

EVALUATION FINALE

CVE/078

Appui au Plan d'Action de la Gestion
intégrée des Ressources Hydriques
(PAGIRE)

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Cabo Verde
Titre long du projet	Appui au Plan d'Action de la Gestion intégrée des Ressources Hydriques (PAGIRE)
Titre court du projet	Appui au Plan d'Action pour la Gestion de l'eau
Code LuxDev	CVE/078
Version du Rapport	Mai 2016

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3 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 : 1.75 Efficience : 3 Durabilité : 3.5

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport fait suite à la mission d'évaluation finale du projet CVE/078, confié à ASPA Utilities et réalisée par André Trouillet et Rui Roda, du 7 au 18 avril 2016, pour le compte de LuxDev. Une évaluation intermédiaire avait été réalisée par Trémolet Consulting, en décembre 2014.

Les objectifs de cette mission d'évaluation finale sont :

- analyser les résultats et les objectifs spécifiques atteints au moment de l'évaluation ;
- analyser les résultats atteints par le projet en termes de renforcement des capacités ;
- analyser la gestion et le suivi du projet ;
- analyser le projet selon les critères d'évaluation (pertinence ; efficacité ; efficience ; durabilité) en tenant compte des thèmes transversaux (gouvernance pour le développement ; égalité de genre ; environnement et changement climatique) ;
- analyser les questions spécifiques suivantes :
 - Águabrava (durabilité ; capacité de gestion),
 - photovoltaïque,
 - secteur et coordination,
 - systèmes Sanitaires Domiciliaires (travaux, co-financement, satisfaction de bénéficiaires, approche PromoSan),
 - mécanisme de surveillance et indicateurs de prélèvement des ressources en eau,
 - financement de l'eau et l'assainissement à long terme,
 - évaluation de la programmation initiale vs. réalisation ;
- Dégager les leçons apprises et proposer des recommandations.

Objectifs du projet et résultats atteints (avril 2016)

Le gouvernement de la République du Cabo Verde a déclaré le secteur de l'eau comme priorité stratégique de la VII Législature (2011-2016). Le secteur de l'eau et de l'assainissement a, par ailleurs, toujours constitué un axe prioritaire de la coopération entre le Grand-Duché du Luxembourg et Cabo Verde, témoigné par les antérieurs projets CVE/69 (eau et assainissement à São Domingos) et CVE/070 (eau et assainissement à Fogo et Brava).

Le projet CVE/078 a été créé dans le cadre du Programme Indicatif de Coopération III, 2011-2015, avec comme objectifs globaux sur les îles de Fogo, Brava et Santiago :

- atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment le n° 7 concernant l'environnement ;
- renforcer la gestion intégrée de l'eau au Cap-Vert ;
- renforcer les performances du secteur ;
- diminuer l'incidence des maladies liées à une hygiène insuffisante ;
- réduire la pauvreté en matière d'accès aux services publics de base.

Ces objectifs globaux étaient répartis en quatre objectifs spécifiques, chacun avec des résultats à atteindre définis :

- OS1 - Améliorer durablement l'accès à un service d'eau potable pour 80% des ménages de Fogo et Brava au travers de l'entreprise inter municipale Águabrava :
 - R 1.1 - Águabrava possède une capacité de production et de distribution d'eau potable qui répond à la demande des usagers et respecte la ressource sur le long terme,
 - R 1.2 - Un tiers des besoins énergétiques d'Águabrava sont couverts par l'utilisation d'énergies renouvelables et par l'amélioration de l'efficacité énergétique des installations existantes,
 - R 1.3 - Águabrava présente un niveau élevé de performance dans la gestion technique, commerciale et financière ;

- Objectif spécifique 2 - Améliorer l'accès à un assainissement domiciliaire performant pour 65 % des ménages non connectés à un système de traitement d'eaux usées à Santiago, Fogo et Brava au travers de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement:
 - R.2.1 - L'Objectifs du Millénaire pour le Développement 7 d'accès à l'assainissement est atteint de façon durable et respectueuse de l'environnement sur les îles de Brava et Fogo,
 - R 2.2 - L'Objectifs du Millénaire pour le Développement 7 d'accès l'assainissement est atteint de façon durable et respectueuse de l'environnement sur l'île de Santiago,
 - R 2.3 - L'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement a les capacités nécessaires pour coordonner le thème prioritaire de l'assainissement hors-réseaux ;
- Objectif spécifique 3 - Renforcer la gouvernance du secteur Eau et Assainissement au niveau national au travers du Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire:
 - R 3.1 - Le leadership et les capacités de coordination sectorielle du Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire sont renforcées selon les principes de l'approche Sector Wide Approach et Gestion intégrée des Ressources en Eau,
 - R 3.3 - Les capacités de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement sont renforcées sur les thèmes identifiés comme prioritaires ;
- Objectif spécifique 4 - Renforcer les capacités de coordination sectorielle au niveau de l'Association nationale des Municipalités du Cabo Verde et dans les 13 municipalités de Santiago, Fogo et Brava :
 - R 4.1 - L' Association nationale des Municipalités du Cabo Verde et les 13 municipalités disposent d'une capacité de gestion et de coordination renforcée pour le secteur Eau et Assainissement,
 - R 4.2 - Les 13 municipalités de Santiago, Fogo et Brava disposent d'outils performants en matière de gestion et de programmation sectorielle sur les thèmes prioritaires.

La mise en œuvre du projet était prévue à partir de début 2012, sur un période de quatre ans.

Globalement, le projet a récupéré de la plupart des difficultés énoncés dans l'évaluation intermédiaire et se termine avec une performance plutôt positive. Les moyens mis en oeuvre et le budget programmé semblent avoir été adéquats. Le budget a été respecté mais les délais ont été largement dépassés.

	PRODOC Avt 1	Au 07 Avril 2016			Prévision déboursé fin de projet	% Prévision Deboursé fin de Projet
		Deboursé	Engagé	Programmé		
Gestion de Projet	2 108 841	1 401 880	1 504 324	1 514 513	1 514 513	71,8%
Total Objectif Spécifique 1	4 665 500	2 382 454	2 461 404	2 560 065	2 487 439	53,3%
Total Objectif Spécifique 2	2 609 210	1 727 468	3 140 673	3 211 541	3 181 538	121,9%
Total Objectif Spécifique 3	1 849 005	1 920 133	1 932 367	1 935 651	1 932 364	104,5%
Total Objectif Spécifique 4	1 087 444	629 809	750 133	750 569	750 133	69,0%
Total Projet CVE/078	12 320 000	8 061 745	9 788 901	9 972 338	9 865 988	80,1%

Source PRODOC Avt1 - ROF 07/04/2016

Tableau 1 : Etat résumé du budget

La performance du CVE/078 a été bonne dans les objectifs spécifiques et les résultats orientés vers des actions concrètes (p. ex. l'extension du réseau à Águabrava ou la construction des installations PromoSan). Le bilan est plus mitigé en ce qui concerne à la durabilité, tandis que les actions concernant le développement des énergies renouvelables (R 1.2) ont, pour la plupart, été reportées.

Objectifs	Résultats atteints
Objectifs globaux	
<ul style="list-style-type: none"> • Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment le n° 7 concernant l'environnement • Renforcer la gestion intégrée de l'eau à Cabo Verde • Renforcer les performances du secteur • Diminuer l'incidence des maladies liées à une hygiène insuffisante • Réduire la pauvreté en matière d'accès aux services publics de base 	
Objectif spécifique 1	
<p>Améliorer durablement l'accès à un service d'eau potable pour 80% des ménages de Fogo et Brava au travers de l'entreprise inter municipale Águabrava</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cet Objectif Spécifique sera globalement atteint à la fin du projet, à l'exception de la couverture des besoins énergétiques d'Águabrava par l'utilisation d'énergies renouvelables, qui ne s'est pas réalisé ; • Deux contraintes ont marqué le développement de cet objectif : les difficultés d'application de l'Accord de Partenariat opérationnel 12 533, qui ont retardé le développement des travaux et le départ de l'Assistant technique international, en septembre 2014, qui a rendu le suivi plus difficile et a laissé Águabrava sans appui pour sa gestion opérationnelle ; • La production de la source qui alimente Brava n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs dans cette île. Le plan directeur recommande l'installation d'une usine de dessalement ; • La phase d'infrastructures est dépassée et il devient urgent d'appuyer la gestion d'Águabrava, soit, passer du cycle d'investissement à un cycle de gestion.
Objectif spécifique 2	
<p>Améliorer l'accès à un assainissement domiciliaire performant pour 65 % des ménages non connectés à un système de traitement d'eaux usées à Santiago, Fogo et Brava au travers de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats sont encadrés dans Objectifs du Millénaire pour le Développement 7, cible 3, mais le système PromoSan du Cabo Verde répond également à la cible 1 ; • En termes qualitatifs le résultat est très positif dans la mesure où il existe, en fin de projet, un modèle PromoSan stable accepté par la tutelle du secteur, les municipalités et les bénéficiaires. L'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement, en tant qu'organisme centralisé responsable, dispose aujourd'hui de tous les outils techniques et d'Information Education Communication pour développer à grande échelle ce qui a été conçu comme « Système PromoSan » au cours du projet CVE/078 ; • En termes quantitatifs le résultat de 717 Systèmes Sanitaires domiciliaires construits est loin d'avoir atteint l'objectif du Document de projet Av1 (1 500 Systèmes Sanitaires domiciliaires), et encore plus éloigné de l'intention initiale (5 000 latrines).
Objectif spécifique 3	
<p>Renforcer la gouvernance du secteur Eau et Assainissement au niveau national au travers du Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'une manière générale, l'Objectif Spécifique a été atteint. Cependant des questions se posent concernant la pertinence de l'achat du siège de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement, les choix concernant la mise en place d'un système de suivi-évaluation et la pérennité des initiatives développées pendant le projet ; • Le projet a souffert à son démarrage opérationnel en janvier 2013, du temps de mise en place du nouveau dessin institutionnel de la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement.
Objectif spécifique 4	
<p>Renforcer les capacités de coordination sectorielle au niveau de l' Association nationale des Municipalités du Cabo Verde et dans les 13 municipalités de Santiago, Fogo et Brava</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'Objectif Spécifique 4 a atteint ses objectifs. Les activités de cet objectif ont contribué au renforcement du leadership de l' Association nationale des Municipalités du Cabo Verde comme pouvoir décentralisé ; • La forte politisation de l' Association nationale des Municipalités du Cabo Verde a en grande partie empêchée la mise en place d'un Accord de Partenariat opérationnel pour financer les activités prévues, réduisant ainsi, son autonomie de gestion dans la mise en place des activités.

Tableau 2 : Objectifs et résultats atteints

Évaluation globale du projet

Le projet a réussi à surmonter la majorité des problèmes identifiés au cours de l'évaluation intermédiaire (réalisée en décembre 2014) et se termine avec une performance plutôt positive.

Le projet était d'une réalisation complexe par la nature des résultats à atteindre qui allaient des travaux à l'appui institutionnel en passant par le renforcement de capacités, leur application dans plusieurs institutions (Águabrava, Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement, Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire / Direction Générale du Plan, du Budget et de Gestion (selon son sigle en portugais) et Association nationale des Municipalités du Cabo Verde /Municipalités) et leur dispersion géographique (Fogo, Brava et Santiago). Les critères d'évaluation figurent au tableau ci-dessous :

Dimension	Note	Commentaires
Pertinence	1.75	<ul style="list-style-type: none">• La pertinence globale du projet est un acquis incontesté ;• Le projet CVE/078 fait suite aux projets CVE/054 et CVE/069 à São Domingos et CVE/070 sur les îles de Brava et Fogo ;• Il a contribué à la définition d'un cadre institutionnel clair pour la gestion de l'eau et assainissement, dans lequel, les niveaux national et municipal se complètent et coopèrent, tout en laissant les activités opérationnelles en charge des entreprises intermunicipales dimensionnées à l'échelle de chaque île ;• La réduction de la pauvreté est directement ciblée dans les Objectif spécifique 1 et 2 ;• Les quatre objectifs spécifiques du projet sont cohérents avec les objectifs de la politique nationale du Plan d'Action pour la Gestion intégrée des Ressources en Eau, du Plan stratégique de l'Eau et de l'Assainissement et du Code de l'Eau et Assainissement.
Efficacité	3	<ul style="list-style-type: none">• Le projet a récupéré certains retards et arrive à la fin ayant globalement atteint des résultats bien positifs, sauf pour les énergies renouvelables à Águabrava et la réhabilitation des toilettes dans les écoles ;
Efficience	3	<ul style="list-style-type: none">• À la fin du projet, on a une vision plus claire de son efficience, de celle qui prévalait au moment de l'évaluation intermédiaire. Globalement les moyens mis en œuvre semblent avoir été adéquats.
Durabilité	3.75	<ul style="list-style-type: none">• Le renforcement des capacités est remis en cause à terme par le manque de ressources humaines chez les partenaires pour soutenir durablement ces nouvelles compétences, faute de ressources financières du budget de l'État et des communes ;• Les objectifs spécifiques du projet contribuent à la durabilité et au combat au changement climatique : réduction des pertes techniques à Águabrava ; les Systèmes Sanitaires domiciliaires iront permettre la réutilisation et le traitement des eaux usées en milieu rural et péri-urbain.

Tableau 3 : Evaluation du projet

Commentaires généraux sur le fonctionnement du projet

Il s'agit d'un bon projet qui a principalement souffert de sa difficulté de mise en route et de sa précocité :

- retard conséquent du démarrage opérationnel (sélection du Conseiller technique principal et de l'équipe du projet) ;
- déphasage temporel en relation au démarrage de la réforme du secteur de l'eau et assainissement, et aussi de l'énergie ;
- déphasage du rythme d'exécution du projet en relation à la concrétisation de la réforme ;
- difficulté de compatibilité d'un projet de réforme institutionnelle ambitieux avec des procédures rigides au niveau de son exécution et de son accompagnement administratif et financier ;
- Indicateur objectivement vérifiable peu définis et sans bases de références vérifiables.

Leçons apprises - recommandations pour les projets à venir

Dans le cadre de la mission d'évaluation nous avons pu réfléchir sur quelques possibilités d'amélioration pour des projets futurs. Nous exposons ci-dessous les principales recommandations :

- il faut absolument éviter de gros décalages entre l'approbation du projet, l'installation de l'équipe de gestion et son démarrage opérationnel ;
- les projets de réformes ou de renforcement de compétences demandent des procédures plus flexibles ;
- besoin d'une définition préalable des instruments de gestion du projet et qu'ils soient testés et validés au moment du démarrage du projet ;
- orienter les Indicateur objectivement vérifiable de façon à mesurer les résultats ;
- l'appui à Águabrava doit passer du cycle des investissements au cycle de gestion. Nécessité de mise en application du Plan stratégique, particulièrement les aspects institutionnels et de haute direction de la société ;
- le dossier énergie de Águabrava doit être abordé à partir de la gestion et non comme encore un autre projet d'investissement ;
- il devient prioritaire de promouvoir la réduction de la consommation de l'énergie par l'optimisation du fonctionnement du réseau et la réduction des eaux non-facturées ;
- l'assainissement rural et périurbain est un projet important qui devra être soutenu dans de futurs projets. Nécessité cependant de procéder à une révision des modalités de réalisation pour le développement du programme et de s'assurer une ligne de financement sur les Fonds de l'Eau et de l'Assainissement;
- besoin d'un modèle de financement qui puisse assurer la soutenabilité d'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement et du secteur.
- promouvoir l'installation d'un outil simple et pratique pour le suivi et l'évaluation du secteur de l'eau et l'assainissement