



## HYDRAULIQUE RURALE AU BENIN : PARTICIPATION AU BUDGET-PROGRAMME 2005-2008

*Cette fiche fait partie d'une série de présentations de financements AFD visant à illustrer sa contribution aux objectifs du Millénaire pour le développement. Ces objectifs, adoptés par la communauté internationale en 2000, sont au nombre de huit et se déclinent en 18 cibles assorties de 48 indicateurs.*

Objectifs du projet	Objectif 7	Assurer un environnement durable.
	Cible 10	Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable..
	Indicateurs	Proportion de la population ayant accès à une source d'eau meilleure.
Actions	Programme national	Budget-programme par objectifs de la Direction générale de l'hydraulique du Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique.
	Concours AFD	Subvention de 10M€ en appui à l'élaboration d'un budget-programme au niveau national ; aide budgétaire aux services déconcentrés de l'Etat (fonctionnement et investissement) afin de mettre en œuvre une politique de l'eau compatible avec l'OMD visé.

En 2003, 36% de la population du Bénin a accès à un point d'eau potable fonctionnel. Le gouvernement du Bénin ayant retenu l'accès à l'eau potable comme une des priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté et a adhéré aux OMD, il doit fournir d'ici à 2015 de l'eau potable à 4,2 millions de personnes, ce qui nécessite la réalisation d'environ 16 000 nouveaux points d'eau.

### ***Le programme sectoriel : un budget-programme par objectifs***

- Depuis 2002, le Bénin expérimente, dans le cadre de la réforme budgétaire, la mise en œuvre de l'approche budget-programme qui permet de passer d'un budget de moyens à une logique d'objectifs et de résultats alignée sur les objectifs du Millénaire.
- Le premier budget-programme a été élaboré par la Direction générale de l'hydraulique du Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique (DGH/MMEH) pour 2002-2004. Ce BP comprend trois sous-programmes : i) l'approvisionnement en eau potable et en assainissement, ii) la gestion des ressources en eau ; iii) le renforcement des capacités de l'administration. Le budget-programme 2003-2005 est couvert à 50% par les financements extérieurs. Il a été conçu en fonction des objectifs et des réalisations physiques attendues ; les enveloppes budgétaires annuelles à prévoir dans les futurs BP en termes d'investissements, de budgets récurrents, de budgets variables liés aux activités et au renforcement des capacités.

### ***Un processus formel de coordination des bailleurs***

- Outre la France, interviennent dans ce secteur l'Allemagne et le Danemark, avec des programmes de respectivement 10 M€ (2005-2008) et 35 M€ (2005-2009), la Belgique, les Pays-Bas et la Banque mondiale. Tous s'inscrivent dans le budget programme et tous, sauf la Banque mondiale qui octroie une aide budgétaire pour soutenir la mise en œuvre du CSLP, ont des procédures de décaissement propres au projet.
- Un comité de pilotage du financement AFD s'assure que les activités sont menées en cohérence avec les objectifs du programme. Un comité de suivi du BPO coordonne l'ensemble des programmes d'appui au BPO et s'assure de la complémentarité des appuis apportés par les différents programmes.

- Un fonds commun doit être mis en place pour financer les appuis techniques de renforcement des capacités, et de nombreuses missions communes sont organisées par les bailleurs de fonds.

### *Une gestion axée sur les résultats*

- La DGH a défini des indicateurs de résultats simples, peu nombreux et liés directement à ses objectifs et activités, à savoir : population desservie ; nombre de point d'eau ; taux de fonctionnalité des ouvrages ; proportion de femmes dans les comités de points ; type de gestion des systèmes d'eau ; proportion de marchés passés au niveau régional ; mise en place d'un organe consultatif pour la gestion intégrée des ressources en eau.
- La mesure de performances du BP de la DGH se fait directement à partir des données entrées dans la base de données intégrée, financée par la GTZ et DANIDA.

### *Le financement AFD : l'appui au département des Collines est dimensionné pour atteindre les OMD*

Le financement de l'AFD, d'un montant de 10 M€ s'inscrit entièrement dans la politique sectorielle développée par la DGH et intègre l'approche BP. Le programme, d'une durée de 4 ans, vise à appuyer la DGH et ses services déconcentrés afin d'améliorer l'aide au secteur et de contribuer à renforcer le budget-programme dans ce secteur. Il s'articule autour de 3 composantes essentielles :

- Une composante PADEAR d'appui financier au BPO du département des Collines (7,7 M€), dimensionnée pour atteindre les OMD dans ce département ;
- Une composante d'appui institutionnel visant à renforcer l'efficacité de l'approche BPO (1,85 M€) ;
- Une composante adduction eau villageoise (AEV - 3,7 M€) intégrant un volet d'appui technique visant à définir une politique de gestion pérenne des AEV et à développer une Initiative eau pour les centres secondaires et un volet d'application au travers d'un programme d'amélioration des services aux usagers.

### *Modalités de financement*

L'objectif est de tendre vers l'intégration du financement AFD dans le circuit de la dépense publique ; cependant, compte-tenu des besoins de renforcement de l'approche-programme, des lenteurs du circuit et du risque fiduciaire, le financement AFD se répartit pour l'instant entre :

- Des contributions ciblées dont l'agence locale de l'AFD est payeur pour la mise en œuvre du PADEAR (modalités spécifiques projet). L'AFD règle directement les prestataires pour des prestations de service qui sont inscrites au budget. Le financement de la composante institutionnelle est également réglé directement au bureau d'étude qui en aura la charge.
- Un appui budgétaire pour la prise en charge partielle et dégressive des frais de fonctionnement du service départemental de l'hydraulique des Collines. Pour cet appui, le préfet du département sera ordonnateur et le Trésor départemental le payeur. Un suivi trimestriel de ces dépenses est effectué par l'AFD sur la base des états de dépenses transmis par le Ministère des Finances et un audit comptable et financier du budget de fonctionnement du SDH Collines est effectué chaque année avant le versement de l'aide budgétaire pour l'année suivante.
- Un pot commun, avec DANIDA et la GTZ, pour le paiement de l'assistance technique, géré par la DGH et les co-financiers. Ce pot financera l'ensemble des revues annuelles du BP, les activités de lancement annuel du BP et celles liées à la mise en application de la politique sectorielle. Les co-financiers se sont dans un premier temps engagés à fournir 200 000 € chacun.

Des négociations entre les bailleurs et avec les autorités doivent se tenir à mi-parcours, en 2006 ou 2007, afin d'évaluer les possibilités d'évolution des circuits de financement, vers un appui budgétaire au MNEH ou vers un appui permettant aux communes d'assurer véritablement leur rôle de maître d'ouvrage.

### ***Les difficultés rencontrées dans l'établissement d'un budget programme par objectif***

- Suite à la revue annuelle du BP 2003, deux problèmes sont apparus : le déficit d'appropriation (le pilotage de la planification, de l'exécution et du suivi du BPO sont insuffisamment appropriés au niveau de la DGH et de ses services déconcentrés) et des réalisations inférieures aux attentes (le nombre de réalisations physiques ne permet une augmentation du taux de desserte de seulement 1%, le taux d'exécution financière reste faible, 57% seulement pour la partie investissement).
- Les rapports d'exécution 2002 et 2003 du budget-programme révèlent aussi que les objectifs et indicateurs du BP ne sont pas actualisés en fonction des ressources financières réellement disponibles, prenant en compte les coupes ou allocations budgétaires supplémentaires, pour évaluer les résultats sur une base réelle et non pas sur des prévisions.
- Telle qu'elle est conçue, l'approche-programme n'est pas totalement compatible avec le renforcement de la décentralisation, qui veut que le secteur de l'hydraulique (i) transfère des compétences sectorielles aux communes selon l'esprit des lois sur la décentralisation, et (ii) délègue des fonds d'investissement sectoriels au niveau déconcentré conformément aux textes portant exécution du budget général de l'Etat; la possibilité d'une maîtrise d'ouvrage directe par les communes avec un appui des services déconcentrés mérite d'être évaluée quand elle sera mise en oeuvre.

### ***Bonnes pratiques***

- Les OMD sont dans ce cas un véritable instrument de pilotage de la politique publique. La conception et la mise en œuvre d'un budget-programme axé sur les OMD est un exemple type de ce qui devrait être entrepris dans l'objectif de l'atteinte des OMD, puisque l'intervention publique et les financements extérieurs sont calibrés en fonction de l'OMD 7, cible 10.
- Afin de mettre en oeuvre cette politique, il existe une réelle coordination existe entre les partenaires du secteur avec :
  - Une revue annuelle multi-bailleurs du budget-programme par objectifs.
  - La constitution d'un groupe technique de coordination regroupant l'ensemble des bailleurs de fonds, pour suivre la mise en œuvre du budget-programme et définir les actions d'appui nécessaires.
  - Un pot commun de bailleurs de fonds pour financer des appuis ponctuels complémentaires à l'assistance technique long terme.