

**PROJET HIMO COMMUNAL
MADAGASCAR
(MAG/06/MO1/NOR)**



**RAPPORT D'ÉVALUATION
TECHNIQUE**

VERSION FINALE

Mme. Anne Mossige, Chef d'équipe, Scanteam, Oslo

Mr. Bjørn Gildestad, Nordic Consulting Group, Oslo

Mr. Maminirinarivo Ralaivelo A., Cabinet MIARA-MITA, Antananarivo

TABLE DES MATIERES

- 1. RAPPEL DU CONTEXTE 1**
- 2. L'OBJECTIF ET LA METHODOLOGIE DE L'EVALUATION 2**
- 3. DESCRIPTION DU PROJET HIMO COMMUNAL 3**
- 4. LES ORIENTATIONS POLITIQUES DE LA DÉCENTRALISATION À MADAGASCAR 5**
- 5. PERTINENCE 6**
 - 5.1. *Conformité à l'évolution de la politique de décentralisation et au développement régional 6*
 - 5.2. *Conformité aux axes prioritaires de coopération du bailleur - la Norvège. 8*
- 6. EFFICIENCE 8**
- 7. EFFICACITÉ DU PROJET 9**
 - 7.1. *Renforcement des capacités communales 10*
 - 7.2. *Renforcement des acteurs locaux – PME et associations de base 15*
- 8. IMPACT 21**
 - 8.1. *Renforcement des capacités et la responsabilisation des communes 21*
 - 8.2. *Renforcement des capacités des PME et des associations de base 22*
 - 8.2. *L'impact des projets d'investissements réalisés par le Projet HIMO Communal 22*
- 9. PERENNITE 23**
 - 9.1. *La pérennisation des nouvelles compétences acquises au niveau des communes 23*
 - 9.2. *La pérennisation des projets d'investissements – le défi relatif à l'entretien périodique par les communes 24*
- 10. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 25**
 - 10.1. *Renforcement des capacités communales 26*
 - 10.2. *Renforcement de l'OPCI 27*
 - 10.3. *La pérennisation des projets d'investissements 28*
 - 10.4. *La répartition des projets d'investissement 29*
 - 10.5. *Les interventions médicales 30*
 - 10.6. *La politique de la vulgarisation et de la communication sur le Projet. 30*
- 11. LES PERSPECTIVES POUR UN FUTUR PROJET HIMO COMMUNAL 30**

ANNEXES

- Annexe 1 : Termes de Référence (TdR) de l'Evaluation
Annexe 2 : Liste des Personnes rencontrées
Annexe 3 : Résultats Attendus et Réalisations (au 31.08.08)
Annexe 4 : Liste des Références

ABREVIATIONS ET SIGLES

ATC :	Assistants techniques communaux
ACORDS :	Appui aux communes et organisations rurales pour le Développement du Sud
BE :	Bureau d'Etudes
BIT :	Bureau International du Travail
BTP :	Bâtiments et Travaux publics
CCD :	Commission communale de développement
CTP :	Conseiller Technique Principal
AM :	Entreprendre à Madagascar
FDL :	Fonds de Développement Local
FER :	Fonds d'Entretien routier
HIMO :	Haute Intensité de Main d'œuvre
J/T :	Jours de Travail
MAP :	Madagascar Action Plan
MGA :	ARIARY (Monnaie Nationale)
MO :	Maîtrise d'ouvrage
MRL-HIMO:	Association Microréalisations HIMO
PCD :	Plan communal de développement
PN2D :	Politique Nationale de Décentralisation et de déconcentration
PIB :	Produit Intérieur Brut
PIC :	Pôles intégrés de croissance
PME :	Petites et Moyennes entreprises
OPCI :	Organisme Public de Coopération intercommunale
STC :	Secrétaires Trésoriers Comptables
STD :	Services techniques déconcentrés

RESUME

Le Projet HIMO Communal a comme objectif principal de soutenir les objectifs de la politique nationale de déconcentration et de décentralisation (PN2D) à Madagascar, par la promotion de la bonne gouvernance au sein de huit communes membres de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI) de la région d'Anosy au Sud-est du pays.

Le Projet, qui a un budget de 2,6 million USD pour une durée de 3 ans est financé par le Royaume de Norvège et exécuté par le Bureau International du Travail (BIT). Le Projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Actuellement, environ 2 million USD ont été décaissés. Les activités du Projet seront terminées à la fin du mois d'avril 2009.

Les deux objectifs immédiats du Projet sont de : (i) renforcer des capacités des communes dans les domaines de la bonne gouvernance, de la fiscalité communale, des procédures contractuelles, de la gestion des fonds locaux et de la coopération intercommunale, et (ii) renforcer des capacités d'intervention des acteurs locaux (petites et moyennes entreprises, bureaux d'études et associations de quartiers) par la formation et l'exécution d'infrastructures sociales et économiques, selon l'approche Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) afin de créer des emplois locaux.

Ce rapport porte sur une évaluation externe du Projet HIMO Communal qui a pour but d'analyser : (i) la conception, l'organisation et les stratégies opérationnelles du Projet; (ii) l'efficacité, l'efficacé, l'impact, et la viabilité du Projet ; et (iii) les perspectives pour un futur projet HIMO Communal.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS :

Le Projet HIMO Communal est conforme aux défis et engagements du Madagascar Action Plan (MAP), et s'intègre parfaitement dans le processus de consolidation de la gouvernance responsable par le renforcement des capacités des communes et le développement de l'intercommunalité. Le Projet a apporté une contribution substantielle en ce qui concerne le renforcement des capacités communales pour la maîtrise d'ouvrage (MO), la gestion budgétaire et la planification communale et la fiscalité locale. Les projets d'investissements financés ont permis de combler le déficit des communes en infrastructures sociales et économiques de base. Le Projet a aussi répondu aux problèmes d'insécurité alimentaire des populations vulnérables à travers la création d'emplois.

La mission constate une bonne organisation du Projet et une bonne utilisation des ressources humaines et financières. Les trois principales agences d'exécution du Projet qui ont des attributions très claires et la synergie développée entre ces agences constituent un atout important pour la bonne réalisation des différentes activités.

Actuellement, presque toutes les activités programmées sont achevées conformément au calendrier initialement prévu. Il apparaît aussi que le Projet est en mesure de mener à terme toutes les activités qui sont en cours d'exécution avant fin avril 2009. Les retards que le Projet a connus sont principalement dus aux facteurs externes comme l'élection des élus communaux et le changement des élus et des agents communaux.

1. Renforcement des capacités communales

Concernant l'évaluation de l'efficacité du Projet, un des constats importants faits par l'équipe d'évaluation est que les indicateurs du Projet ne sont pas toujours quantifiables et objectivement mesurable. De plus, il y a parfois une confusion entre les indicateurs d'extrants et les indicateurs d'effets/résultats.

Bien que l'appréciation des capacités réelles des communes en MO, en fiscalité et en gestion financière ne peut se faire que dans les mois à venir, la mission constate que le Projet a eu un impact sur le renforcement des capacités communales, notamment à travers la formation des agents techniques communaux (ATC), les secrétaires trésoriers comptables (STC) et les élus. Cela constitue un atout considérable pour la pérennisation des acquis pour la bonne gouvernance au niveau communal. Cependant, la mission constate que le statut futur des ATC et la tendance au changement des STC et l'élection des nouveaux élus sont des défis majeurs pour la pérennisation des acquis communaux. Il ressort de cette évaluation qu'une durée de trois ans de ce Projet semble inadéquate au regard des défis et des besoins communaux, et il faut prévoir un processus d'appui sur le long terme.

Recommandations :

- (i) La nécessité d'avoir une durée de projet d'au moins quatre ans
- (ii) L'appui aux communes dans la prise de dispositions adéquates pour la formalisation des contrats des agents communaux comme les STC et les ATC
- (iii) La mise à disposition aux communes et à l'OPCI de toutes les informations et données pertinentes sur les activités.
- (iv) La dotation d'outils fiables et pertinents d'évaluation des compétences communales en matière de maîtrise d'ouvrage
- (v) La participation future du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au processus d'évaluation de capacité de maîtrise d'ouvrage des communes
- (vi) Une plus grande responsabilisation des agents des services techniques déconcentrés dans le projet futur,

2. Renforcement de l'OPCI

L'appui à la mise en place de l'OPCI d'Anosy par le Projet HIMO Communal est un acquis qui a jeté les bases structurantes de la coopération intercommunale. Concernant la composition de l'OPCI, les expériences du Projet HIMO Communal ont mis en évidence que la commune urbaine a des besoins différents en formation et en infrastructures par rapport aux communes rurales. L'inclusion de la commune urbaine de Fort Dauphin dans l'OPCI constitue un atout, en ce sens qu'elle joue un rôle dynamique dans la mobilisation des ressources humaines et des services déconcentrées. Néanmoins, les risques de focalisation des activités d'investissements sur cette commune ne sont pas à négliger.

Recommandation :

- (i) A court et à moyen terme, il serait inopportun de procéder à un retrait immédiat de l'appui fourni par le Projet, compte tenu notamment des faiblesses organisationnelles de l'OPCI et de la nécessité d'accompagnement ponctuel de la prise en charge directe de la MO par les communes rurales. Il est judicieux que le retrait du projet se fasse de manière progressive ou qu'un nouveau projet prenne le relais.

3. La pérennisation des projets d'investissements

Le Projet HIMO Communal a accordé une grande importance au bon entretien des ouvrages financés par le Projet avec le renforcement des capacités des ATC et la mise en place des associations des usagers avec leur comité d'entretien et la formation de ses membres. Cependant, l'incapacité de plusieurs communes à budgétiser l'entretien périodique demeure un défi, spécifiquement pour les pistes rurales.

Recommandations :

- (i) L'organisation d'inspections régulières de l'état de lieux des ouvrages et des besoins en entretien
- (ii) La mise en relation avec le FER pour l'entretien périodique des pistes en terre
- (iii) Assurer que chaque commune adopte et inscrit une ligne budgétaire unique pour l'entretien des ouvrages dans leur Budget Primitif

- (iv) Mobiliser plus de femmes membres dans les comités d'entretien
- (v) Appuyer l'OPCI dans la mise en place d'un fonds d'entretien au sein de l'OPCI d'Anosy
- (vi) Etudier des mécanismes pour limiter le poids des voitures en circulation sur les pistes et ruelles
- (vii) Etudier les possibilités de recours aux tâcherons et/ou des équipes techniques mobiles pour l'entretien courant des ouvrages communaux

4. La répartition des projets d'investissement

La répartition des projets d'investissements entre les communes fait apparaître en rétrospective, un relatif déséquilibre qui concerne non seulement la répartition géographique des projets - où la commune urbaine de Fort Dauphin a bénéficié d'une grande partie des projets d'investissement -, mais également la répartition entre les différents types de projets et leurs impacts économiques et sociaux. Une meilleure répartition de projets aurait aussi permis un transfert accru des compétences en faveur des communes rurales.

Recommandations :

- (i) Veiller à une meilleure répartition des projets d'investissement et assurer la prise en compte adéquate des besoins exprimés par les communautés de base
- (ii) Veiller à ce que les communes mobilisent plus leurs populations dans la priorisation
- (iii) Revoir les critères d'éligibilité des projets et essayer d'avoir une priorisation entre les critères de sélection des projets
- (iv) Veiller à la prise en compte des demandes en infrastructures économiques et sociales qui peuvent avoir plus d'impact à long terme sur les conditions de vie des populations

5. Les interventions médicales

Recommandations :

- (i) Elles devraient être étendues à la sensibilisation et à l'éducation médicale de toutes les associations de base et des fokontany ciblés par le Projet. Cet effort d'extension peut être facilité par la mise en réseau avec les programmes de santé intervenants dans les localités concernées.
- (ii) Elles pourraient inclure les activités d'éducation en matière d'hygiène pour les élèves dans les écoles construites par le Projet.

6. La politique de la vulgarisation et de la communication sur le Projet.

En dépit des atouts majeurs du Projet, la mission d'évaluation a constaté que le Projet n'est pas suffisamment connu par des acteurs de développement au niveau central. Cela pourrait compromettre sa visibilité et la capitalisation de ses expériences par les autres projets similaires.

Recommandation:

- (i) Le BIT à Madagascar et un Projet HIMO Communal futur doivent prendre les dispositions requises pour intensifier sa politique de vulgarisation et de communication.

LES PERSPECTIVES POUR UN FUTUR PROJET HIMO COMMUNAL

Les différents résultats de l'évaluation montrent que l'appui à un futur projet HIMO communal qui renforcera les capacités des communes est pertinent et justifiable. De plus, les expériences du Projet qui se caractérisent par une capacité significative de création d'emploi pour les plus démunies devraient être capitalisées dans les approches et programmes futures du FDL.

Recommandations :

- (i) Un nouveau projet futur dans l'avenir devra prendre en considération l'appui à d'autres districts d'Anosy ou d'autres régions dans le pays sur la base des critères pertinents, incluant : le taux de pauvreté, le niveau d'enclavement, l'accessibilité aux services sociaux de base, la complémentarité et la synergie future avec le projet HIMO Bâtiment, et l'existence d'autres

projets et/ou programmes similaires et leur complémentarité. Une telle extension nécessitera une étude préalable plus approfondie. L'étude devra être menée avant la clôture de l'actuel Projet HIMO Communal

- (ii) Le nouveau projet doit prendre en compte les différentes leçons tirées de l'actuel Projet HIMO Communal et les recommandations de cette évaluation, y compris la nécessité d'avoir une plus longue durée de projet et d'adopter des critères de sélection des projets d'investissements qui prennent en considération les problématiques des communes les plus enclavées et défavorisées et qui assure une meilleure répartition des investissements
- (iii) Le nouveau projet doit accorder une importance particulière à l'élaboration des indicateurs de résultats (effets) et d'impact objectivement mesurables et quantifiables pour permettre une évaluation fiable d'évolution et des résultats des activités.
- (iv) Le futur projet doit disposer d'un volet qui prend le relais pour l'appui à l'OPCI d'Anosy
- (v) le futur projet doit apporter un appui pour la diffusion et l'intégration de l'approche HIMO dans la phase initiale de la mise en place du Programme FDL.

I. INTRODUCTION

1. RAPPEL DU CONTEXTE

Le Projet HIMO Communal a comme objectif principal de soutenir les objectifs de la politique nationale de déconcentration et de décentralisation (PN2D) à Madagascar, par la promotion de la bonne gouvernance au sein de huit communes membres de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI) de la région d'Anosy au Sud-est du pays.

Le Projet, qui a un budget de 2,6 million USD pour une durée de 3 ans est financé par le Royaume de Norvège et exécuté par le Bureau International du Travail (BIT). Actuellement, le Projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation auprès de la Primature. A la fin du mois d'août 2008, environ 2 million USD ont été décaissés. Si la clôture officielle du Projet est prévue pour le mois d'aout 2009, les activités seront effectivement terminées à la fin du mois d'avril 2009.

Les deux objectifs immédiats du Projet sont de : (i) renforcer des capacités des communes dans les domaines de la bonne gouvernance, de la fiscalité communale, des procédures contractuelles, de la gestion des fonds locaux et de la coopération intercommunale, et (ii) renforcer des capacités d'intervention des acteurs locaux (petites et moyennes entreprises, bureaux d'études et associations de quartiers) par la formation et l'exécution d'infrastructures sociales et économiques, selon l'approche Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) afin de créer des emplois locaux.

Les groupes cibles du Projet comprennent l'OPCI de l'Anosy et ses huit communes membres, les populations des fokotany concernés et les petites et moyennes entreprises (PME).

Ce rapport porte sur une évaluation externe du Projet HIMO Communal qui a pour but d'analyser :

- (i) La conception, l'organisation et les stratégies opérationnelles du Projet ;
- (ii) L'efficacité du processus de mise en œuvre du Projet
- (iii) L'impact direct et indirect du Projet
- (iv) Les perspectives et la viabilité à long terme des résultats obtenus, et les apports complémentaires à apporter afin de renforcer les acquis et les prochaines étapes du Projet

L'évaluation a eu lieu au Madagascar du 29 septembre au 13 octobre 2008. L'équipe d'évaluation était composée de : Une consultante internationale représentant la Norvège et étant chef de mission, un consultant international représentant le BIT, un consultant national, et un représentant de la Direction Générale de la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur.

Ce document comprend trois parties. La première partie présente les Termes de Référence et la méthodologie de l'évaluation dans le chapitre 2, un bref résumé du Projet HIMO Communal (chapitre 3), et le bilan de la décentralisation à Madagascar (chapitre 4). La deuxième partie porte sur les résultats de l'évaluation qui comprennent une analyse de la pertinence du Projet (chapitre 5), de l'efficacité (chapitre 6), de l'efficacité (chapitre 7), de l'impact (chapitre 8) et de la pérennité du Projet HIMO communal dans le chapitre 9. La troisième et dernière partie présente les conclusions et les recommandations de l'évaluation (dans le chapitre 10) et les perspectives pour Projet futur HIMO Communal dans le chapitre 11.

2. L'OBJECTIF ET LA METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Selon les Termes de référence (TDR), l'objectif de la mission d'évaluation est d'analyser et évaluer l'efficacité et l'efficacité du processus de mise en œuvre et d'apprécier l'impact du Projet en relation avec la pérennité des acquis. Plus particulièrement, la mission d'évaluation doit examiner :

- (i) La conception, l'organisation et les stratégies opérationnelles du projet, en appréciant l'adéquation de l'approche retenue et des objectifs poursuivis par rapport, notamment, à la politique de décentralisation en cours, aux besoins du développement des régions , des communes et des communautés et des autres institutions locales de la zone d'intervention ;
- (ii) L'efficacité du processus de mise en œuvre du projet, en comparant les résultats obtenus aux produits attendus, et en analysant l'utilisation des ressources financières et humaines ;
- (iii) L'impact direct et indirect du projet, notamment sur le renforcement des capacités et la responsabilisation des communes et des communautés locales, sur l'amélioration de la gouvernance locale et des conditions de vie des groupes cibles;
- (iv) Les perspectives et la viabilité à long terme des résultats obtenus, et les apports complémentaires à apporter afin de renforcer les acquis et les prochaines étapes du projet».

Pour plus de détail, voir les TDR en Annexe 1.

L'évaluation s'est déroulée à Madagascar du 29 septembre au 13 octobre 2008. L'équipe d'évaluation était composée de : Une consultante internationale représentant la Norvège et étant chef de mission, un consultant international représentant le BIT, un consultant national¹, et un représentant de la Direction Générale de la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

L'évaluation a comporté quatre étapes majeures présentées ci-après:

- (i) La revue des documents relatifs au Projet et à la politique nationale de décentralisation
- (ii) Les entretiens à Antananarivo et à Antsirabe avec les différentes parties prenantes du Projet HIMO Communal et avec d'autres partenaires au développement, entre autres: Les responsables de: L'ambassade de la Norvège, du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du BIT, de l'association Entreprendre   Madagascar, de L'association Micro-Réalisation HIMO, du projet SAHA, de la Cellule d'Appui des projets HIMO, et de l'association Centre de Formation HIMO , les deux dernières étant basées   Antsirabe;
- (iii) Le déplacement sur sites pour les visites des sous projets, les entretiens avec les parties prenantes, y compris le personnel et les prestataires du Projet HIMO Communal (du MRL HIMO, CF HIMO et de l'Entreprendre   Madagascar) , les responsables au niveau de la région d'Anosy et du district de Fort Dauphin, les responsables des communes bénéficiaires (maires et autres élus), les techniciens communaux (agents technique et secrétaires trésoriers comptables), les chefs fokontany et les responsables et les autres membres des associations des usagers ; et
- (iv) L'analyse des données et l'élaboration du rapport.

¹ Le consultant national n'a pu participer dans l'évaluation qu'à partir du 9 octobre 2008, c'est-à-dire après la visite au niveau des huit communes bénéficiaires à Anosy. Cependant, il a participé pendant toute l'évaluation technique du Projet HIMO Communal en 2007 et, en conséquence, avait déjà une bonne connaissance du Projet.

Pour la liste des personnes, partenaires et organisations rencontrées, voir l'Annexe 2.

Critères d'évaluation : Cette évaluation a utilisé les critères d'évaluation² suivants :

Pertinence : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds ;

Efficiences : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe ;

Efficacité : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative ;

Impacts : Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non ; et

Pérennité (durabilité, viabilité) : Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

3. DESCRIPTION DU PROJET HIMO COMMUNAL

Le Projet HIMO Communal a comme **objectif principal** de soutenir les objectifs de la politique nationale de déconcentration et de décentralisation (PN2D) à Madagascar, par la promotion de la bonne gouvernance au sein des huit communes membres de l'OPCI, de la région d'Anosy.

Le Projet est une poursuite du projet HIMO Communal 2004-2005 ; son exécution a été approuvée par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire et le Royaume de Norvège (bailleur) suite aux résultats positifs enregistrés sur ce premier projet et pour renforcer les capacités des acteurs locaux dans le cadre de la politique de décentralisation (OPCI ; communes, associations de quartiers, bureaux d'études et petites et moyennes entreprises) en vue du développement des collectivités territoriales et de l'autonomie des acteurs qui doit nécessairement s'inscrire dans une plus longue durée.

Le nouveau Projet HIMO Communal, financé par le Royaume de Norvège et exécuté par le BIT, a un budget de 2,6 million USD pour une durée de 3 ans. Actuellement, le Projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation qui est rattaché directement à la Primature. Le Projet a été lancé en octobre 2006 (neuf mois après la date de lancement initialement prévue). A la fin du mois d'août 2008, environ 2 million USD ont été décaissés.

Les deux objectifs immédiats du Projet sont de :

- (i) renforcer des capacités des communes dans les domaines de la bonne gouvernance, de la fiscalité communale, des procédures contractuelles (passation des marchés), de la gestion des fonds locaux et de la coopération intercommunale, et

²Fondés sur: « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats », le Groupe de Travail du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur l'évaluation de l'aide; OCDE, Direction de la coopération pour le développement, 2002.

- (ii) renforcer des capacités d'intervention des acteurs locaux (petites et moyennes entreprises, bureaux d'études et associations de quartiers) par la formation et l'exécution d'infrastructures sociales et économiques, selon l'approche Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) afin de créer des emplois locaux.

Le projet comporte **deux composantes majeures** :

- (i) l'appui/ formation apportés à l'OPCI de l'Anosy, aux communes (assistants techniques et secrétaires trésoriers comptables) et aux associations de base/usagers (comités de gestion) par les trois partenaires du projet : Associations MRL HIMO, Centre de Formation HIMO (CF HIMO, et Entreprendre à Madagascar (EAM) ; et
- (ii) la réalisation de projets d'investissements par le biais de l'Association Micro Réalisations HIMO (MRL HIMO) qui assure les fonctions d'exécutant pour les travaux en régie et de maître d'œuvre pour les travaux confiés aux entreprises)

L'exécution du projet HIMO Communal est assurée par quatre structures qui sont regroupées dans un centre régional d'appui aux communes (ou l'unité du Projet) dans la commune de Fort Dauphin. Les quatre structures et ses responsabilités dans le Projet HIMO Communal sont :

- a. **La Cellule d'Appui du BIT**, basée à Antsirabe, dirigée par un expert international et qui comprend une section « HIMO Communal », bénéficie également des services d'un expert national gérant l'antenne régionale d'Anosy. Le rôle de la cellule d'appui consiste à superviser les agences d'exécution du projet afin d'assurer le bon développement du projet HIMO et le respect des délais. Les attributions de la cellule incluent également la gestion des fonds mis à disposition par la Norvège pour le projet HIMO Communal. De plus, la cellule d'appui est l'interlocuteur des administrations centrales et régionales collaborant avec le projet ; cependant, certaines de ses attributions notamment en ce qui concerne les relations avec les interlocuteurs régionaux sont déléguées à l'antenne régionale de la cellule d'appui .
- b. L'association **Centre de Formation (CF) HIMO** créée en 1999 à la suite des résultats positifs obtenus des deux projets HIMO Routes sur financement norvégien, gérée par le CF HIMO, située à Antsirabe. Le CF HIMO a pour vocation de former les opérateurs nationaux pour la conception, la réalisation et le contrôle des travaux selon l'approche HIMO dans les domaines du Bâtiment et des Travaux Publics ; et de former/appuyer les communes pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la pérennisation des infrastructures placées sous leurs responsabilités. Les stages de formation du Projet HIMO Communal à l'intention des opérateurs locaux, ainsi que l'appui/formation dispensé aux communes, se déroulent principalement sur des chantiers écoles (pistes, bâtiments, voirie urbaine et communale, protection environnementale, etc.) au sein desquels les cadres techniques des BE et PME, les techniciens des communes et les membres des associations de base sont formés selon une démarche pratique, en complément de la formation théorique qu'ils auront reçues. Le Centre de formation HIMO fonctionne ainsi comme une entreprise pour l'exécution des travaux des chantiers écoles et dispose du matériel nécessaire pour ce faire.
- c. L'association « **Entreprendre à Madagascar** » (EAM) est spécialisée dans le renforcement des capacités des élus et personnels communaux, des opérateurs locaux (gestion d'entreprises, d'associations) et dans les opérations de micro- crédit. L'association intervient sur l'ensemble du territoire de Madagascar et a aussi exécuté des formations dans les autres pays en voie de développement. EAM est responsable de la formation et de l'appui des CTD, principalement dans le domaine de la fiscalité communale, du renforcement des capacités en matière de gestion de la comptabilité communale et dans l'élaboration et/ou la réactualisation des Plans Communaux de Développement (PCD).

- d. L'association **MRL HIMO** a été créée en 1999 par les cadres nationaux du projet BIT Micro-réalisations dont les objectifs étaient la formation d'entreprises et la réalisation d'infrastructures (bâtiments scolaires, centres de santé, adduction d'eau, etc.). Depuis l'année 2000, l'association agit en qualité de maître d'ouvrage délégué pour des commanditaires tels que la Norvège (projets HIMO), le PNUD, le FENU et l'UNICEF ; conjointement à l'exécution de ces programmes d'investissements (bâtiments, infrastructures de quartiers), elle forme et appuie les associations de base pour la pérennisation des infrastructures construites. L'association intervient dans ces deux domaines dans le cadre de l'exécution du projet HIMO Communal, et assure spécifiquement:
- a. La co- responsabilité de la maîtrise d'ouvrage avec les communes, et le transfert des capacités en maîtrise d'ouvrage aux mêmes communes ;
 - b. La mobilisation et la formation des associations de base pour la prise en charge de l'entretien des infrastructures.

Parallèlement à la structure interne du projet, un comité d'orientation qui regroupe en son sein les représentants du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le collectif des maires de l'OPCI, la cellule d'appui projets HIMO d'Antsirabe, le maître d'œuvre a été mis en place, et a pour attributions :

- a. la sélection des bénéficiaires et la discussion de la stratégie du programme
- b. l'examen des budgets prévisionnels

Les contributions du bailleur, du Gouvernement malgache et des communes et associations des usagers: La contribution totale du bailleur, la Norvège est d'environ 2,454 millions USD. La contribution du Gouvernement malgache initialement prévue était d'environ 84.000 USD pour la prise en charge toutes les taxes sur le matériel importé et sur les contrats d'études et marchés de travaux confiés aux bureaux d'études locaux et aux entreprises locales. Les contributions des communautés locales s'élèvent à 5 160 USD et comprennent, (i) pour les communes : le transport des matériaux locaux pour les infrastructures, la logistique des superviseurs des travaux du maître d'œuvre et le coût d'entretien courant des infrastructures construites ; (ii) pour les associations des usagers/de base : les travaux complémentaires aux infrastructures sociales et l'exécution de l'entretien des infrastructures.

4. LES ORIENTATIONS POLITIQUES DE LA DÉCENTRALISATION À MADAGASCAR

Dans sa nouvelle politique de réduction de la pauvreté, le Gouvernement malgache a élaboré le Plan d'Action Pour Madagascar (MAP) pour la période 2007–2012. Le document précise huit engagements stratégiques du pays, dont le renforcement de la gouvernance responsable. Dans ce cadre, le Gouvernement vise à assurer la décentralisation de l'administration publique (Engagement 1-Défi N°6), qui projette de conférer plus de pouvoirs et de ressources aux communes et aux régions afin de leur permettre de faire face aux défis locaux et régionaux. La nouvelle orientation de la décentralisation préconisée par le Gouvernement s'est concrétisée par l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration qui est basée sur les principes de l'autonomie et de la subsidiarité, de la redevabilité des responsables des collectivités territoriales décentralisées envers les citoyens, ainsi que sur la participation citoyenne. Dans cette optique, il est prévu de mettre les services déconcentrés de l'Etat au service des collectivités territoriales décentralisées, afin qu'ils leur apportent une assistance soutenue pour le renforcement de ses capacités de fourniture de services de base à la population et de maîtrise d'ouvrage, ainsi que d'améliorer la mobilisation des ressources financières en faveur des collectivités territoriales décentralisées. Le pilotage de renforcement de la décentralisation est confié au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Les progrès dans la mise en œuvre de cette politique se sont traduites par la mise en place effective du Fonds de développement local qui a pour rôles majeurs de coordonner les instruments de financement des communes, d'en assurer l'octroi et la répartition équitable sur la base de critères rigoureux d'éligibilité, et d'appuyer les initiatives de formation et de renforcement des capacités.

En complément, 18 centres d'appui aux communes (CAC) ont été mise en place sur tout le territoire malgache. Les CAC ont pour missions d'assurer un appui technique et un accompagnement des communes et de jouer le rôle d'interface entre les collectivités territoriales décentralisées et les services techniques déconcentrés. Cependant, leur couverture territoriale reste limitée. A terme, il est prévu que les CAC seront intégrés dans la structure du FDL.

La clarification de la situation dépendra de la finalisation de l'élaboration du Code des collectivités publiques qui déterminera les options finales retenues. Cette finalisation qui interviendra dans un proche futur nécessitera probablement des réaménagements des dispositifs actuels des OPCI et des associations des communes existants.

II. LES RESULTATS DE L'EVALUATION

5. PERTINENCE ³

5.1. Conformité à l'évolution de la politique de décentralisation et au développement régional

Conformité à l'évolution de la politique de décentralisation. Le Projet HIMO Communal est conforme aux défis et engagements du MAP, spécifiquement concernant la gouvernance responsable qui pose le renforcement des capacités des communes et des régions parmi ses objectifs majeurs. Le Projet y contribue en appuyant les communes dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage et de l'amélioration de la gestion budgétaire et de la fiscalité communale.

Cependant, comme il a été indiqué précédemment, il s'avère qu'il manque encore un cadre harmonisé de mise en œuvre effective de la politique nationale de déconcentration et de décentralisation, notamment en ce qui a trait au schéma d'intervention des CAC, aux mécanismes de partenariat entre les CAC et les services techniques déconcentrés. Ce facteur externe au projet pourrait en amoindrir la pertinence et l'efficacité.

Le Projet HIMO Communal a été également parmi les premiers à prendre l'initiative d'appuyer le développement de l'intercommunalité. Le Projet a soutenu la mise en place et le développement organisationnel de l'OPCI de la région d'Anosy. Conformément aux textes réglementaires, l'organisme public de coopération intercommunale (OPCI) peut être institué pour les regroupements de plusieurs communes dans l'objectif de fournir des appuis mutuels et des échanges pour le développement intercommunal, de programmer et de coordonner les plans de développement

³ Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

intercommunal, notamment les infrastructures. Les associations des communes dont la mise en place a été ultérieurement appuyée par le Ministère de la décentralisation s'inscrit aussi dans l'optique du renforcement de l'intercommunalité. Si au début l'OPCI ne disposait pas des moyens pour gérer le CAC, la situation a connu une évolution positive, illustrée par le fait que l'OPCI donne au CAC son Plan de Travail et elle réfléchit à la mise en place d'une cellule technique au sein de l'OPCI. Cependant, il est à noter que ce processus dépendra de la réorganisation future des CAC dans l'ensemble prévu par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Un des principaux objectifs du Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D) est d'améliorer la fiscalité locale dans le pays qui reste mal exploitée et peu rémunératrice. Le PN2D vise à renforcer l'autonomie financière des communes. Cela nécessite au préalable le renforcement des capacités de gestion budgétaire communale, ainsi que l'adoption de mécanismes transparents de gestion, et d'avoir l'adhésion et la confiance de la population pour qu'elle soit plus disposée à contribuer au paiement des impôts et à s'impliquer au processus de développement local. L'objectif est ainsi d'augmenter progressivement la part des ressources propres dans le budget global des communes, et d'adapter et de simplifier la chaîne fiscale dans le but de responsabiliser les communes et d'améliorer la fiscalité. Le Projet HIMO Communal concorde avec ces objectifs relatifs à la fiscalité dans la PN2D en appuyant les communes concernées pour la mise en place de structures de recensement et de recouvrement des taxes locales, ainsi que pour la réalisation des séances de sensibilisation destinées aux populations locales des fokontany.

L'objectif du Projet HIMO Communal qui consiste à renforcer les capacités d'interventions des opérateurs locaux dans le secteur du BTP est conforme au troisième axe stratégique du PN2D qui vise la promotion de l'émergence de prestataires privés de services de proximité et des organisations de la société civile.

Conformité aux priorités du développement régional. La majorité des communes de la région de l'Anosy sont caractérisées par un état alarmant de pauvreté et d'accès limité aux infrastructures économiques et sociales de base. Le PIB par habitant régional est estimé à 182 USD⁴. La région est également pénalisée par la situation d'enclavement.

Près de 80 pour cent de la population n'ont pas accès à l'eau potable. Le taux de scolarisation estimé à 76 pour cent est aussi relativement faible comparativement aux autres régions. Parallèlement, le taux d'abandon scolaire qui est de l'ordre de 30 pour cent est parmi les taux les plus élevés dans le pays. Dans le secteur de la santé, il est constaté un manque crucial de centres de santé de base et de personnel médical. Les 27 communes du district de Fort Dauphin ne sont dotés que de six médecins, de 31 paramédicaux, de 8 sages-femmes, de sept infirmiers et de 14 aides sanitaires.

Face à ces problèmes imbriqués, le Projet HIMO Communal répond ainsi aux problèmes d'insécurité alimentaire des populations vulnérables dans sa zone d'intervention. À travers ses projets d'investissements, le Projet a contribué à combler le déficit des communes et des Fokontany en infrastructures sociales et économiques de base (routes, écoles, puits, canaux d'irrigation, etc.).

Le Projet contribue aussi à la professionnalisation des PME dans la région et renforce leur orientation sur l'approche HIMO qui a une grande importance pour la création d'emplois et pour le développement du secteur privé conformément aux orientations stratégiques de la politique nationale dans ce secteur.

⁴ Source: Programme régional de développement de l'Anosy-Année 2005

5.2. Conformité aux axes prioritaires de coopération du bailleur - la Norvège.

Le Projet est en phase avec l'appui actuel de la Norvège dans le cadre de la coopération entre la Norvège et Madagascar. Les deux axes prioritaires de cette coopération bilatérale sont le renforcement de la bonne gouvernance, y compris la lutte contre la corruption, et l'éducation. Ainsi, cet appui à travers le Projet HIMO communal qui se focalise sur une administration de proximité et sur la participation citoyenne est très pertinent. De plus, le Projet vient en complémentarité du projet HIMO Bâtiment financé par la Norvège qui vise à améliorer l'accès à l'éducation par la construction d'infrastructures scolaires.

6. EFFICIENCE⁵

Les activités programmées dans le Projet sont pour la plupart achevées à cette date conformément au calendrier initialement prévu. De plus, il apparaît que le Projet est en mesure de mener à terme toutes les activités qui sont en cours d'exécution avant sa clôture en fin avril 2009.

La mission constate une bonne organisation du Projet et une bonne utilisation des ressources humaines et financières. La mission a également noté une capacité de programmation des activités.

Les trois principales agences d'exécution du Projet, le MRL HIMO, l'EAM et le CF HIMO et le coordinateur régional de la Cellule d'appui HIMO (le chef du Projet) qui ont des attributions très claires et la synergie développée entre ces agences constituent un atout important pour la bonne réalisation des missions spécifiques du Projet.

La bonne performance dans la mise en œuvre des activités du Projet est aussi due aux compétences spécifiques des trois agences d'exécution/associations partenaires dans les domaines de la formation, de la mobilisation et de la maîtrise d'œuvre. Les différents personnels ont déjà acquis des expériences importantes à travers d'autres projets HIMO (comme HIMO Bâtiment, HIMO Route, et HIMO Urbaines) et en renforcement des capacités communales. Par exemple, l'association EAM était déjà spécialisée dans le domaine du renforcement des capacités des élus, des personnels communaux et des opérateurs locaux (gestion d'entreprises et d'associations).

Le suivi périodique et rapproché par la Cellule d'Appui HIMO à Antsirabe est aussi un facteur favorable à l'efficacité et à l'efficacite du Projet. Son expert international dispose de nombreuses années d'expérience dans le domaine HIMO.

Concernant la mise en œuvre de la politique de déconcentration et de décentralisation, la stratégie opérationnelle du projet est censée impulser une dynamique de collaboration étroite avec les partenaires institutionnels régionaux, en l'occurrence les services techniques déconcentrés qui se doivent d'apporter un appui soutenu aux communes et à l'intercommunalité pour le renforcement de leurs capacités. Il est mis en évidence que la collaboration avec la Direction régionale de l'éducation a été effective et continue concernant les conditions de mise en œuvre de la construction d'écoles. Egalement, le projet a bénéficié de l'appui ponctuel des techniciens du service régional de l'agriculture pour la construction de canaux d'irrigation. Cela a contribué à l'efficacité du projet. Toutefois, la responsabilisation des services techniques déconcentrés et les transferts de

⁵ Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe

compétences ont été quasi-inexistants dans les autres secteurs, ce qui pose des questionnements sur les mécanismes et l'efficacité future de la mise en œuvre de la PN2D au niveau régional.

La mission a constaté que la gestion financière qui est assurée par le Cellule d'Appui à Antsirabe est transparente et efficace qui a été d'ailleurs soulignée par l'auditeur interne du BIT. Il faut noter que le Projet a deux comptes bancaires, une à Antsirabe et l'autre à Fort Dauphin. Il semble que l'existence de ces deux comptes est justifiée par les besoins de célérité dans la gestion des activités courantes du Projet. De plus, la mission constate que le circuit pour le transfert de fonds pour les investissements⁶ et les procédures d'utilisation des fonds d'investissement, qui comprennent entre autres la double signature par le CTP du Projet et de responsable de l'association MRL HIMO et la mise en place de deux Comptes du Projet (un à Antsirabe et l'autre à Fort Dauphin), n'ont pas entraîné des retards particuliers dans l'exécution du Projet.

Concernant les coûts des différents projets d'investissements, le Projet (avec le concours HIMO Bâtiment) a réussi à diminuer les coûts de construction des bâtiments scolaires d'une façon significative, ce qui est un acquis important qui a bénéficié non seulement au Projet, mais surtout au Programme Éducation Pour Tous. À ce sujet le coût moyen de construction d'un bâtiment scolaire s'élève à 13,619 USD en moyenne.

Malgré sa bonne performance, le Projet a aussi connu quelques retards dans l'exécution de certaines activités. Il s'agit surtout des activités relatives au renforcement de la gestion financière et de la fiscalité communale. Ces retards sont principalement dus aux facteurs externes au Projet, en l'occurrence l'élection des élus communaux et le changement des élus et des agents communaux, notamment les secrétaires trésoriers comptables (STC) et les agents techniques communaux (ATC). Des retards sont aussi observés dans la réalisation des apports communaux pour trois pistes en terre qui ne sont pas encore achevées. De plus, il semble que le rattachement plus marqué de la Cellule d'Appui aux Communes (CAC) à l'OPCI aurait pu permettre une meilleure appropriation et une meilleure opérationnalisation de l'OPCI.

7. EFFICACITÉ⁷ DU PROJET

Concernant l'évaluation de l'efficacité du Projet sur la base des indicateurs élaborés dans le Document de Projet, la mission d'évaluation a noté que certains indicateurs adoptés ne sont pas toujours quantifiables et/ou objectivement mesurables. Par exemple concernant la fiscalité il est seulement indiqué que les revenus communaux provenant des taxes locales augmentent de façon substantielle au cours des trois années du Projet sans se référer à des indicateurs chiffrés. La même observation est valable pour les indicateurs concernant les activités de renforcement des capacités communales en MO. De plus, parfois les indicateurs du Projet mélangent les indicateurs d'effets (outcome) et les indicateurs d'extrants (output).

⁶ Le circuit des fonds adopté par le Projet HIMO Communal et ses partenaires: La Norvège envoie les fonds au BIT à Genève qui les envoie via son bureau régional à Abidjan à la Cellule d'Appui HIMO à Antsirabe. Au début de chaque année, la Cellule d'Appui HIMO transfère aux associations partenaires une avance couvrant de 20 à 50 pourcent des coûts liés aux interventions des associations. Les réapprovisionnements sont effectués chaque semestre ou lorsque le solde du compte bancaire de l'association est inférieur au tiers de l'avance, sur vérification des pièces justificatives.

⁷ Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

Il est à noter que l'appréciation des capacités réelles des communes en maîtrise d'ouvrage ne peut se faire que dans les mois suivants, après le démarrage de la gestion directe des conventions pour les projets d'investissements par les communes.

Les résultats des activités relatives à la fiscalité seront connus à partir d'octobre 2008, avec le commencement du processus de recouvrement de taxes qui devra se terminer avant le 15 décembre 2008. Pour le moment, seules les prévisions de recettes fiscales sont disponibles. Les résultats des activités sur la gestion financière seront connus après l'élaboration du budget primitif 2009 par les communes. Il a été prévu dans le Document de Projet une augmentation substantielle des taxes locales au cours des trois années d'exécution du Projet. Toutefois, compte tenu de nombreux facteurs externes (sécheresse, cyclone etc.) qui ont été identifiés comme facteurs de risque, le Projet est parvenu à mettre en place les commissions de recouvrement et à établir un plan de recouvrement qui permettront de démarrer la collecte effective des taxes locales dans les prochains mois.

7.1. Renforcement des capacités communales

Le premier objectif immédiat du Projet consiste à renforcer les capacités des communes de l'OPCI dans les domaines de la bonne gouvernance, de la fiscalité communale, des procédures contractuelles (passation de marchés) et de la coopération intercommunale.

Concernant la gestion communale des fonds locaux de développement initialement prévu, les communes ne sont pas intervenues dans ce domaine en raison du retard de la mise en place du Fonds de Développement Local (FDL) et de l'inexistence d'autres sources de financement en faveur de l'OPCI.

Résultat 1.1 : Renforcement en capacité de maîtrise d'ouvrage (MO)

La mission constate que le Document de Projet n'a pas mentionné des indicateurs précis sur les résultats de ce sous-volet. Afin de renforcer les capacités communales en maîtrise d'ouvrage (MO), le Projet HIMO Communal s'est focalisé sur le renforcement des capacités des agents technique communaux (ATC) à l'étude, l'exécution, le suivi et le contrôle des travaux d'infrastructures selon l'approche HIMO. Le Projet a procuré quatre types de formation aux ATC, notamment :

- i. *Formation sur le tas*, surtout en ce qui concerne le suivi de chantier de projets en régie HIMO
- ii. *Chantier école* : La participation aux formations menées par le Centre de Formation HIMO concernant le pavage, les pistes en terre et les bâtiments anticycloniques.
- iii. *La formation en matière de surveillance des travaux* et des modalités de règlement des prestations des entreprises.
- iv. *L'organisation d'un cercle hebdomadaire des ATC (CHATO)* au niveau de l'OPCI où ils procèdent à des échanges d'expériences sous la supervision du MRL.

Sur un autre plan, les responsables communaux ont bénéficié d'une formation relative à l'adjudication des offres dans le cadre de leur participation aux évaluations techniques et financières des offres des PME et aussi concernant le nouveau Code des Marchés Publics. Les connaissances des maires sont mises en pratique dans l'adjudication des marchés publics pour leurs bâtiments scolaires.

Les agents techniques de la commune urbaine de Fort Dauphin ont beaucoup moins participé aux différentes sessions de formation technique et à celles sur les chantiers. Ils disposent déjà d'un certain niveau technique et en gestion, en conséquence leurs besoins en formation sont différents. De plus, ils étaient aussi occupés par des activités des autres intervenants.

Il semble qu'à l'issue de ces formations, les ATC sont actuellement en mesure de gérer techniquement un chantier et de mettre en place une campagne d'entretien avec les membres des

associations des usagers et de la gérer. Par exemple un des deux ATC de la commune de Manambaro a fait preuve d'une capacité de gestion technique relative à l'exécution de la construction des pistes en terre de la commune. Toutefois, en raison des faiblesses des compétences initiales des ATC et des cas de départ volontaire (changement d'emploi à la suite de leur formation par le Projet) il est important de prévoir un renforcement continu de leurs compétences et des sessions de recyclage.

De plus, les retards observés dans la réalisation des apports communaux pour quelques cas reflètent les faiblesses des communes dans la maîtrise d'ouvrage. En outre, le changement des élus et des STC ont eu un effet négatif sur l'exécution de quelques projets d'infrastructures gérés directement par les communes, comme c'était le cas pour un projet dans la commune de Soanierana.

Il est à noter que l'appréciation des capacités réelles des communes en maîtrise d'ouvrage ne peut se faire que dans les mois suivants, après le démarrage de la gestion directe des conventions pour les projets d'investissements par les communes.

Résultat 1.2 : Renforcement de la fiscalité et de la gestion financière et comptable de la commune

La fiscalité. Les résultats effectifs des activités relatives à la fiscalité ne seront connus qu'à partir d'octobre 2008, avec le commencement du processus de recouvrement de taxes, à finir avant 15 décembre 2008. Pour le moment seul les prévisions sur les recettes fiscales sont disponibles. Il est à rappeler que ce retard est plutôt du aux facteurs externes non maîtrisable par le Projet.

Les éléments du Projet HIMO Communal concernant la fiscalité comprennent la mise en place de structures de recensement et de recouvrement des taxes locales, et la réalisation de séances de sensibilisation destinées aux populations locale des fokontany.

Il est à souligner que l'agence d'exécution (EAM) s'est conformée aux procédures préconisées par le Ministère de la Décentralisation en matière de fiscalité locale. Une gamme de taxes locales est ainsi proposée par le Ministère, à adopter par les communes de manière systématique.

Les recensements effectués par les communes avec l'appui du Projet comprennent l'enregistrement des matières taxables ; terrains, bâtiments, charrettes, bicyclettes, pirogues etc. La fiscalité locale comprend l'impôt foncier, les taxes sur l'extraction des produits miniers et les ristournes.

Les élus, le personnel administratif et les chefs des fokontany des communes concernées ont bénéficié de la formation auprès du Projet sur la fiscalité communale. Les modules utilisés par EAM pour la formation sont reconnus par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. A l'issue des sessions de formations, les participants élaborent un plan fiscal communal avec l'appui du Projet. Pour les détails relatifs aux résultats attendus et réalisations au 31.08.08, voire Annexe 3, tableau 2.

L'augmentation substantielle des recettes communales provenant des taxes locales au cours des trois années d'exécution du projet constituera le principal indicateur de performance de cette activité (HIMO Communal, Document de Projet, chapitre C-3).

Les résultats des activités seront connus à partir d'octobre 2008 consécutivement au démarrage du processus de recouvrement de taxes qui devra se terminer avant le 15 décembre 2008. Pour le moment, seules les prévisions sur les recettes fiscales sont disponibles. De ce fait, l'efficacité du volet fiscalité locale sera appréciée dans les prochains mois à la suite de la réalisation des activités pratiques de recouvrement sur le terrain. Néanmoins, les observations auprès d'autres communes de la Région en dehors des communes encadrées par le Projet HIMO Communal indiquent que 90% des recettes prévues sont effectivement recouvrées.

Il est à rappeler que l'Etat malgache fait reposer une importante partie de sa politique fiscale dans les communes rurales sur les impôts fonciers. Cependant, des difficultés sont souvent constatées quant à leur recouvrement effectif en comparaison avec les taxes directement perçues sur les produits. Pour pallier une pénurie éventuelle de liquidité auprès des ménages, les comités de recouvrement pourraient considérer de faire coïncider la collecte des taxes aux saisons de vente des produits agricoles.

La gestion financière et l'élaboration du budget. Les résultats réels des activités sur la gestion financières ne seront connus qu'après l'élaboration du budget primitif 2009 par les communes.

D'une manière générale, les communes de l'OPCI d'Anosy, notamment les sept communes rurales, disposent d'une faible capacité de gestion budgétaire et comptable qui se dresse en obstacle à leur autonomie financière. Une telle situation confirme la pertinence de l'appui du Projet HIMO Communal au renforcement des capacités des communes en budgétisation et en comptabilité. Par ailleurs, cet appui peut dans l'avenir aider les communes membres de l'OPCI à obtenir un financement du nouveau Fonds Local de Développement (FDL) qui réclame la présentation d'un budget primitif approuvé et un secrétaire trésorier comptable (STC) certifié comme conditions d'éligibilité d'une commune à ses financements.

Le Projet HIMO Communal comprend une sous-composante importante de formation et d'appui aux communes dans le domaine de la gestion budgétaire. De plus, le Projet vise à améliorer la gestion du budget communal permettant ainsi de mettre en place entre autres des systèmes efficaces pour le financement de l'entretien des infrastructures et des services de base en étroite collaboration avec les associations d'usagers.

La formation en gestion budgétaire et comptable a ciblé les maires, ses adjoints et les employés qui sont concernés, en général les secrétaires trésoriers comptables (STC). Pour les résultats attendus et les réalisations détaillées au 31.08.08 relatives à la gestion financière et l'élaboration des budgets communaux voir Annexe 3, tableau 3.

Les 8 communes concernées ont réussi à élaborer leurs Budgets Primitifs 2008 avec l'appui conseil d'EAM. Les budgets des communes individuelles ont été élaborés en pleine session de travail durant les cours offerts par le Projet avec une forte présence du formateur de l'EAM. De plus, la formation procurée a beaucoup aidé les responsables communaux à élaborer le Budget au niveau des communes. Le Projet a aussi appuyé et développé la participation citoyenne favorable au respect des règles de transparence.

Les responsables communaux ont exprimé leur satisfaction par rapport à la formation et l'appui apportés par le Projet sur la gestion budgétaire. Cependant, la nécessité d'une assistance soutenue à travers le Projet pour l'élaboration du Budget Primitif de l'année 2009, a été réitérée, et un appui substantiel pour chaque commune individuelle s'avère encore nécessaire, un travail programmé à partir du mois d'octobre 2008. En conséquence, un appui substantiel pour chaque commune individuelle s'avère encore nécessaire.

En dépit des améliorations, les communes visitées par l'équipe d'évaluation ont pour la plupart montré une faible connaissance de leurs propres budgets. La mission note que la diffusion et la connaissance du Budget demeurent limitées, et par conséquent une faible appropriation de leurs budgets par les communes et par la population est constatée.

La mission constate que le changement des élus communaux et des employés, notamment les STC, met en cause les acquis de la formation, surtout dans les communes rurales⁸. Par exemple, après les élections de 2007, six des huit communes concernées par le Projet ont changé leurs maires. De plus, habituellement, les nouveaux élus remplacent les membres du personnel administratif, incluant souvent le STC. Pour ces cas, trois sur huit STC et deux sur 11 ATC ont été remplacés. Cette pratique est préjudiciable au Projet qui est ainsi obligé de reprendre la formation en faveur de la nouvelle équipe communale. La mission a aussi constaté que ni les STC ni les ATC ne disposent d'un contrat de travail formalisé pouvant assurer une rémunération plus substantielle. La mission note aussi que la passation de pouvoir entre un ancien et un nouveau maire a parfois empêché le nouveau maire d'assumer ses responsabilités. Quelques nouveaux maires ont eu des problèmes pour obtenir les documents communaux des anciens maires, y compris le budget primitif et des documents relatifs aux projets d'investissements.

Tous les budgets primitifs revus par la mission d'évaluation ont eu une ligne budgétaire pour les investissements et l'entretien. Cependant, il a été constaté que seulement trois des sept communes rurales appuyées par l'EAM disposent d'une ligne budgétaire prévue uniquement pour la réalisation de l'entretien courant des ouvrages. L'existence d'une telle ligne budgétaire communale a été identifiée comme un indicateur de performance du Projet⁹.

Planification Communal - Plan Communal de Développement (PCD)

En 2006, la plupart des communes disposaient d'un PCD grâce à l'appui fourni par d'autres projets. Pour répondre aux besoins des communes, notamment les communes rurales, une étude sur l'état des lieux de leur PCD a été faite en mars 2008, et le Projet a financé l'élaboration des PCD des deux communes rurales d'Ifarantsa et de Ranopiso. De plus, quelques communes avaient besoin de réactualisation de leur PCD conformément au MAP, qui est une autre condition pour obtenir des fonds du nouveau FDL. Le Projet a financé la réactualisation dans deux communes. Une autre commune a eu un financement d'un autre partenaire (PIC).

Dans le processus d'élaboration du document PCD, les agents d'EAM ont appuyé les deux communes dans la mise en place d'une Cellule Communale de Développement (CCD) composée d'agents des STD, de présidents de fokontany, de notables et des membres des différentes associations, y compris des associations des femmes. EAM a formé les membres des CCD en matière de processus PCD. Subséquemment, les membres ont procédé à la continuation du recueil des données monographiques et à la formalisation des idées des projets issues des ateliers au sein des villages. Par la suite, les ateliers de restitution et de validation des PCD au niveau fokontany et au niveau communal ont eu lieu. Actuellement les deux documents de PCD sont en cours de rédaction. La mission constate que le format du PCD utilisé par EAM utilise est conforme au format proposé par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Cependant, la mission note qu'en dépit des fortes recommandations de l'équipe EAM aux membres des CCD de mobiliser les femmes lors des différentes sessions relatives au PCD (au niveau village et au chef lieu de la commune), quelques communes ont constaté une faible participation des femmes dans le processus PCD, comme il a été observé dans la commune de Ranopiso¹⁰.

⁸ La mission constate aussi que le changement des élus et personnel communaux a été identifié comme un facteur de risque dans le Document de Projet (Octobre 2005, Chapitre C-3)

⁹ Projet HIMO Communal, Document de Projet, Octobre 2005, chapitre C-3

¹⁰ Par exemple, la mission d'évaluation a rencontré beaucoup de femmes dans le chef lieu de Ranopiso. Aucune entre elles ont participé aux différentes sessions relatives au PCD.

Le Projet ne voit aucun problème qui pourrait entraver l'achèvement ou la réactualisation des PCD pour toutes les 8 communes à la fin du mois d'avril (date de clôture du Projet). Les communes ont reçu une formation en matière de méthodes de planification, mais les localités rurales disposent de très peu d'équipement informatique nécessaire à l'élaboration et à la publication des PCD. Il est prévu que l'OPCI fournisse une assistance dans ce domaine, ce qui nécessitera un renforcement important des capacités de cet organisme.

Pour les années à venir une actualisation des PCD par la CCD est prévue tous les trois ans. Les chefs fokontany seront chargés de la collecte de données sur initiative de la CCD. Par la suite, l'implication de l'OPCI pour la rédaction du PCD s'avère nécessaire.

Résultat 1.3 : Renforcement de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI)

Le Projet a contribué de manière significative à la mise en place et au développement organisationnel de l'OPCI de la région d'Anosy. Ce processus a été favorable à la mise en réseau des communes et à la mise en commun de leurs compétences et de leurs ressources dans le cadre de l'intercommunalité. Cela est très utile, dans la mesure où chaque commune, particulièrement les communes rurales, ne peuvent pas disposer individuellement d'un centre d'appui avec toutes les compétences requises. Un des objectifs mentionné dans le Document de Projet était l'exécution au minimum deux projets intercommunaux réalisés par an. Toutefois des indicateurs de performance ne sont pas assez précis sur ce point. Egalement, la mission note que jusqu'à présent l'OPCI d'Anosy n'a pas pu réaliser des projets intercommunaux en dehors du Projet HIMO Communal.

Après une période où l'OPCI a été relativement mise en veilleuse, le Projet a concentré ses efforts pour sa relance et sa restructuration en 2006 –2007. Dans cette perspective, les activités suivantes ont été réalisées et poursuivies en 2008 :

- La mise à disposition de trois agents CAC à l'OPCI (deux techniciens et un socio-animateur) ;
- La prise en charge du personnel administratif (un responsable administratif et un secrétaire), et des matériels et équipements bureautiques ;
- La formation et l'appui en gestion par EAM en faveur du personnel de l'OPCI et en gestion de projets pour les membres de l'OPCI
- L'élaboration des dossiers (non retenus par le Projet) par les agents du CAC
- La réactualisation des données de référence des communes
- La réalisation de différentes sessions de formation en faveur des maires et des autres membres
- La formation sur l'élaboration des PCD et des Plans Intercommunaux de Développement
- La mise en relation avec des partenaires techniques et financiers
- La réorientation du Programme de Travail Annuel (PTA)
- La responsabilisation des membres à travers la mise en place de cinq commissions par rapport à leurs activités principales
- Le renouvellement des membres de son Bureau Exécutif au début de l'année 2008
- L'élaboration et la réactualisation des PCD par rapport au Madagascar Action Plan (MAP)
- La réalisation d'un atelier pour la nouvelle réorientation de l'OPCI et du CAC conformément à la politique du Ministère de la Décentralisation et du PN2D.

La mise en place de l'OPCI a permis de faire prendre conscience aux responsables communaux de l'importance de la structure intercommunale pour l'appui au développement des communes. Elle a aussi favorisé une vision commune des enjeux de développement sous-régional et un appui permanent par le biais du CAC.

L'intérêt porté à l'OPCI est matérialisé par l'adhésion de trois nouvelles communes (les communes rurales de Mahatalaky, d'Analapatsy et de Sarisambo). Les responsables sont conscients que dans un proche futur, l'OPCI pourra jouer un rôle important dans la gestion des retombées des ressources minières qui seront générées par les activités d'exploitation minière.

Malgré les efforts du Projet pour le développement institutionnel et organisationnel (DI et DO), les capacités organisationnelles et opérationnelles de l'OPCI ne sont pas encore suffisamment développées. A titre d'illustration, la mission a constaté des problèmes d'appropriation des obligations de maintenances des infrastructures par les responsables.

Sur un autre plan, le manque de clarté des statuts des OPCI par rapport à la décentralisation risque d'entraver son intégration à la dynamique actuelle de la décentralisation initiée par le Ministère.

Un des plus grands problèmes auxquels les OPCI et les associations des communes dans le pays sont confrontés est le manque de ressources et de possibilités d'autonomie financière. A cet égard, l'OPCI n'a pu jusqu'à présent bénéficier de l'obtention de financements additionnels qui auraient pu permettre la réalisation de projets intercommunaux, tel qu'il a été prévu dans le document de projet.

Dans un proche futur, des opportunités pourraient être offertes à l'OPCI d'Anosy pour la mobilisation de ressources financières, notamment les ressources fiscales potentielles dont elle pourra bénéficier dans le cadre du développement des activités d'exploitation minière dans la région.

7.2. Renforcement des acteurs locaux – PME et associations de base

Le deuxième objectif immédiat du projet consiste à renforcer les capacités d'interventions des petites et moyennes entreprises (PME), des bureaux d'études (BE) et des associations de base/des usagers par la formation et l'exécution d'infrastructures sociales et économiques selon l'approche HIMO afin de créer des emplois locaux pour lutter contre la pauvreté.

Résultat 2.1 : Renforcement de capacité en approche HIMO des opérateurs locaux, dans le secteur du BTP.

Le Projet HIMO Communal a mis moins d'accent sur la sous composante appui aux PME et BE comparativement à l'appui aux communes et associations de quartiers, car les PME dans la région d'Anosy ont déjà bénéficié d'un appui plus important dans le cadre du projet HIMO Bâtiment exécuté parallèlement et dans le cadre d'autres projets. Le tableau 1 ci-dessous illustre la répartition budgétaire entre les deux volets où 60 pourcent du budget sont alloués pour les communes et 40 pourcent alloués aux PME¹¹. Etant donné les besoins importants en renforcement des capacités des communes et le fait que plusieurs PME dans la région ont déjà bénéficié d'un appui sur l'approche HIMO, cette répartition semble être justifiée.

¹¹ Tous les coûts des Chantiers écoles sont repartis sur les PME malgré le fait que les ATC communaux y participent également.

Tableau 1 : Répartition du budget sur les objectifs immédiats du Projet (mois d'août 2008 et en millions MGA)

	Communes	PME	Total
Formation	120	35	155
Investissements en			
• Régie	827		827
• Appels d'offre		415	415
• Chantiers écoles		186	186
Total	947	636	1583
Répartition	60 %	40 %	100 %

Les formations des PME dans le Projet ont débuté au cours du deuxième trimestre de l'année 2007, au vu des besoins pour les chantiers de la commune de Fort Dauphin (intervention du PIC) et du manque de bâtiments scolaires financé sous le Programme Nationale Education Pour Tous. Pour les détails relatifs aux résultats attendus et les réalisations au 31.08.08 voir Annexe 3, tableau 5.

Les formations sur les chantiers écoles des PME et des ATC sur la construction de bâtiments et la voirie urbaine ont connu un succès, dans la perspective de construction de bâtiments scolaires pour le compte du Projet. Les huit écoles (deux classes chacune) sont toutes construites par des PME, à travers des appels d'offre. Le Projet (avec le concours HIMO Bâtiment) a réussi à diminuer les coûts de construction des bâtiments scolaires d'une façon significative, un acquis important qui a été bénéfique au Programme Éducation Pour Tous et au Projet.

Le lancement d'un chantier école de piste en terre (en 2008) a soulevé moins d'intérêt auprès des PME. Pourtant, toutes les pistes du Projet ont été construites à travers des travaux en régie. Les causes du manque d'intérêt des PME pour ce type de formation devront être approfondies pour pouvoir envisager des mesures correctives appropriées, éventuellement les possibilités futures de participation des PME à la construction des pistes. Le lancement anticipé des appels à manifestation d'intérêt et une ouverture à la participation des PME dans la construction de pistes auraient pu susciter plus d'intérêt des PME pour ce type de chantier école.

Les infrastructures construites par les PME font l'objet d'une période de garantie de un an. Aucune observation négative ou réclamation n'a été exprimée par les membres des associations locales (FRAM) sur la qualité de la construction des bâtiments scolaires visités.

Résultat 2.2 : Formation des associations de quartiers à la gestion et l'exécution de l'entretien courant

Le Projet HIMO Communal vise à améliorer les conditions de vie des populations des communes de l'OPCI d'Anosy par le biais d'un programme significatif d'investissements. La pérennité de ces investissements et la capacité de réponse aux besoins futurs des communautés locales dépendent de l'adéquation des dispositifs d'entretien prévus.

Dans cette optique, le Projet forme et appuie toutes les entités intervenant dans le processus d'entretien des infrastructures, notamment :

- Les ATC, pour la programmation, le suivi des travaux d'entretien, ainsi que pour l'appui aux associations de quartiers pour l'exécution de l'entretien ;
- Les associations de base/des usagers, en particulier les comités de gestion au sein des associations, pour l'exécution de l'entretien, et aussi pour le développement des associations, condition nécessaire à la prise en charge des travaux. Ces activités profitent aussi bien aux nouvelles associations du projet, qu'aux associations du précédent projet HIMO Communal ;

- Les associations de parents d'élèves (FRAM), en ce qui concerne l'entretien des bâtiments scolaires. Le cursus de formation est identique à celui du projet HIMO Bâtiments et comprend aussi des activités d'appui au développement de ces associations.

Pour des détails sur les résultats attendus et les réalisations au 31.08.08 voir Annexe 3, tableau 6.

Les infrastructures réalisées dans le cadre du projet HIMO communal sont remises aux communes qui signent à leur tour des contrats d'entretien avec les associations de base/des usagers. Le contrat d'engagement à l'entretien est signé dès le début des travaux. Les signataires sont la commune, le Fokontany et l'association de quartier. La remise se fait avec les mêmes entités qui signent le PV de remise ; ce PV est aussi contresigné par l'OPCI.

Selon l'article 4.4 de la Convention sur l'entretien courant liant la commune et l'association de base, il est prévu que la commune supporte 80 % du coût de l'entretien et l'association 20%. Il est à préciser que la contribution de l'association peut se faire sous forme d'apport financier ou de journées de travail. Il est observé que les associations préfèrent toujours la deuxième option. La mission a constaté qu'à l'exception des FRAM, les membres des autres associations rencontrées n'ont pas encore fait une contribution financière pour la caisse d'entretien (par exemple pour les pistes et canaux d'irrigation).

Le Projet a appuyé la mise en place et le renforcement des associations des usagers, à partir de nouvelles structures ou des structures existantes ou traditionnelles, comme les associations villageoises ou les associations des usagers de l'eau (relative à l'irrigation). Le Projet a connu très peu de problèmes concernant la mobilisation de la population locale autour des associations. Comme discuté dans les sous-chapitres 8.2 et 9.2, la mobilisation une association des usagers des routes pour son entretien à long terme semble difficile. De l'autre côté, les FRAM sont généralement opérationnel et bien structurés.

Résultat 2.3 : La création d'emploi, majoritairement réservées aux populations locales et les plus démunies

Par rapport à l'objectif du Projet de 204 000 journées de travail, actuellement, les travaux réalisés à travers des projets d'investissements HIMO ont généré au total 200 189 journées de travail dans 22 quartiers des huit communes de l'OPCI. Les emplois créés ont été réservés à 92% aux populations locales composées de 176 318 PJ pour les emplois directs tout confondus et de 23 871 JT pour les emplois indirects.

Le Projet a particulièrement abordé la problématique du genre en procédant systématiquement au recrutement des femmes qui ont un statut de vulnérabilité dans les communautés, notamment les femmes chef de ménages dans les familles monoparentales. Les critères d'embauche et les conditions de travail sur les chantiers favorisent la participation des femmes au projet avec la priorité accordée aux familles monoparentales, et aussi avec la limitation de la durée journalière du travail à cinq heures. Pour les résultats attendus et la réalisation au 31.08.08 voir Annexe 3, tableau 7.

La réalisation au mois d'août 2008 comprend :

- 155 966 journées de travail en emploi direct pour 2.159 travailleurs dont 818 femmes pour l'exécution des 23 travaux en régie ;
- 23 871 journées de travail en emplois indirects pour ces travaux en régie par l'achat de matériaux locaux auprès des artisans locaux : (extraction du sable - fabrication manuelle des agrégats comme les gravillons, les blocages, les moellons, les pavés) ;
- 5 586 journées de travail à partir des chantiers écoles de pavage et de réhabilitation de piste en terre du Centre de formation HIMO avec 105 travailleurs, dont 30 femmes ;
- 14.766 journées de travail générées par la construction de neuf bâtiments scolaires (8 par les PME et 1 par le CFH aux fins de chantier école), avec 172 travailleurs dont 6 femmes.

Les données collectées par le Projet permettent de constater que les canaux d'irrigation sont les plus efficaces quand il s'agit de la création d'emploi par rapport aux capitaux investis, suivis par les pistes rurales comme indiqué dans le Tableau 3 ci-dessous. L'indice (dans le tableau 3) montre une efficacité de création d'emploi des canaux, 8,5 fois plus élevée que les bâtiments scolaires. La base de calcul de l'indice est basée sur celui du bâtiment scolaire dont les détails se trouvent en Annexe 3.

Tableau 3 : L'efficacité de création d'emploi par de différents types de projets

	Indice	Investissements %
Canaux d'irrigation	848	10 %
Pistes rurales	584	22 %
Terrains de sport	344	4 %
Ruelles urbaines	292	34 %
Puits	169	0,5 %
Bâtiments scolaires	100	29 %
		100 %

Résultat 2.4 : Exécution de programmes de construction d'infrastructures de base

L'exécution du programme d'investissement du Projet qui comprenait 42 projets plus trois chantiers écoles a été lancée en octobre 2006. Au 31 août 2008 les travaux dans les huit communes concernent 34 projets d'infrastructures touchant 22 fokontany sont achevés. 11 projets ne sont pas encore achevés.

Les travaux comprenant des infrastructures économiques et sociales d'envergure (en effet les bâtiments scolaires) sont confiés aux entreprises locales sous forme de marchés de travaux. Les travaux concernant les infrastructures de quartier et de moindre complexité technique sont exécutées en régie et gérés par les comités techniques des communes, appuyés par l'association MRL HIMO.

Tableau 4: Exécution de programmes de construction d'infrastructures de base (situation au 31 août 2008) :

	Nombre	Budget/coûts millions MGA
Programme	42	1 696
+ Chantiers écoles	3	
Projets total	45	
Projets achevés au 31 août 2008	34	1 429
– Travaux exécutés en régie	23	827
– Par PME	8	415
– Chantiers écoles	3	186
Projets non achevés au 31.08.2008	11	

Les 23 chantiers des travaux en régie lancés depuis décembre 2006 dans les communes concernent la réhabilitation de pistes, le pavage de voirie urbaine, les aménagements hydro-agricoles, la construction de puits et l'aménagement d'une place publique et d'un terrain de sports. 17 chantiers sont terminés et remis aux communes; trois travaux sont en cours d'exécution et trois chantiers sont suspendus en attendant des apports en matériaux par les communes concernées. (Pour les résultats attendus et la réalisation au 31.08.08 voir Annexe 3, tableau 8)

Sélectionnés par un processus d'appel d'offre, les PME ont construit huit bâtiments scolaires. Il s'est avéré que le Projet, avec le concours du HIMO Bâtiment, a réussi à baisser les coûts de construction des écoles.

Les formations (chantiers écoles) ont permis la réalisation de trois infrastructures supplémentaires (une voirie urbaine, un bâtiment scolaire et une réhabilitation de piste en terre) en plus de ce qui a fait partie du programme global demandé par les communes, mais non prioritaires en raison des limites financières.

Avant la fin du Projet en avril 2009, 13 projets restent à achever. Il s'agit de cinq projets en travaux en régie MRL et de trois projets où les travaux sont actuellement suspendus faute d'apport communal, et de cinq projets où les communes assureront la responsabilité pour la maîtrise d'ouvrage. Ces cinq derniers projets sont actuellement tous en cours d'exécution (en octobre 2008): Ranopiso (canal), Fort Dauphin (pavage), Soanierana (piste), Ankaramena (puits), et Mandromodromotra (terrain de sport).

Sur les 10 travaux, 6 n'ont pas encore démarré au mois d'octobre 2008. Le Projet assure que les infrastructures restantes seront toutes achevées avant le 30 avril 2009. Le cadre logique du Document de Projet (2005) a prévu l'exécution d'un certain nombre de projets environnementaux, mais aucun d'entre eux n'est en définitive priorisé dans la liste des investissements.

Une répartition relativement déséquilibrée des projets d'investissements

Comme le montre le tableau 5 ci-dessous, la commune urbaine de Fort Dauphin a bénéficié du plus grand nombre de projets d'investissement, 13 projets dont 10 sont des ruelles, de 40 pourcent du budget d'investissements et de 30 pourcent des journées de travail créées par le projet HIMO Communal. En rétrospective, cette répartition géographique et entre les différents types de projets fait apparaître un relatif déséquilibre. Ceci pourrait être expliqué en partie par un poids démographique plus important de la commune de Fort Dauphin par rapport aux autres communes.

Cependant, un des objectifs des projets d'investissement est de renforcer les capacités de gestion et techniques des communes à travers l'exécution et le suivi de ces projets. Cependant, les agents techniques de Fort Dauphin ont moins participé sur le chantier comme ils disposent déjà d'un certain niveau technique et en gestion, et parce qu'ils étaient aussi occupés par d'autres activités des intervenants.

Comme le montre le tableau 5, les communes rurales ont bénéficié de moins de projets d'investissements, et ont par conséquent eu moins de possibilité d'avoir des infrastructures sociales et économique et moins de possibilité de renforcer leurs capacités techniques et de gestion à travers l'exécution de ces projets.

Tableau 5: Répartition des projets et du budget d'investissements

Commune (no de fokotany bénéficiaires)	Budget (MGA)	Budget %	Nombre de projets	Types de projets	Journée Travail
Fort Dauphin (6)	695 167 479	41 %	13	10 ruelles, 1 école, 1 assainissement, 1 marché	74 775
Soanierana (4)	247 103 591	15 %	06	5 pistes, 1 école	43 986
Ranopiso (5)	186 311 147	11 %	07	1 piste, 1 école, 2 canaux, 1 puits, 2 parking	27343
Manambaro (4)	139 231 789	8 %	04	2 pistes, 1 école, 1 puit	20 732
Ampasy Nahampoana 2)	134 709 469	8 %	03	2 canaux d'irrigation et 1 école	37 900
Ifarantsa (3)	134 060 251	8 %	04	3 canaux et 1 école	17 012
Ankaramena (2)	81 291 178	5 %	03	1 canal, 1 école et 1 puit	10 919
Mandromondromotra (1)	78 647 830	5 %	02	1 école et 1 parking	5 543
8 Communes (27 Fkt)	1 696 522 734	100 %	42	8 écoles, 10 ruelles, 8 pistes, 3 puits, 1 assainissement, 1 marché, 3 parking	238 190

La sélection et la priorisation des sites et projets ont été effectuées selon une approche participative, sur base de critères relatifs aux objectifs du projet, et à partir de 200 projets originaux présentés par les 8 communes individuelles. Cependant, bien qu'une approche participative ait été adoptée, il apparaît que les acteurs plus dynamiques peuvent en bénéficier davantage surtout si le processus est accaparé par les maires. Par exemples, les responsables communaux ont participé effectivement à la réunion d'information et de discussion sur les critères de sélection des projets d'investissement. Cependant, dans quelques communes, les maires n'ont pas systématiquement complété la démarche en associant les responsables des fokontany et ses populations. De plus, quelques communes ne disposaient pas d'un PCD. Cela pourrait expliquer l'obtention d'un nombre limité des projets dans certaines communes.

De plus, la mission d'évaluation constate que chaque critère de sélection a la même notation. Par exemple, la même notation est attribuée au degré d'enclavement et à l'existence des latrines privées, bien que l'enclavement ait un impact plus significatif sur la pauvreté que les latrines privées.

Dans le même ordre d'idées, la mission note que les critères d'éligibilité ne devraient pas être limitatifs. comme c'était le cas pour la distribution de seulement une école par commune (voir page 27 du Document de Projet). Il devrait être tenu compte des besoins prioritaires des populations, notamment pour leur accès aux services sociaux et économiques de base.

8. IMPACT

L'impact est défini comme : « Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non¹² ».

Il est à noter que pendant cette période de l'exécution du projet, il est difficile de mesurer les impacts directs et indirects du Projet, cependant certaines indications peuvent être données concernant le renforcement des capacités communales, sur les PME, et sur les retombées des projets d'infrastructures sociales et économiques sur les communes et sur la population.

Comme il a été mentionné auparavant, l'appréciation des capacités réelles des communes en MO se fera dans les mois à venir à travers la gestion et l'exécution directe par les communes des projets d'investissements du Projet HIMO Communal, à travers l'élaboration du Budget Primitif 2009 par les communes rurales, et à travers le recouvrement des taxes locales.

8.1. Renforcement des capacités et la responsabilisation des communes

Comme il a été mentionné auparavant, l'appréciation des capacités réelles des communes en maîtrise d'ouvrage se fera dans les mois suivants à travers la gestion et l'exécution directe des projets d'investissements par les communes.

En ce qui concerne l'impact sur les capacités communales pour la maîtrise d'ouvrage, les ATC ont effectivement acquis des compétences pour la réalisation, la gestion, et la maintenance des infrastructures qui sont mises en pratiques dans la gestion quotidienne des infrastructures communales. Il semble qu'actuellement les communes, à travers leur ATC, sont en mesure de gérer techniquement un chantier et de mettre en place une campagne d'entretien avec les membres des associations des usagers et de la gérer. Il faut aussi observer que les changements des ATC (départ volontaire) peuvent amoindrir les impacts au niveau des communes rurales, notamment pour le transfert des compétences techniques et sa pérennisation. De plus, les retards observés dans la réalisation des apports communaux pour quelques cas reflètent des faiblesses des communes dans la maîtrise d'ouvrage.

Comme mentionné ci-dessus, les communes rurales ont eu moins de possibilité de renforcer leurs capacités techniques et de gestion à travers l'exécution des projets d'investissements, comme la répartition de ces projets a favorisé la commune urbaine de Fort Dauphin. Il en ressort qu'une meilleure répartition des projets aurait pu permettre un transfert accru des compétences dans les communes rurales.

Les impacts spécifiques sur la commune de Fort Dauphin en terme de développement des compétences techniques sont moins perceptibles, pour la raison que les responsables communaux ont moins participé aux sessions de formation et à l'apprentissage pratique sur le tas.

L'augmentation substantielle des recettes communales provenant des taxes locales au cours des trois années d'exécution du projet constituera le principal indicateur de performance de l'appui à la fiscalité. Il sera plus facile de mesurer l'efficacité réelle et l'impact potentiel de l'appui à la fiscalité des communes dans les prochains mois à la suite de la réalisation des activités pratiques de recouvrement sur le terrain. Pour le moment, seules les prévisions de recettes fiscales sont disponibles.

¹² Fondé du : « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats », le Group de Travail du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur l'évaluation de l'aide; OCDE, Direction de la coopération pour le développement, 2002.

Bien que les élus et les STC aient eu une formation et un appui importants du Projet à la gestion financière et à l'élaboration du budget, il semble que toutes les communes rurales ont besoin d'un appui à long terme avant qu'elles soient capables d'élaborer, de vulgariser et de s'approprier d'une manière autonome et satisfaisante leur propre budget communal. Par exemple, pour l'élaboration du Budget Primitif de l'année 2009 un appui substantiel à chaque commune individuelle s'avère encore nécessaire. Ce constat pose une question fondamentale sur la pérennisation des acquis et la durée de l'appui à fournir aux communes dans le domaine de la budgétisation.

Comme mentionné plus haut, les faibles acquis et impacts de cet appui du Projet sont d'une part dus au changement des élus communaux et des employés, notamment les STC, et d'autre part aux problèmes relatifs à la passation de pouvoir entre un ancien et un nouveau maire.

Pour que les communes puissent jouer le rôle de maître d'ouvrage d'une manière adéquate et autonome, et assurer la bonne gouvernance par l'amélioration de la fiscalité, il faut prévoir un processus d'appui sur le long terme. L'évaluation a mis en évidence que la durée de trois ans de ce Projet semble inadéquate en regard des défis et des besoins communaux, notamment celles des communes rurales. Il faut aussi noter que même si le FDL prévoit un dispositif de renforcement des capacités des communes, ce processus se fera de manière progressive, et de ce fait ne pourra pas couvrir immédiatement tous les besoins des communes.

8.2. Renforcement des capacités des PME et des associations de base

Le Projet contribue à la professionnalisation des PME et à l'orientation sur l'approche HIMO qui a une importance capitale pour la création d'emplois et pour le développement du secteur privé.

Les PME formées en chantiers écoles dans la construction de bâtiment anticyclonique et de voirie urbaine ont acquis une meilleure connaissance techniques et une maîtrise renforcée de l'approche HIMO. Ces acquis devront les aider à obtenir d'autres marchés similaires. Cependant, la formation en piste en terre a eu un faible impact au niveau des PME, comme très peu d'entre elles y ont participé.

Par rapport aux associations de base, il faut relever que le projet a impulsé une dynamique d'appropriation et de responsabilisation des usagers par rapport à l'entretien courant. Cependant l'entretien demeure un défi de taille notamment pour les pistes rurales (ce défi est discuté dans le chapitre 8).

8.2. L'impact des projets d'investissements réalisés par le Projet HIMO Communal

Une meilleure sécurité alimentaire – à court terme. Les travaux réalisés ont contribué à l'atténuation de l'insécurité alimentaire des populations vulnérables dans les zones d'intervention par la création d'emplois en faveur des populations vulnérables. Au total, le projet HIMO Communal a généré 200 189 journées de travail dans 22 quartiers des huit communes. Un nombre important de femmes ont bénéficié d'un emploi, comme le Projet a systématiquement recruté des femmes vulnérables comme par exemple des femmes chef de ménages. Plusieurs femmes et hommes que la mission d'évaluation a rencontrés et qui ont bénéficié d'un emploi pendant les travaux des projets HIMO ont mentionné que leurs familles ont pu avoir une meilleure alimentation à cause des salaires procurés. Certains estiment avoir plus de possibilités d'obtenir un autre emploi grâce à cette expérience.

Un meilleur accès de la population aux services sociaux et économiques de base. A travers ses projets d'investissements, le Projet HIMO Communal a contribué à combler le déficit des communes et de ses Fokontany en infrastructures sociales et économiques de base (routes, écoles, puits,

canaux d'irrigation, etc.). De plus, si ces infrastructures sont bien gérées et entretenues, elles peuvent avoir des impacts sociaux et économiques à long terme au niveau de la population bénéficiaire.

Cependant, la répartition des projets d'investissements entre les communes bénéficiaires fait apparaître en rétrospective, un relatif déséquilibre qui concerne non seulement la répartition géographique des projets (comme discuté dans le chapitre 3.2. ci-haut) , mais également la répartition entre les différents types de projets et leurs impacts sur les conditions de vie de la population bénéficiaire. Par exemple la commune urbaine de Fort Dauphin a bénéficié de 13 projets (dont 40 pourcent d'investissements) qui comprennent 10 ruelles qui en générale ont moins d'impact sur les conditions de vie que par exemples des bâtiments scolaire, des canaux d'irrigation, et des pistes en terre pour les communes rurales enclavées.

A travers la construction des huit bâtiments scolaires (une école par commune), le Projet a fortement contribué à l'amélioration de l'accès à l'éducation primaire qui constitue un des problèmes majeurs de la majorité des fokontany des huit communes.

La construction des huit canaux d'irrigation a permis aux bénéficiaires d'augmenter de manière significative les surfaces cultivées et aussi d'avoir plus de récoltes (d'une seule à deux à trois récoltes). Ceci a eu un impact sur la réduction de l'insécurité alimentaire des ménages bénéficiaires.

La construction de cinq et l'achèvement de trois autres pistes en terres permettra le désenclavement de plusieurs localités rurales, et offrira plus de potentialités pour la circulation des biens (produits agricoles etc.) et des personnes. De plus, un meilleur accès aux soins de santé est relevé par les populations comme étant un impact majeur des pistes en terre. De même, le projet a facilité la circulation et a amélioré l'assainissement par la construction de 10 ruelles pavées dans les quartiers pauvres dans la ville de Fort Dauphin.

La construction de trois puits a aidé à alléger les problèmes d'accès de la population à l'eau potable et à la diminution des corvées d'eau pour les femmes. La construction des châteaux d'eau dans les huit écoles a amélioré les conditions d'hygiène des élèves. Il est à rappeler que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est posé comme un défi majeur par le Gouvernement Malgache.

La construction du marché à Fort Dauphin a créé une meilleure condition pour la vente des produits et le respect des conditions d'hygiène. De plus, des possibilités sont offertes pour l'augmentation des recettes locales pour la commune de Fort Dauphin.

9. PERENNITE

9.1. La pérennisation des nouvelles compétences acquises au niveau des communes

Comme il a été mentionné plus haut, le Projet HIMO Communal a eu un impact sur le renforcement des capacités communales pour la maîtrise d'ouvrage et l'amélioration de la fiscalité et de la gestion financière des communes, notamment à travers la formation des ATC, des STC et des élus. Cela constitue un atout considérable pour la pérennisation des acquis pour la bonne gouvernance au niveau communal. Toutefois, il faut mentionner que les capacités et la volonté des communes de prendre en charge intégralement les salaires des ATC (qui sont actuellement subventionnés par le Projet) sont encore incertaines en cas de retrait du Projet. La tendance au changement des STC et

l'élection des nouveaux élus figurent parmi les défis majeurs pour la pérennisation des acquis en termes de transfert de compétences aux communes, notamment en ce qui concerne la gestion financière et l'élaboration des budgets. Le programme ACORDS avait prévu des sanctions contre ce changement du personnel au gré des maires. Cependant il semble qu'ACORDS ne les applique pas encore. Le manque de dispositions pour la formalisation des contrats des ATC et des STC constitue un problème à aborder.

Beaucoup de données des communes ont été informatisées par le Projet, comme par exemple les données budgétaires et celles relatives aux PCD (nouveaux PCD et PCD réactualisés) . Afin d'assurer la pérennisation des ces acquis, il pourrait être envisagé de mettre en place un service d'informatisation dans le cadre de l'appui offert par les organes à créer au sein de l'OPCI. Un tel service pourrait permettre de mieux stocker les données, assurer la continuité en cas de changement d'équipe après les élections, et faciliter la diffusion d'informations sur le budget parmi la population en général.

9.2. La pérennisation des projets d'investissements – le défi relatif à l'entretien périodique par les communes

Le projet a accordé une importance particulière à la nécessité d'assurer un bon entretien des ouvrages par le renforcement des ATC et la mise en place des associations des usagers, avec un comité d'entretien et des membres formés. Cependant, la mission d'évaluation constate que la participation des femmes dans les différents comités d'entretien est faible. L'expérience des projets d'autres pays a montré que la participation des femmes dynamiques dans les comités d'entretien peut avoir un impact positif sur la pérennisation des infrastructures.

L'incapacité des communes à budgétiser l'entretien périodique demeure un défi, spécifiquement pour les pistes rurales. A ce jour, aucune commune n'a une ligne budgétaire d'entretien pour les infrastructures dans leur budget primitif. La mission a aussi constaté des problèmes d'appropriation des obligations communales de maintenances des infrastructures par les responsables de l'OPCI.

Il semble que l'entretien périodique pose moins de problèmes pour les bâtiments scolaires et les canaux d'irrigation que pour surtout les pistes en terre. Par exemple les FRAM sont assez bien structurées et opérationnels, et les CISCO disposent parfois de petits fonds d'entretien. Concernant les canaux d'irrigation, il y a normalement un intérêt remarquable pour l'entretien chez les bénéficiaires, car ces infrastructures constituent leur principale source de revenus. Cependant, malgré des longues expériences des associations des usagers, des difficultés sont éprouvées pour la maintenance de ces ouvrages, en partie à cause des besoins en compétence techniques pour de telles activités.

Pour les pistes en terre il semble plus difficile de mobiliser une association des usagers, surtout à long terme. Il semble que l'entretien courant peut être effectuée par les associations locales. Cependant, les communes peuvent difficilement faire face aux dépenses relatives à l'entretien périodique qui peuvent être très élevées.

La collecte de péage a été introduite sur les pistes et routes HIMO, mais récemment et sur initiative du Gouvernement, ce système a été aboli. Néanmoins le Projet HIMO considère que l'application du système de péage sur les routes rurales a été une réussite. La mission d'évaluation constate que jusqu'à présent le Projet n'a pas encore initié des démarches auprès du FER pour une collaboration en matière d'entretien routier (FER), dont une partie des Fonds est réservée à l'entretien périodique des routes et des pistes rurales. En effet, les communes peuvent faire appel au FER pour l'entretien périodique des pistes réalisées dans le cadre des projets de coopération. Cependant, il faut souligner

que la requête doit venir de la commune et qu'une formation appropriée est requise pour pouvoir formuler des requêtes à envoyer au FER pour financement.

Pour les communes, membres de l'OPCI d'Anosy, des possibilités d'établir un fonds d'entretien au sein de l'OPCI pourraient être offertes par les ressources futures qui seront obtenues des activités d'exploitation minière

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

10. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Projet HIMO Communal est conforme aux défis et engagements du MAP, et s'intègre parfaitement dans le processus de consolidation de la gouvernance responsable par le renforcement des capacités des communes. Les actions pionnières engagées par le Projet qui vont dans le sens de l'enracinement de l'intercommunalité au niveau sous-régional par le biais de la mise en place et de l'appui continu fourni à l'OPCI concordent avec les axes d'orientation stratégique de la politique de décentralisation qui compte faire de l'intercommunalité une institution centrale des structures décentralisées.

Le Projet a apporté une contribution substantielle en ce qui concerne le renforcement des capacités communales pour la maîtrise d'ouvrage, la gestion budgétaire et la planification communale et la fiscalité locale.

Les apports du Projet à travers la réalisation des projets d'investissements qui ont permis de combler le déficit des communes et de ses fokontany en infrastructures sociales et économiques de base sont non moins importants, compte tenu de l'acuité des problèmes d'accessibilité des populations aux services sociaux de base. En complément, le Projet a aussi répondu aux problèmes d'insécurité alimentaire des populations vulnérables dans sa zone d'intervention à travers la création d'emplois par les travaux réalisés.

La mission constate une bonne organisation du Projet et une bonne utilisation des ressources humaines et financières. Les trois principales agences d'exécution du Projet qui ont des attributions très claires et la synergie développée entre ces agences constituent un atout important pour la bonne réalisation des missions spécifiques du Projet. La bonne performance dans la mise en œuvre des activités du Projet est aussi due aux compétences spécifiques de ces agences dans les domaines de la formation, de la mobilisation et de la maîtrise d'œuvre. Le suivi périodique et rapproché par l'Unité d'Appui HIMO à Antsirabe est aussi un facteur favorable à son efficience et à son efficacité.

Cette performance est étayée par le fait que les activités programmées dans le Projet sont presque toutes achevées à cette date conformément au calendrier initialement prévu. Il apparaît aussi que le Projet est en mesure de mener à terme toutes les activités qui sont en cours d'exécution avant fin avril 2009.

Cependant, le Projet a aussi connu quelques retards dans l'exécution de certaines activités. Il s'agit surtout des activités relatives au renforcement de la gestion financière et de la fiscalité communale. Ces retards sont principalement dus aux facteurs externes au Projet, en particulier l'élection des élus communaux et le changement des élus et des agents communaux.

10.1. Renforcement des capacités communales

Il est à noter que l'appréciation des capacités réelles des communes en maîtrise d'ouvrage, en fiscalité et en gestion financière ne peut se faire que dans les mois à venir à travers la gestion et l'exécution directe par les communes des projets d'investissements du Projet HIMO Communal, le recouvrement des taxes et l'élaboration budget primitif des communes.

Néanmoins, la mission constate que le Projet a eu un impact sur le renforcement des capacités communales pour la MO et pour l'amélioration de la fiscalité et de la gestion financière des communes, notamment à travers la formation des agents techniques communaux, les secrétaires trésoriers comptables et les élus. Cela constitue un atout considérable pour la pérennisation des acquis pour la bonne gouvernance au niveau communal.

Les impacts spécifiques sur la commune de Fort Dauphin en terme de développement des compétences techniques sont moins perceptibles, pour la raison que les responsables communaux ont moins participé à la formation technique et à l'apprentissage pratique sur le tas.

Les capacités et la volonté des communes de prendre en charge les assistants techniques des communes (ATC) après le retrait du Projet sont incertaines. Le statut futur des ATC est donc un défi important pour la pérennisation des acquis en termes de transfert de compétences aux communes non seulement pour la maîtrise d'ouvrage, mais aussi pour l'entretien des ouvrages.

La tendance au changement des STC et l'élection des nouveaux élus sont des défis majeurs pour la pérennisation des acquis communaux, notamment pour la fiscalité et la gestion financière. Le manque de disposition pour la formalisation des contrats des ATC et des STC constitue un problème à aborder.

LEÇON A TIRER : Les acquis du Projet concernant les capacités communales sont tangibles. Mais pour que les communes puissent jouer le rôle de maître d'ouvrage d'une manière adéquate et autonome et assurer la bonne gouvernance par l'amélioration de la fiscalité et la gestion financière, il faut prévoir un processus d'appui sur le long terme. Par exemple, il s'avère utile d'appuyer les communes pour la fiscalité et la gestion comptable sur plusieurs exercices budgétaires. Il ressort de cette évaluation que la durée de trois ans de ce Projet semble inadéquate au regard des défis et des besoins communaux.

RECOMMANDATIONS :

La mission recommande la prise en compte des recommandations suivantes pour la conception et la mise en œuvre d'un nouveau projet HIMO Communal :

- (i) La nécessité d'avoir une durée de projet d'au moins quatre ans est justifiée des constats dans les leçons à tirer précédentes.
- (ii) L'appui aux communes dans la prise de dispositions adéquates pour la formalisation des contrats des agents communaux comme les STC et les ATC
- (iii) La mise à disposition aux communes et à l'OPCI de toutes les informations et données pertinentes sur les activités, y compris les coûts unitaires des infrastructures, et le transfert des données informatisées des communes au niveau de l'OPCI d'Anosy (des données informatisées relatives aux budgets primitif, au PCD et au recouvrement des taxes locales). La mise en place d'un service d'information pourrait être envisagée pour mieux centraliser les données, assurer la

continuité en cas de changement d'équipe après les élections, et faciliter la diffusion d'information sur le budget parmi la population en général.

- (iv) La dotation d'outils fiables et pertinents d'évaluation des compétences communales en matière de maîtrise d'ouvrage, afin de permettre l'appréciation objective de l'efficacité des transferts opérés et de préciser les ajustements et les renforcements complémentaires de capacités requis.

Du fait qu'elle figure parmi les composantes indispensables de la politique de décentralisation, la mise à contribution des services techniques déconcentrés est un aspect important à considérer. L'évaluation a révélé que ce volet a connu certaines insuffisances dans les expériences précédentes. De ce fait,

- (v) La participation future du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au processus d'évaluation de capacité de maîtrise d'ouvrage des commune est nécessaire, afin de faciliter la capitalisation des acquis et d'identifier de manière concertée les ajustements requis qui seront également utiles aux projets similaires
- (vi) Pour que les agents des services techniques déconcentrés puissent appuyer pleinement les services techniques communaux, il est primordial de trouver les voies et moyens pour responsabiliser davantage les agents des services techniques déconcentrés dans le projet futur, d'identifier au préalable les faiblesses et d'évaluer leurs compétences et capacités contributives. Pour ce faire, le comité d'orientation est appelé à jouer un rôle mobilisateur plus marqué

10.2. Renforcement de l'OPCI

L'appui à la mise en place de l'OPCI d'Anosy par le Projet HIMO Communal est un acquis qui a jeté les bases structurantes de la coopération intercommunale, et a ainsi permis l'émergence de l'internalisation et de la vision commune des problématiques du développement sous- régional.

Les enjeux mentionnés plus haut justifient amplement l'intensification de l'appui organisationnel à l'OPCI. La mission recommande que cette activité relève des agents du CAC qui auront un statut de cellule d'appui technique affecté à l'OPCI.

LEÇON A TIRER : Concernant la composition de l'OPCI, les expériences du Projet HIMO Communal ont mis en évidence que la commune urbaine a des besoins différents en formation et en infrastructures par rapport aux communes rurales. Cela doit être pris en considération dans la conception d'un nouveau projet en conciliant les réponses aux besoins de formation des différents types de communes. L'inclusion de la commune urbaine de Fort Dauphin dans l'OPCI constitue un atout, en ce sens qu'elle joue un rôle dynamique dans la mobilisation des ressources humaines et des services déconcentrées. Néanmoins, les risques de focalisation des activités d'investissements sur cette commune ne sont pas à négliger.

Les possibilités et les défis occasionnés par les investissements miniers dans le district sont de taille, et appelleront l'OPCI à prendre des initiatives pour assurer leurs retombées en faveur de l'intercommunalité, spécifiquement pour la gestion des retombées des ressources minières sur les communes et ou/l'intercommunalité, y compris l'entretien périodiques des investissements/ ouvrages.

RECOMMANDATION :

A court et à moyen terme, il serait inopportun de procéder à un retrait immédiat de l'appui fourni par le Projet, compte tenu notamment des faiblesses organisationnelles de l'OPCI, d'une part, et de la nécessité d'accompagnement ponctuel de la prise en charge directe de la maîtrise d'ouvrage par les communes. En outre, les défis futurs, en regard des exigences pour l'éligibilité à l'octroi des Fonds du FDL, de la probabilité de restructuration future des CAC, des OPCI et des associations des communes qui résultera de l'adoption du nouveau code des collectivités publiques décentralisées élaboré par le Ministère de l'Intérieur et de La Décentralisation, requièrent encore une assistance. De ce fait, il est judicieux que le retrait du projet se fasse de manière progressive ou qu'un nouveau projet prenne le relais, et soit accompagné d'un plan indiquant les aménagements organisationnels à effectuer, les besoins en accompagnement et en ressources complémentaires, les principales échéances.

10.3. La pérennisation des projets d'investissements

Le Projet HIMO Communal a accordé une grande importance au bon entretien des ouvrages financés par le Projet avec le renforcement des agents techniques communaux et la mise en place des associations des usagers avec leur comité d'entretien et la formation de ses membres. Ceci est un point à mettre à l'actif du projet.

LEÇON A TIRER : L'incapacité des communes à budgétiser l'entretien périodique demeure un défi, spécifiquement pour les pistes rurales. De plus, la mission a constaté des problèmes d'appropriation des obligations communales de maintenances des infrastructures par les responsables de l'OPCI.

Il semble que l'entretien périodique pose moins de problèmes pour les bâtiments scolaires. Les FRAM sont assez bien structurées et opérationnels, et les CISCO disposent parfois des petits fonds d'entretien. Concernant les canaux d'irrigation, malgré des longues expériences des associations des usagers, des difficultés sont éprouvées pour la maintenance de ces ouvrages, en partie à cause des besoins en compétence techniques pour de telles activités.

Pour les pistes en terre il semble être plus difficile de mobiliser une association des usagers, surtout à long terme. Si l'entretien courant peut être effectuée par les associations locales, les dépenses élevées relatives à l'entretien périodique ne sont pas à la portée financière des communes.

RECOMMANDATIONS :

La mission recommande la prise en compte des recommandations suivantes relatives à l'entretien des ouvrages dans la conception et la mise en œuvre d'un nouveau projet HIMO Communal :

- (i) L'organisation d'inspections régulières (annuel ou biennuel) de l'état de lieux des ouvrages et des besoins en entretien
- (ii) La mise en relation des communes avec le Fonds d'Entretien Routiers pour l'entretien périodique des pistes en terre. Pour ce faire, il faudrait prévoir la formation préalable des responsables communaux pour garantir l'éligibilité des demandes de financement auprès du FER.
- (iii) Assurer que chaque commune adopte et inscrit une ligne budgétaire unique pour l'entretien des ouvrages dans leur Budget Primitif, qui doit être mentionné explicitement parmi les indicateurs de résultats
- (iv) Mobiliser plus de femmes membres dans les comités d'entretien des différentes associations

- (v) Appuyer l'OPCI dans la mise en place d'un fonds d'entretien au sein de l'OPCI pour l'entretien périodique des ouvrages des communes membres. Ceci est surtout indiqué, dans le cas où l'OPCI d'Anosy bénéficierait des retombées fiscales des activités d'exploitation minière et/ou en cas d'établissement d'un Fonds Minier de Développement Communal (FMDC)
- (vi) Etudier des mécanismes/moyens efficaces pour limiter le poids des voitures en circulation sur les pistes et ruelles HIMO afin d'éviter des dégâts excessives des pistes et ruelles.
- (vii) Etudier les possibilités de recours aux tâcherons ou à des équipes techniques mobiles, par exemple au sein de l'OPCI, qui pourraient prendre en charge l'entretien courant des ouvrages communaux

10.4. La répartition des projets d'investissement

Comme mentionné plus haut, la commune urbaine de Fort Dauphin a bénéficié d'une grande partie des projets d'investissement, 13 projets dont 10 sont des ruelles, et qui représentent 40 pourcent du budget d'investissements et 30 pourcent des journées de travail créées par le projet HIMO Communal. De l'autre côté, les communes rurales ont bénéficié de moins d'infrastructures sociales et économique et ont donc eu moins de possibilité de renforcer leurs capacités techniques et de gestion à travers l'exécution de ces projets. Il est à noter que ces capacités demeurent très faibles.

LEÇONS A TIRER : La répartition des projets d'investissements entre les communes bénéficiaires fait apparaître en rétrospective, un relatif déséquilibre qui concerne non seulement la répartition géographique des projets, mais également la répartition entre les différents types de projets et leurs impacts économiques et sociaux. Une meilleure répartition de projets aurait aussi permis un transfert accru des compétences en faveur des communes rurales.

Il semble qu'au niveau de plusieurs communes, le processus d'identification et de sélection des projets n'a pas toujours été complété par une démarche participative associant les responsables des Fokotany et ses populations. De plus, quelques communes ne disposaient pas d'un PCD. En outre, quelques critères d'éligibilité étaient limitatifs et indifférenciés (la même notation pour tous les critères) et risquent de ne pas suffisamment tenir compte des besoins prioritaires des populations, notamment pour leur accès aux services sociaux et économiques de base.

RECOMMANDATIONS :

La mission recommande la prise en compte des recommandations suivantes dans la conception et la mise en œuvre d'un nouveau projet HIMO Communal :

- (i) Veiller à une meilleure répartition des projets d'investissement et assurer la prise en compte adéquate des besoins exprimés par les communautés de base
- (ii) Veiller à ce que les communes mobilisent plus leurs populations dans la priorisation
- (iii) Revoir les critères d'éligibilité des projets et essayer d'avoir une priorisation entre les critères de sélection des projets
- (iv) Veiller à la prise en compte des demandes des infrastructures économiques et sociales - comme des écoles - qui peuvent avoir plus d'impact à long terme sur les conditions de vie des populations

10.5. Les interventions médicales

RECOMMANDATIONS concernant les interventions médicales d'un futur projet :

- (i) Elles devraient être étendues à la sensibilisation et à l'éducation médicale de toutes les associations de base et au niveau des fokontany ciblés par le Projet et ne pas se limiter aux ouvriers recrutés par le Projet. Cet effort d'extension peut être facilité par la mise en réseau avec les programmes de santé intervenants dans les localités concernées.
- (ii) Elles pourraient aussi inclure les activités d'éducation en matière d'hygiène pour les élèves dans les écoles construites par le Projet.

10.6. La politique de la vulgarisation et de la communication sur le Projet.

En dépit des atouts majeurs du Projet, la mission d'évaluation a constaté que le Projet n'est pas suffisamment connu par des acteurs de développement au niveau central. Cela pourrait compromettre sa visibilité et la capitalisation de ses expériences par les autres projets similaires.

RECOMMANDATION:

- (i) Le BIT à Madagascar et un Projet HIMO Communal futur doivent prendre les dispositions requises pour intensifier sa politique de vulgarisation et de communication

11. LES PERSPECTIVES POUR UN FUTUR PROJET HIMO COMMUNAL

Les différents résultats de l'évaluation dans les chapitres 5 au 9, montrent que l'appui à un futur projet HIMO communal qui renforcera les capacités des communes dans les domaines de la bonne gouvernance, de la fiscalité, de la maîtrise d'ouvrage, de la gestion des fonds locaux et de la coopération intercommunale est pertinent et justifiable.

Les expériences du Projet HIMO Communal qui se caractérisent par une capacité significative de création d'emploi pour les plus démunies dans les localités concernées devraient être capitalisées dans les approches et programmes futures du FDL.

RECOMMANDATIONS :

- (i) Un nouveau projet futur dans l'avenir devra aussi prendre en considération l'appui à d'autres districts d'Anosy ou d'autres régions dans le pays sur la base des critères pertinents, incluant :
 - a. le taux de pauvreté,
 - b. le niveau d'enclavement
 - c. l'accessibilité aux services sociaux de base
 - d. la complémentarité et la synergie future avec le projet HIMO Bâtiment
 - e. L'existence d'autres projets et/ou programmes similaires et leur complémentarité

Une telle extension nécessitera une étude préalable plus approfondie. L'étude devra être menée avant la clôture de l'actuel Projet HIMO Communal

- (ii) Le nouveau projet doit prendre en compte les différentes leçons tirées de l'actuel Projet HIMO Communal et les recommandations de cette évaluation, y compris la nécessité d'avoir une plus longue durée de projet et d'adopter des critères de sélection des projets d'investissements qui prennent en considération les problématiques des communes les plus enclavées et défavorisées et qui assure une meilleure répartition des investissements.
- (iii) Le nouveau projet doit accorder une importance particulière à l'élaboration des indicateurs de résultats (effets) et d'impact objectivement mesurables et quantifiables pour permettre une évaluation fiable d'évolution et des résultats des activités.
- (iv) Compte tenu notamment des faiblesses organisationnelles de l'OPCI d'Anosy, d'une part, et de la nécessité d'accompagnement ponctuel de la prise en charge directe de la maîtrise d'ouvrage par les communes rurales bénéficiaires d'actuel Projet, il serait inopportun de procéder à un retrait immédiat de l'appui mené par ce Projet HIMO Communal. De ce fait, il est recommandé que le futur projet dispose d'un volet qui prend le relais pour l'appui à l'OPCI d'Anosy, et que ce volet soit accompagné d'un plan indiquant les aménagements organisationnels à effectuer, les besoins en accompagnement et en ressources complémentaires, les principales échéances. Dans cette perspective, le CAC fera partie intégrante de la structure de l'OPCI.
- (v) Il peut être envisagé que dans la phase initiale de mise en place du Programme FDL, le futur projet HIMO Communal apporte un appui pour la diffusion et l'intégration de l'approche HIMO dans le programme FDL.