



Commentaires sur la mission réalisée par Bob Peteers, South-Research pour l'évaluation des programmes d'hygiène, assainissement et accès à l'eau menés à Chadza et Kalolo au Malawi par Inter Aide.



Démonstration du démontage de la pompe par une femme membre du Comité Villageois lors de la cérémonie d'inauguration du puits



Animation villageoise utilisant la méthode PHAST

Inter Aide
Lionel Combey – Secteur Malawi
Anne Carpentier – Réseau Pratiques
19/11/2004

Le déroulement de la mission :

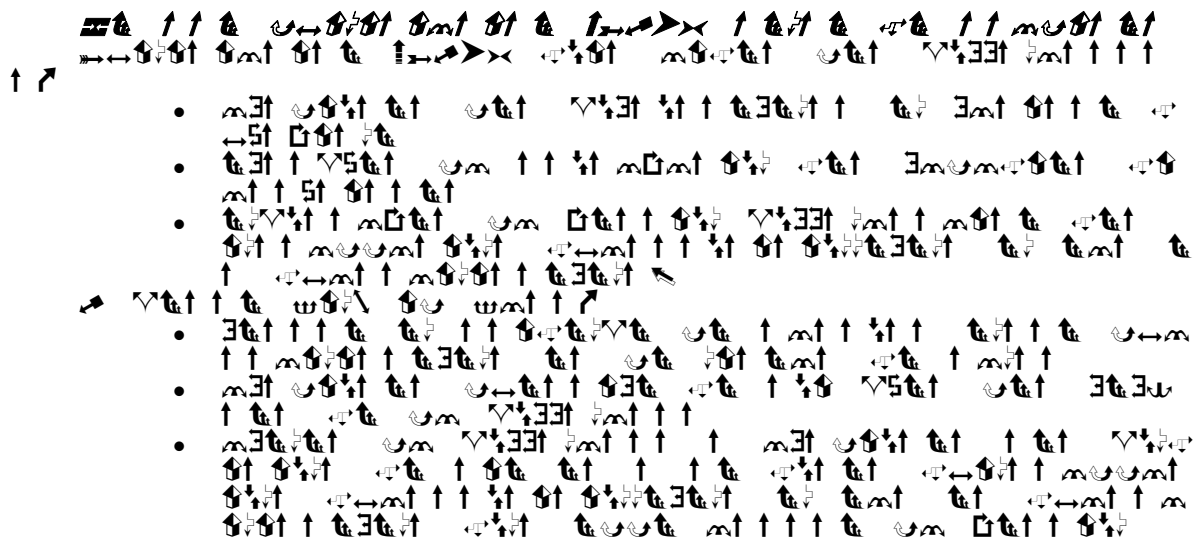
Nous soulignerons les points suivants qui ont permis la bonne réalisation de la mission terrain :

- le planning initial a été scrupuleusement respecté ce qui a permis aux équipes locales d'intégrer cette mission et d'organiser leur travail en conséquence.
- Les 2 évaluateurs ont passé le maximum de leur temps sur le terrain, pour avoir leur propre analyse de la problématique, étant accompagné par le minimum de personnes d'IA pour limiter les biais.
- Une approche participative a été mise en place avec les équipes avec dans un premier temps l'explication des objectifs de la mission et l'établissement des règles du jeu. La restitution finale sur place a permis à chacun de s'exprimer sur les conclusions de la mission; il aurait été intéressant de faire apparaître les critiques de l'équipe quant aux conclusions.
- Le temps imparti pour la mission terrain (2 semaines) s'est avéré trop court au regard des termes de références et a donc obligé les évaluateurs à établir des priorités.

Notre jugement sur la forme et le fond du rapport remis

Le rapport remis est clair et synthétique.

Pour Bob Peteers l'objectif de la méthodologie PHAST est le renforcement général des capacités des groupes bénéficiaires avec pour finalité leur capacité à revendiquer leurs droits. Toute son analyse des deux programmes évalués découle de cette compréhension de la finalité de la méthode PHAST. Or, il nous semble que cette compréhension de l'approche PHAST dépasse largement les objectifs de la méthode tels que décrits dans le guide Phast publié par l'OMS¹:

- 
- [Illegible text]
 - [Illegible text]
 - [Illegible text]
 - [Illegible text]
 - [Illegible text]
 - [Illegible text]

Cette perception qui a fortement dirigé les conclusions de cette évaluation a de surcroît été renforcée par l'homologue malawite, M. James Longwe. Celui-ci travaille en effet pour l'ONG Water-Aid tout à fait dans cette mouvance. Il aurait été souhaitable d'avoir un homologue ayant une vision différente de l'approche PHAST, mais les candidats se sont un à un désistés. L'apport de M. Longwe n'est pas contesté mais il aurait été plus profitable

¹ PHAST : Participatory Hygiene and Sanitation Transformation : A participatory approach for the control of diarrhoeal diseases
http://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/Environmental_sanit/PHAST/phastf2.htm

d'avoir un binôme constitué de personnes ayant des points de vue différents pour confronter les idées.

Réponse par rapport aux termes de références

Les termes de références de l'évaluation visaient à apprécier 3 composantes du projet :

1 -Apprécier la mise en oeuvre de la méthode Phast :

a) Les évaluateurs se sont concentrés sur les limites de la mise en œuvre. Les observations faites n'ont été que très rarement mises en relation avec **le contexte local** ce qui nous semble limiter la pertinence des recommandations :

Le Malawi est un pays du sud-est africain avec une population de 11.7 millions de personnes (densité moyenne 115 habitants par kilomètres carrés), 86% de la population vit en milieu rural. **Plus de 66% des populations rurales vivent sous le seuil national de pauvreté** (0,50 US\$ par personne par jour). Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans s'élève à 189 pour 1000 naissances. L'indicateur de développement humain est en constante régression depuis 1995 passant de 0.408 à 0.388 en 2002 (167ème/177). Le pays récupère lentement de la saison 2001-2002 durant laquelle la famine a fortement affaibli la population. La plupart des fermiers ont conservé peu de capital excepté leurs propres outils agricoles ou quelques rares animaux domestiques qu'ils vendent pour acheter de la nourriture pendant la période de soudure.

La malnutrition demeure un problème sérieux en particulier pour les enfants de moins de 5 ans. Les épisodes diarrhéiques fréquents (taux de prévalence à 20%) contribuent fortement à ce déficit nutritif chez les jeunes enfants. La malaria est très répandue avec 60 % des enfants préscolaires infectés, et 47 % des écoliers. Un écolier sur sept est infecté par des vers, 24 % par la schistosomiase urinaire. Ces données traduisent une situation sanitaire inquiétante dont les jeunes enfants sont les premières victimes.

Le taux de séropositivité dans la population adulte est de 16 %. La moitié des nouvelles contaminations concernent les jeunes entre 15 et 24 ans, avec une prévalence de séropositifs dans ce groupe d'âge estimée à 15 % pour les filles, et 8 % pour les garçons. L'arrivée des traitements gratuits ouvre une nouvelle perspective pour le futur.

Dans le secteur hydraulique, la situation reste préoccupante. Les structures gouvernementales ne disposent pas des fonds pour les investissements nécessaires et montrent une faible capacité à coordonner les actions des différents intervenants dans le secteur. D'après l'étude menée en 2003-2004 par WaterAid, **42% de la population rurale n'a pas accès à un point d'eau protégée**. WaterAid met également en avant une inégalité dans la répartition géographique des ouvrages construits. Pour atteindre les OMD, la construction de 137000 points d'eau est nécessaire.

L'eau est globalement accessible, (nappe phréatique peu profonde permettant de trouver l'eau en creusant quelques mètres. Ce sont les « points d'eau traditionnels »). **L'enjeu principal n'est donc pas l'accès à l'eau mais d'une part la préservation de cette ressource et d'autre part l'amélioration des comportements individuels pour une meilleure santé**. L'approche comportementale est indispensable si l'on souhaite que les familles maximisent les bénéfices que peuvent générer l'accès à un point d'eau protégée.

Les agents du Ministère de l'eau sont en nombre très insuffisants (1 pour 40 000 habitants). Les agents du Ministère de la Santé sont plus nombreux mais ne disposent que de très faibles moyens.

Inter Aide travaille au Malawi depuis 1992 en milieu rural dans les domaines de l'accès à l'eau et l'assainissement², l'agriculture, la santé³, l'éducation à la santé et la prévention du sida, en partenariat avec les communautés, les structures de base du gouvernement (centres de santé, agents de santé, agents hydrauliques et agricoles...).

L'ONG travaille au Malawi sous l'égide d'un agrément ouvert avec le Ministère « Gender & Community Services ». Des agréments techniques sont signés avec les représentations au niveau des Districts du Ministère de la Santé.

Dans le cadre des programmes, des partenariats sont établis avec des ONG locales (WHR, Lieeza...) et des organisations internationales (WaterAid, Unicef, World Vision, GTZ...).

b) D'autre part les points positifs n'ont pas été soulignés dans le rapport d'évaluation malgré certaines évidences mises en valeur lors des visites.

Des effets visibles de la démarches mise participative mise en œuvre (annexe 3 du rapport)

- Les évaluateurs ont constaté lors de la visite des villages que **l'utilisation de la méthode PHAST contribue à une meilleure compréhension des aspects d'hygiène et de l'assainissement ainsi qu'un changement dans le comportement des villageois**. Les trois villages où une animation PHAST a eu lieu sont plus performants en ce qui concerne l'internalisation des aspects d'hygiène dans leurs pratiques. Ils ont acquis les connaissances, sont sensibles à la problématique et appliquent les recommandations. **L'intervention d'IA leur a donné l'occasion d'entamer une réflexion menant à une amélioration de leur situation en matière d'hygiène et d'assainissement et au développement d'autres initiatives**. Toutefois les évaluateurs estiment que les programmes d'IA n'utilisent pas toutes les opportunités de la méthode PHAST. C'est une méthode d'animation construite à partir d'une conception politique de la participation. Pour qu'elle puisse être bénéfique et pour que les villageois puissent se l'approprier il nous a semblé nécessaire de l'adapter au contexte du Malawi : la structure villageoise est très hiérarchisée, le pouvoir est concentré dans les mains de quelques familles.

Adéquation de l'action avec les objectifs du Gouvernement :

- L'action menée s'intègre dans les objectifs des plans de développement des Districts. Ce point souligné par les évaluateurs entre en contradiction avec « le travail en isolement » (§6.2.2) tel que décrit par les évaluateurs. Il est néanmoins vrai que sur le terrain, les agents de terrain du Gouvernement ont parfois du mal à s'intégrer dans une approche centrée sur les familles. Les collaborations menées au niveau des Districts ont encore du mal à se traduire dans une collaboration réellement complémentaire et efficace avec les agents de terrains même si des collaborations existent déjà. Des perspectives existent cependant sur lesquelles, comme le soulignent les évaluateurs, le projet doit travailler.

² 5 projets eau et assainissement : 2 en régions Centre (Chadza et Kalolo) et 3 en région Sud (Mayaka, Mwambo et Tutchilla) cf. carte page 7. Seuls les programmes menés à Kalolo et Chadza font l'objet de cette évaluation.

³ Dans le domaine de la santé : travail en appui aux structures locales du gouvernement pendant 10 ans dans le cadre d'un Agrément signé avec le Ministère de la Santé : appui aux centres de santé, suivi et formation des agents de santé gouvernemental avant un repositionnement progressif et programmé → transfert des activités aux structures gouvernementales et ONG locale (WRH créée par les membres de l'équipe malawite du projet). Dans le domaine de la santé, nos actions se sont recentrées sur le suivi des familles les plus démunies pour renforcer leurs capacités et leur résilience, et sur l'éducation à la santé et la prévention du sida auprès des jeunes.

Un coût par bénéficiaire maîtrisé:

- Le projet concentre son action dans des zones de forte densité de besoins permettant d'augmenter l'efficacité des actions et de créer des dynamiques importantes. Le coût total de l'action pour 2003 s'élève à 315 000 euros (sont inclus tous les frais du siège en France et tous les coûts terrain y compris les actions de formations, les réalisations, le suivi des comités et la mise en place d'un système régional de maintenance et les salaires et charges de l'expatrié responsable du projet). 76 communautés ont achevé un processus complet (formation PHAST, ouvrages, formation des comités) : 23 300 personnes ont participé aux formations PHAST. 76 ouvrages ont été réalisés (56 nouveaux puits, 20 réhabilitations complètes d'ouvrages). **Avec 250 bénéficiaires par ouvrage** (selon les recommandations gouvernementales), nous avons 19 000 bénéficiaires directs soit **un coût de 16,6 euros par bénéficiaire**. Ce coût par bénéficiaire inclut également **la mise en place d'un service de maintenance** offrant des services à l'ensemble des villages ayant un point d'eau et pas uniquement ceux ayant travaillé avec Inter Aide (**hors système de maintenance le coût par bénéficiaire est de l'ordre de 15 euros**).

Il nous semble que l'objectif final des évaluateurs était plus de provoquer le débat sur le positionnement de l'ONG que sur l'analyse proprement dite de la démarche. Ce débat est enrichissant et permet de prendre un peu de recul.

Pour autant la mission d'Inter Aide est claire (cf. encadré), et le **positionnement des programmes d'Inter Aide au Malawi a été réfléchi et élaboré en réponse au contexte** autour de deux points clés, en s'appuyant sur les expériences antérieures :

- Améliorer l'accès à une eau saine, l'hygiène et de l'assainissement :
 - améliorer les comportements d'hygiène des familles en utilisant la méthode PHAST
 - réhabiliter ou construire des points d'eau protégés ou des latrines en réponse à une demande des villages
- Garantir la perennité des ouvrages :
 - formation des villageois à l'entretien et à la maintenance usuelle des ouvrages (formation de comités d'usagers)
 - mise au point d'un système de maintenance (artisans locaux, ventes de pièces détachées, création de structures de maintenance⁵)

Les grands principes d'actions (cf. charte Inter Aide⁴) :

- ◆ Etre exclusivement spécialisé dans la réalisation.
- ◆ Garder une approche pragmatique et non idéologique des solutions à proposer aux familles en difficulté.
- ◆ Toujours chercher à toucher les familles les plus démunies en leur communiquant l'envie et la capacité de répondre à leurs besoins vitaux
- ◆ Tout faire pour responsabiliser les familles bénéficiaires, en s'assurant de leur participation et en les formant à la reprise des réalisations.
- ◆ Agir dans une neutralité politique et confessionnelle absolue et dans le respect des convictions des familles bénéficiaires.

L'analyse que nous faisons des données collectées par Water Aid lors d'une enquête qui devrait être publiée prochainement, semble confirmer l'impact de cette approche spécifique.

⁴ <http://www.interaide.org/interaide/charte.htm>

⁵ Madzi ndi Moyo pour la zone de Kalolo et Mjigo Usafo pour les zones de Chadza, Chitekwele et Mazengera.

2 Apprécier le système de pérennisation :

L'équipe d'évaluation a assez justement recentré la problématique de la maintenance sur les comités villageois et sur leurs capacités avant d'analyser le système de maintenance mis en place. Les recommandations concernant les structures proprement dites sont plus discutables⁶ mais les évaluateurs n'ont disposé que de très peu de temps pour aborder ce sujet.

3 Apprécier les méthodes de suivi et d'évaluation :

Les évaluateurs ont souligné la qualité des outils et du système de suivi-évaluation mis en place par Inter Aide et conseille à IA de partager ces informations avec les autres opérateurs du secteur de l'Eau au Malawi. Ils préconisent aussi mener des enquêtes croisées permettant de valider les données collectées par les agents de terrain. Les évaluateurs conseillent enfin d'associer les villageois au suivi-évaluation mais leurs recommandations restent théoriques. Nous aurions souhaité des propositions plus concrètes mais là encore le temps a été un facteur limitant.

Plusieurs ateliers organisés sous l'égide de l'Unicef et regroupant les divers acteurs dans le domaine de l'accès à l'eau (ONG et acteurs institutionnels) ont permis de présenter les avancées du système de maintenance mis en place par Inter Aide et de confronter les idées. Une note explicative doit prochainement paraître sur le site du Water Supply & Sanitation Collaborative Council (www.wsscc.org) pour présenter une analyse des premiers résultats du système de maintenance mise en œuvre.

Points de satisfaction

Nous avons pu apprécier les discussions entamées avec Bob Peteers qui, même si nous avons une perception différente des objectifs d'une ONG, sont restées très ouvertes et enrichissantes. Sur le terrain, la démarche a permis d'engager l'ensemble de l'équipe dans une réflexion, nécessaire à la critique de sa propre activité et donc à son amélioration.

Enfin la clarté du rapport qui ne se perd pas dans des concepts intellectuels, permet une lecture accessible à la majorité des cadres de nos équipes de terrain.

Les lacunes du rapport

Le ton très direct choisi par Bob Peteers dans son rapport et dans la restitution « à chaud » sur place a surpris, provoquant même un certain découragement dans les équipes. Il aurait été souhaitable, surtout avec les équipes de terrain, d'insister davantage sur les points positifs pour créer un dynamisme.

Impact immédiat du rapport sur le projet considéré

L'objectif de cette évaluation n'était pas une modification immédiate du projet mais plutôt d'entamer une réflexion sur les évolutions de ce type de projet dans les prochaines années à venir. Cette réflexion va se poursuivre au cours du second semestre 2004.

Néanmoins des actions immédiates ont été entreprises sur les projets notamment en terme de recrutement et de formations des équipiers en charge de la mise en œuvre de la méthodologie PHAST.

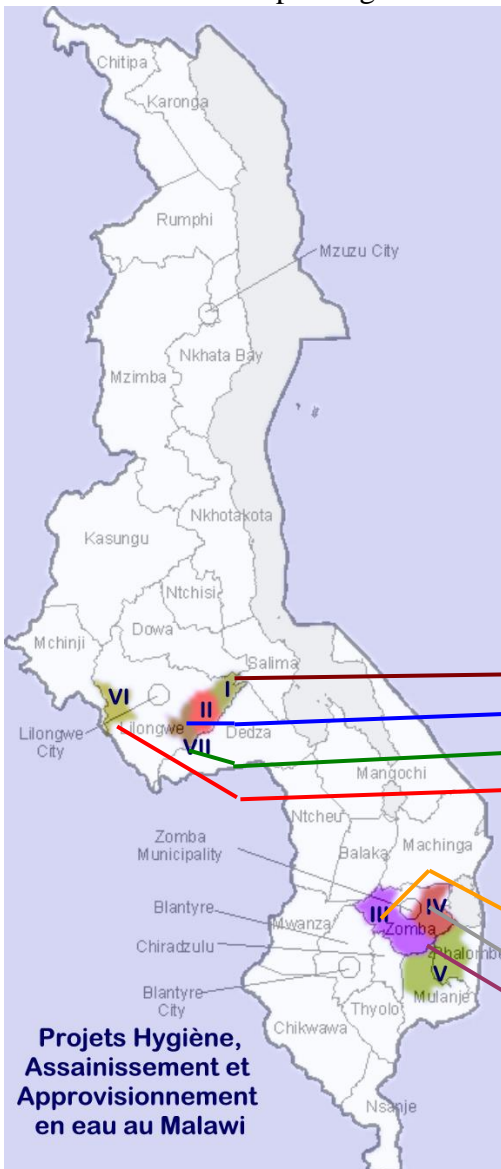
⁶ L'idée des évaluateurs de monter une entreprise de maintenance n'est pas réalisable : Inter Aide l'avait testée en 2000 avec le lancement d'une micro entreprise privée "Madzi Ukhondo" mais sans succès car elle n'a jamais pu être reconnue par le Ministère de l'eau. De plus, le statut privé ne permet pas de collecter des fonds nécessaires auprès des organisations gouvernementales ou internationales, pour compléter l'apport des utilisateurs pour le financement des services.

Plusieurs actions ont suivi les recommandations de l'équipe d'évaluation :

- Le recrutement d'un assistant spécialisé en formation participative pour coordonner les actions des animateurs et assurer une formation continue : ce recrutement n'a pas encore abouti, des personnes compétentes ont été rencontrées mais elles restent réticentes à venir s'installer en milieu rural isolé.
- Tous les animateurs ont suivi une semaine de formation en juillet avec un intervenant de Water Aid pour fournir aux animateurs les clés pour la maîtrise de « l'art du PHAST »

Concernant la maintenance, il est évident que les villageois n'ont pas les moyens de financer les grosses réparations (les familles cultivent en moyenne 0,5 hectare. Avec un rendement de 800 kg/ha et une consommation mensuelle de 70 kg par famille la moitié des foyers est déficitaire en alimentation pendant 6 mois par an).

La maintenance doit donc être subventionnée. L'ONG malawite « Baseda » en cours de création aura pour mission de soutenir les équipes locales de maintenances et de chercher les fonds auprès des organismes gouvernementaux dans le cadre de la décentralisation en cours permettant de financer les opérations de maintenance. Cette organisation sera également un interlocuteur privilégié du Gouvernement pour défendre les droits des usagers



Centre	TA	Réalizations		Maintenance system
		Début	Fin	
Zone 1	Chitekwele	1992	2000	2001
Zone 2	Mazengera	1993	2002	2001
Zone 7	Chadza	2000		2001
Zone 6	Kalolo	2001		2002

Sud	TA	Réalizations		Maintenance system
		Début	Fin	
Zone 3	Zomba	1994		2004
Zone 4	Mwambo	1999		2004
Zone 5	Mulanje	2000		2003