



REPUBLIQUE DU BENIN

----------  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



----------  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

----------  
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

----------  
MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II  
POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR

Option :

MANAGEMENT

Filière :

GESTION DES PROJETS

Année académique :

2007-2008

Thème

**Contribution à une meilleure consommation des crédits  
pour la réalisation de programmes à la Direction Générale de l'Eau**

Réalisé et Soutenu par :

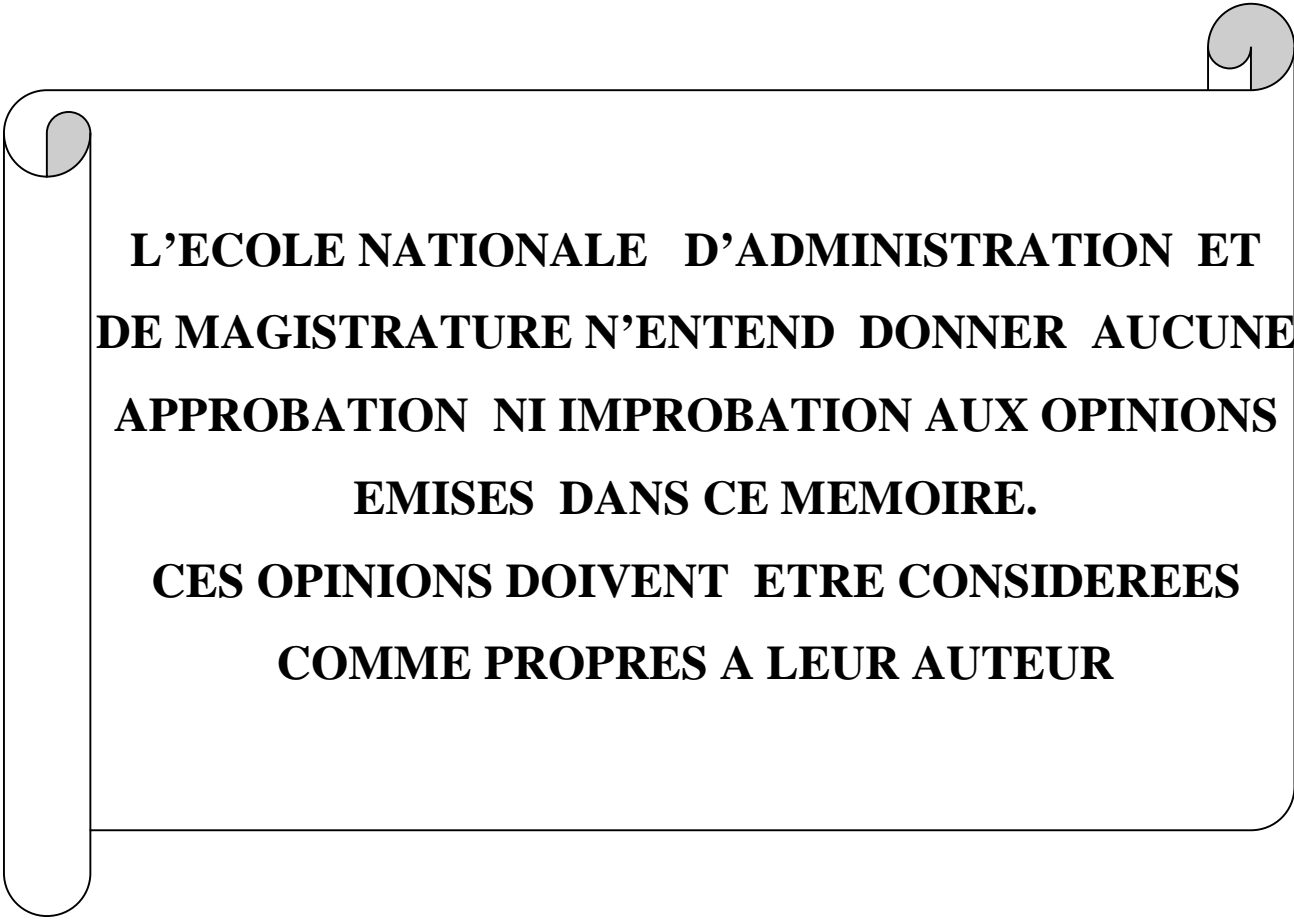
Daniel Kodjori AKOUTA

Directeur de mémoire :

M. Clément DJOHOUN

Docteur ès Sciences économiques  
Professeur-Assistant à l'ENAM

Octobre 2008



**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES  
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR**

**IDENTIFICATION DU JURY**

## DEDICACE

Je dédie le présent mémoire à :

- DIEU créateur tout puissant, pour ses bienfaits, sa miséricorde. Gloire à son nom.
- VOUS, mes enfants, pour l'amour paternel que je vous porte. Recevez ce travail, exemple du fruit de l'effort personnel que vous devez déployer durant toute votre vie et que rien d'autre ne peut remplacer. Soyez toujours fiers de vous-mêmes ;
- Toi, ma mère, tes soutiens et conseils, et parfois même tes remontrances ont contribué à ce que je suis aujourd'hui. Que ce travail soit ta fierté ;
- Toi, mon Epouse, pour tous les sacrifices consentis et les préjudices que cette formation t'a causés. Reçois à travers ce travail qui est aussi le tien, l'expression de mon Amour. Que DIEU nous garde toujours unis ;
- Mon père, à titre posthume...  
Toi qui nous as quittés prématurément,  
Reçois ce travail comme le fruit de l'esprit de rigueur et de détermination que tu as enseigné à tes enfants.  
Que la terre, te soit légère et que brille sur toi la lumière sans fin.
  - Vous, mes frères et sœurs, pour vos conseils et soutiens ;
  - Tous ceux qui méritent une dédicace et que je n'ai pu citer.

## **REMERCIEMENTS**

Nous exprimons très sincèrement nos remerciements :

Au Directeur de L'ENAM pour avoir initié et conduit à terme cette formation ;

-Au Directeur chargé des Etudes et Stages pour sa compréhension ;

-A Monsieur Clément DJOHOUN, notre Maître de mémoire pour avoir accepté de suivre ce travail malgré ses nombreuses occupations et pour son engagement résolu à nous offrir de bonnes conditions d'encadrement, son souci permanent de parfaire ce travail ;

-Nos sincères reconnaissances au personnel et au corps professoral, pour l'encadrement soutenu dont nous avons été l'objet durant notre formation ;

-A Madame Olga TAYEWO-KEREKOU pour sa contribution ;

-A Monsieur Pierre ETCHAOU pour son soutien ;

-A Monsieur Edmond ATCHESSI pour ses encouragements et conseils ;

-A Monsieur Samarie BANI pour avoir accepté et facilité notre stage à la Direction Générale de l'Eau ;

-A Monsieur Adrien SODOKIN pour sa disponibilité et sa franche collaboration ;

-A Madame Antoinette AGNORO pour son soutien ;

-A tout le personnel de la DG -Eau notamment Madame Bénédicte HOUNGBEDJI, Monsieur Ayèna AMOUSSOU, Monsieur Thierry AÏNA, Monsieur J. Pierre TRIBOULET, Monsieur GADO, pour leur soutien ;

-A tout le personnel de la D.P.P, particulièrement Monsieur Parfait TOSSA pour sa franche collaboration et son appui ;

-A Messieurs Oumarou SEREKI, MOÏBI et Mathieu BALOGOUN pour leur amitié ;

-A tous ceux qui n'ont pu être cités, et pourtant, ont d'une manière ou d'une autre, contribué à la réalisation du présent travail, MERCI.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

SIGLES ET ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AEV	Adduction d'Eau Villageoise
AFD	Agence Française de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BPO	Budget Programme par Objectifs
CAI	Cellule d'Audit Interne
CDMT	Cadres de Dépenses à Moyen Terme
CdP	Comité de Pilotage
CDPMP	Cellule Départementale de Passation des Marchés Publics
CF	Contrôleur Financier
CGPE	Comité de Gestion du Point d'Eau
CNRMP	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPMP	Cellule de Passation des Marchés Publics
DA	Directeur de l'Administration
DAEP	Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable
DAF	Direction de l'Administration et des Finances
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DC	Dossier Communautaire
DCF	Délégué du Contrôle Financier
DDMEE	Direction Départementale des Mines de l'Energie et de l'Eau
DGB	Direction Générale du Budget
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines

DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIE	Direction de l'Information sur l'Eau
DIEPA	Décennie Internationale de l'Eau Potable et Assainissement
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPSE	Direction de la Programmation et du Suivi-Evaluation
DRF	Direction des Ressources Financières
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin
EPE	Equivalent Point d'Eau
FPMH	Forage équipé de Pompe à Motricité Humaine
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MDEF	Ministère du Développement de l'Economie et des Finances
MMEE	Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OR	Ordre de Recettes
PADEAR	Projets d'Assistance au Développement du Secteur de l'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement en Milieu Rural
PAG2	Programme d'Action du Gouvernement (2 <sup>ème</sup> génération)
PCC	Plan de Consommation de Crédits
PPEA	Programme Pluriannuel Eau Assainissement

PPM	Plan de Passation des Marchés
PTA	Plan Annuel de Travail
PTF	Partenaire Technique et Financier
RGF	Receveur Général des Finances
RF	Receveur des Finances
SA	Secrétariat Administratif
Seau	Service de l'Eau
SH	Service de l'hydraulique
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIS	Structure d'Intermédiation Sociale
SNV	Netherlands Development Organisation
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SPP	Service de la Programmation et des Partenariats
SSE	Service du Suivi-Evaluation
STC /GIRE	Secrétariat Technique de Coordination de la GIRE
EEE AO	Secrétariat Général du système d'Echange d'Energie Electrique en Afrique de l'Ouest

<b>LISTE DES TABLEAUX et FIGURES</b>	<b>pages</b>
<b>Tableau n°1</b> : Recouvrement des ressources financières du PPEA	18
<b>Tableau n°2</b> : R récapitulatif des exécutions physique et financière des BPO de 2003 à 2007	24
Graphique No1 de l'évolution de la consommation de crédits	25
<b>Tableau n°3</b> Répartition des données relative à la participation financière, pièce maîtresse de l'approche-demande	48
<b>Tableau n°4</b> Répartition des données relatives aux causes de non respect des Textes / Procédures	49
<b>Tableau n°5</b> Répartition des données relatives au sort de dossier pour non respect de Textes / Procédures	49
<b>Tableau n°6</b> Répartition des données relatives au temps d'étude du dossier communautaire	50
<b>Tableau n°7</b> Répartition des données relatives au temps de traitement des décomptes / Factures à la DGEau	51
<b>Tableau n°8</b> Répartition des données relatives aux causes du non respect de délai	51
<b>Tableau n°9</b> Répartition des données relatives aux conséquences du non respect de délai	52

<b>N° 10 Tableau d'EISENHOWER</b>	55
<b>n°11 Tableau de Bord de l'Etude (TBE)</b>	Annexes
<b>Tableau n°12 Situation de quelques villages où l'eau de pompe a une concentration en éléments physico_chimiques supérieure à la norme fixée par l'OMS (en Annexe)</b>	
<b>Tableau n°13 Bactéries pathogènes liées à l'eau</b>	

## AVANT-PROPOS

La Direction Générale de l'Eau (DGEau) autre fois Direction Générale de l'hydraulique (DGH), sous tutelle de l'actuel Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE) dont elle en est une des directions techniques a pour mission d'assurer : la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national ; la définition des orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées puis de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés.

La Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) est l'un des acteurs du secteur eau et s'occupe du milieu urbain tandis que la DG Eau s'occupe de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain. Le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) soutient le milieu rural par contre le milieu semi-urbain est soutenu par le « Pot commun de l'initiative Eau ». L'étude portera essentiellement sur la DG Eau, lieu de stage et surtout sur son activité en milieu rural concomitamment au PPEA comme centre d'intérêt. Il est en effet le plus important des programmes du secteur car touche tous les départements et aussi par souci d'efficacité et de concision. Ce programme (PPEA) a quatre objectifs mais seul celui relatif à l'approvisionnement en eau potable en milieu rural retiendra particulièrement l'attention. L'aspect Hygiène et Assainissement bien que d'importance ne sera non plus traité pour le même souci.

« Initiative Eau » est soutenu par les partenaires : Royaume du DANEMARK, l'Agence Française de Développement, le Ministère de Développement du Royaume des PAYS-Bas, la KFW et la communauté Européenne (CE).

Le vocable « Pot commun » utilisé au Bénin correspond à la mise en place d'un compte dédié destiné à recevoir les fonds de « l'Initiative Eau » dans les centres semi-urbains.

Par ailleurs, l'analyse du budget programme Exercice 2008 en cours n'a pas été possible faute de document.

## SOMMAIRE

Déclaration d'engagement du chercheur  
 Identification du Jury  
 Dédicaces  
 Remerciements

Liste des sigles et abréviations  
 Liste des tableaux, liste des figures  
 Avant\_ propos

### **INTRODUCTION GENERALE**

**Chapitre premier** : Cadre institutionnel de l'Etude ; Observations de stage ciblage de la problématique

**SECTION 1** : Cadre physique de l'Etude et Observations de stage

**Paragraphe1** : Présentation de la structure d'accueil du stage.

**Paragraphe2** : Etat des lieux de la Direction Générale de l'Eau ; le secteur de l'eau au Bénin.

**SECTION2** : Ciblage de la problématique

**Paragraphe1** : Choix et spécification de la problématique

**Paragraphe2** : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique

**Chapitre deuxième** : Du cadre théorique de l'Etude aux conditions de mise en œuvre des solutions.

**SECTION1** : Cadre théorique et méthodologique de l'Etude.

**Paragraphe1** : Cadre théorique, Perspective scientifique.

**Paragraphe2** : Méthodologie de recherche.

**Paragraphe3** : Causes, Hypothèses et Revue de littérature liées au faible taux de consommation de crédits

**SECTION2** : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.

**Paragraphe1** : Enquêtes et vérification des hypothèses

**Paragraphe2** : Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

**CONCLUSION GENERALE :**

*Bibliographie*

*Annexes*

*Table des matières*

## **INTRODUCTION GENERALE**

Le faible impact des politiques économiques mises en œuvre depuis les indépendances a replacé le budget général de l'Etat et les appuis des partenaires au développement au centre des réformes budgétaires et sur la relance de l'économie. Le Bénin s'est engagé dans un important programme de réforme des finances publiques appuyé par un crédit connu sous le nom de Public Expenditure Reform Adjustment Crédit (PERAC) ou Crédit d'Ajustement pour la Réforme des dépenses Publiques. Ce programme vise l'utilisation stratégique, efficace et efficiente de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance économique afin d'améliorer le niveau de vie des populations rurales et urbaines.

Le changement fondamental par rapport à l'ancien système, est de faire passer toutes les ressources extérieures par le budget de l'Etat ; ainsi, les décisions et les décaissements d'aides sont parfaitement intégrés au cycle budgétaire national. Ce budget est unifié et adopte une approche programme qui permet de passer d'un budget de moyens à un budget de résultats. Elle favorise une meilleure efficacité de la dépense et l'utilisation du budget comme véritable outil d'amélioration des conditions de vie de la population. La gestion publique est axée sur les résultats.

Le ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau(MMEE) est admis à la réforme PERAC en 2002 et élabore depuis lors des budgets –programmes sur la base d'objectifs à moyen terme dont les tranches annuelles sont retracées dans le Budget Général de l'Etat .La recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle de la dépense publique nécessite une plus grande responsabilisation des ministères sectoriels dans l'exécution et le suivi-évaluation de leur Budget- Programme. S'impose également une bonne maîtrise des procédures des dépenses publiques. Par ailleurs la Déclaration

du Millénaire, adoptée en septembre 2000 à New York aux Etats-Unis, fixe aux pays signataires, les objectifs ci-après :

- ❖ Eliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- ❖ Assurer une éducation primaire pour tous ;
- ❖ Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- ❖ Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans ;
- ❖ Améliorer la santé maternelle ;
- ❖ Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies ;
- ❖ Assurer un environnement durable ;
- ❖ Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces Objectifs appelés Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont au Bénin déclinés en les cibles ci-après :

- Réduire de moitié la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté en faisant passer l'indice de pauvreté à 15% d'ici à 2015 ;
- Réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de malnutrition ;
- Assurer l'instruction primaire à tous les enfants en âge d'aller à l'école ;
- Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2015 et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ;
- Réduire le taux de mortalité infanto-juvénile de 166,5 pour mille en 1996 à 90 pour mille en 2015 ;
- Réduire le taux de mortalité maternelle de 498 en 1996 à 390 pour cent mille naissances vivantes en 2015 ;
- Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA ;
- Maitriser le paludisme et autres grandes maladies et commencer à inverser la tendance actuelle ;

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ;
- Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ;
- Réussir à améliorer sensiblement la vie d'au moins 2/3 des béninois vivant dans les taudis ;
- S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés.

Ces objectifs ou cibles ne seront donc atteints que si les pays adoptent et mettent en œuvre des politiques conséquentes. Ces politiques au Bénin reposent sur une vision à long terme : Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau potable (AEP) en milieu rural fondée sur une approche de «réponse à la demande», adoptée en 1992. L'adhésion du Bénin aux objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2002 permet au Gouvernement d'être accompagné dans son action par les partenaires au développement qui sont parties prenantes dans la mise en œuvre de la "Déclaration du Millénaire"<sup>2</sup>. Ceci se traduit par des actions pour une plus grande mobilisation des ressources financières, une allocation rationnelle des ressources et leur consommation efficiente pour la mise en œuvre des OMD. Cette consommation nous situe dans la politique des marchés publics, un véritable instrument stratégique de gestion des ressources publiques longtemps ignoré. Les marchés publics sont des contrats écrits passés pour la réalisation des travaux, la livraison de fournitures, les prestations de services et la délégation de services publics par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les sociétés d'Etat et les sociétés à participation financière publique majoritaire ainsi que par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat ou de personnes morales de droit public lorsqu'elles bénéficient de leur concours financier ou de leur garantie.

Les marchés publics mettent en jeu d'importants montants qu'il est apparu nécessaire d'en organiser le système de passation. Le système de passation des marchés publics relève de la responsabilité de l'Etat et concerne l'utilisation des fonds publics pour l'acquisition des biens, travaux et services en vue de permettre à l'Etat d'assumer ses responsabilités à l'égard des citoyens. Il doit être équitable, ouvert et transparent. Il doit permettre d'obtenir les biens, travaux et services nécessaires en temps opportun, de façon efficace et aux meilleurs prix. Les marchés publics améliorent la <sup>1</sup> compétitivité des entreprises et génèrent des économies substantielles à l'Etat ; ils sont d'une grande importance pour atteindre les objectifs des projets de développement, la création d'un environnement favorable à la bonne gouvernance, et sont un vecteur essentiel dans la réalisation des objectifs socio-économiques (Promotion des PME, création d'emplois et d'opportunités d'Affaires).

L'article 7 (1<sup>er</sup> paragraphe) du code des Marchés Publics (Ordonnance N°96 -04 du 31/01/1996 précise : « la passation d'un marché public est obligatoire pour toute dépense d'exécution de travaux, de livraison de fournitures ou de réalisation de prestation de services dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé et révisable par décret ».

En dépit de l'aide accru, puis de la mise en œuvre des deux instruments que sont le Budget programme et la politique des marchés publics, la pauvreté est persistante et nous amène à nous demander pourquoi les besoins ne sont-ils pas satisfaits alors que les moyens et ressources existent, pourquoi les intrants ne produisent-ils pas les extrants ?

Dans le cas précis, l'eau étant la vie, l'eau potable l'est davantage pour l'être humain. Pourquoi peu de béninois seulement ont accès à l'eau potable malgré les aides disponibles ?

---

<sup>1</sup> Premier rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – CNS, MCPPD – Nations – Unies, (Cotonou, Juillet 2003, page 1)

Autant de questionnements amenant à mûrir les réflexions sur le thème libellé comme suit : Contribution à une meilleure consommation des crédits pour la réalisation de programmes à la Direction Générale de l'Eau.

Cette étude sera essentiellement fixée sur deux chapitres :

- ❖ Le premier axé sur le Cadre Institutionnel de l'Etude ; Observations de Stage et Ciblage de la Problématique
- ❖ Et le second sera consacré au Cadre Théorique de l'Etude et Conditions de Mise en œuvre des solutions.

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ; OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

#### **SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

##### **PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DU STAGE**

###### **I. PRESENTATION DU MINISTERE**

###### **A. Missions, attributions, organisation et fonctionnement du Ministère**

###### **1. Missions et attributions du Ministère**

Au Bénin, le secteur de l'eau est sous la tutelle du Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE). Ce Ministère a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale dans les secteurs des Mines, de l'Energie et de l'Eau. Cette mission s'exerce principalement sous l'encadrement juridique de la constitution, du droit administratif, du code de l'Eau et du décret n°2004-151 du 29 Mars 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement du MMEE.

A ce titre :

- Dans le secteur des mines, il entreprend en collaboration avec tous les acteurs de ce secteur, de promouvoir la recherche et d'assurer la mise en valeur des ressources minérales.
- Dans le secteur de l'énergie, il assure en collaboration avec tous les acteurs concernés, la promotion et la mise en valeur des ressources énergétiques nationales afin qu'elles contribuent efficacement au développement économique et social du Bénin.
- Dans le secteur de l'eau, il est responsable de la connaissance et de la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national, anime le dialogue nécessaire entre les différents acteurs assure la gestion du domaine public de l'eau, définit les orientations stratégiques élabore et veille, en collaboration avec tous les acteurs du secteur de l'eau à la mise en œuvre des stratégies d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et en milieu urbain et d'assainissement des eaux usées.

Il exerce un contrôle sur toutes les entreprises et structures intervenant dans les domaines minier, énergétique et de l'eau. Il veille à l'application de tous les textes législatifs et réglementaires les concernant.

IL est l'ordonnateur du budget de son département pour les crédits non gérés directement par le Ministre chargé du budget.

## **2. Organisation et fonctionnement du Ministère**

Le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau comprend : les services directement rattachés au Ministre ; le cabinet du Ministre ; le secrétariat général du Ministère ; les directions centrales ; les directions

techniques dont la DIRECTION GENERALE DE L'Eau lieu de stage ; les structures déconcentrées ; les organismes sous tutelle.

Les structures déconcentrées sont les démembrements du Ministère dans les départements. Ainsi le MMEE est représenté au niveau de chaque département par une DIRECTION Départementale des Mines de l'Energie et de l'Eau(DDMEE). Elles assurent la mise en œuvre, avec la collaboration de toutes les structures départementales compétentes, de la politique du gouvernement dans les secteurs des mines, de l'énergie et de l'eau à l'échelon départemental.

Les directions techniques au nombre de trois(03) sont organisées en DIRECTIONS GENERALES à savoir : Direction Générale des Mines (DG-Mines) ; Direction Générale de l'Energie(DGE) ; Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) . Elles constituent des structures opérationnelles dont dispose le Ministère pour accomplir sa mission. La Direction Générale de l'Eau (DG-EAU), lieu de stage, se présente comme suit :

## II. PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG -EAU).

### A- MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DE LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU

Sous l'autorité du Ministre des Mines de l'Energie et de l'Eau, la DG-Eau a pour missions d'assurer la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national, de définir les orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées et de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés.

A ce titre, elle est chargée de :

- Elaborer la législation et la réglementation relatives à la gestion de l'eau et veiller à leur bonne application ;
- Appliquer les normes environnementales dans le secteur de l'eau ;
- Elaborer et assurer la mise en œuvre des programmes relatifs aux services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ;
- Mettre en place et assurer le fonctionnement d'un système d'information sur l'eau, incluant la collecte, l'archivage et le traitement des données sur la ressource en eau puis les ouvrages et aménagements hydrauliques ;
- Assurer la gestion du domaine public de l'eau ;
- Promouvoir, appuyer et suivre les organismes de bassin hydrographique ;
- Assurer la coordination intersectorielle de l'eau et animer le dialogue entre tous les acteurs du secteur de l'eau ;
- Assurer le suivi-évaluation des programmes d'eau ;
- Définir et suivre la mise en œuvre de la politique tarifaire en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées en relation avec les structures compétentes ;
- Appuyer et assurer le développement de la coopération régionale et internationale dans le domaine de l'eau ;
- Assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des prescriptions techniques dans le secteur de l'eau ;
- Assurer l'assistance technique et l'appui conseil aux divers maîtres d'ouvrage dans le secteur de l'eau ;
- Entreprendre d'une manière générale, ou proposer toute action en vue d'une gestion durable des ressources en eau.

La Direction Générale de l'Eau rend compte périodiquement au Ministre des Mines de l'Energie et de l'Eau de l'évolution du secteur de l'Eau au Bénin en élaborant des notes de synthèse.

## **B- ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU**

- La Direction Générale de l'Eau comprend : un secrétariat administratif (SA) ; une cellule d'audit interne (CAI) ; une direction de l'administration et des finances (DAF) ; une direction de l'information sur l'eau (DIE) ; une direction de la planification et de la gestion de l'eau (DPGE) ; une direction de l'approvisionnement en eau potable (DAEP) ; une direction de la programmation et du suivi évaluation (DPSE).

Conformément à l'arrêté n° 18 MMEE/DC/SGM/CTJ/CTR Eau/DGEau/SA portant attribution, organisation et fonctionnement de la direction générale de l'eau et en son article 25, la Direction de la programmation et du suivi évaluation (DPSE) a pour mission d'assurer la programmation et le suivi des réalisations de la DG Eau. A ce titre, elle a en charge les attributions suivantes :

- assurer la programmation des ouvrages d'eau ; assurer la programmation des ressources pour le financement ; procéder au suivi des partenariats techniques et financiers du secteur Eau ; animer le processus d'élaboration du budget programme « Eau » et la mise en œuvre de son exécution ; assurer l'organisation et la mise en œuvre du suivi évaluation dans le secteur de l'AEP.

- Outre le secrétariat, la DPSE est structurée en deux (02) services que sont : un service de la programmation et des partenariats(SPP) et un service du Suivi-Evaluation (SSE) (voir organigramme en annexe 1).
- La DG Eau est placée sous l'autorité d'un Directeur Général. Il peut être assisté d'un Directeur Général Adjoint.

## **PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DE LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU : LE SECTEUR DE L'EAU AU BENIN**

### **I) L'Alimentation en Eau Potable de nos Jours :**

Le Bénin a adopté en 1992 une stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable (AEP) en milieu rural. Cette stratégie est fondée sur une approche de *‘réponse à la demande’* des populations dont l'élément essentiel est la contribution financière des communautés à l'investissement initial en fonction de l'option technologique et du niveau de service correspondant. Les communautés doivent désormais choisir leur ouvrage en s'engageant sur des coûts d'investissements et d'entretien du type d'ouvrage demandé. L'Etat se désengage ainsi des activités d'exécution aux profits du secteur privé et des ONG. L'internalisation de la Stratégie Nationale d'AEP en milieu rural lors du séminaire de Ouidah les 14 et 15 Octobre 2004 et son adoption par le Conseil des Ministres en sa séance du 30 Mars 2005 permet la prise en compte des évènements contemporains notamment : la décentralisation appliquée depuis 2003, l'adhésion du Bénin aux (OMD) retenus par la communauté internationale en 2002, la lutte contre la pauvreté (DRSP) mise en œuvre à partir de 2002, la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement (2<sup>ème</sup> génération) .De 1980 -1990, la décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA) a permis d'améliorer le taux de couverture par la construction d'environ 430 points d'eau par an. En 1990, le nombre de points d'eau potable disponibles était

estimé à 5350 environ face à un besoin équivalent sur la base d'une consommation de 15 litres/jour/ habitant et un point d'eau pour 500 habitants.

La non pérennité des investissements, faiblesse relevée par la conférence internationale de New Delhi en 1990 doit être corrigée dans la mise en œuvre de la Stratégie de l'alimentation en eau potable du Bénin par les Projets d'Assistance au Développement du Secteur de l'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement en milieu Rural (PADEAR) à travers un financement de 65 milliards de FCFA soit 114 millions de US \$ puis la réalisation de 6000 installations hydrauliques (forages équipés de pompes à motricité humaine FPM, Puits cimentés à grand diamètre, adductions d'eau villageoises AEV ). Les réalisations passent de 430 points d'eau par an avant 1990 à environ 550 points d'eau de 1990 -2001 dans le but d'atteindre 1350 points d'eau par an à l'horizon de 2015 ; aussi la norme d'équipement est passée de (01) point d'eau pour 500 habitants à un point d'eau pour 250 habitants.

#### **A) Principes de la Stratégie Nationale d'Approvisionnement**

L'application des quatre principes qui sous-tendent la stratégie révèle certaines forces et faiblesses :

- **Décentralisation du processus de prise de décision**

Les communautés ont l'initiative de leur projet traduite par une demande de financement auprès des différents services de l'hydraulique (SH) actuel (Seau) provoquant ainsi la déconcentration de la DG Eau en services régionaux chargés de la promotion du secteur Eau Assainissement. Mais le faible seuil du montant de passation des marchés publics ralentit considérablement leurs activités. Les communautés sont assistées par des ONG dans la préparation de leur dossier, la gestion et le suivi des ouvrages et n'ont pas encore bien saisi leur rôle.

- **Participation financière des Communautés à l'investissement Initial**

La contribution financière des communautés dont les montants sont fixés unilatéralement par arrêté ministériel en 2000 et qui reste la condition sine qua non à l'obtention d'ouvrage en eau compromet l'atteinte des objectifs.

La recherche de la réduction des coûts de construction et d'entretien des ouvrages a été une grande préoccupation aux profits des communautés.

La fin de la clause d'origine pour les pompes à motricité humaine aux profits de celles du domaine public a réduit le nombre de types de pompes de 4 à 2 : Afridev pour les faibles profondeurs et Vergnet pour les grandes profondeurs (niveau statique au-delà de 40 mètres) : Aussi l'appel d'offres a permis les plus bas prix.

- **Promotion du Secteur Privé National**

La réduction de la taille des lots et le désengagement de l'Etat par rapport à l'exécution des travaux et la gestion des ouvrages n'ont toujours pas permis la création et le renforcement d'un secteur privé national. Aussi, la fréquence de passation des marchés entrave le flux régulier des travaux. La Nouvelle Stratégie qui succède à celle de 1992 est l'instrument de la politique nationale du Bénin en matière de distribution d'eau potable et d'équipement de la zone rurale en infrastructures hydrauliques ; elle prend en compte un 5<sup>ème</sup> principe.

- **Renforcement de la déconcentration technique et administrative**

Le renforcement de la déconcentration technique et administrative de l'administration centrale joue un rôle de régulateur du secteur de l'établissement de relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées et les communes. Il s'agit de la phase pratique de la décentralisation. La commune est responsable de l'organisation de l'information des communautés, de la collecte et du traitement des demandes. Elle instruit la préparation des dossiers communautaires et veille à la mobilisation des contributions financières des communautés à l'investissement initial ; elle assiste à la constitution et la formation du comité de gestion du point d'eau (CGPE), accompagne et suit la gestion y comprise la maintenance des

ouvrages réalisés. Ce sont les étapes de l'intermédiation sociale. Il revient aux communes de passer des contrats avec les structures d'Intermédiation Sociale (SIS) à rémunérer directement. Les communes disposent de 5 à 10% du coût des opérations techniques pour rémunérer les SIS et préparer les dossiers. Ces structures d'intermédiation sociale peuvent être des structures compétentes de l'Etat, des prestataires privés (Entreprises, bureau d'études, personnes qualifiées) ou des ONG. Au regard des objectifs du secteur et du nouveau cadre de la stratégie, la revue annuelle du budget programme d'hydraulique rurale en Mai 2004 à Cotonou a conclu sur la nécessité d'une initiative spécifique dénommée "Initiative Eau" pour l'alimentation des centres semi urbains non couverts par le plan d'investissement de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

En effet, près de trois millions d'habitants vivent dans les agglomérations semi urbaines, les quartiers périphériques des villes (880 centres de plus de 2000 habitants dont plus de 50% ne disposent pas d'un système d'eau potable). Selon cette initiative, 50% environ du nombre total d'équivalents points d'eau restent à créer pour atteindre les OMD, afin de desservir au moyen d'adduction d'eau villageoise (AEV), près de 500 agglomérations d'ici à 2015. Les discussions entre les principaux partenaires ont abouti à la mise en œuvre d'un pot commun pour le financement de l'initiative Eau conformément aux procédures d'exécution du budget général de l'Etat. "Initiative *Eau*" est soutenu par le Royaume du Danemark, l'Agence Française de Développement, le Royaume des Pays-Bas, la Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (KfW) et la communauté Européenne. Le vocable "*Pot Commun*" s'entend la mise en place d'un compte destiné à recevoir les fonds de "Initiative Eau" dans les centres semi urbains. En effet le secteur de l'eau au sens du Programme Pluriannuel comprend l'alimentation en eau potable des populations par le système de l'hydraulique rurale, l'alimentation en eau potable des populations par le système de l'hydraulique urbaine puis la gestion des ressources en eau.

## **B) Les Acteurs**

Les principaux acteurs du service public de l'eau sont : la DG Eau et ses services déconcentrés pour l'alimentation en eau potable en milieu rural et périurbain, la SONEB pour le milieu urbain, le STC/GIRE pour la gestion des ressources en eau et enfin les communes pour l'exercice à terme de la maîtrise d'ouvrage.

A ces acteurs s'ajoutent, les populations qui sont les usagers au centre des stratégies du recouvrement des coûts, le secteur privé pour la fourniture des biens et services nécessaires à la production et à l'amélioration continue de l'eau et la société civile pour sa forte contribution à la participation et à la responsabilisation citoyenne dans la construction de politiques publiques plus adaptées aux besoins et attentes des citoyens et à la durabilité du service public de l'eau. Signalons que les performances et l'impact social du secteur sont fortement en relation avec le Ministère Chargé de l'Economie et des Finances pour la stabilité du cadre macro économique et la mobilisation des ressources financières avec le Ministère en Charge de la Santé à travers le code de l'hygiène publique et avec les ministères en charge de l'environnement, de l'agriculture et des collectivités locales. De même, la gestion intégrée des ressources en Eau (GIRE) contrairement à la gestion sectorielle de l'eau, est l'option de la nouvelle politique de l'eau au Bénin. Il s'agit de :

- ♦ Mettre en place une bonne gouvernance de l'eau reposant sur la coordination des actions, une implication judicieuse des acteurs non étatiques, une large concertation entre ces derniers et un recours aux outils modernes qu'implique la gestion par masse d'eau (bassin, sous bassin hydraulique, aquifère ;
- ♦ Satisfaire de façon durable les différentes demandes en eau et les exigences d'un bon suivi de la ressource ;
- ♦ Assurer la durabilité des écosystèmes ;

- ♦ Se prémunir contre les effets négatifs de l'eau, aussi bien physiques (inondations) que sanitaires (maladies liées à l'eau...).

### **C) Contexte de l'atteinte de l'OMD**

Les statistiques récentes révèlent qu'environ deux tiers de la population rurale du Bénin n'ont pas accès à l'eau potable. En effet, au 31 décembre 2005, seulement 2.716.250 habitants étaient desservis par les différents programmes mis en œuvre sur la population rurale totale estimée à 6.601.518 habitants (soit un taux de desserte de 41%). En dehors de cette insuffisance relative à l'approvisionnement en eau potable en milieu rural, il est également relevé l'inexistence d'un cadre législatif et réglementaire adéquat favorisant la gestion intégrée des ressources en eau. Ces problèmes procèdent des causes suivantes : l'insuffisance des réalisations annuelles de points d'eau par rapport à la moyenne de 1.350 requise pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; les longs délais de mobilisation de la participation financière des communautés ; la multiplicité des pôles de décision pour la gestion des ressources en eau ; les lourdeurs administratives. Pour améliorer les conditions de vie des populations, il est principalement prévu dans le cadre de l'OMD, d'atteindre un taux de desserte de 67,3% à l'horizon 2015. Cet objectif ne pourra être atteint que si des actions sont mises en œuvre pour desservir une population totale en 2009 de 3.841.000 habitants et en 2015 de 6.447.000 habitants.

## **II) Impact du Budget Programme sur la Mobilisation des Ressources Financières du Secteur**

Le secteur de l'eau potable retenu comme un des secteurs prioritaires dans le DSRP et faisant objet des OMD, a déjà bénéficié non seulement d'une augmentation du budget sectoriel intérieur de l'Etat, mais surtout de soutiens appréciables d'un grand nombre de partenaires techniques et financiers de l'ordre de 95% environ des investissements. La réforme budgétaire du secteur

articulée sur les budgets -programmes de la DG -Eau et les budgets de la SONEB sur la base de son programme d'investissements, rassurent les bailleurs de fonds par rapport à la performance et à la crédibilité du secteur. Cette confiance se traduit par : des engagements pluriannuels (au moins 5 ans) qui augmentent la prévisibilité et la facilité de planification ; un flux financier annuel d'appui budgétaire relativement stable et de grande envergure, par le biais de programmes et projets pour les sous-secteurs de l'AEP en milieu rural et en milieu semi urbain.

La coopération bilatérale facilite une impulsion au développement du secteur d'AEPA dans son contexte très complexe et dynamique de décentralisation, de déconcentration et des exigences de l'atteinte des OMD, avec une attention toute particulière à la durabilité des investissements et aux aspects transversaux de réduction de la pauvreté, d'équité et d'environnement. Les engagements des Pays -Bas antérieurs au PPEA au total et touchant plusieurs investissements du secteur de l'eau tant à la DG Eau qu'à la SONEB, sont dans l'ordre de 07,60 milliards (FCFA). En outre le budget -programme par objectifs exercice 2007 a prévu vingt et un milliards sept cent soixante sept millions neuf cent trente mille (21.767.930.000) de francs CFA dont 3.803.919.000 de financements intérieurs, le reste constituant les ressources extérieures sous forme de dons, ou de prêts.

#### **A) Mobilisation des Ressources Financières du Programme Pluriannuel de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA)**

Elle comprend la budgétisation et le recouvrement des ressources financières du PPEA.

##### **1) Budgétisation des Ressources Financières du PPEA**

L'ancrage de la budgétisation des ressources financières du PPEA est, au niveau central, le Ministère chargé des Finances et en particulier la Direction Générale du Budget (DGB). Le processus de budgétisation des ressources

financières du PPEA est une phase importante de mobilisation et de consommation des ressources en conformité avec la Déclaration de Paris (mars 2005) sur l'efficacité de l'aide au développement.

## **2) Tableau N°1 : Recouvrement des Ressources Financières du PPEA**

<b>Etapes</b>	<b>Structures</b>	<b>Interventions</b>
<b>1</b>	<b>DGB</b>	<p>(Emission des Ordres de Recettes). Dès le vote de la loi de finances par l'Assemblée Nationale et la notification des crédits aux ministères sectoriels, le Directeur Général du Budget sur appel ou non de fonds des ministères impliqués dans l'exécution du programme émet un ordre de recettes annuel à l'endroit de chaque partenaire technique et financier impliqué dans le cadre de la mobilisation des ressources financières du PPEA.</p> <p>Il adresse l'Ordre de Recettes (OR) au RGF (DGTCP) aux fins de recouvrement.</p>
<b>2</b>	<b>RGF / DGTCP</b>	<p>(Mise en recouvrement de l'ordre de Recette). Le RGF prend en charge l'Ordre de Recettes transmis par la DGB après les contrôles d'usage. Il en émet un extrait qu'il notifie au partenaire technique et financier (PTF) aux fins de recouvrement.</p>
<b>3</b>	<b>Partenaire technique et financier (PTF)</b>	<p>Procède à l'approvisionnement du compte de disponibilités n°2....B00... intitulé « COT Approvisionnement en Eau potable 2004 ».</p>

		Ouvert dans les livres de la BCEAO, à hauteur de la moitié du montant annuel de l'ordre de recettes et équivalant au besoin de financement des six (06) premiers mois de l'année en conformité avec les dispositions de l'accord de financement
<b>4</b>	<b>BCEAO</b>	Notification de l'Avis de crédits. A l'issue du versement des fonds par les PTF dans le compte spécial de disponibilités ouvert à cet effet à la BCEAO, cette dernière notifie au Receveur Général des Finances, l'avis des crédits lui confirmant l'effectivité du versement des ressources financières des PTF sur le Compte Spécial de disponibilités ouvert au nom du Trésor Public.
<b>5</b>	<b>RGF</b>	<p>-Imputation du compte d'opération ; délivrance de quittance et émargement de l'Ordre de Recettes)</p> <p>-A la réception de l'Avis de Crédits de la BCEAO, le RGF mouvemente le compte correspondant de disponibilités (Compte d'opération) ouvert dans les livres du Trésor Public.</p> <p>-Délivre à chaque PTF (partie versante) une quittance en contrepartie du versement des ressources financières effectué et procède à l'émargement de l'ordre de recettes dont il détient la copie originale.</p>

		-Notifie à chaque PTF l'original de la quittance délivrée en son nom.
6		Versement des tranches suivantes : Appel de fonds du RGF adressé à chaque PTF. Le versement des tranches suivantes se fera sur appel de fonds du RGF adressé à chaque PTF du PPEA accompagné d'un plan de trésorerie des six (06) prochains mois. Les versements effectifs seront basés sur les rapports d'exécution technique et financier de l'activité sur les six premiers mois de l'année élaborés par chaque structure bénéficiaire desdites ressources et approuvés par le CDP d'une part et sur l'appréciation des besoins de liquidités exprimés d'autre part.

### ***B- Assistance Technique liée à ces Programmes***

Elle est de deux natures : sur le terrain pour le contrôle de tous les aspects du cycle de la réalisation des travaux dans les villages, depuis les études de milieu dans les communautés jusqu'au suivi de la gestion du point d'eau ; les experts sont basés dans les zones géographiques des programmes ; c'est le cas de la GTZ, du DANIDA et de l'AFD ; au niveau central aux sièges de la DGEau / SONEB pour l'accompagnement du processus organisationnel et institutionnel. DANIDA et GTZ mettent à disposition des experts (CTP) et spécialistes. Dans le cadre du composant appui Institutionnel, le DANIDA a fourni une assistance pour développer le système de BPO et celui du suivi évaluation, un avant-projet du plan de transferts des compétences aux communes, la mise en fonctionnement de bases de données intégrées, la promotion de la GIRE.

### *C) Coordination des Donateurs et Harmonisation des Approches*

Les différents programmes d'AEP en milieu rural avec leurs propres sources de financement, couvrent tous les départements du pays. Cette situation reflète l'image classique du secteur : la répartition des zones géographiques d'un pays entre les bailleurs de fonds, chacun "imposant" des procédures et stratégies de mise en œuvre spécifique. Mais, les programmes ne couvrent pas toutes les communes dans un département. Là où plusieurs bailleurs financent des activités dans une même zone, les autorités et services de l'Etat sont confrontés à plusieurs approches technique, financière, divers formats de rapportage,...etc.

Prenons encore en compte les interventions d'un nombre important d'ONG dans la réalisation d'ouvrages hydrauliques sans aucun encadrement technique officiel, une coordination des donateurs s'avérait nécessaire.

Dans le passé, les appuis des partenaires ont souvent démarré comme des projets ciblés ;

Vu la date récente des importantes réformes dans un contexte en pleine mutation ;

Vu la longue durée de certains programmes d'appui qui ont difficilement changé d'approches ou de procédures à mi-parcours,

Il n'est pas étonnant que la situation esquissée ci-haut persiste jusqu'aujourd'hui.

Toutefois, et surtout ces cinq dernières années, la conscience s'est considérablement accrue parmi tous les acteurs du secteur de la nécessité d'une meilleure harmonisation des approches techniques et de planification, ainsi que des procédures de gestion financière. Cette prise de conscience s'explique entre autres, par :

- Le développement en partenariat avec les bailleurs, et l'adoption en Conseil des Ministres, de stratégies nationales de l'AEP en milieu rural ;

- L'adhésion des Partenaires Techniques et Financiers à ces stratégies dans l'exécution de leurs programmes ;
- La participation des partenaires au développement aux réunions régulières du Groupe Technique ;
- L'adhésion des PTF à l'inclusion de leurs appuis dans le budget par objectif (BPO) sectoriel ;
- La participation de tous les PTF dans la préparation et la tenue en mai de chaque année de la revue annuelle de BPO de l'année précédente ;
- L'invitation aux autres PTF à l'occasion de la revue de l'exercice 2005, d'assister en tant qu'observateurs aux réunions des comités de pilotage des différents programmes, de participer activement aux réunions de démarrage et de restitution de missions importantes (Evaluation, formulation, suivi,... etc.) ;

A l'heure actuelle, il se manifeste le démarrage prudent d'une volonté politique parmi les bailleurs de fonds d'appliquer les principes de l'appui budgétaire sectoriel et de s'aligner davantage sur les politiques, stratégies et procédures nationales. Citons à cet effet la mise sur pied du 'Pot Commun' de l'Initiative Eau soutenu par cinq partenaires clés du secteur.

### **III) Mise en Œuvre de l'Approche Programme dans le Secteur de l'Eau**

La mise en œuvre du DSRP est accompagnée d'une réforme budgétaire dont l'objectif est d'accroître l'efficacité des dépenses publiques en général et repose sur une approche de gestion axée sur les résultats avec l'élaboration et la mise en œuvre de Budget Programme par Objectifs (BPO) sous l'encadrement des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) au niveau global et sectoriel. Dans ce secteur, les efforts d'amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire, combinés à une réelle volonté d'atteindre les OMD ont créé une dynamique à la recherche de la performance à travers une approche programme. Sa formulation se situe dans

le prolongement de l'évaluation en avril 2006 des programmes d'AEP en milieu rural Eau 1 ; Eau 2 et (partiellement Eau 3) financés comme programmes annuels par les Pays-Bas depuis fin 2004 jusqu'à fin 2006. Ils ont été exécutés sous la responsabilité de la DG Eau avec un appui-conseil de la SNV-Bénin lors du programme Eau 1. Le premier BPO couvrant l'AEP en milieu rural a été élaboré en 2002 et couvre la période 2002-2004. Le contenu opérationnel du budget programme est axé sur les OMD pour le Bénin par rapport au secteur. Ainsi, le BPO se présente donc comme un véritable outil de coordination sectorielle. Il facilite et justifie la mobilisation de ressources financières plus accrues. La mise en œuvre de l'approche programmatique dans le secteur de l'eau a conduit à la mise en place d'une revue annuelle qui permet d'assurer un suivi et une appréciation des performances du secteur de l'eau.

La revue annuelle relative à l'exercice 2005 du budget programme s'est tenue du 15 au 17 mai 2006 et a connu la participation d'une centaine de représentants de tous les partenaires du secteur. La dernière revue annuelle relative à l'exercice 2007 du budget programme s'est tenue du 6 au 7 mai 2008.

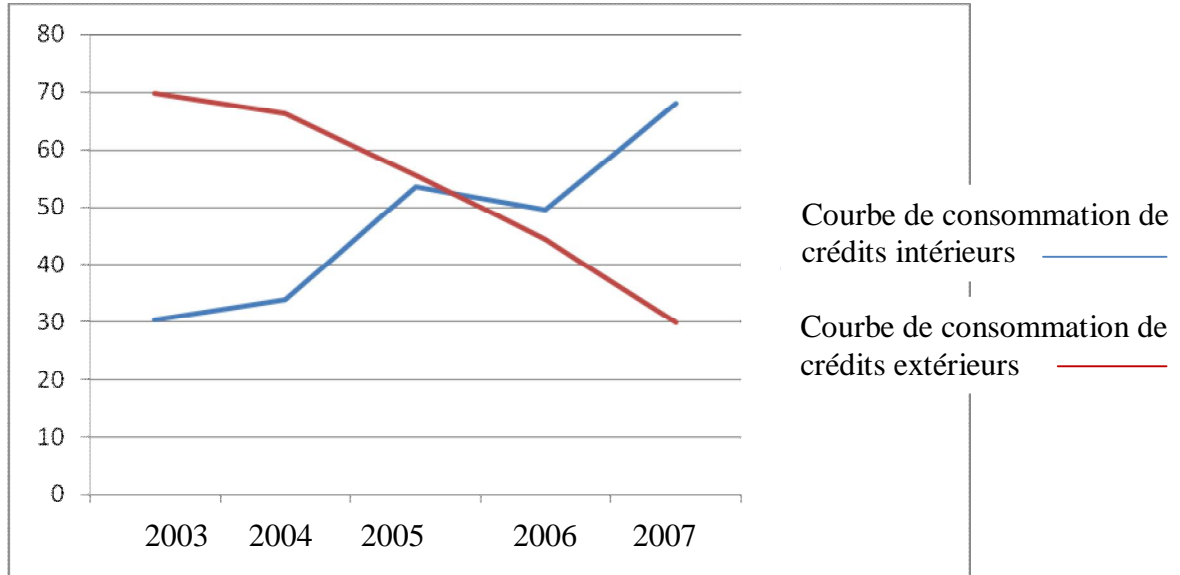
Analysons à la lumière des OMD, les Budgets – Programmes par Objectifs des années 2003 à 2007.

**Tableau N°2 : Récapitulatif des Exécutions Physique et Financière des BPO de 2003 à 2007**

Critères	Taux de consommation de crédits		Dossier communautaire (nombre)			Délai de passation des marchés (nombre de jours calendaires) (j)	Taux d'ouvrages en eau en panne	Taux de desserte en eau en milieu rural
	Extérieurs	Intérieurs	Demande de Points d'Eau	Etude du milieu traité	Finalisé			
<b>BPO</b> <b>Année</b>								
<b>2003</b>	<b>69,8%</b>	<b>30,3%</b>	-	-	-	<b>262</b>	<b>20%</b>	<b>36%</b>
<b>2004</b>	<b>66,2%</b>	<b>33,8%</b>	<b>1965</b>	<b>1255</b>	<b>838</b>	<b>305</b>	<b>17%</b>	<b>39%</b>
<b>2005</b>	<b>55,6%</b>	<b>53,4%</b>	<b>1246</b>	<b>956</b>	<b>774</b>	<b>120</b>	<b>16%</b>	<b>41%</b>
<b>2006</b>	<b>44,4%</b>	<b>49,4%</b>	<b>1447</b>	<b>1261</b>	<b>608</b>	<b>86</b>	<b>14%</b>	<b>44%</b>
<b>2007</b>	<b>30,0%</b>	<b>68,0%</b>	<b>1517</b>	<b>992</b>	<b>691</b>	<b>Variable (selon le département de 86 à 127)</b>	<b>12%</b>	<b>46%</b>

*Source : Budgets-Programmes par Objectifs (BPO) de la DG-Eau des années 2003 à 2007.*

**GraphiqueNo1 de l'évolution de la consommation de crédits**



**Source :** graphique réalisé à partir des données du tableau No2 des BPO

(Années 2003 à 2007)

Un regard sur le tableau No2 et le graphique No1 révèle entre autres :

- De faibles taux de consommation de crédits tant extérieurs qu'intérieurs. Mais le taux de consommation des crédits intérieurs (souvent destinés au fonctionnement) s'améliore progressivement tandis que celui des crédits extérieurs baisse davantage. Ces derniers sont justement consacrés aux travaux, à l'investissement et font donc appel à la passation de Marchés Publics.
- Un nombre de demandes de points d'eau variable d'une année à l'autre . Il faut souligner que le nombre de dossiers effectivement finalisés c'est - à -dire ceux dont la participation financière est mobilisée au moins à 60%, est en deçà de la moitié de la demande. Or la réalisation de l'ouvrage en eau repose sur « l'approche demande ». Donc une action judiciaire s'impose : suppression, atténuation ou transfert de la

participation à une autre étape, en tout cas faire en sorte que la demande soit sensiblement égale au nombre de dossiers finalisés.

- Un long délai de passation de marché mais maîtrisable suite à une conjugaison continue et rigoureuse d'actions judiciaires.
- Un taux de panne en diminution influant donc positivement sur le taux de desserte en eau en milieu rural qui s'améliore progressivement (mais lentement car le taux de panne reste encore relativement élevé).
- Que pour renforcer l'évolution du taux de desserte, il est nécessaire d'accroître le taux de consommation de crédits extérieurs permettant davantage réalisations d'Equivalents Points en Eau (EPE). Il faut agir sur tous les paramètres y concourant.

Au regard de tout ce qui précède, la DG Eau a plusieurs atouts :

- ✓ Financement extérieur disponible l'année n-1 ;
- ✓ Assistance technique de qualité permettant la mise à disposition des outils de gestion ;
- ✓ Matériel et équipement requis ;
- ✓ Conditions de travail acceptables dans l'ensemble.

Par ailleurs d'importantes faiblesses entravent l'atteinte de l'objectif :

- ♦ Multiplicité des textes et procédures plus ou moins longs et en modification intempestive facilitant moins leur respect que le rejet des dossiers concernés ;
- ♦ Conditions d'accès à l'ouvrage hydraulique constituant en elles-mêmes un obstacle à la réalisation du programme ;
- ♦ Longueur de délai de passation de Marchés laquelle passation est entachée de doute quant au respect de ses principes vu le taux élevé d'ouvrages en panne ;

- ♦ Textes équivoques (marché à attribuer aux plus expérimentées mais en même temps promouvoir la jeune entreprise ; décentralisation avec Mairie comme maître d'ouvrage concomitamment avec la limitation de seuil de montant du marché à passer ; bref une mythification du secteur non ouverte à la réforme).

Ces faiblesses sont assez nombreuses et fortes pour annihiler les atouts.

## **Section II : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

### **Problématique : Enoncé du problème**

Le meilleur projet, le meilleur programme restent du *“tigre en papier”* faute de financement .Lorsque le financement existe et qu'on n'est pas en mesure de le consommer, la situation demeure, il n'y a pas évolution. De façon globale, il est observé à la DG -Eau, le faible taux de consommation des crédits. Ceci est d'importance du fait de ses répercussions sur l'investissement dans ce secteur notamment sur la réalisation des ouvrages en eau potable compromettant ainsi l'atteinte de la cible de l'OMD dans ce domaine à savoir : réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable. Par ailleurs, vu la nature des ressources concernées, certaines questions méritent méditation.

Voici un pays pauvre, aux besoins immenses, (illimités) à qui on octroie du financement et qu'il n'arrive pas à consommer. Est-ce qu'il en a eu plus qu'il en faut ? Que lui faut –il au juste ?

### **Paragraphe 1 : Choix et Spécification de la Problématique**

#### **I- Problème général**

Rien n'étant isolé, le faible taux de consommation de crédits, problème récurrent à la DG-Eau, est certainement l'aboutissement de plusieurs autres

paramètres sous-jacents. Nul doute que plusieurs années de mise en œuvre de plan stratégique et d'assistance technique accrue de partenaires au développement ont favorisé la mise en place d'outils de gestion de Projet / Programme : Plans opérationnels / plan annuel de travail (PTA) ; Plan de Passation de Marchés (PPM) ; Plan de consommation de crédits PCC élaborés ; Cadre logique élaboré ; Mécanisme de suivi évaluation existant ; Réunions et Revues périodiques régulièrement tenues ; Rapports produits. Par conséquent, la situation actuelle de faible taux de consommation de crédits résulte probablement de la gestion faite de ces outils (qui, du reste, comportent certainement d'insuffisances), puis des conditions de leur mise en œuvre. Citons :

- ◆ Les conditions difficiles d'accès de la communauté à l'ouvrage en eau potable ;
- ◆ L'irréalisme dans la conception du Budget- Programme en inscrivant des montants dont on est sûr de ne pouvoir consommer la totalité et/ou en ne prenant pas en compte certaines contraintes telles que la période de pluies ;
- ◆ La non maîtrise de procédures de par leur multiplicité, leur sens équivoque et/ou leur réforme intempestive ;
- ◆ La mauvaise gestion du temps.

Toutes ces causes constituent des goulots d'étranglement à la consommation des crédits d'investissement. Au nombre d'elles seront retenues celles qui ont un lien étroit direct et fonctionnel avec le problème général et résumées dans l'arbre à problèmes(ADP).

## **II- Problèmes Spécifiques**

- Les conditions difficiles d'accès de la communauté à l'ouvrage en eau potable (approche–demande soutenue par une participation financière dont le montant est fonction du coût et du type d'ouvrage).

- Le non respect des procédures / textes en vigueur de par leurs longueur, multiplicité, sens souvent équivoque, modification intempestive.
- Le non respect des délais (la mauvaise gestion du temps).

III. ARBRE A PROBLEMES

(A.D.P)

COMPTON

Faible taux d'accès de la population rurale à l'eau potable de façon durable

Insuffisance numérique d'ouvrages en eau potable

Inadéquation des ouvrages en eau potable au milieu hydrogéologique : cas des collines

Taux élevé d'ouvrages en panne

Problème central

Faible taux de consommation de crédits

Faible demande communautaire

Non respect des textes/procédures

Non respect des délais

Faible pouvoir d'achat

Echec de l'intermédiation sociale

Profil de l'agent

Non maîtrise de procédures

Mauvaise gestion du temps

Devoir conditionné

Inexistence de sanction positive / négative

Longueur Des procédures

Multiplicité de procédures

Réforme intempestive des textes et procédures

CAUSES

**Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, le sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant permettre de résoudre les problèmes identifiés. Cette vision passe par la fixation des objectifs de la recherche.

**I / Objectifs**

**A/ Objectif global**

La présente étude vise à suggérer les conditions d'une meilleure consommation des crédits en vue de la réalisation de programmes à la DG Eau pour aider à la prise de décision.

**B/ Objectifs spécifiques**

Pour y arriver, il est nécessaire de :

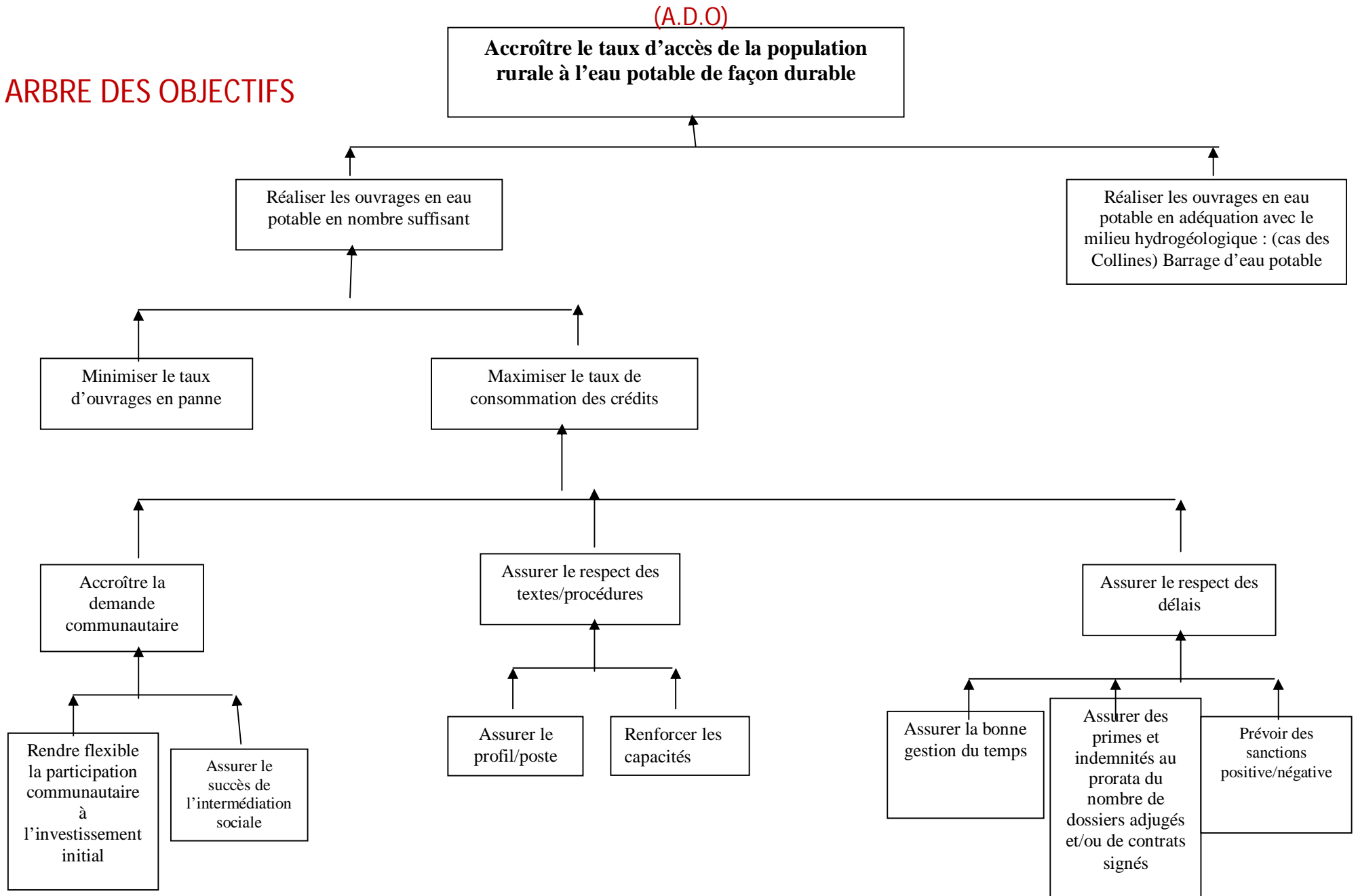
- Proposer une démarche rendant les conditions favorables au respect des textes / procédures.
- Suggérer des conditions d'accès facile de la communauté à l'ouvrage en eau potable.
- Envisager les mesures d'une bonne gestion du temps donc du respect de délais.

**C/ Intérêt de l'étude**

L'avantage de cette étude est qu'une fois ces résultats mis en œuvre, on aboutisse à moyen ou à long terme aux situations suivantes :

- Forte demande communautaire finalisée dans sa totalité.
- Respect de textes/procédures parce que harmonisés, simplifiés et/ou maîtrisés, les agents ayant été mieux formés, mieux recyclés.
- Respect de délai (Bonne gestion du temps).
- Fort taux de consommation des crédits.
- Les objectifs spécifiques concourant à la réalisation de l'objectif global sont résumés dans l'arbre des objectifs (ADO)

## II- ARBRE DES OBJECTIFS



# **CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

## **Section I : Cadre Théorique et Méthodologique de l'Etude**

### **Paragraphe :1) Cadre théorique, Perspective Scientifique :**

Le Ministère des Mines de l'Energie et de l'eau (MMEE), a exécuté son premier plan dans le secteur de l'approvisionnement de l'eau potable à la suite de la conférence nationale tenue du 13 au 15 décembre 1988 dans le cadre de la lutte pour l'élimination de la dracunculose. Ce plan s'inscrivait dans le programme mondial de lutte contre cette maladie hydrique devenue fléau.

L'Etat béninois était engagé dans la voie socialiste de développement fondée sur l'idéologie marxiste – léniniste. Dans cette optique, la gestion du financement reçu des partenaires au développement revêtait un caractère hautement social puisque destiné à réaliser des points d'eau potable dans les villages endémiques sans exigence de leur part ni contribution financière, ni demande. Il s'agissait d'une "approche remède" car il suffisait d'avoir été identifié endémique pour bénéficier d'un ouvrage en eau potable. De nos jours, le même ministère est investi de la même mission d'assurer l'approvisionnement de la population en eau potable et de façon durable dans le triple contexte de la démocratie pluraliste fondée sur le libéralisme économique, de la décentralisation puis de la mise en œuvre des grandes priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté. L'Etat se désengage d'où l'Approche-Demande caractérisée par la contribution financière de la communauté à l'investissement initial comme moyen d'acquisition d'un ouvrage en eau potable. Par contre, le transfert des compétences aux

communes devenues maîtres d'ouvrage selon les textes de la décentralisation depuis 1999 n'est pas encore une réalité. Toutefois et à la faveur de la Déclaration du millénaire pour l'atteinte des objectifs de développement (OMD) à laquelle le Bénin adhère, le secteur connut un regain d'assistance technique et d'apports financiers considérables de nombreux bailleurs de fonds. L'eau est en effet une ressource indispensable à toute vie, à l'équilibre biologique de la nature et aux activités humaines. Elle est naturelle, limitée, fragile et irremplaçable, la clé de voûte de l'équilibre de l'environnement. Ainsi les ressources extérieures représentent 95% du Budget alloué. Mais la consommation de ces fonds devient difficile à double titre, justifiant le faible taux. D'une part du fait de la réforme budgétaire dans laquelle le Bénin s'est engagé depuis 2002 et qui s'appuie sur un budget unifié, le budget général de l'Etat qui intègre toutes les ressources intérieures et extérieures sur la base de programmes cohérents de développement dans le cadre d'une approche programmatique. En outre, les dépenses sur les ressources du Budget général de l'Etat s'effectuent suivant la procédure nationale d'exécution des dépenses publiques. Elles s'exécutent selon le principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables donc en deux phases, l'une administrative et l'autre comptable. D'autre part, du fait du système de passation des marchés publics, une condition sine qua non des dépenses publiques en vertu de l'art 7 du code de passation des marchés publics : code (ordonnance n° 96 – 04).

## **Paragraphe2 : Méthodologie de recherche**

### **I) Approche Théorique :**

La méthodologie adoptée est celle de la recherche –action parce qu'elle a pour but de résoudre des problèmes concrets et particuliers du milieu. Cette méthodologie soutenue par l'approche participative permet de faire participer les bénéficiaires à toutes les étapes de la recherche. Elle a pour avantage de mieux cerner les problèmes vécus par ceux-ci et d'identifier les solutions

adéquates. Aussi permet-elle de définir et de réaliser efficacement des stratégies de changement social conformes aux souhaits des populations.

La recherche – action a quatre fonctions cardinales : la recherche de connaissance (quête du savoir) ; l'action (elle débouche sur une action) ; le changement (elle donne lieu à un changement) ; la formation (c'est un apprentissage) . Elle se déroule généralement en cinq phases successives : l'analyse diagnostique ; l'identification de l'action ; l'exécution, suivi et évaluation de l'action ; l'analyse diagnostique à nouveau.

## **II) Approche Empirique**

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'investigation envisagée à travers les outils de mobilisation des données et ceux de leur présentation. L'application de la recherche-action nécessite la constitution d'un échantillon des éléments du milieu à partir d'une population mère et la collecte des informations nécessaires à l'analyse diagnostique, à l'identification et à la planification des actions.

### **A) Population de l'Etude et Outils de Collecte et de Traitements des Données**

#### **1- Population Cible**

La recherche d'informations fiables a nécessité le recours à des groupes cibles susceptibles de les fournir. Ont donc été impliquées dans l'étude, les sous- populations suivantes : Direction Générale (DG) ; Direction de l'Administration et des Finances (DAF) ; Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau (DPGE) ; Direction de la Programmation et du suivi – Evaluation (DPSE) ; Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable (DAEP) ; Direction de l'Information sur l'Eau (DIE) ; Cellule d'Audit Interne (CAI) ; Coordonnateurs de Projets ; Service de la Qualité de l'Eau ; Service de la Comptabilité .

D'un effectif de 295 auxquels s'ajoutent les sous- populations : Agents de Santé (AS) (2) ; Bureaux d'Etude (BE) (10) ; Bénéficiaires ; (B) (152) ; Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) (6) ; Cellule Départementale de Passation de Marchés Publics(CDPMP)(8) ; Contrôle Financier (CF) (2) ;Commission Nationale de Régulation de Marchés Publics (CNRMP) (09) ; Cellule de Passation de Marchés Publics (CPMP) (8) ;Direction Nationale des Marchés Publics(DNMP)(7) ;Direction Départementale des Mines de l'Energie et de l'Eau (DDMEE) (22) ;Direction Générale du Budget (DGB) (2) ;Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) (8) ;Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) (6) ;Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) (4) ;Inspection Générale du Ministère (IGM) (4) ;Partenaires techniques et Financiers(PTF) (16) ; (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) (SIG FIP) (3) ;Structures d'Intermédiation Sociale (SIS) (10) ;Sociétés Privés Prestataires de Service (SPPS) (50) ;Structures techniques des Mairies (STM) (76) . L'Effectif total de la population est alors de (700)

#### **a) ECHANTILLONNAGE**

C'est le processus par lequel une partie de la population est prise en compte pour une étude donnée en vue de la généralisation des résultats à toute la population.

La méthode d'échantillonnage a été choisie en tenant compte non seulement du fait que l'échantillon doit être représentatif mais aussi de nos possibilités financières très limitées .Aussi l'échantillon retenu est la résultante des méthodes non probabiliste et probabiliste. La méthode non probabiliste fondée sur le « choix raisonné » a consisté au choix systématique de tous les coordonnateurs de projet, des Directeurs et Chefs de Services. Ce choix est dicté par la nature des informations recherchées ; c'est en effet eux qui orientent et contrôlent les activités des services placés sous leur direction.

Ils sont sans doute les mieux indiqués pour fournir les informations sur les problèmes et les préoccupations des directeurs par leurs services et de vérifier si ceux –ci vivent effectivement les mêmes problèmes que ceux perçus par leurs supérieurs hiérarchiques .La « méthode probabiliste » a consisté à tirer au hasard 35 agents restants des autres structures parmi les chefs de division .La taille de l'échantillon de l'étude est  $700 / 10 = 70$  répartie comme suit : DG (1) ; DAF (1) ; DPGE(2) ; DPSE (3) ; DAEP (2) ; DIE (2) ; CAI (1) ; Coordonnateurs de projets (18) ; Service de la Qualité de l'Eau (2) ;Service de la Comptabilité (3) ; Agents de Santé (AS)(1) ; Bureaux d'Etude (1) ; Bénéficiaires (1) ; CAA (2) ; CDPMP (2) ;CF(1) ; CNRMP (1) ; CPMP (2) ; DNMP (1) DDMEE(5) ; DGB(1) DGTCP (2) ; DPP (3) ; DRFM (1) ; JGM (1) ; PTF (1) ;SIGFIP (1) ; SIS(1) ; Sociétés Privées Prestataires de Service (5) (SPPS) ; Structures Techniques de Mairies (2) (STM) . L'échantillonnage a été exhaustif permettant de toucher chaque individu de la sous- population par exemple : tout coordonnateur de projet ; il a été aussi non exhaustif car seulement une partie de certaines sous – populations a été touchée compte tenu de la taille ou du temps disponibles (cas des structures de passation de marchés publics).

### **b) Centre d'Intérêt du Guide d'Entretien :**

L'enquête vise à collecter des données pouvant permettre de retenir ou de récuser les hypothèses précédemment formulées. Les questions à poser au cours de cette enquête porteront essentiellement sur les causes réelles des problèmes spécifiques du travail. La vérification des hypothèses passe donc par l'administration à l'échantillon bien défini, des différentes questions,le dépouillement des réponses recueillies et l'analyse des résultats.

## **2) Technique et Outils de collecte et de traitement des données**

### **a) L'Observation Directe**

Elle a permis de constater (directement) les attitudes et comportements des intervenants dans l'action d'évaluation physique et financière du Budget-Programme de la DG Eau et à divers moments de son fonctionnement, les

techniques et méthodes de travail. Les réunions trimestrielles puis la revue annuelle BPO 2007 des 6 et 7 Mai 2008, ont permis d'échanges fructueux d'informations fiables avec un grand nombre de cadres de divers horizons tant des directions déconcentrées de la DG Eau que des structures externes invitées

#### **b) La Recherche Documentaire**

**Elle est effectuée à plusieurs endroits à : la DG Eau ;la Cellule de Passation des Marchés Publics ;la Cellule Départementale de Passation des Marchés Publics ; la Caisse Autonome d'Amortissement ;l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).** Elle a permis entre autres d'avoir les premières informations sur les missions, objectifs, stratégies mises en œuvre, la performance, les difficultés et contraintes auxquelles est confrontée la DG Eau dans son évolution. Aussi a-t-elle permis d'avoir les éléments de la problématique générale et d'effectuer le test des hypothèses secondaires.

#### **c) La Recherche par Internet**

Elle a consisté en la consultation des pages Web susceptibles de fournir des informations sur l'objet d'investigation. Complément très utile à la recherche documentaire, la recherche par Internet a été déterminante dans la collecte des informations sur les problèmes d'efficacité de l'aide au développement (exemple de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement. Forum à haut niveau Paris 28 Février – 2 Mars 2005. Déclaration de Paris 2 mars 2005 [googlewww.oecd.org](http://www.oecd.org))

#### **d) Pré- Enquête**

Par lettre n° / Réf : 2008 / 0984 / MMEE / DG-Eau / DPSE / SEC du 08 avril 2008, les différentes directions techniques de la DG-Eau ont été informées et sensibilisées de notre passage, de l'objectif du travail de recherche. Cette occasion de prise de rendez-vous de deux jours a été complétée de deux semaines de passage effectif. Ceci a été d'un grand apport

ayant permis de connaître l'organisation de la DG- Eau, ses objectifs, ses perspectives, de mieux cerner ses réalités, ses difficultés puis d'identifier un de ses problèmes majeurs aménagé sous forme de thème de ce mémoire.

### **e) Enquête**

L'un des problèmes majeurs identifié, l'enquête proprement dite a commencé et s'est déroulée surtout sous forme d'entretiens auprès d'individus de l'échantillon. Il y a eu une enquête interne et une enquête externe.

## **B) Difficultés rencontrées, atouts et limites.**

### **1) Difficultés :**

De sérieuses résistances psychologiques compte tenu entre autres du caractère très sensible du sujet ont, malgré la pré-enquête, été rencontrées à des bureaux insoupçonnés. Dans le souci d'apprécier les conditions de motivation des travailleurs, cette rétention d'information n'a pas permis d'avoir ni copie ni connaissance de l'arrêté n° 845 /MFE/CAB/SGM/DGB/DBIP/SEB du 24 juillet 2003 portant réglementation des primes, indemnités et divers avantages alloués sur crédits PIP contrairement à l'arrêté n°331/MFE/DC/SGM/DNMP du 05 avril 2006 de même nature obtenu pourtant dans une structure externe. Ce dernier arrêté porte allocation au personnel de cellules de passation de marchés publics au sein des Ministères et Institutions de l'Etat une indemnité mensuelle de sujétion.

### **2) Atouts et Limites de la Recherche.**

Par cette recherche, ont pu être relevées, les difficultés qui entravent le démarrage des activités devant contribuer à une meilleure consommation des crédits pour la réalisation de programme à la DG-Eau. Ce travail a le mérite de rechercher les informations utiles chez des personnes qui ont de

l'expérience dans le domaine. Aussitôt mise en œuvre, cette recherche permettra d'améliorer la performance et de combler les attentes des différents acteurs du secteur. Enfin, les limites de l'enquête seraient liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des enquêtés. Elle n'a non plus pris en compte l'aspect hygiène et assainissement intimement lié à l'approvisionnement en eau potable.

### **Paragraphe3 : Causes, Hypothèses et Revue de Littérature liées au faible taux de consommation de crédits**

#### **I) Causes et Hypothèses liées aux problèmes en résolution**

L'identification des causes supposées et la formulation des hypothèses pour l'essentiel dépendent des problèmes identifiés.

##### **A) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Concernant « l'approche-demande », condition d'accès à l'ouvrage hydraulique, citons :

- La participation financière comme pièce maîtresse de la demande.
- La non budgétisation de ces fonds.
- La non satisfaction de la totalité des dossiers communautaires.

**La participation financière des communautés est à la base de la faible demande**

##### **B) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Relativement au non respect des textes et procédures citons :

- Existence de textes/procédures à toutes les étapes du processus de mise en place d'ouvrage hydraulique.
- Textes/procédures non maîtrisés car longs, soumis à des modifications intempestives.

**Le non respect des textes et procédures est liés à leur réforme intempestive.**

### **C) Causes et hypothèses liées au non respect des délais.**

- Temps trop long d'étude de dossiers communautaires.
  - Temps trop long de traitement des décomptes et/ou factures à la DG Eau
- Mythification du secteur dont une caractéristique est le devoir(ou le service) conditionné (la rétention du dossier attendant une manifestation généreuse du bénéficiaire prolongeant ainsi et à volonté le délai).

**Le non respect des délais est lié à la mauvaise gestion du temps**

### **II) Revue de littérature**

Il s'agit de faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes identifiés par l'étude. Ce point s'articulera autour du problème général "faible taux de consommation de crédits à la DG Eau et des problèmes spécifiques retenus notamment :

- Conditions difficiles d'accès de la communauté à l'ouvrage en Eau potable « l'approche demande », caractérisée par une contribution financière à l'investissement initial.
- Non respect des textes / Procédures
- Non respect des délais

#### **A)Point de Connaissances sur le Faible Taux de Consommation de Crédits**

Le budget programme est un instrument efficace de gestion car susceptible de permettre l'atteinte des objectifs préalablement fixés. Raison pour laquelle il est qualifié de gestion axée sur les résultats. Son efficacité qui ne sera révélée que dans sa mise en œuvre conséquente nécessite du réalisme, de la rigueur et de la connaissance dans sa conception prenant en compte tous les paramètres et facteurs y concourant sans occulter les contraintes et conditions critiques. En effet, le concept de projet touche toutes les communautés quelque soit leur secteur d'activité. Il se propage actuellement, non seulement dans les domaines de développement, mais aussi dans la réalisation

d'investissement, et d'une façon générale chaque fois qu'il s'agit d'actions, menées par des compétences d'origines diverses, concourant à l'atteinte d'un objectif défini. Le gigantisme des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre sont caractéristiques des Méga –projets de la DG -Eau, de ses programmes et le management de projet recouvrant deux niveaux de responsabilité à savoir la direction du projet (l'organisation), la gestion du projet (les méthodes et outils). C'est la qualité du premier niveau de responsabilité qui conditionne à 80%, la réussite du projet. La seule utilisation des outils ne permet pas, dans un environnement non préparé de maîtriser les composantes : qualité, coûts et délais des projets. En effet, trop souvent le côté perturbateur du projet est négligé. Il est donc indispensable d'avoir la possibilité d'organiser ses programmes si l'on veut ensuite les gérer.

Le management par projet décrit un mode d'organisation pour la gestion de l'ensemble des programmes de la DG -Eau. Selon Jean LOUIS, G. MULLET, Michel JOLY "De la gestion de projet au management par projet" AFNOR 2002 : «Avoir du succès dans un environnement de management par projet demande une approche bien différente que de simplement appliquer à tous les projets, les mêmes outils et méthodologie de gestion de projets. Le management par projet est la réponse globale à différentes questions. Il constitue la garantie que l'ensemble des projets et l'interface fonctions / projets est toujours géré sous contrôle. Il permet d'assurer et d'optimiser les changements attendus par les résultats du portefeuille de projets et d'intégrer le projet efficacement dans la stratégie et l'organisation de l'entreprise». Ceci suppose l'engagement clair et sans ambiguïté de la direction et non une simple acceptation d'introduire une nouvelle méthodologie. Dans la vision programmes cet engagement est un repère dans lequel chaque salarié se retrouve pour ne pas se dissocier de la stratégie de la DG -Eau. Sans cet engagement, les ressources se dispersent et gaspillent les efforts alloués indépendamment aux fonctions et aux programmes. Avant de devenir un comportement quotidien de la Direction

Générale de l'Eau au regard des décisions prises et des actions menées, l'engagement doit être un acte de communication. En affichant la même détermination dans la définition de ses programmes et des indicateurs de réussite qu'elle témoigne généralement dans la démarche qualité, toute direction réalise un acte fort qui influence les comportements de tous et à terme la culture de son entreprise. A la « réalisation », l'étape où l'on s'affaire à exécuter le programme, la participation de tous les intervenants est exigée. « L'évaluation » enfin, permet de tirer des conclusions et de consigner les informations et l'expérience acquise lors de l'accomplissement du programme et ainsi de réduire l'incertitude afférente à la réalisation d'autres programmes similaires.

Victor K. BANWOLA dans son mémoire « l'éradication des déterminants de la sous-consommation des crédits budgétaires au Bénin » (74 pages). Administration des finances et du trésor cycle 1 session de décembre 2006 a entre autres relevé les fréquents rejets des actes de dépenses au niveau du Contrôle Financier puis la lourdeur administrative. En effet la lourdeur administrative observée au niveau de la DGTCP en matière de paiement des dépenses ne permet pas aux ministères et institutions de l'Etat de consommer la totalité des crédits du Budget Général de l'Etat à eux alloués. Dans la pratique cette lourdeur apparaît au niveau des multiples contrôles qui précèdent le paiement. A cela s'ajoute le fait que dès la fin du mois d'octobre ou novembre, tout engagement de dépenses publiques est suspendu. Ceci montre que les gestionnaires de projets ne disposent que de cinq (05) à six (06) mois pour consommer les crédits mis à leur disposition au titre l'année budgétaire. Il y a de retard accusé dans la notification des crédits aux gestionnaires de projets

## **B) Point des Connaissances sur les Problèmes Spécifiques**

### **1) Point des Connaissances sur les Conditions Spécifiques d'Accès de la Communauté à l'Eau Potable « l'Approche demande »**

L'ensemble des acteurs (organes de contrôle tels Cour Suprême et Assemblée Nationale ; population bénéficiaire du programme en exécution ; Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique sectorielle ; partenaires au développement qui ont contribué au financement du budget programme) attend du résultat concret des mesures prises et des moyens mis en œuvre.

Selon Eric ATHIER, Farid ABDELAZIZ, dans " la Vision, projet, l'entreprise performante : choisit et réalise rapidement ses meilleurs projets ", éditions EMS, Paris 2005 : « En dehors des coûts, de la qualité et du délai, l'envergure c'est-à-dire le contenu est aussi une composante du projet. Ce à quoi le projet touche et ce à quoi il ne touche pas. Les deux erreurs les plus fréquentes dans la gestion de l'envergure du projet sont le manque d'implication des parties prenantes et la mauvaise gestion des changements d'envergure pendant le déroulement du projet ». Il n'est pas rare de voir le chef de projets ou le client du projet définir seul les objectifs et les contours du projet. Lorsque les changements d'envergure ne sont pas partagés et négociés, les résultats du programme ne sont pas à la hauteur des attentes collectives. Le management, contrairement à beaucoup de disciplines cartésiennes est en constante évolution en ce sens que ce qui était vrai hier peut ne pas l'être forcément aujourd'hui parce que l'environnement évolue plus vite que l'homme. Ce dernier doit analyser la situation présente, prévoir celle à venir et décider de l'organisation à mettre en place pour répondre aux problèmes posés. Hier c'était éliminer le ver de guinée à travers l'apport d'eau potable aux milieux endémiques. Aujourd'hui c'est amener de l'eau potable de façon durable à au moins 67,3% de la population béninoise (ou si possible à toute la population). Si l'on veut donner à son entreprise un management adapté à son environnement, il est nécessaire de bien positionner

la relation que l'on souhaite voir ajuster entre son entreprise et cet environnement extérieur, c'est à- dire le monde des clients, le monde des concurrents et le monde des partenaires (fournisseurs, sous-traitants, cotraitants).

## **2) Point des connaissances sur le non respect des textes procédures**

Le souci de bonne gouvernance, de transparence, de l'efficacité a, entre autres, caractérisé les concepteurs des procédures de gestion des deniers publics. Cette gestion doit prendre en compte, le contexte politico-juridique caractérisé par le régime Présidentiel avec la séparation des pouvoirs. Ce qui amène l'Assemblée dans ses attributions à contrôler l'action de l'Exécutif. Ce système est, de façon analogue, introduit dans la gestion des deniers publics à travers la séparation des fonctions des ordonnateurs de celles des comptables. Deux phases dont l'une administrative et l'autre comptable s'imposent et leur rapprochement périodique permettra de faire des points fiables. Il s'agit de fonctions réciproques.

Or qui parle d'administration parle de procédures. La DGEau doit alors prendre toute disposition utile pour une visibilité accrue, une promptitude remarquable et une grande simplification de règles internes afin de ne pas en rajouter à la longueur et complexité des procédures nationales en question.

## **3) Point des Connaissances sur le non respect de délai**

D'après Alain LAKEIN dans "Comment contrôler votre temps et votre vie"? Les éditions : Un monde différent : Québec 1993« Le temps est une ressource périssable. C'est la vie». Il est irréversible et irremplaçable. Il est capital dans la réalisation de tout programme lequel a une durée limitée, une date de début et de fin. Il est alors soumis à des contraintes de performance, de qualité (normes), de délai (échéance de livraison) et de coût. Il faut donc manager les délais. Aujourd'hui, les gains de productivité passent prioritairement par la maîtrise de délai de plus en plus court. Ce volet est le talon d'Achille des projets modernes. L'erreur la plus courante dans la gestion

de ce volet est de ne pas prendre en compte toutes les contraintes du programme. Il est illogique de définir les délais du programme avant que son envergure n'ait été correctement déterminée. Le support principal du management des délais est l'échéancier. La gestion du temps est un facteur de réussite ou d'échec d'un programme. L'inobservation du délai ou l'inexécution d'une tâche dans le délai prévu rend la tâche critique et ajoute le retard constaté à ce niveau à la date de fin de réalisation ou de jouissance des extrants du programme considéré. Dans cette optique, une réalisation d'ouvrage en eau peut coïncider avec la période critique de pluies ou la clôture budgétaire sur SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) entravant tout décaissement de fonds par le non respect de beaucoup de délais au cours des tâches préliminaires (voir en annexe copie de lettre N°1035 MEF/CF/SP/ du 11 avril 2008 du Ministre de l'Economie et des Finances aux Ministres, Présidents des Institutions dont l'objet porte sur dispositions à prendre dans le cadre de l'exécution du budget exercice 2008). Tout devient urgent par ce fait et par une mauvaise planification. Il s'impose de mieux gérer son temps pour plus d'efficacité et amélioration de la qualité de sa vie. Ainsi, savoir déléguer et avoir à l'œil les voleurs de temps sont indispensables. Pour stigmatiser le différé des activités et tâches PARKINSON ne disait-il pas : <<Plus j'ai du temps pour faire quelque chose, plus je mets du temps pour le faire>> ?

## **SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.**

### **Paragraphe 1) Enquêtes et Vérification des hypothèses.**

#### **I) Enquêtes :**

Il a fallu une enquête interne et une autre dans les structures extérieures.

### **A) Enquête Interne**

L'entretien à partir du guide, a pour but de recueillir les opinions et les informations sur les causes des problèmes identifiés. Ces entrevues étaient à questions, ouvertes ou fermées selon les sujets abordés et les informations ont été recueillies avec des outils conçus à cet effet.

### **B) Enquête Externe**

L'enquête effectuée a consisté en une clarification, un rapprochement d'informations et d'opinions pour plus de fiabilité et d'objectivité dans l'analyse. L'entretien a été la méthode la plus efficace pour obtenir l'information désirée ; en effet il s'est révélé plus pertinent au moyen de l'entretien d'interpeler des individus eux-mêmes que d'observer leur conduite et leur rendement à certaines tâches ou d'obtenir une auto – évaluation à l'aide de divers questionnaires ; le médium de la relation interpersonnelle a été ainsi privilégié.

### **c) Méthode de Traitement et d'Analyse des Données**

Le dépouillement s'est effectué manuellement à l'aide des tableaux qui serviront de base à l'analyse. Les données recueillies ont été regroupées par concepts et par hypothèses mais établies dans une corrélation. Ceci a permis de faire ressortir les résultats à chaque niveau du processus de recherche

## **II) .Vérification des hypothèses : Traitement des Données**

### **A) Présentation et Analyse des données relatives à l'Hypothèse n°1**

Des divers entretiens, il ressort que l'approche- demande retarde ou compromet pour une grande part, l'accès de certaines communautés à l'ouvrage en eau potable du fait de l'ignorance de la constitution des dossiers puis de la mobilisation financière à concurrence au moins de 60% avant que ce dossier ne puisse être pris en compte pour être finalisé. D'où toutes les demandes ne sont jamais finalisées encore moins satisfaites.

### **Présentation des données quantitatives et les grandes tendances**

Les résultats recueillis lors de l'enquête sont rangés selon les réponses obtenues à la question relative à « l'approche-demande », condition d'accès à l'ouvrage avec participation financière.

**Tableau n°3 : Répartition des données relatives à la participation financière, pièce maîtresse de l'approche- demande**

<b>Réponses</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Oui	56	80%
Non	14	20%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats d'enquête**

Analyse : 80% des enquêtés pensent que la contribution financière retarde encore ou compromet l'accès de certaines communautés à l'eau potable. 20% des enquêtés ne sont pas de cet avis.

Par conséquent la participation financière des communautés est à la base de la faible demande. La première hypothèse se trouve vérifiée.

### **B) Présentation et analyse des données relatives au « non respect des textes / Procédures » : hypothèse n°2**

Des divers entretiens, il ressort qu'il y a des textes/ procédures à chaque étape (avant, pendant, après) du processus de mise en place de l'ouvrage hydraulique, que très souvent ils ne sont pas respectés parce que longs, régulièrement modifiés et non maîtrisés conduisant ainsi au rejet fréquent de dossier.

## Présentation des données quantitatives et les grandes tendances

**Tableau n°4 : Répartition des données relatives aux causes de non respect des textes/procédures.**

<b>Causes probables</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Textes et Procédures à toute étape du processus	05	07,14%
Textes et Procédures longs	15	21,43%
Textes/procédures souvent modifiés et non maîtrisés	50	71,43%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats d'enquête.

Analyse : Les textes /Procédures ne sont pas respectés parce qu'ils sont pour 07,14% des enquêtées pensent que les textes ne sont pas respectés car existent à toutes les étapes du processus.

Pour 21,43% c'est parce que les textes et procédures sont longs qu'ils ne sont pas respectés.

En revanche 71,43% des enquêtés pensent que les textes et procédures ne sont pas respectés parce que souvent modifiés et donc non maîtrisés. Ce qui valide l'hypothèse N° 2.

**Tableau n°5 : Répartition des données relatives au sort de dossier pour non respect de textes/ procédures.**

<b>Réponses</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Rejet	60	85,71%
Etude tardive du dossier	10	14,29%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats d'enquête

*Analyse : 85,71% des enquêtés reconnaissent que le non respect de textes et procédures conduit au rejet du dossier concerné tandis que 14,29% des enquêtés pensent à l'étude tardive dudit dossier.*

### **C) Présentation et analyse des données relatives au non respect de délai ; hypothèse n°3**

Les divers entretiens ont révélé le non respect de délais à tous les niveaux du processus amenant soit au rejet du dossier mais surtout à la réalisation tardive du projet (confère lettre du Ministre des finances à ses pairs en annexe 3).

#### **Présentation des données quantitatives et des grandes tendances.**

**Tableau n°6 : Répartition des données relatives au temps d'étude du dossier communautaire.**

<b>Réponses</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Etude de dossier communautaire en moins de 03 mois.	0	0%
Etude de dossier communautaire entre 03 et 06 mois.	14	20%
<b>Etude de dossier communautaire au-delà de 06 mois.</b>	<b>56</b>	<b>80%</b>
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats d'enquête.**

L'étude du dossier communautaire se fait entre 03 et 06 mois selon 20% des enquêtés alors que 80% soutiennent que c'est au-delà.

**Tableau n°7 : Répartition des données relatives au temps de traitement des décomptes et/ou des factures à la DG-Eau.**

<b>Réponses</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Décomptes/ Factures se traitent en moins d'un(01) mois.	0	0%
Décomptes/Factures se traitent entre 01 et 02 mois.	21	30%
Décomptes/Factures se traitent au – delà de 02 mois.	49	70%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

**Source : Résultats d'enquête.**

Les décomptes et/ou factures ne se traitent pas à la DG-Eau avant un mois. 30% des enquêtés pensent qu'il faut attendre deux(02) mois pour espérer qu'ils soient traités. D'autres à savoir 70% pensent que le traitement se fait au-delà de deux(02) mois.

**Tableau n° 8 : Répartition des données relatives aux causes du non respect des délais**

<b>Causes probables</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
Temps trop long d'étude de dossiers communautaires	20	28,57%
Temps trop long de traitement des décompte et / ou factures à la DGEau	15	21,43%
Mauvaise gestion du temps	35	50%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats d'enquête

Analyse : 50% des enquêtés pensent que le non respect des délais est lié à la mauvaise gestion du temps. Ce qui vérifie l'hypothèse n° 3.

**Tableau n°9 : Répartition des données relatives aux conséquences du non respect de délai.**

<b>Réponses</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Pourcentages</b>
<b>Rejet du dossier.</b>	<b>11</b>	<b>15,71%</b>
<b>Réalisation tardive du projet.</b>	<b>59</b>	<b>84,29%</b>
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

**Source : résultats d'enquête.**

**Le non respect de délai entraîne le rejet du dossier selon 15,71% des enquêtés. Mais 84,29% des enquêtés pensent que cela imprime un retard certain dans la réalisation du projet.**

## **Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre**

Dans ce paragraphe les solutions correspondant à chaque problème spécifique ainsi que les conditions de leur mise en œuvre seront envisagées.

### **I) : Approches de Solutions**

#### **A) Approche de Solution liée au Problème Spécifique N°1**

L'expression de la demande constitue le levier de la stratégie sectorielle. Les conséquences sont qu'il y a des risques que des communautés qui se trouvent dans de réels besoins d'eau potable ne pourront pas formuler de demande faute d'information sur les opportunités et un déficit d'accompagnement. A cette difficulté s'ajoute la contribution financière dont la mobilisation allonge la durée d'un dossier communautaire programmable. Les délais moyens observés entre l'expression de la demande et la finalisation des dossiers communautaires sont d'au moins dix huit (18) mois. Le projet étant communautaire, il est indispensable de prendre en compte les

préoccupations des bénéficiaires aux différentes phases et de ne pas leur imposer des conditions d'accès supposées minimales, quitte à les sensibiliser après. Ainsi, la fixation de la participation financière comme pièce maîtresse à la demande et par arrêté ministériel sans aucune consultation préalable des communautés encore moins leur accord, est une prédisposition à l'échec du programme. Vu le pouvoir d'achat de la communauté s'amenuisant à cause de l'inflation puis ayant bénéficié du concours substantiel des partenaires au développement dont il est actuellement difficile de consommer la grande partie ; vu la professionnalisation imminente de la gestion des ouvrages en eau ; vu les objectifs du millénaire par rapport à ce secteur, **la révision de « l'approche demande » dans son contexte actuel s'impose naturellement.**

**B): Approche de Solution liée au Problème Spécifique N°2 :**

La Direction Générale a quatre fonctions à assurer :

La planification stratégique, l'organisation, la direction et le contrôle. Il lui revient de définir et de mettre en œuvre la stratégie capable de répondre à la politique en matière d'approvisionnement en eau potable. La planification stratégique consiste à déterminer des objectifs précis et à mettre en œuvre les moyens propres, à les atteindre dans les délais prévus ; c'est donc elle qui va orienter le devenir de l'entreprise. Dans la recherche d'une efficacité collective, elle permet d'orienter l'action de chacun vers le but commun à atteindre. L'organisation doit se situer sur trois plans : qualitatif, quantitatif, et législatif. Au plan qualitatif, il est tout d'abord nécessaire de tenir compte de la stratégie à adopter pour satisfaire aux exigences de la mission. Ensuite, on passe à la structuration c'est -à- dire à la définition de l'ensemble des relations entre les diverses fonctions identifiées. Au plan quantitatif, il s'agit de traduire les fonctions définies en termes de postes et de les doter en personnel. Il faut aussi définir en termes de volume les moyens (humains, financiers, matériels) à mettre œuvre. Au plan législatif, il faut mettre en place les règles et procédures nécessaires au fonctionnement de la communication dans l'entreprise et en particulier l'ensemble des règles de gestion de la

société. Enfin, les fonctions de direction et de contrôle sont assumées par le manager d'entreprise et sont donc intimement liées. En effet, il apparaît totalement illusoire de vouloir diriger sans en même temps contrôler. La fonction de direction consiste littéralement à indiquer à l'ensemble de l'entreprise où elle doit aller ; c'est aussi le rôle de la Direction Générale que d'organiser la coordination des efforts individuels pour l'atteinte des buts collectifs. Le but du contrôle est de mesurer à chaque instant l'adéquation de la situation présente avec les plans stratégiques mis en place. Le contrôle doit aussi, puisque la fonction est dynamique, proposer des mesures pour corriger les écarts détectés.


Dans ce cadre s'inscrit un suivi rigoureux, efficace et périodique de la qualité de l'eau sur le terrain car certaines situations résultent du fait de la pollution par les hommes, d'autres par l'équipement de l'ouvrage remis donc à la consommation en contradiction avec l'avis du service de la qualité de l'eau. Citons par exemples : Issalou Arrondissement de Dassa I ; Kossola Village Banon Commune de Bantè. Ce qui à moyen ou long terme ne peut être sans conséquence sur la santé comme l'illustrent les annexes No6 et No7 relativement à la situation dans quelques villages où l'eau de pompe a une concentration en éléments physico-chimiques supérieure à la norme fixée par l'OMS puis aux bactéries pathogènes liées à l'eau.

### **C) Approches de Solutions Liées au Problème Spécifique n°3**

Le temps est plus important que l'argent parce qu'on ne le rattrape pas, on ne peut le mettre de côté ni le capitaliser pour l'affecter à autre chose une autre fois. Il s'agit du temps en tant que durée qui se subdivise en trois : passé, présent, futur ; c'est le futur qu'on peut programmer et modifier à tout moment. Il est alors nécessaire de s'approprier les bonnes habitudes sur le planning de la journée, la conduite de réunion. Pour ce faire, il faudra identifier, définir les priorités propres à soi et en faire les socles de sa planification. Les priorités constituent tout ce qui permet d'atteindre les

objectifs vitaux. Le tableau d'EISENHOWER ci-après propose l'attitude rationnelle face aux multiples activités de la vie.

**Tableau n°10 d'EISENHOWER**

Tâches A	Importantes et urgentes	Immédiatement les gérer.
Tâches B	Importantes mais non urgentes	Planifier
Tâches C	Non importantes mais urgentes	Les déléguer
Tâches D	Non importantes et non urgentes	

Les tâches ennuyeuses sont les tâches A qui créent des difficultés, des ennuis car tout ce qui est bon est difficile. Il s'agit donc d'une organisation personnelle, de mettre de l'ordre dans son emploi de temps en faisant les choses de façon chronologique et de manière à atteindre l'objectif escompté, de se planifier quotidiennement, d'avoir une tête d'avance par rapport aux résultats obtenus aujourd'hui, savoir quelle tâche commencer le lendemain. Il ne faut donc pas se rendre au bureau sans savoir ce qu'on doit faire ou par où commencer. Il est aussi nécessaire, au moyen de la liste des choses à faire et du plan d'action, de planifier la journée à 60% ou 70% réservant 30% à 40% de temps pour les imprévus. Il ne s'agit pas de travailler dur mais relaxe et efficace, d'éviter le différé consistant à remettre au lendemain ce qui doit être fait à l'instant. Il faut aussi éviter la chronophagie. Les chronophages sont des voleurs de temps et sont de plusieurs ordres. Il faut les avoir à l'œil pour mieux les gérer. Ce sont : des parents et amis (qui viennent perturber le travail), le téléphone tout le temps, l'ordinateur, la télévision, du bavardage aux heures de travail, les réunions (convoquer la réunion pour une heure précise et démarrer à cette heure –même sans attendre les retardataires). Henry Ford pose l'importance de la réunion et son efficacité : "Se

rassembler est un début, rester ensemble est un progrès, travailler ensemble, c'est la réussite'' toutefois la réunion devient chronophage lorsque inopportune, mal préparée et mal gérée. Une réunion ne peut dépasser 90mn et l'ordre du jour doit être connu des participants bien avant. Eviter plusieurs réunions pour un même agent dans la même journée. Il est utile de : passer en revue ses habitudes pour en éliminer ou en rationaliser ; commencer toujours par les choses les plus importantes ; se donner le temps de se consacrer sur les activités très prioritaires ; se concentrer sur une seule chose à la fois ; s'appliquer à écouter attentivement lors des échanges ; ne pas laisser une activité inachevée ; répondre au courrier en même temps ; se poser la question de savoir le meilleur usage fait de son temps ; réduire le bavardage à un minimum pendant les heures du travail. Les réussites, les échecs, les performances dans quelque domaine que ce soit, voire le « mieux être général » sont intimement liés à la capacité à agencer de façon harmonieuse, et dans les délais impartis toutes activités à réaliser donc à gérer de façon optimale les 24 heures à disposition au cours de la journée. Un mauvais usage du temps est généralement source d'insatisfactions et de besoins, tandis qu'une saine gestion du temps se caractérise par : l'efficacité, la simplicité et l'adaptation à la commande. C'est une technique permettant de développer une « routine » de travail, une régularité, qui est très efficace lorsqu'utilisée avec discernement car « si on n'organise pas son temps, on risque de se faire organiser ».

## **II) Conditions de mise en œuvre des solutions et Cadre Logique de l'Etude**

### **A) Conditions de mise en œuvre des solutions**

Pour contribuer à une meilleure consommation des crédits en vue de la réalisation des programmes à la DG- Eau, sont proposées les conditions ci-après :

**1) Conditions Liées au Facteur Humain**

- a) Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.
- b) Disposer d'un personnel suffisant, qualifié, à emploi permanent et très motivé pour l'intérêt général à tous les maillons de la chaîne.
- c) Assurer la participation et le soutien de l'ensemble des cadres en particulier, du personnel en général.
- d) Assurer périodiquement le renforcement des capacités.

**2) Conditions liées au Facteur Organisationnel**

- a) Internaliser le défi de l'eau potable pour tous par une diversification entre autres, des ouvrages en eau potable mieux adaptés au milieu hydrogéologique (cas des collines).
- b) Assurer l'organisation efficace et efficiente du suivi des réalisations d'ouvrages sur le terrain et de leur qualité , de même que de la qualité de l'eau des anciens ouvrages à périodicité régulière.

**B) CADRE LOGIQUE DE L'ETUDE : CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE CONSOMMATION DE CREDITS POUR LA REALISATION DE PROGRAMMES A LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU**

<b>Cadre Logique</b>	<b>Logique d'intervention</b>	<b>Indicateurs Objectivement vérifiables</b>	<b>Source de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>
<b>Objectif global</b>	<b>Contribuer à améliorer les conditions de consommation des crédits pour la réalisation des programmes à la DG – Eau.</b>			
<b>Objectifs spécifiques</b>				
<b>1</b>	<b>Suggérer les conditions d'un meilleur accès de la communauté au point d'eau potable.</b>	<b>Zéro (0) condition restrictive de la communauté à l'accès de point d'eau potable.</b>	<b>-texte d'accès de la communauté au point d'eau potable. -sur le terrain au niveau de la structure technique de la Mairie.</b>	<b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure Consommation</b>

				<b>de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b>
<b>2</b>	<b>Proposer une démarche en vue d'améliorer les conditions au respect des textes /procédures</b>	<b>Une (01) séance de recyclage des acteurs tous les quatre (04) mois</b>	<b>-statistiques relatives aux séances de formation contenues dans les rapports d'exécution</b>	<b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure Consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b>
<b>3</b>	<b>Proposer les conditions nécessaires au</b>	<b>Une (01) séance de</b>	<b>Chaque lundi au mât</b>	<b>Adhésion des</b>

	<b>respect des délais.</b>	<b>sensibilisation de 15mn à 20mn par semaine chaque lundi au mât.</b>	<b>juste après les couleurs.</b>	<b>autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure Consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b>
--	----------------------------	--	----------------------------------	---

<b>Cadre Logique</b>	<b>Logique d'intervention</b>	<b>Indicateurs Objectivement</b>	<b>Source de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>
----------------------	-------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	-------------------

		<b>vérifiables</b>		
<b>Résultats attendus</b>				
<b>1</b>	<b>Les conditions d'un meilleur accès de la communauté à l'ouvrage en eau potable sont étudiées et validées</b>	<b>100% des communautés ont accès à l'ouvrage en eau potable</b>	<b>-Statistiques de la DG Eau  -Statistiques des communes relatives aux besoins de point d'eau potable</b>	<b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes</b>
<b>2</b>	<b>Les conditions du respect des textes procédures sont améliorées et bien définies.</b>	<b>100% des acteurs sont formés et maîtrisent les textes/ procédures.</b>	<b>-statistiques des certificats de maîtrise de textes / procédures délivrés.  -statistiques de dossiers rejetés pour</b>	<b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de</b>

			<b>non respect de textes/ procédures.</b>	<b>crédits en vue de la réalisation des programmes.</b>
<b>3</b>	<b>Les conditions nécessaires au respect des délais sont prises et clarifiées.</b>	<b>100% des acteurs sont sensibilisés et maîtrisent la gestion du temps.</b>	<b>Statistiques des dossiers rejetés pour non respect de délai.</b>	<b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b>

<b>Cadre Logique</b>	<b>Logique d'intervention</b>	<b>Indicateurs Objectivement vérifiables</b>	<b>Source de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>
<b>Activités à réaliser</b>		<b>Moyens</b>	<b>Coûts totaux (en millions de FCFA)</b>	
<b>1</b>	<p><b>1.1 Montrer le blocage que constitue « l'approche demande » sous sa forme actuelle à l'accès des communautés aux points d'eau potable</b></p> <p><b>1.2 Envisager les mesures d'assurer une meilleure perception du défi de l'eau potable pour tous à l'horizon</b></p>	<p><b>.Séances de sensibilisation</b></p> <p><b>.Révision du texte d'accès de la communauté à l'ouvrage en eau potable</b></p>	<b>P.M</b>	<p><b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b></p>

	<b>2015.</b>			
<b>2</b>	<p><b>2.1 Internaliser davantage le respect des textes / Procédures.</b></p> <p><b>2.2 Proposer une démarche permettant d'assurer la maîtrise des textes/ procédures.</b></p>	<p><b>-Harmonisation et simplification des textes/ procédures.</b></p> <p><b>-Formation et recyclage périodiques des acteurs.</b></p>	<b>P.M</b>	<p><b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b></p>
<b>3</b>	<p><b>3.1 Montrer la gravité du non respect de délai dans un programme.</b></p> <p><b>3.2 Envisager les mesures permettant d'assurer les principes cardinaux d'une meilleure gestion du temps.</b></p>	<p><b>Séances de sensibilisation et de formation.</b></p>	<b>P.M</b>	<p><b>Adhésion des autorités à la mise en œuvre effective des conditions d'une meilleure consommation de crédits en vue de la réalisation des programmes.</b></p>

## CONCLUSION GENERALE

Les règles et les accords internationaux influent sur les politiques économiques locales des communautés. Ce qui a pour conséquence d'obliger les communautés à devenir chaque jour meilleures en entrant dans la spirale dynamique du progrès :

Prévoir ce que l'on va faire et comment on va le faire, analyser et critiquer ce que l'on a fait, enrichir les bases de données par l'expérience acquise, repartir sur une action nouvelle.

Dès lors, les organisations dites « bureaucratiques » trouvent difficilement la souplesse et la rapidité de réaction nécessaire dans un environnement dynamique et changeant. Avancer à son rythme ne suffit plus, il faut précéder, être en permanence en avant sous peine d'être dépassé. Dans ce contexte difficile, seules survivront les organisations réactives, voire anticipatrices, c'est-à-dire celles qui se donnent les moyens d'écouter leur environnement, qui seront capables d'interpréter les moindres signes d'un besoin nouveau et mettront tout en œuvre pour y répondre avant les autres.

Dans le secteur de l'eau, la volonté indéniable de mieux gérer le secteur ne s'est pas encore traduite par des lois "modernes" et par des textes d'application tenant compte des moyens humains et matériels réellement disponibles. "Modernes" s'entend au sens de « fondées sur les principes récents communément admis en matière de gestion intégrée des ressources en eau » (principes dits Dublin Rio perfectionnés depuis leur adoption en 1992). Toutefois l'aspect qui intéresse ici est pris en compte par l'article 40 Codes de l'eau et de l'hygiène publique de 1987 qui stipule que :

« L'eau destinée à la consommation humaine "doit être potable" ; elle doit répondre à certaines normes bactériologiques, physico-chimiques et organoleptiques" et que "son ingestion ne doit produire aucun effet nocif sur la santé" ».

L'alimentation de la population en eau potable est une priorité de l'Etat béninois davantage soutenue par les partenaires au développement dès la ratification de la Déclaration de l'OMD. Alors que les besoins sont très loin d'être satisfaits, les protagonistes du circuit s'attribuent réciproquement la responsabilité de la situation du faible taux de consommation de crédits face au citoyen manquant de l'eau potable : D'un côté, les procédures relatives à la gestion saine des dépenses publiques sont longues, modifiées de façon intempestive et, à peine la maîtrise d'une procédure, qu'une autre surgit et même non publiée, non mise aux mains des ayants droits à temps. Aussi ne doit-on pas occulter le subjectivisme dans l'appréciation des offres par souci de vouloir protéger tel ou tel.

De l'autre, les textes et procédures sont maîtrisables mais ne sont pas respectés par incompetence. Il faut ajouter la collaboration difficile entre les membres de la cellule de passation de marché.

En conséquence, la solution idoine, la solution remède qui s'offre est d'assurer les primes et indemnités de chacun et de tous au prorata du nombre des dossiers effectivement adjudgés et/ou des contrats effectivement signés. (Voir fiche d'Etat de personnel bénéficiant de prime en annexe4). Par ailleurs et pour l'atteinte de l'objectif du Millénaire dans le secteur, il s'agit moins d'une prolifération d'ouvrages hydrauliques stéréotypés et disséminés sur l'ensemble du territoire national que de l'apport d'eau effectivement potable à tous. Par conséquent s'impose dans certains cas un ouvrage mieux adapté au milieu hydrogéologique tel "Barrage d'eau traitée", une solution à la cause naturelle de pollution.

Au total, le budget programme reste à nos jours le meilleur instrument de réduction de la pauvreté à condition que ceux chargés de la conception et de la mise en œuvre aient la conviction, la détermination, le réalisme, la compétence (donc le recyclage périodique) requis. Le système de passation des marchés

publics et les autres aspects des procédures d'exécution des dépenses publiques viennent en complément et en renforcement de cet objectif. Ils passent tous les trois pour les meilleurs moyens d'une consommation rationnelle et efficace de crédits limités quoiqu'abondants.

## ***BIBLIOGRAPHIE***

### ***I) Ouvrages généraux***

1. AF I TEP : « Le management de projet : Principes et Pratiques », 2000  
AF N O R, 2<sup>ème</sup> édition Paris 278 pages ;
2. Alain LAKEIN : « comment contrôler votre temps et votre vie ? » les  
éditions un monde différent ; Québec 1993 ;
3. Eric ATHIER, Farid ABDELAZIZ « la Vision, projets, l'entreprise  
performante : choisit et réalise rapidement ses meilleurs projets » Edition  
EMS Paris 2005 ;
4. Grégoire ALE et Luc le BARBE ; « Les Ressources en eaux  
Superficielles de la République du Bénin » édition ORSTOM ;
5. Jean Loui, G. MULLER, Michel Joly « de la gestion de projet au  
management par projet » ANOR 2002 ;
6. Mme Solange ABOUDOU Née GOUNDETE et Mr Joseph  
AGUESSY Administrateur des banques, Du trésor, membres du  
Groupe Réforme Budgétaire; « Procédure Nationale et  
Exceptionnelle d'Exécution des Dépenses Publiques »
7. Wilson O'SH AU GHNESSY : Wilson O' SHAUGHNESSY : « La  
faisabilité de projet, une démarche vers l'efficience et l'efficacité »

### ***II) TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES***

- 1) Code des Marchés publics (Ordonnance n°96\_04 du 31 janvier 1996  
portant code des marchés publics en République du Bénin.
- 2) Loi n°87\_015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène
- 3) Loi n°87\_016 du 21 septembre 1987 portant code de l'Eau.
- 4) Loi n°2004\_18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance  
n°96\_04 du 31 janvier 1996.

- 5) Décret n°2004 \_562 ;563 ;564 ;565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP ; de la CNRMP et des CPMP .
- 6) Décret n°99\_311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.
- 7) Décret n°2004 \_151 du 29 mars 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement du M M EE..
- 8) Décret n° 2006 \_461 du 07 septembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau.
- 9) Décret n°2001\_094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin.
- 10) Arrêté n°18 /M M E E / D C /S G M / C T J / C T R Eau / D G Eau / S.A du 19 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de l'Eau.
- 11) Arrêté n°331 / M F E / D C / S G M / D N M P du 05 avril 2006 fixant allocation d'indemnités au x profits du personnel des cellules de passation des Marchés publics

### **III) RAPPORTS ET ETUDES**

1. Accord-cadre du Pot Commun de l'Initiative Eau. Document portant modalités d'exécution des procédures nationales techniques, financières et comptables relatives à la gestion des dépenses du pot commun.
2. Appui et Réforme Budgétaire au Bénin \_ Mission de discussion-Perc Aide-mémoire, Cotonou, du 27 janvier au 06 février 1999Rapports d'exécution des Budgets-Programmes de l'hydraulique Rurale et Semi-Urbaine (années 2003 à 2007) .
3. Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté ( D S R P ) au Bénin , 2003\_2005 \_ C N D L P , Cotonou , décembre 2002.

4. Etude d'Implantation et Contrôle des travaux de Cinquante (50) forages positifs dans les Départements de s Collines et de la Donga ( Rapport final ) janvier 2005.
5. Etudes Nationales de Perspectives à long terme NL T P S \_BENIN 2025 : ALAFIA\_ août 2000 P R C I G \_ N L T P S \_ BEN /96 /001 \_ME CC A G \_PD P E \_PNUD
6. Manuel de Procédures de Gestion des Ressources Financières du Programme Pluri annuel d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement . A D A Consultants Bénin janvier 2008.
7. Plan de lutte pour l'élimination de la dracunculose en République Populaire du Bénin décembre 1988.
8. Premier Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement ( O M D )\_CNS, MCPPD \_ Nations \_ Unies , Cotonou , juillet 2003.
9. Programme Pluriannuel d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement. Document de Programme septembre 2006.
10. Rapports de Mission d'Appui à la Réforme Budgétaire dans le cadre du PERAC ; Ian C. DAVIES Conseil Inc ; icd @ uvic, ca Cotonou mai 2002.
11. Rapport de Mission de contrôle et de vérification Terrain année 2007.
12. Revue annuelle du Secteur Eau-Assainissement 2007.
13. Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Eau potable en Milieu Rural du Bénin 2005\_2015.
14. Victor K. BANWOLA « l'éradication des déterminants de la sous-consommation des crédits budgétaires au Bénin » Mémoire (74 pages) Session de décembre 2006. Administration des Finances et du Trésor cycle 1.

# ANNEXES

- 1) ORGANIGRAMMES
- 2) GUIDE D'ENTRETIEN
- 3) COPIE LETTRE N° 1035 M E F / C F / S P du 11 avril 2008
- 4) FICHE D'ETAT DU PERSONNEL BENEFICIAIRE DE PRIMES
- 5) TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (T B E)
- 6) TABLEAU n° 17 : SITUATION DE QUELQUES VILLAGES  
Où L'EAU DE POMPE A UNE CONCENTRATION EN  
ELEMENTS PHYSICO\_CHIMIQUES SUPERIEURE A LA  
NORME  
FIXEE PAR L'OMS
- 7) TABLEAU n°18: BACTERIES PATHOGENES LIEES  
A L'EAU

<b>Table des Matières</b>	<b>Pages</b>
Déclaration d'engagement du chercheur	i
Identification du jury	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v - vii
Liste des tableaux, liste des figures	viii – ix
Avant-propos	x-xi
sommaire	xii
Introduction Générale	1-5
Chapitre premier : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE. ; OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	6-32
Section 1 : Cadre physique de l'Etude et observations de stage	6-27
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage	6-11
I) Présentation du Ministère	6-8
A) Missions, attributions, organisation et fonctionnement du Ministère	6-8
1) Missions et attributions du Ministère	6-7
2) Organisation et fonctionnement du Ministère	7-8
II) Présentation de la Direction Générale de l'Eau (DG Eau)	8-11
A) Missions et attributions de la Direction Générale de l'Eau	8-10
B) Organisation et fonctionnement de la Direction Générale de l'Eau	10-11
Paragraphe 2 : Etat des lieux de la Direction Générale de l'Eau : le Secteur de l'Eau au Bénin	11-27
I) L'Alimentation en Eau potable de nos jours	11-16
A) Principes de la Stratégie Nationale d'Approvisionnement	12-14
B) Les Acteurs	15-16
C) Contexte de l'atteinte de l'OMD	16
II) Impact du Budget programme sur la mobilisation des ressources financières du Secteur	16-22
A) Mobilisation des ressources financières : Cas du PPEA	17-20
1) Budgétisation des ressources financières du PPEA	17-18
2) Recouvrement des ressources financières du PPEA	18-20
B) Assistance Technique liée à ces programmes	20
C) Coordination des Donateurs et Harmonisation des Approches	21-22
III) Mise en œuvre de l'approche programme dans le secteur de l'Eau	22-27
Section2 : Ciblage de la problématique	27-32
Paragraphe1 : Choix et Spécification de la problématique	27-30
I) Problème Général	27-28
II) Problèmes Spécifiques	28-29
III) Arbre à Problèmes (ADP)	30
Paragraphe2 : Détermination de la vision globale de résolution de la	31-32

problématique	
I) Objectifs	31
A) Objectif global	31
B) Objectifs Spécifiques	31
C) Intérêt de l'étude	31
II) Arbre Des Objectifs (ADO)	32
CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	33-64
Section1 : Cadre théorique et Méthodologique de l'étude	33-46
Paragraphe 1 : Cadre théorique, Perspective Scientifique	33-34
Paragraphe2 : Méthodologie de recherche	34-40
I) Approche théorique	34-35
II) Approche Empirique	35-40
A) Population de l'Etude et Outils de Collecte et de Traitements des données	35-39
1) Population cible	35-37
a)Echantillonnage	36-37
b) Centre d'Intérêt du Guide d'Entretien	37
2) Technique et Outils de Collecte et de traitement des données	37-39
a) Observation Directe	37-38
b) Recherche Documentaire	38
c)Recherche par Internet	38
d) Pré-Enquête	38-39
e)Enquête	39
B) Difficultés rencontrées, atouts et limites	39-40
1) Difficultés	39
2) Atouts et limites de la recherche	39-40
Paragraphe3 : Causes, Hypothèses et Revue de littérature liées au faible taux de consommation de crédits	40-46
I) Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	40-41
A) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	40
B) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2	40
C) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3	41
II) Revue de littérature	41-46
A) Point des connaissances sur le faible taux de consommation de crédits	41-43
B) Point des connaissances sur les problèmes spécifiques	44-46
1) Point des connaissances sur les conditions spécifiques d'accès de la communauté à l'eau potable <<l'approche demande>>	44-45
2) Point des connaissances sur le non respect des textes/ procédures	45
3) Point des connaissances sur le non respect de délai	45-46
Section2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions	46-64

de mise en œuvre des solutions	
Paragraphe1 : Enquêtes et Vérification des hypothèses	46-52
I) Enquêtes	46-47
A) Enquête Interne	47
B) Enquête Externe	47
C) Méthode de traitement et d'analyse des données	47
II) Vérification des hypothèses : Traitement des données	47-52
A) Présentation et Analyse des données relatives à l'hypothèse n°1	47-48
B) Présentation et Analyse des données relatives au << non respect des textes /procédures>> ; hypothèse n°2	48-50
C) Présentation et Analyse des données relatives au << non respect des délais>> ; hypothèse n°3	50-52
Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	52-64
I) Approches de Solutions	52-56
A) Approches de Solutions liées au problème spécifique n°1	52-53
B) Approches de Solutions liées au problème spécifique n°2	53-54
C) Approches de Solution liées au problème spécifique n°3	54-56
II) Conditions de mise en œuvre des Solutions et Cadre Logique de l'Etude	56-64
A) Conditions de mise en œuvre des Solutions	56-57
1) Conditions liées au facteur humain	57
2) Conditions liées au facteur organisationnel	57
C) Cadre Logique de l'Etude : Contribution à une meilleure consommation des crédits pour la réalisation de programmes à la Direction générale de l'Eau	58-64
CONCLUSION GENERALE	65-67
Bibliographie	68-70
Annexes	71

**N°11 TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE) : Contribution à une meilleure consommation des crédits pour la réalisations de programmes à la DG Eau**

<b>Niveaux d'analyse</b>	<b>Problématique</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Causes (supposées être à la base)</b>	<b>Hypothèses</b>
Niveau Général	(Problème Général) le faible taux de consommation de crédits à la direction Générale de L'Eau	Suggérer les conditions à une meilleure consommation des crédits pour la réalisation des programmes à la DGEau	(Cause Générale)	(Hypothèse Générale)
Niveaux spécifiques  1	(Problème spécifique1) « L'approche-demande » soutenue par une participation financière proportionnellement au type d'ouvrage comme condition d'accès de la communauté à l'ouvrage hydraulique	(Objectif spécifique1) suggérer la flexibilité de l'approche demande de façon à avoir zéro condition restrictive de l'accès de la communauté à l'ouvrage hydraulique	(Cause spécifique1) La participation financière de la communauté à la base	(Hypothèse spécifique1) La faible demande est liée à l'exigence de la participation financière des communautés à la base
2	(Problème spécifique2) Le non respect des textes / procédures jalonnant le processus de mise en place de l'ouvrage hydraulique.	(Objectif spécifique2) Proposer le contexte permettant un meilleur respect des textes / procédures.	(Cause spécifique2) Le non respect des textes /procédures provoqué par la non maîtrise de ces derniers.	(Hypothèse spécifique2) Le non respect des textes et procédures donnant lieu à des rejets fréquents de dossiers est lié à leur réforme intempestive .

3	(Problème spécifique <sup>3</sup> ) Le non respect des délais.	(objectif spécifique <sup>3</sup> ) Proposer une démarche permettant une meilleure gestion du temps.	(Cause spécifique <sup>3</sup> ) Le non respect des délais en supposant que le temps existe toujours et est élastique.	(Hypothèse spécifique <sup>3</sup> ) Le non respect des délais est lié à la mauvaise gestion du temps.
---	--	--	--	--

**Tableau n°12 Situation dans quelques villages où l'eau de pompe a une concentration en éléments physico-chimiques supérieure à la norme fixée par l'OMS.**

Pompe à :	Concentration en			Impact sur la santé des consommateurs	Causes probable de pollution en nitrate
	Nitrates [mg/L]	Fluorures [mg/L]	Nitrites [mg/L]		
Agbégbé Arr. DassaII)	114,84			<p>Risque élevé pour les nourrissons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Réduction des nitrates en nitrites</li> <li>-Fixation des nitrites sur l'hémoglobine → <u>Méthémoglobinémie</u></li> </ul> <p>Inaptitude du sang à transporter l'oxygène (« blue baby syndrome »)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Concentration excessive de fluorures provoque la fluorose :</li> <li>*dentaire avec des dents émaillées marbrées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*cause naturelle</li> <li>*utilisation abusive des engrais azotés</li> <li>* minéralisation de la matière organique</li> <li>*résidus animaux humains</li> <li>* Eaux usées domestiques</li> <li>* rejets industriels</li> <li>*Proximité de latrines</li> </ul>

				* osseuse avec déformation des os. Concentration excessive en aluminium provoque la perte de mémoire.	
Missè I Ar Missè Com Savalou	128,48				
Ayédéro Ar Glazoué Com Glazoué	139,92				
Issalou Ar. Dassa I	89,32				
Essèkprè Ar. DassaII	78,76				
Kossola Vil.Banon Com Bantè	182,6				
DOGUE	338,15				
Kalalé II	226,28				
Ouénou	194,71				
Suya	162,44				
Penessoulou	116,39				
Wari Maro	85,65				
Concentration permise par l’OMS.	50	1,50	3,2		

(Source : Système d’information “Qualité de l’eau” (SIQ eau))

**Tableau n° 13 Bactéries pathogènes liée à l'eau**

<b>Bactéries</b>	<b>Maladies / symptômes</b>
Escherichia coli	Bactéries témoignant de contaminations fécales
Salmonella SSP	Agents infectieux des gastro entérites et de la fièvre typhoïde (S Typhi)
Shiegella SP	Agent infectieux de la dysenterie hémorragique
Yersinia enterocolitica	Agent infectieux pseudo-appendicite
Vibrio cholera	Agent responsable du choléra
Campylobacter jejuni	Agent responsable des entérocolites et des diarrhées
Clostridium perfringens	Agent responsable de la gazeuse et des entérocolites

*(Source : Système d'information "Qualité de l'eau" (SIQ eau))*

## GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide d'entretien a été conçu pour la réalisation d'une enquête dans le cadre de mon mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de magistrature (ENAM) sur le thème :

“CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE CONSOMMATION DES CREDITS POUR LA REALISATION DE PROGRAMMES A LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU”

Nous comptons sur votre disponibilité et vous adressons nos remerciements anticipés pour votre participation à cette enquête

Daniel K. AKOUTA  
DPSE / DG Eau

- 1) a – Arrivez –vous à consommer tous les crédits intérieurs et extérieurs dans l'exercice de votre mission (encerclez votre réponse chaque fois).

Oui      Non      ?

- b – Si non, qu'est-ce qui justifie l'exigence de la contribution financière de la communauté à sa demande d'ouvrage en eau potable ?

.....  
.....

- 2) quel est le coût moyen d'un ouvrage en eau potable (FPM ; AEV ; puits modernes ; forage artésien) ?

.....  
.....

- 3) a – Est-ce que toutes les demandes d'ouvrage en eau potable sont satisfaites ?

Oui                  Non

- b – Ne pensez-vous pas que réduire le nombre d'individus autour d'un équivalent point d'eau de 250 habitants à 150 habitants permettrait de consommer davantage de crédit ?    Oui                  Non

4) Pensez-vous que la contribution minimale de 250.000F (pour l'ouvrage le moins coûteux), toujours exigée à la demande puisse retarder ou compromettre longtemps (encore) l'accès à l'eau potable de certaines communautés ?

Oui Non ?

5) D'après vous, le faible taux de consommation de crédits est-il lié à « l'approche demande » conditionnée par une contribution de la communauté à l'investissement initial ? Oui Non

6) Précisez à quelle(s) étape(s) du processus de mise en place de l'ouvrage en eau se trouvent les textes procédures : Avant ; Pendant Après ?

7) a – Pourquoi le respect des textes n'est toujours pas possible ?

Longs ; Non maîtrisés ; Autres Raisons

b- Quelles sont les conséquences du non respect des textes et procédures :

Rejet ; Etude tardive du dossier ?

c- Quelles dispositions faut-il pour un meilleur respect des textes procédures ?

8) Est – ce – que les procédures de décaissement des crédits extérieurs ne passant par le trésor sont plus accessibles : Oui Non ?

9) Pourquoi le transfert de compétences fait aux communes par le législateur depuis 15 janvier 1999 n'est pas encore effectif dans le secteur de l'eau ?

10) Pensez –vous que le faible taux de consommation de crédit soit lié au non respect des textes / procédures Oui Non ?

11) Combien de temps met l'étude du dossier communautaire ?

Moins de 3 mois ; Entre 3 et 6 mois ; Au-delà

- 12) Combien de temps prend le traitement de décomptes et / ou de factures à la DG Eau :  
Moins d'un mois ; Entre 1 et 2 mois ; Au-delà ?
- 13) Pourquoi le délai d'exécution des marchés à financement intérieur est encore plus long que celui à financement extérieur : Circuit court ; Long circuit ; Autres raisons ?
- 14) Est – ce – que la délégation de crédits aux services déconcentrés se fait à temps : Oui ; Non ?
- 15) Quel est le délai au bout duquel une communauté dont le dossier est finalisé peut espérer réceptionner son ouvrage : Moins d'un an ; Entre 1 et 2 ans ; Entre 2 et 3 ans ; Au-delà ?
- 16) Quelles sont les conséquences du non respect de délai : Rejet de dossier ; Réalisation tardive de projet ?
- 17) Selon vous est – ce- que le faible taux de consommation de crédits est lié au non respect de délai Oui ; Non ?
- 18) a - Disposez –vous du personnel suffisant et qualifié pour votre mission :  
Oui ; Non ?
- b- Comment sont mutés les agents : sur consentement ; par nécessité ?
- 19) Quelles sont les conditions pour être coordonnateur de projets ?
- 20) Quelles sont les difficultés liées à votre mission ?
- 21) Bénéficiez-vous de primes et indemnités liées à votre mission ? Oui ; Non ?

22) a - Comment les prestataires de service réagissent –ils à la durée relativement longue du traitement et / ou du règlement de leurs décomptes et factures ?

b – Comment se présentent les rapports DG Eau – Structures externes impliquées dans la réalisation de son programme :

Peu acceptable ; Passable ; A bien ; Bien ?

23) Du fait des activités socio-économiques, on assiste à la dégradation de l'eau en quantité et en qualité.

a) Avez –vous un fonds de suivi de la qualité de l'eau des anciens ouvrages :

Oui ; Non ?

b) Arrivez –vous à suivre périodiquement la potabilité des anciens ouvrages :

Oui ; Non ?

c) Dans ce cadre et pour une meilleure efficacité et une meilleure couverture du territoire, un aménagement du laboratoire d'analyse avec un bureau en annexe concomitamment à une déconcentration du service de qualité ne s'imposent-il pas ?

Oui Non

24) a) A quelle(s) maladie(s) s'expose-t-on en consommant de l'eau, même souterraine mais à forte concentration d'un de ces éléments physico-chimiques (fluorure ; nitrates ; nitrites ; etc.) ?

b) Est-ce- que les bénéficiaires en sont :

• Conscients : Oui ; Non ?

• Satisfaits : Oui ; Non ?

c) Quelle est la qualité comparative de l'eau souterraine et de l'eau souterraine et de l'eau de surface traitées ?

- Laquelle revient plus chère dans son traitement eaux de surface ; eaux souterraines ?

25) Pourquoi continuer le forage dans certains milieux hydrogéologiques à concentration excessive en élément physico – chimique (cas des collines) au lieu d'eau de surface (barrage) traité ?

26) a) Comment s'expliquent :

- Le taux élevé d'ouvrages hydrauliques en panne ?
- L'abandon d'ouvrages en eau (puits surtout) dont la réalisation a été pourtant fonction de « l'approche demande » ?

b) Pourquoi l'exécution des forages, la réalisation des AEV par les mêmes entreprises malgré le taux élevé d'ouvrages hydrauliques en panne ?

- Comment se fait la passation de marchés publics ?

27)a) Que faut-il entendre par maîtrise d'ouvrage délégué ?

b) Quelles en sont ses forces et faiblesses, ses opportunités et menaces ?

28)a) Quelle est la limite d'action des comptables au niveau déconcentré par rapport à ceux de la Direction générale : Trop limités ; Peu limités ?

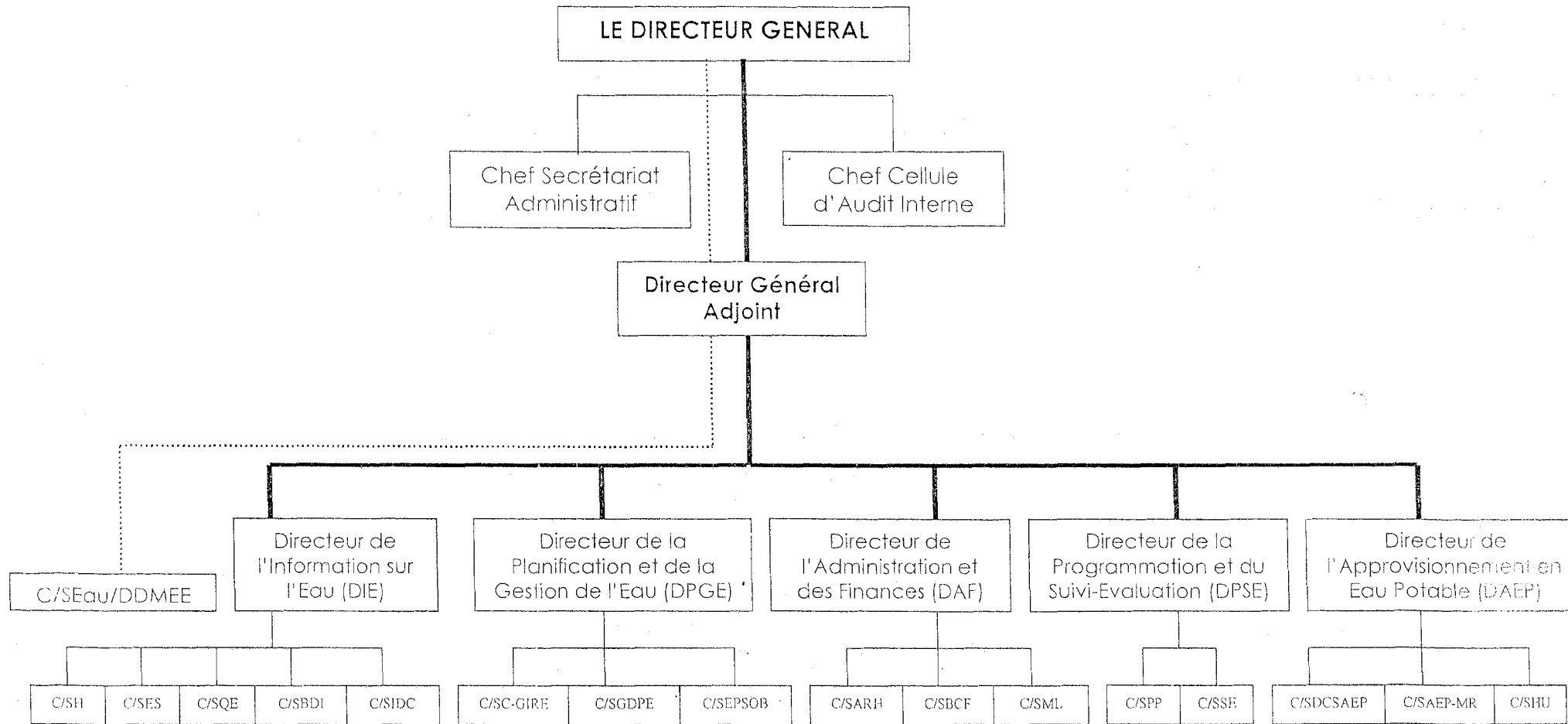
b) Dans ce contexte de décentralisation, pourquoi ne pas accroître leur pouvoir d'action en vue de payer toutes les prestations de bout en bout et la Direction Générale ayant seulement un droit de regard, de suivi et de contrôle sur les activités ?

29) a) Est-ce que les capacités de réalisation d'ouvrages sont en adéquation avec les montants inscrits au budget programme : Oui ; Non ?

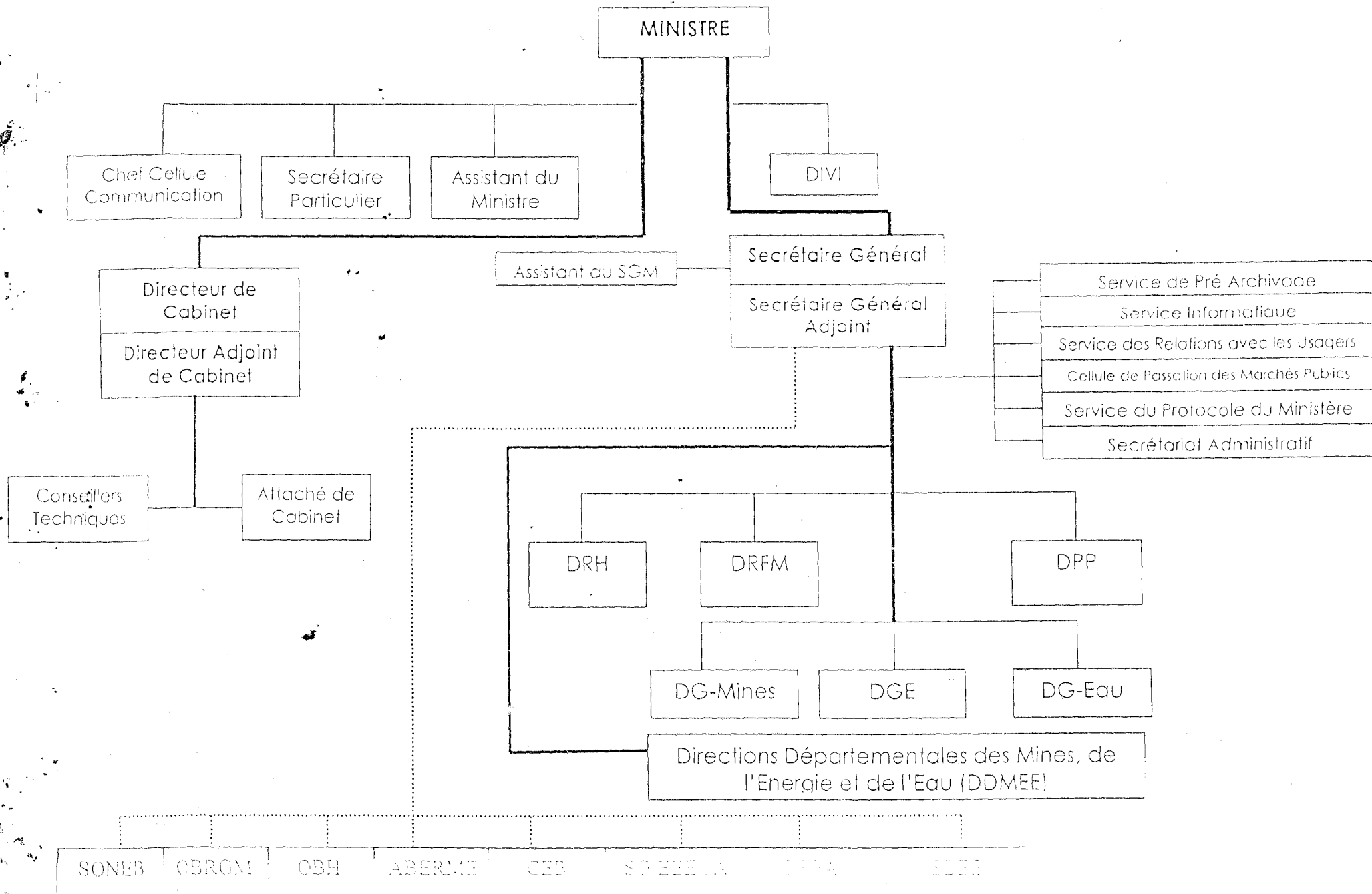
- b) De par leur double vocation de se prononcer sur la qualité et l'opportunité des dépenses, les délégués du contrôle financier ne sont ils pas associés à l'élaboration du budget programme :
- Oui ; Non ?
- 30) a) Comment circule l'information dans les services : Peu acceptable ; Passable ; A bien ; Bien ; Excellent ?
- b) Pourquoi ne pas créer une véritable osmose entre les secrétariats (bien équipés) dont sont pourtant dotées toutes les directions ?
- 31) a) Est-ce que l'existence des points d'eau privés (cas de l'Ouémé) n'interpelle pas quelque part, les structures étatiques chargées de l'approvisionnement de la population en eau potable quant à la promptitude d'exécution, le savoir faire, la proximité du point d'eau et / ou le prix de vente de l'eau aux ménages Oui ; Non ?
- b) Si oui, que faire pour corriger la situation ?
- 32) D'après vous est –ce que le faible taux de consommation de crédits est lié aux conditions de travail : Oui ; Non ?
- 33) a) Quelles sont selon vous les causes réels du faible taux de consommation de crédits ?
- b) Que faire pour renverser la tendance ?



# ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DE L'EAU



# ORGANIGRAMME DU MINISTRE DES MINES DE L'ENERGIE ET DE L'EAU



## DEFINITION DES SIGLES DE L'ORGANIGRAMME

DIVI :	Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne
DPP :	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRH :	Direction des Ressources Humaines
DRFM :	Direction des Ressources Financières et Matérielles
DGM :	Direction Générale des Mines
DGE :	Direction Générale de l'Energie
DG Eau :	Direction Générale de l'Eau
SONEB :	Société Nationale des Eaux du Bénin
OBRGM :	Office Béninois des Recherches Géologiques et Minières
OBH :	Office Béninois des Hydrocarbures
ABERME :	Agence Béninoise d'Electrification Rurale et de Maîtrise d'Energie
CEB :	Communauté Electrique du Bénin
SG/EEEOA :	Secrétaire Général du Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest Africain
CEGAZ :	Cellule Gazoduc
SBEE :	Société Béninoise d'Energie Electrique



REPUBLIQUE DU BENIN  
FRATERNITE-JUSTICE-TRAVAIL

MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

LE MINISTRE

N° 1035<sup>e</sup> MEF/CF/SP

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau SECRETARIAT PARTICULIER
COURRIER ARRIVÉE Le 27/04/08 N° 496

Direction Générale de l'Eau Secrétariat D.A.E.P Courrier Arrivée 22/04/08 S/N° 575
---

*OG Eau  
DPP d'OSE BP  
Cotonou, le 11 AVR. 2008*  
*Veillez vous occuper des dispositions relatives  
par le MEF et mettre en cause sciemment  
les PO-BP, PPI, PPN, PCC afin d'éviter une  
mauvaise qualité des dépenses.*

11 AVR. 2008

REPUBLIQUE DU BENIN
Ministère des Mines de l'Énergie et de l'Eau
Direction Générale de l'Eau
Arrivée le 18/04/08
Heures
Sous le N° 1758

*DO (Instance)*

Messieurs les Ministres d'Etat,

- Mesdames et Messieurs les  
Ministres et Présidents des  
Institutions

- ATT : - Ordonnateurs Délégués  
- Gestionnaires de crédits  
- Chefs de Cabinet

*Tous DT  
Tous Coord/P/Pres  
SA à l'uni au COBR  
21/04/08*

*Vu  
Copie à l'uni au COBR  
de services de l'Etat  
J.P.E.P.  
A. B. S.*

**Objet :** Dispositions à prendre dans le cadre de l'exécution du budget  
exercice 2008.

Mesdames et Messieurs,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'il m'a été donné  
de constater et ce, de façon constante, une forte concentration des  
engagements de dépenses au cours du quatrième trimestre, et plus  
précisément à l'approche de la clôture de la gestion budgétaire. Cette situation  
a pour conséquences :

- la mauvaise qualité des dépenses engagées ;
- l'absence de données relatives à l'utilité des services ;
- la non liquidation de toutes les dépenses engagées avec pour  
corollaire, leur imputation sur la gestion budgétaire de l'année  
suivante ;
- une forte tension sur la trésorerie de l'Etat ;
- les multiples rejets et différés effectués par le Contrôle Financier.

Cette pratique, non conforme aux exigences de la bonne gouvernance en matière de gestion des finances publiques, serait liée au fait que la plupart des structures ne disposent pas d'outils essentiels de gestion de leur budget notamment, le plan d'opérationnalisation du budget programme, le plan de passation des marchés publics, le plan de consommation de crédits. Par ailleurs, les structures qui en disposent ne les mettent pas en oeuvre.

Afin de limiter les insuffisances ci-dessus relevées, je vous saurais gré des dispositions que vous voudriez bien faire prendre pour :

- mettre en place dans les meilleurs délais possibles, les outils de gestion énumérés plus haut et veiller à leur mise en oeuvre ;
- étaler l'engagement de vos dépenses sur toute l'année ;
- améliorer la qualité des dépenses engagées ;
- respecter rigoureusement les dispositions du Code des marchés publics ;
- respecter les normes fixées dans le Répertoire des Prix de Référence.

Pour accompagner vos départements, une mission d'évaluation sillonnera tous les ministères, pour s'assurer des dispositions prises dans le cadre de la mise en oeuvre des recommandations ci-dessus formulées.



*Youlé Mana Lawani*

**Youlé Mana LAWANI**