

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

CVE/082

Programme d'appui au secteur de l'eau et
de l'assainissement (PASEA)

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Cabo Verde
Titre long du projet	Programme d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement
Titre court du projet	PASEA
Code LuxDev	CVE/082
Version du rapport	Novembre 2018

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

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 : 3 Efficience : 3 Durabilité : 4

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En 2018, la Direction de la Coopération au Développement et de l'Action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes et LuxDev - l'agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement, ont commandité **un rapport d'évaluation intermédiaire du Programme d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement - PASEA (CVE/082)**.

Ce rapport a été sollicité dans le cadre de la revue à mi-parcours plus globale du IV Programme indicatif de Coopération 2016-2020 entre la République du Cabo Verde et le Grand-Duché de Luxembourg, confiée au cabinet indépendant EY.

L'objectif de ce rapport technique d'évaluation est triple :

- **dresser un bilan à stade** permettant d'apprécier les acquis du programme au moment de l'évaluation ;
- **évaluer ce programme en se basant sur des critères du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique** (pertinence, efficacité, efficience, durabilité) **et des thèmes transversaux** (gouvernance pour le développement, égalité de genre, environnement et changement climatique, renforcement des capacités) ;
- **formuler des recommandations réalistes et pragmatiques**, permettant d'introduire des améliorations au programme en cours en vue de renforcer la lutte contre la pauvreté, le développement durable et la qualité et l'efficacité de la Coopération luxembourgeoise.

Le présent rapport a été élaboré suite à une mission de terrain au Cabo Verde conduite entre le 25 juin et le 12 juillet qui a permis de rencontrer une quinzaine de personnes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement impliqués dans la mise en œuvre du PASEA parmi les acteurs luxembourgeois (ministère des Affaires étrangères et européennes, LuxDev), les institutions capverdiennes (ministères, agences nationales), d'autres acteurs opérant dans le secteur (Fondation capverdienne d'action sociale scolaire, Entité de gestion, notamment). L'évaluation a également mené des observations de terrain (formation et visite de deux écoles ayant bénéficié d'installations sanitaires sur l'île de Santiago) et s'est appuyé sur les entretiens transversaux réalisés dans le cadre de la revue à mi-parcours du IV Programme indicatif de Coopération (ambassade de Luxembourg, Direction nationale du Plan, ministère des Affaires étrangères et des Communautés, etc.).

Doté d'un budget total de 8 300 000 EUR pour la période 2016-2020, l'objectif global du PASEA est l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour la population du Cabo Verde. Pour y répondre, il se décline en trois axes d'action correspondant aux résultats du programme CVE/082 :

- la soutenabilité financière du secteur et la disponibilité de données sectorielles sont améliorées ;
- les entreprises de fourniture de services d'eau potable et d'assainissement sont plus performantes ;
- les services d'assainissement fournis par les institutions responsables sont améliorés en quantité et qualité.

Le programme a fait l'objet d'une révision en 2017 pour tenir compte de l'alternance politique et des changements de l'environnement institutionnel. Avec une augmentation du budget prévisionnel de 3 150 000 EUR, elle a permis l'introduction d'un appui au processus de renforcement de la qualité d'eau au niveau national et à la mise en place de la régulation légale et contractuelle (résultats 2.3 et 2.4) et la requalification des salles de bain et des systèmes d'eau potable dans 100 écoles au lieu de 25 prévues initialement (révision du résultat 3.3).

Au terme de l'évaluation, la mission formule les constats suivants :

- **pertinence** : le PASEA est un programme pertinent même s'il présente des marges d'amélioration :
 - il est aligné avec les instruments juridiques et de planification du secteur de l'eau et de l'assainissement au Cabo Verde, en particulier le Plan stratégique national pour l'eau et l'assainissement, le Code de l'eau et de l'assainissement, et les Plans directeurs et Plans d'investissement respectifs des îles dans lesquels il intervient plus particulièrement (Fogo et Brava). Inscrit en continuité avec le processus de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement initié en 2010, dont il ambitionne de faciliter l'opérationnalisation et d'approfondir les impacts, le PASEA répond à des besoins évidents, particulièrement marqués pour l'ensemble de ses sous-secteurs d'intervention (financement, qualité des services, efficacité énergétique, assainissement, hygiène et santé scolaire, etc.),
 - le PASEA s'inscrit dans le cadre de la *Millennium Challenge Corporation / Millennium Challenge Account* entre 2013 et 2017 et les programmes financés par la Coopération luxembourgeoise dans le cadre des Programmes indicatifs de Coopération précédents,
 - néanmoins le PASEA manque de cohérence globale. Avec un budget relativement réduit par rapport aux programmes antérieurs, dont l'approche était plus ciblée sur un plan géographique et / ou thématique, le PASEA ambitionne d'intervenir dans une multitude de domaines et auprès d'un nombre important d'acteurs à différents niveaux (national, local) à l'échelle de différentes géographies. La chaîne de causalité entre extrants, résultats / effets intermédiaires et finaux n'est pas toujours évidente,
 - enfin, les modalités de financement sont en accord avec le profil de risque et les capacités de gestion des acteurs. L'évaluation souligne cependant que le programme n'a pas tenu compte des délais nécessaires liés à la mise en place de certaines conditions, notamment sur le financement du secteur (Fonds de l'eau et de l'assainissement) ;
- **efficacité** : l'atteinte des résultats au niveau escompté des indicateurs est difficilement évaluable à ce stade, faute de données ou en raison d'un recul insuffisant à la date du présent rapport, alors que le PASEA n'a pas défini de cibles à mi-parcours de sa mise en œuvre. L'évaluation constate cependant que pour la plupart des objectifs spécifiques, les extrants sont mis en œuvre selon un rythme satisfaisant et de premiers résultats sont perceptibles, avec des contributions cependant différenciées et plus ou moins directes au renforcement de capacités des acteurs visés, à la qualité des services d'eau potable et à l'amélioration des services d'assainissement. Un certain nombre de difficultés transversales limitent l'avancement du programme et l'atteinte des résultats escomptés :
 - l'évaluation constate d'une part des progrès du côté d'Aguabrava en matière d'amélioration des performances techniques et commerciales de l'entreprise, notamment via la réduction des coûts liés à la consommation d'énergie pour la production et la distribution d'eau (malgré des lacunes persistantes en matière de gouvernance et de capacité de gestion de la performance). Le PASEA soutient aussi l'amélioration de la qualité de l'eau dans les îles de Fogo et Brava, et le déploiement du processus de collecte et de suivi des indicateurs sectoriels au niveau national, avec l'appui à la publication des rapports annuels des services d'eau et assainissement en 2016 et 2017 ;
 - en revanche, les progrès sont plus limités sur d'autres volets du PASEA : peu d'activité visant directement à augmenter la capacité du secteur à attirer de nouveaux financements ont pu être mis en œuvre à ce stade, du fait d'un « Nouveau Fonds de l'eau et de l'assainissement » encore non opérationnel, et le résultat des appuis plus globaux au renforcement des capacités des acteurs nationaux doit être confirmé. Plus généralement l'évaluation constate un processus de réforme encore inabouti, avec un chevauchement entre les missions de l'Agence de régulation économique, de l'Agence nationale de l'eau et de l'assainissement et de la Direction nationale de l'Environnement des fonctions de gestion et de régulation à renforcer et plus globalement le manque de ressources affectées à la prise en charge de la régulation technique des services. Cette situation présente notamment un risque sur la bonne utilisation des moyens de renforcement des capacités ;
 - le PASEA a aussi pâti d'une baisse d'intérêt (temporaire) par la contrepartie à la suite d'une période de redéfinition des orientations stratégiques du pays (au travers du Plan stratégique pour le développement durable) et d'une période de sécheresse (2016) qui ont mobilisé l'attention des interlocuteurs nationaux (ministère de l'Agriculture et de l'Environnement et Agence nationale de l'eau et de l'assainissement notamment) et orienté les préoccupations vers des thématiques non prises en charge par le programme (gestion des ressources en faveur de l'agriculture) ;

- le PASEA pâtit d'un manque de coordination sectorielle qui limite l'atteinte de son ambition finale et complique sa mise en œuvre. Les mesures mises en place (gouvernance et dispositif de pilotage du programme) permettent de faire avancer le programme mais ne garantissent pas son appropriation finale ni sa durabilité ;
- l'évaluation a constaté un suivi renforcé depuis le démarrage du programme mais qui mérite d'être encore amélioré, systématisé, et communiqué au-delà des seuls participants aux comités de pilotage,
- enfin les thèmes transversaux (renforcement des capacités, genre et environnement / changement climatique) ont été pris en compte dans la formulation et la mise en œuvre du programme, même s'ils ne font pas l'objet d'un suivi spécifique ; la recommandation résultant du screening environnemental, qui visait la conduite d'une évaluation spécifique en phase d'exécution, n'a pas encore été suivie d'effet ;
- **efficience** : le PASEA présente un taux d'exécution satisfaisant en dépit de difficultés affectant certains axes du programme. L'efficience du programme CVE/082 est soutenue par des bonnes pratiques portant sur le dispositif de gestion de projet (gouvernance pertinente compte tenu des changements institutionnels et des difficultés rencontrées pour faire avancer certains dossiers) et l'organisation de la gestion des programmes par le Bureau Pays de LuxDev au Cabo Verde (mutualisation des moyens au niveau de LuxDev). Son approche large ne favorise cependant pas la concentration des moyens ni la mobilisation de synergies, tandis que la multiplicité des axes d'interventions (résultats attendus) et des bénéficiaires à différentes échelles compliquent la gestion du projet ;
- **durabilité** : l'approche participative de formulation et de mise en œuvre du programme facilite son appropriation et augmente les chances de durabilité. Cependant, cette durabilité est mise à mal par l'absence de plateforme nationale de coordination sectorielle, la transition politique, l'instabilité institutionnelle et le manque de portage du programme par la partie nationale.

À partir des constats identifiés, l'évaluation préconise les recommandations suivantes :

- étudier des modalités d'action visant à soutenir davantage les entreprises intermunicipales qui en ont le plus besoin, en particulier Aguas de Santiago (tout en étant réaliste par rapport aux moyens très limités dont dispose le programme pour ce type d'appui), et anticiper une stratégie de consolidation des résultats et de sortie d'appui budgétaire (entreprise soutenue de longue date) ;
- rationaliser et concentrer les efforts autour des axes d'interventions les plus efficaces ;
- surmonter les difficultés de mise en œuvre en renforçant la coordination du secteur et en assurant / appuyant la réalisation des « pré-conditions » identifiées dès la phase de formulation ;
- renforcer le suivi du programme et intégrer un suivi spécifique de la prise en compte des thématiques transversales ;
- consolider la visibilité de la Coopération luxembourgeoise au travers du programme, en recourant à de nouveaux vecteurs de communication.