

ÉVALUATION FINALE
CVE/082
Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et
de l'Assainissement

FICHE SYNTHÉTIQUE

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	June 2022

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 : 4 Cohérence : 2 Efficience : 3 Durabilité : 3

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction et objectifs

L'objectif du rapport est de présenter les principaux constats, conclusions et recommandations respectives découlant de l'évaluation finale du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement - CVE/082, au nom de la Coopération luxembourgeoise, ainsi que ses contreparties. Dans ce contexte, le rapport :

- analyse les résultats et les objectifs spécifiques atteints au moment de l'évaluation ;
- analyse les résultats obtenus en matière de formation ;
- analyse la gestion et le suivi du programme ;
- analyse le programme/projet à l'aide des critères d'évaluation du Comité d'Aide au Développement, en tenant compte d'aspects transversaux ;
- analyse les questions d'évaluation détaillées dans les termes de référence ;
- établit les apprentissages réalisés et fournit des recommandations pour la poursuite du programme.

L'équipe d'évaluation a identifié des différences importantes entre la matrice du cadre logique du programme incluse dans les documents de formulation (notamment au niveau des objectifs, des résultats et des indicateurs), la matrice de suivi utilisée à partir de 2018 et dans le rapport final provisoire. Cette évidence constitue une contrainte importante à l'évaluation des performances du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement. Ainsi, si les indicateurs du projet sont évalués tels que définis dans le système de Suivi/Rapport (et non dans le cadre logique des documents techniques et financiers), on conclut que l'efficacité du projet est très limitée. Toutefois, si une évaluation est effectuée sur la base des informations qualitatives de chaque objectif et résultat, il sera possible de parvenir à une conclusion différente.

Objectifs et résultats spécifiques :

L'**objectif général** fixé pour le programme était d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement des Capverdiens, en atteignant trois objectifs spécifiques respectés par les résultats correspondants :

- **OE1** : Améliorer la viabilité financière du secteur et la disponibilité des données (**R1.1** - Renforcement des capacités du secteur pour mobiliser des ressources externes, **R1.2** - Renforcement des capacités du secteur à mobiliser des ressources internes, **R1.3** - Renforcement des capacités pour la collecte, le traitement, l'analyse et l'utilisation des données sectorielles) ;
- **OE2** : Améliorer la performance des fournisseurs de services d'eau et d'assainissement (**R2.1** - La consommation d'énergie des systèmes d'approvisionnement en eau a été améliorée ; **R2.2** - La performance commerciale des fournisseurs de services d'eau a été amélioré ; **R2.3** - La qualité de l'eau a été améliorée ; **R2.4** - Le cadre juridique, réglementaire et contractuel a été mis en œuvre) ;
- **OE3** : Améliorer la qualité et la quantité des services d'assainissement (**R3.1** – Les compétences de conseil, de planification et de suivi de l'Agence nationale de l'eau et de l'assainissement dans le secteur de l'assainissement ont été renforcées ; **R3.2** - Les capacités des municipalités et des fournisseurs de services d'assainissement intermunicipaux (sur place et hors site) ont été améliorées ; **R3.3** - La composante PromoSan du programme *Écoles promotrices de la santé* a atteint un niveau important de mise en œuvre).

Les objectifs du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement n'ont été que partiellement atteints - Il y a eu une amélioration très limitée de la performance financière du secteur, mais une amélioration significative de la disponibilité des données, favorisant la reconnaissance par les institutions du secteur de l'importance de la collecte et de l'analyse de données de qualité. Cependant, l'absence d'un *Rapport Annuel des Services d'eau et d'assainissement* 2019 officiel et le fait que celui de 2020 ne soit pas disponible, entravent l'obtention de ces objectifs (OE1). Cela est également mis en évidence par les contraintes institutionnelles et opérationnelles que l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement et, plus particulièrement, l'Agence de Régulation multisectorielle de l'Économie, semble souffrir pour assurer la continuité de l'élaboration du *Rapport Annuel des Services d'eau et d'assainissement*.

Le Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement a établi une base permettant aux opérateurs et aux régulateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement d'améliorer leur intervention, bien que les progrès réels n'aient pas été uniformes entre les institutions ni dans tous les domaines - c'est-à-dire une amélioration importante de la consommation d'énergie, des réalisations modestes en matière de performance commerciale et des progrès limités en matière de qualité de l'eau (OE2). La contribution la plus importante de Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement pour le secteur de l'assainissement a été PromoSan, qui a considérablement amélioré l'accès dans 100 écoles à travers le pays. Le Programme a également renforcé la capacité du régulateur (l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement) et de certains prestataires de services d'eau et d'assainissement, mais il y a eu un manque d'intensité et de profondeur pour garantir une amélioration effective et durable de la qualité des services d'assainissement fournis.

Au niveau des **résultats**, l'évaluation a conclu que :

Résultats non atteints - Il n'y a pas eu de mobilisation de ressources externes par les organisations sectorielles (R.1.1).

Résultats non atteints bien que certains progrès aient été réalisés - Il y a eu une certaine amélioration de la capacité de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement, de l'Agence de Régulation multisectorielle de l'Économie et d'*Águas de Santiago* à mobiliser les ressources nationales (R.1.2), mais cela a eu un impact très limité sur la mobilisation réelle des ressources financières, bien que les informations suggèrent que l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement a augmenté le niveau des coûts de fonctionnement couverts par les ressources qu'elle génère. Malgré la contribution du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement à la définition des conditions d'un suivi adéquat de la qualité de l'eau, il n'y a eu aucune preuve d'amélioration de la qualité de l'eau dans *Águas de Santiago*, *Água e Energia do Maio* et *Águas da Brava* (R.2.3). Bien que le Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement ait contribué à la consolidation des capacités des communes et des prestataires de services d'assainissement intercommunales sur le site et hors site (R.3.2), les interventions ont été principalement axées sur le renforcement des capacités, les études techniques et très peu de travaux et changements substantiels du fonctionnement réel.

Résultats du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement montrant un certain niveau de réalisation - Il y a eu une amélioration de la capacité de l'Agence nationale de l'eau et de l'assainissement, de l'Agence de Régulation multisectorielle de l'Économie et du prestataire de services d'eau et d'assainissement à collecter, traiter et analyser les données du secteur. (R.1.3), mais les résultats ne semblent pas être consolidés, puisque les intuitions semblent démontrer un certain manque de motivation/autonomie pour soutenir les résultats obtenus. Il semble y avoir eu une augmentation de la capacité, notamment dans *Águas de Santiago* et *Água e Energia do Maio*, pour améliorer la performance commerciale des services de l'eau (R.2.2) grâce à de nouveaux processus, outils, équipements et renforcement des capacités. Cependant, cela n'a pas encore été reflété dans les indicateurs mondiaux de prestataire de services d'eau et d'assainissement (selon *Rapport Annuel des Services d'eau et d'assainissement 2019*), principalement en raison de l'échelle limitée de l'intervention et de la nécessité de consolider davantage les réalisations (et de reproduire les bonnes pratiques). Le Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement a contribué de manière significative au renforcement institutionnel de l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement en tant que régulateur du secteur de l'assainissement, se distinguant par son rôle de fournisseur de services de conseil, de planification et de suivi des opérateurs (R.3.1), bien qu'il subsiste des risques importants en ce qui concerne la capacité des institutions à maintenir et à consolider les résultats obtenus.

Résultats qui ont été obtenus en majorité - Il y a eu une amélioration significative des performances d'*Águas de Santiago*, *Água e Energia do Maio* et *Águas da Brava* en ce qui concerne la consommation d'énergie de certains équipements/infrastructures de systèmes d'approvisionnement en eau (R2.1.). Cela a eu un impact substantiel sur les coûts globaux de production d'eau d'*Água e Energia do Maio*, un certain impact dans *Águas da Brava*, mais un impact limité dans *Águas de Santiago*, principalement en raison de la grande taille des systèmes, par rapport aux ressources mobilisées pour ces résultats. En outre, l'installation d'une nouvelle usine de dessalement à énergie solaire est toujours en cours sur l'île de Brava. Il y a eu une contribution importante pour l'amélioration du cadre juridique et réglementaire du secteur (R.2.4) à travers la production de documents et le renforcement des capacités. Néanmoins, certains risques de durabilité persistent, ce qui pourrait limiter l'ampleur des gains réalisés.

Résultat pleinement atteint - PromoSan a été mis en œuvre avec succès dans 100 écoles (R3.3), avec une forte participation et engagement des contreparties nationales. Il convient de mentionner que l'achèvement tardif de certaines infrastructures a pu limiter la consolidation de certains processus (notamment en ce qui concerne l'utilisation appropriée, l'entretien, etc.).

Scores d'évaluation et commentaires

Score	Commentaires
Pertinence : 3,90	L'un des points les plus faibles du programme, reflétant une mauvaise conception, un mauvais suivi et des difficultés évidentes à ajuster le modèle logique à un contexte changeant.
Cohérence : 2,22	Le programme est pleinement aligné sur les plans stratégiques nationaux, reflétant un dialogue étroit avec les parties prenantes concernées. Les synergies peuvent être davantage explorées à l'avenir.
Efficacité : 2,83	Le programme comportait un ensemble mixte de réalisations entre les résultats et les objectifs, et dont R.3.3. a obtenu les meilleurs résultats (score 1), suivi de R.2.1, R.2.4 et R.3.1 (score 2), tandis que R.1.2, R.2.3 et R.3.2 ont obtenu des résultats inférieurs (score 4) et R.1.1 encore plus petit (5).
Efficacité 3,00	La fragmentation du projet a limité la possibilité d'évaluer pleinement l'efficacité. La plupart des modifications apportées au budget et à la durée du projet ont été justifiées et documentées. La durée du projet a été affectée par la pandémie de COVID, ce qui a peut-être contribué à ce que certaines activités n'étaient en cours qu'à la fin du projet.
Durabilité : 2,92	Malgré des résultats très positifs dans certains domaines - R.2.1 (Score 1) et R.2.4, ainsi que R.3.3 (score 2), la dispersion de l'intervention a limité la consolidation de certaines réalisations. Un certain manque d'engagement et de ressources des contreparties/bénéficiaires nationaux constitue également des risques importants pour la durabilité.
Impact : 4,00.	L'objectif général du Programme d'Appui au Secteur de l'Eau et de l'Assainissement, à savoir l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, a été défini au niveau de la « population du Cap-Vert », mais l'intervention n'a pas eu une envergure permettant de cibler réellement cette portée nationale.

Leçons apprises avec ce programme :

- la flexibilité est une caractéristique positive de l'intervention de LuxDev, notamment en ce qui concerne la définition de petits projets de portée géographique limitée, dont l'organisation (prestataire de services d'eau et d'assainissement) peut s'adapter à ses besoins et ensuite s'étendre à d'autres régions, sur la base de l'expérience acquise ;
- la dispersion thématique et géographique limite la cohérence et la profondeur des réalisations, réduisant ainsi l'impact et l'efficacité ;
- la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables est un axe très pertinent en termes d'impact durable ;
- il est très difficile d'obtenir des résultats considérables en matière d'assainissement dans les prestataire de services d'eau et d'assainissement avec des initiatives ponctuelles, car le retard du secteur nécessite des interventions profondes ;
- les études, notamment pour l'installation d'équipements, sans suivi ultérieur, ne sont pas une bonne pratique, étant donné que les hypothèses de base (telles que les prix, etc.) peuvent changer au fur et à mesure que les phases suivantes sont effectivement mises en œuvre, réduisant ainsi l'impact et l'efficacité ;
- l'implication des bénéficiaires à toutes les étapes du processus d'appel d'offres contribue à l'autonomisation et à l'appropriation, ainsi qu'au renforcement des capacités du personnel du prestataire de services d'eau et d'assainissement ;
- l'utilisation de l'expérience acquise par la direction de prestataire de services d'eau et d'assainissement dans l'adaptation d'outils, de procédures, etc. à d'autres prestataire de services d'eau et d'assainissement et la promotion du partage des connaissances ont créé un effet indirect et promu un sentiment d'appartenance ;
- l'investissement dans PromoSan a permis de définir des normes de conception qui peuvent être reproduites ;

- exiger que les prestataires de services d'eau et d'assainissement embauchent une équipe technique importante avant de bénéficier d'un soutien spécifique est une bonne pratique, sinon le transfert et la consolidation des connaissances sont impossibles ;
- une mauvaise formulation entache la mise en œuvre de manière dramatique :
 - des résultats peu clairs sur les biens et services à mettre à la disposition de la population,
 - des indicateurs, dans certains cas indisponibles ou non mesurables, ainsi que des niveaux de référence et des objectifs non définis,
 - des hypothèses vagues, et non fondées sur des preuves recueillies lors de l'analyse du contexte ;
- en conséquence, la surveillance était inférieure aux normes et les rapports n'étaient pas informatifs. L'obligation de rendre compte est affectée, tout comme la transparence ;
- les synergies entre les programmes luxembourgeois et les programmes du gouvernement et des autres partenaires au développement ne sont pas pleinement explorés, que ce soit dans la formulation ou la mise en œuvre.

Recommandations :

- les équipes de formulation doivent toujours avoir de très bonnes compétences en gestion de projet. Le contenu technique est essentiel au succès des programmes, mais sans une structure de gestion correctement conçue, il n'atteindra pas son potentiel ;
- les études de formulation devraient envisager des budgets spécifiques pour les systèmes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage, ainsi que le temps consacré au suivi sur le terrain et à distance ;
- au cours de la phase de formulation, la division du travail entre les parties prenantes luxembourgeoises devrait également tenir compte de ces limites :
 - les structures politiques et diplomatiques (représentées par l'Ambassade) devraient être impliquées dans les tâches stratégiques en amont, y compris la définition des objectifs et buts correspondants,
 - les structures opérationnelles (représentées par LuxDev) devraient être impliquées dans des tâches en aval telles que le réglage des résultats, la définition des activités et les budgets détaillés ;
- LuxDev devrait renforcer ses propres compétences de suivi interne pour s'assurer qu'elles sont en mesure de diriger les systèmes de suivi et d'évaluation des programmes. Le simple fait d'avoir la capacité de poser les bonnes questions aux équipes de gestion de projet contribuera grandement à guider les systèmes de mise en œuvre ;
- les modèles de rapport doivent être examinés pour garantir qu'ils sont informatifs et fournissent des preuves suffisantes pour la prise de décision ;
- les stratégies de synergie doivent être mises en œuvre par une planification conjointe des activités avec les programmes et les projets en amont et en aval qui ont été identifiés dans les hypothèses. Dans la mesure du possible, la planification conjointe des activités devrait réduire les coûts de transaction (initiatives conjointes, formation partagée, mise en œuvre partagée d'études pertinentes, activités communes de collecte de données, etc.) ;
- accroître les liaisons avec les agents de décision politiques et la haute direction des institutions cibles (par exemple l'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement, l'Agence de Régulation multisectorielle de l'Économie) pour garantir que les résultats du projet sont acceptables et efficaces. Effectuer également une évaluation initiale de l'approbation et de la mise en œuvre de chaque législation, règlement, tarif et intégrer la conclusion et les recommandations dans les programmes futurs ;
- consolider le processus de préparation du *Rapport Annuel des Services d'eau et d'assainissement*. Cela devrait inclure la clarification des responsabilités entre l'Agence nationale de l'eau et de l'assainissement et l'Agence de régulation multisectorielle de l'économie, la mobilisation des deux directions pour assurer l'allocation des ressources techniques et financières, l'opérationnalisation des systèmes informatiques et l'amélioration de la capacité d'audit des données déclarées (outre la vérification administrative) ;
- donner une forte priorité aux actions visant à réduire les pertes d'eau (techniques et commerciales), plutôt que d'augmenter la mobilisation de plus de ressources hydriques, qui sont ensuite perdues et représentent une augmentation (inutile) de l'exploitation de ressources rares ;

- dans la fourniture de services d'assainissement, la priorité devrait être accordée à l'amélioration de l'utilisation des stations de traitement des eaux usées, dans la mesure du possible, pour la production d'eau destinée à la consommation non humaine, réduisant ainsi le besoin de mobiliser de nouvelles ressources brutes. En outre, assurer la coordination avec l'ADR, la nouvelle agence responsable de l'eau pour l'agriculture et l'élevage ;
- les investissements en prestataire de services d'eau et d'assainissement doivent suivre un plan stratégique, évitant ainsi les actions ad hoc dont le rapport coût-bénéfice et les priorités peuvent être discutables. Cela contribuera également à renforcer l'importance de la planification, de la mise en œuvre et du suivi au sein du prestataire de services d'eau et d'assainissement ;
- éviter d'investir dans des études qui n'ont pas les conditions nécessaires pour être mises en œuvre ultérieurement, car elles risquent de ne pas avancer sans projets de soutien ultérieurs (c'est-à-dire la mise en œuvre d'un nouvel opérateur d'eau) ou simplement d'être obsolètes et leurs hypothèses de base changeantes (variation de prix dans les études techniques pour la mise en œuvre d'équipements, où les prix varient dans le temps) ;
- se concentrer sur la consolidation des compétences techniques, de gestion et de leadership à tous les niveaux des institutions du secteur afin de donner aux équipes les moyens de relever les vastes défis du processus actuel de restructuration du secteur. En ce qui concerne le prestataire de services d'eau et d'assainissement, se concentrer sur ceux qui sont les mieux équipés pour atteindre un niveau pertinent d'autonomie et de leadership dans le secteur et envisager une intervention sur les domaines stratégiques pour maximiser l'impact ;
- utiliser l'expérience acquise dans la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pour réduire les coûts de production de l'eau et améliorer la viabilité financière des prestataires de services d'eau et d'assainissement. Tenir compte, cependant, de l'effet négatif potentiel que de telles interventions peuvent avoir sur la réduction de la clientèle déjà petite des entreprises énergétiques ;
- dans la poursuite de PromoSan, l'accent devrait être mis sur la consolidation des procédures de gestion et de suivi associées à l'entretien des infrastructures déjà en place, y compris les liens entre les écoles (groupement) et le ministère, afin de s'assurer que les processus sont mis en œuvre et que des données solides sont collectées pour soutenir la prise de décision (et une meilleure budgétisation). En outre, apporter quelques ajustements à la conception de l'infrastructure PromoSan, notamment en améliorant la qualité/adéquation de certains équipements, tels que les toilettes et les robinets d'eau de cuisine, car ceux-ci semblent trop fragiles pour l'usage auquel ils sont destinés ;
- (continuer à) permettre une certaine flexibilité pour ajuster les actions aux besoins de changement et valoriser les petits projets internes des prestataires de services d'eau et d'assainissement qui peuvent être reproduits au sein de l'organisation et dans d'autres prestataires de services d'eau et d'assainissement, favorisant l'échange de connaissances entre pairs ;
- lier les interventions clés à des engagements réalistes de la part des contreparties, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources clés (humaines, financières ou matérielles) pour assurer la continuité des résultats ;
- définir et mettre en œuvre une approche globale de renforcement des capacités, basée sur l'évaluation des besoins, articulée avec d'autres initiatives de formation (de LuxDev et d'autres) et suivre les progrès réalisés.