

EVALUATION INTERMEDIAIRE

CVE/078

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

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Cap-Vert
Titre long du Projet	Appui au Plan d'Action de la Gestion intégrée des Ressources hydriques (PAGIRE)
Titre court du Projet	Appui au PAGIRE
Code LuxDev	CVE/078
Version du Rapport	Mars 2015

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3,8 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 : 2,5 Efficience : 3,5 Durabilité : 4

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport présente la synthèse de la mission d'évaluation intermédiaire du projet CVE/078 effectuée par Sophie Trémolet et Marie-Alix Prat (Trémolet Consulting) et Alan Malina du 8 au 19 décembre 2014 pour le compte de LuxDev.

Dans le cadre du Programme indicatif de Coopération 3, le Cap-Vert et le Luxembourg ont lancé en janvier 2012, le projet sectoriel CVE/078 pour l'eau et l'assainissement. Le projet n'a réellement démarré qu'en janvier 2013. Au terme de l'année 2013, il est apparu nécessaire de revoir la structure des activités du projet et son cadre logique, sans modification du budget et du délai d'exécution du projet. La nouvelle structure du projet a été approuvée en mai 2014. Les activités du projet doivent s'achever fin 2015 et le projet être clôturé en mai 2016, afin de s'aligner sur le démarrage du prochain Programme indicatif de Coopération.

Les objectifs de cette mission d'évaluation intermédiaire sont :

- analyser les résultats et les objectifs spécifiques atteints en décembre 2014 par rapport à ce qui avait été prévu dans le Document de Projet (avec l'avenant n°1) ;
- analyser les résultats atteints par le projet en termes de renforcement des capacités ;
- analyser la gestion et le suivi du projet ;
- dégager les leçons apprises et proposer des recommandations pour le projet (en vue d'une clôture opérationnelle fin 2015) et pour la préparation du Programme indicatif de Coopération 4.

Objectifs du projet et résultats atteints fin décembre 2014

Le projet CVE/078 a pour objectif principal d'améliorer durablement l'accès à l'eau et à l'assainissement sur les îles de Santiago, Fogo et Brava, en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, et de renforcer la gouvernance du secteur de l'Eau et de l'Assainissement, actuellement en pleine réforme institutionnelle.

Dans l'ensemble, il n'y a eu que très peu de progrès vers l'augmentation de l'accès aux services, notamment en raison du manque de réalisations physiques. Au total, après deux ans, seulement 31 % du budget a été dépensé (3,8 million EUR de dépenses sur un budget total de 12,3 million EUR).

Il faut néanmoins noter que le projet a contribué directement à renforcer les performances du secteur, en appuyant l'installation d'une agence leader pour le secteur (l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement), ainsi qu'en fournissant un appui le Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire et l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert. Il contribue également à renforcer la gouvernance du secteur, par la mise en place d'un « *Sector Wide Approach* » qui améliore la coordination sectorielle, en appuyant la planification du secteur (au sein du Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire et de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement notamment).

Le tableau ci-dessous présente plus en détails les résultats atteints par chacune des composantes.

Tableau 1. Objectifs du projet et résultats atteints à fin décembre 2014

Objectifs	Résultats atteints
Objectifs globaux	
<ul style="list-style-type: none"> • atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et notamment la cible n° 7 concernant l'environnement ; • renforcer la gestion intégrée des ressources en eau au Cap-Vert ; • améliorer les performances du secteur de l'eau et de l'assainissement au Cap-Vert ; • 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	
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 Aguabrava.	<ul style="list-style-type: none"> • quelques progrès ont été réalisés grâce aux travaux de réhabilitation des réseaux d'eau, malgré les difficultés qui ont surgi avec l'Accord de Partenariat opérationnel ; • la composante photovoltaïque n'a pas commencé en raison de l'absence des pré-requis (mise à disposition des terrains et accord formalisé avec Electra donnant formellement le statut de micro producteur d'énergie à Aguabrava) ; • les activités prévues pour améliorer la gestion de l'entreprise n'ont pas encore eu lieu, alors que c'est un élément clef.
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.	<ul style="list-style-type: none"> • ce résultat n'a globalement pas été atteint, puisque la construction des salles de bain n'a pas encore commencé ; • il a été complètement reformulé dans l'Avenant n° 1, pour refléter la mise en place de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement ; • il a rencontré de sérieuses difficultés en raison des désaccords sur les modalités de mise en œuvre ; • néanmoins la stratégie nationale PromoSan préparée avec l'appui du projet a été validée.
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.	<ul style="list-style-type: none"> • cet objectif a été reformulé et divisé en deux volets distincts (objectifs 3 & 4) ; • des progrès substantiels ont été réalisés pour améliorer la gouvernance du secteur et mettre en place une approche « <i>Sector Wide Approach</i> », en partie grâce à l'appui du projet.
Objectif spécifique 4	
Renforcer les capacités de coordination sectorielle au niveau de l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert et dans les 13 municipalités de Santiago, Fogo et Brava.	<ul style="list-style-type: none"> • le projet contribue à renforcer le leadership de l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert comme pouvoir décentralisé, qui contrebalance le pouvoir central (renforcé, lui, par la mise en place de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement) ; • des formations avec les municipalités ont été réalisées mais l'impact est difficile à mesurer pour le moment ; • la répartition des rôles pour l'appui technique aux acteurs décentralisés reste à clarifier avec l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement.

Source : Auteurs

Évaluation globale du projet

Le projet n'a globalement pas atteint les résultats escomptés. Le projet a souffert du décalage dans le temps entre les activités du projet et les avancées de la réforme sectorielle. Lors de sa conception, la réforme sectorielle venait de commencer et le temps nécessaire pour créer et rendre opérationnelles les institutions partenaires n'a pas été correctement anticipé. Par ailleurs, le projet avait pour ambition de renforcer des institutions (comme l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement) qui n'existaient pas encore au début du projet. Ceci a nécessité un changement de direction en février 2014 acté par l'Avenant n°1.

Les difficultés de mise en place de la composante assainissement ont été liées au choix des solutions techniques et des modalités de construction des salles de bain, qui ont été compliqués par les divergences d'opinion avec le Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire sur ces questions. Ceci a ralenti la mise en place effective des activités.

L'efficacité du projet a été fortement impactée par les problèmes humains qui ont surgi au sein de l'équipe projet et ont nécessité de mettre fin au contrat d'un assistant technique et du conseiller technique principal. La mise en place des activités a aussi été retardée par la difficile recherche de modalités de financement et d'exécution adéquates.

Le tableau ci-dessous présente l'évaluation globale selon les critères d'évaluation :

Dimension	Note	Commentaires
Pertinence	2,5	<ul style="list-style-type: none"> le projet est globalement pertinent. Il est aligné sur problématiques du secteur, les politiques et stratégies nationales, les autres programmes et projets en cours, ainsi que sur les thèmes transversaux de LuxDev ; lors de la conception du projet, la capacité locale d'absorption et de mise en œuvre a surestimé, notamment en raison de la mise en œuvre de la réforme sectorielle et de l'arrivée de nouveaux projets sectoriels importants (<i>Millenium Challenge Account</i>).
Efficacité	3,8	<ul style="list-style-type: none"> l'objectif 1 n'a été que très partiellement atteint. L'objectif 2 n'a pas du tout été atteint. Les objectifs 3 et 4 sont globalement en bonne voie d'être atteints à la fin du projet ; l'efficacité du projet a été fortement marquée par les problèmes de gestion d'équipe, ainsi que par le changement de direction amené par l'Avenant n° 1 en février 2014 ; les difficultés et retards dans les décisions ont pénalisé le déroulement et entraîné des retards dans l'exécution de toutes les composantes ; il manque certains outils de suivi global du projet (notamment de suivi des risques).
Efficienc	3,5	<ul style="list-style-type: none"> les moyens mis en œuvre sont globalement adaptés ; l'évaluation de l'efficacité des seuls travaux réalisés par Aguabrava est en suspens, vu que le projet est en attente des réponses aux questions posées à l'entreprise dans l'audit de l'Accord de Partenariat opérationnel ; pour la composante d'assainissement, la technologie de salle de bain retenue ainsi que la modalité de mise en œuvre (par des entreprises) sont très chers. Cela a sensiblement diminué le nombre de bénéficiaires potentiels (de 5 000 à 654) ; l'approche basée sur la demande, qui inclut un marketing des salles de bain et la participation financière pour les ménages qui en ont les moyens a été exclue assez rapidement dans le projet, alors qu'elle a prouvé son efficacité dans d'autres pays et aurait pu améliorer l'efficacité et la durabilité du projet. Il aurait été donc souhaitable de la tester sur la durée au Cap-Vert et de la comparer à d'autres options ; il aurait été plus efficace de renforcer les capacités et outils de gestion de Aguabrava avant de commencer l'Accord de Partenariat opérationnel pour les travaux.
Durabilité	4	<ul style="list-style-type: none"> il est difficile de mesurer la pérennité du renforcement des capacités des ressources humaines à ce stade ; mais elle risque d'être limitée par l'absence de personnel à l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement (les nouvelles recrues débiteront en 2015), au Ministère de l'Environnement, Habitat et Aménagement du Territoire, à l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert et la participation restreinte des municipalités au projet ; les acquis des formations menées dans la composante 4 et prévues pour les composantes 1 et 3 seront perdus si les acteurs ne mettent pas très rapidement en œuvre les compétences acquises ; l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert n'a pas de ressources propres et est dépendante de projets externes pour mettre en œuvre les compétences acquises ; pour la composante assainissement, de nombreux doutes sont soulevés sur la durabilité de l'option choisie, notamment sur les coûts d'utilisation et d'entretien de la salle de bain, la disponibilité de l'eau pour la chasse d'eau et la méthode Information Éducation Communication pour déclencher un changement de comportement.

Note : Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).

Conclusions et recommandations

Le bilan du projet est globalement insatisfaisant. De gros efforts devront être fournis en 2015 pour rattraper ce retard et, notamment, en mettant en œuvre les réalisations physiques.

Le projet a su tirer des leçons des projets précédents en s'inscrivant dans la réforme institutionnelle et en dédiant deux composantes au renforcement de la gouvernance. Néanmoins, il aurait fallu prendre en compte les délais nécessaires liés à la mise en place des nouvelles institutions, qui a affecté le renforcement des capacités envisagé.

Des leçons importantes doivent être tirées de la difficile gestion de l'Accord de Partenariat opérationnel avec Aguabrava. Il faudrait explorer d'autres modalités de financement qui correspondent mieux au profil de risque et aux capacités de gestion limitées de l'entreprise, qui avaient été mises en avant dans l'évaluation du précédent projet (CVE/070). LuxDev pourrait exiger un renforcement des capacités de gestion avant mise en place de l'Accord de Partenariat opérationnel ou proposer une délégation technique sans délégation financière. Alternativement, il pourrait accorder une plus grande délégation financière, mais financer la contrepartie basée sur les résultats.

D'autre part, les difficultés survenues dans la gestion de l'équipe doivent encourager au niveau du Siège une réflexion sur le rôle du département de Ressources humaines du Siège et du Bureau régional de LuxDev, notamment dans le recrutement et la gestion du personnel, mais aussi dans l'expertise qu'il peut apporter sur ce sujet lors de la conception du projet (notamment dans la réflexion sur le montage de l'équipe projet). Dans le cas de ce projet, l'insularité du Cap-Vert et la taille importante du projet par rapport aux précédents dans le secteur auraient nécessité une réflexion plus approfondie sur la structure et le recrutement de l'équipe projet (notamment en termes de l'expertise recherchée et du nombre d'Assistant technique).

Par ailleurs, il faut impérativement tenir compte des spécificités du Cap-Vert et de son insularité, dans les projets suivants, notamment dans le choix des modalités d'exécution.

Dans le contexte de la préparation du Programme indicatif de Coopération, la mission recommande pour les prochains projets d'eau et d'assainissement de se pencher sur les aspects suivants :

- poursuivre les efforts dans le secteur de l'assainissement. Pour cela, il serait nécessaire de tirer des leçons des projets pilotes d'assainissement hors réseaux PromoSan du projet CVE/078 pour pouvoir par la suite modifier l'approche pour réduire et partager les coûts si nécessaire. Il faudrait passer à l'échelle supérieure en mettant l'accent sur l'élimination de la défécation à l'air libre et envisager une action pour le traitement des boues de vidange ;
- soutenir Agua de Santiago à la fin du *Millenium Challenge Account* (fin 2017). L'entreprise aura très probablement encore avoir besoin d'appui technique et de gestion ;
- renforcer le suivi et l'évaluation du secteur pour permettre une réelle gestion basée sur les résultats ;
- poursuivre le renforcement des capacités de gestion de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement pendant sa période de mise en service ;
- poursuivre le soutien à l'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert, un acteur clef pour soutenir les municipalités tant au niveau des capacités techniques que pour le plaidoyer pour renforcer la décentralisation. L'Association nationale des Municipalités du Cap-Vert pourrait devenir un prestataire de services pour soutenir les besoins techniques, légaux et de gestion des municipalités ;
- introduire des modalités de financement basées sur les résultats pour transférer plus de responsabilités et de contrôle financier aux partenaires.