

Evaluation à mi-parcours

Projet d'appui à la lutte contre la malnutrition dans la région de Vatovavy Fitovinany (Madagascar)

- Rapport Final –

Dr. Claudia Trentmann (Consultante)
Mme Vonifanja Andrianaonitsoa (Consultante)

Pays:	Madagascar
Titre du projet :	Projet d'appui à la lutte contre la malnutrition dans la région de Vatovavy Fitovinany
Numéro du projet:	AF 1397 / MDG 1016-05
Somme allouée:	1.307.000 Euros
Cofinancement	Union Européenne
Entité responsable du projet:	Welthungerhilfe
Durée du projet:	11/2005 – 10/2009

Berlin, avril 2008

1. Résumé

1.0 Description du Projet

Le PALMMIN (Projet d'Appui à la Lutte contre la Malnutrition à Mananjary, Ifanadiana, Nosy Varika) est directement mis en œuvre par l'ONG Welthungerhilfe à Madagascar pour une durée de 5 ans (2005-2009) dans la Région du Vatovavy Fitovinany. Ce projet est co-financé par la Commission Européenne avec un volume total de 1.155585 millions d'Euros (81,34 % sont financé par l'UE).

Le PALMMIN intervient auprès de 82 communautés de base ou « *fokontany* », localisées dans 17 Communes des Districts de Mananjary, Ifanadiana et Nosy Varika (Voir annexe III). Les sites d'intervention sont sélectionnés suite à la réalisation de deux enquêtes en 2006-2007, qui décrivent la situation nutritionnelle de la population ciblée. Le projet PALMMIN vise à changer le comportement nutritionnel afin de réduire la malnutrition élevée dans la zone. Les interventions directes sont: L'éducation et le suivi/promotion de la croissance (SPC) soit au niveau communautaire, soit dans les Centres de conseils construits dans les communes par le projet, la sensibilisation – action, les démonstrations culinaires, les conseils individuels, et les visites à domicile. Pour les enfants scolarisés, des séances d'éducation en hygiène et alimentation s'articulent autour de l'opérationnalisation de 10 cantines scolaires et des jardins potagers. Au titre des activités clôturées, on peut citer des opérations d'hygiène et d'assainissement dans les « *fokontany* » sous la formule Vivres Contre Travail ou VCT, et le fonctionnement d'un Centre de Récupération Nutritionnelle Intensive ou CRENI à Nosy Varika (ceci était un autre projet avec un autre bailleur). Le projet a un financement jusqu'à fin de l'année 2009.

1.1 Analyse de la structure d'exécution du projet

Le projet est exécuté par la propre structure de la « Welthungerhilfe » à défaut d'une structure adéquate d'une ONG partenaire sur place. Pour mettre en œuvre ses activités, le PALMMIN dispose des ressources humaines suivantes : au bureau du projet à Mananjary, il y a le Chef de projet et son Adjoint, 3 Cadres Techniques (1 Responsable de la Socio – organisation, 1 Nutritionniste Responsable du Suivi Evaluation, 1 Médecin Responsable des activités de terrain), 3 Assistants (1 Assistant nutritionnel et 2 Assistants socio – organisateurs), et le personnel administratif. Sur le terrain, les activités sont assurées par 23 adjoints ou vulgarisateurs nutritionnels, avec l'aide de techniciens agricoles (non permanents pour le moment) pour les jardins potagers scolaires.

1.2 Analyse de la situation et des groupes cibles

L'analyse préalable de la situation lors des deux enquêtes précitées a défini la zone d'intervention du PALMMIN comme l'une des plus vulnérables à Madagascar, sur le plan alimentaire et nutritionnel.

Cette vulnérabilité est due à plusieurs facteurs : d'abord, les conditions physiques sont défavorables pour la production vivrière (cyclones fréquents, relief accidenté et insuffisance des surfaces cultivables dans plusieurs endroits, sol sablonneux sur le littoral, manque de (non) maîtrise de l'eau pour les cultures), et cela est aggravé par la non utilisation des techniques culturales améliorées et la prédominance des mono cultures (riz, manioc). Il en résulte une faible productivité vivrière, induisant deux périodes de soudure dans l'année, de février à avril, et de septembre à novembre. Cette faiblesse concerne également les cultures de rente (café, poivre), aggravé par le manque de filière commerciale professionnalisée, et en y ajoutant la concentration des activités productives de la population dans l'agriculture, on comprend la grande précarité des revenus des habitants dans cette zone .

Ensuite, des facteurs socio – culturels affectent de manière négative la situation nutritionnelle, tels que des habitudes alimentaires « pauvres » du point de vue nutritionnel, voire néfastes pour les enfants (introduction d'aliments de complément dès 3 mois, absorption de café, de tisane, ou même d'aliments destinés aux adultes), le manque d'hygiène, le tabou à l'égard des latrines, l'utilisation d'eau polluée ou non potable, et surtout, la résistance au changement, qui est accentuée par le poids des traditions (forte influence des leaders traditionnels, observance des rites traditionnels même s'ils sont dispendieux).

Enfin, il a été constaté que l'amélioration de cette situation nutritionnelle est rendue difficile, du fait de la concentration des autres intervenants en nutrition / santé dans les zones plus faciles d'accès, tandis que le projet PALMMIN est le seul à intervenir dans les sites éloignés et enclavés (accès par des pistes en très mauvais état ou uniquement à pied), et où les moyens de déplacement (taxi brousse) et de communication (téléphone) n'existent pas.

Par ses interventions dans ces sites, le projet PALMMIN se propose de cibler les enfants de moins de 5 ans, les mères enceintes et allaitantes, les enfants scolarisés par le biais des cantines scolaires pilotes, les membres des Comités de gestion de ces cantines. De manière plus indirecte, les bénéficiaires de ses actions s'étendent au niveau communal aux acteurs publics (maire, chef des centres de santé) et au niveau communautaire aux Agents de Santé Villageois (ASV), aux leaders traditionnels et à la population dans les « *fokontany* ».

1.3 Analyse et appréciation de la préparation du projet

Sur le plan de la préparation du projet, l'analyse de la situation susmentionnée a permis de dégager les causes principales de l'insécurité alimentaire dans cette zone, à savoir la disponibilité alimentaire insuffisante, et une utilisation inappropriée des aliments disponibles au sein des groupes vulnérables, d'identifier la réponse correspondant à la problématique ainsi cernée, et de préciser les sites où les interventions seraient les plus pertinentes.

C'est ainsi que le projet PALMMIN, en s'assignant l'objectif de lutter contre la malnutrition dans cette zone, s'intègre dans le Plan National d'Action pour la Nutrition ou PNAN, précisément par les axes stratégiques n°2 « Intervention de nutrition au niveau communautaire » et n°7 « Intervention de nutrition scolaire ». Le projet s'inscrit également en complémentarité avec des actions d'autres bailleurs dans le premier objectif du PRONUMAD de l'Union Européenne (« Améliorer de façon durable la situation nutritionnelle des enfants et femmes vulnérables »).

Sa stratégie d'intervention basée sur l'approche communautaire intensive visant l'autopromotion, et la communication orientée vers les bénéficiaires en vue du changement de comportement, a découlé de la réflexion ainsi menée.

1.4 Analyse et appréciation du schéma de planification (cadre logique)

Un cadre logique provisoire, comprenant des objectifs, des indicateurs, des sources de vérification et des hypothèses, a été élaboré en 2005 pour les besoins du dossier de demande de subvention auprès de la Délégation de la Commission Européenne. Un plan d'opérations en a été tiré en 2006, pour la période 2006-2009.

Toutefois, la conception de ce cadre logique n'a pas tenu compte de l'une des causes de la malnutrition déjà identifiée qui est la disponibilité alimentaire insuffisante dans la zone. De même, certaines activités identifiées dans l'analyse comme nécessaires pour attaquer la problématique alimentaire n'y ont pas été intégrées. Enfin, une certaine confusion dans les niveaux de planification, l'inadéquation des indicateurs (manque de quantification et d'aspects concrets à mesurer) et l'inconsistance dans la formulation ont été constatées.

Par ailleurs, il est regrettable que la planification initiale n'ait pas été faite dans une démarche participative associant tous les concernés, et que la déclinaison du cadre logique en des plans opérationnels (annuels et trimestriels) pouvant servir d'outils de travail à l'équipe du projet n'ait pas été effectuée.

1.5 Analyse et appréciation de l'exécution

D'une manière générale, si l'on se réfère au cadre logique et au plan d'opérations existants, les réalisations au moment de l'évaluation à mi-parcours n'accusent que des petits écarts par rapport aux prévisions (par exemple : construction des infrastructures atteinte à fin 2007, au lieu de début 2007).

Diverses réalisations liées à la nutrition, telles que les centres de consultations, les démonstrations culinaires et les cantines scolaires, sont visibles sur le terrain et malgré les difficultés d'accès, des services de proximité y sont établis. Cependant, ces résultats ont nécessité d'importants investissements de la part du projet (ressources humaines, temps et force physique), ce qui limite l'efficacité de chaque activité réalisée.

Par rapport aux résultats attendus dans le cadre logique, pour le cas du Résultat n°1 qui concerne l'identification et la méthodologie, l'utilité de l'enquête de base et de l'enquête approfondie n'est plus à démontrer. Néanmoins, quelques problèmes peuvent être soulevés à leur sujet : d'une part, leur réalisation a mobilisé trop de temps (toute l'année 2006) et du personnel, et la taille des échantillons a été disproportionnée (12.000 ménages) ; d'autre part, la fiabilité des données dans l'enquête de base n'est pas assurée. En plus, ces activités d'identification n'ont pas abouti à la conception d'une stratégie de communication en nutrition négociée auprès de la population concernée.

En ce qui concerne le Résultat n°2, relatif aux actions nutritionnelles au niveau communautaire, l'approche communautaire qui passe par la communication directe avec la population, correspond globalement à l'objectif du projet de changer le comportement nutritionnel. De même, la stratégie de combiner la théorie avec la pratique (par exemple, sensibilisation thématique et démonstration culinaire) s'avère pertinente. Toutefois, il est à noter que les applications ne sont ni systématiques ni satisfaisantes, par manque de messages clés, de matériels didactiques, et d'insuffisance d'appui à la population. Le projet ne profite pas des activités de suivi et de promotion de la croissance pour éduquer les mères, et pour capitaliser les expériences (par exemple, pour favoriser l'assiduité).

Pour le Résultat n°3, qui regroupe les activités de construction d'infrastructures afin de soutenir la communication, elles ont toutes été réalisées (ou sont en cours de leur finalisation), mais des questions sont soulevées : quid de la pérennité des cantines scolaires puisqu'elles dépendent intégralement d'un financement externe ?; Que faire pour augmenter la fréquentation des centres de consultation, pour que les parents d'élèves s'approprient des jardins potagers scolaires, ou pour une gestion optimale des magasins de stockage par les comités de gestion.

1.6 Analyse des impacts (effets directs et impacts indirects)

Il est difficile de mesurer les impacts après une période de mise en œuvre de deux ans et dans un contexte d'insécurité alimentaire chronique et périodique. De plus, comme l'impact attendu est le changement de comportement des communautés cibles, mesurer ce changement dans le cadre du PALMMIN s'avère dans la situation actuelle inappropriée, à cause du manque de référence de base en la matière et des indicateurs correspondants (indicateurs d'impact ou de changement de comportement).

Concernant la tendance positive affichée actuellement par les données anthropométriques parmi les participants des centres de conseils, elles peuvent dénoter une amélioration de la situation nutritionnelle, mais elles pourraient également être biaisées.

En définitive, le caractère humanitaire, initié de l'extérieur, éducatif et peu participatif du projet PALMMIN limite ses effets sur le développement à long terme, mais cette perspective pourrait se réaliser à travers la mobilisation communautaire et le renforcement des capacités d'autopromotion à la longue.

1.7. Pilotage du projet

En matière de pilotage du projet, le point récurrent souligné est le manque de plan d'opérations annuel, qui pourrait servir d'outil de travail pour tout le personnel, et par la même occasion, rendre transparent l'état de réalisation des activités par résultat.

Ensuite, pour le système de Suivi Evaluation, une responsable a été désignée, le système de suivi a été établi à travers le suivi périodique des données qui est assuré grâce aux fiches récapitulatives fournies par les agents de terrain lors des réunions mensuelles. Mais d'une part, ce système dépend d'une communication étroite avec le terrain, alors que cela est difficile dans la pratique (cf. supra), et d'autre part, il est axé sur les résultats quantitatifs et ne tient pas compte, par exemple, des informations indirectes à travers l'observation.

Sur le plan de la communication interne, peu d'outils de communication interpersonnelle ont été développés, qui permettent une capitalisation et une optimisation des échanges entre tout le personnel.

Vis-à-vis de l'extérieur, la communication du projet avec la base est facilitée grâce à la structure d'exécution que constitue le groupe des adjoints nutritionnels, puisqu'il assure le lien direct avec la population. De même, le dialogue entre partenaires au niveau des districts est entretenu par le biais de la plate-forme des ONG, des services administratifs et techniques. Par contre, le projet PALMMIN a très peu d'échanges avec le niveau national (par exemple avec l'ONN), et en fin de compte, avec l'extérieur au sens large.

1.8. Conclusions et recommandations

Généralités:

- Comme il s'agit d'une évaluation à mi-parcours, les recommandations sont axées sur l'amélioration de la mise en œuvre du projet PALMMIN jusqu'à la fin de sa phase de financement (fin 2009). Les 3 districts d'intervention ne seront pas remis en question, par contre, une réduction des *fokontany* est envisagée pour intensifier l'impact et renforcer la qualité des interventions.
- L'équipe d'évaluation recommande de mettre l'accent sur la participation communautaire : mieux connaître les intérêts et potentiels de la population; la responsabiliser plus dans la recherche de ses propres solutions à la malnutrition et pour une meilleure gestion des ressources.
- L'approche de « mobilisation communautaire » permettra d'obtenir ces résultats et d'aboutir à l'implication active des leaders locaux et des autres structures existants au niveau des communautés.
- Dans cet esprit de participation communautaire, il s'agira pour le PALMMIN de développer un système de communication nutritionnelle plus consistant : (1) sélectionner des thèmes plus pertinents et ciblés par rapport au problème de malnutrition; (2) concevoir des outils de communication et de transfert de connaissance plus adaptés aux caractéristiques du groupe cible.

- Pour mettre en œuvre ces recommandations, le personnel du PALMMIN devrait acquérir les capacités techniques nécessaires et les comportements appropriés. Cela permettra aussi de capitaliser et de valoriser les expériences faites sur le terrain de manière plus systématique et plus visible.
- A long terme et sur le plan conceptuel, l'intégration du PALMMIN dans une stratégie plus élargie et synergique de sécurité alimentaire devrait être effectuée, par rapport au concept Agro Action Allemande et à la région Vatovavy Fitovinany. C'est-à-dire, élaborer une stratégie commune en sécurité alimentaire pour cette région sera recommandée, mais doit tenir compte des aspects spécifiques de l'ordre naturel, socio-économique et culturel pour chaque zone.

Aspects techniques, conceptuels et relatifs à la gestion de ressources humaines:

- Jusqu'à la fin de la phase (2009), plusieurs recommandations sur le plan conceptuel et stratégique sont à mettre en pratique : renforcer le caractère éducatif dans les cantines scolaires et des jardins potagers ; développer de manière participative une stratégie de communication qui mène à susciter l'appropriation des pratiques nutritionnelles par les communautés, optimiser le « counseling individuel » etc. (voir liste des recommandations techniques).
- Par rapport à la planification et au pilotage, la reformulation du cadre logique est indispensable pour établir une chaîne de résultats respectant les niveaux du schéma de planification. Cela devrait aussi inclure la révision budgétaire dans le cadre des possibilités du contrat de subvention avec la Commission Européenne. Ce processus devrait également comprendre une meilleure opérationnalisation du projet en général et les suivis des activités en particulier. Cet exercice devrait se faire de manière participative par toute l'équipe du projet et recueillir les avis des acteurs locaux.
- Le système de suivi & évaluation du projet devra s'inspirer de ces outils de planification réajustés, établir une référence de base à partir des données existantes, préciser les indicateurs de changements, affiner la méthode de collecte de données, et enfin instituer l'évaluation participative par les communautés.
- Pour développer une culture d'échange et de partage au sein de l'équipe du projet, il est recommandé d'organiser des réunions trimestrielles de toute l'équipe à Mananjary. Un système de « feed-back » interne devra aussi être mis en place, pour une meilleure communication entre les agents de terrain et les cadres techniques, et une plus grande considération des besoins et des priorités des communautés dans les stratégies d'intervention.
- Finalement, quelques mesures relatives à la gestion de ressources humaines aideront à améliorer l'efficacité du programme :
 - Le renforcement de capacités est un des moyens de redynamiser le personnel et de rehausser sa motivation : pour les cadres techniques, une formation sur le Management et Leadership est recommandée, et pour le personnel de terrain, une formation en Approche participative et Ingénierie sociale, ainsi qu'un recyclage sur les thèmes de sensibilisation du projet. Pour l'ensemble du personnel, une formation en Techniques de communication (IEC – CCC, Communication interpersonnelle) sera appropriée, à compléter par un Atelier de « team building ».
 - Un système d'évaluation des performances du personnel est à concevoir de manière participative et à appliquer en toute transparence, avec une possibilité d'évaluation croisée.
 - Enfin, dans la perspective de réduire le nombre des « fokontany » d'intervention, une répartition plus équilibrée du travail de terrain devra être prise en compte dans le redéploiement du personnel qui s'ensuivra.