PN-ABM-264
793.09

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number: 9365948

2. Contract/Grant Number: DPE-5948-C-00-9030-00

3. Publication Date: July 1991

4. Document Title/Translated Title:

Sommaire d'une Evaluation de la Collaboration Interagence Operee dans le Cadre du Projet beninois d'Eau et d'Assainissement Rural (680-0201) et de son Volet "Lutte contre le ver de Guinee"

5. Author(s)

1. Sebastian, Harvel
2. Collbran, James
3. Saint-Lot, Michel

6. Contributing Organization(s)

Vector Biology and Control Project
Medical Service Corporation International

7. Pagination: 20

8. Report Number: 81152

9. Sponsoring A.I.D. Office: R&D/H

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. 4.
2. 5.
3. 6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: Robert W. Lennox. Sc.D.

14. Telephone Number: 703-527-6500

15. Today's Date: 9/21/92

DO NOT write below this line

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

PN-ABM-264

Vector Biology
and Control Project

Sommaire d'une Évaluation de la Collaboration Interagence Opérée dans le Cadre du Projet béninois d'Eau et d'Assainissement Rural (680-0201) et de son Volet « Lutte contre le ver de Guinée »

17 juin - 6 juillet 1991

par

Mme Harvel Sebastian
M. James Collbran
et
M. Michel Saint-Lot

Rapport VBC No. 81152

Managed by Medical Service Corporation International • Sponsored by the Agency for International Development

1901 North Fort Myer Drive • Suite 400 • Arlington, VA 22209 • (703) 527-6500 • Telefax: (703) 243-0013 • Telex: 248812 (MSCI UR)

Auteurs:

Mme Harvel Sebastian, anthropologue spécialiste du développement, fut chef d'équipe en tant que consultante auprès du Projet « Vector Biology and Control ».

M. James Collbran, spécialiste du développement et de la formation internationale, est consultant auprès du Corps de la Paix.

M. Michel Saint-Lot, ingénieur, est spécialiste de l'eau et de l'assainissement et consultant auprès du FISE.

Remerciements

La préparation du document qui suit fut patronnée par le Projet « Vector Biology and Control » (VBC) conformément au Contrat No. DPE-5948-C-00-9030-00 passé entre la Medical Service Corporation International, basée à Arlington, Virginie, USA, et l'Agence Américaine pour le Développement International, Office de la Santé, Bureau de la recherche et du développement. L'affectation des services fournis par les membres d'équipe fut assurée conjointement par le FISE (M. Saint-Lot), le Corps de la Paix (M. Collbran) et la VBC (Mme Sebastian).

Les membres d'équipe tiennent à remercier, tant individuellement que conjointement, tous les membres et bénéficiaires du projet qui nous ont réservé bon accueil, répondu à nos questions nombreuses et nous ont fait bénéficier de leurs connaissances et de leur compréhension. Nous voudrions, en particulier, remercier M. Julien DOSSOU-YOVO, Coordinateur national du projet et de la Campagne d'éradication du ver de Guinée, et M. Jean-Pierre MEERT, Chef de projet au FISE, de son assistance généreuse, ainsi que du soutien logistique qu'il n'a pas cessé de fournir. M. Charles SAMAKE, représentant-pays du FISE, et M. NGOKWEY, chargé du Programme au FISE, nous ont prodigué leur grande obligeance et leur soutien. MM. WENTLING, de l'USAID/ Lomé, et YELLOT ont déployé des efforts extraordinaires pour nous rejoindre. Enfin, nous voudrions également remercier Mme LAURIN et tous les membres de l'équipe de projet postée à Bohicon.

Table des Matières

1. Résumé analytique 1

1.1 Réalisations du projet 1
1.2 Historique du projet 1
1.3 Le plan de 1984-85 2
1.4 Rôles des organismes donateurs 2
1.5 Responsabilités du gouvernement 3
1.6 Éradication du ver de Guinée 4
1.7 Entraves à l'exécution du projet 5
1.8 Recommandations-clés 6

2. Sommaire des conclusions sur le plan des composantes 9

2.1 Cadre institutionnel, conception et organisation du projet 9

2.1.1 Conception du projet 9
2.1.2 Durée d'exécution 9
2.1.3 Contraintes institutionnelles 10
2.1.4 Rôle du coordinateur 11

2.2 Administration et gestion 11

2.2.1 Rôle de gestion du GRB 12
2.2.2 Fonction des ateliers et des réunions 12
2.2.3 Surveillance du ver de Guinée 12
2.2.4 Planification anticipée 12
2.2.5 Animation 13

2.3 Programme socio-sanitaire 13

2.3.1 Réussite de la formation des formateurs 13
2.3.2 Participation du gouvernement 13
2.3.3 Retards d'exécution 14

2.4 Programme rural d'approvisionnement en eau 14

2.4.1 Retards d'exécution 14
2.4.2 Succès de la collaboration 14
2.4.3 Moyens financiers et institutionnels du GRB . . 15

2.4.4 Création d'institutions 15
2.4.5 Avantages de la collaboration 15

2.5 Analyses de la qualité d'eau 15

2.5.1 Nécessité d'analyser la qualité d'eau 15
2.5.2 Modifications relatives à la résolution des problèmes 16

2.6 Système d'entretien et de réparation de pompes 16

2.6.1 Objectifs non définis 16
2.6.2 Définition de politiques et de procédures 16

2.7 Citernes et approvisionnement en eau de substitution . 17

2.8 Construction de latrines 17

2.8.1 Objectifs modifiés 17
2.8.2 Nécessité de l'évaluation 17
2.8.3 Problèmes de coordination 17

2.9 Surveillance épidémiologique 18

2.9.1 Manque de données de référence 18
2.9.2 Renforcement 18

2.10 Construction des bureaux centraux du projet 18

2.10.1 Retards d'exécution 18
2.10.2 Progrès de la construction 19

3. Conclusions et recommandations 20

1. Résumé analytique

1.1 Réalisations du projet

Le projet béninois d'eau et d'assainissement rural interagence a réussi à doter la zone nord de la province du Zou de 281 puits positifs, et ce, dans des villages ayant bénéficié de formations en mobilisation sociale, en entretien des pompes, et en éducation pour la santé. Les Ministères de la Santé et des Affaires sociales ont conjointement mis en place les moyens nécessaires à la planification, la formation, et l'animation polyvalentes. La Direction de l'Hydraulique au sein du Ministère de l'Équipement dispose dès à présent d'équipes compétentes ayant reçu des formations en technologie d'approvisionnement en eau, et du matériel nécessaire pour poursuivre et maintenir en vigueur cette activité. De plus, le projet a conduit à la création d'un système de surveillance et d'éradication du ver de Guinée. Ce projet s'est donc avéré non seulement efficace et productif, mais aussi complexe, puisqu'il se fondait sur les apports de quatre institutions polyvalentes et qu'il a donné lieu à un programme à volets multiples.

1.2 Historique du projet

Le projet connut un commencement difficile. Le projet d'eau rural, signé en 1980 pour une durée autorisée de cinq ans, fut suspendu en 1981 en raison de relations bilatérales tendues. Pourtant, il fut remis sur pied en 1984-85, ayant été reconçu de façon à y faire intégrer des volets éducation pour la santé et assainissement. On proposa une réduction de la dracunculose (maladie causée par le ver de Guinée) de 30 %, ladite baisse devant servir d'indication qu'on aurait atteint le but fixé d'amélioration de la santé rurale.

Or, le FISE avait mis en place une collaboration avec le gouvernment béninois (GRB) dans le secteur eau depuis 1980, et il avait, à 1985, réalisé l'installation de 360 pompes. La convergence des buts fixés par le Benin, d'une part, et le caractère complémentaire des ressources proposées, d'autre part, persuadèrent l'USAID et le FISE de tenter un projet d'eau et d'assainissement, conjointement avec des organismes du GRB. On constata, par ailleurs, que les volontaires du Corps de la Paix avaient un rôle à jouer aux niveaux local et de district.

Les fonds affectés dans le cadre de la modification du projet de 1985 se montèrent à $US 6.707.000. Selon l'accord de subvention régissant ce projet, l'USAID effectua le transfert au FISE de $US 2.092.000 sur le chiffre total, pour garantir l'approvisionnement en eau. De plus, le Corps de la Paix décida l'affectation spéciale de $US 285.000 au soutien de ses volontaires.

1.3 Le plan de 1984-85

L'USAID et le FISE signèrent leur accord de subvention coopératif en mars 1986. La planification du projet comprennait les volets suivants:

1. Approvisionnement en eau rurale, y compris le forage et l'installation de pompes, la construction de citernes, ainsi que certains éléments de substitution d'approvisionnement en eau;

2. Interventions de santé rurale, y compris la formation d'animateurs et de villageois en éducation pour la santé, assainissement, animation et organisation villageoises, entretien et réparation des pompes et enquêtes épidémiologiques;

3. Assainissement, y compris la construction et l'entretien de latrines à fosse et des analyses de qualité d'eau.

1.4 Rôles des organismes donateurs

Le FISE devait assumer la responsabilité de la mise en valeur des ressources d'eau, en s'occupant des activités suivantes: la perforation de trous de sondes; l'installation de pompes; la formation de techniciens GRB chargés de la mise en valeur de l'approvisionnement en eau; la cartographie relative à la qualité d'eau[1]; la formation de villageois et de

[1] Le Plan original assigna cette tâche au Centre d'actions régionales pour le développement rural (CARDER) du Ministère du Développement, le contractant de l'USAID devant fournir les trousses d'essai. Lorsque et le CARDER et la Direction de l'Hydraulique se trouvaient dans l'impossibilité de remplir ladite tâche, le FISE s'occupa des analyses physico-chimiques, avec le concours de volontaires du Corps de la Paix. C'est la Direction des laboratoires d'analyses biomédicales (DILABM), dépendant du GRB, qui prit en main les essais bactériologiques. De plus, pour ce qui est de l'assurance de la qualité, le contractant USAID fit appel à un consultant travaillant à court terme.

mécaniciens en entretien des pompes (moyennant le concours de l'équipe de techniciens du projet et de volontaires du Corps de la Paix); la mise en place d'un système de logistique pour la manutention de pièces de rechange; et enfin, la réalisation d'un programme, séparé mais complémentaire, de construction de latrines et d'assainissement environmental.

L'USAID et la société PRAGMA devaient assurer l'administration et la gestion du projet, la mobilisation de la communauté villageoise et l'éducation pour la santé. En outre, ces deux organismes avaient les responsabilités de construire des citernes de captage des eaux de pluies et des latrines; d'assurer l'assainissement; d'organiser les villageois en vue de l'entretien des pompes; de mettre en place un plan de surveillance épidémiologique; et de mener une enquête de référence avec le concours des volontaires du Corps de la Paix; et de construire le siège du projet.

Le Corps de la Paix devait assurer l'affectation de volontaires pour faire fonction de superviseurs d'éducation pour la santé chargés non seulement de la mobilisation communautaire et de l'éducation pour la santé, mais aussi de la collecte des données au moyen de la surveillance épidémiologique. D'autres volontaires furent engagés en tant que superviseurs chargés de formations en entretien et réparation des pompes. (Par la suite, c'est-à dire en 1990, hors du cadre de ce projet mais toujours dans la même région, on recruta d'autres volontaires du Corps de la Paix en vue d'assister le FISE en matière de surveillance de la dracunculose.)

1.5 Responsabilités du Gouvernement

Il appartenait au gouvernement national de créer un comité chargé de la politique et du contrôle continu, cet organisme devant comprendre des membres des Ministères du Plan, de l'Équipement, des Affaires sociales, et de la Santé. Le ministère chef de file (Équipement) devait nommer un coordinateur de projet.

Au niveau de province, le GRB mettrait en place un comité provincial de coordination comprenant des directeurs régionaux de l'Hydraulique, de l'Éducation pour la Santé, et des Affaires Sociales. Des techniciens seraient recrutés pour former une équipe provinciale multidisciplinaire chargée de la mobilisation villageoise et de l'éducation pour la santé.

Enfin l'équipe technique chargée de l'approvisionnement en eau comprendrait des spécialistes de la géologie, du génie civil, de l'entretien de véhicules, et de la logistique.

Au niveau des districts, les médecins chefs de district devaient superviser le programme socio-sanitaire dans les villages. De plus, il serait créé des équipes de district, dont chacune comprendrait deux infirmières, deux agents d'hygiène, et deux animateurs assistants sociaux.

1.6 Éradication du ver de Guinée

Comme il apparaît bien de la description précédente, le projet ne fut pas conçu dès l'origine en vue de l'éradication de la dracunculose. Il avait plutôt pour but essentiel, lié à l'amélioration de la santé, l'éradication de toutes les maladies hydriques, lesquelles foisonnent au Bénin. La réduction de l'incidence du ver de Guinée, intervention qui se prête plus facilement à la mesure, permettrait simplement d'évaluer le progrès réalisé par le projet. Cependant, des spécialistes médicaux partout dans le monde prenaient de plus en plus conscience du fait que l'éradication totale de la dracunculose s'avérait possible; dans cette optique, l'Assemblée mondiale de la santé se décida en 1986 à entreprendre ladite démarche. L'USAID répondit aux expressions de l'intérêt marqué par le Congrès américain en 1987, en dressant un plan prévoyant l'intégration de volets de contrôle du ver de Guinée dans des projets d'eau en cours dans des régions frappées d'endémies. Un manuel préparé par le Projet WASH en 1988 esquissa des éléments de contrôle.

La première enquête géographique menée par le projet béninois d'eau et d'assainissement en vue de localiser des villages-cibles, indiqua l'incidence extrêmement répandue de la dracunculose dans la zone ainsi délimitée; elle servit de base limitée à des études épidémiologiques ultérieures. Une étude sanitaire de référence dut malheureusement être annulée en raison de retards survenus tôt dans le projet. Pourtant, dans les années qui suivirent, on effectua des enquêtes annuelles à deux étapes sur des échantillons représentatifs pendant les périodes de pointe, lorsque s'annonce la dracunculose (décembre et avril). L'intérêt suscité par le projet conduisit le GRB à convoquer une conférence nationale sur l'éradication du ver de Guinée et à élaborer, avec le concours du FISE, un plan national d'éradication du ver de Guinée.

Un autre apport du projet fut le développement d'un système rudimentaire de surveillance épidémiologique. Celui-ci, quoique gravement limité par l'absence des données et le manque de rigueur dans la conception scientifique constitue néanmoins une base non négligeable. Il importe de mettre ce système corrélation avec le système d'information sanitaire du Ministère de la Santé et de l'y intégrer. Cette démarche reste à accomplir.

1.7 Entraves à l'exécution du projet

Quatre contraintes principales ont influé sur ce projet:

1. Il y a eu manque de spécificité suffisante de la conception pendant la phase d'élaboration du projet. En effet, les documents de projet comportaient trop d'énoncés flous; par ailleurs, toute planification détaillée se perdait lors des retards qui ont suivi, en dépit du fait que les projets réunissant plusieurs organismes exigent un haut niveau de spécificité de conception, afin de compenser les différences des méthodologies institutionnelles.

2. Dès le commencement de leur collaboration en 1986, les personnels du FISE et de l'USAID ont conçu de façon très différente la nature de ce projet, ainsi que les rôles des participants et les relations entre eux. Du point de vue de l'USAID, il s'agissait d'un projet AID/GRB, dans le cadre duquel l'approvisionnement en eau restait l'objet d'un contrat de sous-traitance passé en faveur du FISE. Ainsi, le contractant USAID assurerait la gestion du projet, de concert avec le coordinateur national nommé par le GRB. Mais, du point de vue du FISE, il s'agissait plutôt d'un projet « marqué », (noted project), c'est-à-dire un projet pour lequel il avait sollicité un financement en vue de l'achèvement d'une phase supplémentaire, dans le cadre du programme FISE entrepris dans le secteur d'eau béninois.

   Etant donné ces optiques différentes, le projet se heurtait à des difficultés relevant de la gestion et de la coordination et, plus précisément, à un ensemble de mesures de prise de décision concurrentielles donnant lieu à deux lignes de conduite différentes, au lieu d'une chaîne de commandement unique et unifiée. On aurait pu éviter cette situation en planifiant conjointement et en établissant avec précision la structure lors de la phase de conception.

3. Il y a eu également manque de participation soutenue du GRB à la révision de politique et au contrôle continu du projet, aux niveaux national et provincial. Rien qu'à jeter un coup d'oeil sur le présent compte rendu d'évaluation, on mettra facilement en évidence le climat de bouleversement politique et financier qui pesait sur l'État béninois pendant cette période. Et pourtant, pour garantir la durabilité de n'importe quel atout du projet, il faut que le gouvernement y prenne part au maximum.

4. On a rencontré des difficultés en tâchant de coordonner les calendriers de l'USAID, du FISE et du Corps de la Paix. Les retards survenus au début du projet faisaient que le contractant de l'USAID, qui avait nommé un chef de projet déjà en poste sur le terrain, restait pourtant et sans contrat et sans fonds. Par la suite, en raison des pressions militant pour le lancement du projet, on ne disposait pas du temps nécessaire pour effectuer la planification et mener les études qui auraient dû être faites au préalable. Ces retards précoces avaient pour effet d'aigrir les relations pendant la phase initiale; seule la compétence réelle du personnel concerné finit par permettre la coordination et la collaboration.

1.8 Recommandations-clés

La présente évaluation a pour but principal, par une analyse du côté « processus » du projet, de fournir des données, au moyen desquelles on pourra planifier efficacement d'autres projets multi-institutionnels éventuels. Aussi ne détaillerons-nous pas ici les réalisations du projet, bien que celles-ci se trouvent effectivement précisées partout dans le présent rapport. Par contre, nous mettrons en lumière la collaboration, la coordination, et la communication ayant eu lieu au sein du projet, les relations s'étant révélées tant productives qu'infructueuses, ainsi que les conclusions tirées. Cette évaluation donne lieu aux recommandations suivantes:

1. La planification conjointe détaillée constitue une condition sine qua non de l'élaboration des projets faisant appel au concours d'organismes multiples. Cette planification devrait détailler, de façon spécifique, la structure du projet, les rôles, les responsabilités, les limites de la prise de décision, la responsabilisation, et les systèmes de gestion administrative et financière. Elle devrait

prendre en compte des procédures d'organisme différentes, et conduire à la conception de cadres administratifs permettant d'harmoniser efficacement ces différences. Certaines activités (dont un atelier, par exemple) devraient être conçues pour familiariser le personnel mixte du projet avec les systèmes et les procédures propres à tous les intervenants.

2. On devrait fixer des horizons réalistes qui permettent la planification conjointe, prennent en compte les différentes conditions requises temporelles relatives aux procédures des organismes, et permettent des études préliminaires, les approvisionnements, et la passation de contrats. Par ailleurs, il faut qu'on s'engage fortement, en se basant sur la conception du projet, à assurer l'élaboration des composantes d'un projet rangées par priorités: c'est-à-dire, « les choses importantes d'abord ». (Il conviendrait peut-être de spécifier une série d'horizons d'évaluation servant à déclencher des décisions EXECUTER/NE PAS EXECUTER relatives à des activités de suivi.) Les calendriers devraient incorporer de la flexibilité systématique, pour prévoir le temps nécessaire aux interactions requises en vue de la coordination d'activités complexes.

3. On devrait rechercher, dès la phase de planification, des mécanismes destinés à assurer le lancement de projets, en harmonie les uns avec les autres, et l'apport opportun d'entrées complémentaires. De tels mécanismes devraient s'élaborer à partir d'une compréhension réaliste des procédures des organismes concernés, lesquelles s'avèrent parfois incompatibles.

4. On devrait apprécier d'une manière réaliste la capacité du gouvernment de participer aux activités et de les soutenir. Il s'agit, ici également, d'un problème relevant de la conception; des solutions devront être proposées pour remédier aux insuffisances. Les rôles des personnels gouvernementaux devraient être définis et intégrés dans la structure globale, si bien que ces personnels détiennent l'autorité et l'accès nécessaires.

5. Les relations entre homologues et la formation de ceux-ci ne devraient jamais être compromises, afin de « remplir la tâche assignée ». C'est en cela que consistent le développement et la permanence.

6. La création d'une capacité de surveillance épidémiologique dans le cadre du projet se fit un peu n'importe comment. On devrait dès à present prévoir d'asseoir cet élément sur une base scientifique et technique solide; dans le même ordre d'idées, il faudra former de façon adéquate les deux seuls Béninois possédant une connaissance même un peu développée de la base de données existante. Il faudra décider si la surveillance épidémiologique comportera un simple système de surveillance du ver de Guinée, ou que, au contraire, elle constituera un système d'information sanitaire généralisé. Dans les deux cas, ce système doit être compatible avec le système d'information sanitaire du Ministère de la Santé.

7. A l'heure actuelle, nous sommes conditionnés à croire que le salut ne réside que dans le secteur privé. Cependant, les moyens de marché au Bénin ne se montrent pas encore bien raffermis. Ainsi, lorsqu'il faut prendre des décisions importantes relatives à la conception (par exemple, la mise en place d'un système de logistique régissant l'approvisionnement en pièces de rechange pour pompes), il faut opérer des choix pragmatiques fondées sur une analyse réelle de la capacité du système.

8. Si, en remportant de vraies réussites, ce projet a contourné des difficultés, il reste, néanmoins, nécessaire de mesurer le progrès réalisé jusqu'ici en vue du but ambitieux de modifier les pratiques des Béninois ruraux relatives à l'utilisation de l'eau, et ce, pour améliorer leur état de santé et, peut-être, réaliser l'éradication de la dracunculose. A notre avis, donc, et malgré les progrès faits grâce à ce projet, il sera nécessaire de consolider et d'étayer ce qui a été créé jusqu'ici, si l'on veut atteindre le but proposé. On ne change pas du jour au lendemain la culture, les conduites, et la technologie. Bien au contraire, il faudra un degré suffisant d'innovation acceptable, pour que les populations se trouvent sur le point d'embrasser le véritable changement.

2. Sommaire des conclusions sur le plan des composantes

2.1 Cadre institutionnel et conception/organisation du projet

2.1.1 Conception du projet

Structurellement, le projet était complexe. Plus de trois organismes donateurs et plus de trois ministères étaient impliqués. En outre, il comprenait de nombreux programmes et composantes. En dépit de l'adhésion des populations rurales, les résultats obtenus démontrent que les projets multi-organismes requièrent un plus haut degré de spécification dans la planification conjointe.

Il s'agit d'un projet-pilote, puisque celui-ci réunit tant d'organismes. Par conséquent, les concepteurs ne prirent peut-être pas pleinement conscience du niveau de coordination nécessaire. Aussi la conception du projet ne s'avérait-elle pas suffisamment développée; en effet, bien des éléments furent désignés, tout en restant imprécis et mal explicités.

On ne saurait se passer d'une bonne conception et d'une révision efficace. Il fallait bien définir la structure, les rôles, les relations, les objectifs, le calendrier et la synchronisation, les moyens, les structures administratives et comptables, et les méthodes. De plus, des objectifs définis avec beaucoup de précision constituent autant des critères d'évaluation d'opérations réussies. Une bonne conception minutieuse astreint à une discipline qui devrait équilibrer les ambitions, d'une part, et les moyens et les plans déployés en vue de celles-ci, d'autre part.

2.1.2 Durée d'exécution

La durée d'exécution du projet ne fut pas réaliste. L'optimisme a prévalu dans la détermination du temps d'exécution des différentes phases. En outre il y eut un manque de synchronisation des durées

prévisionnelles d'exécution des différents organismes. Des retards ont entrainé l'annulation de phases ayant préalablement fait l'objet d'études et de conception administrative. Ainsi, l'assistance technique prévue pour la réalisation de ces phases ne se concrétisa jamais. En conséquence, la planification et les enquêtes, qui sont d'une importance capitale, ne furent jamais réalisées.

Dans la mesure où les changements souhaités impliquent la modification cumulative d'un système intégré de ressources, de perception, d'attitudes, et de comportement, ils mettent plus de temps à se réaliser que ne l'avaient prévu les concepteurs du projet. Il importe, dès lors, que les projets ultérieurs prennent en compte les acquis du présent projet. Cependant, les objectifs définis en vue de modifier les comportements en matière d'utilisation d'eau et susceptibles de contribuer à l'amélioration de la santé des populations s'avèrent trop ambitieux. Les intrants du projet sont insuffisants pour permettre aux populations rurales de réaliser les changements nécessaires pour atteindre les objectifs.

2.1.3 Contraintes institutionnelles

Tous les apports du gouvernement étaient décisifs; cependant, la planification se fonda sur un état de choses idéal, et non pas sur des possibilités pratiques. Il faut à ce propos réitérer que, lorsque les concepteurs ne prennent pas en compte les contraintes institutionnelles et les facteurs humains, il se peut alors que même la meilleure conception théorique ne produise pas les résultats désirés. Il aurait fallu, pendant la phase de conception, poser des questions permettant de savoir comment le projet aurait pu, et aurait dû, améliorer les compétences et les moyens de programme de chaque ministère concerné. Chaque ministère aurait dû, à son tour, s'informer pleinement des activités pertinentes du projet, et y jouer un rôle énergique. Il y eut, donc, insuffisances des deux côtés. Il paraît raisonnable à proposer que, si le GRB désire se procurer des projets et des financements, celui-ci prenne en main ses propres responsabilités envers le programme en question. La participation est un facteur important pour la pérennité du projet. Il n'y a pas de développement sans participation des populations concernées.

2.1.4 Rôle du coordinateur

Le rôle du coordinateur était central. Le projet bénéficia bien de la présence de M. Dossou-Yovo, qui fit preuve d'une très grande compétence et d'un sens d'engagement; et pourtant, son poste aurait dû être conçu et précisé de façon à lui permettre d'exercer de la véritable influence, tant au sein de son ministère que parmi les autres membres du personnel du projet. Comme, en l'occurrence, ce ne fut pas le cas, les fonctionnaires avaient tendance à considérer le projet comme étant irrégulier et non intégré dans les structures et plans de l'état. Or, il faut concevoir et structurer une telle fonction, et non seulement la désigner et remplir.

2.2 Administration et gestion

Lorsque les partenaires se font des idées de base différentes de la nature et des modalités d'opération d'un projet, cette état de choses ne se traduit pas par une gestion et une administration efficaces et harmonieuses. Cette situation naît et d'un sens de concurrence portant sur les sphères d'influence propres des organismes concernés, **et d'un manque de planification conjointe, permettant d'élaborer une conception de projet efficace et établie de commun accord.**

En supposant qu'il fallût entreprendre plusieurs activités intégrées et coordonnées, il incombait alors de concevoir une structure bénéficiant d'une répartition transparente d'autorité et de responsabilités, de limites de prise de décision bien définies, de la responsabilisation et de la coordination déterminées, et de joindre cette conception à une attitude de gestion qui prise la souplesse et la bonne entente. Cependant, on n'est jamais parvenu à ce résultat. Le personnel du projet s'égarait, devant ainsi chercher, de par leur bonne volonté et leurs compétences, à définir l'organisation que l'on n'avait jamais précisée. Les bons résultats qu'il obtint témoignent des hautes compétences des personnes concernées.

2.2.1 Rôle de gestion du GRB

C'est le pays destinataire, auquel il incombe d'assurer l'orientation et la surveillance de la politique, qui devrait assumer la responsabilité finale de la mise en oeuvre de tout projet de développement. Pour les raisons multiples mentionnées ci-dessus, l'insuffisance se manifesta à ce niveau de gestion.

2.2.2 Fonction des ateliers et des réunions

Les plusieurs ateliers tenus remplirent une fonction importante quant à la compréhension partagée, à la coordination, à la synchronisation, et aux lignes de conduite rectificatives. De même, les dirigeants de projet élaborèrent, avec le temps, un système utile de réunions périodiques d'information et de coordination, y compris des réunions sur le terrain et des calendriers périodiques d'établissement de rapports, lesquels répondirent au besoin de communication et d'information opportune. Ces activités se révélèrent efficaces; pourtant, on aurait pu les développer davantage en tant qu'outil de gestion et de coordination.

2.2.3 Surveillance du ver de Guinée

Une fois qu'on avait établi la composante ver de Guinée comme objectif, il devint nécessaire de jeter les bases appropriées et scientifiquement solides de la surveillance épidémiologique nécessaire pour mesurer ce résultat, entre autres. Cette démarche aurait dû faire l'objet d'une décision de gestion délibérée et d'une mesure de mise en oeuvre.

2.2.4 Planification anticipée

C'est un truisme, qu'on doit toutefois répéter ici, que, aux fins de la coordination et de la synchronisation, il faut comprendre les points critiques d'un projet donné et, lors de la planification, anticiper les besoins futurs, afin de réaliser une programmation efficace. Ceci tient vrai surtout dans les domaines de la passation des contrats et des approvisionnements étrangers.

2.2.5 Animation

Le projet entretint des relations d'animation utiles avec d'autres projets et organismes travaillant dans la région.

2.3 Programme socio-sanitaire

Les objectifs de cette composante se montrèrent peu réalistes, étant donné l'horizon du projet. On manqua également de prévoir l'importance augmentée des interventions menées contre le ver de Guinée. L'une des solutions possibles aurait consisté à modifier les objectifs dès le début, afin de les rendre plus réalistes. Selon une deuxième solution, on aurait pu retenir le libellé de ces objectifs et étaler la mise en oeuvre du projet sur une suite de phases. Dans ce cas, on aurait considéré le projet récemment achevé comme la première phase, ou phase-pilote, d'un programme d'eau et d'assainissement à long terme, dans le courant duquel la mobilisation sociale, l'éducation pour la santé, et les approches par prestation de l'hygiène et de l'assainissement auraient été mises à essai et validées.

2.3.1 Réussite de la formation des formateurs

Cette approche intégrée polyvalente reposant sur la bonne entente, liée à un système de formation en cascade à étages multiples, dans lequel le principe de formation de formateurs se trouve développé d'une manière généralisée, s'est révélée innovatrice et couronnée de succès. Vu la grande importance attribuée à la mobilisation et à la participation communautaires, ce projet servira, en toute probabilité, de modèle utile d'activités futures.

2.3.2 Participation du gouvernement

Il existait, sur les plans national et provincial, de graves lacunes institutionnelles qui empêchaient les autorités gouvernementales compétentes de remplir les rôles et les responsabilités prévus dans le cadre du projet. Tout projet de suivi doit manifestement susciter une participation plus active; cependant, les concepteurs doivent étudier les contraintes avec soin.

2.3.3 Retards d'exécution

Le démarrage de cette composante fut longtemps différé et s'accompagna de beaucoup de confusion. Ceci conduisit à la suppression de certaines activités-clés du projet, ainsi qu'à l'interruption importante de l'enchaînement et du rythme prévus des opérations.

2.4 Programme rural d'approvisionnement en eau

Le programme de forage et d'installation de pompes constitua une composante-clé du projet; il fut, donc, étroitement lié à d'autres interventions réalisées sous la responsabilité d'organismes différents. A la fin du projet, il s'était produit des réalisations projetées qui dépassaient celles prévues par la conception elle-même. Toutefois, il importe de souligner les questions-clés suivantes, qui influèrent sur le processus tout entier s'étendant de la conception à la mise en oeuvre.

2.4.1 Retards d'exécution

La conception du projet comportait une sous-estimation importante de l'horizon nécessaire pour synchroniser les interventions diverses à être effectuées par des institutions différentes. En raison de la structure organisationnelle complexe du projet, cette sous-estimation donna lieu à un manque de coordination à différents stades de la mise en oeuvre du projet. Si le forage avait fait l'objet d'un contrat passé avec une entreprise privée, les retards résultant des différences des procédures des organismes d'exécution auraient pu nuire gravement au projet. Seule une analyse coûts-avantages pourrait mettre en évidence le véritable coût financier du retard de près de deux ans du démarrage du projet.

2.4.2 Succès de la collaboration

Les mécanismes de collaboration et de communication, tant formels qu'informels, assurant la liaison desdites activités de projet codépendantes, concoururent à un taux de réussite élevé de la campagne de forage et du programme d'installation de pompes. Le haut degré de collaboration entre les institutions du projet et les villageois, lors de la mise en oeuvre, jeta les bases de la durabilité du projet.

2.4.3 Moyens financiers et institutionnels du GRB

Puisque la phase de conception du projet négligea d'apprécier les moyens financiers et institutionnels du pays hôte, l'exécution du projet se trouva entravée lorsque le GRB se montrait incapable de poursuivre ses rôles prévus de création de politique et de supervision. Il reste des questions à poser relatives aux moyens dont disposent le gouvernement et les communautés leur permettant de faire face aux charges récurrentes à la suite de la fin du projet.

2.4.4 Création d'institutions

L'accent mis sur la création d'institutions, ainsi que la décision de partir des structures gouvernementales existantes, devraient conduire à la durabilité. Le « point de mire » des activités relevant de la composante approvisionnement en eau donna lieu, au moyen du transfert de technologie et de la création de moyens, au renforcement des moyens de la Direction de l'Hydraulique (DH). Le personnel de la DH participant actuellement au projet est maintenant apte à prendre en main: 1) la pétrographie; 2) le forage; 3) l'installation de pompes; et 4) la maîtrise mécanique du matériel.

2.4.5 Avantages de la collaboration

Finalement, les réalisations couronnées de succès de ce projet, qui réunirent les connaissances spéciales, l'expérience et les points forts de plusieurs organismes donateurs et ministères, ont montré l'opportunité de la réunion de moyens, ce qui évite des actions parallèles et superflues.

2.5 Analyses de la qualité d'eau

2.5.1 Nécessité d'analyser la qualité d'eau

Nous faisons remarquer, à présent que le projet a pris fin, qu'on n'a pas encore mené des analyses de qualité d'eau à tous les nouveaux puits. Si la connaissance des caractéristiques des eaux souterraines, dont on dispose maintenant, aurait vraisemblablement écarté la nécessité d'analyses physico-chimiques, les analyses bactériologiques doivent, par contre, se poursuivre. Ce manque

d'analyses résulte de l'absence de la bonne planification, ainsi que de la sous-estimation, de la part des concepteurs, des moyens opérationnels des institutions nationales et de l'aspect pratique des moyens prévus à cet effet.

2.5.2 Modifications relatives à la résolution des problèmes

Les plans d'analyse de qualité d'eau furent modifiés de façon importante pendant la phase d'exécution. Les tentatives de résolution des problèmes faites sur le terrain conduisirent à une mobilisation et à une affectation améliorées des ressources humaines, en vue de la conduite d'essais physico-chimiques. De plus, ces efforts aidèrent à accroître les moyens techniques de la DH sur le terrain à affecter aux analyses futures.

2.6 Système d'entretien et de réparation de pompes

2.6.1 Objectifs non définis

Les objectifs par composante ayant été essentiellement non définis dans les documents de projet originaux, il fallait les déduire. Aussi devra-t-on s'assurer, dans le cadre de tout projet futur, que des micro-objectifs bien définis établis par composante seront conçus de façon à être compatibles avec les objectifs globaux du projet.

2.6.2 Définition de politiques et de procédures

Le programme d'entretien de pompes rencontra manifestement des problèmes liés à son organisation, sa méthodologie et son approche. Il ne s'est malheureusement pas encore passé un laps de temps suffisant pour en tirer des conclusions utiles. Et pourtant, toute évaluation technique future du projet devrait prêter une attention particulière à cette activité. Il existe, à ce propos, un besoin évident de dresser des politiques et des procédures à l'échelle nationale pour régir ce secteur.

2.7 Citernes et approvisionnement en eau de substitution

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il est difficile d'évaluer une activité qui n'a pas eu lieu. Toutefois, le personnel du projet s'était mis pleinement d'accord pour suivre la recommandation proposant la non-exécution de ladite composante. Le succès du programme de forage, et donc l'absence du besoin de systèmes d'approvisionnement de substitution, constituèrent des questions agitées lors des réunions de programmation trimestrielles. Quoiqu'on ait recommandé par la suite d'une étude de faisabilité à mener sur ces systèmes de substitution, il est douteux qu'elle soit effectivement menée, car le projet en est à sa phase finale.

2.8 Construction de latrines

2.8.1 Objectifs modifiés

Les objectifs associés à cette composante subirent des modifications importantes en vue de l'inclusion de latrines « publiques ». Cette décision produisit, à son tour, un impact important sur l'organisation, l'enchaînement et le rythme des activités, ainsi que sur les types et les formes de collaboration et de coordination nécessaires pour soutenir un tel programme.

2.8.2 Nécessité de l'évaluation

Il existe un besoin pressant de mener une évaluation technique des activités comprises dans cette composante du projet, avant de pouvoir élaborer des conclusions valables. A ce moment-là, il apparaît manifestement que des retards répétés, ainsi que l'enchaînement et le rythme irréguliers des événements, eurent un impact grave sur la planification et l'exécution des activités.

2.8.3 Problèmes de coordination

Les interactions entre l'USAID/PRAGMA et le FISE dans le cadre du programme de construction de latrines n'étaient pas harmonieuses. Une confusion entravait donc l'attribution des responsabilités de ces activités.

2.9 Surveillance épidémiologique

2.9.1 Manque de données de référence

Quoique de manière irrégulière, la surveillance épidémiologique a conduit à des résultats importants. Les données épidémiologiques constituent un élément essentiel pour la réalisation des objectifs du projet. Ces objectifs sont, il importe de les rappeler, l'amélioration des conditions de vie des populations rurales de la province du Zou par l'amélioration de leurs conditions sanitaires. Cependant, aucune enquête épidémiologique n'avait été envisagée en dépit de l'existence d'enquêtes semestrielles sur l'incidence du ver de Guinée. L'absence d'études préliminaires, pourtant d'une importance cruciale pour le projet, a rendu impossible la mesure du changement. La définition des priorités et la planification auraient pu conduire à des meilleurs résultats.

2.9.2 Renforcement

En négligeant d'assurer l'exécution des activités en étroite collaboration avec le Ministère de la Santé, on entrave, voire peut-être empêche, la durabilité des programmes de surveillance du ver de Guinée mis sur pied par le projet. Il est essentiel de jeter des bases indigènes des activités; en outre, les données ainsi rassemblées devraient être compatibles avec les plans et les systèmes d'information sanitaire.

2.10 Construction des bureaux centraux du projet

2.10.1 Retards d'exécution

Selon les plans dressés, la construction des bureaux centraux du projet devait démarrer simultanément avec le commencement afin de réunir toutes les activités à un siège unique. Des retards précoces résultèrent des différences des avis de l'USAID et du GRB concernant le choix de contractants. D'autres retards étaient dus aux procédures de passation des marchés de l'USAID. La construction ne démarra qu'en 1988 et ne s'acheva qu'en décembre 1989. Ce délai retarda les

travaux initiaux, puisque la DH ne désirait pas faire déménager le personnel à Bohicon, avant l'achèvement de la construction du siège. Il y eut également prolongation des inconvénients résultant de l'existence de sites multiples du projet.

2.10.2 Progrès de la construction

Une fois la construction entamée, elle se poursuivit de façon régulière. A l'aide de tournées hebdomadaires, le personnel de projet tout entier put se tenir informé de l'état d'avancement de la construction. Cette situation conduisit à l'intégration de certaines modifications consenties de commun accord, lesquelles améliorèrent le fonctionnement du site et du matériel. Les problèmes secondaires en rapport avec la construction n'eurent aucun effet sur la collaboration mise en place dans le cadre du projet.

3. Conclusions et recommandations

Le Projet béninois d'Eau et d'Assainissement rural interagence a réussi à doter la zone nord du province du Zou de 281 puits positifs dans les villages ayant bénéficié de formations en mobilisation sociale, en entretien de pompes, et en education sanitaire intensive. Les Ministères de la Santé et des Affaires sociales ont conjointement mis en place des moyens permettant la planification, la formation, et l'animation polyvalentes. La Direction de l'Hydraulique du Ministère de l'Équipement dispose actuellement d'équipes compétentes formées en technologie de l'approvisionnement en eau, ainsi que du matériel nécessaire à la poursuite de cette activité. De plus, le projet a vu créer un système de surveillance et d'éradication du ver de Guinée. Il s'agit, finalement, d'un projet efficace et productif; celui-ci s'est également montré complexe, puisqu'il a mis à profit les apports de quatre institutions polyvalentes et qu'il a créé un programme à composantes multiples.

L'équipe d'évaluation s'est proposé pour but l'étude de la collaboration, de la coordination, et de la communication, éléments concourant à la réalisation du projet. Pour ce faire, il a fallu examiner le processus sous-tendant cette réalisation. A cet effet, nous avons étudié les questions de base suivantes liées à la planification, la conception, et l'exécution, celles-ci ayant influé sur la collaboration au sein du projet.

3.1 Les projets interagences et à composantes multiples exigent un degré plus élevé de spécificité, car les différentes idées de base qu'on se fait de la nature et de la structure d'un projet ne se prêtent pas à la gestion et à l'administration efficaces et harmonieuses.

Recommandation

On doit considérer comme condition sine qua non la planification conjointe, ainsi qu'une structure de projet convenue de commun accord, celle-ci devant stipuler la répartition de l'autorité et des responsabilités, la portée de la prise de décision, la reponsabilisation, et les modalités et méthodes de coordination. La désignation d'une activité n'équivaut pas à sa planification.

3.2 On sous-estime très souvent le temps nécessaire à la conception, à la planification, et à l'exécution du projet. Les délais dus aux procédures requises lors de la phase de conception peuvent varier d'un organisme à un autre; en outre, on doit prévoir un délai suffisant pour la planification interagence, avant le démarrage du projet.

Pendant l'exécution, remplir certains objectifs peut exiger de la coopération et de la communication massives parmi les organismes concernés. Ainsi, l'horizon assigné au projet doit incorporer la flexibilité permettant de les soutenir.

Certaines activités-clés du projet doivent se produire dans l'ordre approprié; il est nécessaire, par ailleurs, qu'on ne les laisse pas tomber par suite de pressions temporelles ou de ruptures provisoires du processus de collaboration. En l'occurrence, les études de référence essentielles et l'étude CAP (connaissances - attitudes - pratiques) ne furent pas menées, en raison de l'absence d'une concordance temporelle et de la pression ultérieure exercée en vue de « procéder au forage au plus vite ».

Recommandation

Des horizons praticables doivent être établis, pour s'assurer que des défauts dans les calendriers de procédure et d'exécution ne causent pas de problèmes ultérieurs.

3.3 Des buts, des fins, et des objectifs différents caractérisèrent les institutions participant au projet en fonction des différentes raisons d'être de celles-ci. Il existe des différences importantes entre les organisations multilatérales et bilatérales, ces différences pouvant avoir un impact sur la collaboration interagence.

Ainsi, le projet USAID original de 1980-81 dut être interrompu en raison de difficultés des relations bilatérales. Ultérieurement, les retards survenus en 1986-87 furent causés par la législation américaine (amendement Brooke), qui limita l'assistance américaine pour le développement réservée au GRB. **Cependant, aucune contrainte de même nature ne retarda les programmes du FISE.** Là où l'USAID est l'organisme de financement principal, son cycle de conception de projet régit normalement le calendrier d'exécution; mais, dans les cas où le FISE prête son concours à un projet mixte financé pour la plus grande partie par l'USAID, la responsabilité de coordination doit être partagée conjointement.

Recommandation

Il faudrait intégrer dans la conception du projet des mécanismes qui permettent le lancement coordonné d'un projet et une meilleure coordination d'intrants complémentaires.

3.4 Chaque organisme a ses propres règles, réglementation, procédures, et style de gestion qui influent sur l'établissement de calendriers et sur d'autres éléments mis en jeu lors du cycle de conception, de planification, et d'exécution. Or, il se peut que ces élements ne convergent pas.

L'incompatibilité des procédures, d'une part, et des retards, d'autre part, dans les systèmes de comptabilité de base des organismes valurent aux équipes de gestion de l'USAID/Lomé - PRAGMA et du FISE, des problèmes relevant de la gestion. On a ainsi proposé, dans le cadre de tout projet mixte ultérieur, un stage de formation réciproque axé sur les systèmes de tous les organismes participants; de même, il faudra exiger un plan de gestion conjointe détaillé.

Recommandation

On doit prendre en compte ces différences entre organismes **lors de la phase de conception**, afin de définir et concevoir des systèmes opérationnels.

3.5 Une appréciation juste de la capacité d'absorption du gouvernement s'avère essentielle pour orienter la conception réaliste des projets. L'absence ou la réaffectation fréquente de personnels gouvernementaux, problèmes courants au Bénin, ont gravement perturbé le système national d'orientation et de contrôle continu de la politique, ainsi que le système de contacts et de contrôle provincial proposé pour le projet.

Recommandation

Aucune réalisation de projet ne se montrera durable sans la participation énergique des institutions et des personnels bénéficiaires. Cette participation s'avère nécessaire pour s'assurer que les rôles et les responsabilités essentiels **pourront** être remplis. On devrait évaluer les possibilités de participation du gouvernement, en les intégrant dans une conception, au lieu de les poser tout simplement en principe. Le coordinateur gouvernemental doit détenir l'autorité et l'accès requis, ces derniers devant également s'incorporer dans la conception de projet.

3.6 Des différences importantes peuvent exister dans les façons dont les autorités gouvernementales et les assistants techniques s'expliquent le but de l'assistance technique. Le personnel gouvernemental du pays hôte et les personnels des organismes sur le terrain peuvent comprendre différemment le rôle, les responsabilités, et la finalité de l'assistance technique. Nous pouvons citer, à cet égard, l'exemple éclairant de l'inauguration d'un système de base de données épidémiologiques; en effet, quoiqu'il eût été mis sur pied par l'intermédiaire du projet, ce système ne transmit pas à d'autres personnels les compétences nécessaires pour consolider, entretenir, et mettre en valeur ce système.

Recommandation

Les relations entre homologues sont et essentielles et délicates. Les formations dispensées en vue de l'institutionnalisation d'une capacité ne doivent jamais être compromises au profit de la tâche à accomplir.

3.7 Lorsqu'un événement imprévu fait avantageusement introduire une modification dans un programme ou projet donné, il incombe aux promoteurs de rendre cet avantage plus solide. Par exemple, bien qu'il se développât presque au hasard, le système de surveillance épidémiologique, avec sa composante « éradication du ver de Guinée », constitua la « plus-value » ajoutée. Il faut lui donner le soutien necessaire pour le rendre durable.

Recommandation

Des formations institutionnalisées appropriées et du soutien des personnels béninois doivent être fournis, afin de faire du système de surveillance un atout durable. Ce système devrait s'intégrer dans le système national d'information sanitaire.

3.8 La confiance en le secteur privé pour assurer l'approvisionnement des éléments et des fournitures de base du projet est mal placée si les entreprises privées se montrent inaptes à assurer la durabilité du système.

Pour ce qui est des programmes multisectoriels, les équipes de concepteurs doivent se demander si les entreprises privées ou publiques sont plus capables de faire atteindre les objectifs proposés. Les problèmes rencontrés lors des tentatives pour se procurer des pièces de rechange pour l'entretien des pompes autorisent à penser que, dans ce cas, le secteur privé ne représentait pas le choix optimal.

Recommandation

Un examen de la capacité du système doit remplacer l'idéologie. Le choix du secteur public ou privé devrait être fait sur des bases pragmatiques.

3.9 Le contrôle continu s'est révélé insuffisant, et l'évaluation n'a pas été achevée.

Recommandation

Il serait souhaitable de procéder à une évaluation finale complète des réalisations du projet.

3.10 Il existe, par moments, un parti pris pour des solutions à court terme de problèmes exigeant plutôt des approches à long terme, ce qui aboutit à un gaspillage de ressources.

Les réalisations du présent projet sont impressionnantes dans les domaines de la valorisation des ressources humaines et de la localisation de points d'eau. Pourtant, il est essentiel de reconnaître que le changement d'idées et de conduites traditionnelles nécessaire pour améliorer l'état de santé au niveau communautaire représente un processus à long terme qu'un seul projet de quatre ans ne saurait mener à bonne fin. Il est d'habitude plus facile de fournir des installations et des infrastructures que de développer des programmes et des activités durables.

Recommandation

Pour que ce projet atteigne effectivement son but, les démarches qu'il a amorcées doivent être consolidées et appuyées plus longtemps.