

A young boy with short-cropped hair stands in the center of the frame, looking directly at the camera. He is wearing a light purple short-sleeved shirt with a graphic that says '82 SURFDEPT' and dark blue shorts with orange side panels. To his right is a public water tap with a coiled grey hose and a yellow plastic bag hanging from it. Water is flowing from the tap. In the background, there is a building with the number '73' painted on its wall and some greenery.

Projet Eau à Soweto

2005 - 2010 | Évaluation
filmée
livret

Soweto water project

2005 - 2010 | A filmed
evaluation
booklet



SOMMAIRE

| | |
|---|-------|
| 1/ Avant propos sur l'évaluation filmée..... | p. 4 |
| 2/ Description du projet Soweto | p. 5 |
| Didier Renard, Chef de projet AEP Soweto phase 2 | |
| 3/ Processus de l'évaluation filmée : | p. 8 |
| déroulement et résultats Eric Mounier, Réalisateur | |
| 4/ L'évaluation filmée : une évaluation à part entière ? | p. 10 |
| Yves Ficatier, Evaluator AFD | |
| 5/ Mobiliser les pouvoirs du cinéma au service de l'évaluation..... | p. 12 |
| Roger Odin, Théoricien de la communication | |

SUMMARY

| | |
|--|-------|
| 1/ Foreword to the filmed evaluation | p. 14 |
| 2/ Description of the Soweto project | |
| Didier Renard, Head of Project, AEP Soweto phase 2 | |
| p. 15 | |
| 3/ Stages of the filmed evaluation: development and denouement | p. 18 |
| Eric Mounier, Director | |
| 4/ The filmed evaluation: an evaluation in its own right? | p. 20 |
| Yves Ficatier, AFD Evaluator | |
| 5/ Harnessing the potential of cinema for the evaluative process | p. 22 |
| Roger Odin, Communication Theorist | |

1 - AVANT PROPOS SUR L'ÉVALUATION FILMÉE

Ce film a été supervisé par la division de l'Évaluation (Département de la Recherche) et réalisé avec le concours de la division Communication(CMN) et de la division Eau et Assainissement(EAA) de l'AFD.

Ce DVD propose une « évaluation filmée », c'est-à-dire un film documentaire portant sur le déroulement et les résultats d'un projet financé par l'AFD, réalisé de manière libre et indépendante par un spécialiste et articulé autour d'une grille de questionnement propre à l'évaluation de projet.

Cette démarche est une innovation de l'AFD. Elle vise à élargir le public habituellement très restreint de l'évaluation et à travers cela atteindre principalement des objectifs en matière de :

- communication, en rendant accessible une information complexe et indépendante sur les enjeux et les résultats d'une activité de développement
- culture d'entreprise, en diffusant et débattant autour de ce film avec des publics de jeunes recrutés ou de potentiels candidats à l'AFD ou encore avec nos partenaires
- pédagogie en servant de base à des sessions de formation sur le développement, sur les politiques publiques sectorielles ou sur l'évaluation.

Un premier film, à partir de l'évaluation d'un projet financé par l'AFD, a été produit en 2008, avec pour sujet les actions mises en œuvre pour la réhabilitation des polders de Prey Nup au Cambodge. Cette réalisation avait montré la pertinence d'utiliser la vidéo pour présenter les résultats d'un tel exercice et notamment pour en accroître la diffusion, l'audience et, finalement, l'attention des personnes sensibilisées à l'analyse d'une intervention de développement, de ses enjeux et résultats.

Compte tenu des retours positifs qui se sont manifestés après les nombreuses projections du film Prey Nup, une deuxième expérience plus ambitieuse vous est proposée ici puisqu'elle a réellement couplé réalisation du film et construction d'une démarche évaluative.

Un appel à propositions à destination des divisions techniques de l'AFD a permis de retenir l'opération qui apparaissait comme particulièrement pertinente : le financement du programme de réhabilitation du réseau d'eau potable à Soweto.

Ce projet comportait, comme vous le verrez, plusieurs thèmes à la fois d'intérêt local majeur et de portée plus générale en termes de problématique de développement : politique sud africaine post apartheid de rattrapage social, accès gratuit ou modulé à l'eau pour tout citoyen sud africain, financement direct d'une collectivité locale, City of Johannesburg, insertion de l'AFD dans cette politique déconcentrée au niveau local.

La démarche évaluative a constitué à construire une véritable analyse audiovisuelle du programme et de l'intervention faisant ressortir le contexte général du secteur et du programme soutenu par la municipalité de Johannesburg, les enjeux sectoriels voire nationaux, les choix retenus et la justification de l'intervention de l'AFD, les positions et les oppositions entre les différents acteurs locaux, les diverses problématiques abordées au travers des différentes étapes de la mise en œuvre du programme et du financement, leur déroulement, les résultats obtenus. Finalement c'est au travers de la perception des acteurs et bénéficiaires du programme que se construit cette évaluation.

Cette façon de présenter et de s'interroger sur une opération de développement est tout à fait innovante, elle constitue une proposition pour débattre des enjeux de développement, sans en cacher la complexité, que ce soit avec nos partenaires, avec nos équipes ou encore plus largement avec des publics de spécialistes ou de non spécialistes du développement.



Dov Zerah
Directeur Général AFD

2 - DESCRIPTION DU PROJET SOWETO

Située majoritairement dans une zone semi aride, l'Afrique du Sud dispose de ressources en eau limitées et inégalement réparties. La préservation des ressources, garantissant l'accès à l'eau pour tous, représente un défi national.

Dans l'organisation du secteur de l'eau en Afrique du Sud, les municipalités ont la responsabilité de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement. Issue du « Demarcation Process » achevé l'année 2000, la nouvelle municipalité de Johannesburg, peuplée de 3,5 millions d'habitants et première ville du pays, regroupe de nombreuses townships dont la plus importante est Soweto avec un million d'habitants. La ville a réorganisé les services publics marchands municipaux (eau, électricité, transports) en entités financières autonomes comme Johannesburg Water. La compagnie municipale s'approvisionne en eau potable auprès de Rand Water Board. L'eau provient de la rivière Vaal et au-delà des montagnes du Lesotho éloignées de plus de 400km, via un complexe système de barrages.

La municipalité a mis en place des aides sociales importantes pour permettre l'accès aux services de base à toute la population. Des tranches sociales gratuites ont été instituées pour l'eau et pour l'électricité. Cette politique a un coût non négligeable,

supporté par ses services marchands.

Soweto absorbait 30 % de l'eau distribuée sur Johannesburg, soit 132 millions de m³ par an pour un coût de l'ordre de 40 millions d'Euros. Cependant, la facturation correspondante ne représentait que 10 % du chiffre d'affaires de la compagnie des eaux. Le forfait théorique facturé était de 20 m³ par mois, mais les consommations moyennes réelles à Soweto étaient de l'ordre de 61 m³, du fait de la vétusté des installations et de l'absence de responsabilisation des usagers. Au total, c'était près de 82 millions de m³ par an qui ne se retrouvaient pas dans les comptes de Johannesburg Water. Pour faire face à cette situation qui mettait en péril sa capacité technique et financière à alimenter l'ensemble de la population, Johannesburg Water a défini le projet «Opération Gcin'amanzi», qui signifie «conservation de l'eau» en zulu. La finalité du projet est l'amélioration du service d'eau potable à Soweto de manière à ce qu'il soit durable sur les plans économiques, sociaux et environnementaux.

Ses objectifs sont :

- la rationalisation des réseaux et des branchements afin de lutter contre les pertes et le gaspillage ;
- la pérennité et la viabilité financière des services d'eau et d'assainissement à Soweto.

Le projet comprend les volets suivants :

- Le renouvellement d'une partie des canalisations secondaires ;
- Le remplacement de tous les branchements individuels, y compris la partie privative des plomberies ;
- La recherche des fuites sur les réseaux secondaires non rénovés ;
- L'installation de compteur à prépaiement pour chaque usager ;
- La sensibilisation de la population à la gestion de l'eau et sa préservation.

La mise en place de compteurs à prépaiement est devenue l'élément problématique du projet. L'usage de tels équipements n'est pourtant qu'une réponse technolo-

gique innovante, adaptée à la situation économique des habitants. Les compteurs délivrent gratuitement chaque mois 6m³. Au-delà, l'eau est coupée et les habitants sont censés recharger leurs compteurs en utilisant une clef magnétique.



Le projet a été contesté au démarrage en septembre 2005 par une fraction de la population opposée aux compteurs à prépaiement. Il était considéré

que le fait de réserver l'usage des compteurs à prépaiement à la seule township de Soweto pouvait être assimilé à une discrimination. Une action en justice de longue haleine a fait l'objet de trois jugements dont le dernier (8 octobre 2009), par la cour constitutionnelle, déboutait les plaignants. Cette longue procédure a entraîné un arrêt des travaux de trois années entre les deux phases. De plus, la remise en cause de la légalité des compteurs à prépaiement a semé le doute dans l'esprit des usagers peu enclins, depuis l'époque de l'apartheid, à payer les services publics.

Après ce dernier jugement, Johannesburg Water a lancé la deuxième phase du projet en 2010 en commençant par les actions sociales et d'information puis les travaux au premier trimestre 2011. Ces derniers se dérouleront sur deux ans et demi.

L'opération Gcin'amanzi est le plus grand projet de Johannesburg Water. Il a été divisé en deux phases pour un coût global de 95 millions d'Euros. La première, réalisée entre 2005 et 2008, a bénéficié à près de 99 000 foyers sur un total de 170 000. La seconde phase traitera les foyers restant.

Dans le cadre de son intervention en Afrique du Sud auprès des municipalités, l'AFD a financé la première phase à hauteur de 40 millions d'Euros par un prêt direct à la ville de Johannesburg. Puis l'AFD a été sollicitée pour financer à hauteur de 50 millions d'Euros la seconde phase.

La première phase a connu un relatif succès avec une baisse des consommations représentant une économie d'eau massive estimée à 22 millions de m³ par an. Ce volume représente une économie d'achat d'eau potable de 77 millions de rands (7,5 millions d'euros). Ce résultat peut encore être amélioré car les gains potentiels sur les pertes techniques et commerciales restent importants.

Le projet est donc viable par lui-même et se rembourse sur les économies d'eau. Si les résultats n'ont pas encore atteint les objectifs escomptés, le projet reste nécessaire des points de vue financier et de préservation des ressources en eau.

Le projet génère également des retombées économiques directes pour des populations confrontées au chômage en créant des emplois temporaires de médiateurs sociaux et pérennes d'artisans plombiers.

Le projet, visant à la fois une amélioration de l'accès à l'eau potable et une meilleure gestion de la ressource, répond aux priorités de la coopération française en Afrique du Sud concernant le développement des infrastructures de base et la protection de l'environnement. Le ciblage géographique sur l'agglomération emblématique de Soweto renforce l'intérêt de cette opération et s'inscrit dans la politique d'insertion des populations les plus démunies dans la nouvelle société sud africaine post apartheid. L'émergence d'une société d'eau municipale capable d'équilibrer ses activités constituera également un exemple de bonne gestion.

Didier Renard
Chef de projet AEP Soweto 2

3 - PROCESSUS DE L'ÉVALUATION FILMÉE : DÉROULEMENT ET RÉSULTATS

Déroulement de l'évaluation filmée

Il me semble que le trait caractéristique de la construction d'un film évaluatif réside dans la relation qui s'établit avec les acteurs du projet et tout particulièrement ceux qui l'ont dirigé.

Ceux-ci sont placés dans une position radicalement différente de l'écrit où leurs paroles, leurs avis sont retranscrits par l'évaluateur et la confidentialité des discussions leur permet une certaine liberté de paroles. Dans le film évaluatif, ils sont exposés, « en première ligne » en quelque sorte : leurs visages, leurs mots, leurs opinions sont donnés à voir et à entendre. Les protagonistes rendent directement compte de leur vision du projet – de ses objectifs, son implantation, ses résultats, etc. ...

La première conséquence, c'est qu'ils ont une plus grande maîtrise du discours lui-même, puisqu'ils en sont les principaux producteurs. Certes, l'intervention du réalisateur au montage n'est pas négligeable mais, s'il est respectueux des propos tenus, les risques d'interprétation et donc de déformation sont beaucoup moins importants qu'à l'écrit.

Évidemment, cela crée une pression supplémentaire sur les intervenants, et les propos tenus face caméra sont généralement plus maîtrisés, plus « convenus » que ce qui peut-être dit hors champ.

Cette implication plus forte des intervenants, cette forme particulière de participation à l'évaluation, nécessite également un temps de préparation plus important. Bien sûr l'interlocuteur a besoin de connaître les thèmes qui seront abordés, mais, au-delà de cela, il a besoin de connaître les intentions du réalisateur, le cadre général et le type de discours du film.

C'est notamment pour cela que nous avons mis en place un certain nombre d'étapes qui permettent aux interlocuteurs de se forger une idée de notre approche, mais pas de manière uniquement passive, car ils ont aussi la possibilité de modifier et de rectifier certains éléments en respectant les règles d'indépendance de l'évaluateur. Ainsi, avant le tournage, il y a eu une première visite d'étude, puis quelques semaines plus tard, un premier synopsis a été présenté et discuté à l'AFD et à Johannesburg Water. Comme le suggérait Roger Odin au cours d'une discussion, il est très probable qu'au cours de ce processus de préparation qui est assez long (plusieurs mois), leurs réflexions sur le projet, leurs visions et leurs analyses évoluent en se référant, et peut être même en s'adaptant progressivement, à l'approche du réalisateur et à son cadre de réflexion.

L'autre point important dans le processus de l'évaluation filmée est le statut du réalisateur - évaluateur. Il faut admettre que cette nouvelle approche est déconcertante pour certains interlocuteurs car elle associe deux domaines qu'ils connotent de manière très différentes voire opposées : celui de l'audiovisuel qui, même s'il est documentaire, est plutôt classé dans la sphère formelle du spectacle ou de l'art,

et celui de l'évaluation qu'ils mettent dans la catégorie de l'analyse rigoureuse et sans recherche formelle.

La présence du bailleur est alors fondamentale : elle permet d'ancrer la démarche du réalisateur - évaluateur dans le cadre du partenariat entre le bailleur et le receveur. Lors de la première visite à Johannesburg, l'intervention d'un évaluateur de l'AFD, Yves Ficatier, précisant au receveur du prêt, la mission et les grandes lignes du cahier des charges que le bailleur avait fixées au réalisateur - évaluateur a permis d'ancrer le film évaluatif dans une relation officielle, permettant ainsi de préparer sérieusement les entretiens et de recueillir les données de cadrage nécessaires. Ensuite, nous avons effectué notre travail en totale indépendance, sans ingérence, ni sur le contenu – pour autant qu'il était fondé – ni sur le processus de réalisation.



Résultats de l'évaluation filmée

L'objectif de l'évaluation n'était pas tant de fournir un avis et encore moins un jugement sur le projet, mais plutôt de rapporter ses principales composantes, de donner à voir et à comprendre les dynamiques, les points forts et les points faibles et de tenter d'en trouver les origines. Le spectateur se forge une opinion et le film essaie de l'aider en suggérant des pistes de réflexion.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur la nécessité de ce projet, y compris les opposants. La raréfaction de la ressource, les finances exsangues de Johannesburg Water, mais également la création d'un nouveau mode de fonctionnement social, à travers, entre autre, le paiement des services.

Si on peut estimer que Johannesburg Water a d'ores et déjà gagné une moitié de son pari : sur un temps court, l'entreprise a équilibré ses comptes.

Par contre, l'autre objectif, le changement des habitudes des résidents de Soweto, n'est pas encore atteint. En fait, face à un problème comportemental clairement identifié – l'habitude du non-paiement des services héritée de la lutte contre l'apartheid – Johannesburg Water a proposé une réponse technique restrictive avec les compteurs à prépaiement.

Mais, au fil des ans et des conflits, il est intéressant de constater que l'opérateur a changé la nature même de son approche en ôtant progressivement l'aspect « coer-

citif» du compteur et en enrichissant les réponses sociales. Celles-ci sont encore loin d'être efficaces (le système d'enregistrement des indigents est en cours de réforme) mais cela démontre la volonté d'adaptation de l'entreprise.

Pour autant, rien n'est encore gagné. Johannesburg Water et la Ville ne sortent pas indemnes d'une contestation très médiatisée et d'un processus d'implantation pas toujours compris ou apprécié par la population de Soweto (40 à 50% des compteurs ont été détournés par les résidents). L'acceptation du projet par les résidents va certainement être longue car il s'agit de modifier le comportement de 75% de près de 200 000 foyers. Cela demande de la patience, une réelle capacité d'adaptation et, surtout, du temps.

Et je crois que cette partie comportementale est essentielle dans ce projet. Car, en filigrane, l'enjeu du paiement de l'eau, est bien, à terme, la mise en place d'une nouvelle forme de citoyenneté, une nouvelle relation entre une grande partie de la population et l'Etat. Et l'émergence de cette nouvelle identité individuelle et sociale devrait être un facteur déterminant de la consolidation de la nouvelle nation sud-africaine.

Eric Mounier
Réalisateur

4 - L'ÉVALUATION FILMÉE : UNE ÉVALUATION À PART ENTIÈRE ?

L'évaluation filmée constitue-t-elle une véritable évaluation autonome ou la mise en image d'une évaluation ex post classique ?

Cette question pertinente avait été posée à la suite de l'évaluation filmée réalisée sur le projet hydro agricole de Prey Nup (Cambodge). L'évaluation filmée du projet d'alimentation en eau potable (a.e.p) de Soweto permet d'avancer sur cette interrogation puisqu'elle conduit à mieux légitimer l'approche d'évaluation autonome et ce au travers de trois constats :



- La désignation de l'AEP Soweto comme thème de l'évaluation filmée l'a été après appel à manifestation d'intérêt auprès des services opérationnels de l'AFD. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu une volonté délibérée de travailler dans un but de communication.
- Le projet Soweto n'a pas fait l'objet d'une évaluation particulière préalable, en dépit de la perspective d'une seconde phase

de financement, aujourd'hui mise en œuvre. Le travail d'évaluation restait donc à faire.

- La volonté de la division de l'évaluation a été de faire réaliser ce travail à travers l'intégration maximale du raisonnement évaluatif, tant dans le scénario que dans la réalisation du film, perception dont le réalisateur s'est imprégnée en permanence au cours du tournage dans le choix des paroles et des images.

En quoi le film de l'AEP Soweto a-t-il été conduit comme une véritable évaluation et pourquoi diffère-t-il une dans la perception du spectateur d'une évaluation classique ?

- L'évaluation filmée, ni forcément linéaire dans sa démarche et ni « chapitrée » par les cinq critères de l'évaluation écrite, se déroule au fur et à mesure des images et des discours des protagonistes impliqués dans le projet : consommateurs résidents, société civile, administrations locales, agents de l'AFD... Dans le montage final de son film, le réalisateur nous fait avancer au travers des critères et thèmes évaluatifs en fonction des points de vue différents ou complémentaires exprimés par les différents acteurs du projet.

- La succession des entretiens et des témoignages des acteurs du projet associés à des images de la vie de la township, contrairement à la post évaluation classique où l'évaluateur synthétise et interprète les entretiens qu'il a eus, conduit l'évaluation filmée à proposer au spectateur de construire sa propre réflexion. Le réalisateur ne fait que suggérer des pistes, et il est donc normal qu'il ne propose pas une batterie de recommandations explicites, ce qui peut dérouter le spectateur. Au final ce sont les intervenants qui suggèrent leurs analyses de ce qui s'est bien ou mal passé.

Le choix d'évaluer par l'image ouvre un champ beaucoup plus large des thèmes à traiter.

La force de l'image est de pouvoir suggérer le contexte et l'environnement du projet au-delà de l'évaluation classique et donc d'introduire des thèmes évaluatifs dépassant le projet « stricto sensu ». Dans l'évaluation filmée Soweto au-delà de la résonance qu'évoque le lieu, le film, au travers des images d'archives ou du présent, évoque d'autres interrogations allant au-delà du thème central de l'aep. La contestation sociale, qui a compliqué ce projet, est d'autant mieux soulignée qu'elle conduit à d'autres interrogations :

- l'accès gratuit à l'eau, réalité du temps de l'apartheid, demeure un point essentiel,
- le rattrapage post apartheid pour les populations défavorisées et ses conséquences économiques et financières,
- la politique de développement de l'Afrique du Sud largement déléguée aux collectivités locales
- la position du bailleur de fonds et son adaptation à dans ce contexte particulier

L'image suggère largement ces thématiques alors que l'évaluation traditionnelle ne peut qu'analyser faits et résultats pour guider le lecteur.

L'enjeu de cette évaluation filmée sera de savoir jusqu'où elle réussit à entraîner ou pas la réflexion propre du spectateur au travers de ces thèmes.

Yves Ficatier
Evalueur AFD

5 - MOBILISER LES POUVOIRS DU CINÉMA AU SERVICE DE L'ÉVALUATION

La stratégie communicative de ce film est de mobiliser les pouvoirs du cinéma au bénéfice du discours évaluatif. Le film part du positionnement spectatorial, c'est à dire un positionnement partagé par tout un chacun : nous savons tous ce que c'est que de voir un film, alors que lire un rapport d'évaluation demande un positionnement spécialisé. Son objectif est de conduire à l'évaluation : c'est à dire qu'à la différence de l'évaluation écrite, l'évaluation n'est pas ici donnée mais construite par le lecteur spectateur.

Notons que cette construction n'est en rien obligatoire : le film peut être vu par un spectateur comme un simple documentaire sur l'intervention de l'AFD en Afrique du Sud. Ce n'est pas le moindre mérite de ce type de production que d'autoriser différents niveaux de lecture et donc d'ouvrir sur une assez large diffusion.

Si le spectateur se préoccupe d'évaluation, le rôle du film est de permettre la construction de celle-ci. Pour se faire, il se sert des différentes opérations cognitives et affectives impliquées par le visionnement d'un film.

1. Voir un film, c'est d'abord entrer dans un monde ; le film fait exister Soweto comme un espace de vie, un espace lui-même situé dans un espace plus vaste, Johannesburg, et plus largement l'Afrique du Sud. Ce faisant, il donne certaines clés de la situation dans laquelle va se dérouler l'opération à évaluer – contexte sociopolitique (droit à l'eau, précarité d'une partie de la population), contexte institutionnel et stratégique (l'AFD, Johannesburg Water, etc.), contexte local (gaspillage de l'eau), ... et pose les motivations de l'intervention.

2. Un film est un récit et en tant que tel nous entraîne dans une suite organisée de situations créant un système d'attentes qui stimule notre désir d'en savoir davantage : comment s'est décidée et comment s'est faite la mise en place des compteurs à prépaiement, quelles ont été les conséquences de cette opération, les oppositions, comment le projet a-t-il évolué... ? Autant de questions qui invitent à convoquer les critères traditionnels d'évaluation : pertinence, efficacité, cohérence de l'intervention (de l'AFD, de J.W.), cohérence par rapport à la politique de l'Afrique du Sud, durabilité, impact, etc.

3. Mais un film ne se contente pas de communiquer un récit, il cherche à nous faire vibrer au rythme des événements racontés et nous invite à articuler affectif et cognitif. En nous donnant à voir des situations, en nous mettant en relation directe avec les acteurs du projet qui s'adressent à nous (face to face), le film, bien plus qu'un rapport écrit, nous interpelle. L'évaluation n'est plus seulement une opération (plus ou moins) scientifique, elle nous concerne et suscite un retour sur le processus même de l'évaluation. La valeur pédagogique d'un tel positionnement est évidente. De plus, l'évaluateur est amené à prendre en compte des paramètres souvent peu mobilisés et moins perceptibles à l'écrit (en particulier, toute la dimension humaine et relationnelle que le film fait apparaître à l'évidence) et à se positionner autrement par rapport à l'acte même d'évaluation.

4. Tout film in fine conduit à transformer le récit en discours : un film de fiction est un discours sur des valeurs auxquelles le récit cherche à nous faire adhérer ; ici, le discours évaluatif se construit dans la rencontre ou la confrontation des diverses situations et des divers discours qui constituent le film lui-même. Le spectateur n'est toutefois pas entièrement libre de construire son évaluation : le film pose des balises qui orientent vers une évaluation, mais rien n'est bloqué.

En conclusion, le film d'évaluation produit un discours évaluatif autrement (il ne se substitue pas à un rapport écrit), il suscite des questions de niveau « méta » (c'est à dire sur le processus évaluatif lui-même), enrichit ce processus et ouvre sur des situations de communication nouvelles.

Roger Odin
Théoricien de la communication



1 - FOREWORD TO THE FILMED EVALUATION

This movie was supervised by AFD Evaluation Unit (Research Department) and produced with the participation of AFD Communication Department and Water and Sanitation Department.

This DVD is a 'filmed evaluation' – that is to say a documentary film covering the development and the outcome of a project financed by the AFD. The film was made by an experienced professional without interference and with total editorial freedom. The film is based on the evaluation's specific grid of inquiry.

This approach was an AFD innovation. The agency's aim was to ensure the evaluation reached a wider public than is usual for written documents. The ultimate objectives concern:

- *Communication: by improving access to complicated, independent information about the issues at stake and the results of a development activity.*
- *Company culture: by projecting the filmed evaluation and discussing the issues raised with young recruits, potential AFD candidates or with our partners.*
- *Education: as a basis for training sessions on development, public sector policies or evaluations.*

The audiovisual evaluations started with a first film in 2008 drawing on the evaluation of an AFD-funded project to rehabilitate the Prey Nup polders in Cambodia. This filmed evaluation illustrated how effective the medium could be in presenting the results of such a project and as a means of maximising the broadcast potential, target audience, and the interest specific people may have in an analysis of a development project as well as the issues at stake and the outcome.

Encouraged by the positive feedback received following the screenings of the Prey Nup film, a second, more ambitious venture was undertaken. What you have here is the result of an interweaving of the production of a film with the elaboration of an evaluative approach.

An appeal was sent out to the various AFD technical divisions in a bid to find the most appropriate subject matter. The result was a project to provide funding for the programme to renovate the drinking water network in Soweto.

The project covers a range of themes that are not only key concerns locally - they also have a more global relevance as an examination of development issues. These themes are the social policy to bring post-apartheid South Africa greater equality; free, or partially free, access to water for all South Africans; direct funding of a local organisation such as the City of Johannesburg; and the AFD's involvement in this policy

of decentralisation at a local level.

The evaluative approach entailed establishing a thorough audiovisual analysis of the programme and the intervention, highlighting the overall context of the sector and of the programme backed by the City of Johannesburg. This meant examining the sector-based and nation-wide issues at stake; the choices made and the reasons for the AFD intervention; the positions of the various local actors and their relationship to one another; the issues addressed throughout the different stages and the application of the programme and the funding as well as the development and the results obtained. The points of view of the actors and beneficiaries of the programme are the backbone of this evaluation.

This way of presenting and discussing a development project is highly innovative: it presents a proposal to discuss development and the related issues with our partners, our teams and, from a more global perspective, with both specialists and novices, without over-simplifying.



Dov Zerah
Chief Executive Officer

2- DESCRIPTION OF THE SOWETO PROJECT

Situated in a semi-arid zone, South Africa has limited and unevenly distributed water resources. Conserving resources and providing guaranteed access to water for all are challenges the entire nation must face.

In South Africa's water sector municipalities are responsible for drinking water distribution and sanitation. Under the Demarcation Process, which was completed in 2000, the new Johannesburg municipality oversees the country's largest city with a population of 3.5 million. The municipality includes several townships – the biggest of which is Soweto with one million residents.

The City reorganised public municipal services (water, electricity, transport) into autonomous financial entities such as Johannesburg Water. The municipal company is supplied by the Rand Water Board. Their water comes from the Vaal River and beyond the mountains of Lesotho which are over 400 km away. The water is channelled by a complicated system of dams.

The municipality has set up major social support programmes to ensure that all South Africans have access to essential services. Free services for certain social categories have been established for utilities such as water and electricity. This policy comes at a cost that is borne by its services sector.

Soweto consumed 30 % of the water distributed in Johannesburg. That meant approximately 132 million m³ a year at a cost of €40 million. However the township was billed on a fixed flat-rate basis and therefore accounted for just 10 % of the water board's turnover. The flat rate was based on a theoretical consumption of 20 m³ per month although actual average consumption in Soweto was closer to 61 m³ per month due to the poor condition of installations and a lack of awareness among consumers. In total Johannesburg Water had approximately 82 million m³ of unaccounted for water each year.

To deal with a situation that was jeopardising its technical and financial capacity to provide the entire population with water, Johannesburg Water launched 'Operation Gcin'amanzi' (from the Zulu for 'water conservation'). The ultimate aim of the project is to improve Soweto's drinking water in an economical, social and environmentally sustainable manner.

Its objectives are:

- Network and connection harmonisation to limit losses and waste.
- The sustainability and financial viability of water supply and sewerage systems in Soweto.

The project includes the following:

- Renovation of a part of the secondary network of pipes.
- Replacement of all individual connections - including plumbing in private households.
- Searches for leaks on the non-renovated secondary network.
- Installation of pre-pay meter for each customer.
- Awareness raising among residents of the importance of water management and conservation.

The implementation of the pre-pay meter system has become the project's Achilles' heel although the use of such equipment is an innovative technical response adapted to the economic situation of the residents. The system allows for 6 m³ of free water per month - beyond this amount the meter cuts off and customers are supposed to recharge their meters using a magnetic key.

On its launch, in September 2005, a fraction of the population was opposed to the use of pre-pay meters. The fact that the system seemed to be only implemented in Soweto was seen by some as evidence of discrimination. A lengthy legal battle began and resulted in three separate trials with a final ruling from the South African Supreme Court. On the 8th of October 2009 the plaintiffs' case was dismissed. The legal proceedings had resulted in work being held up for three years between the two phases. Possibly equally damaging was the fact that the questions raised about the legality of the pre-pay meters had tipped the balance for certain customers who were already reluctant, as a consequence of the apartheid era legacy, to pay for public services. After the ruling Johannesburg Water launched the second phase of the project in 2010.

This included social projects and awareness raising. Work began in the first quarter of 2011 and should take two and a half years.

'Operation Gcin'amanzi' is Johannesburg Water's biggest project to date. It was divided into two phases and cost a total of €95 million. Phase one, which lasted from 2005 to 2008, equipped approximately 99,000 households out of a total of 170,000. Phase two will cover the remaining households.

Throughout its interventions in South Africa with local municipalities, the AFD provided funding of €40 million for phase one in the form of a direct loan to the City of Johannesburg. The AFD was then solicited to provide €50 million in funding for phase two.

The initial phase had been relatively successful with a decrease in consumption resulting in colossal annual water savings of approximately 22 million m³ - the equivalent of €7.5 million in terms of reduced expenditure on drinking water. There is still margin for improvement as there are significant potential gains to be made by further reducing technical and commercial losses.



The project is therefore self-sustaining, paying for itself with savings made on water consumption. Although the results have not yet hit the target levels the project is still necessary both financially and in terms of conserving water resources. The project also has direct economic benefits for unemployed local residents as it creates temporary jobs for social mediators and more lasting employment opportunities for self-employed plumbers.

With its twin missions of improving drinking water access and encouraging better resource management, the project complies with French cooperation priorities in South Africa concerning basic infrastructure development and environmental protection. Geographical concentration on the highly symbolic Soweto agglomeration reinforces the inherent interest of the project and is a continuation of the policy to encourage the integration of under-privileged members of South Africa's new post-apartheid society. The emergence of a municipal water authority capable of achieving a certain equilibrium is also interesting as a model of successful management.

*Didier Renard
Head of AEP Project Soweto 2*

3 - THE STAGES OF THE FILMED EVALUATION: DEVELOPMENT AND DENOUEMENT

Development of the filmed evaluation

I believe that the characteristic of the development of an evaluative film lies in the relationship established with the project players and, more specifically, with the project managers.

In comparison with the written evaluation, where their words and opinions are transcribed by the evaluator, the latter find themselves in a totally different situation. The confidential nature of their discussions allows for greater freedom of expression. In the filmed evaluation they are, so to speak, in the front line. Their faces, their words and their opinions are exposed for all to see. The protagonists give us their vision of the project, its aims, implantation and results, etc ...

The immediate consequence is that they have more control over the views expressed. The director undeniably has an influence during the editing but if he is faithful to the spirit of the interviews the danger of interpretation and deformation is less present than with the written form.

This does, of course, put added pressure on the interviewees as what they say on camera is generally more controlled, and sometimes more 'conventional', than what may be said off camera.

This greater implication and their particular type of participation in the evaluation also demands more preparation. The interviewee needs to be informed of the issues that will be raised but must also be privy to the director's intentions, the overall context, and the film's specific approach.

This was the main reason why we established a number of stages enabling the participants to develop an understanding of our approach – and not merely in a passive manner: they are free to modify and rectify certain elements while respecting the evaluator's independence. Before shooting began there was an initial study visit followed, a few weeks later, by a draft synopsis which was presented to the AFD and Johannesburg Water for discussion.

During a subsequent discussion Roger Odin suggested that it was highly likely that the participants' opinions, analyses and thoughts on the project had been modified during the relatively lengthy period of preparation, which lasted several months, with them gradually adapting to and referring to the director's approach and parameters.

The other important aspect of the process involved in the filmed evaluation is the status of the director-evaluator. There is no denying that some participants found this new approach disconcerting as it combined two fields that they may consider to be very different and even mutually opposed. The audiovisual aspect, although it is a documentary, is nonetheless seen as an artistic endeavour. The evaluation on the other hand has a function as a methodical analysis without any particular attention paid to the form.

The presence of the financial backer is therefore primordial as it establishes the director-evaluator in the context of the partnership between the donor and the recipient. During the first visit to Johannesburg, Yves Fica-tier - an AFD evaluator - explained to the loan beneficiary the film's mission and the terms of reference that had been stipulated by the donor. This participation helped establish the evaluative film's credentials as part of an official relationship that, in turn, facilitated proper preparation for interviews and access to the required data. We were free to work independently without interference with content (as long as it was factual) or the actual process of filming.



Results of the filmed evaluation

The aim of the evaluation was not so much to offer opinions or judgements as to present the project's principal aspects, dynamics, strengths and weaknesses and attempt to ascertain their causes. The viewer reaches his or her own conclusions while the film attempts to help by providing food for thought.

All those concerned - even its erstwhile opponents - now agree that the project is necessary. This consensus is no doubt due to the growing scarcity of the resource, Johannesburg Water's own financial limitations, and the development of a new mind-set with, among other things, the payment for services.

It can be argued that Johannesburg Water has won half the battle as in a short period of time the company successfully balanced its books.

However the campaign to persuade Soweto residents to change certain behavioural patterns is not yet over. In response to an ingrained tradition of non-payment for services that has its roots in the anti-apartheid movement, Johannesburg Water had adopted the restrictive technical solution of pre-pay meters.

However as the years go by, and no doubt weary of conflicts, it is worth noting that the service provider is changing its approach. There is less of a tendency to resort to coercive measures and an increased emphasis on socially aware solutions. Although they are still far from effective (the indigent register system is currently being reformed) the company has shown its ability to adapt its approach.

But the scars are there: Johannesburg Water and the Municipality have not emerged

unscathed from campaigns by a highly publicised opposition movement and a policy that is not always understood or appreciated by Sowetans. (40% to 50% of meters have been bypassed by residents). It will certainly take time persuading people to accept the project as it entails changing the behaviour of over 75% of the township's 200,000 households. This is going to take a great deal of patience, flexibility and, above all, time. I think this shift of mind-set is a vital part of the project. The question of payment for water services is, in the long run, an indication of a new type of citizenship - a new relationship between a large part of society and the State. The emergence of this new individual and social identity could well be a deciding factor in the consolidation of the new South African nation.

*Eric Mounier
Director*

4 - THE FILMED EVALUATION: AN EVALUATION IN ITS OWN RIGHT?

Is the filmed evaluation actually an evaluation in its own right or simply the portrayal of a standard ex-post evaluation?

This particularly relevant question was raised following the filmed evaluation on the Prey Nup hydro-agricultural project in Cambodia. The filmed evaluation of the drinking water project in Soweto provides certain answers to this question as it further justifies the film's claim to be an evaluation in its own right by raising three points:



The choice of the Soweto project as the subject of the filmed evaluation was made as a result of an appeal to the AFD operational services. In other words there was no pre-established intention to produce a communication vehicle.

- There was no prior evaluation process for Soweto despite the possibility of a second phase of funding (which has now been implemented.) The evaluation process had not yet been carried out.

- The AFD evaluation division asked the director to accomplish the work through an optimum integration of the evaluative criteria as much in the scenario as in the production of the film. The director always refers to these criteria in his choice of words and images.

In what respect was the Soweto film a true evaluation and how does it differ, from the viewer's point of view, to a traditional evaluation?

- The filmed evaluation, which is neither linear nor divided up into chapters corresponding to the five criteria of the written evaluation, takes its rhythm from the footage and viewpoints of the protagonists involved in the project. These include end-users, civil society, local administrations and AFD agents. With the final version of the film the director takes us on a journey through the evaluative criteria and themes which is sign-posted by the views and opinions – be they complementary or contradictory – of the project's players.

- Unlike the work of the standard post evaluation (wherein the evaluator synthesises and interprets the interviews he has made) the interviews and testimonies of the project's players, combined with footage of township life, result in a filmed evaluation that encourages the viewer to establish his or her own interpretation. The director is merely offering suggestions of avenues to explore and has no need for a litany of specific recommendations as this could simply distract the viewer. In the end the interviewees themselves offer up their own analysis of what went right or wrong.

The choice of images as a medium for evaluation opens up a wider range of themes for examination.

The power of the image is its ability to evoke the context and environment of the project that is outside the scope of a traditional evaluation. It thereby introduces evaluative themes that go beyond the project in its strictest sense. In the Soweto filmed evaluation, as well as presenting the actual atmosphere of the place itself, the use of archive material or present-day footage raises other questions that transcend the central theme of the project. The impact of the protest movement that hindered the implementation of the project is all the more evident and leads to the examination of other issues concerning:

- Free access to water - which was de facto during apartheid - is still a moot point.*
- Post apartheid remedial action for under-privileged sections of society and its financial and economic consequences.*
- Development policy in South Africa that is generally delegated to local organisations.*
- The position of the financial backer and its adaptation to this particular context.*

While images are an ideal medium to conjure up these themes, the traditional evaluation can only analyse facts and results in order to guide the reader.

The fundamental question concerning this filmed evaluation is to ascertain to what extent its treatment of these themes influences, if at all, the viewer's own point of view.

*Yves Ficatier
AFD Evaluator*

5 - HARNESSING THE POTENTIAL OF CINEMA FOR THE EVALUATIVE PROCESS

The communication strategy of this film is to harness the potential of cinema as part of the evaluative process. The film takes the spectator's position - a position common to us all. We all know what is involved in the process of watching a film whereas reading the account of an evaluation requires a specialist's viewpoint. The aim of this evaluation is to suggest an approach, leading the viewer to the evaluation. Unlike the written evaluation the audiovisual evaluation is not served up to the viewer: it is concocted by the viewer himself.

It is worth noting that this is not the only approach one can take: the film can also be seen as nothing more than a documentary relating an AFD project in South Africa. One of the merits of this medium is that many interpretations are possible making it all the more widely available.

If, however, the viewer is interested in the evaluation per se, the film has another role offering the possibility to construct our own evaluation. In order to achieve this we call on the same affective and cognitive elements at play when we are watching a film.

1. To watch a film is, above all, to enter a new territory. Through the film, Soweto is perceived as a place where people leave, an area that is situated within a larger entity which is Johannesburg, and then, by extension, South Africa. In doing so it presents the viewer with indications that help understand the specific context of the project being evaluated. In this particular case these pointers are the socio-political context (the right to water, the lack of regular employment for certain sections of the population), the institutional and strategic context (AFD, Johannesburg Water, etc.), the specific local context (water wastage), and the reasons for the intervention.

2. A film is a narrative. As such it takes us through an organised series of situations thus establishing certain expectations that stimulate our desire to know more: how was the installation of pre-pay meters decided upon and applied? What happened as a result? How did the opponents react? How did the project develop? In attempting to answer these questions we must call to mind traditional evaluative criteria: relevance, effectiveness, coherence (of AFD and J.W. intervention), coherence with South Africa's internal policy, sustainability, impact, etc.

3. But a film is not just a narrative vehicle: it encourages us to empathise with the situations that are portrayed and calls on us to apply our affective and cognitive reasoning. By showing us situations and putting us face to face with the project's players, we are encouraged to relate to the events and the people far more than we would with a written report. The evaluation is not just a more or less scientific exercise: we feel concerned and develop our own opinions on the actual evaluative procedure. The educational value of this approach is self-evident. Furthermore the evaluator considers parameters that are often over-looked and less perceptible in written reports (notably the human dimension and the relationships that the film highlights) and has a different

approach to the actual evaluative process. The viewer is encouraged to think about the evaluative act itself.

4. Ultimately every film changes the narrative into a discourse: a fictional film is a discourse on the values the narrative is attempting to encourage us to share. In this case the evaluative discourse is made up of the encounter or confrontation between the various situations and points of view presented in the film. The viewer is never entirely free to establish his own evaluation however as the film lays out certain signposts indicating a specific direction. However no avenues are entirely shut down. In conclusion, the filmed evaluation produces another kind of evaluative discourse (it is not an attempt to replace the written document), it raises other questions at a 'meta' level (in other words: on the evaluative process itself), and finally, it enriches the process opening up new avenues of communication.

Roger Odin,
Communication Theorist



