultant
- niveau d'avancement pour le protocole de recherche

4.1.4 Composante 4

DPGE

- DAO sur l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau de l'ensemble hydrographique Ouémé-Yéwa et sur le plan de développement et de renforcement des capacités de l'administration de l'eau
- niveau d'avancement des études thématiques

- situation du personnel de la DPGE
- PNE

- qualité de la formation des chefs techniques des communes et ONG membres
- capitalisation des résultats de la mise en œuvre du programme pour la gouvernance de l'eau
- actualisation du manuel scolaire sur l'eau, l'hygiène et la santé.
- qualité des supports de communication sur l'eau et la GIRE

4.1.5 Secrétariat Technique

- volume de travail dans le suivi des composantes
- situation du personnel de la DPF pour le suivi du PPEA
- préparation des sessions du Comité de Pilotage

4.2 Coordination, gestion et pilotage du programme

- Système de suivi interne par les composantes : suivi des activités, suivi des appels d'offres, suivi des décaissements.
- Fonctionnalité des cadres de concertation au niveau des composantes
- Opérationnalisation par les composantes des décisions du Comité de Pilotage
- Interrelations entre le coordonnateur du PPEA récemment nommé, la DPF et les structures d'exécution

4.3 Visites de terrain

La mission effectuera des visites de terrain au niveau des DRH, SHAB. Elle mènera des entretiens au niveau des SIS et les élus et constatera le niveau d'avancement des travaux de la SONEB.

4.4 Appui au Comité de Pilotage

Deux membres de l'équipe assisteront à la 3ème réunion du Comité de Pilotage en qualité de personnes ressource.

5. Composition de l'équipe du SEEP

- Jasmine Abel Jessen, Dr. Anthropologue sociale, Chef de mission
- Anders Thyge Egeberg, Hydrogéologue, Expert en hydraulique rurale et semi-urbaine
- Pascal Médéton Mègnigbèto, Économiste, Expert en Suivi-Évaluation
- Aboudou Razac Rahimi, Expert en Finances publiques, budget programme

6. Calendrier

La 2ème mission du SEEP aura lieu du 2 au 23 juin 2008. La participation d'un membre de l'équipe du SEEP à la 3ème session du Comité de Pilotage aura lieu dans la quinzaine du mois de juillet. Les activités se dérouleront en quatre temps.

Du 3 au 13 juin : séance de travail avec les structures des composantes

Du 10 au 14 juin : visite de terrain

Du 16 au 19 juin : entrevues complémentaires

Du 20 au 23 juin : élaboration du rapport de mission et débriefing

Mi-juillet : participation à la session du Comité de Pilotage

7. Dynamique de travail proposée

L'équipe du SEEP se référera à l'Ambassade du Royaume des Pays Bas et à la Direction de la Prospection des Financements (DPF) et entretiendra une liaison étroite avec les deux parties. Elle travaillera selon une approche participative impliquant les acteurs du programme.

- briefing à l'Ambassade et à la DPF
- examen de la documentation
- sessions de travail avec les équipes des structures
- sessions de travail avec le responsable sectoriel à l'Ambassade royale des Pays Bas et la DPF
- visite de terrain et interview des bénéficiaires y compris les élus
- entretien avec les autres agences de coopération
- débriefing en plénière avec les composantes

8. Documents de référence

Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement -Document de Pro-gramme- sept 2006.

Procès verbal de session du Comité de Pilotage du PPEA- février 2008-05-29

Rapport d'exécution au 31 décembre de la composante 1

Rapport technique et financier du 1er semestre 2007 de la composante 2- janvier 2008-05-29

Rapport no 1 de l'activité no 16048PPEA/SNV 2007-2011- SNV

Rapport d'activités du 2ème semestre 2007 de la composante 3

Rapport d'avancement du 1er semestre 2007- décembre 2007-DHAB

Rapport d'exécution de la composante 4 du PPEA au 31/12/2007- décembre 2007

Rapport annuel 2007 du PPEA-

Rapport annuel 2007- février 2008-CREPA

Divers rapports

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Structures d'exécution	Personnes rencontrées	Téléphone	E-mail
C1. Renforcement de l'aide budgétaire au secteur eau et assainissement			
DGB/DGA	Lamber Dah Kindji	21.30.09.40	dhip@finance.gouv.bj
DGB / DDC	Paul Boton	21.30.74.83/ 95068710	paulboagba@yahoo.fr
DGB/ETARB	Pierre Urbain Dagnivo	21.30.09.07 / 95.96.73.26	danpivo@yahoo.fr
DGEau/DAEP	Bénédicta HOUNGBEDJI	93.07.13.72	
DGEau/Chef Cell. Initiative Eau	Faton Dieudonné	95 86 84 88/97 17 28 17	fatondieudonn@yahoo.fr
C2. Transfert de compétences et développement de la maîtrise d'ouvrage communale			
DAT/Délégué	Sévérin Nsia	21.30.98.74-75 / 90.07.31.68	severin_nsia2002@yahoo.fr
DAT/Chargé de mission	Christian Sossou	21.30.98.74-75 / 97.32.52.70	ludecous@yahoo.fr
SNV/Directeur Adjoint	Souley Salami	21.31.31.42	ssalami@snyworld.org
SNV/Conseiller eau, hygiène, assainissement	Geert T. Kroon	21.31.31.42/95.942 3.08	gtkroon@snyworld.org
C3. Développement des infrastructures d'adduction d'eau potable et d'assainissement			
DGEau/Directeur	Bani Samari		
DGEau/DAEP	Germain Loko	21.31.77.93/95.40.9 9.26	loko_germain@yahoo.fr
Coordonnatrice DGEau	Bénédicta		
Chef Cellule Programmation, Régisseur	S. Grégoire Sewade	95569459	sewadefr@yahoo.fr
Chef Service Développement Communautaire	Mamadou Gado	97601191/ 90029492	gadmer2003@yahoo.fr
DHAB/Directrice	Henriette Houessou-Koura	21.33.97.20 /90923580	
DHAB	Sédar Satognon	21.33.97.20 / 97.17.55.87	sedarjocelyn@yahoo.fr
DHAB	Gabriel Kpinsoton	21.33.97.20 / 95.95..95.64	kpinsoton@yahoo.fr
SONEB/DG	Karimou Assouma	21.31.22.72/1846 97974121	kassoumal@yahoo.fr

Structures d'exécution	Personnes rencontrées	Téléphone	E-mail
SONEB/DPE	David Babalola	21.31.22.72/18.46	babalolad2002@yahoo.fr
SONEB/CSP/DPE	Honorat Gbondjinon	21.31.22.72 / 95.86.98.76	honoratgbo@yahoo.fr
SONEB/UGP	Lucien Avohouémè	95.86.99.09	avolucien@yahoo.fr
SONEB//DPE	Simon Koulodji		
CREPA/Directeur	Malomon Jean Yadouléton	21.31.10.93/ 95.56.70.83	crepabenin@yahoo.fr
CREPA/	Simplice Agffobolo	95.96.62.06	crepabenin@yahoo.fr
CREPA/Ingénieur	Edmond Attakin	97.54.26.99	
CREPA	Hector Kpangon	97.87.77.60	
CREPA/Responsable Centre Ressources	Chimène Pachehoun		
C4.Appui au processus de gestion intégrée des ressources en eau			
DGEau / DPGE	Grégoire Alé	21.31.26.34 / 90.94.03.10	alegre@netcourrier.com
DGEau/SGDPE	Antoine Homéky	21.31.10.93/95.28.7 9.86	
DGEau/Coll.DPGE	Hubert Bio Sanda		
DGEau/Coll.DPGE	Pierre Adisso		
PNE/Coordonateur	Armand Houanyé	21.31.10.93 / 21.31.82.62	pnebenin@netcourrier.com
PNE/ Communicatrice	Aurore Bioku	21.31.10.93	
PNE/Ingénieur forestier	Arnold Adjagodo	21.31.10.93	
Secrétariat technique du Comité de Pilotage			
DiFD/Directrice	Aminatou Toubadé	21.30.11.68 /	
DPF/DA	Sébastien Adjahatodé	21.30.66.93 / 95.34.81.64	sossadamre_1952@yahoo.fr
DPF/Chargé programme	Germain Zinsou	21.30.95.81 / 90.92.39.04	germain.zinsou@gmail.com
DPF/Finances	Séverin Akadjamé		
Partenaires techniques et financiers			
Ambassade royale PB/ SE Ambassadeur	Mme Caroline Veijers	21.30.21.39	
Ambassade royale	Carel De Groot	21.30.21.39 /	carel.de.groot@minbuza.nl

Structures d'exécution	Personnes rencontrées	Téléphone	E-mail
PB/Conseiller Eau		21.30.41.54	
Ambassade royale PB/Chargé programme	Camille Dansou		
Ambassade royale PB/Chef de Poste /HOS	Jan Vlaar	21.30.21.39 / 21.30.41.54	cot@minbuza.nl
CTP/PEP/GTZ	Conrad Thombansen		
GTZ/Conseiller	Pierre Guilbert		
PEA/BM/Water and Sanitation specialist	Sylvain Adokpo Migan	21.30.58.57/58.49	samigan@worldbank.org
DANIDA/CTP	Jean-Pierre Triboulet	21.31.78.75/95.45.9 1.72	jptriboulet@dgh.bj
Ambassade royale Da- nemark/Conseiller Eau	Karl A. Jørgensen	21 30 38 62-64/ 97 23 38 17	karljo@um.dk
Autres entretiens			
Structures d'exécution	Personnes rencontrées	Téléphone	E-mail
ANCB/Secrétaire per- manent	Arnos S.P Sossou	21 31 62 46/ 97 48 48 78	sopsar@yahoo.fr
ANCB/ Chargé eau- assainissement	Segla Lihoussou		
DDMEE Zou-Colline/ Directeur	Marc Chabi	22.51.00.43/ 95.86.40.67	marchabi@yahoo.fr
DDMEE/SAF	Marcel Koukouï		
DDMEE/C/DC	Aissi Véronique		
DDMEE/DERT	Paul		
DDS Zou Colline/ Directeur	Dr Thossa Avesse	97 28 73 67	
DDS/C/SRFM	Jean de Vigny Sossou H	95 18 52 51	
DDS/SHAB Collines	Osseni M Akibou	22 53 09 01/ 95 95 79 68	
DDS/SHAB Zou/RIEC	Emilienne Kinsou	90.07.86.48	
DDS/SHAB Zou/ Assis- tant d'hygiène Djidja	Z. Hemann Clément Mouzounvi		

Structures d'exécution	Personnes rencontrées	Téléphone	E-mail
DDS/SHAB Zou/Assistante d'hygiène à Dékoumè	Constance Vihegbé		
Mairie Agbangzoun/Maire	Justin Todan		
Mairie Agbangzoun/SG	Pascal Dossa		
Mairie Agbangzoun/CST	Sègbé Séhoué		
Mairie Agbangzoun/REA	Serge Sindagbé		
Mairie Zogbodomè/CST eau-asst	Mesmin Kpogbé		
AERAMR/Animateur	S.E Landry Kouhondé		
AERAMR/Animateur	Idrissou Allabi Salami		
AERAMR/Animateur	Albert Alihonou		
AERAMR/Animatrice	Bibiane Sossou		
ALDIPE/Animateur	Georges Gnimadi		
ALDIPE/Animateur	Pamphile Adjovi		
Dékounè/Relais communautaire	Irène Agonté		
Dékounè/Relais communautaire	Eugène Sodandodé		
DDS/Comptable	Léa Zounichegnon		
Préfecture/SG	Joseph Boco		
Préfecture/C/SPAF	Aissi Nicaise		
Préfecture/RCP	Karl Emmanuel Ahausansou		
Préfecture/DCF	O. François Tchenagni		
SNV/Conseiller eau-assainissement	Thierry Yabi	95 74 51 72	

Annexe 3 : Calendrier de la mission

Date	Heure	Activités
Lundi 2 juin		Arrivée mission
Mardi	9h	
3 juin AM		Briefing Ambassade royale des Pays Bas
	10h30	
3 juin PM		Séance de travail C1 Etude documentaire C1
	9h	Travail sur C2 : analyse de performance et analyse thématique : transfert de compétence et MOC /DAT-SNV
Mer 4 juin	15h30	Séance de travail sur C3/DGEau
Jeudi 5 juin	9h	Entretien avec l'ANCB
	15h30	Analyse performance C3 urbain
	8h15	Séance de travail avec le Secrétariat Technique
Vendredi		
6 juin	10h	Analyse de performance C4
PM		Analyse documentaire
Samedi		Analyse et synthèse intermédiaire
7 juin		
Lundi 9 juin	9h	Séance de travail avec le CREPA
	16h30	Entretien avec la Directrice de la DHAB
Mar 10 juin		Départ de Cotonou et travail au SEau Zou (avec DDMEE puis avec C/SAF)
	15h30	Travail à la préfecture et au niveau du receveur des finances (RF) du délégué du contrôleur financier -préfecture
	16h30	Entretien avec le DRH
Merc 11 juin	9h30	Séance de travail avec SHAB Zou et Collines, entretien avec le DDS
	11h	Entretien avec le conseiller eau-assainissement SNV
	14h	Entretien avec Agent d'Hygiène à Mougnon et visite latrines collectives à Mougnon
	16h	Village Dékoumè, Entretien avec les Relais communautaires à Dékoumé et visite dans les ménages
Jeud 12 juin	8h30	Visite de terrain avec DERT et DDC (réalisation et SIS) Village Kpoto (Ayogbé) Entretien avec CGPE
	15h	Séance de travail avec Communes de Agbangnizoun, entretien avec la mairie et les animateurs ALDIPE Visite commune de Zogbodomey, entretien avec le chef de service communal de l'eau
Vend 13 juin	9h	Séance de travail avec la cellule de passation des marchés du Zou
	15h	Restitution au DDMEE Retour sur Cotonou
Sam 14 juin		Lecture documentaire- Synthèse de la visite de terrain

Date	Heure	Activités
Lundi 16 juin	9h	Coordination de l'équipe SEEP
	15h	Entretien avec le Directeur de Cabinet/MS
	16h	Séance de travail avec la C2
Mar 17 juin		
	8h30	Entretien avec la DGPE
	10h	Entretien avec la Directrice DPF, débriefing au secrétariat technique
	16h	Entretien avec le PNE
Merc 18 juin	8h	Séance de travail avec la SONEB
	10h	Entretien avec l'ambassade de Danemark DAF/DGeau
Jeud 19 juin		
		Rédaction du rapport de mission
Vend 20 juin		
		Rédaction du rapport de mission
Samedi 21 juin		
		Rédaction du rapport de mission
Lundi 23 juin		
	10h30	Restitution de la mission en plénière Fin de mission

Annexe 4 : Rapport des missions intermédiaires

Rapport de l'expert Hydraulique rurale, urbaine et GIRE

1 Introduction

L'objectif de la présente mission est de suivre l'avancement des marchés concernant les réalisations des ouvrages hydrauliques en milieu semi urbain et les réalisations des latrines institutionnelles dans les départements du Borgou et de l'Alibori. Ces ouvrages ont été réalisés en fin 2007.

La mission a eu lieu le 29 janvier 2008 dans le département de l'Alibori et le 31 janvier 2008 dans le département du Borgou.

2 Approche

L'approche méthodologique dans les deux départements a été la même. Le consultant SEEP a demandé la liste des réalisations de 2007 sur financement PPEA. Les contrats d'implantation, des travaux et de supervision ont été consultés. Les dossiers communautaires ont été examinés et le consultant a effectué une visite sur un échantillon des points d'eau.

3 Résultats

Hydraulique Alibori

Actuellement 20 forages positifs ont pu être réalisés. Le SRH de l'Alibori se plaint de la lourdeur administrative et surtout de la délégation des contrôleurs financiers (1 personne avec un assistant) à Parakou qui a retardé la réception des installations qui n'a pu être programmée que du 4/1 au 5/2-2008. Citation d'un staff du service; "le blocage s'est déplacé de Cotonou à Parakou".

Les dossiers communautaires employés dans l'Alibori ont été financés par Danida. Ils sont complets et le consultant a sélectionné les villages d'Arbonga, Yaboussou Peul et Dagbourou (et plus plusieurs autres mais dont il ne fut pas possible d'atteindre en un jour) dans la commune de Banikoara.

Les documents contractuels sont disponibles et sont établis selon les normes.

Sur le terrain le consultant fut accompagné de Florent Ahouannon, C/DERT Alibori et les animatrices Mme. Bani Gado Magnon et Mme. Lafia Yarou Aïcha de BEB. Les pompes étaient installées, marqué dans le ciment avec date et financement. Le nivellement des margelles est bien fait. L'unique observation est une eau un peu trouble au village d'Arbonga mais avec un gout normal.

Dans l'Alibori, le CIS est globalement à jour mais les réalisations PPEA de 2007 n'ont pas encore été intégrées dans la BDI.

Hydraulique Borgou

Dans le Borgou 22 forages positifs ont pu être réalisés sur le financement de 2007 (prévision de 20 positifs). Les dossiers communautaires, financés par le PPEA, ont été revues et le con-

sultant a sélectionné 6 sites dans la commune de Sinendé; Kobi, EPP Danri-Gourou, Gouro-Boko, Koumagbirou, Sonsarou et Gobigo Gah.

Sur le terrain le consultant fut accompagné du coordinateur PPEA et DDMEE Borgou/Alibori, Anatole Fasinou, Ezechiel Challa A/DERT et de l'animateur Toko Yacoubou de l'ONG APEM.

Sur le terrain toutes les margelles sont bien faites, le marquage est complet. En dépit du fait que le personnel du DDMEE croyait que les pompes avaient été installées aucune pompe n'était en place.

En arrivant à la mairie de Sinendé une grande réunion regroupait une quinzaine de personnes travaillant à la planification des activités eau de la commune de Sinendé de 2008 sous l'appui de Helvetas. Le travail est louable mais il est nécessaire d'assurer une coordination des nombreux appuis que reçoivent les communes dans le secteur de l'eau (actuellement Helvetas, Danida et très bientôt SNV). Le travail d'accompagnement des communes risque de devenir une source de revenu en lui-même au détriment des réalisations.

Dans le cadre de l'initiative Eau, le service a ouvert les AO pour le choix d'un ingénieur-conseil chargé de la réalisation des études et du contrôle de l'exécution de 12 AEV dans le département de Borgou. Le dossier fut lancé en décembre 2007, le dépouillement eu lieu en janvier 2008 et le PV de dépouillement de la cellule départementale de passation des marchés publics envoyé en janvier 2008 au CNMP pour approbation.

Assainissement Borgou

Le consultant a vu Mme. Catherine Ali, Chef service hygiène et assainissement à Borgou. Le chef service n'a aucune information sur le PPEA, ne connaît pas le montant retenu pour le département du Borgou pour la réalisation de latrines institutionnelles (28 mio. FCFA). Le chef service estime que le cas est identique dans l'Alibori 26,4 mio. FCFA. Le total national est de 329 mio. FCFA.

La DHAB n'a pas déconcentré son intervention sur le PPEA à l'opposé du financement Danida et les 28 mio. FCFA sont "logés" à la DHAB. L'impact a été important au niveau de l'intervention des entreprises car les entreprises de Parakou ne soumissionnent pas car elles savent que pour être payées, elles doivent être en mesure de suivre le paiement à Cotonou.

En outre les entreprises intervenant dans le PPEA doivent avoir un Agrément de la DDS qui est remis aux entreprises construisant des centres de santé. L'impact a été que le prix d'une latrine institutionnelle de 4 cabines qui sur le financement Danida (déconcentré) y-inclus le contrôle coute 1,1 à 1,2 mio. FCFA et ceux de PPEA reviennent à 1,8 à 1,9 mio. FCFA.

La coopération entre la DDMEE et la SHAB est estimé être bonne.

Actuellement aucune réalisation de latrine institutionnelle n'a eu lieu ou est en cours.

Rapport sur la reprogrammation des activités des structures et budget 2008

Introduction

Le PPEA, initié par le Pays Bas et le Bénin, est prévu pour démarrer en début 2007 pour une 5 ans. Suite au retard accusé dans le démarrage du programme la première mission de SEEP a recommandé de procéder à une reprogrammation.

Cette tâche a été exécutée par les structures avec l'appui des Assistants Techniques Razac Rahimi. et Pascal Mègnigbèto.

Organisation et méthode de travail

Contrairement à ce qui était prévu (atelier de planification par composante) l'approche de séances de planification avec chaque structure ou groupe de structures dépendantes du point de vue activité du PPEA, a été utilisée pour pallier aux difficultés de mobilisation des acteurs de chaque composante. Ainsi, plusieurs rencontres ont eu lieu avec les structures d'exécution du programme dans le courant du mois de février et mars 2008.

L'approche technique a consisté en 4 étapes à savoir :

- Identification et analyse du niveau d'avancement dans l'exécution des activités de chaque résultat à partir du fichier initial de programmation
- Ajustement du retard et recalage des activités successives
- Point d'exécution financière
- Reprogrammation financière.

Il faut noter qu'au delà du document initial du programme, les conventions signées et certains ajustements opérés par les acteurs sont considérés comme les bases de la programmation. Enfin, le réalisme dans l'évaluation des capacités réelles d'intervention des acteurs a été la logique qui a guidé au cours de cet exercice.

Résultats

Le Planning général et Budget général sont disponibles et annexés au présent rapport.

Il convient de noter que hormis la SONEB dont les actions dans le cadre du PPEA vont en 2012, toutes les autres structures sont parvenues à travers la reprogrammation, à rattraper le retard initial du programme.

Conclusion/Recommandations

De cette programmation devra sortir le tableau de bord prévisionnel du programme assortis d'indicateurs précis.

Une fois validé, chaque acteur devra considérer ce document comme base du suivi du programme.

Annexe 5. Plan des actions suite à la mission SEEP no 2

(version du 23 juin 2008)

Rec. No.	Recommandations/Activités	Responsables	Délais
PPEA EN GENERAL			
	Préparation des TdR pour la 3ème session du Comité de Pilotage	Secrétariat technique	Début juillet 2008
	Organisation de la tenue de la 3ème session du CDP	Secrétariat technique	15 juillet 2008
23	Chargé de programme dégagé de certaines autres activités au niveau de la DPF afin de suivre plus efficacement le PPEA	DPF	Juillet 2008
25	Faire aboutir le processus de transfert en cours et initier à temps les projets de textes et les mandats relatifs aux délégations et transferts de crédits	DRFM des Ministères	Juillet 2008 -
26	Veiller à ce que les dossiers qui sont transmis dans le cadre des transferts de crédits aux Communes pour le PPEA soient traités et notifiés en temps opportun à ses Services déconcentrés pour mis à la disposition des Communes.	DGTCP (RGF)	Juin 2008 -
28	Retenir un format unique de PTA auquel doit se conformer chaque structure	CdP	Juillet 2008
Composante 1 :			
2	Organisation de réunions annuelles sur le rapport de suivi de la gestion financière des composantes	DGB	Fin juin 2008
3	Veiller à l'inscription correcte des crédits PPEA au Budget Général de l'Etat pour la gestion 2009	DGB	Septembre 2008
Composante 2 :			
	finalisation du processus de transfert de fonds aux communes	DGEau/DHAB/DRFM	Juillet 2008
4	Révision du PTA 2008 concernant le résultat 1 et proposition d'activités spécifiques	DAT/SNV	Avant CdP juillet 2008
5	Passation en 2009 de la Maîtrise	DGEau/SHEau	Janvier 2009

Rec. No.	Recommandations/Activités	Responsables	Délais
	d'œuvre totale des SHEau envers les bureaux d'études		
5	Atelier de concertation	DAT/SNV	Août/septembre 2008
6	Préparation des modules de formation à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des latrines collectives et des activités d'accompagnement à l'endroit des 24 communes sélectionnées	DHAB	Septembre 2008
Composante 3 :			
9	Rencontre sur l'étude concernant les mécanismes d'arbitrage	DGEau/DAT/Communes	Septembre/octobre 2008
10	Allouer le temps managérial pour le suivi de la BDI	DGEau	Juillet 2008 -
11	Clarifier le texte sur les "frais homologues"	SONEB	Juin 2008
13	Proposition des offres pour étude de faisabilité à partager avec le GTC	SONEB	Juin-juillet 2008
14	Revoir la programmation des activités de juin à décembre 2008 et ajustera la fiche demande de fonds en conséquence	SONEB	Juin 2008
16	Relecture du PNHAB pour intégrer dans la sous-composante 3 du PNHAB la prise en compte des communes	DHAB	Septembre 2008
17	Négociation rapide avec le bailleur de fonds pour mobiliser le manque sur sa contribution	CREPA	Juin 2008
Composante 4 :			
19	Frais d'homologues inscrit dans les AO	CdP	Juillet 2008
20	Décision sur l'emploi du budget formation	CdP	Juillet 2008
21	Révision budgétaire à la baisse	DPGE	Juin 2008

Annexe 6. Documents consultés

Programme Pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement -Document de Programme- sept 2006.

Procès verbal de session du Comité de Pilotage du PPEA- février 2008-05-29

Rapport d'exécution au 31 décembre de la composante 1

Rapport technique et financier du 1er semestre 2007 de la composante 2- janvier 2008-05-29

Rapport no 1 de l'activité no 16048PPEA/SNV 2007-2011- SNV

Rapport d'activités du 2ème semestre 2007 de la composante 3

Rapport d'avancement du 1er semestre 2007- décembre 2007-DHAB

Rapport d'exécution de la composante 4 du PPEA au 31/12/2007- décembre 2007

Rapport annuel 2007 du PPEA-

Rapport annuel 2007- février 2008-CREPA

Manuel de procédures de gestion des ressources financières - MEF janvier 2008

Note sur la dotation directe de ressources financières du PPEA aux communes du Bénin- MEF janvier 2008

TDR

Divers rapports