Enabel

Résumé exécutif

Evaluation conjointe des projets SANITA :

Programme de Développement et d'Assainissement Urbain en Guinée

SANITA 1 et 2 – villes propres

Code Navision : GIN 170111T-GIN 1900711

Prestataire : COTA asbl

Date de remise du rapport final : Juin 2024

Agence belge de développement

enabel.be

1 Présentation de l'évaluation

SANITA VILLES PROPRES 1 et 2 (SVP 1 et 2) s'inscrivent dans des actions menées depuis des décennies en République de Guinée pour rendre les villes plus propres, améliorant ainsi la résilience urbaine et les conditions sanitaires, tout en renforçant l'attractivité des villes et en créant des chaînes de valorisation et des emplois. La tenue conjointe de la revue des deux programmes – finale pour SVP 1 et à mi-parcours pour SVP 2 – permet de capitaliser sur les acquis engrangés par SVP 1 afin de suggérer des possibles améliorations à SVP 2 ainsi que des pistes et recommandations pour un éventuel SVP 3.

Les utilisateurs de cette revue sont les équipes d'Enabel à Bruxelles et en Guinée ; la Délégation de l'Union Européenne; les équipes techniques ayant mis en oeuvre les deux programmes ; les partenaires guinéens de mise en oeuvre (Agence Nationale de l'Assainissement et de la Salubrité Publique-ANASP, Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation-MATD, Direction nationale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme-DATU, Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire-MUHAT) ; d'autres services de l'Etat concernés notamment ceux faisant partie des Comités de pilotage (COPIL); les communes et les services décentralisés de l'Etat (au niveau préfectoral et régional); certains acteurs non publics tels que la Coordination Nationale des acteurs de l'assainissement en Guinée-CONAAG, et d'autres parties prenantes des deux programmes.

Le cadre géographique de la mission est, pour SANITA SVP 1 ; les villes de Conakry et de Kindia et pour SANITA SVP 2, les communes de Coyah, Manéah et Dubréka. La période évaluée est fin avril 2018-février 2024 (pour SVP 1) et décembre 2021-février 2024 (pour SVP 2). La méthodologie adoptée a suivi une approche mixte combinant des méthodes qualitatives et quantitatives pour obtenir une compréhension approfondie des résultats et effets du projet. L'approche qualitative a reposé sur les principes suivants :

- Lecture et analyse de la documentation fournie (rapports d'activités, techniques, *etc.*).
- Définir très soigneusement, en concertation avec les équipes techniques de SANITA, un échantillon raisonné répondant aux critères suivants : 1) inclusion des représentants de ces principales parties prenantes au niveau national et sur les sites d'intervention, 2) respect de la limite du temps imparti.
- Croiser les réponses de ces entretiens (triangulation). En cas de contradictions sur des éléments factuels, une vérification a été faite par les évaluateurs en recourant à des sources écrites validées (tels que rapports d'activités, *etc.*).
- Visite de toutes les communes ciblées et dans celles-ci : la plupart des infrastructures d'assainissement et quelques infrastructures viaires dont caniveaux de voirie (dans le cadre de SVP 1 – compte tenu du temps imparti, il n'aurait pas été réaliste, ni même possible, de visiter ces dernières dans leur entièreté). A noter que dans le cadre de SVP 2, ce sont le plus souvent les sites prévus qui ont été visités puisque les infrastructures étaient non encore livrées et le plus souvent à l'état de démarrage.
- En cas d'interrogations soulevées durant ces visites, les équipes techniques de SANITA (Responsable d'Appui Communal-RAC inclus) ont été interrogées.

Concernant l'approche quantitative, elle a été utile en matière d'analyse de l'efficience et de l'efficacité permettant de juger des progrès réalisés sur une base factuelle par rapport aux valeurs cibles, et a consisté à analyser les éléments budgétaires et les indicateurs de résultats (taux de pénétration des abonnements des ménages aux PMEs de pré-collecte, volume de déchets traités en Zone de transit et de tri des déchets - ZTT, tonnage traité en compostière, nombre d'infrastructures livrées (en linéaire ou nombre d'unités) pour la gestion des déchets solides et la voirie-drainage (SVP 1), nombre de matériels et équipements livrés, personnes sensibilisées/formées, ...).

2 Constats et conclusions

Pertinence

La mission considère que la pertinence de SVP 1 et SVP 2 est très satisfaisante.

1. La thématique d'intervention est d'une grande pertinence et urgence. SVP 1 et ses équipes se sont trouvées initialement dans une situation complexe du fait du caractère innovant de SANITA par rapport au contexte guinéen, aggravée par divers facteurs d'instabilité successifs externes (instabilité institutionnelle) souvent imprévisibles que les acteurs sont toutefois parvenus à surmonter, parfois au prix de retards.
2. Les questions d'appropriation foncière ont été initialement sous-estimées (une caractéristique que l'on retrouve dans de nombreux projets) mais sont aujourd'hui mieux appréhendées même si elles demeurent chronophages.
3. Certains acteurs (élus ou services techniques) au sein des communes ciblées considèrent que la prise de décision et le suivi de certaines opérations auraient pu se réaliser davantage sur le principe de la cogestion. Cela est toutefois tributaire des règles d'Enabel (principe de la mise en œuvre en régie). En pratique, les équipes techniques d'Enabel sur le terrain sont parvenues à associer les acteurs guinéens grâce notamment à une concertation accrue, la médiation des RAC, *etc.*
4. Initialement, certaines procédures de passations de marchés avaient trop mis l'accent sur la dimension financière au détriment de la qualité et de la maintenance des matériels (essentiellement pour l'achat de motos). Cette approche semble être révolue.
5. SANITA vise à améliorer très significativement l'environnement urbain. La dimension genre – difficile à traiter compte-tenu du contexte et du domaine d'activité – a commencé à être prise en compte dans le cadre de SANITA SVP 1 et 2 et pourra l'être davantage dans le cadre d'un éventuel SANITA 3 grâce à certaines mesures possibles, ciblées et réalistes, mais dont l'impact prendra sans doute du temps pour se matérialiser.

Cohérence

La mission estime que la cohérence de SANITA SVP 1 et SVP 2 est très bonne.

1. SANITA SVP 1 et 2 sont en cohérence avec les politiques nationales.
2. D'un point de vue technique, les opérations sont cohérentes : travail sur les Schémas Directeurs-SD, sensibilisation, formation, travail en amont de la chaîne de Gestion des Déchets Solides (et même aussi en aval à Kindia), recyclage-valorisation, implication de PME/Groupements d'intérêts économiques-GIE et de la société civile, …
3. Néanmoins, une tenue régulière des COPILs – un aspect qui échappe au contrôle des équipes techniques d'Enabel – permettrait d'améliorer la prise de décision (et l'accélérer, ce qui renvoie également à l'efficacité et l'efficience).
4. Les Schémas Directeurs (Kindia et Grand Conakry) ne sont pas encore validés par les autorités guinéennes.
5. La concertation entre l'AFD, l'UE et Enabel en matière d'assainissement et en particulier du lien entre le Centre d'enfouissement technique (CET) Baritodé et le Centre de Stockage Temporaire (CST) Zacopé demande de gagner en régularité, ce qui représente un important point de vigilance.
6. La concertation avec l'entreprise Al-Bayrak dont les poubelles d'apport volontaire (PAV) détournent certains ménages des abonnements auprès des PME de pré-collecte est nécessaire dans le Grand Conakry.

Efficacité

La mission considère qu'en matière d'efficacité, le programme SVP 1 a atteint ses objectifs.

1. 20 Zones de regroupement (sur 25 prévues) ont été construites et livrées aux autorités concernées.
2. Les SD ont été rédigés avec la coopération de tous les acteurs concernés. Les routes prévues et les caniveaux de voirie ont été réalisés permettant de désenclaver certains quartiers. Cela a permis de mieux gérer les déchets issus de ces quartiers, de diminuer les points noirs, et d'implanter des ZTT avec plus de facilité.
3. Les PME se sont approprié le modèle et permettent la continuité du service, même après la fin du projet. Elles se sont regroupées au sein de la CONAAG et peuvent ainsi se faire entendre plus facilement des autorités locales ou centrales. Un véritable effort qualitatif a été fait concernant l'ingénierie sociale, *via* la sensibilisation et la communication fait pour 3 000 personnes de Conakry et de Kindia, permettant d'encourager la stratégie de pré-collecte *via* les PME.
4. Au vu des témoignages présentés dans les fiches de capitalisation, et en analysant les budgets qui ont été affectés à la sensibilisation et la formation (Résultat-R1 et R2 et R5), on se rend compte qu'il y a eu un véritable effort qualitatif fait par SANITA à la fois pour les personnels de l'ANASP, des communes et de l'Agence Communale Eau et Assainissement-ACEA (à Kindia).
5. Des modules de formation étalés sur plusieurs semaines ont permis d'instaurer un dialogue et des rapports de travail entre les personnels de l'administration centrale et des communes.
6. Le recyclage des déchets organiques a été encouragé, au sein des ZTT, grâce à la création de 2 compostières à Sonfonia et à Kindia. Pour le plastique, 50 presses manuelles ont été fournies pour densifier les plastiques souples et permettre de réduire les coûts de transport. Un logiciel dédié à la pesée des camions de déchets a été fourni et les personnels ont été formés pour suivre en temps réel les volumes vidés dans la décharge actuelle de la Minière.

La mission considère qu'en matière d'efficacité, le programme SVP 2 n'a pas atteint ses objectifs à mi-parcours :

1. Le démarrage des infrastructures ZTT et CST est très long, et certains équipements ne seront fournis qu'à la fin du projet.
2. La sectorisation des quartiers pour les affecter aux différentes PME n'est pas faite dans toutes les communes.
3. La sensibilisation des usagers a été faite, afin qu'ils s'abonnent au service de pré-collecte des PME. Mais l'absence de filière aval d'évacuation des déchets perturbe le fonctionnement du processus.
4. L'évacuation des déchets ultimes, prévue dans le budget doit être mise en place, à condition que sa pérennité demeure à la fin du programme, et que les différents acteurs responsables-ANASP et les communes- arrivent à se concerter pour organiser le service, même si SVP 2 fournit les bacs et les camions.

Efficience

La mission considère qu'en matière d'efficience, SVP 1 a rempli ses objectifs.

1. La notion de « faire avec » a remplacé la notion de « faire pour », avec sa variante « appuyer le faire » qui responsabilise davantage les partenaires guinéens.
2. Les institutions se sont approprié les outils proposés et ont développé leur savoir-faire.
3. Certaines modalités de passation de marché ont été adaptées pour permettre une meilleure efficacité.
4. Les institutions ont été sollicitées pour participer aux démarches d'appel d'offres, mais n'ont pas toujours respecté les contraintes de la procédure.
5. Enabel subit une double contrainte : à la fois faire progresser les entreprises adjudicataires pour qu'elles atteignent le niveau d'exigence et d'excellence requis par le cahier des charges, sans pour autant pénaliser les coûts des infrastructures. Le défi a été remporté mais avec difficulté.

Pour SVP 2, il est difficile de mesurer l'efficience, parce que la création des infrastructures n'a pas commencé. Mesurer leur rendement est donc impossible.

Durabilité

La mission considère que la durabilité de SANITA SVP 1 et SVP 2 est moyenne.

1. Dans les communes ciblées, les services techniques communaux deviennent les référents assainissement reconnus, ce qui permet d'inscrire la gestion de chaîne de GDS dans la durée. Les sensibilisations auprès de différents acteurs sont également des facteurs appréciables ; les formations aux outils informatiques et systèmes de gestion renforcent l'appropriation des acquis et donc les pérennisent. Ces éléments sont des gages de durabilité.
2. Le travail d'analyse de la mission d'appui au processus budgétaire et mobilisation des recettes communales de Kindia (Delta C) est une initiative extrêmement louable et utile dans la mesure où la génération de recettes locales est essentielle à la pérennisation des systèmes mis en place (frais de fonctionnement, entretien, …).
3. En revanche : 1) la pérennisation des structures n'est pas acquise (particulièrement dans les communes du Grand Conakry), et 2) l'accroissement des taux de pénétration des abonnements des ménages aux PME de pré-collecte est encore modeste.

Impact

La mission considère qu'en matière d'impact, SVP 1 a rempli ses objectifs. Pour SVP 2, compte tenu qu'aucune des infrastructures n'est encore construite, l'impact n'est pas encore appréciable.

1. Les communes maîtrisent beaucoup mieux la réalité de la GDS qu'elles ne le faisaient avant SANITA.
2. 84 % des ZTT ont été construites et 15km de voiries pavées ont permis de désenclaver un certain nombre de quartiers. Les SD ont été rédigés avec toutes les parties prenantes, ce qui a permis de fédérer toutes les énergies pour la rédaction de documents qui servent ainsi de feuille de route jusqu'en 2030 (Kindia) et 2040 (Grand Conakry).
3. De très nombreuses ONG et associations de lutte contre la pollution et les déchets ont utilisé les moyens mis en place par SANITA pour pouvoir démultiplier les actions de nettoyage et de salubrité. Les PME se sont structurées, grâce à des programmes informatiques dédiés, des cours de gestion ont permis de leur faire prendre conscience de la différence entre chiffre d'affaires et bénéfice et leur évolution est positive et porteuse d'espérance.
4. Au niveau de l'Administration Centrale, l'impact est plus mesuré, car certaines décisions ne dépendent pas uniquement de l'ANASP, mais sollicitent plusieurs Ministères. Or, la tenue des COPILs est souvent reportée, et la mise en œuvre de leurs recommandations n'est pas suivie d'effets. SVP 1 et SVP 2 ont donc choisi de travailler au plus près du terrain : mairies, préfectures, pour atteindre les objectifs souhaités.
5. La concurrence des PAV sur le territoire de Conakry perturbe le fonctionnement des services de pré-collecte et ralentit leur pénétration du service.

Pour SVP 2, compte tenu qu'aucune des infrastructures n'est encore construite, l'impact n'est pas encore mesurable. La sensibilisation a été faite, ainsi que la formation des PME, mais la mise en œuvre de la politique d'abonnement est difficile à évaluer sur le terrain, faute d'exutoires pour les déchets.

Aperçu des scores

SANITA SVP 1		SANITA SVP 2	
Pertinence	A	Pertinence	A
Cohérence	B	Cohérence	B
Efficacité	A	Efficacité	B
Efficience	A	Efficience	A
Durabilité	C	Durabilité	C
Impact	A	Impact	B

3 Recommandations

Légende :
Niveau 1 : sous contrôle de l'intervention
Niveau 2 : sous contrôle du Pays de l'intervention
S/O : Recommandation Stratégique/Opérationnelle
Niveau3 : sous contrôle Enabel corporate
Niveau4 : sous contrôle bailleur/politique

#	Constats	Recommandations	Acteurs ciblés	Niveau	Priorité	S/O
1	Les infrastructures seront opérationnelles en fin de programme. Il faudrait donc prévoir plus de temps pour atteindre les objectifs	Accorder une prolongation à SANITA 2, voire à SANITA 1 afin de favoriser le « tuilage » avec SANITA 3	MATD et communes, ANASP	4	A	S
2	Taux de pénétration encore insuffisants	Renforcer la professionnalisation des PME de pré-collecte	Communes et autorités nationales	2	A	O
3	Demande des communes pour davantage de travail collaboratif et de co-décision	Renforcer la co-décision et le travail collaboratif en matière de suivi des opérations	Équipes techniques SANITA ; communes, ANASP	1	B	O
4	Concertation interacteurs insuffisante	Rendre effective la concertation avec les acteurs nationaux afin de créer des partenariats entre acteurs en amont et aval	MATD et communes ; ANASP ; membres du COPIL	2	A	O
5	Des liens entre les programmes en cours des autres PTF ou même d'Enabel qui ne sont pas optimaux	Renforcer la concertation entre l'AFD, l'UE et Enabel en matière d'assainissement et en particulier du lien entre le CET Baritodé et le CST Zacopé	Enabel, AFD, UE	1	A	O
6	Des dimensions genre, environnement et travail décent[1] insuffisamment intégrées	Accroître la participation des femmes ; investir dans leur formation	ANASP et DNA, Enabel, UE, équipes	1	A	O

[1] Nous souhaitons préciser que le travail décent n'était pas un axe d'analyse demandé dans les TdR de la mission ni proposé par le Cota dans son rapport de démarrage. Nous avons toutefois souhaité mentionner ce problème ici et l'intégrer sous l'angle de la thématique du travail décent pour ne pas passer à côté d'un potentiel danger mais nous ne prétendons pas porter une analyse plus large sur le travail décent dans le cadre de cette mission d'évaluation.

#	Constats	Recommandations	Acteurs ciblés	Niveau	Priorité	S/O
		professionnelle ; créer des espaces urbains adaptés ; sensibiliser les instances décisionnelles à leur inclusion Se concentrer sur les marchés et le recyclage, subventionner le compost, surveiller les pollutions potentielles, et améliorer la filière du compostage et du tri sélectif	techniques SANITA			
7	La nécessité d'ajouter une dimension d'amélioration urbaine dans un éventuel SANITA SVP3	Créer des zones de verdure et restaurer les terrains pollués, assurer drainage et raccordement des ouvrages, traiter les zones d'exutoire, mutualiser les ressources, renforcer les formations pour les collectivités locales	Communes, ACEA, MUHAT, ANASP, MATD, équipes techniques SANITA	2	A	S
8	Besoin au niveau de certaines communes du Grand Conakry pouvant être satisfait grâce à l'expérience SANITA permettant la standardisation et l'amélioration des infrastructures anciennes	Dans le cadre d'un éventuel futur SANITA 3, remettre à niveau certaines ZTT ayant été réalisées sur financement de la BID	Communes, ANASP, MATD, équipes techniques SANITA	2	A	S
9	La durabilité des services d'assainissement n'est pas entièrement acquise pour des raisons institutionnelles et financières	Planifier SANITA 3 sur base des leçons apprises et affecter une société de conseils techniques à chaque commune pour évaluer les potentiels fiscaux et améliorer la collecte	Equipes techniques SANITA	1	B	O

4 Leçons apprises

1. Dans un contexte où la gestion des déchets solides est une activité qui a souvent été délaissée par les pouvoirs publics, SANITA a utilisé la compétence des communes pour renforcer leur MOC et leur donner la possibilité d'agir de façon autonome en créant un cercle vertueux de pré-collecte par le biais de PME dédiées.

2. Après 5 ans de mise en oeuvre du projet, SANITA a effectué une introspection sur ses points forts et ses points faibles, à travers un exercice de capitalisation autour des 5 aspects suivants : Management ; Stratégies ; Démarches ; Outils ; Contraintes.

3. Il n'y a jamais de situation idéale pour la réussite d'un projet, mais savoir se remettre en cause et évaluer le chemin parcouru, grâce à un avancement sous la forme "essai-erreur" permet de tenir compte du réel, des attentes des populations et du pouvoir et d'essayer de s'ajuster sans renier ses objectifs ni le but poursuivi. La création de ZTT ou d'ATOM est un investissement coûteux qui a été subventionné par l'Union Européenne et qui répond aux besoins des populations pour lutter de façon organisée contre la résurgence de dépotoirs sauvages à l'intérieur des villes. Ces dispositifs ne rencontrent pas toujours l'adhésion des populations (effet NIMBY), mais SANITA a beaucoup insisté sur la sensibilisation et la communication, et des relais communautaires (chefs de quartiers, associations locales, etc.) pour éviter les conflits et atteindre ses objectifs.

4. La mise en place de RAC à l'intérieur des mairies, après 2 ans de projet a été la bonne courroie de transmission pour que les informations montent et descendent entre les services communaux et Enabel et que chacun s'adapte aux comportements et aux attentes de l'autre partie.

5. Être une force de proposition, de conseil et d'appui auprès des agences nationales (ANASP & DATU) permet de ne pas être surpris par certaines décisions du pouvoir central, et de pouvoir influencer celles-ci en amont afin que le programme puisse atteindre ses objectifs. Il s'agit d'une position d'équilibriste entre la position du diplomate et celui du bailleur qui exige de la fermeté, tout en laissant le dernier mot au bénéficiaire.

6. Insister sur une bonne gestion des ressources communales pour qu'à l'avenir, les mairies puissent complètement autofinancer le service, sans avoir besoin d'avoir recours à des aides extérieures ou de coopération décentralisée est une nécessité. Cependant, la difficulté réside à la fois de la volonté de chaque maire de mettre en place le recouvrement de taxes, et l'autonomie laissée par le pouvoir central, ou ses services déconcentrés à autoriser cette décentralisation du prélèvement des impôts et taxes.