



Le résumé d'évaluation



Bureau
International
Du Travail

Unité
D'Évaluation

Programme d'Appui au Développement des Zones Défavorisées (AZD) Création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat

Faits rapides

Pays:	Tunisie
Evaluation mi-parcours:	Juin 2014
Mode d'évaluation:	Indépendant
Bureau administratif, BIT:	DEVINVEST
Responsable de l'évaluation:	IRIARTE QUEZADA, Sergio A.
Nom de l'évaluateur:	BONNET Hervé, BENE Serge, ZITOUNI Belgacem
Fin des projets:	30 mars 2015
Code du projet:	TUN/11/02/EEC
Donateur et budget:	UE; 6 495 048 Euros (8 601 297 USD)

Contexte

Contexte du projet

Le projet «création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat » a pour objectifs d'appuyer la création d'emplois décents pour les hommes et femmes peu ou pas qualifiés, en favorisant l'utilisation de l'approche HIMO dans les travaux d'infrastructures et en mettant en œuvre des projets de développement économique local.

Ce projet est la composante 1 du programme d'appui au développement des zones défavorisées, réalisé par le ministère du développement et de la coopération internationale et financé par l'Union Européenne ; les deux autres composantes ont trait à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers urbains et au développement de l'accès aux services de micro-finances.

Le projet se développe au sein des cinq gouvernorats de l'intérieur du pays, déclarés vulnérables et prioritaires par

l'Etat tunisien pour cause de retard dans le développement et de situation sociale critique. Il s'agit des gouvernorats de Gafsa (Sud), de Kasserine et Sidi Bouzid (centre Ouest), de Siliana et El Kef (Nord-Ouest).

Le contexte dans lequel l'intervention se déroule est caractérisée par :

- Une situation sociale très difficile avec un taux de chômage important en particulier pour les jeunes, hommes et femmes, peu qualifiés, des attentes fortes de la part de la société civile et une méfiance des populations envers les institutions de l'Etat ;
- Une instabilité institutionnelle qui induit des changements fréquents au niveau des responsables et donc des points focaux du projet ;
- De nouvelles approches de travail qui ont besoin d'être assimilées et approuvées à tous les niveaux (institutions, secteur privé, société civile) ;
- Des problèmes de sécurité dans certaines régions qui ont bloqué les activités du projet sur plusieurs mois, voire ont conduit à l'abandon de certaines activités.
- Ce contexte de fragilité avec des conditions changeantes et peu prévisibles ne facilite pas le bon déroulement du projet et explique en grande partie le retard enregistré sur la planification générale et sur le plan de travail 2014.

Contexte de l'évaluation

L'évaluation a été programmée conformément à l'article 5.3 de la convention UE/BIT qui prévoit une évaluation à mi-parcours du projet, pour apporter si nécessaire des ajustements à sa mise en œuvre. Les conclusions de l'évaluation sont adressées aux responsables du ministère de tutelle, au partenaire financier, et sont diffusées à tous les autres partenaires lors d'une réunion du sous-comité de pilotage. Les constats à faire portent sur l'adéquation des objectifs du projet avec les priorités de l'Etat, sur la validation de sa conception et doivent apprécier l'état

d'avancement, l'efficacité des ressources utilisées et la qualité du dispositif de gestion, pour en final donner un avis sur l'impact et la pérennisation du projet.

La phase pratique de l'évaluation s'est déroulée du 9 au 26 juin 2014 en Tunisie ; phase qui a été clôturée par des restitutions avec aide- mémoire, et complétée par une période d'élaboration du rapport.

Toutes les parties prenantes du projet, à savoir les institutions nationales et régionales, les exécutants (secteur privé), la société civile et les populations bénéficiaires ont été rencontrés, à Tunis et dans les cinq gouvernorats ciblés.

Méthodologie de l'évaluation

La méthodologie a consisté à compiler les documents existants au niveau du projet (document de projet, rapports d'avancement, études, PV de réunions, etc.) et à visiter dans les cinq gouvernorats tous les partenaires des équipes régionales, les bénéficiaires des actions en cours et futures, et en vérifiant les documents présents au sein des bureaux régionaux. De cette façon, l'équipe d'évaluation a pu recouper les informations reçues et apprécier le projet dans sa totalité. La participation des parties prenantes tout au long du processus d'évaluation était nécessaire pour assurer la pertinence des recommandations.

L'évaluation s'est faite dans la transparence (informations sur les buts de l'évaluation) et chacun a pu s'exprimer librement au cours des rencontres, des visites de chantiers et réunions. La seule limite rencontrée, indépendante du projet, fut le temps imparti trop court (ou un programme trop chargé) qui n'a pas permis d'insérer dans le planning la rencontre de certains acteurs clés (les ministères MFPE et MAS qui en fait ne participent pratiquement pas au suivi du projet, sauf au niveau des centres régionaux de formation) et d'autre partenaires ou institutions qui interviennent dans le domaine du développement local (direction des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, coopération suisse).

Principaux Résultats et Conclusions

Pertinence et adaptation stratégique du projet

Le projet s'inscrit bien dans la volonté de l'Etat tunisien à développer une économie plus équilibrée et solidaire par une croissance durable, basée sur le développement local, la création d'emplois décents et la lutte contre la pauvreté, en particulier pour les gouvernorats jugés prioritaires car peu développés et présentant des opportunités d'emplois faibles.

La stratégie d'intervention consiste à travailler avec les institutions et structures existantes régionales oeuvrant dans les deux domaines sus- cités, à créer une dynamique de coopération en impliquant la société civile

et en instituant un partenariat public- privé. Cette stratégie intégrée est développée par l'utilisation de méthodes et outils basés sur l'approche participative pour exécuter des projets concrets : travaux d'infrastructures socio-économiques et groupements de producteurs. Les résultats des actions, des approches et méthodes utilisées font l'objet d'élaboration de guides et manuels aux fins d'appropriation par toutes les parties prenantes et pour la pérennisation des acquis du projet.

La stratégie du projet est concluante mais complexe, et la multitude des activités ainsi que leur dispersion géographique s'ajoutent aux difficultés de mise en œuvre. Il est important de lier les activités de développement local et d'insertion professionnelle, et de resserrer les actions surtout au niveau du développement local sur trois à quatre créneaux porteurs économiquement et à fort potentiel d'emplois.

Validité de la conception du projet

Le projet travaille et agit sur toutes les entités existantes au sein des gouvernorats afin d'obtenir un impact maximum : administrations régionales, institutions chargées de l'emploi et du développement local, secteur privé (entreprises, bureaux d'études, groupements de producteurs), et populations recrutés sur les chantiers ou ayant un projet de développement.

Le projet développe une démarche participative permettant l'implication de toutes les parties prenantes, et utilise des méthodes, outils et techniques qui assurent d'une part de répondre aux priorités de l'Etat, et qui d'autre part sont utilisables par les partenaires pour autant qu'il soit possible de tirer les enseignements de cette approche. Ce qui induit :

- Qu'un effort significatif soit maintenant fait par le projet pour mettre en place un système de suivi-évaluation et d'analyse des résultats ;
- Que ces acquis et bonnes pratiques soient structurées et visibles de par l'élaboration de guides, manuels et autres documents de présentation ;
- Que les formations prévues, qui doivent permettre en particulier l'adoption de l'approche HIMO, soient réalisées au plus vite ;
- Qu'un plan systématique de communication à l'attention des partenaires soit élaboré et développé.

Etat d'avancement et efficacité du projet

La mise en place du projet a duré un an, après la signature de l'accord avec l'Union Européenne : en février 2013, l'équipe du projet était opérationnelle. Les actions de l'année 2013 ont été axés principalement sur l'identification des besoins, la sélection des sous-projets et leur mise en place pour les deux axes d'intervention (axe 1 : approche HIMO ; axe 2 : développement économique local). Les actions concrètes, à savoir formations de groupements (transformation du lait, production d'essences essentielles à partir de plantes

aromatiques et médicinales) et travaux (chantier piste avec ouvrage, fabrication de pavés en carrières) ont débuté en septembre-octobre 2013.

La situation mi-juin 2014 montre une montée en puissance effective des activités du projet :

- Trois chantiers HIMO sont en cours d'exécution, avec l'exploitation en sus de trois carrières pour la fourniture des matériaux locaux sur les chantiers ; un projet est en cours d'adjudication.
- Dix –sept microprojets ont été identifiés et étudiés au sein des cinq gouvernorats concernant l'artisanat (bois d'olivier, laine), l'agriculture (productions dans les périmètres irrigués, arboriculture), l'élevage (avicole et apicole), la transformation de produits agricoles (figues, lait, plantes aromatiques et médicinales). Le projet a mis en place des actions de formation (transformation du lait en fromages, valorisation des plantes aromatiques et médicinales).

Le projet a été long à se mettre en place. Cet état de fait, lié à des événements extérieurs défavorables (instabilité institutionnelle, insécurité dans certaines régions et faiblesses des entreprises) fait que le planning des activités connaît un retard important, mettant en péril l'atteinte des objectifs à l'horizon mars 2015. C'est pourquoi une prolongation d'un an du projet est conseillée. Cette prolongation, accompagnée par une réallocation budgétaire augmentant le poste des travaux HIMO, permettra d'atteindre ces objectifs.

Efficiences des ressources utilisées

La multiplication des activités au cours du deuxième trimestre 2014, et l'urgence de mise en œuvre des actions sus- citées exige que l'équipe au niveau central soit renforcée. Il faut recruter très rapidement un expert national, de profil agro- économiste, économiste ou expérience équivalente, maîtrisant les outils de la planification et d'analyse de l'impact des investissements. Pour les mêmes raisons, il est nécessaire que le sous- comité de pilotage soit dynamisé et apporte un appui au projet, en désignant des responsables de suivi au niveau des ministères associés, des points focaux dans les offices de développement, et en reliant le projet avec des partenaires potentiels nouveaux ou existants, travaillant dans des domaines identiques à ceux du projet.

Les ressources financières sont suffisantes mais peu utilisées, avec des dépenses et un engagement satisfaisants pour l'axe 1 (HIMO) et des dépenses faibles sur les sous-projets DEL, dues à une surestimation des coûts d'appui et d'équipement des groupements bénéficiaires. Une réallocation budgétaire doit permettre d'améliorer la situation du delivery (augmentation du budget des travaux HIMO) tout en favorisant l'impact du projet.

Efficacité du dispositif de gestion

Le projet centralisé est placé sous la tutelle du service DEVINVEST du département des politiques de l'emploi

(OIT Genève) qui apporte des appuis techniques, administratifs et financiers permettant le développement des activités, avec l'appui technique du département ENTREPRISES pour la composante DEL.

L'intervention au sein de cinq gouvernorats et le travail permanent avec les partenaires nécessitent une présence permanente, au contact des partenaires et bénéficiaires, d'où l'organisation mise en place avec l'installation de trois antennes régionales, correspondantes aux trois offices de développement du MDCI impliqués dans l'exécution du projet ; antennes appuyées et conseillées par l'unité centrale située à Tunis qui gère le projet, assure la planification, l'organisation et le suivi des activités et s'occupe des relations avec les institutions de l'Etat et le partenaire financier.

En terme de personnel, l'unité centrale est composée du CTP et d'un expert national « communication et formation » ; chaque antenne régionale comprend un expert national HIMO (travaux et formations) et un expert national DEL (appui aux groupements de producteurs sur des secteurs porteurs et insertion professionnelle).

Impact et durabilité du projet

L'impact du projet est encore limité par le fait que les travaux sont en cours actuellement et que les activités opérationnelles des sous-projets DEL ont démarré récemment avec les actions de formation.

La pérennité de ce projet, outre les conditions énoncées ci-dessus (système de suivi-évaluation, élaboration de guides et manuels, formations, plan de communication), passe aussi par l'implication des structures légales existantes (quelquefois peu actives) comme les comités locaux de développement, une meilleure implication des services non financiers et financiers d'aides à l'insertion, et par la création de postes d'agents de développement territorial au sein des offices pour relayer les experts nationaux.

Recommandations et Leçons Apprises

Leçons importantes apprises

- L'expérience des premiers chantiers de démonstration a montré que les délais d'études et d'appel d'offres sont longs (et qu'il existe un risque de relance d'appel d'offres suite au manque d'entreprises dans les gouvernorats).
- Les bureaux de contrôle, appuyés par les experts HIMO, n'exercent pas de façon assez rigoureuse leur rôle quant à la qualité des travaux et aux délais d'exécution. Le projet peut obtenir de meilleurs résultats avec une présence permanente des ingénieurs des bureaux sur les chantiers.

- Les études de faisabilité et de mise en œuvre de sous-projets de développement économique gagneraient en consistance et qualité si le projet prenait en compte les études déjà réalisées dans les mêmes domaines par d'autres programmes ou projets d'appui au développement.
- La multiplication des sous-projets de développement économique identifiés nuit à la perception du projet (toutes les pistes identifiées avec les populations ne seront pas prises en compte) et au travail des experts DEL.
- Une démarche innovante ne peut se départir d'outils de suivi qui permettent de mesurer les changements avec les partenaires.
- Des scénarios de sortie de projet doivent être définis, suffisamment tôt et ajustés, le cas échéant, en fonction des évolutions institutionnelles liées à la conjoncture sociale et économique.
- Pour appuyer et soutenir les groupements féminins mis en place, le projet devrait utiliser la possibilité du « marrainage », lancée par la chambre nationale des femmes chefs d'entreprises.

Principales recommandations

Ministère du Développement et de la Coopération Internationale

1. Dynamiser le sous-comité de pilotage en nommant des points focaux au niveau des ministères associés (MFPE, MAS) et aux niveaux des offices de développement régional (ODCO, ODNO, ODS), en insérant les ministères de l'Agriculture et de l'Industrie dans le sous-comité, et en instituant une fréquence de réunion avec la définition des objectifs et des documents à produire

Gouvernorats partenaires (Gafsa, Kasserine, Sidi Bouzid, Siliana, El Kef)

2. Impliquer le projet dans la préparation des plans de développement régional, en se servant de l'expérience et des méthodes du projet pour l'identification, les estimations techniques et financières des infrastructures à construire selon l'approche HIMO

Projet

3. Simplifier le mode d'intervention en intégrant les activités liées à l'insertion et au développement local dans une approche commune afin de produire des résultats reproductibles et diffusables, consolider l'équipe DEL, les relations partenariales, et restructurer en conséquence le cadre logique du projet
4. Compléter les études DEL réalisées par des plans d'affaires appropriés à chaque projet/activité productive, en impliquant les bénéficiaires dès l'élaboration de ces plans d'affaires afin de garantir une meilleure appropriation

5. Elaborer et développer un plan de communication systématique à l'attention des partenaires du projet, et à cet effet consolider les stratégies d'intervention pour les travaux HIMO, les sous-projets DEL et élaborer les guides, manuels et autres documents afférents
6. Préparer et proposer une demande de prolongation d'un an du projet auprès de la Délégation de l'Union Européenne (avenant à la convention et planning général d'activités)
7. Effectuer au plus vite les préliminaires des formations pour les exécutants et partenaires du projet (identification des besoins, définition des programmes, profils des formateurs, pédagogie et aides pédagogiques, méthode de suivi/évaluation) et lancer les programmes de formation
8. Prévoir une formation pour les membres des forums et les responsables des comités locaux de développement afin de créer une nouvelle dynamique de collaboration avec l'Administration
9. Compléter l'équipe au niveau central par le recrutement d'un expert national, économiste, agro-économiste, ou expérience similaire, spécialiste de la planification et de l'analyse de l'impact des investissements
10. Finaliser la réallocation budgétaire du projet en fonction de la proposition faite et la présenter à la Délégation de l'Union Européenne (en lien avec la recommandation n°3)
11. Développer une stratégie de communication de proximité (guide à l'appui) à destination des acteurs locaux (institutions, associations, populations) et à l'attention des experts nationaux
12. Développer un système de suivi/évaluation partagé (projet, institutions) permettant la connaissance exacte de l'avancement des activités et les résultats acquis, en les reliant aux indicateurs du cadre logique, dans le but du renforcement de capacités des institutions partenaires
13. Harmoniser les dossiers de contractualisation de passation des marchés de travaux, et les adapter au système tunisien, travailler avec les autorités compétentes sur un dossier type, et en final présenter un manuel de procédures sur l'exécution des travaux HIMO
14. Identifier les institutions et entités capables de prendre en charge l'entretien des infrastructures construites et préparer les manuels d'entretien
15. Favoriser la reconnaissance légale des groupements créés (DEL) et l'agrément des entreprises formées auprès des ministères techniques (HIMO).