

Evaluation réalisée avec l'appui du F3E pour (réf 220 EEI) :



92, Rue de la Reine
Astrid
59700 Marc en Baroeuil
Tel :33. (0)
3.20.83.04.15
essor@nordnet.fr
www.essor-ong-org

EVALUATION DU PROGRAMME MUMUGO BEIRA – MOZAMBIQUE

Synthèse

Septembre 2007

Emmanuel MATTEUDI
Téodoro VALES
21, Chemin de Chaumetière
38 240 MEYLAN
Tel 33.(0) 4.76.61.97.58
emmanuel.matteudi@wanadoo.fr
teovales@yahoo.co.uk

32, rue Le Peletier
75009 Paris

Tel : 33. (0) 1.44.83.03.55
Fax : 33.(0) 1.44.83.03.25

f3e@f3e.asso.fr
www.f3e.asso.fr

Le programme MUMUGO pour lequel la présente évaluation a été réalisée, a démarré officiellement en décembre 2003, après la conduite de plusieurs études préalables, l'identification de deux ONG mozambicaines partenaires et l'ouverture d'une délégation dans la ville de Beira en avril 2002. Il se déroule ainsi depuis maintenant plus de trois ans dans trois quartiers périphériques (Munhava, Muavi et Goto) de la deuxième ville du Mozambique, après un important travail préalable de diagnostic, de construction de partenariats, puis d'actions engagées auprès des populations bénéficiaires.

Doté d'un budget global de 1,195 707 euros¹, il se présente sous la forme de quatre composantes destinées à améliorer les conditions de vie des populations des quartiers cités et à renforcer les capacités des acteurs locaux (milieu associatif, services techniques de la ville et Conseil municipal). Il y a ainsi des actions qui relèvent des secteurs de l'assainissement, de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'appui à la dynamique communautaire et au développement de partenariats avec les pouvoirs publics.

Soumis à une évaluation externe à la fin des trois premières années de son déroulement, une équipe franco-mozambicaine a été chargée de mesurer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité des actions engagées, tout en prenant en compte la dynamique du projet depuis son démarrage officiel.

Cette note de synthèse est là pour présenter les principaux résultats du travail mené, à partir d'une brève présentation de l'évaluation et de sa méthodologie tout d'abord, une présentation du contenu du programme ensuite, les principaux résultats et préconisations enfin.

Contexte de l'évaluation

Conformément aux termes de référence de l'appel d'offre, la mission, qui s'est déroulée entre les 1^{er} et 21 juin 2007, a centré l'investigation sur trois axes de recherche complémentaires : l'exploitation des documents fournis par ESSOR (rapports d'activité, évaluation intermédiaire, rapports de mission du siège, etc...), la rencontre avec les acteurs concernés (bailleurs, Conseil municipal, directions de la ville, équipe du programme, organisations communautaires de base et bénéficiaires) et la visite des infrastructures/équipements créé(e)s (centres de développement communautaire, écoles, centre de santé, crèche, etc...).

En ce qui concerne le travail mené auprès des acteurs locaux, la méthodologie proposée et mise en œuvre durant la mission, est passée par plusieurs séquences relativement bien définies :

- Il y a d'abord eu un temps d'appréhension du programme avec l'équipe complète de MUMUGO : réunions avec le coordinateur d'ESSOR, entretiens et réunions avec les deux ONG chargées de piloter les activités des quatre composantes (durée totale de cette première séquence de travail : quatre jours).
- Il y a ensuite eu un temps de rencontre avec les acteurs locaux et les visites des infrastructures/équipements créé(e)s depuis trois ans. Ce volet, essentiellement consacré à la parole des bénéficiaires et des partenaires, a pris la forme d'entretiens individualisés, de visites et de réunions en groupes restreints réparties sur près de deux semaines.

¹ Budget inscrit au document de projet initial validé par l'Union européenne pour une durée totale de quatre ans.

- Il y a enfin eu un temps de restitution et de débat organisé sous la forme d'exercices collectifs : un premier tout d'abord, consacré à des ateliers de travail avec l'équipe du programme (séances hebdomadaires visant à faire le point sur le déroulement de la mission et à mettre l'équipe au travail sur certains questionnements et problèmes soulevés par l'évaluation), un second ensuite, sous la forme de restitutions à Beira à la fin de la mission, puis à Lille au siège de l'ONG.

Présentation du programme

MUMUGO est assurément un programme de développement social urbain aux multiples facettes, composé de nombreuses activités, selon une démarche et une philosophie de l'action issues des différentes expériences menées par ESSOR au Brésil et au Mozambique. Ainsi, la méthodologie mise en œuvre développe une logique d'intervention à plusieurs niveaux :

- Celle de l'aide à la professionnalisation de l'action des organisations communautaires de base et le déploiement d'activités visant à améliorer les conditions de vie des populations des trois quartiers,
- Celle d'un partenariat avec des ONG locales dont le renforcement des capacités constitue l'étage supérieur de l'action entreprise auprès de la société civile,
- Celle de la participation des pouvoirs publics au travers de mécanismes qui cherchent à impliquer les Directions de la ville et le Conseil municipal, aussi bien sur le plan financier que décisionnel.

Du point de vue de l'organisation et de la logistique, la coordination générale de MUMUGO est assurée par ESSOR, à la tête de laquelle se trouve un responsable de programme basé à Beira, tandis que l'exécution des quatre volets est assurée par les deux ONG locales : ADC et TRIMODER. Au total, c'est donc 36 personnes qui se chargent de déployer les activités du programme.

En terme de contenu, MUMUGO se présente de la manière suivante :

- La composante « santé et assainissement » comprend des activités dans les domaines de l'accompagnement familial (planning familial, suivi pré et post natal, etc...), la sensibilisation sida, la lutte contre la malaria, l'installation de latrines, la création d'un centre de santé ainsi que des activités complémentaires (nettoyage communautaire, installation de bacs à ordures, forage et bornes-fontaines).
- « L'éducation et la socialisation des jeunes » portent essentiellement sur la construction ou la réhabilitation d'écoles, la formation des enseignants et des alphabétiseurs, la distribution de kits scolaires pour les enfants en difficulté, l'animation de manifestations éducatives et la santé scolaire.
- Quatre domaines d'activité très différents les uns des autres, constituent le contenu du volet « formation professionnelle, accès à l'emploi et AGR » : il y a tout d'abord ce qui touche à l'emploi et à la manière de le dynamiser (la formation professionnelle, l'accompagnement offert à certaines coopératives et le micro-crédit), qui offrent trois maillons ou étapes du processus d'accompagnement des personnes. Il y a ensuite un volet plus spécifique, consacré à l'élevage et à l'horticulture, en relative déconnexion avec les autres activités de la composante.
- « L'appui institutionnel et à la société civile » se caractérise enfin par une succession d'activités qui visent à renforcer les capacités et l'autonomie des acteurs et à améliorer la dynamique globale des quartiers : appui technique et matériel aux organisations communautaires de base et aux secrétaires de quartier, création d'instances de concertation entre les acteurs concernés par les différents volets du programme et construction de centres communautaires.

Principaux résultats

Acquis et points forts

- Au bout de trois années d'intervention, le programme a permis, de manière évidente, l'amélioration de la situation de plusieurs centaines de familles sur des aspects touchant à la santé, l'éducation, l'emploi et l'état civil. Cet acquis, qui répond à l'un des principaux objectifs de l'action entreprise par ESSOR, a été permis grâce à une méthodologie d'intervention qui combine démarche participative et implication forte des acteurs, association judicieuse d'actions de première nécessité et dispositifs de formation et d'accompagnement inscrivant l'intervention dans la durée et la transférabilité des savoirs.

- Il a également permis d'obtenir la confiance et la reconnaissance du pouvoir municipal et des différentes directions de la ville, qui se sont vues impliquées et mobilisées dans la plupart des actions entreprises ; confiance et reconnaissance indispensables pour engager les projets que nous évoquerons plus loin.

- Il a encore mené un important travail de renforcement des capacités des acteurs associatifs, en identifiant, mobilisant et accompagnant les organisations communautaires de base censées venir en appui aux populations nécessiteuses, et en engageant auprès des deux ONG locales partenaires, un important travail d'échange de compétences et de transmission de savoir-faire destinés à professionnaliser leurs actions (formation au cycle de projet, appui technique et méthodologique au déroulement des activités du programme).

- Pour finir, soulignons, la naissance d'une dynamique communautaire au sein même des quartiers, qui génère un contexte tout à fait propice à l'émergence de nouvelles solidarités entre les habitants.

A n'en pas douter, l'ensemble des actions entreprises ont donc permis de répondre aux principaux objectifs fixés au départ du programme : ceux de l'amélioration des conditions de vie tout d'abord, mais aussi ceux du renforcement progressif des capacités des acteurs susceptibles de prendre le relais.

Obstacles et faiblesses

Notons cependant qu'à cette étape de l'action, les mécanismes et dispositifs qui permettraient de penser la pérennisation de ce qui a été engagé à moyen ou long terme, constituent un objectif qui n'a cependant pas encore donné naissance à des projets clairement définis. Ainsi, on voit bien comment sur chacune des actions entreprises, le départ d'ESSOR à la fin du programme entraînerait l'arrêt brutal de ce qui a été engagé, et viendrait probablement stopper du jour au lendemain la dynamique amorcée dans les quartiers concernés.

- A titre d'illustration, les actions menées dans le domaine de l'accompagnement familial ont permis à plusieurs centaines de familles de bénéficier d'un appui sur une période d'un an, mais à ce jour, ces mêmes familles ne disposent plus, pour la grande majorité d'entre elles, d'accompagnement, du fait que d'autres doivent pouvoir bénéficier de l'appui offert et qu'il n'existe pas de services ou de structures susceptibles de les suivre dans la durée sur d'autres aspects (non traités durant l'année de suivi).

- Du côté de l'emploi, le développement de la formation professionnelle des jeunes, l'accès au micro-crédit et l'appui technique offert aux coopératives risquent également de ne trouver aucun relais au niveau local une fois MUMUGO terminé.

- De leur côté, les associations ont certes bénéficié d'appuis et de formations, qui pourraient laisser croire qu'elles continueront à accompagner les familles au lendemain du programme, mais leur professionnalisation reste à améliorer (acquisition de savoir-faire techniques visant à les spécialiser dans certains domaines : assainissement, sida, santé, accompagnement familial,

éducation/formation et socialisation des jeunes), et leurs moyens financiers sont largement insuffisants pour continuer à agir seules auprès des familles.

- Les commissions thématiques quant à elles, créées pour assurer la participation des acteurs dans l'identification des besoins et la réalisation concrète des actions du programme, risquent de ne plus fonctionner dès lors que MUMUGO n'assurera plus leur coordination et financement.

- Enfin les deux ONG locales, bien que susceptibles de poursuivre leur vie avec d'autres partenaires, sur d'autres projets, n'ont encore pas atteint le niveau technique nécessaire pour piloter seules les activités de tels programmes.

- Pour finir, mais c'est aussi tout à fait compréhensible compte tenu de la faible durée du programme, le pouvoir local et les directions de la ville, pourtant intéressés et mobilisés, ne se sont pas encore appropriés la démarche proposée par ESSOR, notamment sur le volet essentiel de la participation.

On voit donc bien comment le projet a besoin de créer des mécanismes et des services qui deviennent les supports ou les cadres de la pérennisation de ce qui a été engagé jusqu'alors.

Préconisations

A ce propos, le projet récemment déposé auprès de l'Union européenne pour la conduite de la phase suivante (2008-2012) suggère un certain nombre de mécanismes et d'activités qui permettent d'engager les actions dans la perspective évoquée. Parmi celles-ci, deux semblent aller particulièrement dans ce sens :

- Il y a d'abord la création d'un bureau destiné à la société civile au sein du Conseil municipal avec un fonds d'appui aux initiatives de quartier (FAIQ),

- Il y a ensuite la professionnalisation souhaitée de certaines organisations communautaires de base dans les domaines de la santé, de l'assainissement et de l'accompagnement familial.

Deux actions majeures qui permettraient d'un côté, de mobiliser et impliquer un peu plus le pouvoir municipal, en créant en son sein, un service d'appui à la société civile, et de l'autre, de faire de certaines organisations communautaires, de véritables acteurs sociaux relais dans les quartiers.

On voit bien ainsi comment, au travers de ce genre de mécanismes, ESSOR cherche à construire les fondations d'une action qui s'inscrirait dans le temps : l'ancrage institutionnel sur la question de la participation et le financement de micro-projets communautaires tout d'abord, l'appui à la professionnalisation de certaines organisations communautaires qui pourraient devenir à terme, de véritables professionnels de l'action sociale dans les quartiers, ensuite.

Reste à voir comment, sur chacun des autres volets du programme, d'autres activités et mécanismes pourraient être proposés pour mieux asseoir et inscrire dans la durée ce qui a été engagé jusqu'à ce jour.

Ce point est d'autant plus important à souligner, que dans les années à venir, la plupart des autres actions imaginées se destinent à de nouveaux quartiers.

Il serait donc essentiel de ne pas abandonner la dynamique qui commence à naître là où MUMUGO s'est fait connaître et profiter de cette dernière pour engager et soutenir des actions qui permettront de poursuivre le travail.

C'est pourquoi, trois projets majeurs devraient être, selon nous, engagés, dans les années à venir, aux côtés de ceux que nous avons extrait du document de projet déposé auprès de l'Union européenne.

- Il y a d'abord la création de « conseils de quartier », qui permettraient d'inscrire dans l'espace et dans le temps la démarche participative engagée au niveau du programme. Ce projet nous paraît d'autant plus nécessaire et urgent, que MUMUGO a développé pendant trois ans, une forte culture participative, en créant notamment des commissions thématiques sur chacun des volets du programme, commissions dans lesquelles, les acteurs locaux se retrouvaient pour débattre des micro-projets à mettre en œuvre. Il serait donc important de profiter de cette culture créée en leur sein pour donner naissance à de nouvelles instances, cette fois « territorialisées », directement en lien avec les centres communautaires qui viennent d'être créés et le service d'appui à la société civile au sein de la Municipalité prévu dans les années à venir.

- Il y a ensuite la création de « permanences sociales » au sein même des quartiers qui permettraient d'envisager la poursuite des actions engagées auprès des familles. Là encore, rappelons que les familles bénéficiaires du programme ont été suivies pendant un an, et qu'elles ne bénéficient plus à ce jour, de soutien et d'accompagnement. On voit donc bien comment la création de permanences dans les quartiers constituerait un moyen de pérenniser le suivi tout en offrant l'outil sur lequel se baser pour améliorer la professionnalisation des organisations communautaires souhaitée dans la phase deux du programme.

- Pour finir, il paraît essentiel de créer un « service d'appui à l'emploi » capable d'accompagner les jeunes, de la formation à la création d'entreprise ou la recherche d'un emploi salarié dans les entreprises locales.

Il y aurait là encore un moyen d'organiser, structurer et pérenniser ce que le programme a engagé jusqu'alors dans le domaine, tout en mobilisant les acteurs locaux autour du dispositif.

Soulignons à ce propos, qu'ESSOR a acquis une grande expérience à Maputo, avec la création d'un service particulièrement dynamique et innovant auprès des jeunes des quartiers périphériques de la capitale et qu'il a, comme nous l'avons évoqué dans le rapport, déposé récemment un projet visant à créer un second service à Beira. Il serait donc essentiel que ce projet aboutisse, et ce d'autant plus, que le Ministère de l'emploi a reconnu l'utilité de cet outil, qu'il l'a intégré dans son fonctionnement, et qu'il souhaite depuis plusieurs années, le développer dans d'autres villes du Mozambique. Il y aurait ainsi avec Beira, la mise en œuvre concrète d'un dispositif qui marche, et qui a été reconnu par les pouvoirs publics sur la question cruciale de l'emploi.

Conclusion

Pour conclure, nous aimerions souligner à quel point le travail effectué depuis trois ans a été important et essentiel, et que c'est à partir de la confiance et de la reconnaissance acquises auprès des acteurs locaux que l'on peut imaginer le passage à l'étape suivante, celle de la mise en place de services et de mécanismes qui permettront d'inscrire les actions dans la durée à l'échelle d'un nombre élargi de quartiers, mais aussi celle du renforcement des capacités des organisations communautaires, des ONG partenaires et des directions de la ville censées prendre le relais de l'action le jour où ESSOR se retirera.

La phase II, imaginée pour les quatre années à venir, arrive donc à point nommé, pour bénéficier des effets de MUMUGO et engager une réelle démarche de transférabilité des savoirs déployés depuis trois ans ; à condition cependant qu'elle n'oublie pas de créer les mécanismes et les services proposés à l'échelle de tous les quartiers identifiés : ceux de la première période (2004-2008) comme ceux de la seconde (2008-2012).