

Résumé d'évaluation

Evaluation qualitative du projet d'amélioration des conditions d'assainissement et d'accès à l'eau dans 26 quartiers périphériques de Kinshasa (PILAEP 2)

Pays : République démocratique du Congo

Secteur : Eau et Assainissement

Évaluateur : Hydroconseil-Urbaconsulting
Date de l'évaluation : Janvier-Novembre 2022

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CCD1071

Montant : 18MEUR

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention

de financement : 3/10/2014

Date d'achèvement : 30/09/2023

Durée : 9 ans



Contexte

Le cabinet Hydroconseil a été recruté par l'AFD pour évaluer les effets qualitatifs du PILAEP 2, débuté en 2016 et qui devrait s'achever au printemps 2023. Ce programme prévoit la mise en eau de 26 quartiers dans les communes de Kimbanseke, N'Sele, Kinsenso et Mont Ngafula. Le projet PILAEP consiste en la mise en place de réseaux autonomes et la constitution d'une Association d'Usagers du Réseau d'Eau Potable dans chaque quartier. Il s'inscrit dans le cadre du volet « eau et assainissement » du C2D signé en juillet 2013 entre la France et la RDC. L'objectif du PILAEP était de toucher 400 000 bénéficiaires dans les zones ciblées par le projet.

Intervenants et mode opératoire

L'AFD et le CTR (en tant que maître d'ouvrage) pilotent les activités du PILAEP 2. Le groupement SHER-Gret-Mott McDonald assure la maîtrise d'ouvrage déléguée, tandis que l'ONG congolaise ADIR s'est vue attribuer la fonction de maîtrise d'œuvre. La gestion des systèmes de production et de distribution d'eau dans les quartiers dépend quant à elle des ASUREP, constituées d'organes de direction (un bureau permanent et un Conseil d'Administration) et d'un organe technique, l'Unité de Gestion (recrutée par le Conseil d'Administration).

Objectifs

Réalisations attendues de l'évaluation qualitative

- Analyser les effets de la mise en eau des quartiers PILAEP 2 à l'échelle des ménages, des ASUREP et sur les dynamiques de quartiers.
- Eclairer certains résultats de l'étude d'impacts réalisée par l'IRD-DIAL dans le cadre de ce projet pour mieux comprendre les effets du mode opératoire du projet et du « modèle ASUREP » sur l'approvisionnement en eau des populations, leur santé physique et mentale, l'hygiène et l'assainissement, l'emploi, l'éducation, et la gouvernance du service dans les quartiers concernés.
- Formuler des pistes de recommandations pour renforcer et pérenniser les ASUREP existantes, et faciliter leur adaptation à un contexte institutionnel mouvant.

Appréciation de la performance

Echelle macro

Le modèle ASUREP est perçu par les principaux acteurs du secteur rencontrés comme un modèle pertinent, d'autant plus dans des zones rurales ou périurbaines peu attractives pour le secteur privé et où l'accès à l'eau est une priorité. Les autorités locales reconnaissent l'utilité des ASUREP pour l'approvisionnement en eau des quartiers, mais l'ancrage institutionnel des ASUREP reste faible, tout comme leur visibilité dans le secteur, d'autant plus en l'absence d'une structure faïtière légitimée et en capacité de faire du plaidoyer. Enfin, la place des ASUREP et la pérennité du modèle dans sa forme actuelle sont remises en question par la réforme sectorielle. Plusieurs pistes de réflexion suggérées vont dans le sens de la mise en place d'un modèle privé gestionnaire, même si la direction à prendre concernant cette nécessaire évolution du modèle reste encore imprécise aujourd'hui du fait d'un nouveau cadre institutionnel encore inabouti et peu lisible.

Echelle des ménages

Les perceptions des ménages sont globalement très positives sur la qualité, la quantité et le prix de l'eau aux bornes fontaines créées par le projet PILAEP 2. L'eau est jugée de qualité en comparaison aux sources non-aménagées. La quantité d'eau disponible est pour le moment jugée globalement suffisante, en revanche, la fréquence des pannes et des interruptions de service et le développement rapide des quartiers font craindre un manque de disponibilité à moyen/long terme. Enfin, le prix de l'eau, même s'il a augmenté au cours de l'été 2022, est jugé acceptable. En outre, les ménages sont globalement satisfaits du service rendu, surtout en comparaison avec l'accès dégradé à l'eau qu'ils connaissaient auparavant. En revanche, certains enjeux déjà problématiques, comme les interruptions fréquentes du service, ou encore les cas de méfiance à l'égard des gestionnaires d'ASUREP, sont à prendre au sérieux car ils impactent déjà négativement le fonctionnement quotidien du service et sa perception par les usagers et peuvent perdurer voire s'amplifier dans le temps.

Echelle des ASUREP

Au moment de l'enquête, les ASUREP rencontrées étaient excédentaires d'un point de vue financier, et les outils de gestion étaient globalement bien connus, à jour et appréciés des gestionnaires pour leur facilité d'utilisation. Toutefois, la saisonnalité des recettes pose la question de sa prise en compte dans la planification des frais de fonctionnement et des investissements de long terme, et l'ouverture de comptes bancaires pour sécuriser l'épargne prend du retard. A ce jour, aucun réinvestissement des recettes générées dans une amélioration du service ou une diversification de l'activité n'a été observé. Il n'existe pas non plus de suivi régulier de la gestion du service. La présence et la multiplication des offres privées, y compris après la mise en service des points d'eau ASUREP, pose une vraie question de pérennisation du modèle dans un environnement concurrentiel et nécessite l'ouverture d'une vraie réflexion sur le développement du service de l'eau dans les quartiers. En outre, si des statuts existent et clarifient en théorie les rôles et les responsabilités des différents organes des ASUREP, la réalité quotidienne est différente, faite d'empiètements, de conflits et d'incompréhensions sur les fonctions de chacun. Les usagers des services déplorent quant à eux un manque de transparence et de représentation des populations.

Echelle des quartiers

Depuis la mise en eau, les quartiers se sont développés et de nouveaux arrivants s'y installent, soit pour y construire une maison, soit pour y développer une activité économique. Par ricochet, tout ceci concourt à dynamiser le marché de la construction et le développement d'activités économiques, et donc à créer des emplois formels et informels pour les habitants du quartier. En revanche, il semble que la mise en place des ASUREP n'ait pas impulsé le développement d'autres services publics. Quelques cas de nouvelles écoles et centres de santé construits par des privés font figure d'exception et sont sans doute à mettre sur le compte de l'expansion démographique plutôt qu'à un effet tâche d'huile du service d'eau des ASUREP.

Conclusions et enseignements

Dans le contexte institutionnel et réglementaire actuel et au regard des taux d'accès à l'eau potable dans ces quartiers avant l'intervention du PILAEP 2, le modèle semble pertinent, malgré des déficiences en matière de gouvernance et de gestion.

Ainsi, le service fourni est apprécié des usagers, tant en ce qui concerne la qualité de l'eau produite que la distance des points d'eau ou le prix de l'eau. Les ASUREP sont également un vecteur d'emplois dans le quartier. Le modèle semble pour le moment financièrement soutenable, même si un audit réalisé par Deloitte en 2021 pointe de préoccupants problèmes de transparence dans les comptes, et que la saisonnalité des recettes est un enjeu. Enfin, à l'échelle du secteur, les partenaires techniques et financiers reconnaissent l'utilité des ASUREP du moins de manière transitoire, notamment dans des espaces peu attractifs pour le secteur privé où les besoins en eau sont forts.

A plus long terme, notre analyse aboutit à des résultats plus contrastés. L'organisation interne des ASUREP n'a pas été suffisamment intégrée et appropriée par les différents organes de gestion, et le partage des rôles et des responsabilités pose problème et engendre des conflits entre gestionnaires et délégués. Enfin, il n'existe à ce jour aucun mécanisme de suivi-contrôle de la gestion des ASUREP et des réseaux, qui connaissent de fréquentes pannes.

Face à ces défaillances, le risque à moyen terme est un report des usagers vers des offres privées concurrentes et une perte de légitimité des ASUREP dans le secteur, d'autant plus en l'absence d'une structure faïtière forte à même de faire du plaidoyer et de les représenter.