

1. RESUME EXECUTIF

Le présent rapport présente la synthèse de la mission d'évaluation finale du projet CVE/069 effectuée par Jean-Charles Belley et José Henrique Veracruz du 2 au 9 novembre 2009 pour le compte de Lux-Development, faisant suite à la mission d'évaluation intermédiaire réalisée par Lionel Huet en novembre 2008.

Les objectifs de cette mission étaient entre autres de faire un bilan des points suivants :

- Le développement des capacités de gestion du SAAS de São Domingos, vers une exploitation rigoureuse durable,
- L'évolution des performances de la gestion technique et commerciale, et de la qualité du service presté du point de vue clientèle
- L'impact de l'environnement institutionnel sur le projet et notamment sa durabilité
- La pertinence et l'efficacité de l'approche adoptée pour l'assainissement

A quelques semaines de la finalisation du projet, le bilan général du projet est bon avec notamment une atteinte globale de l'ensemble des objectifs fixés, grâce notamment à une prise en considération des recommandations faites lors de la mission d'évaluation intermédiaire.

L'objectif global de contribuer à l'amélioration générale du secteur de l'eau et de l'assainissement est atteint, reconnu non seulement par les autorités locales et nationales mais également en raison de son écho auprès des différents organismes internationaux (AFD, UE, Coopération Espagnole, etc ...) travaillant actuellement en appui au Gouvernement Capverdien sur le sujet de l'eau et l'assainissement. Le concept associant à un programme d'investissements une composante importante d'amélioration de gestion, composante qui manquait au projet antérieur (CVE/054) et destinée à travailler dans le sens du développement durable, en fait donc un modèle du genre déjà répliqué sur Fogo et Brava par Lux-Development mais aussi prochainement à Santa Catarina par l'AFD. En outre, hormis ce nouveau modèle de coopération, le projet a apporté des idées et outils concrets au Gouvernement Capverdien en terme notamment d'évaluation tarifaire ou de présentation de solutions adaptées pour le développement de l'assainissement individuel en zones urbaines et rurales à faible disponibilité de ressources en eau.

L'objectif spécifique de mener le SAAS de São Domingos sur la voie de l'efficacité opérationnelle durable est globalement atteint même si la notion de durabilité signifie clairement une prise de conscience et une volonté politique et institutionnelle de vouloir effectivement la consolider et la considérer comme le passage obligé vers le développement durable. A ce niveau, le Projet a mis en place les outils de gestion nécessaires mais, avec peu de temps de disponible pour avoir suffisamment de recul pour s'assurer de leur totale assimilation par le SAAS. Cependant bon nombre d'indicateurs ont évolué ces derniers mois dans le bon sens (facturation, réduction de pertes physiques et commerciales, réduction de coûts d'exploitation, ...) ce qui, couplé avec une bonne réceptivité du personnel du SAAS aux nouveaux outils de travail et procédures mises en place, constituent des signes favorables pour l'avenir.

Le résultat No 1 « Le SAAS de São Domingos applique une grille tarifaire cohérente à l'ensemble des usagers » a été positif dans le sens que le Projet a développé un modèle de calcul tarifaire qui fut approuvé par les représentants du secteur (tant CNAG qu'ARE et Municipalité) et que cet outil devrait pouvoir servir de base, voire être directement reproductible dans certains cas, vers une uniformisation des critères de calcul et évaluation des tarifs des SAAS. Cependant l'augmentation de tarif escomptée par Hydroconseil et globalement acceptée par la Municipalité n'a pas reçu d'accord de la part du CNAG, que ce soit au niveau de l'eau potable comme de l'eau d'irrigation. Ce semi-échec s'explique en partie par la procédure suivie pour la présentation de la demande et par sa formulation, mettant en réalité en évidence les insuffisances d'organisation et procédures de la régulation actuelle du secteur : quelle entité valide les tarifs ? Quels critères adopter pour la définition des tarifs ou de subventions ? Quant à la formulation, elle ne semble pas avoir été suffisamment précise et développée en terme de justification des coûts opérationnels (... et leur réduction dans le cadre d'une politique d'efficacité durable) pour permettre au CNAG de comprendre comment le SAAS, qui dispose à l'heure actuelle de tarifs élevés, pouvait solliciter une augmentation de son prix de vente de l'eau de 14 à 20% selon le cas.

Les activités liées au résultat No 2 (visant à une gestion efficace et durable du SAAS) ont fait l'objet d'un effort particulier du CTP au cours de cette dernière année de projet. Bien qu'avec retard, les systèmes de gestion sont désormais en place et ont déjà permis de démontrer leur apport avec notamment une nette amélioration de l'efficacité de la gestion commerciale observée suite à l'implantation du nouveau système

de gestion clientèle et à cette occasion l'épure et l'actualisation de la base de données clientèle. L'impact de ce nouveau système en termes de facturation est encore difficile à évaluer du fait du manque de recul, de contrôle et d'analyse des chiffres issus de la première facturation opérée avec ce système mais l'impact devrait de toutes manières être significatif. Les procédures et fiches de fonction proposées ont été partiellement implantées: le processus suit donc son cours. Le reporting d'indicateurs d'exploitation couvre désormais la totalité des secteurs opérationnels du SAAS et a vu la fiabilité des informations l'alimentant augmenter grâce à un travail de formation et conscientisation tant sur l'obtention des informations que sur l'analyse des indicateurs en découlant. La comptabilité analytique n'est quant à elle pas encore opérationnelle pour des raisons de délais d'incorporation des données enregistrées depuis le début d'année. Il s'en suit donc encore une insuffisance de recul pour pouvoir juger des effets concrets de l'organisation et des outils de travail mis en place mais aussi pour l'analyse des évolutions d'indicateurs opérationnels pour traduction en prises de décision et plan d'actions : cet aspect-là est bien entendu primordial pour permettre la durabilité des actions d'amélioration entreprises avec le projet.

Concernant l'organisation du service et sa gouvernance, une première limitation correspond à son statut de SAAS, qui de fait est celui d'un service totalement intégré à la Municipalité : ceci génère donc une intromission somme toute normale du Maire dans les décisions du SAAS et une limitation importante de l'autonomie du Directeur Délégué. Cette situation ne pourra être corrigée ou améliorée qu'à la condition de transformer le SAAS en une entité autonome, c'est à dire une entreprise à part entière dotée d'un Conseil d'Administration non limité à des fonctionnaires publics représentants de l'Administration Municipale. Le second facteur pour l'heure limitant est la capacité du Directeur Délégué à pouvoir déléguer vers ses responsables de départements : cela fait partie du travail de fond de « Gestion du Changement » qui a été commencé par l'équipe de projet mais qui doit être poursuivi par le SAAS. Cette situation de non délégation s'explique aussi par l'absence actuelle d'objectifs et stratégie concrète du SAAS : la mise en place d'un Plan à Moyen Terme (5 ans) devrait permettre d'améliorer cette situation dans la mesure où il constituerait une feuille de route cohérente avec le plan d'amélioration et de développement durable, ceci permettant la mise en place d'objectifs annuels et d'indicateurs de performance par département constituant ainsi les objectifs spécifiques des différents secteurs du service. Le tableau de bord développé par le CTP devra donc être adapté par le SAAS lui-même en fonction de son PMT de manière à mesurer et suivre les résultats de la nouvelle politique de gestion.

Les activités du résultat No 3 (Le SAAS de São Domingos dispose d'infrastructures en accord avec ses capacités de gestion), correspondantes à l'exécution de travaux pour l'amélioration des coûts de production et distribution d'une part, l'augmentation des revenus d'autre part, se sont déroulées en deux étapes principales : l'une destinée principalement à fiabiliser les installations et les informations techniques dont les résultats ont pu être observés dès 2009, et l'autre orientée à l'extension de service et à la baisse des coûts de camion-citerne, dont les effets ne pourront être visualisés précisément que dans les prochains mois du fait de la réception tardive des travaux.

Il convient de rappeler l'importance d'accompagner ce programme de travaux par la mise en service à court terme d'un troisième forage à connecter au système principal afin de pouvoir augmenter la capacité de production du SAAS qui devrait être rendue nécessaire du fait de l'extension du réseau de distribution (modification attendue du niveau de demande des usagers actuels de BF au moment de passer en desserte directe depuis le réseau). Ce renforcement de la capacité de production conditionne bien entendu le maintien de la qualité de service offerte aux usagers nettement améliorée depuis le démarrage du projet : la gestion des ressources hydriques à long terme reste un des points faibles du projet en l'absence de plan de gestion des ressources en eau qui devrait définir les capacités actuelles offertes par les eaux souterraines et orienter leur mobilisation ou le développement de ressources alternatives (eaux superficielles ou dessalement) afin d'assurer l'ensemble des besoins eau potable et irrigation.

Le résultat No 4 « Le SAAS de São Domingos promeut des systèmes autonomes et semi-collectifs de traitement des eaux résiduaires et excréments » a atteint les objectifs fixés : le projet a permis de proposer des schémas d'assainissement individuel adaptés aux conditions locales (population à bas revenus et besoin de systèmes à faible consommation d'eau) et la campagne de promotion réalisée a été un succès puisque d'ores et déjà près de 100 familles disposent d'un sanitaire « sec » et plus de 400 autres se sont inscrites sur une liste de présélection pour disposer d'un kit financé par le projet. Cet apport est très important puisqu'il constitue une première expérience nationale exploitable par le gouvernement capverdien pour développer une politique d'amélioration de conditions sanitaires adaptée dans un pays où actuellement plus de 80% de la population n'a pas d'accès à des toilettes.

Conclusions et recommandations

Le projet, de part sa conception d'associer un programme de renforcement de gestion à un plan d'exécution d'ouvrages, est pertinent et innovant et en soi un succès reconnu car constitue un schéma de coopération rendant compatibles une stratégie d'aide sectorielle avec une politique d'aide au développement durable.

Cependant il est clair que la durabilité ne dépend pas uniquement des outils mis en place par le projet sinon des hommes et d'une réelle volonté politique à appuyer cette initiative d'autonomie d'un service fondamental pour la population et dont le contrôle est politiquement un atout important. Dans ce contexte, il semble indispensable que le SAAS puisse évoluer dans les meilleurs délais d'un statut de Service Municipal vers celui de société à part entière (de capital public ou mixte).

Afin de consolider le travail fait et de ce fait contribuer à augmenter les possibilités de durabilité du Résultat No 2, il est suggéré de prévoir un schéma d'accompagnement léger sur une période estimée de 18 à 24 mois et justifié par les raisons suivantes :

- L'intégration de tous les outils de gestion n'a pu être effective qu'en fin de projet : cela signifie le besoin de recul pour vérifier si les résultats attendus sont bien atteints ou si des ajustements mineurs ne devraient pas être faits dans les prochains mois
- Ces outils signifient une nouvelle culture de gestion si l'on souhaite que le SAAS en profite au maximum et s'achemine vers une efficacité durable: ceci signifie non seulement une adhésion des dirigeants et employés à ce changement de mentalité mais aussi l'assimilation de nouvelles techniques d'analyse et de prise de décisions. Ce travail de formation reste encore à faire et ne peut être effectif via une session ponctuelle mais bien via une assistance périodique et prolongée dans le temps. Le résultat final ne peut être garanti car dépendant de la volonté et de la capacité d'assimilation du personnel en place, mais cet accompagnement est en tout cas une condition nécessaire pour espérer y arriver.
- La troisième raison est plus subjective et destinée à essayer de changer les mentalités des bénéficiaires de dons : contrairement à un emprunt, les dons ne nécessitent pas de la part du bénéficiaire un effort postérieur particulier ... Son engagement est simplement celui d'essayer de valoriser le mieux possible l'apport technique correspondant mais sans conséquence directe pour lui en cas d'échec. Il est souhaitable que le donateur manifeste auprès du bénéficiaire une « pression morale » en signifiant par sa présence et son suivi l'importance de constater la pérennité des résultats du projet au cours des premières années suivant sa clôture.

En outre, le déroulement du projet a permis d'identifier des insuffisances importantes côté Administration Nationale en termes de politique et régulation du secteur de l'eau (tarification, organisme de contrôle, normes et procédures, politique de gestion des ressources hydriques, politique de subventions, aspects énergétiques, etc ...). Il est indispensable pour permettre un réel développement durable, sur la base par exemple du schéma SAAS São Domingos, que l'état capverdien investisse en profondeur dans une réforme efficace et pragmatique du secteur de l'eau, initiative qui devrait recevoir l'appui de la Coopération Luxembourgeoise. Un des points fondamentaux pour cela devra être l'élaboration d'un état des lieux précis de la ressource en eau et l'analyse prospective des bilans besoins-ressources par secteur géographique et de fait la recherche de solutions techniques permettant de satisfaire les besoins de la population au niveau domestique tout en continuant à participer à la promotion du développement agricole en lui apportant les ressources hydriques nécessaires.