



# Evaluation Summaries

## *Projet Haute Intensité de Main d'Oeuvre (HIMO) communal Madagascar*

### Brèves informations

**Pays concerné:** Madagascar

**Evaluation final:** Nov 2008

**Mode d'évaluation:** Indépendante

**Domaine Technique:** Bonne gouvernance, création d'emploi à haute intensité de main d'œuvre (HIMO).

**Gestion de l'évaluation:**

**Equipe d'évaluation:** Anne Mossige, Bjorn Gildestad, Maminirinarivo Ralaivelo A.

**Début du projet:** Août 2006

**Fin du projet:** Août 2009

**Code du projet:** MAG/06/MO1/NOR

**Donateur:** Royaume de Norvège (2,600,000US\$)

**Mots-clés:** Décentralisation, Bonne gouvernance, emploi à forte intensité de main-d'oeuvre

### Contexte

#### Brève présentation du projet

Dans sa nouvelle politique de réduction de la pauvreté, le gouvernement malgache a élaboré le plan d'action pour Madagascar pour la période 2007-2012. C'est dans ce contexte qu'a été élaboré la politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PN2D) 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.

S'inspirant des résultats positifs du projet HIMO communal 2004-2005, le nouveau projet HIMO Communal a comme objectif principal de soutenir les objectifs de la politique nationale de la déconcentration et de la décentralisation à Madagascar, par la promotion de la bonne gouvernance au sein des huit communes membres de

l'Organisme Public de coopération intercommunale (OPCI), de la région d'Anosy.

Le projet repose sur deux objectifs immédiats :

- Le renforcement 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 par l'appui et la formation de l'OPCI de l'Anosy, aux communes, et aux associations de base/usager.
- Et le renforcement 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 afin de créer des emplois locaux, selon l'approche HIMO.

L'exécution du projet est assurée par la cellule d'appui du BIT basée à Antsirabe, les associations Centre de formation HIMO, Entreprendre à Madagascar, et Micro réalisation HIMO. Parallèlement, un comité d'orientation regroupant le Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, le collectif des maires de l'OPCI, et la cellule d'appui projets HIMO d'Antsirabe a effectué la sélection des bénéficiaires et la discussion de la stratégie du programme, ainsi que l'examen des budgets prévisionnels.

#### Objet, portée et objectifs de l'évaluation

Selon les termes de référence, l'objectif de la mission d'évaluation était d'analyser et évaluer l'efficacité et l'efficacé du processus de mise en œuvre et d'apprécier l'impact du projet en relation

avec la pérennité des acquis, et les ressources allouées. Plus particulièrement la mission d'évaluation a examiné :

- 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 de développement des régions, communes et communautés ainsi que les besoins d'autres institutions locales de la zone d'intervention.
- 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'impact direct et indirect du projet.

### **Méthodologie de l'évaluation**

La démarche méthodologique repose sur quatre types d'activité :

- Revue des documents relatifs au projet et à la politique nationale de décentralisation.
- Entretien à Antananarivo et à Antsirabe avec l'ensemble des parties prenantes du projet.
- Visites sur les sites des sous projet et entretiens avec les différentes parties prenantes et agents d'exécution du projet
- Analyse des données collectées

L'évaluation a eu lieu à Madagascar du 29 septembre au 13 octobre 2008. L'équipe d'évaluation a été composée d'un consultant international représentant la Norvège, un consultant international représentant le BIT, un consultant national, et un représentant de la Direction générale de la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur.

### **Résultats atteints et conclusions**

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 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, la gestion budgétaire et la planification communale, ainsi que la fiscalité locale. Les projets d'investissement ont permis de combler le déficit des communes en infrastructures sociales et économiques de base.

La mission constate une bonne organisation du projet et une bonne utilisation des ressources humaines et financières.

Le projet a aussi répondu au problème d'insécurité alimentaire des populations vulnérables à travers la création d'emplois, dans le cadre de l'approche HIMO du BIT.

Bien que le projet ait connu un léger retard dû à des facteurs externes (élections communales), il apparaît que le projet sera en mesure de mener à terme toutes les activités avant la fin du calendrier initialement prévu à août 2009.

### **Enseignements retenus et Recommandations**

#### **Enseignements retenus:**

- 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. De plus, la tendance au changement du personnel et les processus d'élection affectent la continuité du projet et présentent un défi majeur pour la pérennité des acquis communaux.
- Grâce à une répartition des responsabilités claires, la synergie entre les 3 principales agences d'exécution a constitué un atout important pour la bonne réalisation des missions spécifiques du projet. Il tient aussi à noter que les capacités et compétences techniques des agents d'exécution ont largement bénéficié à la bonne exécution du projet mettant en avant l'efficacité des cellules d'appui mise en place durant les projets HIMO précédents.

- La répartition des projets d'investissements entre les communes bénéficiaires fait apparaître en rétrospective, un déséquilibre relatif 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.
  - 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 locaux et leurs populations. De plus quelques communes ne disposaient pas d'un plan communal de développement. En outre, quelques critères d'éligibilité étaient limitatifs et indifférenciés et risquent de ne pas tenir compte des besoins prioritaires des populations.
  - 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.
  - 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 extrants et les indicateurs d'effets résultats.
- pour mieux centraliser les données et assurer la continuité en cas de changement des équipes, et de faciliter la diffusion de l'information en général.
- La participation future du ministère de l'intérieur et de la décentralisation au processus d'évaluation de capacité de maîtrise d'ouvrage des communes afin de faciliter la capitalisation des acquis et d'identifier de manière concertée les ajustements requis à l'amélioration de projet similaire.
  - Il est primordial de trouver les voies et moyens pour responsabiliser davantage les agents des services techniques déconcentrés dans le projet futur, d'identifier aux préalables les faiblesses et d'évaluer leurs compétences et capacités contributives, impliquant un rôle mobilisateur plus marqué de la part du comité d'orientation.
  - 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 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, l'existence d'autres projets et/ou programmes similaires et leurs complémentarités.
  - Le nouveau projet doit accorder une importance particulière à l'élaboration des indicateurs de résultats et d'impact objectivement mesurables et quantifiables pour permettre une évaluation fiable d'évolution et des résultats des activités.
  - 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.

### **Recommandations :**

- La nécessité d'avoir une durée de projet d'au moins quatre ans, afin de couvrir plusieurs exercices budgétaires qui permettront de mieux évaluer les acquis dans le contexte du renforcement des capacités communales.
- La mise a disposition aux communes et à l'OPCI de toutes les informations et données pertinentes sur les activités. La mise en place d'un service d'informatisation pourrait être envisagé