

## 22. EVALUATION CONJOINTE

# EVALUATION INTERMÉDIAIRE DU FOND DE COOPÉRATION POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT (FCAS)

RAPPORT DE SYNTHÈSE



**Edición: Juillet 2017**

© Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération  
Secrétaire d'Etat pour la Coopération internationale et l'Ibéro-  
Amérique.

Secrétaire général de la Coopération internationale pour le  
Développement

Images © AECID

Ce rapport a été élaboré par: ECORYS España. Équipe de  
d'évaluation: Javier Fernández (directeur), Ana Ballesteros, Sonia  
Franco, Queralt Capdevilla, Ángela García et Cecilia Spottorno.

Les opinions et les vues exprimées dans ce rapport ne reflètent pas  
nécessairement le point de vue officiel du Ministère  
des Affaires Étrangères et de la Coopération.

*NIPO on-line: 502-17-038-7*

*NIPO papier: 502-17-037-1*

*Dépôt légal: M-21182-2017*

La reproduction totale ou partielle du contenu de cette publication  
est autorisée, à condition que sa source soit expressément citée.

**Pour toute communication concernant cette publication,  
veuillez nous contacter:**

Secrétaire général de la Coopération internationale pour le  
Développement. Ministère des Affaires étrangères et de la  
Coopération.

*Serrano Galvache 26 Tours Agora, Tour Nord 28071 Madrid*

*téléphone : +34 91 394 88 08*

*e-mail: [evaluacion-sgcid@maec.es](mailto:evaluacion-sgcid@maec.es)*

# TABLE DES MATIÈRES

Pag 1	<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>
Pag 1	1.1.	L'OBJET ÉVALUÉ
Pag 3	1.2.	OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION
Pag 4	1.3.	MÉTHODOLOGIE
Pag 7	<b>2.</b>	<b>CONCLUSIONS</b>
Pag 7		CONCEPTION ET STRUCTURE DU FOND
Pag 7		SYSTÈME D'ORGANIZATION ET DE GESTION
Pag 9		RESSOURCES ÉCONOMIQUES
Pag 9		RESSOURCES HUMAINES
Pag 10		COORDINATION
Pag 10		MISE EN OEUVRE DES LIGNES D'INTERVENTION DU FOND
Pag 11		DURABILITÉ
Pag 12		QUESTIONS TRANSVERSALES
Pag 14		RESULTATS
Pag 15	<b>3.</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>
Pag 15		RECOMMANDATIONS DIRIGÉES À L'AECID
Pag 17		RECOMMANDATIONS DIRIGÉES À L' AECID ET À LA BID

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

Pag 2	TABLE 1	PAYS ET POURCENTAGE DE COFINANCEMENT
Pag 5	TABLE 2	LOGIQUE D'INTERVENTION

# I. INTRODUCTION

---

## I.1. L'OBJET ÉVALUÉ

Le **FCAS** est un **instrument financier de la Coopération Espagnole** créée en vertu de la soixante et unième disposition additionnelle de la Loi 51/2007, du 26 décembre, du Budget Général de l'Etat (PGE) pour l'année 2008. Cet instrument a été présenté à la communauté internationale par le Président du Gouvernement d'Espagne de l'époque lors du XXVIIème sommet Ibéro-américain, tenu en novembre 2007 à Santiago de Chile, et devait lever 1,5 milliards de dollars (1 milliard d'euro de l'époque) pour les quatre années suivantes.

L'objectif stratégique du fond est de contribuer à **rendre effectif le droit de l'homme à l'eau** et dépasser la cible des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) de réduire de moitié, pour l'année 2015, le pourcentage de personnes sans accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base.

Les lignes stratégiques des interventions développées dans le cadre du Fond sont:

- Ligne stratégique 1: **gestion intégrée de la ressource hydrique.**
- Ligne stratégique 2: **accès aux services d'eau potable et d'assainissement.**
- Ligne stratégique 3: **gouvernance et droit de l'homme à l'eau et l'assainissement.**

En ce qui concerne les critères géographiques d'intervention, au FCAS sont retenus les suivants:

- **Pays éligibles:** les pays visés par le IIIème Plan Directeur de la Coopération Espagnole, en Amérique Latine et au Caraïbe.
- **Pays prioritaires:** au moins 85% du FCAS sera destiné à des pays à association étendue ou attention focalisée.

**Table 1: Pays et pourcentage de cofinancement**

PAYS À ASSOCIATION ÉTENDUE ET ATTENTION FOCALISÉE		PAYS À REVENU MOYEN
GROUPE 1 (pays HIPC)	GROUPE 2	GROUPE 3
100% de financement	80% de financement	50% de financement
Bolivie Honduras Nicaragua Haïti	Colombie <sup>1</sup> Guatemala Equateur El Salvador Paraguay Pérou République Dominicaine	Argentine Brésil Chili Costa Rica Cuba Mexique, Panama Uruguay, Venezuela

Source : Web FCAS

Dans toutes les interventions du FCAS la donation peut s'élever jusqu'à 50% du coût du projet, dans le cas des pays du groupe 3, jusqu'à 80% dans les pays du groupe 2, et jusqu'à 100% dans les pays du groupe 1. Par conséquent, le cofinancement des pays partenaires est exigé.

A l'intérieur de ces pays, les zones prioritaires sont les zones rurales et périurbaines où la priorité est donnée aux zones de moindre couverture d'accès à l'eau et à l'assainissement.

D'un autre côté les entités éligibles sont:

- **Administrations publiques nationales, régionales ou locales** des pays receveurs, pour autant qu'elles disposent de la capacité institutionnelle suffisante.
- **Organisations de la société civile, coopératives ou autres types d'associations à but non lucratif** dédiées à la prestation de service d'eau et d'assainissement, ou d'activités connexes à la prestation de ces services publics.

L'organisation institutionnelle du Fond se compose d'un **Département du Fond de Coopération pour l'Eau et l'Assainissement (DFCAS)**. En plus du Département, le Fond compte sur un **Comité Exécutif**, qui est l'entité chargée d'étudier et évaluer toutes les propositions de financement à la charge du Fond qui lui sont présentées par le DFCAS, et décider sur son évaluation pour autorisation par le Conseil des Ministres, à travers le Ministère des Affaires Extérieures et de la Coopération et un **Conseil Assesseur** rattaché au Ministère des Affaires Extérieures et de la Coopération à travers le Secrétariat d'Etat de Coopération Internationale, présidé par le Secrétaire d'Etat de Coopération Internationale et pour l'Amérique Latine, et constitué par

<sup>1</sup> Colombie, considérée comme pays vulnérable à cause du conflit armé, c'est le seul pays de l'Association Focalisée dans cet encadré. Tous les autres sont en association étendue.

des personnalités de prestige international, espagnoles et latino-américaines, dans le domaine de l'eau et des ressources hydrologiques.

La configuration du Fond est complétée par la **présence de l'Institut de Crédit Officiel (ICO)** qui formalise, au nom et pour le compte du Gouvernement d'Espagne et pour le compte de l'Etat, les conventions correspondantes de financement à souscrire avec les bénéficiaires du Fond.

De même, tout au long de la période en vigueur le Fond a constitué des accords de gestions avec différents organismes. Parmi eux, se distingue l'accord souscrit **depuis 2014 avec Tragsatec** (antérieurement avec P4R et Expansión Exterior) dont l'objectif est le soutien dans la gestion, le suivi et la coordination des programmes du Fond et, en second lieu, les accords souscrits **en 2012 et 2014 avec le Centre d'Etudes et d'Expérimentation des Œuvres Publiques (CEDEX)**, ce dernier pour la période 2014-2016, avec l'objectif de prêter une assistance technique au FCAS dans les programmes qui le nécessite, spécialement en matière de planification hydrologique et de gestion intégrée des ressources hydriques, approvisionnement en eau potable, assainissement et épurations des eaux usées et protection contre les inondations.

Le Fond se structure en **deux portefeuilles d'activités**: un bilatéral, administré directement par le bureau du FCAS (portefeuille bilatéral) et l'autre, le portefeuille multilatéral, qui est administré à travers la Banque Interaméricaine de Développement (BID) via le FECASALC. Au total le Fond a géré et/ou gère jusqu'à ce jour un total de 66 programmes/projets, dont 19 sont multilatéraux et 47 bilatéraux.

## 1.2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'**objectif général** est d'identifier les facteurs qui stimulent ou qui freinent l'exécution et l'avancée des programmes et valoriser l'adéquation entre la conception initiale et les mécanismes de gestion pour atteindre les objectifs. Les **objectifs spécifiques** sont:

1. Déterminer si le FCAS et les programmes sont conçus pour contribuer à l'objectif général et aux objectifs spécifiques : améliorer les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement des populations les plus pauvres d'Amérique Latine.
2. Déterminer si le FCAS s'est doté de mécanismes de gestion adéquats pour contribuer à ses objectifs. Connaître l'efficacité et l'efficience du FCAS dans la gestion et l'exécution des ressources à partir de l'analyse des procédures et mécanismes institutionnels. En particulier, on analysera la coordination entre les différents niveaux de gestion et agents du FCAS et la cohérence entre les programmes bilatéraux et multilatéraux et si le FCAS s'est doté de mécanismes pour incorporer dans sa gestion les dimensions des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement.

## 1.3. MÉTHODOLOGIE

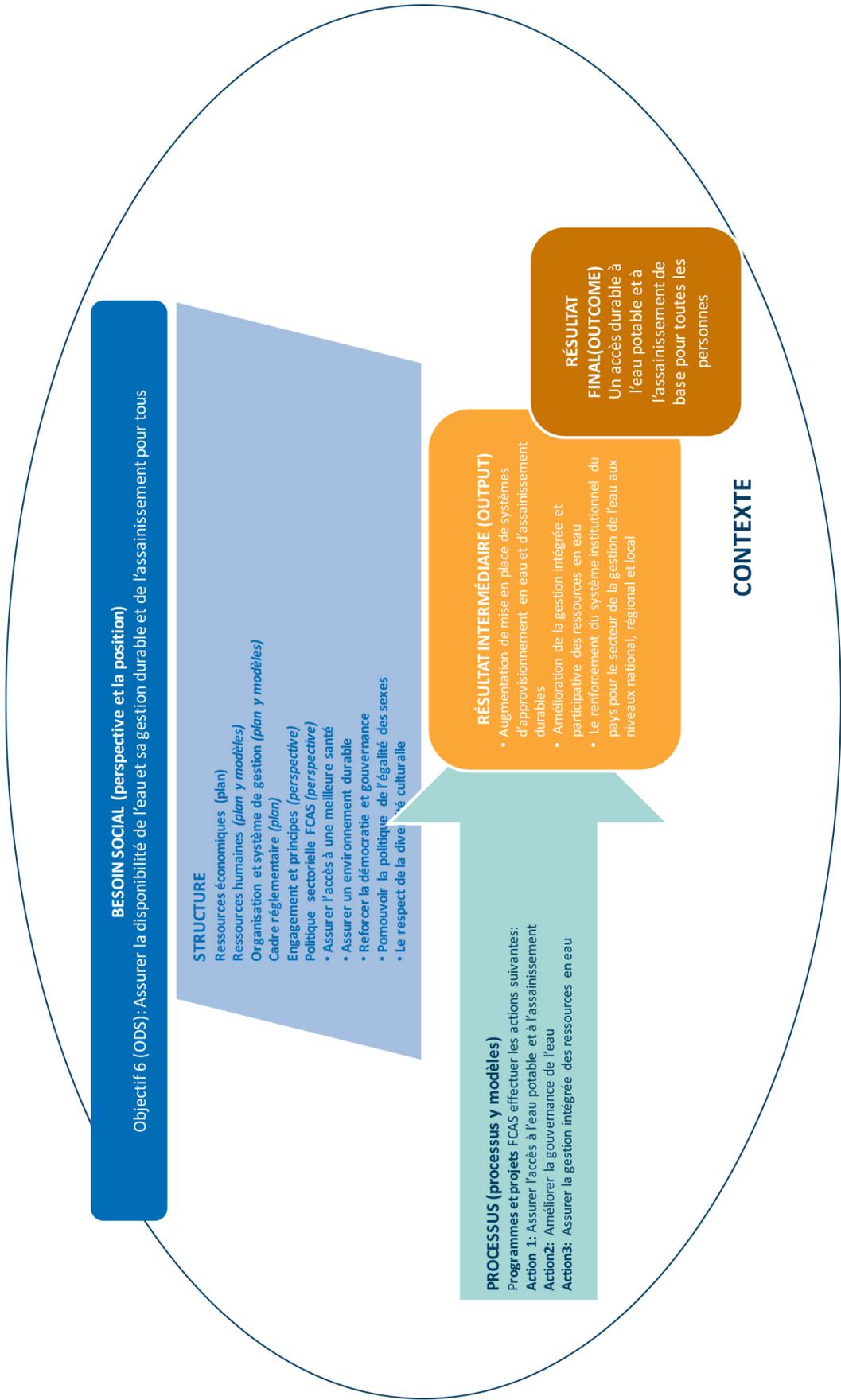
### PROPOSITION ADOPTÉE

La proposition méthodologique de l'évaluation a été conçue autour de la combinaison de trois approches qui permettaient une approche adéquate autant à l'objet évalué - FCAS comme instrument stratégique de la Coopération Espagnole et, en temps voulu comme un large ensemble de programmes et de projets - comme à donner une réponse aux objectifs d'évaluation. De manière synthétique, les approches adoptées ont été:

- a) **L'évaluation de stratégies.** La nature du FCAS a amené à élaborer une visualisation de celle-ci dans laquelle les aspects les plus stratégiques ont été conceptualisés en suivant les quatre catégories d'analyses de stratégies de Mintzberg (2007) en termes de perspective, de position, modèles et processus. Tout au long de l'évaluation, à travers la méthodologie et les techniques proposées l'information a été rassemblée, autant au niveau global qu'au niveau des programmes, pour évaluer en quelle mesure (en tenant en compte du caractère intermédiaire de l'évaluation et ses objectifs) les modèles de comportement développés jusqu'à aujourd'hui par les acteurs dans les différents niveaux ont donné de la consistance à la perspective où à la position initialement établie.
- b) **Evaluation orientée par la théorie.** L'évaluation orientée par la théorie recherche à identifier comment fonctionne l'intervention et quels résultats elle prétend obtenir en construisant un modèle théorique de l'intervention et structure tout le processus d'investigation à partir de ce modèle théorique. Avec cela, non seulement vont être évalués la réussite des résultats de l'intervention, mais aussi quels mécanismes causaux ont conduit à cela. Etant donné les objectifs de l'évaluation et leur caractère intermédiaire, il a été considéré que cette proposition est celle qui répondait le mieux aux objectifs établis. A partir de là, les différentes phases ont été guidées par cette logique d'intervention et ont essayé de comprendre leur fonctionnement avec en ligne de mire l'amélioration future du fonctionnement du FCAS.
- c) **Evaluation orientée vers les parties-prenantes.** Avec ce modèle d'évaluation, il a été essayé d'identifier les besoins des différents acteurs impliqués dans l'intervention. Dans l'évaluation du FCAS, les réponses ont été préalablement fournies aux TdR et répondaient à une procédure consultative précédemment développé pour cette même institution. A cela ajoutons que, lors de la première phase d'évaluation, plusieurs entretiens initiaux se sont déroulés dans l'objectif d'ajouter ou prioriser ces nécessités informatives des acteurs impliqués.

En résumé, pour cet exercice d'évaluation a été conçu un modèle logique du Fond depuis une perspective systémique et où ont été placées les quatre catégories d'analyses de stratégie et où l'on a cherché à incorporer la participation des principaux acteurs du FCAS (Tableau 2).

Figure 2: Logique d'Intervention



Source : Elaboration interne

## **Techniques utilisées et principales limitations de l'évaluation**

Durant le développement de l'évaluation ont été utilisées une large gamme de techniques. En plus de l'examen documentaire d'un grand nombre de documents de différente typologie et nature, des entretiens ont été réalisés en Espagne avec différents acteurs en relation avec le Fond et une enquête en ligne a été menée avec les principaux acteurs des pays où le FCAS compte des programmes en cours d'exécution. En parallèle a été réalisé un "benchmarking" ou analyse comparative des autres initiatives assimilables au FCAS avec l'objectif d'extraire les bonnes pratiques de celles-ci et qui pourraient être applicables au Fond. Enfin, l'évaluation s'est enrichie avec la visite de quatre pays d'Amérique Latine, sélectionnés comme études de cas.

Cependant, ont également été détectés, une série de limitations de diverses natures lors du développement de l'évaluation. Ces limitations concernent, fondamentalement, les techniques employées, et pointent en particulier, le faible taux de réponse reçu du questionnaire en ligne dirigé aux entités/contreparties du FCAS. Enfin, il est nécessaire de signaler les limites de l'évaluabilité du FCAS qui s'est manifesté en l'absence d'information suffisante et de qualité pour évaluer correctement les résultats obtenus jusqu'à ce jour ainsi que pour aborder certaines questions spécifiques de l'évaluation, en particulier, de la considération des aspects transversaux du Fond.

## 2. CONCLUSIONS

---

### Conception et structure du Fond

1. **La création du Fond a répondu à différents objectifs**, parmi lesquels le souhait du Gouvernement d'Espagne de destiner 0,7% du PIB à l'Aide Officielle au Développement, l'intérêt spécifique du gouvernement de l'époque et que cela soit destiné à l'Amérique Latine pour des raisons de politique extérieure. Le continent américain comptait sur une structure de coopération présente et active, et constituait la proposition ferme d'être le plus efficace en coopération internationale pour le développement en concentrant l'aide à une région ou un secteur.
2. **On observe un haut degré d'adéquation et de pertinence dans la conception du Fond avec les principes inspireurs du Fond** établis dans l'article 4.3 du Décret Royal 1460/2009 concernant les régions, zones géographiques et lignes prioritaires d'intervention. Dans la même lignée ont été développés des plans directeurs (PD) de la Coopération Espagnole (II, III et IV) qui ont été en vigueur durant le développement du FCAS de même que le Plan d'Action Sectoriel (PAS) d'Eau et d'Assainissement et les Cadres d'Association Pays (MAP) de chaque Etat où le Fond intervient, bien qu'il soit important de souligner que certains de ceux-ci furent développés postérieurement à la mise en route du Fond et à l'approbation d'une partie importante des programmes.
3. **Les programmes du FCAS en général s'alignent avec les plans de développement** (là où ils existent) des organismes compétents dans le domaine de l'eau et de l'assainissement des différents pays de la région où le Fond est implémenté.
4. Sans préjudice des autres dispositions dans l'évaluation du FECASALC, le Fond (portefeuille bilatéral) a mis en œuvre, à travers le Guide POG, un **mécanisme pour la mesure des résultats des programmes**, en développant une matrice de résultats qui constitue le guide principal pour le suivi et la gestion des résultats des différents programmes. Dans ladite matrice, pour chaque résultat espéré sont associés des indicateurs de résultats, des produits associés et des indicateurs de produit, indiquant pour chacun d'eux leur ligne de base, leur unité de mesure, les cibles intermédiaires et finales et les sources d'information. Tout ceci étant jugé par l'équipe d'évaluation de manière très positive, puisque cela va offrir un outil commun qui permet une homogénéité dans l'évaluation des résultats des interventions du FCAS de manière agrégée au niveau du programme, des pays et du Fond dans son ensemble.

### Système d'organisation et de gestion

5. **L'identification, l'approbation et la conception d'un nombre important de programmes a été mené à une époque où la structure du FCAS (portefeuille bilatéral), les outils et le cycle de gestion des programmes ne se trouvaient pas suffisamment consolidés.** Sa formation, ses outils, tels que les guides ROP et POG ou les systèmes de suivi du portefeuille bilatéral, et sa structure, se sont construits progressivement au fil des années.

La motivation d'impliquer la Banque Interaméricaine de Développement dans le Fond à partir de la constitution des deux portefeuilles du FCAS, un bilatéral administré par l'AECID et l'autre multilatéral administré par le BID, est venue en partie motivée par le **manque d'expérience technique consolidée de la part de l'AECID** dans la gestion d'un Fond de ces caractéristiques. La décision a également été prise dans la ligne des documents de programmation de la Coopération Espagnole, comme le Plan Directeur en vigueur, qui donnait des arguments en faveur du multilatéralisme. Le fait que la Banque capitalisait une grande expérience dans la région et dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, elle possédait une présence stratégique dans tous les pays, et une capacité éprouvée d'effet de levier de ressources additionnelles avec lesquelles l'impact du Fond dans le secteur est accrue.

6. **Les procédures du portefeuille bilatéral du Fond représentent un effort avéré pour unifier et standardiser la gestion et le suivi des programmes. Cependant, dans sa configuration actuelle ils ne paraissent pas être convenablement adaptés aux différentes réalités nationales** des pays et à la diversité des capacités des contreparties, impliquant une importante charge administrative pour les entités gestionnaires des programmes.
7. **Le Fond a tenté de développer un outil (modèle de matrice de produits et résultats) qui permettrait une homogénéité dans le suivi et l'évaluation des résultats** des interventions du FCAS de manière agrégée au niveau du programme, pays et du Fond dans son ensemble à partir de la définition d'une liste de résultats et indicateurs de résultats communs qui devaient être utilisés dans la conception des programmes. Cependant, dans la pratique, sont apparues toute une série de limitations qui n'ont pas permis qu'à ce jour le Fond, malgré des efforts importants dans cette direction, ne puisse compter sur un cadre de résultats spécifiques, formalisé et appliqué, pour mesurer la contribution réelle du Fond et de ses programmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans la région d'Amérique Latine.
8. **L'effort en termes économiques et humains réalisés par la Coopération Espagnole ces dernières années en matière d'eau et d'assainissement peut s'inscrire dans la durée en assurant un rôle davantage lié à la formation technique ou au renforcement institutionnel.** Bien qu'actuellement la mise en œuvre des outils de gestion de la connaissance (gestion documentaire au siège, outils sur les questions de genre, mise en œuvre de formations et d'échanges au sein de programmes, soutien des plans de formation de la CODIA, RALCEA, CapNet) avance, beaucoup de ces outils ne se trouvent pas à ce jour suffisamment développés et ne permettent pas de les exploiter au maximum et de capitaliser la connaissance et les expériences générées dans le cadre des programmes.
9. **Le Fond a travaillé de manière efficace pour créer des réseaux et des alliances qui ont permis de profiter de la grande connaissance et expérience des institutions espagnoles en matière d'eau.** Dans ce sens, la conformation du Conseil Assesseur ou le travail avec CEDEX, CENTA ou MAGRAMA ont été évalué de manière positive et servent autant pour créer des synergies que pour capitaliser l'expérience. Cependant, en certaines occasions, le manque de procédures et d'outils concrets qui délimitent et guident le travail de collaboration avec ces entités a eu pour conséquence qu'il n'a pas été possible de tirer au maximum profit du potentiel de travail conjoint.

**10. La procédure de remboursement unitaire à travers la signature de la convention de la part du bénéficiaire a permis de garantir que les programmes bilatéraux,** de caractère pluriannuels et qui ont été l'objet de récurrentes prorogations par rapport à leur planification initiale, **aient été maintenus en dépit de la situation de coupes budgétaires qu'a souffert l'APD espagnole.** Cependant, ce remboursement unitaire n'est pas nécessairement le plus adéquat, puisque précisément, il est de caractère pluriannuel et les fréquentes prorogations de ces projets, associé à la complexité de leur mise en œuvre, qui peut entraîner des modifications ou ajustements de budget, fait qu'une procédure avec un système de remboursements périodiques pourrait résulter plus adaptée à la réalité. En fin de compte, il a été conclu que **l'ensemble des outils développés pour la conception et la gestion du portefeuille bilatéral du Fond ont constitué un pas en avant de la coopération espagnole,** du fait qu'ils constituent un des premiers efforts pour générer des documents communs pour une multiplicité de programmes et pour différents bureaux, de telle sorte que soit favorisé une certaine structuration et uniformité dans les mécanismes de gestion des programmes.

### **Ressources économiques**

- 11. En général, le total des ressources investies par programme a été suffisant pour mener à bien les activités prévues et les plans de travail alloués,** seules quelques exceptions ont été identifiées dans des programmes ponctuels où l'on peut observer certaines tensions budgétaires, en partie dues au fait que les budgets fixés au moment de l'approbation de programmes bilatéraux ont été estimés sans compter sur des études préalables et des plans actualisés et détaillés.
- 12. Les contributions annuelles des budgets généraux au FCAS se sont concentrés dans une grande mesure pendant les trois premières années du Fond,** années pendant lesquelles ont été approuvées la majorité des programmes et engageront quasiment la totalité des 790 millions d'Euros investis par le FCAS jusqu'à cette date.
- 13. L'engagement des pays à cofinancer en partie les programmes,** combinés avec la recherche d'autres stratégies complémentaires de mobilisation de ressources, **ont été très positivement évalués** parce que cela permet de compter sur davantage d'apports économiques et contribue à l'appropriation et à la création de synergies.

### **Ressources humaines**

- 14. Au moment de la mise en œuvre du FCAS,** la Coopération Espagnole ne comptait pas sur une expérience concrète en matière de gestion des cadres budgétaires spécifiques de caractéristiques similaires dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour faire face à cela, **l'AECID, autant au siège que sur le terrain, a renforcé au fil des ans sa structure de recrutement de personnel spécialisé** à travers le mécanisme d'accord de gestion et d'assistances techniques, modèle qui, bien qu'il se soit avéré utile pour assurer la gestion du Fond, ne contribue pas au renforcement institutionnel et au développement des capacités au sein de l'Agence.

**15. Le nombre d'employés du département du FCAS a évolué, et en augmentant les fonctions ont été ajustées au fil du temps**, même si la structure des effectifs n'a pas été renforcée par une conception organisationnelle qui, sur la base des besoins détectés en ce qui concerne son volume et profil ait configuré un système qui répondent de manière adéquate aux exigences du Fond. Les augmentations d'effectif ont été dus à l'apparition d'opportunités ou mouvements de personnel qui n'étaient pas clairement liés avec des demandes explicites et dérivant d'une proposition claire de structure organisationnelle et dans laquelle soit également défini de manière adéquate le profil professionnel recherché.

### **Coordination**

**16. La coordination au sein de l'AECID et entre AECID siège et terrain a été évaluée positivement** et, bien qu'en certaines occasions elle ne soit pas parfaitement systématisée, elle en reste utile pour les différents acteurs impliqués. Cependant, dans certains cas, elle se centre trop sur les questions de procédures et administratives laissant de côté d'autres aspects de plus grande valeur ajoutée comme la mise à disposition de la part du département du FCAS de lignes stratégiques claires sur des questions importantes comme les aspects transversaux ou le point de vue des droits de l'homme à l'eau et l'assainissement et le GIRH.

**17. La coordination de la Coopération Espagnole et les contreparties sur le terrain est étroite, systématisée et jugée comme utile**, des dynamiques de travail conjoint et continu existant entre les OTC et les contreparties.

**18. La coordination entre les sièges du BID et de l'AECID est structurée et dispose de mécanismes pour son fonctionnement.** Cependant, **sur le terrain, la coordination entre ces deux organisations doit être améliorée** pour que dans les cas où celle-ci n'était pas efficace, les niveaux d'interaction désirés entre les deux institutions soient atteints et contribuent à atteindre une parfaite complémentarité entre le portefeuille bilatéral et le portefeuille multilatéral.

### **Mise en œuvre des lignes d'intervention du Fond**

**19. Les trois lignes d'intervention du Fond** (accès à l'eau et à l'assainissement, gouvernance de l'eau et GIRH) **ont été incorporés de manière globale dans la conception de la majorité des programmes**, mais durant le long du processus d'implémentation de ceux-ci, il a été constaté que la question fondamentale dans les premières phases et dans les phases intermédiaires d'exécution, se pose en termes de ressources humaines, économiques et d'élan pour l'implémentation, dans l'accès à l'eau et à l'assainissement.

On observe que la considération et l'analyse des risques durant la phase de conception de l'intervention n'a pas eu le degré de profondeur et de qualité requise, de telle forme que, au-delà de certains aspects globaux, cette question n'a pas été suffisamment traitée. Par conséquent, la gestion des risques n'a pas été de nature d'améliorer la planification et d'assurer une gestion adaptée s'attaquant aux problèmes de manière efficace, comme elle se devrait de l'être.



20. En termes généraux **il existe des limitations relatives aux compétences techniques, de gestion et de coordination des contreparties, autant en relation avec le nombre d'employés qu'avec le profil et l'expérience de ces mêmes.** Le haut niveau de rotation du personnel limite également la force des entités à l'heure d'exécuter les programmes. Ces limitations n'ont pas été clairement définies durant la phase d'identification et de conception des programmes bilatéraux et ont eu pour conséquence des retards dans la gestion des programmes et ont pu compromettre la viabilité des interventions.
21. **Il existe un nombre important de programmes qui ont eu recours à la conformation d'unités d'exécution spécifiques** au sein des contreparties affaiblissant l'appropriation, le renforcement des structures du pays et la viabilité des interventions.

### **Durabilité**

22. Bien que la question de la durabilité soit une **question abordée de façon adéquate et concrète dans la majorité des documents de conception des programmes, elle n'a pas été suffisamment prise en considération lors du début de la mise en œuvre de programmes où l'attention a été portée sur l'exécution même des programmes.** La durabilité est une question qui a progressivement gagné de l'importance à mesure de l'avancée des programmes dans leur exécution coïncidant avec l'apparition de certains risques qui ont réveillé une attention croissante sur cet aspect.

23. **Le point de vue socio-économique et institutionnel de la durabilité en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement n'a pas paru être suffisamment abordé dans le cadre de l'exécution des programmes**, ni en ce qui concerne le moment pour sa mise en œuvre, ni en ce qui concerne les ressources destinées à cet aspect. Bien que des mesures destinées à sensibiliser, former et renforcer les communautés, les CAPyS et dans certain cas les municipalités participantes ont été mises en œuvre dans différents programmes, leurs résultats sont incertains. Il n'a pas été mis en œuvre non plus des mesures au niveau national, qui garantissent et mettent en œuvre de manière globale des mécanismes institutionnels et formalisés qui garantissent la durabilité, la préservation et la qualité dans la prestation du service.

### Questions transversales

24. Bien que la Coopération Espagnole inclue habituellement dans ses documents stratégiques et opératoires les questions transversales et que celles-ci se soient rapportées aux documents du Fond et des programmes, **la pratique les mécanismes nécessaires pour la pleine intégration de ces aspects n'ont pas été mises en œuvre, sauf interventions ponctuelles.**
25. En ce qui concerne **la GIRH**, en premier lieu, nous devons souligner **que l'importance qu'elle a dans le cadre du Fond ne s'est pas traduit dans la même mesure, ni dans les discours, ni dans les pratiques des acteurs chargés de sa mise en œuvre dans les pays.** En second lieu, du côté des **OTC il n'a pas été fait la promotion dans les pays, ni les structures interinstitutionnelles ni l'articulation des acteurs adéquats pour cela.** En troisième lieu, **le traitement de tous les aspects qui implique son développement dans les pays**, entendu comme "un processus qui promeut la gestion et le développement coordonné de l'eau, de la terre et des ressources en relation, dans le but de maximiser le bien-être social et économique résultant de manière équitable, sans compromettre la viabilité des écosystèmes **est à ce jour encore très limité.**
26. Concernant l'environnement, entre les lignes d'intervention, le Fond bénéficie du soutien spécifique de la GIRH, qui à l'heure actuelle doit faire face à un contexte marqué, chaque jour davantage par les dramatiques effets du changement climatique. **Dans ces conditions, et en tenant compte du manque de sensibilisation de la part de nombreux secteurs de la population et des autorités compétentes, le Fond ne répond pas de manière adéquate.** Ceci peut s'observer clairement lorsque l'on constate la faible importance que l'on attribue en de nombreuses occasions depuis les OTC à la connaissance du cycle de gestion de l'eau dans lesquels les programmes sont engagés, ce qui a conduit à négliger les sources principales d'où l'eau est obtenue, détectant un faible intérêt, dans de nombreux cas pour l'importance cruciale qui est de garantir la viabilité d'une gestion adéquate des bassins.
27. En ce qui concerne l'égalité entre genres et l'émancipation des femmes, si nous prenons comme référence la Déclaration de Dublin constatant que "les femmes jouent un rôle central dans l'approvisionnement, l'utilisation et la protection de l'eau", en dépit de ce qui est signalé dans différents documents de programmation du Fond, **le traitement du genre n'a pas non plus été correctement articulé ni dans le Fond dans son ensemble, ni dans les programmes qui le composent.** L'importance d'impliquer autant les hommes

que les femmes dans la gestion de l'eau et de l'assainissement a été reconnue de manière indiscutable. Cependant, certains des pays où intervient le FCAS ne disposent pas de personnel formé spécifiquement sur les questions de genre, et dans la majorité des pays, les outils adaptés pour étendre à tous les domaines la question du genre dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ne sont pas disponibles, ni en ce qui concerne le travail systémique, ni en ce qui concerne les systèmes adéquats de suivi.

28. **Il a été observé dans la pratique des différences significatives concernant la question transversale de l'égalité des genres et l'émancipation des femmes entre les programmes en milieux ruraux et ceux en milieux urbains**, en constatant que pour les premiers il a pu être identifié certaines activités ou initiatives qui tendent à aborder ce thème, alors que dans les programmes d'environnement urbain, ces questions ne sont pas régulièrement abordées.
29. **Il existe une grande marge de progression liée aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement, pour que depuis les OTC on travaille les droits à l'eau et à l'assainissement pas comme quelque chose de souhaitable sinon comme quelque chose d'obligatoire**, avec l'idée qu'avec son développement soit impulsé la reconnaissance du principe d'égalité et non pas de discrimination, et que cela permette de se concentrer spécifiquement sur les personnes les plus vulnérables. Grâce à cela, on renforcerait l'efficacité de l'aide, en passant d'une stratégie basée sur l'offre de services, à une stratégie comportant des interventions basées sur la construction de compétences locales. Dans ce sens, à travers l'analyse réalisée, des doutes sont apparus quant au fait de savoir si le Fond est réellement conscient du progrès qu'impliquerait de se concentrer sur les processus davantage que sur les objectifs, en favorisant la participation, étant donné que les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ne sont pas présentés comme le cadre cohérent permettant de renforcer les bonnes pratiques, et qui autorise en toute légitimité les interventions de développement.
30. **Certains progrès en relations avec les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement peuvent être mis en évidence**, comme l'existence d'ateliers de formation interne sur ce thème permettant de remédier à l'absence actuelle de personnel spécialisé en la matière, bien que l'on estime que le personnel du Fond est à ce jour suffisamment sensibilisé.
31. En ce qui concerne la diversité culturelle et les peuples indigènes et afrodescendants, nous partons du fait que le droit à l'eau potable et à l'assainissement impose aux Etats le devoir de garantir l'accès à de telles ressources à "toute personne, sans discrimination". Dans ce sens, on peut conclure que l'AECID s'aligne toujours sur le traitement que l'Etat lui-même accorde à la diversité culturelle sans le remettre en question, puisque dans le cas où certaines pratiques pouvant affecter ces droits étaient menés par un Etat, aucun plan de contingence n'est en la matière prévu. Ce qui fait que le principe d'alignement puisse, en certaines occasions, entrer en contradiction avec celui de l'appropriation démocratique, puis ce que à ce jour, aucune inflexion n'a été opérée par le Fond pour résoudre ce problème.

## Résultats

- 32. Il existe une limitation importante à l'évaluabilité des résultats du FCAS en raison de l'absence d'outil et de cadre global qui permette d'évaluer l'avancement et la réalisation des résultats au niveau du pays et au niveau du Fond.** Le fait de nous retrouver dans une évaluation intermédiaire avec un pourcentage d'exécution moyenne inférieure à 50% conditionne bien l'analyse des résultats obtenus par les différents programmes jusqu'à la date.
- 33. Le niveau de réussite des résultats (ou la probabilité d'être atteints), varie en fonction des champs thématiques du Fond.** Dans ce sens, on peut affirmer que le Fond contribue à accroître l'accès durable aux services de base d'eau et d'assainissement (bien que ceux-ci ne peuvent encore être quantifiés) et, dans une moindre mesure à renforcer le système institutionnel des pays pour une gestion adéquate du secteur de l'eau qui favorise la gestion.
- 34. Concernant les résultats obtenus en relation avec la GIRH, bien qu'à priori ils apparaissent plus limités et liés à l'élaboration de plans de GIRH spécifiques,** ils doivent être remis dans le contexte de la présente évaluation intermédiaire du fait que le FCAS, à travers ses actions dans l'accès à l'eau et l'assainissement, se rapproche d'une gestion intégrée des ressources hydriques dans la mesure où elle augmente l'efficacité de l'utilisation d'eau en diminuant les pertes grâce à l'amélioration dans les infrastructures d'AyS, et améliore les résultats économiques et le bien-être social en fournissant l'eau et l'assainissement à des populations qui ne disposaient pas de celles-ci et aide à la préservation de l'environnement en améliorant le traitement des eaux usées à travers l'assainissement.
- 35. Dans certains pays, le Fond a eu un impact au niveau normatif et sur la formation de politiques publiques à partir du soutien dans la réalisation de plans, de stratégies, de normes et de lois sur l'eau,** tout particulièrement dans le cas de la Bolivie, du Salvador, de la République Dominicaine ou de l'Uruguay où le FCAS a soutenu directement le gouvernement dans l'élaboration de plans et stratégies nationales liées à l'eau et l'assainissement.

## 3. RECOMMANDATIONS

---

### RECOMMANDATIONS DIRIGÉES À L'AECID

#### **Recommandation 1: Renforcer le système d'identification et de conception des programmes**

Des limitations ont été observées durant le processus d'identification et de conception des programmes qui ont conduit à plusieurs retards dans l'exécution de programmes et à la nécessité de révision de ceux-ci, tant sur le volet économique que financier.

Dans ce sens, il est recommandé de renforcer le processus à travers des mesures permettant d'assurer que les ressources destinées à la formulation de l'intervention une fois approuvée la fiche d'identification soient adéquates et suffisantes, insister sur la nécessité d'inclure toutes les études de viabilité et diagnostics requis, s'assurer que l'on puisse compter sur des données actualisées, s'assurer que les contreparties reçoivent le soutien suffisant pour disposer des capacités nécessaires pour la formulation, garantir les visites sur le terrain des équipes de formulation ainsi que l'engagement des communautés et des acteurs locaux.

Le processus d'identification devra également assurer le calcul d'un budget précis du programme / projet que l'on souhaite réaliser. Le remboursement et l'approbation du programme devra se produire au travers de la formulation de celui-ci, et étant donné les enjeux de ce type d'intervention et l'approche à long-terme dans le Renforcement Institutionnel, la GIRH sur les questions de genre doit disposer de cadres temporels réalistes.

#### **Recommandation 2: Assurer la conception et la mise en œuvre de plans de gestion de risque**

Tout au long de l'exercice d'évaluation, il a été constaté que les programmes ne disposent pas de plans de gestion de risques conçus et actualisés pour identifier de potentiels goulots d'étranglement dans l'exécution des programmes et la mise en œuvre de mesures pour y remédier.

Dans ce sens, et avec l'objectif de rationaliser la gestion des programmes, de par leur propre nature complexes, il est recommandé la conception et la mise en œuvre de plans de risques. Concrètement, il importe que les contreparties aient conscience de l'importance de compter sur ces outils et qu'il leurs soient fournis des modèles et des formations pour la conception de ces-mêmes.

De même, il serait souhaitable que le Fond soit à l'origine d'une analyse concernant les risques les plus courants dans les programmes et les solutions qui ont été mises en œuvre pour y répondre. Cela permettrait l'identification des bonnes et mauvaises pratiques qui pourraient être utiles pour être utilisées dans d'autres programmes dans des contextes similaires.

### **Recommandation 3: Adapter dans la mesure du possible, le système de procédures du fond et les formations des contreparties**

Il est considéré comme un point fort du Fond, la volonté de définir des procédures pour le processus d'exécution et le suivi des programmes à travers des outils de gestion comme les POG, POA et rapports de suivi. Cependant, il a été observé que la plupart des contreparties ne disposent pas des compétences requises pour mener à bien les tâches requérant un soutien important de la part de la OTC et de l'accord de gestion avec Tragsatec.

Dans ce sens, il est recommandé de mettre l'accent sur la conception et l'usage de ces mêmes afin de garantir qu'ils se transforment en des outils efficaces et opératoires et qu'ils soient utiles pour chacun des acteurs impliqués.

Il est recommandé de prendre en considération les activités de formation et de sensibilisation aux contreparties avec l'objectif de transmettre l'utilité de ces documents, et les former à l'utilisation de ceux-ci. Dans cette même lignée, il conviendrait de mener à bien une analyse critique des outils afin de les simplifier dans la mesure du possible. Il sera également fondamental d'assurer une procédure adéquate concernant les données recueillies, de telle sorte qu'elles s'avèrent utiles à la gestion et au suivi.

D'un autre côté, on devrait s'assurer que les outils de collecte d'informations pour la gestion et le suivi incluent dans la mesure du possible toute l'information nécessaire, afin de minimiser les pétitions spécifiques de documents qui sortent du cadre procédural établi.

### **Recommandation 4: Assurer que le schéma de ressources humaines du DFCAS contribue au renforcement et à la consolidation des compétences de l'AECID**

La compétence et la mise en œuvre du Fond à ses débuts, ne s'est pas accompagné d'un schéma de structure du personnel qui puisse servir de support à un fond de ce volume et qui implique la gestion d'un nombre si élevé de programmes.

L'équipe du FCAS à l'AECID s'est progressivement étoffée pour répondre à ces besoins, cependant, un grand nombre d'employés engagés actuellement dans la gestion du Fond ne dépendent pas de manière organique de l'AECID, ce qui peut impliquer qu'une fois la fin de la relation contractuelle lors de la finalisation de programmes, que soit perdu un volume important de connaissances et d'expériences acquises durant ces dernières années.

Dans ce sens devrait être initié un processus d'évolution à moyen terme dans la structure institutionnelle de ressources humaines plus adéquate et adaptée à un Fond de cette nature, il serait également nécessaire de développer davantage l'information des fonctions, des mécanismes d'embauche et de composition de chaque équipe, tout cela afin de donner une certaine continuité, au-delà des contingences qui ont marqué sa genèse, de manière à répondre non seulement aux besoins actuels sinon éventuellement aux besoins qui pourront apparaître dans le futur, y compris les compétences sur le terrain de GIRH et transversaux.

### **Recommandation 5: Renforcer les mécanismes de coordination entre le FCAS et les institutions espagnoles avec expérience sectorielle**

Dans le cadre de l'évaluation, a été jugé positif, l'intention du FCAS de créer un réseau d'alliance avec les institutions espagnoles avec expérience en matière d'eau et d'assainissement avec l'objectif que la grande connaissance accumulée bénéficie aux programmes du Fond, ainsi que le renforcement des compétences techniques de la Coopération Espagnole dans le secteur. En témoigne, la conformation du Conseil Assesseur ou le travail qui a été mené avec des institutions comme CENTA, le MAGRAMA, CEDEX ou AEAS.

Cependant, il est recommandé de mettre davantage l'accent sur le développement d'une feuille de route qui permette de renforcer et d'institutionnaliser ces relations établies jusqu'à ce jour de manière à maximiser leur contribution et mettre à profit leur connaissances lors de la mise en œuvre du Fond et des programmes.

Pour cela il est recommandé de manière concrète la conception et la mise en œuvre d'outils tels des mémorandums et accords signés (pour les institutions sur lesquelles nous ne comptons pas encore) qui établisse de manière spécifique les objectifs et résultats espérés de la collaboration, des moyens, du calendrier et des activités prévues afin d'assurer que le cadre, l'entente et l'approche collaborative soit partagée et utile pour les deux parties.

Dans le cas du Conseil Assesseur, il est également recommandé de revoir son rôle et ses fonctions, en garantissant que s'articulent les mesures pour profiter au mieux de celui-ci, autant dans les phases de conception que de mise en œuvre des programmes et du Fond.

## **RECOMMANDATIONS DIRIGÉES À L'AECID ET AU BID**

### **Recommandation 6 :Avancer dans la mise en œuvre d'outils de gestion de la connaissance**

Le FCAS devra avancer dans la consolidation des outils de gestion de la connaissance qui sont actuellement mis en route, en assurant une coordination adéquate et une complémentarité entre le portefeuille bilatéral et multilatéral.

Dans un premier temps, il est recommandé de trouver un consensus sur une définition de la gestion de la connaissance, et à partir de là, développer une finalité, des objectifs, des lignes d'intervention, une assignation de ressources économiques et humaines spécialisée en la matière, développer un cadre d'activités, un chronogramme ou feuille de route qui implique un système de suivi et d'évaluation et le mettre en marche dans les plus brefs délais, en coordination et en profitant des connaissances et de l'expérience du BID.

### **Recommandation 7 : Soutenir et encourager la génération de structures institutionnelles pour la question de la GIRH**

L'approche de gestion intégrée de la ressource hydrique à l'heure de la mise en route des programmes se trouve toujours à un stade peu avancé, et pour cela, le Fond devrait être amené à soutenir la génération de ces structures interinstitutionnelles, contribuant à une articulation adéquate de l'ensemble des acteurs qui, dans chacun des pays, ont compétence en la matière, de telle sorte que, indépendamment de qui soit la contrepartie concrète du projet, tous les niveaux institutionnels qui, de manière directe ou indirecte, permettent d'organiser cette intégralité, soient présents.

Dans le cadre de cette recommandation, les entités consultées qui en Espagne sont expertes dans cette question, comme le MAGRAMA ou le CEDEX, ont confirmé cette nécessité et ont indiqué qu'au-delà de certains projets concrets comme ceux développés au Salvador, l'état d'avancement est limité. Pour autant, on peut peut-être penser à utiliser le Programme Salvadorien comme une première référence et l'utiliser, dans la mesure du possible, comme une source d'information et d'expérience récente dans la région.



## **Recommandation 8 : Assurer et renforcer l'intégration des principes transversaux**

Globalement, et en considérant l'engagement que la Coopération Espagnole a toujours démontré quant aux questions transversales, et face aux limites évidentes des résultats de l'application pratique de ces principes dans les programmes du Fond, il est recommandé la mise en œuvre d'initiatives dirigées vers le renforcement de l'intégration de ces principes transversaux.

Il est de même recommandé pour les programmes encore en phase de conception d'intégrer ces propositions de manière explicite depuis le début de ceux-ci. Pour les programmes en cours d'exécution, les changements nécessaires devront être réalisés pour assurer la transversalité des principes horizontaux. Pour cela, concrètement, il est recommandé de considérer la réalisation de diagnostics initiaux relatifs à ces questions, l'intégration d'indicateurs de suivi, y compris la réalisation d'évaluations thématiques qui permettent de juger dans quelle mesure et selon quels mécanismes ont été intégrés ces aspects, ainsi que pour les principaux résultats obtenus.

Il est également recommandé la mise à disposition de la part du DFCAS des OTC et des programmes de ressources humaines spécialisées, d'outils et de méthodologies avec des éléments concrets pour l'application des principes transversaux.

Concernant la question de l'égalité de genres, il existe un besoin de formation spécifique qu'il est recommandé de traiter, en dotant les différents acteurs de personnel spécialisé, d'outils adaptés au secteur, ainsi que de tenir compte de différences de contextes entre les milieux périurbains et ruraux. L'approche devrait être intégrale et non centrées dans les activités qui incorporent les femmes.

En ce qui concerne les populations indigènes et afrodescendantes, on estime qu'il est très important de prendre en compte le fait que ces populations peuvent voir leurs droits affectés autant par les installations et mesures adoptées pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, que pour les différents projets de développement et d'investissement qui peuvent avoir un impact sur leur ressources naturelles et/ou territoires, dans le cadre des programmes bilatéraux devraient être réalisés des procédures de consultation et de participation requises par les standards internationaux, concrètement par le convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et dans la jurisprudence, entre autres, du Système Interaméricain des Droits de l'homme.

En troisième lieu, comme indiqué dans la section des conclusions, les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ne sont pas incorporés de forme effective comme approche. Pour être traitée, elle devra être effectivement implémentée et concernant son articulation, on peut prendre comme référence le travail des ONG comme ONGAWA, ainsi que de continuer avec l'ensemble du travail réalisé avec le BID.

### **Recommandation 9 : Assurer la mise en œuvre des mesures de durabilité depuis le début des programmes**

Garantir la durabilité des interventions est l'un des défis les plus importants auquel doit faire face le FCAS ou tout autre fond aux caractéristiques similaires.

Pour cela, il est recommandé de manière concrète que lors de l'exécution des programmes, soient renforcées les stratégies définissant comme il se doit la manière de garantir la durabilité des actions. Les mesures qui intègrent ces stratégies doivent être développées de manière intégrées et non isolées, et toujours en lien avec un plan global de durabilité élaboré pour le programme lui-même.

La formation de ceux qui seront chargés d'élaborer ces plans de durabilité est également un autre aspect qui s'avère capital, et en ce sens il est recommandé de travailler avec une vision stratégique pour garantir le renforcement des capacités des institutions compétentes.

En fin de compte, il est recommandé que les actions de durabilité menée à bien ne se limitent pas aux petites communautés et zones où ont été réalisées les interventions, activités ou ouvrages des programmes, mais élargir le champ et s'engager autant au niveau local-municipal qu'au niveau national, pour ainsi de cette manière assurer que soient mis en œuvre de manière globale les mécanismes institutionnels et stipulés qui garantissent la durabilité, le maintien et la qualité dans la prestation de service qui est offert.

### **Recommandation 10 : Renforcer la coordination entre le BID et l'AECID sur le terrain**

Dans les cas où celle-ci ne soit pas consolidée, la coordination entre le BID et l'AECID devrait être améliorée sur le terrain avec l'objectif de créer des synergies entre les deux portefeuilles, partager des expériences et les bonnes pratiques et en définitive assurer une correcte complémentarité entre le portefeuille bilatéral y multilatéral du Fond.

Pour cela, il est recommandé la mise en œuvre de mécanismes et procédures de coordination et de communication entre les deux parties qui implique la tenue de réunions périodiques, l'établissement de mécanismes réguliers de rapport mutuel ou d'échange d'informations, ainsi que la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de positionnement commun dans les différents pays.

### **Recommandation 11 : Améliorer l'évaluabilité du FCAS autant du point de vue macro (Fond) que micro (programmes)**

Le FCAS devrait mettre en œuvre dans les plus brefs délais le système de suivi global du Fond qui est en train d'être développé afin de garantir la mesure des avancées en direction des résultats globaux, s'assurer que l'information soit collectée sur toutes les lignes d'intervention du Fond, ainsi que de ses aspects transversaux, et mettre aux mains des acteurs clés l'information utile

pour la prise de décision, avec une périodicité convenable, équilibrant ainsi la charge administrative de sa gestion.

Pour le cas des programmes, il est recommandé de destiner les ressources à la construction de la ligne de base et il est recommandé de s'assurer que les contreparties comptent sur la compréhension et la capacité pour mener à bien le suivi des indicateurs de produit et de résultat.

Devrait être également considéré l'élaboration de matériaux et l'organisation de sessions de formations pour s'assurer que les acteurs comprennent et utilisent de manière adéquate le système de rapport global et des programmes.

*D'autres documents connexes peuvent être trouvés á:*  
<http://www.cooperacionespanola.es/publicaciones>

