

EVALUATION FINALE

CVE/070

Eau et Assainissement
à Fogo et Brava

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Cap-Vert
Titre du projet	Eau et Assainissement à Fogo et Brava
Code LuxDev	CVE/070
Version du Rapport	Juillet 2012

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 : 2 Efficience : 3 Durabilité : 4

RESUME EXECUTIF

Introduction

A la suite d'une consultation internationale, LuxDev a confié à ASPA Utilities la réalisation de l'évaluation finale du projet CVE/070 portant sur l'eau et l'assainissement sur les îles de Fogo et Brava au Cap-Vert.

Le présent rapport fait suite à la mission réalisée par M. Bertrand Dardenne en mai 2012. Une première évaluation intermédiaire avait été réalisée en janvier 2010 par M. Jean Charles Belley.

Acquis au moment de l'évaluation

Le projet visait essentiellement le renforcement de la capacité opérationnelle d'Aguabrava, entreprise chargée de la gestion des services d'eau sur les îles de Fogo et de Brava. Il fait suite à une intervention antérieure engagée avec le concours de la coopération allemande.

Le cadre logique du projet prévoyait quatre résultats. Le **Tableau 1** résume l'analyse de l'atteinte de ces résultats.

Tableau 1
Atteinte des résultats - Bilan synthétique

Objectif global	Contribuer à l'amélioration de l'état sanitaire et des conditions de vie des populations des îles de Fogo et Brava.
Objectif spécifique	Améliorer et garantir, dans un contexte sanitaire approprié, l'approvisionnement en eau potable des populations des îles de Fogo et Brava.
Résultat 1	<ul style="list-style-type: none">Le résultat a globalement été atteint, dans la mesure où Aguabrava dispose maintenant d'une série d'outils et de procédures qui lui permettent d'assurer l'exploitation des services de manière moderne et performante. On soulignera cependant l'absence d'un logiciel approprié de gestion clientèle, instrument majeur de gestion qui n'avait pas été pris en considération dans le projet initial et n'a pas été repris en cours de réalisation.
Aguabrava est une société organisée avec du personnel formé et dispose d'indicateurs fiables de gestion technique, commerciale et financière.	
Résultat 2	<ul style="list-style-type: none">Le résultat n'est que partiellement atteint, puisque seulement l'un des deux programmes de travaux a pu être finalisé à ce jour. Le second programme, qui correspond à 42% du budget total du projet, n'en est encore qu'à son début. La fin de ces travaux n'est maintenant prévue que pour fin 2013, soit 6,25 ans après le démarrage du projet qui ne devait durer que 4 ans.
Aguabrava dispose et gère des infrastructures qui garantissent un approvisionnement en eau en cohérence avec ses capacités financières, techniques et commerciales.	
Résultat 3	<ul style="list-style-type: none">Le sujet de l'assainissement était mal dimensionné. Il n'a été que partiellement abordé dans le cadre du projet. Mais cela a permis une réflexion qui conduit à la mise en place d'un nouveau projet, plus ambitieux et plus à la hauteur de l'enjeu.
Les mairies disposent d'un diagnostic et d'un plan stratégique de développement du secteur assainissement sur les îles de Fogo et Brava.	
Résultat 4	<ul style="list-style-type: none">Le résultat n'a pas été atteint puisque l'éolienne n'a pas été remise en service. Mais les dépenses engagées ont été minimales et, à l'instar du Résultat 3, la réflexion menée autour de la problématique spécifique de l'éolienne a aidé à échauffer un nouveau projet plus ambitieux portant sur la réduction des dépenses d'énergie d'Aguabrava, grâce à l'introduction de sources d'énergie renouvelables (solaires en l'occurrence).
L'éolienne de Brava contribue à garantir la production et la distribution d'eau sur l'île de Brava.	

Le délai d'exécution avait été initialement fixé à 4 ans (2007 - 2010). Le projet a formellement débuté en octobre 2007 et sa durée a été étendue, par avenant, jusqu'à fin mai 2012 (+ 9 mois). Mais le volet dédié aux travaux d'extension des réseaux ne devrait s'achever que fin 2013, soit une durée totale de 6 ans et 3 mois¹.

L'engagement financier initialement prévu était de 5 M EUR en don de la Coopération luxembourgeoise (avec 225 000 EUR de contribution locale en nature). Malgré l'allongement de la durée totale d'exécution, ce budget devrait être globalement tenu.

Résultats généraux de l'évaluation

Le projet CVE/070 avait la particularité d'associer comme partenaire direct de l'accord de coopération la société Aguabrava, entreprise de statut privé, mais de propriété des quatre municipalités, qui se divisent le territoire des deux îles. Ce montage a eu l'avantage de faciliter la mise en œuvre et de renforcer l'impact des actions techniques de renforcement des capacités de la société opératrice, grâce à une collaboration exemplaire entre Aguabrava et l'assistance technique. En contrepartie, cette solution a quelque peu contribué à maintenir un flou néfaste sur la nature du schéma institutionnel : le statut de partenaire renforce l'idée qu'Aguabrava est une émanation « politique » des mairies, alors qu'elle doit être considérée comme une entreprise « technique » qui intervient par délégation de gestion.

Le projet a toutefois été bien géré jusqu'à ce jour : l'assistance technique a pu fonctionner efficacement tout en restant dans le budget, malgré les difficultés liées à plusieurs substitutions d'experts et malgré les dérapages du calendrier.

Pertinence

La pertinence du projet ne fait pas de doute. Outre l'amélioration des conditions de vie des habitants des deux îles (l'objectif spécifique « officiel » du projet), il est important de rappeler l'aspect pionnier pour l'ensemble du pays du modèle de gestion du service institué autour d'une compagnie inter municipale. Par son appui à cette expérience, la Coopération luxembourgeoise apporte une importante (et très visible) contribution au débat en cours sur la réorganisation des services d'eau et d'assainissement dans l'ensemble du pays.

Efficacité

Les résultats visés n'ont été atteints qu'en partie et il est aujourd'hui trop tôt pour émettre un jugement final sur l'efficacité des actions entreprises :

- la mise en place des outils et procédures qui étaient programmés pour renforcer la capacité d'Aguabrava a globalement été faite. Les résultats opérationnels de l'entreprise se sont nettement améliorés au cours des dernières années, mais le bilan effectif de l'action menée ne pourra être fait qu'une fois que l'assistance technique est terminée et qu'Aguabrava donne la preuve qu'elle a su assimiler les apports et poursuivre seule son développement;
- le volet de réalisation d'ouvrages n'est pas complet. Si tout semble organisé pour que la phase finale du projet (juin 2012 - décembre 2013) se déroule bien, une grande partie des travaux (53% du budget de la Tâche 3) n'a pas encore été réalisée;
- les deux derniers objectifs, certes secondaires en termes de budget, n'ont pas été atteints. Le programme d'action a été suspendu, tant pour la préparation de plans stratégiques d'assainissement que pour la remise en état de l'éolienne de Brava. Le bilan n'est cependant pas négatif, car les réflexions engagées dans le cadre du projet ont permis de redimensionner ces aspects sous une approche plus ambitieuse et probablement plus pertinente. Les thèmes de la politique d'assainissement et de la réduction des coûts énergétiques seront repris avec des moyens plus appropriés lors d'un nouveau projet amené à prendre le relais du CVE/070.

¹ Malgré son titre, la présente évaluation ne peut être considérée comme « finale », puisque 34% du budget n'a pas encore été effectivement déboursé.

Efficiences

Les moyens mis en œuvre et le budget programmé semblent avoir été adéquats. Le budget a été contrôlé, mais les délais ont été largement dépassés.

Tableau 2
État résumé du budget au moment de l'évaluation

Activités	Budget initial	Déboursé	Programmé	Budget actuel	Solde
T0 Organisation & Gestion du projet	989 085	865 333	59 400	924 733	64 352
T1 Renforcement des capacités Aguabrava	873 365	893 197	45 300	938 497	-65 132
T2 Analyses technique & commerciale	40 150	27 482	730	28 212	11 938
T3 Réalisation d'ouvrages sur le réseau	2 909 700	1 409 774	1 577 719	2 987 493	-77 793
T4 Assainissement	77 700	40 806		40 806	36 894
T5 Eolienne de Brava	110 000	39 617	34 500	74 117	35 883
Total	5 000 000	3 276 210	1 717 649	4 993 859	6 141

Deux points méritent toutefois d'être soulignés :

- la fourniture et l'implantation d'un logiciel de gestion clientèle et d'un système d'information géographique n'avaient pas été pris en considération par le projet. Non seulement cet oubli pénalise le résultat global, puisqu'il manque ainsi un outil essentiel à la panoplie de moyens apportés à Aguabrava, mais le caractère obsolète et précaire du système d'information avec lequel il a fallu travailler a fait perdre beaucoup d'efficacité aux actions menées;
- les difficultés et retards dans les décisions d'ordre institutionnel ont pénalisé le déroulement et réduit la portée des actions techniques réalisées. Vu a posteriori, il aurait été judicieux d'inclure dans la construction du projet un volet spécifique d'appui institutionnel. Les doutes et incertitudes qui persistent sur ce plan (notamment l'absence de contrats entre Aguabrava et les municipalités, le flou maintenu sur les mécanismes de prises de décision et sur le traitement comptable des immobilisations) restent une épée de Damoclès qui menace l'ensemble des avancées obtenues relatives au renforcement des capacités techniques d'Aguabrava.

Durabilité

La durabilité des résultats est indubitablement liée à la durabilité économique et financière d'Aguabrava. Si l'entreprise a nettement amélioré la structure de ses comptes depuis 2007, elle n'atteint toutefois que le petit équilibre. A l'heure actuelle, elle est capable de couvrir ses dépenses courantes par ses recettes, mais elle n'a pas la capacité d'investir, alors que les immobilisations existantes ne sont pas amorties dans la pratique.

Aguabrava n'est donc encore qu'au milieu du gué. Les perspectives à moyen terme semblent pourtant bonnes, si l'entreprise peut agir rapidement sur les quatre axes qui ont été identifiés comme prioritaires :

- réduire ses dépenses énergétiques (grâce aux résultats du prochain projet qui sera mis en œuvre avec le concours de la Coopération luxembourgeoise) ;
- rationaliser ses coûts de personnel (grâce au nouveau statut de Société anonyme qui est maintenant effectif) ;
- améliorer le rendement de distribution (actuellement de l'ordre de 66%), grâce aux ouvrages qui sont programmés mais pas encore réalisés et à la poursuite de l'effort entrepris pour améliorer la gestion commerciale ;
- faire évoluer la question critique de la tarification de l'eau vendue aux irrigants (problème national qui ne sera pas résolu au seul niveau d'Aguabrava).

Conclusions et recommandations

Le bilan du projet est globalement positif, compte tenu de son ambition, des moyens mobilisés, des facteurs de difficulté liés à l'éloignement et à la taille réduite des deux îles. Pour autant que les tâches qui sont encore à réaliser soient conclues sans problème majeur, le projet a sensiblement renforcé la capacité opérationnelle d'Aguabrava, et par ce biais a contribué à améliorer la qualité et la pérennité du service d'eau potable à Fogo et Brava. Plus encore, il participe activement à la construction d'un nouveau modèle de gestion du service sur le plan national, en renforçant le concept d'inter municipalisation.

A l'heure actuelle, Aguabrava dispose des moyens humains et techniques pour s'affirmer comme une des meilleures compagnies opératrices du Cap-Vert. Le principal enjeu reste de finaliser le schéma institutionnel qui encadre son activité, à commencer par l'éclaircissement des relations entre la compagnie et chaque municipalité avec la mise en place de contrats de gestion déléguée.

Recommandations

- l'ensemble des moyens mis à la disposition d'Aguabrava doit être complété au plus vite avec l'acquisition d'un software de gestion clientèle - facturation - recouvrement (compter un budget de l'ordre de 150 000 EUR avec un délai de l'ordre d'un an jusqu'à la réception définitive) ;
- un travail de finalisation du schéma institutionnel est indispensable. Il est recommandé de faire appel à un cabinet de conseil spécialisé, pour préparer les *drafts* de contrat de gestion déléguée, mettre à jour l'inventaire des immobilisations et définir leur traitement comptable, reprendre le plan comptable d'Aguabrava (traitement des actifs concédés, règles d'amortissement, comptabilité analytique, etc.). Une telle action est à engager sur 1 an avec un budget de l'ordre de 100 000 EUR. Elle entrainera un débat profond et nécessaire, dans la mesure où la formalisation des engagements mutuels obligera à définir dans le détail nombre de points sur lesquels la convergence des opinions n'est actuellement que superficielle ;
- promouvoir une action de communication/divulgateion des résultats obtenus à Fogo et Brava dans le cadre de la réflexion engagée par le gouvernement national sur la refonte du modèle de gestion de l'eau et de l'assainissement à l'échelle du pays entier. A ce titre, il pourrait être judicieux d'organiser un atelier national avant la fin de 2012, mettant en exergue les enseignements à tirer des deux expériences qui méritent de faire référence: le projet inter municipal mené à Fogo et Brava avec l'appui de la Coopération luxembourgeoise et le projet de renforcement du service à Assomada réalisé sur financement de l'Agence française de Développement. Un cofinancement d'un tel événement par l'Agence française de Développement et LuxDev pourrait être envisagé (compter 15 000 EUR pour la partie luxembourgeoise) ;
- la mise en place d'un second Accord de Partenariat Opérationnel pour la réalisation de l'activité 2 (Tâche 3) mérite une attention particulière. Cette action n'est pas une simple reproduction de l'activité 1 (Tâche 3) pour laquelle l'expérience du premier Accord de Partenariat Opérationnel a été jugée satisfaisante. Elle présente d'autres caractéristiques qui exigent que le concept d'Accord de Partenariat Opérationnel soit mieux détaillé. De plus, il semble recommandable d'engager à cette occasion une réflexion sur la stratégie qu'Aguabrava compte mettre en place à terme vis-à-vis des petits travaux récurrents de génie civil. La nature même du schéma d'Accord de Partenariat opérationnel est en effet à adapter, selon qu'Aguabrava prétende verticaliser son activité en intégrant la réalisation des extensions de lignes de distribution, des branchements, etc., dans son cœur de métier ou plutôt externaliser ces services auprès d'une offre plus ou moins établie de petites entreprises locales ;
- enfin, il convient de rappeler que pratiquement tous les projets de coopération réalisés au Cap-Vert connaissent d'importants retards d'exécution par rapport aux plannings initialement programmés. Les difficultés inhérentes à l'insularité doivent être mieux prises en compte lors de l'élaboration des projets, de manière à éviter que leur réalisation diverge systématiquement de leur programmation.