

**PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT INTEGRE DANS  
6 QUARTIERS PAUVRES DE MAPUTO**

**MOZAMBIQUE**

**EVALUATION FINALE  
DU PROJET**

**Résumé**

**Emmanuel MATTEUDI  
Téodoro Candido VALES**

**Février 2004**

## **I. PRESENTATION DE L'EVALUATION**

### **1. Objectifs**

ESSOR a engagé depuis maintenant plus de 6 ans, un projet de développement social urbain dans plusieurs quartiers périphériques des districts n°2 et 3 de la capitale du Mozambique.

Ce projet, qui doit s'achever en août 2004, a connu successivement deux phases :

. Une première qui couvre la période 1997-2000 et qui a concerné 2, puis 4 quartiers : Mafalala, Aeroporto B, Unidade 7 et Urbanizaçao.

. Une seconde, qui doit s'achever en août 2004 et qui se trouve élargie à 2 quartiers supplémentaires : Chamanculo C et D.

Une évaluation à mi-parcours de ce projet a été conduite en 2000<sup>1</sup>. Elle a donné lieu à des recommandations dont l'équipe devait tenir compte pour la conduite de la deuxième phase.

L'évaluation finale du projet, qui est réalisée ici, porte donc essentiellement sur les années postérieures à l'année 2000. Notons, cependant, que nous arrivons prochainement au terme d'un projet qui a connu une évolution importante au cours du temps. Il est donc essentiel de centrer le regard sur la dernière période, mais aussi d'inscrire celui-ci dans la durée, sur l'ensemble du projet.

La démarche d'évaluation engagée ici, est donc à considérer à partir de deux niveaux de lecture :

#### Un niveau d'observation et d'analyse sur la totalité du projet :

- Observation du chemin parcouru par l'équipe du projet en terme de compétences et de savoir-faire,
- Appréciation de l'évolution des thématiques du projet et de leur articulation au cours du temps,
- Analyse de l'évolution des méthodologies d'approche.

#### Un niveau d'observation et d'analyse plus spécifique, lié à la deuxième phase :

- Mesure du degré de réalisation des recommandations faites par l'évaluateur en 2000,
- Appréciation de l'impact des actions menées auprès des bénéficiaires,
- Appréciation du niveau de compétences du personnel dans la perspective de sa transformation en ONG nationale,`
- Analyse de la professionnalisation des associations, ainsi que leur degré d'autonomie,
- Mise en relation des projets conduits par ESSOR avec la politique nationale de l'action sociale,
- Propositions de nouvelles stratégies d'intervention et de collaboration.

### **2. Déroulement de la mission : méthode et chronogramme des activités**

La mission d'évaluation s'est déroulée entre le 23 octobre et le 19 novembre 2003. Elle a donné lieu à un nombre important d'entretiens et de réunions avec les partenaires institutionnels du projet (bailleurs et administrations mozambicaines) et les acteurs présents sur le terrain (centres communautaires, associations, agents communautaires, groupes de jeunes et publics bénéficiaires des actions initiées).

De longues séances de travail ont également été menées avec l'équipe du projet, et les coordinateurs de chacun des secteurs d'activité.

D'un point de vue méthodologique, l'évaluation a été scindée en 4 temps :

**Un premier temps** a consisté à cerner les enjeux du projet et à préciser l'évolution des actions menées depuis 1997.

---

<sup>1</sup> Bockel N, Evaluation du programme de développement intégré dans deux quartiers pauvres de Maputo, Avril 2000, 111p.

Pour cela, des séances de travail ont été organisées avec les différents membres de l'équipe : responsable de projet, coordinateurs et techniciens des différentes thématiques du PU<sup>2</sup>, Des rencontres ont également eu lieu avec l'ensemble des partenaires institutionnels (Institut National d'Education et de Formation Professionnelle, SCAC-Ambassade de France, Direction Municipale de l'Assainissement, Direction de la ville de l'Action Sociale, Directions districtales n°2 et 3 de l'Action Sociale, Directions districtales n°2 et 3 de l'Education, Administrations des districts n°2 et 3).

**Le deuxième temps** a consisté à cerner l'efficacité et l'impact des actions menées dans les 6 quartiers concernés par le projet.

Pour cela, nous avons consacré un peu plus d'une semaine à rencontrer les acteurs présents dans les quartiers : les associations, les 4 centres communautaires, les agents de l'accompagnement familial, les agents éducatifs, des groupes de jeunes et des bénéficiaires des actions engagées dans les différents volets du projet.

**Le troisième temps** a cherché à finaliser l'ensemble des problématiques soulevées lors des deux premières semaines et à soumettre au débat, les premières observations.

Des séances de travail avec l'équipe furent donc renouvelées, ainsi qu'un certain nombre de rendez-vous avec les partenaires institutionnels rencontrés en début de mission.

Précisons que cette évaluation a donné lieu à deux séances intermédiaires de restitution et d'échange avec l'équipe, puis à une restitution finale auprès de certains partenaires du projet, les associations, les centres communautaires et l'ensemble de l'équipe à la fin de la troisième semaine.

Les deux derniers jours de notre présence au Mozambique, furent enfin consacrés au **quatrième et dernier temps** de la mission, avec l'organisation de séances de travail avec l'équipe qui visaient à dresser des perspectives pour l'ONG AMDEC<sup>3</sup> qui succèdera prochainement à ESSOR.

## II. CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PROJET

ESSOR est arrivée au Mozambique en 1997 après une expérience acquise au Brésil dans le cadre d'une approche essentiellement communautaire du développement et à partir d'une logique qui consistait à venir en appui à des ONG locales créées dans le cadre des projets.

L'épreuve du terrain mozambicain révéla cependant très vite l'existence d'un contexte social et politique fort différent de celui du Brésil.

Le travail exploratoire mené dans plusieurs quartiers, permis la découverte de quelques groupes d'intérêt, notamment et principalement des jeunes, mais aussi et surtout, les restes encore bien vivants d'une structuration politique et sociale issue du régime communiste présent au Mozambique jusqu'en 1992. Les communautés quant à elles, se montrèrent peu structurées, et donc peu capables de participer à une approche collective des problèmes et des solutions à leur apporter.

ESSOR fit alors le pari d'engager la naissance de structures collectives, sur lesquelles le projet pourrait ensuite se reposer. Une équipe, constituée d'un expatrié, de coordinateurs et techniciens mozambicains, fût mise en place, et s'engagea dans un long travail d'identification des problèmes et d'appui à la constitution de groupes communautaires.

La volonté de donner naissance à une ONG locale fût également une préoccupation centrale de la démarche engagée, afin d'inscrire le projet dans une logique qui ressemble à terme à celle développée au Brésil.

C'est donc sur la base de ces deux pré-supposés de l'action que le projet urbain à Maputo a démarré.

Notons également pour bien cerner l'ensemble des enjeux sous-jacents à la présence d'ESSOR à Maputo, que la démarche engagée, visait à mener des actions auprès des populations les plus démunies, et que cette logique était, et demeure bien en trame de fonds de toutes les actions engagées.

---

<sup>2</sup> PU : Projet Urbain

<sup>3</sup> AMDEC : Association Mozambicaine de Développement Communautaire

### **III. RESULTATS**

#### **1. Les points forts du projet**

##### **Des actions destinées à un nombre élargi de bénéficiaires**

Au terme de 7 années passées au Mozambique, ESSOR a engagé dans le cadre de son projet urbain, un important travail d'appui aux populations les plus pauvres de 6 quartiers périphériques de la capitale. Les actions poursuivies et l'approche du développement qui a prévalu, ont permis d'engager un processus d'amélioration des conditions de vie des plus démunis, notamment par une intervention destinée au plus grand nombre dans les domaines de l'alphabétisation, l'éducation, la formation professionnelle, l'assainissement, la lutte contre la délinquance, la prévention sida et l'appui communautaire.

Ainsi, sur la durée totale du projet, l'équipe ESSOR, appuyée par des agents communautaires et des volontaires, a accompagné plus de 2500 familles dans l'enregistrement à l'état civil, le planning familial, la santé de l'enfant ou l'hygiène domestique. 1800 enfants ont également pu bénéficier d'une inscription à l'école maternelle ou de cours de soutien scolaire ; 1300 adolescents ont participé à des activités sportives, éducatives ou culturelles dans le cadre d'ateliers thématiques et 540 jeunes ont été placés sur le marché de l'emploi. En ce qui concerne le sida, qui constitue le volet le plus récent du projet, le nombre de personnes ou élèves informés dans les écoles, est aujourd'hui de 12000. Notons enfin, la construction de près de 2000 latrines qui bénéficient aujourd'hui à 15000 personnes et des actions d'éducation sanitaire qui concernent pas loin de 3800 bénéficiaires.

##### **Des savoir-faire acquis au cours du temps**

En parallèle, l'expérience accumulée par l'équipe, a permis une professionnalisation progressive des modes d'intervention et le développement de savoir-faire qui devraient permettre à l'ONG AMDEC qui va prendre la suite des opérations, d'être plus facilement reconnue par les opérateurs du développement et les administrations mozambicaines.

Soulignons à ce propos, l'élaboration d'une méthodologie d'identification et d'accompagnement des familles les plus pauvres dans le processus de légalisation de leur état civil. Cette compétence, acquise au cours du temps, est à ce point reconnue, que l'administration du Registre s'est montrée récemment intéressée par un partenariat avec ESSOR pour mener une campagne nationale du Registre.

Mentionnons également, la création d'un service « d'aide à la formation professionnelle et à la recherche d'emploi » (UPA) qui a montré toute son efficacité dans l'accompagnement des jeunes à la formation, puis à l'insertion par le travail. Ce service, qui a été intégré récemment au sein du département « formation professionnelle de l'INEFP<sup>4</sup>, pourrait être développé dans d'autres villes du pays à la demande du Ministère.

Pour terminer, soulignons l'acquisition de savoir-faire dans le domaine de l'éducation, notamment par le développement d'activités de soutien scolaire en collaboration avec les écoles élémentaires, puis l'animation et la mobilisation des populations dans les quartiers pour mener des actions d'assainissement et de prévention de la délinquance.

##### **Un projet qui a progressivement développé des collaborations institutionnelles**

Ce projet, qui était donc au départ, inspiré des expériences menées au Brésil par ESSOR, et qui cherchait à s'appuyer sur les communautés pour engager des actions, a su évoluer, notamment et principalement lors du déroulement de la deuxième phase. Ainsi, il a progressivement associé à la démarche initiale, qui était plutôt auto-centrée sur la participation des habitants, une collaboration plus ou moins effective avec certaines administrations de la ville, qui a favorisé le développement et l'efficacité des actions menées dans le champ du social, de l'éducation, de l'emploi, de la santé et de l'assainissement.

Les collaborations qui semblent à ce propos, les plus avancées sont celles que le projet a progressivement finalisé avec la DMCAS<sup>5</sup> dans le cadre des activités menées en partenariat avec le FAS<sup>6</sup>, celles de

---

<sup>4</sup> INEFP : Institut National de La Formation Professionnelle

<sup>5</sup> DMCAS : Direction Municipale de l'Action Sociale

l'INEFP dans le domaine de la formation professionnelle, puis celles de la Direction Municipale de l'Assainissement, avec la conduite des campagnes de latrines. Cette évolution de la démarche au cours du temps, a permis une reconnaissance progressive d'ESSOR dans le paysage institutionnel mozambicain dont l'ONG AMDEC pourra, là encore, tirer bénéfice pour les projets qu'elle a à bâtir et réaliser.

## **2. Les obstacles**

### **Une volonté de conduire à « l'autonomisation » des communautés qui demeure insatisfaite**

Soulignons cependant, que le projet engagé, s'inscrivait au départ dans une approche communautaire du développement qui visait à permettre l'autonomisation et la responsabilisation rapide des communautés. C'est d'ailleurs ce sur quoi l'évaluation conduite en 2000, avait insisté, faisant valoir la nécessité de fixer cet objectif comme axe prioritaire de la phase 2 du projet. L'histoire récente a montré que cette préoccupation avait toujours été présente, et que l'équipe n'avait eu de cesse de poursuivre cette finalité.

Il n'en demeure pas moins que le résultat envisagé n'est pas tout à fait à la hauteur des espoirs formulés, et qu'il ne peut déceint pas l'être à l'échelle de la durée du projet. Les centres communautaires ont acquis aujourd'hui une certaine maturité, qui leur permet notamment de ne plus être totalement dépendant des moyens humains et financiers d'ESSOR pour engager les actions qui leur reviennent. Reste qu'ils rencontrent de grandes difficultés à gérer par eux-mêmes certains dispositifs, à prendre en charge la rémunération des agents, à bâtir des projets et à se démocratiser.

A cela, il faut surtout imputer la responsabilité au contexte économique et social des quartiers périphériques, qui confrontés à la grande pauvreté, ne peuvent espérer générer en leur sein, des communautés rapidement responsables et autonomes. Il faut également ajouter à cette explication, une seconde liée au contexte institutionnel qui ne permet pas de venir réellement et complètement en appui au processus engagé.

### **Des actions menées auprès d'un nombre élargi de bénéficiaires qui peuvent faire oublier la nécessité de mener un travail en profondeur et dans la durée.**

Nous avons souligné en amont la préoccupation d'ESSOR de mener des actions qui bénéficient à un nombre élevé de personnes. Ce souci, s'il conduit aux avantages que nous avons cités, mérite cependant qu'on s'arrête sur les limites possibles de cette démarche.

En effet, le souci d'aider une population en grand nombre ne doit et ne peut faire oublier que le changement durable et réel des conditions de vie des populations est le garant de la réussite de toute action de développement.

Se pose alors la question de savoir si les projets engagés par les ONG, doivent privilégier des actions destinées au plus grand nombre dans le court terme ou s'assurer d'actions qui portent réellement leurs fruits auprès de communautés plus restreintes dans le moyen ou long terme ? Cette question, même si nous refusons d'y apporter une réponse, mérite d'être posée, pour réfléchir à l'avenir des actions et à l'efficacité de leur impact.

### **La naissance d'une ONG locale qui témoigne de certaines faiblesses**

Au vu du travail mené dans le cadre des ateliers, l'équipe AMDEC qui succède à ESSOR, ne semble pas encore disposer d'une organisation suffisamment structurée, ni même toutes les compétences nécessaires pour initier dès à présent le lancement et le pilotage de nouveaux projets. Soulignons à ce propos, la difficulté dont elle a témoigné lors de l'évaluation pour identifier clairement ses champs de compétences, s'organiser en interne, et concevoir des projets porteurs, inspirés des savoir-faire acquis au cours du temps.

### **Les difficultés ponctuelles à chaque volet**

---

<sup>6</sup> FAS : Projet de Formation des Acteurs Sociaux conduit par ESSOR à Maputo

Pour finir, signalons les difficultés rencontrées dans chacun des volets du projet, difficultés de fonctionnement et d'organisation qui renvoient à des actions spécifiques et ponctuelles que nous ne pouvons pas mentionner et lister dans cette partie résumée du rapport.

### **3. Propositions**

De tels constats nécessitent de toute évidence, qu'ESSOR renouvelle son engagement en poursuivant l'action, soit par l'intermédiaire de projets qui permettraient de répondre aux besoins identifiés dans le document, soit en venant en appui à AMDEC pour prolonger un certain nombre d'actions.

Du soutien qui sera apporté, dépend probablement le devenir des centres, des associations, et d'un bon nombre d'actions, dont les effets jusqu'alors positifs, pourraient vite s'avérer inefficaces.

Soulignons à ce propos, 2 axes qui nous paraissent peut-être plus importants que les autres, compte tenu du projet et des actions menées jusqu'alors :

-Il y a tout d'abord, la poursuite de l'appui aux centres communautaires et aux associations par l'intermédiaire de la création d'un bureau « d'appui-conseil aux communautés », qui assurerait l'appui à la démocratisation des associations, l'aide à l'élaboration de projets et le financement ponctuel d'actions. Sans doute, serait-il également important que cette structure accompagne le processus de reconnaissance des centres auprès des différentes administrations de la ville qui en feraient progressivement des interlocuteurs clés de l'identification et de l'accompagnement des familles pauvres dans les quartiers (exemple des permanences sociales qui pourraient devenir de véritables services de l'Administration de l'Action Sociale).

-Il y a ensuite le développement du secteur de la formation professionnelle qui a témoigné de son efficacité par l'intermédiaire d'un service destiné à favoriser l'insertion des jeunes par le travail. Cet outil, intégré depuis peu au sein du département formation de l'INEFP, mériterait d'être appuyé et valorisé dans les années qui viennent, afin d'en faire un véritable outil au service de la formation professionnelle au Mozambique.

Ces deux projets ne sont bien évidemment pas les seuls à promouvoir (voir à ce propos l'ensemble des propositions formulées pour l'ensemble des volets). Il n'en demeure pas moins, que dans le contexte actuel, ils ouvrent à eux deux, un panel d'actions élargies, couvrant les axes majeurs du projet qui est en passe de se terminer.

Soulignons enfin, que l'ONG nouvellement créée, doit bénéficier d'un soutien pour engager plus sûrement son avenir. Ce soutien passe par un accompagnement de l'équipe dans la définition de ses champs d'investigation, l'appui à l'organisation et à la structuration interne du travail, la formation aux cycles de projet, ainsi que l'apprentissage d'un certain nombre de logiciels informatiques, notamment par les techniciens qui ont en charge la gestion de base de données (voir à ce propos, le fonctionnement du service de la formation professionnelle).

\*  
\*   \*   \*

En guise de conclusion, il est important de rappeler à quel point le projet initié par ESSOR il y a maintenant 7 ans, a évolué au cours du temps en démultipliant et professionnalisant les actions, tout en développant les collaborations institutionnelles. Il y a là des acquis indéniables qui méritent d'être valorisés. Il n'en demeure pas moins que la logique de responsabilisation et d'autonomisation des communautés souhaitée au départ, puis rappelée lors de l'évaluation conduite en 2000, n'a pas, pour les raisons évoquées, atteint le stade souhaité. Il est donc essentiel qu'ESSOR puisse poursuivre son engagement dans l'accompagnement d'AMDEC comme dans la poursuite des projets évoqués en amont.