

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

NIG/026

Programme d'appui
au secteur eau, hygiène
et assainissement

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Niger
Titre long du projet	Programme d'appui au secteur eau, hygiène et assainissement
Titre court du projet	PASEHA 3
Code LuxDev	NIG/026
Version du rapport	Mai 2019

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	3,5 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 3,5 Durabilité : 4

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte de l'évaluation

Le troisième programme indicatif de coopération entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg couvre la période 2016-2020. Doté d'une enveloppe de 67 millions d'euros, il a pour objectif global de contribuer au renforcement des capacités dans une perspective d'accélération de la croissance inclusive, le développement social et la gestion durable des ressources naturelles. Le troisième programme indicatif de coopération comprend trois secteurs de concentration :

- l'éducation et la formation et l'insertion professionnelles ;
- le développement agricole et rural ; et
- l'eau et l'assainissement.

La revue à mi-parcours du troisième programme indicatif de coopération a pour objectif d'alimenter le dialogue politique entre les deux gouvernements à partir d'un bilan intermédiaire, comprenant des recommandations pour l'amélioration des interventions en cours et des pistes de réflexion en vue du prochain cycle de coopération. Cette revue comprend deux phases. La première phase, réalisée de septembre à décembre 2018¹, consiste en l'évaluation à mi-parcours :

- de quatre programmes de coopération bilatérale, dont le PASEHA 3 (ou NIG/026), objet du présent rapport ;
- d'un projet multilatéral mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population ; et
- du portefeuille des actions humanitaires soutenues par le Luxembourg au Niger.

La seconde phase, prévue de février à mai 2018, se situera à un niveau politico-stratégique en considérant de manière transversale les différentes interventions analysées en phase 1.

La réalisation de cette revue à mi-parcours a été confiée à l'IRAM. L'équipe d'évaluation est composée de : Jérôme Coste (chef d'équipe et co-évaluateur du NIG/025), Cécile Patat (chef d'équipe adjointe et évaluatrice du NIG/024), Mary van Overbeke (experte en finances publiques, en charge de l'évaluation de l'approche programme), Denis Michiels (co-évaluateur du NIG/025 et évaluateur du portefeuille d'actions humanitaires), Ibrahim Adama (évaluateur du NIG/023), Oumarou Abdoulaye (évaluateur du NIG/026) et Malam Issa Inoussa (évaluateur du projet mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population).

Acquis et exécution du NIG/026 au moment de la revue à mi-parcours

Logique d'intervention et couverture

Le NIG/026 est intitulé « Programme d'appui au secteur eau, hygiène et assainissement ». Ce programme conjoint Luxembourg / Danemark² appuie le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement dans la mise en œuvre du Programme sectoriel de l'eau, l'hygiène et de l'assainissement 2016-2030. L'objectif global assigné au NIG/026 est : « *Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau* ». L'objectif spécifique est : « *Contribuer à assurer la disponibilité et la gestion durable de l'eau et de l'assainissement pour tous les usagers de l'espace rural et semi urbain* ». Cet objectif spécifique est structuré en cinq sous-programmes correspondant à chacun des objectifs spécifiques du Programme sectoriel de l'eau, l'hygiène et de l'assainissement 2016-2030 :

- le sous-programme Alimentation en eau potable ;
- le sous-programme Assainissement ;
- le sous-programme Connaissance, suivi et protection des ressources en eau ;

¹ Les investigations au Niger ont été menées du 9 au 22 octobre 2018.

² Le financement luxembourgeois (28 millions EUR) couvre la période du 1 octobre 2016 au 31 décembre 2020 ; le financement danois (195 millions DKK, soit environ 26 millions EUR) a démarré fin 2017 et se terminera fin 2022.

- le sous-programme Gouvernance ;
- le sous-programme Hydraulique pastorale.

Les activités financées dans le cadre du NIG/026 couvrent les zones rurales des huit régions du Niger, en accordant la priorité aux quatre régions (Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder) faisant face à un déficit d'infrastructures hydrauliques plus important que les autres. Les bénéficiaires de l'appui institutionnel sont les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement ainsi que les collectivités territoriales décentralisées (communes et conseils régionaux). Les bénéficiaires des réalisations physiques sont les usagers des services de l'eau et de l'assainissement en milieu rural (villageois et pastoral).

Modalités d'intervention

Le NIG/026 est principalement exécuté sous forme d'aide budgétisée à travers le mécanisme commun de financement, auquel contribuent également le Danemark et l'État nigérien. Une régie est également prévue pour le volet d'assistance technique gérée par LuxDev. L'aide budgétisée est dédiée au financement du Programme sectoriel de l'eau, l'hygiène et de l'assainissement 2016-2030 et elle est exécutée à travers le système national de gestion des finances publiques. La gestion des fonds est presque entièrement sur ce système national. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une aide budgétaire classique³ puisque les fonds sont, d'une part, sécurisés au sein du budget et, d'autre part, ciblés sur des dépenses précises contenues dans un Plan d'action annuel. Celui-ci est préparé par le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement et validé par les partenaires techniques et financiers, après la préparation de la loi de Finances et avant le début de l'exécution de celle-ci.

Résultats obtenus

Alors que le mécanisme commun de financement a été créé en juillet 2017, il n'a été opérationnel qu'à partir du deuxième trimestre de l'année 2018⁴. Ce long délai résulte d'un manque de maîtrise, par plusieurs acteurs, du mécanisme commun de financement et d'une désynchronisation avec le cycle budgétaire de l'État nigérien. Plus précisément, les principaux problèmes rencontrés ont été :

- des lenteurs administratives dans l'ouverture des comptes destinés à recevoir, de manière sécurisée, les financements du mécanisme commun de financement ;
- l'absence de report des montants non dépensés en 2017 dans la loi de Finances initiales 2018, ce qui a nécessité d'attendre la loi de Finances rectificative (adoptée en juillet 2018) pour bénéficier de l'autorisation de dépenses ;
- la non-conformité, dans un premier temps, du mode de mobilisation de la contribution de l'État nigérien au mécanisme commun de financement ;
- la libération partielle des crédits au 31 mars 2018 alors que le manuel de procédures administratives, comptables et financières du mécanisme commun de financement prévoit que cet acte soit effectué en une seule fois, au plus tard le 10 janvier ; et
- l'utilisation de la procédure des lettres d'assignation pour mobiliser les fonds en région, ce qui n'est pas prévu par le manuel de procédures du mécanisme commun de financement.

³ Il ne s'agit pas d'une aide budgétaire classique puisque les fonds sont, d'une part, sécurisés au sein du budget et, d'autre part, ciblés sur des dépenses précises reprises dans un Plan d'action annuel suite à une programmation conjointe État / partenaires techniques et financiers effectuée après préparation de la loi de Finances et avant le début de l'exécution de celle-ci.

⁴ Néanmoins, les appels d'offres pour les travaux (forages) ont pu être lancés en 2017.

Du fait de ces différents problèmes, fin juin 2018, seulement 13 % des montants totaux prévus pour l'année 2018 avaient été décaissés. Les dernières estimations disponibles au moment de la réalisation de la mission de terrain (octobre 2018) tablent sur un taux de décaissement global de 38 % à la fin du mois de septembre. Les prévisions effectuées par le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement indiquent qu'une part importante du retard sera résorbée d'ici à la fin de l'année, avec un taux d'exécution de 72 %. Désormais, les freins à l'exécution de l'ensemble du programme ne sont plus liés au fonctionnement du mécanisme commun de financement lui-même, mais à des difficultés d'absorption dans un contexte de gestion des dépenses publiques qui reste précaire⁵.

Concernant le sous-programme Alimentation en eau potable, fin octobre 2018, 37 forages sont terminés sur 152 prévus (dont les 144 initialement prévus et huit autres qui ont été rajoutés par la suite) ; cinq des 37 forages présentent des débits insuffisants. Par ailleurs, l'une des entreprises devant réaliser le plus grand nombre de forages dans les régions de Tahoua et Agadez s'est avérée défaillante⁶, entraînant un retard supplémentaire dans le calendrier d'exécution des activités.

Pour ce qui est du sous-programme Hygiène et assainissement, les activités d'ingénierie sociale ont démarré fin septembre 2018 et la construction des équipements d'hygiène et ouvrages d'assainissement est actuellement au stade des études de conception. De ce fait, aucune localité n'est encore nouvellement certifiée « fin de la défécation à l'air libre » ; et le nombre d'édicules publics construits sur financement du NIG/026 est encore très faible.

En ce qui concerne le sous-programme Connaissance, suivi et protection des ressources en eau, le NIG/026 est encore en phase de démarrage des activités, avec la préparation d'un nouveau système de suivi-évaluation sur l'eau et l'assainissement au Niger, qui contribuera dans le long terme (après le NIG/026), à l'amélioration du suivi des ressources en eau, de la planification de leur mobilisation et de la gouvernance du secteur.

Pour ce qui concerne le sous-programme Gouvernance du secteur eau et assainissement, les appuis apportés par l'assistance technique ont permis la réalisation de la plupart des activités relatives à l'amélioration des systèmes de planification et de gestion administrative et financière. Les dispositifs de coordination ont été, en partie, renforcés. En matière de renforcement des capacités des acteurs déconcentrés et décentralisés, c'est surtout au niveau des services déconcentrés du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement que les activités ont le plus avancé. La plupart des appuis (via des bureaux d'études) aux collectivités territoriales décentralisées pour l'élaboration des plans locaux « eau et assainissement » n'ont démarré qu'en septembre 2018.

En ce qui concerne le sous-programme Hydraulique pastorale, six des 11 stations de pompage initialement programmées sont achevées fin octobre 2018 ainsi que quatre des 45 puits cimentés⁷.

Conclusions de l'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

La pertinence du NIG/026 est forte en raison :

- de l'ampleur des besoins à couvrir en matière d'accès des populations rurales à l'eau et à l'assainissement ;
- de son alignement sur la politique nationale sectorielle (le Programme sectoriel de l'eau, l'hygiène et de l'assainissement 2016-2030) y compris en matière de renforcement de capacités ;
- du concours qu'il apporte au processus de décentralisation (en lien avec les récents transferts de compétences aux conseils régionaux et aux communes) ; et
- d'une exécution du financement qui s'inscrit très fortement dans les procédures nationales de gestion des finances publiques, de passation de marchés publics et de suivi-évaluation.

⁵ Notamment : problèmes structurels persistants de gestion de trésorerie ; faible crédibilité du budget ; faiblesses au niveau du contrôle interne, des audits externes, dans le suivi et l'exécution des projets d'investissement ainsi qu'au niveau du reporting en cours d'année.

⁶ Vétusté du matériel de forage et difficultés d'ordre organisationnel au sein de cette entreprise.

⁷ En hydraulique pastorale, la programmation initiale a également été complétée par des ouvrages repris de la planification du budget d'investissement de l'État et du projet de la Banque africaine de développement.

Néanmoins, compte tenu du niveau actuellement très bas des taux d'accès, d'une part, et du rythme élevé de la croissance démographique, d'autre part, les besoins d'investissement dans le secteur « eau et assainissement » sont bien supérieurs aux financements alloués ou programmés à l'heure actuelle.

Concernant le mécanisme commun de financement, les mesures prudentielles, adoptées pour corriger les faiblesses d'un système qui reste encore fragile, sont encore et toujours justifiées.

Efficacité (évaluée à 3,5)

Les difficultés rencontrées au cours de la première année de fonctionnement du mécanisme commun de financement correspondent pour une large part à une période de rodage et elles devraient progressivement s'estomper sous l'effet de toutes les actions de renforcement des capacités menées et en cours. Cependant, ce mécanisme de financement reste confronté à plusieurs défis qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, pourraient empêcher l'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit notamment de :

- la maîtrise insuffisante par les services du ministère des Finances des spécificités du mécanisme (en particulier, libération des crédits dès le début de l'année) ;
- les difficultés de l'État à mobiliser la totalité des ressources propres inscrites en loi de Finances ; et
- la mise en œuvre encore incomplète des réformes portant sur le cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

Concernant le degré d'atteinte des résultats visés par chacun des sous-programmes, l'évaluation est, à l'heure actuelle, la suivante :

- malgré le démarrage tardif des activités sur le terrain, les ouvrages (d'eau et d'assainissement) et les activités d'ingénierie sociale pourront être terminés d'ici à la fin de l'exécution du programme ;
- la mise au point d'un nouveau système de suivi-évaluation sur l'eau et l'assainissement au Niger doit permettre de disposer, à terme, d'un inventaire actualisé des ressources en eau et à une estimation du taux de prélèvement de ces ressources pour l'ensemble du pays ;
- le renforcement des capacités des différents acteurs contribue de manière significative à l'amélioration de la gouvernance du secteur, sous réserve que les communes soient dotées de ressources (financières et humaines) suffisantes pour exercer leur fonction de maître d'ouvrage.

Efficiences (évaluée à 3,5)

La mise en œuvre du NIG/026 repose très largement sur les structures nationales, ce qui permet de réduire significativement les coûts de transaction de l'intervention par rapport à une approche projet classique. Cependant, l'efficiences dépendra des capacités d'absorption locale et des moyens qui sont déployés pour que celles-ci soient optimales. À l'heure actuelle, deux éléments alertent sur une possible inadéquation des moyens aux ambitions du programme : d'une part, l'intégration du programme aux budgets par objectifs / documents de programmation pluriannuelle des dépenses / plans annuels de performances n'est que partiellement réalisée, ce qui rend difficile le pilotage des programmes et l'appréciation des moyens disponibles au regard des objectifs fixés ; d'autre part, les faibles taux d'exécution budgétaire au cours des trois premiers trimestres de l'année 2018 amènent à douter sur l'effectivité du renforcement des moyens alloués, par l'État nigérien, aux services centraux et déconcentrés du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement.

Durabilité (évaluée à 4)

Le choix d'une approche programme et l'accent mis sur le renforcement des capacités constituent des facteurs favorables à la durabilité des futurs résultats du NIG/026. Cependant, cette durabilité n'est pas acquise pour l'instant ; sa concrétisation dépendra notamment :

- de l'effectivité de l'application de la réforme de l'Union économique et monétaire ouest-africaine des budgets programmes ;
- de la capacité des collectivités territoriales décentralisées à exercer les nouvelles compétences qui leur sont dévolues en matière d'eau et assainissement ; et
- d'une amélioration de la politique de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique en général et du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement en particulier.

Prise en compte des thèmes transversaux et des questions spécifiques

En améliorant l'accès des ménages ruraux à une eau de qualité, via la construction de points proches des lieux d'habitation, et en développant les équipements d'assainissement, le NIG/026 contribue à l'amélioration des conditions de vie des femmes et des enfants. D'autre part, l'intervention accorde une attention particulière à un renforcement de la place des femmes à tous les niveaux de la gouvernance du secteur, depuis les associations des usagers du Service public de l'eau, où les femmes sont de plus en plus présentes, jusqu'aux services centraux du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement.

Les problématiques de l'environnement et du changement climatique sont prises en compte spécifiquement par le sous-programme Connaissance, suivi et protection des ressources en eau, mais également à travers les plans de gestion environnementale et sociale qui sont établis en amont de la réalisation des ouvrages.

Afin d'aider les collectivités territoriales à exercer leurs nouvelles fonctions (maîtrise d'ouvrage) en matière d'eau et d'assainissement, le programme a mis en place une assistance technique spécifique qui appuie notamment les communes dans la planification et la budgétisation des actions à entreprendre sur leur territoire.

Recommandations

Recommandations à court terme (année 2019)

Les principales recommandations concernant l'année 2019 sont les suivantes :

- intensifier l'appui aux communes rurales dans l'exercice de leur fonction de maître d'ouvrage en matière d'eau et d'assainissement, et plus particulièrement :
 - R1. Appuyer l'amélioration du processus de recrutement des délégataires en charge de la gestion des adductions d'eau potable par le renforcement des capacités des communes en matière de passation des marchés publics,
 - R2. Soutenir un nombre significatif de communes rurales dans la mise en place d'un service municipal d'eau et d'assainissement,
 - R3. Soutenir un nombre significatif de communes rurales dans la consolidation des fonds de renouvellement et d'extension dans l'actualisation des plans locaux « eau et assainissement »,
 - R4. Soutenir l'évaluation et le contrôle de la capacité opérationnelle des structures d'appui-conseil au service public de l'eau,
 - R5. Contribuer au renforcement de l'articulation entre la politique sectorielle « eau et assainissement » et la politique de décentralisation ;
- poursuivre l'amélioration de l'efficacité du mécanisme commun de financement, à travers :
 - R6. La poursuite de l'amélioration des procédures et processus relevant du mécanisme commun de financement,

- R7. Le renforcement de l'inscription du mécanisme commun de financement dans les procédures nationales de gestion des finances publiques⁸ ;
- R8. Veiller à l'implication effective des services du ministère des Finances et du ministère du Plan dans la conduite du mécanisme commun de financement et à l'intégration de celui-ci dans le système de gestion des finances publiques ;
- R9. Renforcer la capitalisation de l'expérience de LuxDev sur les deux fonds communs (Fonds commun sectoriel éducation et mécanisme commun de financement) et, sur cette base, nourrir le dialogue sectoriel avec le Gouvernement ;
- créer les conditions permettant aux activités du NIG/026 d'atteindre une efficacité optimale, à travers :
 - R10. La réalisation des activités programmées en matière d'accompagnement du volet investissement du mécanisme commun de financement, d'une part, et d'opérationnalisation de la feuille de route « gestion intégrée des ressources en eau », d'autre part,
 - R11. L'examen de la possibilité d'une extension de la période d'exécution du NIG/026 jusqu'à fin 2022, d'une part, et d'une augmentation de la contribution du Luxembourg au mécanisme commun de financement, d'autre part,
 - R12. L'intensification des appuis au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement en matière de programmation / suivi de l'ensemble des investissements dans le secteur.

Recommandations à moyen terme (2020) et long terme (après 2020)

Les principales recommandations à moyen et long terme sont les suivantes :

- R13. Poursuivre et renforcer l'articulation entre le mécanisme commun de financement et le processus de réforme des finances publiques ;
- contribuer à un déploiement de la politique sectorielle « eau et assainissement » permettant de répondre, qualitativement et quantitativement, aux défis auxquels le Niger est confronté, à travers :
 - R14. Une dotation des structures centrales et déconcentrées du ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement de moyens humains, logistiques et financiers adéquats ; l'amélioration de la politique de gestion des ressources humaines en visant notamment une meilleure adéquation profils / postes,
 - R15. Un soutien au développement des partenariats publics – privés afin de pouvoir améliorer le taux de couverture des besoins dans le secteur eau et assainissement (atteinte des objectifs du développement durable),
 - R16. Un soutien aux actions de communication et de plaidoyer susceptibles d'amener de nouveaux bailleurs dans le mécanisme commun de financement,
 - R17. La dotation des collectivités territoriales décentralisées en ressources humaines et financières à la hauteur des compétences qu'elles doivent désormais exercer, notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

⁸Voir notamment le document de travail remis par l'équipe d'évaluation le 31 octobre 2018 et intitulé « Programmation budgétaire 2019 dans les secteurs soutenus par le Fonds commun sectoriel éducation et le mécanisme commun de financement ».