RAPPORT PRINCIPAL

Evaluation finale du projet « Citizen Involvement in Municipal Service Improvement (CIMSI) »

Version finale

GROUPEMENT
A2DM
Association d'Appui au Développement de Madagascar
Siège sociale : Lot III O 50 Mananjara
BP 8336 - Antananarivo 101
Téléphone : **+261 33 15 00 495 / +261 34 20 104 95**
Email : **association.a2dm@gmail.com**

CONFORME
Conseil Formation Etudes
Lot II M 45 DF Andrianalefy Androhibe
101 Antananarivo

Mars 2021

Table des matières

Table des matières 2
Résumé 5
1. Introduction générale 7
1.1. Objet de l'évaluation 9
1.2. Buts de l'évaluation 10
1.3. Objectifs et champ d'application de l'évaluation 10
2. Méthodologie d'évaluation 10
2.1. Evaluation des résultats et impacts du projet CIMSI 11
2.2. Analyse de l'alignement des résultats du projet CIMSI avec la théorie d'action de GPSA 11
3.1. Mode opératoire des collectes des données 13
3.2. Difficultés rencontrées et limites de l'évaluation 14
3. Contexte général du projet 16
3.1. Vulnérabilité économique du pays 16
3.2. Faible gestion des institutions publiques et de la gouvernance 17
3.3. Contexte politique du pays 17
3.4. Faiblesse des communes 18
3.5. Niveau de décentralisation non effective 21
3.6. Contextes de mise en œuvre du projet 21
4. Evaluation du projet CIMSI par rapport au baseline 24
4.1. Pertinence 24
4.2. Efficience 25
4.3. Efficacité : résultats à moyen terme du projet CIMSI 27
4.3.1. Résultats par indicateur du projet 28
4.3.2. Les principaux facteurs favorisants la réalisation du projet 30
4.4. Impact 31
4.5. Durabilité des résultats du projet 34
5. Le projet CIMSI par rapport aux théories de l'action de GPSA 37
5.1. Analyse des résultats du projet CIMSI selon la ToA 37
5.2. Les étapes initiales du projet CIMSI 41
5.3. Les activités de mise en œuvre du projet CIMSI 43
5.4. Système de suivi évaluation du projet CIMSI 48

5.5. Freins et obstacles de mises en œuvre du projet CIMSI 51
5. Conclusion et recommandations 54
6. Annexes 56
6.1. Liste des documents consultés 56
6.2. The Global Partnership for Social Accountability: Theory of Action 59
6.3. Cadre de résultats du projet CIMSI en fin d'année 2020 67

Liste des graphes

Graphe 1 : Taux de pauvreté et PIB réel par habitant 16
Graphe 2 : Comparaison entre budget de fonctionnement et d'investissement 19
Graphe 3 : Niveau de budget par commune (par habitant en USD) 20

Liste des tableaux

Tableau 1 : Liste des communes d'étude 14
Tableau 2 : Récapitulatif des indicateurs de performance du projet 28

Liste des illustrations

Illustration 1 : SLC et noyau dur 9
Illustration 2 : Les 10 leçons tirées du projet CIMSI 50

Liste des abréviations

A2DM :	Association d'Appui au Développement de Madagascar
AC :	Agent Communautaire
ACP :	Accompagnateur de Proximité
BE :	Bureau Exécutif
BIF :	Birao Ifotony Fananantany
CC :	Conseils communaux
CEG :	Collèges d'Enseignement Général
CIMSI :	Citizen Involvement Municipal Service Improvement
CoGe :	Comité de Gestion
CONFORME :	Conseil Formation Etudes
COSAN :	Comité de Santé
CSB :	Centre de Santé de Base
CTD :	Collectivité Territoriale Décentralisée
DAGFD :	Direction d'Appui à la Gestion Financière Décentralisée
EPP :	Ecole Primaire Publique
Ec :	Evaluation citoyenne
FEFFI :	Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony
FRAM :	Association des parents d'élèves
GF :	Guichet Foncier
GPSA :	Global Partnership for Social Accountability
MATSF :	Ministère de l'aménagement du territoire et des travaux publics
ONCD :	Office National de Concertation sur la Décentralisation
OPCI :	Organisme Public de Coopération intercommunale
OSC :	Organisation des Sociétés Civiles
PLOF :	Plan d'Occupation Locale Foncière
RIF :	Rafitra Ifotony Fikaonan-doha
RTRSM :	Réseau de Transparence et de Redevabilité Sociale
ROHY :	Rindran'Olompirenena Hiarovana ny Iaraha-manana
SAC :	Schéma d'Aménagement Communal
SAHA :	Soa Afafy Hampahomby ny ho Avy
SDE :	Services Déconcentrés de l'Etat
SEA :	Suivi, Evaluation et Apprentissage
SIF :	Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany
SLC :	Structure Locale de Concertation
SSD :	Services de Santé de District
ST :	Services Techniques
STD :	Services Techniques Déconcentrés
ZAP :	Zone Administrative et Pédagogique
PTBA :	Plan de Travail Budgétisé Annuel

Résumé

La présente intervention concerne l'évaluation finale du projet CIMSI (Citizen Involvement in Municipal Service Improvement) ou Amélioration des services communaux par l'engagement des citoyens. Le projet CIMSI est mis en œuvre par l'ONG SAHA grâce à une subvention de 700 000USD de la Banque Mondiale dans le cadre du programme Partenariat mondial pour la redevabilité sociale (GPSA - Global Partnership for Social Accountability). Le projet est mis en œuvre dans 46 municipalités situées dans 4 régions de Madagascar (Analamanga, Vakinankaratra, Diana, Anosy), entre 2017 et 2021.

Cette évaluation finale porte principalement sur l'analyse des contextes dans lesquelles le projet a évolué et a contribué aux résultats escomptés. L'évaluation est basée en premier lieu sur l'exploitation des données entre la situation de baseline et la situation en fin de projet. L'analyse porte ensuite sur la mise en exergue des facteurs pertinents prouvant que le projet s'aligne ou non avec la théorie d'action de la GPSA. Ces données sont obtenues à partir des entretiens avec les parties prenantes et d'une analyse documentaire approfondie.

La comparaison des données de baseline avec celles de fin du projet montre une efficacité du projet CIMSI. L'exploitation des informations souligne la contribution du projet à la mise en place et à l'opérationnalisation des SLC au niveau des communes d'intervention. Il est également constaté une acceptation par la majorité des communes d'intervention de l'intégration des SLC dans la procédure communale (43/46 communes et représente 93% des 15 communes enquêtées). D'un côté, des actions de transparence et de redevabilité sont initiées par les communes et de l'autre côté les citoyens s'intéressent beaucoup plus à la vie de la commune. Des propositions d'actions d'amélioration des services techniques suite au processus d'évaluation citoyenne sont considérées dans les budgets et plans communaux (35/46 communes, 80% des 15 communes enquêtées). Cette situation ne constitue pas obligatoirement un des résultats directs du projet mais dès fois la priorité identifiée par les citoyens (cas du secteur Santé par exemple) est un problème commun à plusieurs communes de Madagascar et est déjà intégrée dans les actions de développement programmées par le gouvernement central (notamment dans la politique nationale de la santé). Enfin, il est relevé beaucoup de changement moins matériel et qui va dans le bon sens de la redevabilité sociale collaborative.

Ce projet est une contribution à l'amélioration des mécanismes de transparence et de responsabilisation entre les gouvernements locaux et les citoyens grâce à la planification participative et à la budgétisation participative dans les municipalités ciblées. Le projet a été lancé suite à un engagement établi entre le gouvernement, le GPSA et la Banque mondiale, et après la signature des contrats entre l'ONG SAHA et les communes ainsi que ses diverses partenaires. Dans sa mise en œuvre, le projet CIMSI a travaillé avec les institutions étatiques de différent niveau (communal, régional, national). Le projet a accompagné la structure locale de concertation (SLC) au niveau de chaque commune afin que les citoyens s'impliquent de manière effective dans la définition des priorités de développement et à l'élaboration des plans de développement locaux. Des renforcements de capacité et accompagnements ont été fournis par le projet afin que la SLC et son noyau dur soient représentatifs et opérationnels, et que les Maires, les bureaux exécutifs, les conseils communaux ainsi que les services techniques déconcentrés intègrent les SLC dans la procédure communale. L'identification des problèmes dans les communes s'est faite à travers le processus d'évaluation citoyenne réalisée par les SLC et les OSC. Les informations obtenues sont ensuite exploitées par les communes et les STD en vue de l'amélioration des services fournies.

Le projet a appliqué une démarche progressive et adaptative dans sa mise en oeuvre. Les outils et méthodologies de travail sont testés en premier lieu au niveau de communes pilotes et sont divulgués après rectification auprès des communes restantes. Par ailleurs, le projet a dû apporter un changement au niveau de la composante 2 de son cadre logique. En effet, il a été prévu au début du projet que CIMSI accompagne les Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI) et Associations des Communes (AC) déjà constituées dans la concrétisation d'accords de partenariat entre ces OPCI/AC et STD pour une meilleure transparence de priorisation et allocation des ressources au niveau des STD. L'étude de baseline ainsi que les essais effectués sur les 10 communes pilotes ont dévoilé que les opérations des OPCI et AC sont peu pérennes au-delà d'un soutien par des projets de développement. Après une année de mise en œuvre, le projet ne travaillait plus avec les OPCI/AC et cette activité est transformée en accompagnement / appui aux BE et CC afin qu'ils soient préparés pour pouvoir intégrer les propositions des SLCs dans le budget et le plan communal. Toujours dans le cadre de la démarche adaptative, vu que le problème financier freinait les communes dans la concrétisation des besoins des citoyens en amélioration des services fournies, le projet CIMSI a accompagné les communes à faible ressources propres dans la sensibilisation des citoyens à payer les impôts.

Certaines conditions sont indispensables à la continuité du processus et des résultats du projet dont en particulier : (1) une meilleure implication du District dans le suivi des activités des SLC et des communes, (2) un maintien d'une concertation entre les parties prenantes (3) une existence de budget SLC dans les budgets communaux pour une motivation des membres des SLC, (4) une existence d'OSC dynamique, partenaire des communes dans les actions de développement, (5) l'existence d'appui et d'accompagnement provenant d'institution supérieure, d'OSC ou encore de partenaires, et enfin (6) l'existence d'une stratégie de mobilisation des ressources propres des communes. A un niveau supérieur, des actions de plaidoyer au niveau des Ministères sectoriels sont à encourager pour la continuité du processus et des résultats du projet.

1. Introduction générale

L'ONG SAHA a reçu de la Banque Mondiale dans le cadre du Programme Partenariat mondial pour la redevabilité sociale (GPSA - Global Partnership for Social Accountability) un don de 700 000 USD pour financer le Projet CIMSI (Citizen Involvement in Municipal Service Improvement) ou Amélioration des services Communaux par l'engagement des Citoyens.

Le GPSA[1] ou **Partenariat Global pour la Responsabilisation sociale** est une initiative de la Banque mondiale qui appuie la société civile et les gouvernements *à travailler ensemble afin de résoudre* ensemble les défis critiques de gouvernance dans les pays en développement. Son but[2] est de renforcer la voix des citoyens et de soutenir la capacité des gouvernements à répondre à leur voix. Parmi ces pays appuyés on peut citer Madagascar, Congo, Mauritanie, Maroc, Tadjikistan…la liste des pays adhérents se trouve dans le lien ci-après : https://www.thegpsa.org/news/madagascar-40th-country-opt-gpsa.

Le projet CIMSI est une ***contribution à l'amélioration des mécanismes de transparence et de responsabilisation entre les gouvernements locaux et les citoyens afin de casser le cercle vicieux de la mauvaise qualité des services et du faible taux de fiscalité locale, grâce à la planification participative et à la budgétisation participative dans les communes ciblées.*** En effet, il a été constaté que la prestation des services locaux est principalement financée par le gouvernement central malgré l'existence des fiscalités locales. Alors que le budget des communes représente seulement 1,5% du budget national en 2012, un montant insuffisant pour assurer les besoins des services publics locaux. De plus, le FDL ou fonds de développemet local, fonds créé par l'Etat et les bailleurs pour appuyer les communes, a baissé ces dernières années. Cette situation a miné la capacité des gouvernements locaux à proposer des services de qualité dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du foncier.

Le projet CIMSI a décidé d'accompagner la Structure Locale de Concertation (SLC) au niveau de chaque commune, une structure repésentant les citoyens que chaque commune doit mettre en place suivant le décret 2015-957 pour appliquer l'article 15 de la loi organique 2014-018 du 12 Septembre 2014. Les citoyens s'impliquent ainsi de manière effective dans la définition des priorités de développement et à l'élaboration des plans de développement locaux. La considération des propositions provenant des citoyens via les SLCs, dans les budgets et les plans communaux, donneront certains avantages aux autorités et responsables communaux, notamment : une meilleure argumentation de la transparence des transferts de ressources émanant des administrations régionales et centrales, une amélioration des services publics, le paiement des impôts, l'instauration d'une société harmonieuse,…

« Nul ne peut dire le contraire, à Madagascar, les décisions collectivement prises, les stratégies communément élaborées sont plus aisément applicables puisqu'elles sont basées sur l'acceptation de tous les acteurs. Telle est la base et le principe de la mise en place des Structures Locale de Concertation (SLC). Elles sont une forme d'organisation plus formelle du « dinika ambany tafo-trano ou dinidinika amorom-patana » typiquement malgache. Leur champ de travail et scène de dialogue sont surtout au niveau des Communes et consistent à impliquer les populations dans leurs développements et dans la définition des priorités. », Source : Magazine Structure Locale de Concertation : l'heure est au bilan

[1] Source : Actions de la Banque Mondiale en matière d'engagement citoyen et GPSA, 09 Novembre 2017, Dr RAZAFIMANDIMBY Andrianjaka Rado, Spécialiste en Développement social Banque Mondiale.
[2] Source : entretien avec l'équipe de GPSA

Décret n° 2015 – 957 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées

Art. 4 – La mise en place de la Structure Locale de Concertation a pour objectifs de :

- créer un lien entre tous les acteurs en vue de la promotion et la mise en oeuvre de la décentralisation, du développement local et de la participation citoyenne ;
- offrir des opportunités aux acteurs locaux de contribuer au développement local ;
- responsabiliser les différents acteurs dans la mise en oeuvre des politiques publiques ;
- renforcer la cohésion sociale et culturelle pour une expression des besoins et des demandes liées à la bonne gouvernance, fondée sur des mécanismes participatifs de prise de décision ;
- promouvoir la démocratie locale en vue de renforcer l'appropriation des actions et politiques menées ;
- émettre des idées et des suggestions pour alimenter le processus de prise de décision au niveau des Collectivités.

La SLC est une structure créée au niveau des communes qui dispose d'un pouvoir de conseillère auprès du gouvernement local en informant les bureaux exécutifs (BE) des doléances provenant de la population, et aussi sert d'outil de communication pour sensibiliser la population sur les décisions prises. Cette plateforme est constituée des représentants des collèges existants dans la communauté locale et doit pour cela représentée toutes les entités existantes, dont les OSC locales, les présidents du Fokontany, le Maire, BE, les réligieux, les jeunes, les femmes, les vulnérables, le secteur privé, les sportifs… De ce fait, une SLC est composée de plusieurs membres, une trentaine ou même plus. Un membre de chaque collège est ainsi regroupé dans le « Noyau Dur » pour représenter les SLC lors des réunions avec les BE et CC. Les noyaux durs constituent les portes-paroles des SLC.

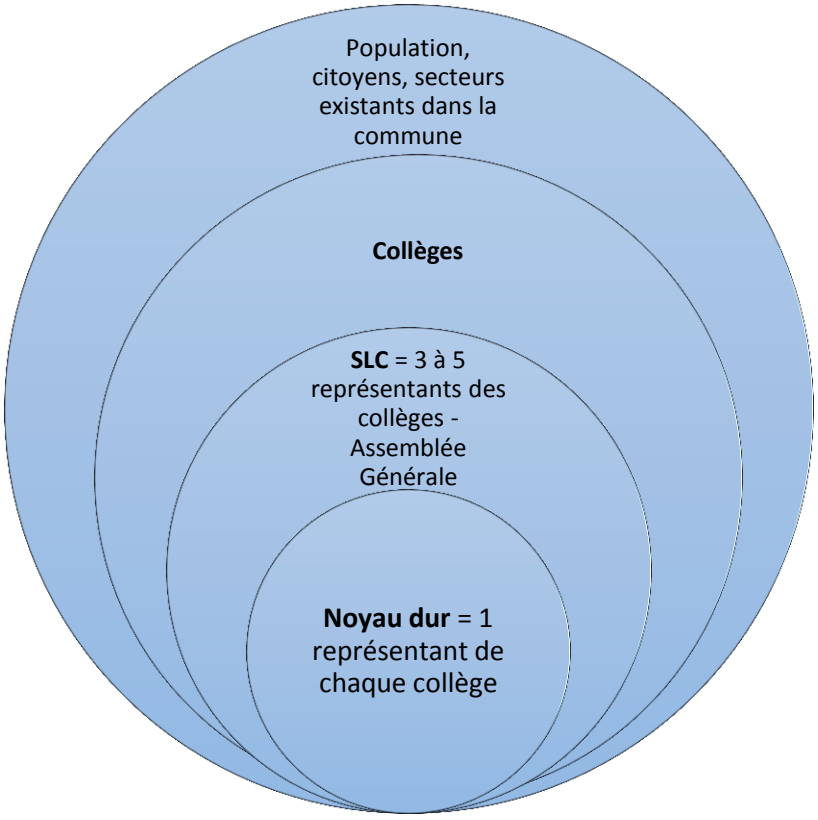


Illustration 1 : SLC et noyau dur

En guise d'exemple, la SLC de la CR Mangasoavina Ankazobe est composée de 28 membres issus de plusieurs collèges : exécutif, conseillers, jeunes, santé, éducation, Olobe (les aînées), Tangalamena (autorités traditionnelles), chefs fokontany, femmes, autorités religieuses, selon le Maire (Rakotovelo Edmond).

Selon le Directeur d'appui aux collectivités territoriales décentralisées, au niveau du Ministère de la décentralisation, M. Nirhy-Lanto RABETALY, il y a **actuellement 1400 communes sensibilisées sur les 1695 existantes à Madagascar**. Un peu plus de 700 ont réalisé la démarche administrative de création de SLC. Malheureusement sur **ces 700 SLC légalement constituées, 200 seulement sont fonctionnelles.**

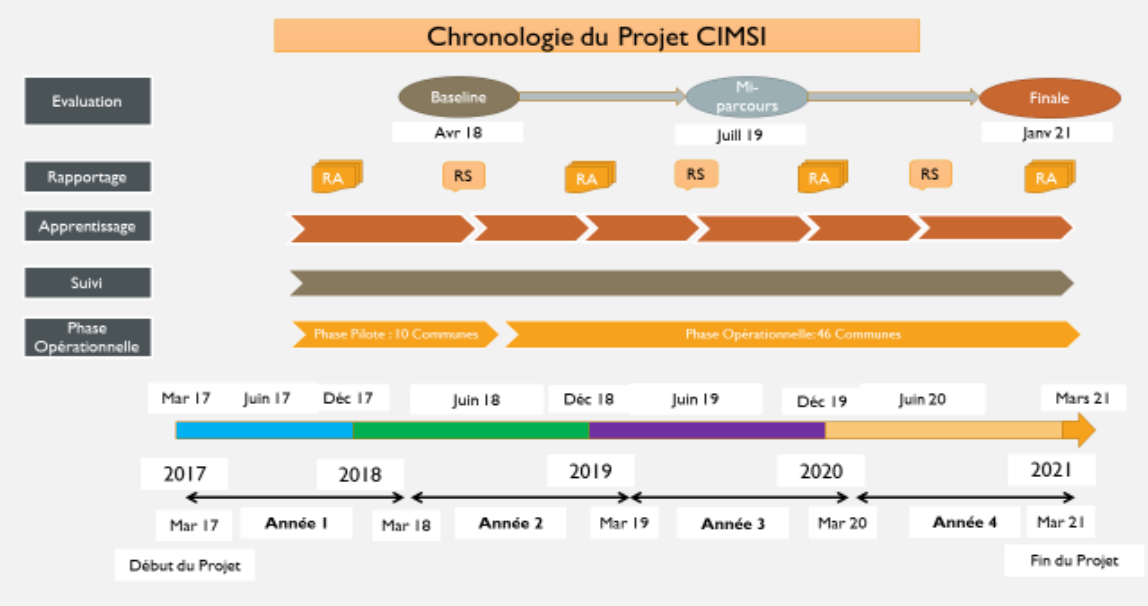
Le projet apporte également un appui aux OSC qui mettent en œuvre des actions d'amélioration de la participation des citoyens au développement, à la transparence et à la redevabilité sociale.

1.1. Objet de l'évaluation

Le projet a 3 composantes :

- Composante 1 : Renforcement des structures locales de concertation (SLC) par rapport à la planification et budgétisation participative dans les municipalités ciblées par le projet
- Composante 2 : Amélioration de la transparence et la redevabilité des services communaux et des services déconcentrés dans les communes ciblées
- Composante 3 : Partage du savoir et apprentissage et gestion de projet

Les bénéficiaires directs du projet comprennent environ 800 000 personnes dans **46 municipalités** situées dans **4 régions de Madagascar (Analamanga, Vakinankaratra, Diana, Anosy),** dont 70% sont très pauvres et vulnérables.
Le projet dure 4 ans et suit la chronologie ci-après :



L'ONG SAHA travaille avec sept principaux partenaires pour la mise en œuvre du Projet, regroupés en :

- Partenaires d'appui dont :
    - HELVETAS Swiss Intercooperation,
    - La plateforme Nationale de la société civile (SIF) en foncier,

- La Plateforme Nationale des Organisations de la société civile ROHY,
- L'ONCD ou Office National de Concertation sur la Décentralisation, et Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (MID),
- Le CCOC ou Collecte des Citoyens et Organisation Citoyenne.

- Et les partenaires « supportés/mentorés » par le projet, à savoir :
  - L'organisation de la société civile Réseau de Transparence et de redevabilité sociale (RTRSM),
  - L'organisation de la société civile, la Coalition des RADIOs.

1.2. Buts de l'évaluation

L'ONG SAHA a décidé de confier à un seul et même prestataire la réalisation de ***« l'Evaluation des effets et impacts du projet CIMSI, comprenant l'Etude de référence (Baseline) – Evaluation à mi-parcours – Evaluation finale »***.

La mission d'évaluation couvre 3 étapes et sera réalisée suivant la chronologie ci-après :

Baseline	Evaluation à mi-parcours	Evaluation finale
Mai – Juillet 2018	Mai – Juillet 2019	Janvier 2021

La présente intervention concerne l'évaluation finale du projet CIMSI.

1.3. Objectifs et champ d'application de l'évaluation

Les objectifs de cette étude consistent à :

- Générer un apprentissage et des connaissances sur les conditions dans lesquelles le projet a atteint et peut maintenir ses résultats, en prêtant attention au contexte et aux processus. L'objectif est d'informer l'amélioration des théories du changement et d'action de la redevabilité sociale, les stratégies, les programmes et projets des principales parties prenantes du projet.
- Montrer les résultats et le retour social sur investissement obtenus par le projet. Cela devrait être fait de manière crédible et transparente. La redevabilité est un concept multidimensionnel : ascendant (Bailleur de fonds et gouvernement), descendant (communautés cibles et bénéficiaires) et horizontal (parmi les partenaires du projet).
- Comprendre et travailler avec la théorie d'action du projet en utilisant des approches Suivi Evaluation et Apprentissage (SEA) appropriées pour la redevabilité sociale et la connaissance du personnel du contexte politique et social, et l'utilisation du suivi, de l'évaluation et d'un apprentissage adaptatif.
- Contribuer au mandat du GPSA de négociation et de promotion de l'apprentissage de la redevabilité sociale collaborative en général, et son utilisation dans le secteur / thème spécifique du projet dans le pays sélectionné, y compris la rétroaction des leçons pour informer la communauté plus large des praticiens.
- Contribuer à l'amélioration du système SEA au niveau du portefeuille du GPSA.

2. Méthodologie d'évaluation

La démarche globale de cette évaluation est centrée sur l'obtention des réponses aux questions suivantes : ***(1) les stratégies du projet contribuent aux résultats et impacts escomptés***, ***(2) les résultats imprévus (positifs et négatifs) ont été produits, (3) les résultats valident la théorie de l'action du GPSA et de son***

adaptation au contexte Malgache de l'éducation / de la santé / et du foncier à travers le projet, **(4*) le système sectoriel concerné a permis la mise en œuvre du projet ou l'a empêché* et *si les enseignements du projet ont éclairé les efforts de réforme plus larges***.

Cette évaluation est ainsi composée de deux parties distinctes : (1) traitement, analyse et apport de réponse aux deux premières questions relatives à **l'atteinte ou non des résultats et impacts du projet** ; (2) apport des éléments analytiques qui aident à comprendre **comment le projet CIMSI s'aligne (ou non) avec la théorie de l'action du GPSA**, et apport des explications sur les facteurs extérieurs / mécanismes causaux qui a permis ou non l'atteinte des résultats du projet.

Pour la mise en œuvre de cette évaluation, une démarche suivant deux approches opérationnelles sera adoptée :

1) Une approche comparative : consistant à comparer en premier lieu la situation baseline avec la situation finale du projet afin de mettre en évidence les résultats du projet. Et en second lieu, apporter les explications sur les contextes et les facteurs ayant conduit aux différents résultats par commune. En d'autres termes, il sera identifié l'ensemble des conditions, des facteurs et des contextes qui ont différencié les communes à succès par rapport aux autres.
2) Une approche analytique basée sur la théorie d'actions de GPSA : il s'agit de vérifier les étapes suivies par le projet, les conditions et les facteurs externes ayant intervenu autour du projet afin de valider la théorie d'actions de GPSA.

2.1. Evaluation des résultats et impacts du projet CIMSI

L'objectif de cette première partie est de collecter les informations éclairant les résultats et impacts du projet CIMSI, analyser les facteurs favorisant ou bloquant ces résultats, voir les résultats imprévus négatifs et positifs du projet CIMSI et connaitre dans quelle mesure le projet CIMSI a contribué aux changements constatés.

Les données quantitatives de baseline sont comparées avec celles existantes à la fin du projet sur les 46 communes d'intervention. Cette première étape permet de mettre en évidence les changements (ou non) et améliorations (ou non) dans ces zones en terme de redevabilité sociale. Ces informations quantitatives ont été collectées auprès de l'équipe du projet CIMSI, et au niveau des rapports semestriels et finaux du projet.

En second lieu, ***des analyses qualitatives*** permettent de souligner le rôle du projet CIMSI dans ces changements positifs, de comprendre les sources des blocages ou changements négatifs au sein des zones d'intervention, et de savoir comment et pourquoi les résultats du projet sont obtenus. Une comparaison des résultats entre les communes d'intervention du projet est réalisée selon leur potentialité, les ressources disponibles et leur dynamisme. D'autre part, une comparaison entre les secteurs appuyés met en exergue les facteurs et les contextes essentiels au succès ou à l'échec.

2.2. Analyse de l'alignement des résultats du projet CIMSI avec la théorie d'action de GPSA

Il s'agit de collecter et d'analyser les données qui permettent d'apporter une compréhension approfondie du projet à travers la théorie d'action de GPSA. Ainsi, l'ensemble des éléments composants le ToA de GPSA

sont considérés, de même les hypothèses fixées et les facteurs contextuels qui influencent le projet. A l'issue de cette étape, le projet CIMSI pourra confirmer ou contredire la ToA et ses hypothèses.

Le GPSA

Dans son approche, le GPSA soutient une forme de collaboration entre plusieurs entités dont entre autres les organisations de la société civile travaillant dans des pays ayant adhéré au programme. Les subventions fournies sont destinées à apporter un soutien stratégique et durable. A travers cette approche collaborative, le GPSA cherche à :

- Promouvoir un engagement constructif entre les sociétés civiles et le gouvernement en vue d'une amélioration des prestations de services ;
- Faciliter la collaboration entre les sociétés civiles et les institutions étatiques ;
- Favoriser la redevabilité sociale à travers l'intégration des citoyens dans le système.

Le GPSA se concentre ainsi sur les interactions Etat-société et encourage la réactivité du gouvernement envers les préférences des citoyens en amélioration des services publics.

La Théorie d'actions du GPSA

Une présentation plus détaillée de la ToA de GPSA est montrée dans l'annexe de ce rapport, mais cette partie permetttra d'expliquer les 5 principaux éléments interdépendants et successifs, composants la ToA. A savoir : les étapes initiales à réaliser, constituant les conditions nécessaires à la bonne exécution du projet, la mise en œuvre des actions principales, les résultats et effets à moyen et à long terme obtenus suite à la réalisation de ces actions et des activités, et enfin les leçons et apprentissages tirés du projet par les différentes parties prenantes oeuvrant autour du domaine du projet.

Etapes initiales

Au niveau de cette étape, le GPSA et la Banque mondiale identifie les pays ayant un potentiel d'impact élevé grâce au renforcement de la redevabilité sociale. La Banque aide le GPSA à obtenir le consentement du gouvernement. Le GPSA soutient la société civile grâce à un financement et aux conseils.
La société civile élabore par la suite des pactes multipartites pour répondre aux priorités de développement pressantes.

Actions principales

Un partenariat / engagement entre la société civile et le gouvernement est établi et favorisé par la Banque mondiale. Ce partenariat est concrétisé par des contrats multipartites. La mise en place de processus collaboratif de redevabilité sociale incluant les citoyens est engagée.
Un renforcement de capacité est fourni pour développer les capacités des parties prenantes dans l'engagement collaboratif des gouvernements et des OSC.
Les mécanismes de redevabilité sociale sont utilisés pour identifier et pour résoudre les problèmes.

Résultats et effets à moyen terme :

Le gouvernement et les parties prenantes prennent des mesures correctives à partir des activités issues des contrats multipartites. Le gouvernement prend des décisions de fond à partir des éléments issus du processus de redevabilité sociale collaborative appliquée.
L'expérience génère une connaissance et un apprentissage qui peuvent être adaptés et appliqués à d'autres parties prenantes. Le gouvernement utilise ces expériences pour les appliquer, les mettre à l'échelle dans d'autres communes/régions. Un partenariat dynamique et plus fort est généré dans le cadre de la redevabilité sociale collaborative à partir de ces expériences.

Résultats à long terme

Il est attendu :

- un réforme politique plus efficace initiée par le gouvernement ;
- une amélioration de la qualité des services publics ;
- de meilleurs résultats de développement ;
- une augmentation de l'utilisation de l'approche collaborative pour une redevabilité sociale.

Apprentissage et croissance

Les bénéficiaires dont le gouvernement et la société civile et aussi le GPSA tirent des leçons à partir des expériences vécues du projet, connaissent ainsi ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas pour la redevabilité sociale collaborative. Une promotion de ces leçons tirées est réalisée.

Le GPSA fournit une plateforme mondiale multi-acteurs diversifiant et amplifiant les connaissances collectives en redevabilité sociale collaborative.

L'ensemble des activités et des procédures appliquées par le projet CIMSI est comparé avec les différents éléments composants la ToA pour voir si le projet s'y aligne ou non, c'est-à-dire voir si :

a. la banque mondiale, le GPSA, l'ONG SAHA ainsi que le gouvernement malgache ont bien suivi toutes les étapes initiales nécessaires pour mettre en place le projet CIMSI ;
b. les activités réalisées par le projet CIMSI au cours de sa mise en œuvre s'aligne ou non avec les actions principales définies dans la ToA ;
c. le projet CIMSI a pu générer des résultats à moyen terme et à long terme correspondant aux résultats identifiés dans la ToA ;
d. et enfin, si le projet CIMSI a généré des leçons pouvant être appliquées par le GPSA, par le gouvernement malgache et par la société civile dans d'autres régions ou pays.

3.1. Mode opératoire des collectes des données

L'équipe de consultant a réalisé deux types de collecte de données : (1) une étude et analyse documentaire, et (2) des entretiens avec les parties prenantes du projet.

Afin d'avoir un aperçu détaillé du projet et des contextes agissant sur les résultats du projet, l'équipe de consultant a étudié plusieurs documents dont certains ont été fournis par l'ONG SAHA.

La liste des documents recueillis et analysés est présentée en annexe.

Les entretiens avec les parties prenantes sont classifiés en deux types d'activités :

- des entretiens auprès des personnes ressources du projet au niveau central, notamment l'équipe du projet, le représentant du bailleur, des représentants au niveau des Ministères, ainsi que les partenaires du projet,
- des entretiens au niveau local, dont auprès des services techniques des secteurs touchés par le Projet, les membres des noyaux durs au niveau des communes et les autorités locales (Maires et/ou Adjoint au maire, Chef district).

Les entretiens se sont faits en direct, par mail ou par téléphone.

Les consultants ont préparé des outils de collecte des données dont les guides d'entretien, les guides « spéciale capitalisation ». Quatre équipes de binômes et des superviseurs ont réalisé ces activités au niveau de 15 communes sélectionnées de manière aléatoire selon des critères prédéfinies (liste dans le tableau ci-dessous) dans les 4 régions d'intervention : Analamanga, Diana, Anosy et Vakinankaratra.

Tableau 1 : Liste des communes d'étude

District	Nombre	Communes
Ambanja	2	Antsatsaka – CU Ambanja
Ambilobe	2	Tanambao Marivorano -CU Ambilobe
Antananarivo Avaradrano	2	Ambohimanambola - Masindray
Antananarivo Atsimondrano	2	Tsiafahy –Antanetikely Ambohijoky
Ankazobe	4	CU Ankazobe – Mahavelona – Ambohitromby –– Ambolotarakely
Taolagnaro	1	Ampasy Nampoina
Antsirabe II	2	Vinanikarena – Antanimandry
Total	**15**	

Ces communes ont été choisies sur la base des critères suivants :

- Les 7 districts sont concernés par l'évaluation ;
- Les potentialités de la commune sont partagées en 3 catégories : faible, moyenne, avancée.
- La situation géographique des communes est répartie en 3 catégories : faible, moyenne, élevée. De même, le niveau de sécurité est catégorisé en : faible, moyen et élevé ;
- Le choix du service priorisé est pris en compte : service éducation, santé, foncier ;
- Le dynamisme de ces communes par rapport à la mise en œuvre du projet est tenu en compte.

Ces critères ont été considérés pour que les communes choisies soient représentatives des 46 communes et des 7 districts. Il faut considérer toutefois le fait que chaque commune a ses particularités, tels que le côté organisationnel, ressources humaines, expériences antérieures, ressources financières… Afin d'avoir un meilleur résultat, une triangulation des données a été réalisée lors des collectes et des exploitations des informations garantissant l'exactitude des constats : documents provenant de SAHA, entretiens avec acteurs différents, prises de photos et observations…

Toutes les données compilées et recoupées sont saisies sur une base de données, un traitement des données quantitatives est réalisé sur SPSS.
Un rapport final sera remis aux commanditaires après validation du rapport provisoire.

3.2. Difficultés rencontrées et limites de l'évaluation

- Certains acteurs enquêtés sont des responsables nouvellement élus au niveau des communes. De ce fait, les consultants n'ont pas obtenu des réponses satisfaisantes en termes d'analyse et d'évaluation de l'ensemble du projet.

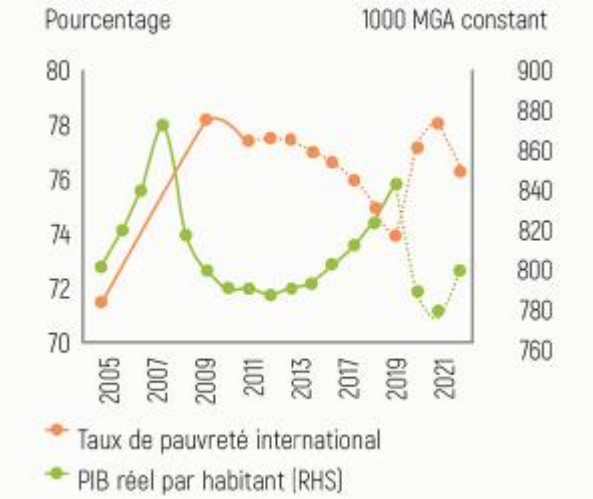
- Pour la commune d'Ambanja en particulier, les SLC ne sont plus opérationnelles, l'ancien Maire n'a pas fait de passation, le nouveau élu ignore l'existence du projet CIMSI et des SLC. Les évaluateurs n'ont pas pu y effectuer des entretiens.
- Il a été noté dans certainces communes une réticence des acteurs tels que les noyaux durs, les chefs fokontany…à recevoir les évaluateurs (cas Antanetikely Ambohijoky). Les entretiens n'ont pas être réalisés. Un Chef fokontany a insinué ne pas connaitre le projet CIMSI mais les autres n'étaient pas disponibles lors de notre passage. Nous supposons qu'il y a encore une certaine crainte à répondre tout seul et à s'engager au nom de la SLC ;
- De même nous n'avons pas obtenus des réponses par mail de la part de deux OSC (SIF et coalitions radios) alors qu'elles n'étaient pas disponibles pour des rencontres. Nous avons alors exploité les affirmations dans les documents de capitalisation du projet CISMI.

Ainsi la complémentarité des données exploitables à la disposition des évaluateurs a été plus ou moins restreinte.

3. Contexte général du projet

3.1. Vulnérabilité économique du pays

Situé dans l'océan Indien, Madagascar est la cinquième plus grande île du monde avec une superficie de 587 000 km² et 27,05 millions d'habitants. Le pays connait l'un des taux de pauvreté les plus élevés[3] du monde selon la Banque mondiale, avec un PIB par habitant de 554 dollars par jour, et ceci malgré d'abondantes ressources naturelles. En 2019, avant la crise due par la pandémie Covid-19, selon toujours l'estimation de la Banque mondiale, 75% de la population vivaient sous le seuil international de pauvreté de 1,90 dollar par jour. Cette situation s'est empirée cette année[4], le taux de pauvreté est d'environ 77,4%, un taux nettement supérieur à la moyenne régionale (41%) et un taux le plus élevé depuis la crise politique de 2012. Les mesures de confinement dans les grandes villes durant la pandémie ont entrainé des pertes d'emplois dans les secteurs clés de l'industrie et de services et aussi au niveau des travailleurs informels. Madagascar occupe cette année le dixième rang du classement des pays produisant le moins de richesses par habitant.



Graphe 1 : Taux de pauvreté et PIB réel par habitant

Source : Institut National de la Statistique de Madagascar et Banque mondiale

Note : les chiffres de 2012 correspondent à des données réelles, ceux des 2013-2019 à des estimations et ceux de 2020-2022 à des projections.

Par ailleurs, l'indice de capital humain de Madagascar est l'un des plus faibles au monde. En effet, près d'un enfant sur deux de moins de cinq ans souffre de retard de croissance. Le pays est ainsi classé à la quatrième position en termes de malnutrition chronique. Au niveau du secteur éducation, après la crise politique de 2012, 1,4 millions d'enfants ont abandonné l'école primaire. Enfin, le taux d'accès à l'électricité est encore très limité pour la très grande majorité des malgaches avec une valeur de 13%.

[3] https://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview
[4] Conjoncture économique : le taux de pauvreté atteint 77,4% - Madagascar-Tribune.com du 03/03/2021

3.2. Faible gestion des institutions publiques et de la gouvernance

Selon le rapport[5] de la Banque mondiale, en 2019 la capacité de Madagascar en gestion des institutions publiques reste basse et la gouvernance est faible. La note des indicateurs de capacité en gestion institutionnelle est inférieure à la moyenne : ***2,7 contre 2,9*** pour les pays de l'Afrique Subsaharienne. Les indicateurs suivants sont inférieurs à la moyenne : les droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles, la qualité de la gestion budgétaire et financière, la qualité de l'administration publique, et enfin la transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public (2,5 contre moyenne de 2,7).

Évaluation des politiques et des institutions nationales 2019

Indicateurs	Madagascar	Moyenne IDA en ASS	Note IDA la plus élevée
Gestion et institutions du secteur public	**2,7**	**2,9**	**4,2**
Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles	2,5	2,8	4,5
Qualité de la gestion budgétaire et financière	2,5	3,0	4,0
Efficience de la mobilisation des recettes	3,5	3,3	4,5
Qualité de l'administration publique	2,5	2,8	4,0
Transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public	2,5	2,7	4,5

Selon toujours cette analyse, le rang de Madagascar en efficacité de gouvernance en 2019 est de 12%, en baisse par rapport au 38% de 2007 et très loin de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne (26,4%). La prise de décision est concentrée au sein du gouvernement central, empêchant les ressources et services essentiels d'atteindre les personnes vivant dans la pauvreté, en particulier dans les zones rurales éloignées de la capitale. Madagascar est parmi les pays dont les resources publiques ont baissé.

3.3. Contexte politique du pays

Depuis la dernière élection présidentielle en 2018, le président Andry Rajoelina dirige le pays avec son premier ministre et 24 ministères. La plateforme de soutien présidentielle a reçu une très large victoire au cours des élections législatives du 27 mai 2019 et des élections municipales du 27 novembre 2019. Il est toutefois de plus en plus remarqué qu'il manque une consultation préalable des institutions décentralisées par l'Etat au niveau central sur la définition des besoins réels des citoyens d'une part, mais aussi il manque une prise en compte des situations réelles et capacités financières des communes. Ceci détruit parfois la confiance entre gouvernants locaux et gouvernés malgré les actions de transparence et de redevabilité initiées par les communes.

> « Le gouvernement fait parfois des fausses promesses auprès des citoyens et ceci a des impacts sur la relation de la commune et des secteurs avec les citoyens et usagers. Aux yeux des citoyens ce sont les communes ou bien les secteurs qui sont incapables de satisfaire les besoins au niveau local. Par exemple, le gouvernement a promis que tous les chefs Fokontany vont recevoir un ordinateur. Mais il est très difficile d'en obtenir à cause de la lourdeur des procédures administratives et aussi à cause des problèmes de

[5] CPIA Afrique – Evaluation des politiques et des institutions en Afrique, Groupe de la Banque Mondiale, Août 2020.

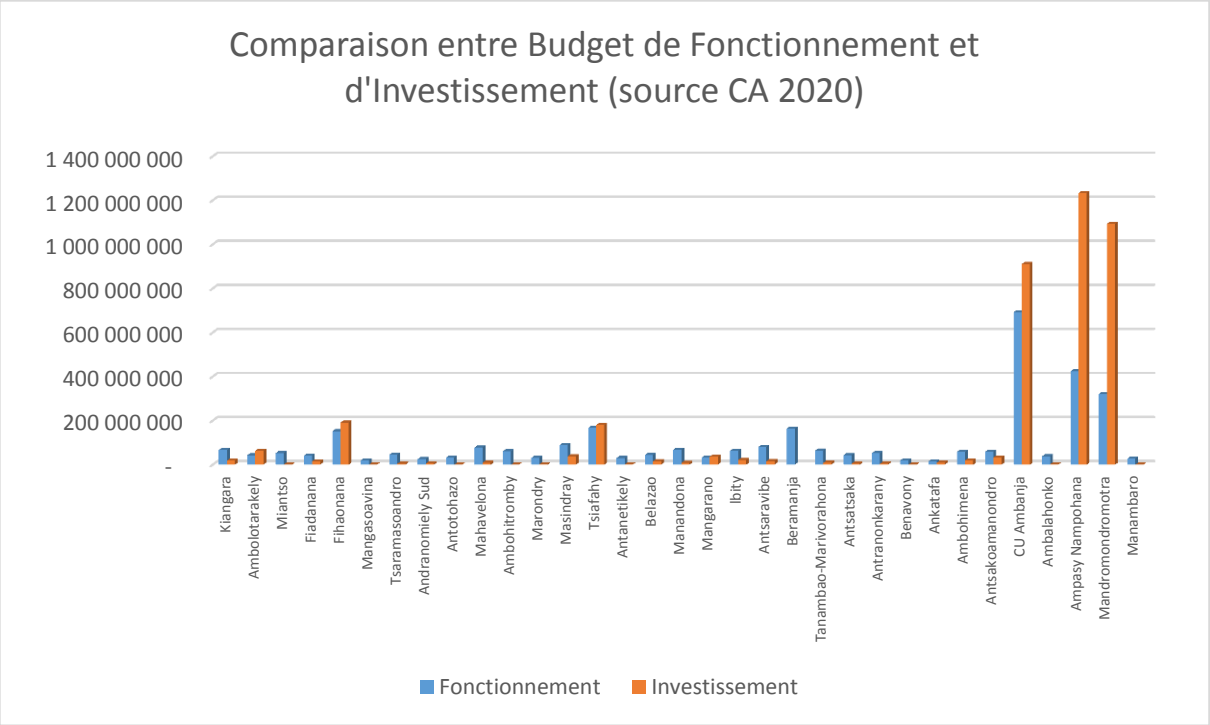
déblocage des fonds. », Membre de SLC.

« Le gouvernement doit améliorer ses relations avec les citoyens, il ne doit pas faire des proclamations publiques non fondées. Ce sont les gouvernants de base qui en assument les conséquences. La commune ne dépend pas du financement provenant du gouvernement central pour la réalisation de ses projets, elle se débrouille à partir des impôts et des financements des ONG car les procédures gouvernementales sont lourdes et difficiles à réaliser. Dans certains cas, les fonds reçus de la subvention de l'Etat sont dépensés pour les procédures », Maire.

« La priorité du gouvernement ne coïncide pas avec les besoins de la communauté de base. De plus, les procédures administratives de l'Etat sont compliquées et lourdes, par exemple lors du déblocage de fonds du financement de la réhabilitation de la CSB de Tanambao Marivorahona qui était long et difficile », Médecin Chef CSB 2 de Tanambao Marivorahona.

3.4. Faiblesse des communes

Les communes rurales à Madagascar ont une très faible capacité de mobilisation des ressources et ainsi ont une faible potentialité financière. Les dotations et les subventions de l'Etat sont médiocres et irrégulières et n'atteignent même pas 1% du budget général de l'Etat. Les communes doivent surtout recourir aux ressources naturelles locales. Or, les communes manquent de moyens de mobilisation des ressources fiscales, n'ont pas de stratégies claires de recensement et de recouvrement des recettes (fiscales et non fiscales), sont très dépendantes des subventions émanant de l'Etat et de l'appui des partenaires techniques et financiers (Cf. graphe ci-dessous : cas des communes ayant un budget de moins de 100.000.000Ar soit 26.397USD). Les propositions provenant des SLC et des citoyens sont parfois non intégrées dans le budget et plan communal à cause de cette faiblesse de budget communal d'investissement.
Plus la commune a un budget élevé, plus son budget d'investissement est supérieur à celui du fonctionnement et plus ils ont besoin des subventions de l'Etat et des dons des partenaires externes.



Graphe 2 : Comparaison entre budget de fonctionnement et d'investissement

Du fait des faibles ressources financières des communes, les besoins au niveau communal sont identifiés à tous les niveaux aussi bien en investissement et entretien des infrastructures existantes qu'en fonctionnement (besoins en paiement des arriérés salariaux du personnel…).
La performance de chaque commune dépend en premier lieu de la volonté politique de la commune mais également de la capacité et de la motivation des citoyens de s'acquitter de leur devoir fiscal et non fiscal : les citoyens ne paient les impôts que lorsqu'ils sont assurés que le fonds collecté sera utilisé de manière transparente et satisfaisante pour leurs besoins de base.

La volonté politique dépend pincipalement de la volonté des BE et CC et du leadership du Maire à motiver les SLC, à assurer que les SLC soient toujours fonctionnelles, à prendre en compte leur proposition et à intégrer leur proposition dans le budget et plan d'actions.
Il est à noter qu'une SLC est fonctionnelle seulement si[6] :

- elle a établi un plan d'actions suite à des réunions et elle réalise ces actions ;
- elle possède un règlement intérieur ;
- elle possède des PV de réunions régulières ;
- et son budget de fonctionnement est inclus dans le budget communal.

La volonté des citoyens à payer les impôts est également primordiale vu que la fiscalité locale constitue les ressources principales des communes. Aucune action de développement ne sera possible sinon.

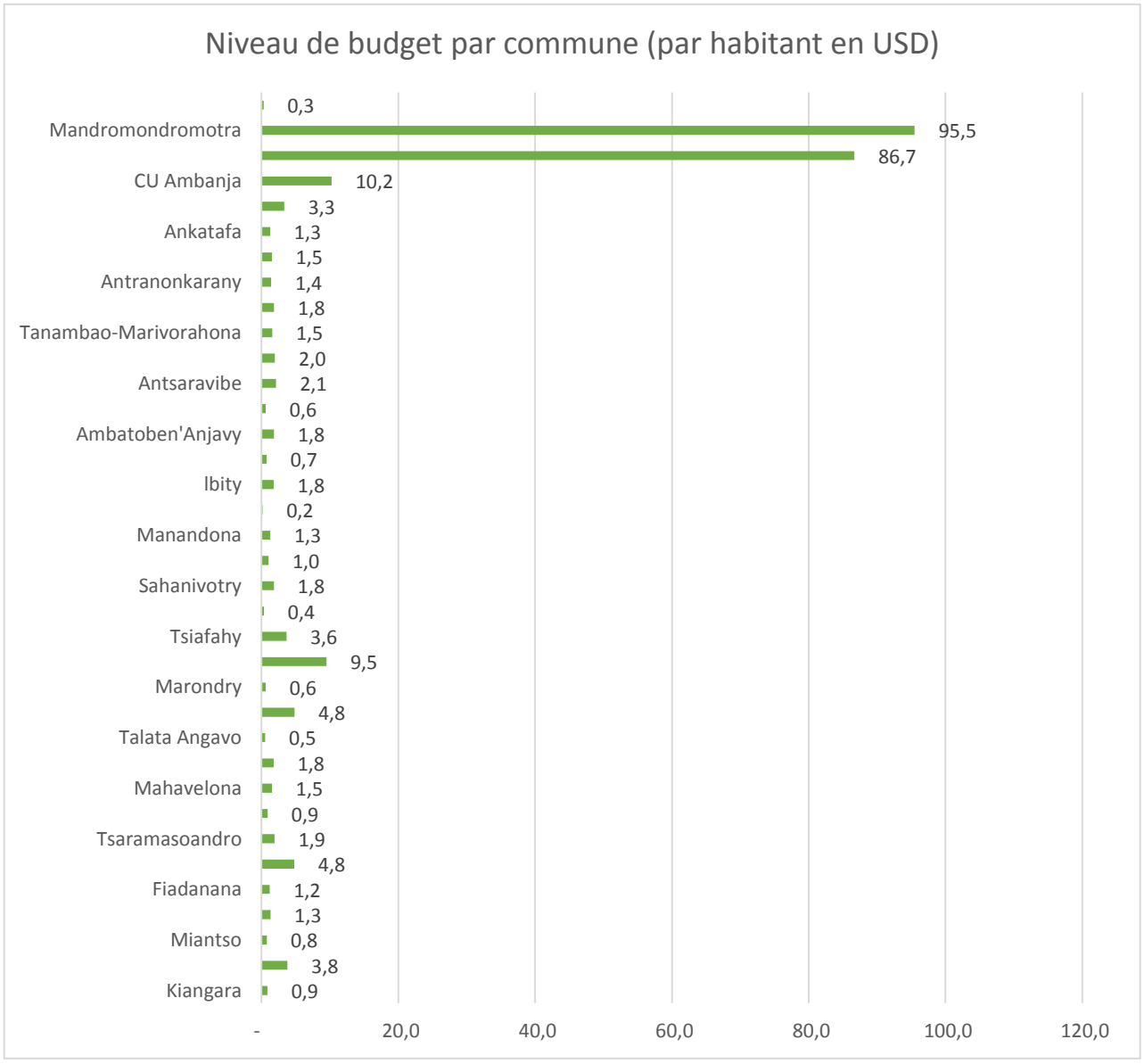
> « Etre un bon leader peut régler ce manque de financement qui bloque les communes ainsi que ces responsables STD. Certaines communes ont essayé d'utiliser à leurs disposition tous les moyens possible comme les ressources humaines où tous les citoyens ayant 18 ans et plus doivent cotiser 500 ariary pour bâtir la maison communautaire. », OSC local

[6] Torolalana momba ny fitantanana ny fananan-tany ho an'ny Rafitra Ifotony Fikaonan-doha (RIF) eny amin'ny kaominina (ou guide pour les SLC sur la gestion foncière au niveau des communes).

« … le leadership du maire joue aussi un très grand rôle. Il est à la fois premier magistrat de sa localité et président d'office de la structure. Son dynamisme et charisme sont plus qu'utiles pour amener les membres de la SLC à être plus actifs et entreprenant. », Nirhy-Lanto RABETALY, Directeur d'appui aux collectivités territoriales décentralisées - Ministère de la décentralisation

Le graphe suivant montre que :

- 11/36 communes ont un budget par habitant de **$1,03** et moins (soit 3.902Ar et moins),
- 19/36 communes ont un budget par habitant de **$1,03** à **$4,04** (soit inférieur à 15.304Ar),
- 4/36 communes ont un budget par habitant de **$4,04** à **$12,53** (soit inférieur à 47.467Ar),
- 2/36 communes (communes minières) ont un budget par habitant dépassant même les **$50** (soit 189.500Ar).



Source : Comptes Administratifs 2019 - 2020

Graphe 3 : Niveau de budget par commune (par habitant en USD)

Par ailleurs, les communes à Madagascar ont aussi une très faible capacité à gérer d'une manière indépendante les affaires et ressources publiques dans le cadre de la décentralisation. En effet, les maires et les élus locaux n'ont pas toujours les compétences techniques requises en gestion des finances publiques, en connaissance des nouvelles technologies, en langue étrangère qui entrainent dans certains cas des réticences et des limites dans les recherches de fonds additionnels au niveau des bailleurs. Ce sont des cas fréquemment rencontrés dans les communes rurales enclavées. Les maires et les élus locaux communaux ont besoin de renforcement de capacités. Or, il est noté une insuffisance de soutien de la part de l'Etat. Des renforcements de capacités sont organisés d'une manière sporadique pour quelques communes grâce au soutien de bailleurs mais s'arrêtent à quelques jours de formations théoriques, les Maires ne bénéficient pas d'accompagnement physique de la part du District pendant la mobilisation et la gestion des ressources financières.

3.5. Niveau de décentralisation non effective

Une conférence organisée en décembre 2017 par l'Association des Anciens de l'Ecole Nationale d'Administration (AAENA Madagascar) à Antananarivo a mis en exergue que la décentralisation à Madagascar est limitée par plusieurs facteurs dont la faible aptitude des communes à gérer à bon escient les finances locales, par le niveau d'informatisation non développé et également par la lourdeur des procédures au niveau de l'Etat. En effet, les communes ont une obligation légale de verser au niveau de la Trésorerie les fonds recueillis. Toutefois, les communes connaissent fréquemment un retard de paiement des fonds de la part du Trésor d'où le retard au niveau de la mise en œuvre des actions de développement.

Beaucoup d'analyses[7] font ressortir qu'il existe un manque de volonté politique sur l'effectivité de la décentralisation dans les communes : celle de rendre effectif le transfert des ressources et l'autonomie financière dans la gestion dudit fonds. La décentralisation est une condition exigée par les bailleurs et constitue ainsi une clause pour un développement économique. Les pays africains sont ainsi contraints par des instances internationales et réalisent souvent à contrecœur la décentralisation. De ce fait, le terme est souvent entendu dans les discours politiques mais n'est pas encore effectif dans la réalité. Il manque des stratégies globales de mise en œuvre, de changement, de préparation et d'accompagnement des communes. Les droits de gestion et d'appropriation sur les ressources ne sont pas clairement attribués aux communes, surtout dans le domaine du foncier. Il n'y a pas de transfert des ressources financières correspondant aux compétences transférées de la part de l'Etat.

3.6. Contextes de mise en œuvre du projet

Contexte de crise sanitaire coronavirus

Du fait de l'existence de la pandémie Covid-19 à Madagascar, le gouvernement a dû prendre des mesures de confinement à partir du mois de Mars 2020 jusqu'au mois d'Octobre 2020. Le déplacement des personnes a été fermé dans certaines zones, les marchés étaient très limités, les services de l'Etat ont ralenti. De plus, les communes n'ont pas pu réaliser leur fonction dans la mobilisation des ressources financières locales. L'économie du pays, des ménages, et aussi des communes a été gravement affectée au cours de cette période. Beaucoup de malgaches ont perdu leurs emplois, les revenus des secteurs formels

[7] Diagnostic systématique du pays : Madagascar, août 2015
La décentralisation à Madagascar freinée par les procédures et le manque de moyens,
Décentralisation : « Elle ne peut être effective sans transfert de ressources »

et informels sont touchés. Les communes n'ont pas été épargnées par cette crise à cause des baisses des recettes : la volonté et la capacité des citoyens à payer les impôts fonciers ont fortement diminué, la recette des tickets de marché et les ristournes des produits sont presque inexistantes.

A la reprise du travail, certaines communes ont par conséquence, dû réaliser des rattrapages en matière de paiement des salaires du personnel.

Le projet CIMSI s'est adapté à la situation et a pris part dans un collectif d'organisation de la société civile (OSC) membres du Mouvement ROHY qui s'est engagé à suivre l'utilisation des ressources publiques contre le COVID-19. Cette action est opérationnalisée par un projet qui s'appelle Suivi de la Transparence et de l'Effectivité des Fonds alloués aux réponses à la COVID-19 (STEF), financé essentiellement par l'UE.

Contexte d'éléction à Madagascar

D'autres contextes politiques ont perturbé l'avancement global des activités du projet. En premier lieu, la période de mise en œuvre du projet correspondait à la période électorale à Madagascar : élection présidentielle en 2018, élection des Maires en novembre 2019. Ceci a bouleversé les délais de mise en œuvre du projet du fait de l'indisponibilité fréquente des Maires lors des campagnes électorales.

A la prise de fonction des Maires et conseillers communaux nouvellement élus (67% des Maires), l'ensemble du processus relatif à la mise en place des SLC a dû être refait, notamment l'explication des principes, les renforcements de capacité, le renouvellement des membres des SLC pour certaines communes… Surtout que certains Maires sortants n'ont pas toujours réalisé de passation en bonne et due forme sur le sujet. D'une manière indirecte, ces organisations ont entrainé des retards dans la subvention et dans l'appui des services techniques.

Il a été relevé également des retards dans l'élaboration de budgets communaux à cause de manque d'expérience de certaines équipes (Maires, Conseillers communaux, trésorier) en établissement de budget de programme : budgets devant être votés en août 2019 ne sont élaborés qu'au début de l'année 2020 voire même en juin 2020. Ces situations ont bouleversé l'avancement de la mise en œuvre du projet.

Face à ces situations, le projet s'est adapté en mettant en place des stratégies d'accompagnement pour appuyer les Maires dans la continuité des actions d'opérationnalisation des SLC, et aider les communes dans l'élaboration du plan et du budget communal. L'équipe du projet était très présent dans ces communes.

Contextes au niveau des secteurs

Le projet a aussi connu des perturbations au niveau de l'accompagnement des secteurs choisis.

Le secteur Santé a connu un retard d'envoi de la subvention classique à cause de la réforme sur le financement des Centres de Santé de Base (CSB), selon le décret 2019-2117 du 20 novembre 2019 régissant le mécanisme de gestion de crédits destinés au CSB (Dotation CSB). Ceci a entraîné des souffrances dans les actions de développement dudit secteur.

De fréquents changements sont parvenus au sein du secteur Education en particulier à cause des renouvellements à plusieurs reprises des Ministres au cours de la période du projet. Il est aussi relevé une diminution de près de 32% du budget pour le Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement

Technique et Professionnel ou MENETP selon la LFR 2020. Les Parents d'élèves et les communautés rurales doivent encore supporter les charges de la majorité des maîtres FRAM[8], qui sont encore non-fonctionnaires. Les subventions des écoles arrivent de manière irrégulière dans les comptes des communes. Le secteur dépend beaucoup de la capacité des communes à mobiliser les parents d'élèves.

Pour le secteur Foncier en particulier, cette période est surtout marquée par la mobilisation des acteurs de la socciété civile malagasy autour de l'élaboration de l'avant-projet de loi sur les terrains à statuts spécifiques. Il est aussi noté l'applicaion d'une réforme pendant cette période notamment la fermeture non officielle des guichets fonciers.

L'aspect décentralisation a aussi été touché par la dissolution de l'ONCD, l'interlocuteur de CIMSI dans la gestion des connaissances sur la concertation locale à travers la SLC, au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (MID).

[8] Maîtres FRAM : Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny Mpianatra ou Enseignants pris en charge par l'Association des Parents d'Elèves

4. Evaluation du projet CIMSI par rapport au baseline

4.1. Pertinence

Le projet est pertinent par rapport aux priorités du pays et des Velirano posés par le PEM

Le projet répond à l'axe stratégique 1 du PND (Plan National de Développement) de Madagascar correspondant à « Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, Décentralisation, Démocratie, Solidarité nationale » et est cohérent avec les programmes 1.1. Administration publique et territoriale efficiente et efficace et 1.3. Gouvernance locale au service du développement local.

Le projet CIMSI répond également aux Engagements du Président de la République, inscrits dans le document Initiative Emergence Madagascar (IEM) notamment :

- VELIRANO 3 : Lutter contre la corruption à tous les niveaux afin d'améliorer l'environnement des affaires et établir la confiance de la population envers l'Administration ; la lutte contre la corruption et le renforcement de la performance de l'administration publique
- VELIRANO 12 : Établir une décentralisation effective afin de créer un dynamisme de développement local ; l'autonomie et la responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées

Le projet est pertinent par rapport au PEM, dans le but de l'établissement de la confiance entre les gouvernants locaux et les citoyens, par l'amélioration du mécanisme de transparence et la budgétisation participatives, la redevabilité sociale afin d'améliorer la prestation de service et les recettes fiscales.

Les activités planifiées par le projet CIMSI coïncident bien avec les priorités et préoccupations de l'Etat Malagasy.

Le projet favorise l'intégration de la redevabilité sociale dans la gestion municipale

A Madagascar, le projet CIMSI est le seul projet financé par le GPSA opérant auprès des municipalités. Il a un double intérêt : (i) les expériences acquises lors de sa mise en œuvre contribueront probablement au GPSA de tirer des leçons sur l'intégration de la redevabilité sociale dans la gestion municipale ; (ii) il produira des connaissances plus fines des dynamiques de la gouvernance locale à Madagascar.

De plus, CIMSI crée un environnement propice au dialogue et à la communication entre les gouvernements locaux, les citoyens et les Organisations de la Société Civile.

> " Les gens donnent leurs avis sur le mode de fonctionnement de la Commune, ils prennent de plus en plus de responsabilité dans leurs fokontany respectifs, s'acquittent de leurs devoirs citoyens et sont mobilisés pour payer leurs impôts".
> *Ny fasahian'ny olona manome hevitra amin'ny fomba fiasan'ny commune, fandraisana andraikitra any amin'ny fokontany misy azy avy, fanaovana adidy, fahavitriana amin'ny fandoavan-ketra.* **Maire de la Commune d'Ankazobe**
>
> « La population n'a plus peur d'entrer dans les bureaux de la Commune. Elle peut même discuter directement avec le Maire. De plus en plus de citoyens se rendent à la Commune pour payer les impôts. Cela aide beaucoup à renflouer la caisse de la Commune. »
> *Tsy matahotra hiditra birao, mitombo ny olona sahy maneho hevitra amin'ny Ben'ny Tanàna*
> *Efa mahasahy manantona ny kaomina mivantana ny olona amin'ny fandoavan'ketra ka nampitombo ny kitapom-bolan'ny Kaominina.* **Maire de la Commune de Vinaninkarena**

Il faut souligner que les principes fondamentaux du projet reposent sur un engagement constructif tenant en compte de la voix des citoyens pour améliorer les prestations de service et pour renforcer la performance des institutions publiques.

Le projet augmente la motivation des communes et favorise l'opérationnalisation des SLC

La mise en place de la SLC dans la procédure communale est prescrite dans un arrêté communal. De ce fait, la commune a le devoir de l'opérationnaliser. L'appui technique (appui dans la collecte des impôts, élaboration des budgets), matériel (speaker, affichage, boîtes doléances) et les renforcements des capacités (gestion administrative…) apportés par les équipes du projet ont aidé les communes à rendre la SLC plus opérationnelle. Les nouveaux maires sont aussi formés par l'équipe du projet pour que toutes les communes cibles du projet CIMSI aient les mêmes capacités pendant la mise en œuvre du projet. A part la mise en place de la SLC, ces appuis ont permis à la commune de connaitre ses capacités et des limites. L'existence des SLC a fait ressortir les besoins et les préoccupations quotidiens des citoyens. La commune peut facilement insérer les besoins des citoyens dans son plan d'action et de traiter au mieux les besoins des citoyens. La satisfaction de ces besoins est une source de motivation à contribuer au développement de la commune.

4.2. Efficience

L'adaptation au confinement COVID-19

En mars 2020, la décision gouvernementale de confinement a eu des conséquences non seulement sur la vie sociale et économique du pays et des ménages mais aussi sur les activités du projet. En effet, les mesures sanitaires ont entrainé l'interdiction de voyager, l'interdiction de se réunir, la fermeture des marchés communaux d'où une baisse significative des recettes fiscales. Les communes n'assuraient plus que des services minimums.

De ce confinement, les activités du projet accusent un retard de trois mois pour le PTBA de 2020. Dans ce contexte de crise sanitaire, l'ONG SAHA adopte d'autres stratégies dans la réalisation de ses accompagnements. Dans le même temps, l'ONG SAHA intègre le collectif d'OSC membre du Mouvement ROHY qui s'engage à suivre l'utilisation des ressources publiques contre la COVID-19. D'ailleurs, à Ambanja, HELVETAS partenaire de CIMSI s'est mobilisé dans des activités de renforcement de l'équipement des centres de santé en collaboration avec le district de santé, en donnant la priorité à la sensibilisation sur les gestes barrières et la mise à disposition de dispositif d'hygiène.

Un budget presque consommé

Le projet est financé pour 700 000 USD (environ 2 303 000 000 Ar) pour l'ensemble de ses activités. Au bout de trois années d'activité, en janvier 2021, les dépenses ont atteint les 2/3 du budget. Le budget actuellement engagé représente 96 % du budget total soit 670 400 USD et le total décaissé est de 551 400 USD soit 79% du budget total.

Les écarts par rapport au financement initial sont dus à la situation de l'état d'urgence sanitaire car de nouvelles stratégies ont été adoptées conformément aux restrictions posées par le Gouvernement : beaucoup de réunions sont organisées *via* des échanges virtuels et téléphoniques, les missions sont réduites. Toutefois, malgré ce contexte difficile couplé avec l'arrivée des nouveaux Maires, l'équipe du projet s'est adaptée et a pu avancer même au ralenti dans la mise en œuvre opérationnelle du projet. Le retard enregistré dans la planification des activités durant cette période est estimé à deux mois.

Un projet regroupant des acteurs variés

Le projet implique un nombre relativement important de parties prenantes. Le projet travaille avec sept partenaires dont les apports sont complémentaires aux activités du projet et cohérents par rapport aux objectifs du projet CIMSI. Ils sont liés au projet par des contrats. Le projet assure le financement de leurs activités selon leur contribution dans la réalisation du CIMSI et suivant un PTA validé. Pour rappel, ce sont Helvetas, RTRSM, Coalition des Radios, SIF, ROHY (accord de principe).

Le projet collabore également avec les institutions, notamment avec les secteurs publics concernés. Ce sont :

- Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, à travers l'ONCD auparavant, et actuellement avec le DACTD (Direction d'Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées) et ODDL (Observatoire pour la décentralisation et le développement Local), et les 5 Equipes de Districts d'intervention (Ankazobe, Ambanja, Ambilobe, Taolagnaro, Antsirabe II) à travers les Chefs de District/ préfet
- Le Ministère de l'Economie et des Finances : à travers les Services des Réformes et Formation, de la Fiscalité Locale et le Service Régional du Budget
- Le Ministère de la Santé Publique, à travers les Districts Santé dans les zones d'intervention : Ankazobe, Antsirabe II, Taolagnaro, Ambanja, Avaradrano
- Le Ministère de l'Education Nationale, à travers les 5 Circonscriptions Scolaires (CISCO), Avaradrano- Analamanga (en lien avec la Commune Masindray), Antsirabe II, Taolagnaro, Ankazobe, Ambilobe et Ambanja
- Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, à travers le Fond National Foncier (FNF) sur l'avant – projet de Lois sur les Terrains à Statuts spécifiques (SIF et autres OSC dont SAHA), DGSF/ DAGFD (formations en matière gestion foncière des Communes).

Cette collaboration s'est faite à différentes échelles :

- Au niveau local : mobilisation des homologues gouvernementaux et les collèges des SLC et les dirigeants au niveau des communes dans le cadre du processus d'évaluation citoyenne ;
- Au niveau communal : rencontres et échanges avec les homologues gouvernementaux locaux afin de renforcer leurs engagements dans le processus d'amélioration des services ;
- A niveau des districts, à travers les des services techniques déconcentrés : il y a partage d'informations et des échanges sur les actions relatives au projet dans les comunes ;
- Au niveau régional : il est prévu d'étendre la collaboration auprès des directions régionales des secteurs santé, éducation, foncier et de leur restituer les résultats de l'évaluation citoyenne concernant les services. Ces résultats pourraient être intégrer dans leur propre planificaion.

Des accompagnements de proximité

Des accompagnateurs de proximité (7) ont été recrutés pour renforcer l'équipe du projet mais aussi pour pallier à l'i nsuffisance des passages de l'équipe de CIMSI dans les communes. Durant l'évaluation finale du projet, les communes ont encore réaffirmé l'importance du rôle des accompagnateurs, qui les aident particulièrement dans l'accomplissement de leur mission, dans la mobilisation de la population, dans l'appui des SLC, dans l'appui technique des Maires et dans la facilitation des relations entre les Maires et les autres parties prenantes.

4.3. Efficacité : résultats à moyen terme du projet CIMSI

Le projet CIMSI a atteint ses valeurs cibles dans son ensemble.

Le tableau suivant récapitule les valeurs des indicateurs de performance du projet :

Indicateurs du projet	Valeur initiale	Valeur finale	Valeur cible	Observations
1. **Pourcentage des communes cibles dotées de processus de budgétisation et de planification participative institutionnalisée**	**0%**	**85%**	**75%**	Le projet a atteint l'objectif AG SLC sur les priorisations à intégrer dans les budgets 2021= 39/46
2. **Pourcentage des communes de la cible avec les Structures Locales de concertations opérationnelles et qui se réunissent périodiquement**	**0%**	**93%**	**75%**	Le projet a atteint l'objectif Si 46/46 ont mis en place leur SLC, 43/46 ont analysé le budget communal (y compris rapportage du budget) et priorisé des investissements en vue de les budgétiser ou de les réaliser par la Commune
1.1. **Pourcentage de SLC dans les municipalités ciblées, formées et qui surveillent périodiquement la prestation de services publics au moins dans l'un des secteurs clés (santé, éducation ou foncier).**	**0%**	**91%**	**75%**	Mobilisation des collèges des SLC pour le processus d'évaluation citoyenne: 46/46 communes Suivi de l'évaluation citoyenne réalisée lors de la première AG des SLC au niveau de 42 communes
1.2. **Pourcentage de communes cibles ayant rendu accessibles et disponibles aux citoyens leurs rapports d'exécution budgétaire (y compris les dépenses et les procédures de recouvrement)**	**15%**	**93%**	**75%**	Existence de pratique de transparence budgétaire effectuée par 43 communes.
1.3. **Pourcentage de communes cibles effectuant des réunions annuelles avec les SLC et les OSC pour discuter des rapports financiers et analyser les problèmes de gestion budgétaire et financière**	**2%**	**93%**	**75%**	Existences de SLCs restructurées après élection des nouveaux membres du BE et CC: 46/46 communes SLC Opérationnelles : 43/46 communes Participation effective des SLC pour discuter des rapports budgétaires des communes : 43/46
2.1. **Pourcentage de communes où les CC/BE ont intégré les propositions des SLC (au moins dans l'un des secteurs santé, éducation, foncier) dans leur budget et plans**	**0%**	**76%**	**75%**	Prise en compte des recommandations/ plans d'actions dans le budget communal 2020: 35/46 communes

Indicateurs du projet	Valeur initiale	Valeur finale	Valeur cible	Observations
2.2. **Pourcentage de communes où les services techniques déconcentrés (STD) contribuent effectivement à la réalisation des propositions des SLC et/ou du plan communal (au moins dans l'un des secteurs santé, éducation, foncier)**	**0%**	**76%**	**75%**	Réalisation d'actions / activités ou dépenses par les services techniques dans le sens des recommandations dans 35 communes.

Tableau 2 : Récapitulatif des indicateurs de performance du projet

Source : Rapport technique annuel CIMSI, mars 2021

4.3.1. Résultats par indicateur du projet

1 : Pourcentage des communes cibles dotées de processus de budgétisation et de planification participative institutionnalisée : 39 SLC dans les 46 communes ont réalisé des AG sur les priorisations

- ***1.1 : Renforcement des SLC dans les communes ciblées par le projet***

Au tout début du projet, des SLC existaient pour les 51%[9] des communes d'intervention du projet (24 communes) mais des améliorations sur plusieurs points ont été nécessaires pour qu'elles soient fonctionnelles. A la fin du projet : **46/46 SLC sont constituées légalement par arrêtés communaux et structurées dont 43/46 sont fonctionnelles.**

- **33/46 arrêtés communaux ont reçu l'approbation des Chefs de District** (raisons de non-approbation : non disponibilité des responsables des Communes à amener leurs dossiers chez les chefs de districts). 33 SLC sont donc légalement constituées et validées par le district. Les entretiens avec les parties prenantes ont indiqué que cette approbation a été reçue grâce à la volonté des Maires à constituer les SLC, les Maires se déplacent vers le district pour appuyer et suivre les dossiers. D'autre part, l'existence d'OSC locales dans les communes a beaucoup favorisé l'approbation des arrêtés communaux sur la constitution des SLC par le district.

- **32/46 Communes ont inscrit dans leurs budgets des montants pour le fonctionnement des SLC** (sous diverses formes). Ces 32 communes ont pu respecter les dispositions réglementaires à suivre pour la mise en place des SLC. Ces 32 SLC ont plus de chance de rester fonctionnelles après le départ du projet CIMSI. Les entretiens avec les parties prenantes ont indiqué que deux raisons expliquent la non-intégration du fonctionnement des SLC dans le budget communal : insuffisance des recettes des communes, insuffisance de sensibilisation et de motivation des Exécutifs (cas des CR éloignées avec un nouvel équipe). Il est à noter toutefois que ces 32 communes disposent de capacités financières qui diffèrent.

- ***1.2 : Accès des citoyens aux rapports d'exécution budgétaire***

L'état initial du projet a montré l'existence d'affichages illisibles, non accessibles et incompréhensibles des exécutions budgétaires au niveau de la plupart des communes. A la fin du projet : **33/46 communes ont affiché publiquement leur budget et rapport budgétaire**, en une version accessible au grand public au

[9] Rapport principal d'étude de référence du projet CIMSI

niveau des bureaux des communes ou des panneaux d'affichage. **C'est une version améliorée, proposée par le projet CIMSI à travers le budget des citoyens.** La plupart (60%) des arrêtés des SLC de ces 33 communes ont reçu l'approbation des districts.

- ***1.3 : Réalisation des réunions annuelles avec les SLC et les OSC pour discuter des rapports financiers et analyser les problèmes de gestion budgétaire et financière***

A l'état initial du projet, 2% des communes laissaient les SLC et OSC prendre part aux discussions sur les rapports financiers. A la fin du projet : **43/46 SLC ont fait l'exercice d'analyser le budget communal** (y compris rapportage du budget) et priorisé des investissements en vue de les budgétiser ou de les réaliser par la Commune, les 3 SLC restantes ont eu des problèmes de gestion de dossiers au niveau des Trésoriers comptables ou ont des retards de réunion de SLC (cas de la CU Ambanja). L'AG des SLC a intégré dans son ordre du jour l'analyse du compte administratif de l'année précédente et du budget communal en cours, et donc les recettes et les dépenses des communes, les actions priorités pour le développement.

> *« Au mois de juin 2020, 15% des communes appuyées par CIMSI n'avaient pas pu ficeler leurs budgets primitifs compte tenu de la non maîtrise de l'élaboration du budget de programme par les nouveaux maires et les trésoriers communaux, parfois à cause des conflits entre le Maire nouvellement élu et le Trésorier déjà dans l'ancienne équipe sortante »*, explique le Directeur de Projet. Source : Capitalisation du projet CIMSI

2 : Pourcentage des communes de la cible avec les Structures Locales de concertations opérationnelles et qui se réunissent périodiquement : 43/46 ont analysé le budget communal (y compris rapportage du budget) et priorisé des investissements en vue de les budgétiser ou de les réaliser par la Commune.

- ***2.1 : Amélioration de la transparence et la redevabilité des services communaux et les services déconcentrés dans les communes ciblées***

A l'état initial du projet, aucune commune n'a intégré les propositions des SLC dans leur plan et budget communal. A la fin du projet : **35/46 communes ont pris en compte les recommandations des SLC dans le budget communal 2020**. 6 communes n'ont pas encore élaboré leur budget annuel. L'analyse des données démontre qu'une grande majorité (83%) de ces 35 communes ont inscrits le fonctionnement des SLC dans leur budget. Ceci démontre une volonté de ces communes à intégrer complètement les SLC dans leur procédure.

- ***2.2 : Contribution effective des services techniques déconcentrés (STD) à la réalisation des propositions des SLC et/ou du plan communal (au moins dans l'un des secteurs santé, éducation, foncier)***

A l'état initial du projet, aucun service technique n'a contribué à la réalisation des propositions des SLC. A la fin du projet : **les services techniques dans 35 communes ont contribué à la réalisation des dépenses communales**. Il faut noter toutefois que seulement les 77% de ces communes ont pris en compte les recommandations des SLC dans le budget communal 2020. Les STD des 33% communes ont contribué à la réalisation de plan communal qui n'est pas basé sur les propositions des SLC.

4.3.2. Les principaux facteurs favorisants la réalisation du projet

- ***Fourniture d'appui technique et de renforcement de capacité par le projet*** : (i) le projet a réduit les gaps en compétence des responsables communaux en termes de mise en place de la décentralisation, en particulier en mise en place de SLC (constat par 95% des communes enquêtées) ; (ii) l'éclaircissement du rôle des SLC a renforcé la motivation de leur membre (93% des SLC opérationnelles) ; (iii) l'appui fourni aux OSC dans leur mission (74%).
- ***Travail avec une structure représentative et tenue à être pérenne telle que la SLC***. La SLC représente tous les secteurs dans la commune et donc la voix du peuple selon 67% des communes enquêtées (sauf Ankazobe, Andranomiely, Vinaninkarena, Antanimandry, Ambanja). Par la sortie du décret relatif à la mise en place des SLC au niveau des communes l'Etat s'est engagé dans la voie de la décentralisation.
- ***L'ensemble des dispositifs appliqués par le projet et l'existence des outils fournis par le projet*** : (i) la réalisation de l'évaluation citoyenne conduisant à la prise de conscience des priorités et des préférences des citoyens, et aussi à l'engagement des responsables communaux (sauf Ambanja) ; (ii) le renforcement de la concertation entre citoyens et responsables en favorisant les tenues des réunions et discussions et échanges entre les entités concernés, (iii) l'appui dans la mobilisation des ressources propres : par l'organisation et participation aux campagnes de sensibilisation aboutissant à l'incitation à la participation des citoyens dans le développement local.
- ***L'existence des conventions de partenariat*** : (i) partenariat avec OSC dynamiques et ACP expérimentés : rôle de mobilisation, d'introduction du sujet relatif à l'évaluation, et capacité à collaborer avec les bonnes personnes relais au sein du noyau dur des SLC ; (ii) existence de partenaires et d'OSC facilitatrices locales connaissant le milieu, et ayant d'autres intérêts à intervenir dans les communes.

Les principaux facteurs limitants la réalisation du projet :

- ***Insuffisance des fonds financiers au niveau de la commune*** (toutes les communes enquêtées ont traversé ce problème) : (i) les fonds financiers des communes sont utilisés uniquement pour le fonctionnement de la commune. Les besoins en investissement ou entretien identifiés par les citoyens ne peuvent être concrétisés ; (ii) la baisse de recette fiscale à cause des mesures de confinement pendant la première période de l'existence du Covid-19 a conduit à une faible capacité financière des communes et leur dépendance en subventions externes.
- ***Insuffisance d'encadrement et d'appui par le gouvernement et certains ACP*** : (i) faible participation du gouvernement dans l'appui des communes (technique et financier) ; (ii) Insuffisance d'intervention directe des ACP pour les communes éloignées (27% des communes enquêtées), (iii) Insuffisance de sensibilisation des citoyens de la part des communes, et d'affichages de la part des fokontany.
- ***Manque de volonté de la part de certains responsables communaux*** : certains Maires ne perçoivent pas encore l'impact significatif et concret de l'existence des SLC, ils les considèrent comme des structures budgétivores au sein de la commune. La méconnaissance de la fonction des SLC les rend septiques, ils pensent que cette structure risque de se dresser comme l'opposition des BE en place ou encore de jouer le même rôle que les CC (27% des communes enquêtées).

Mouvement ROHY

- « Le manque de communication et d'encadrement explique ce blocage. Les Exécutifs, tout comme les habitants ignorent l'existence et le contenu de cette loi. Ils ne comprennent pas les avantages qu'ils pourraient tirer de la création de cette plateforme dans leur localité », fait savoir Manda Razafinjatovo.

Ministère de la décentralisation

- « L'insuffisance de communication et de sensibilisation constitue un élément majeur de freinage. Les Exécutifs dans les communes méconnaissent ce qu'est une structure locale de concertation. A part l'insuffisance des descentes sur terrain pour sensibiliser, l'inexistence d'un guide pratique sur la SLC obstrue l'application de cette loi qui date de 2014. Un document standard aurait dû être édité depuis le début pour aider chaque commune à fonder une SLC bien fonctionnelle. Conscients de cette faille, nous travaillons en ce moment sur l'édition du tout premier guide national sur la SLC. », selon Nirhy-Lanto RABETALY**,** Directeur d'appui aux collectivités territoriales décentralisées.

4.4. Impact

L'évaluation finale du projet a permis d'observer des changements et des effets apportés par les actions du projet CIMSI dans les zones cibles.

Par rapport à l'appui du GPSA à l'ONG SAHA

Les documents et les pages de blogs partagés par le GPSA sur la plateforme de gestion et de connaissance de GPSA ont permis à l'ONG SAHA d'atteindre les objectifs du projet et de mener à terme les activités.

L'équipe du projet a bénéficié d'un renforcement de capacités par le GPSA sur la redevabilité sociale collaborative et sur l'amélioration des services grâce à la participation au Forum Global des Partenaires du GPSA en 2018 et en 2019 au siège de la Bm. Cet appui a produit des résultats positifs pendant la réalisation de l'appui et l'accompagnement au niveau des communes cibles.

L'équipe du projet a apporté un appui dans l'opérationnalisation des SLC et a permis aux Communes de bénéficier de partenariat (ONG SAHA).

Pendant ces trois années d'appui et d'accompagnement, le projet contribue à la pratique de la bonne gouvernance et à la réalisation du mécanisme de redevabilité sociale et l'établissement de la transparence dans la gestion budgétaire communale.

Rôle majeur des SLC dans l'organisation de la Commune

Les SLC ont joué un rôle central dans la communication entre la Commune et les citoyens.

- La facilitation de la collaboration entre le Bureau Exécutif et le Service Technique de la Commune
- La valorisation des SLC a conduit à des améliorations significatives des mécanismes de transparence et de responsabilité entre les gouvernements locaux et les citoyens à travers la planification et budgétisation

- Suite à l'implication des SLC dans le cadre logique du projet, un engagement tripartite entre les gouvernements locaux, le citoyen et le SLC a été créé durant le processus budgétaire, la transparence budgétaire et la redevabilité sociale.

Impact positif dans les engagements constructifs des citoyens

Suite aux évaluations citoyennes, différents impacts du projet ont été relevés :

- La prise de conscience des citoyens à se responsabiliser dans le suivi de la qualité de service et le suivi de fonctionnement de la commune

> *L'intégrité de son engagement dans le développement de la commune réduit le taux des responsables communaux qui font des abus de pouvoir.* (Rapport final SAHA 2020-2021)

- Les gouvernements locaux regagnent la confiance des citoyens suite à la mise en place de la transparence de gestion budgétaire communale : affichage de l'exercice budgétaire annuel, amélioration des services communaux et dans les trois secteurs (santé, éducation, foncier)
- Le citoyenfréquente de plus en plus les différents services communaux et les trois secteurs en raison d'amélioration perçue de la qualité des services (accès à l'information, transparence, traitement des doléances, etc.)

> <u>Secteur éducation</u> :
> La réduction des comportements inappropriés des responsables comme l'absentéisme des enseignants ou la corruption dans la délivrance des manuels scolaires, par peur de suivi effectué par les citoyens
> Le citoyen ressent son implication après l'existence de mécanismes de gestion de plaintes auxquels ses réclamations sont biens traitées
> Le citoyen se sent considéré après la mise en place des classes préscolaires au niveau des EPP (proposition des citoyens): *c'est déjà le programme national de l'éducation*
>
> <u>Secteur santé</u> :
> Amélioration de la qualité de service accessible au niveau des CSB (affichage des prix de médicaments, réhabilitations et nouvelle construction des CSB, augmentation de nombre de personnels de santé)
>
> <u>Secteur foncier</u> :
> Amélioration de la qualité du service au niveau de BIF (affichage des services et renseignements proposés par le foncier)
> Source : Rapport annuel 2020-2021 SAHA et note d'évaluation des citoyens

Le tableau suivant illustre l'amélioration de la fréquentation des services communaux

Communes	Avant projet	Après projet
Vinaninkarena	2 pers/jour pour l'etat civil	8 à 10 pers/jour pour les services fonciers, état civil
Antanimandry	5 pers/jour pour l'état civil	10 à 15 pers/jour pour l'état civil
Mahavelona	10 pers /jour ouvrable 15 pers/ jour du marché (jeudi) passeport zébu (Bokin'omby), état civil, ristourne et diverses taxes	30 pers/jour ouvrable 40 pers /jour du marché (jeudi) passeport zébu (Bokin'omby), état civil, ristourne et diverses taxes
Ambolotarakely	4 pers/jour du marché (vendredi) 3 pers/jour pour le jour ouvrable Etat civil, taxe et impot, Adidy	15 pers/jour du marché (vendredi) 9 pers/jour ouvrable Etat civil, taxe et impot, Adidy
Ankazobe ville	10 pers /jour du marché (lundi) 5pers/jour ouvrable Service Etat civil, taxe et impot, Adidy	30 pers/jour du marché (lundi) 10-15 pers/jour ouvrable Service etat civil, taxe et impôts, 100% des citoyens payent le Adidy

Source : enquête terrain (Février 2021)

Un engagement tangible de la commune à la bonne gouvernance

- La commune a réussi à pratiquer les appuis qu'elle a reçus pour favoriser la bonne gouvernance
- Le changement de comportement des membres de l'Exécutif se reflète dans la réalisation de leurs tâches quotidiennes : bon accueil, ouverture et prise en compte des avis des citoyens, traitement de dossier, affichage des informations
- Une amélioration de la communication entre les exécutifs et les citoyens
- La coordination des activités de la municipalité s'est nettement améliorée grâce à l'implication des SLC

La considération des avis des citoyens dans la prise de décision renforce la notion de confiance entre les gouvernants, la SLC et les citoyens ainsi que la mise en place de la redevabilité sociale, et la transparence.
L'augmentation de la recette fiscale est reconnue par la mise en place de la redevabilité envers les citoyens et la transparence budgétaire appliquée par la commune.
La SLC devient un fort mécanisme de communication entre les citoyens et les exécutifs, une amélioration de la communication et de la coordination des activités dans la municipalité est constatée.

« On note pas mal de changement de comportement et de pratique aussi bien du côté de la Commune que des usagers des services, les SLC rendent des comptes à la population, les citoyens se familiarisent et échangent leur point de vue avec les STD » (Mahavelona)

"Grâce aux sensibilisations faites par la SLC, les gens commencent à changer, et n'ont plus peur de frequenter les bureaux administratifs. Cela a facilité la prise de responsabilité ds citoyens, avec une motivation pour s'acquitter de leur devoir citoyen" (Ambolotarakely)

Les renforcements de capacité et l'appui technique effectué par le projet ont contribué au changement de comportement des maires, à l'application de la redevabilité sociale et la transparence budgétaire au niveau de la commune.

Les SLC, acteurs incontournables des partenaires de projet de développement au niveau des communes

L'activité des SLC s'étend maintenant dans d'autres domaines. Elles sont consultées et impliquées dans la préparation et la mise œuvre de projets de développement, comme par exemple la gestion d'adduction d'eau potable, la conservation des ressources naturelles et l'amélioration des conditions de vie des populations. On peut citer :

- PAGE GIZ pour la mise en place du CCATU : comité technique composant la SLC
- Projet KOBABY valorise la SLC
- Projet PRODéCID pour la mobilisation des ressources propres
- Partenariat avec HELVETAS sur la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable

Des effets inattendus du projet suite à la crise sanitaire de la COVID-19

La crise sanitaire mondiale causée par la COVID-19 n'a pas épargné en 2020 les communes d'intervention du projet. Les restrictions liées à cet état d'urgence ont freiné la croissance financière des communes et ont entrainé un manque de fonds pour réaliser les besoins des citoyens : confinement décrété par le Gouvernement central, fermeture des marchés, services minimum, faiblesse des rentrées fiscales.

4.5. Durabilité des résultats du projet

La concertation avec des représentants des citoyens constitue une grande nouveauté pour les communes à Madagascar. Dans l'état actuel des choses, l'existence de manière durable des SLC dans les communes d'intervention de CIMSI est assurée étant donné l'aspect impératif de leur existence dans les communes. Certaines communes (32/46)[10] ont plus de chance de maintenir ces SLC opérationnelles après le départ du projet CIMSI. En effet, la durabilité du processus de transparence et de redevabilité au niveau des communes et la pérennité des résultats du projet CIMSI dépendent de plusieurs facteurs dont ci-après quelques points relevés.

Durabilité du processus

La durabilité du processus est favorisée par les facteurs suivants :

- *L'aspect impératif de l'existence de la SLC dans la procédure communale* : c'est une obligation légale. Les communes sont obligées de le respecter. Les instances gouvernementales et les partenaires financiers ont les forces contraignantes de maintenir l'existence des SLC en exigeant leur présence dans les procédures communales. En effet, la majorité des bailleurs exige l'existence

[10] Note 1 du projet CIMSI- Modèle de coengagement constructif promu par le projet CIMSI dans les communes

des SLC, la transparence et la bonne gourvenance au sein des communes. Toutefois l'opérationnalisation de la SLC dépend de la motivation des membres des SLC en premier lieu mais aussi du besoin de concertation de la part de la commune. Heureusement, les communes ont intérêt à maintenir la concertation avec les SLC pour obtenir du financement de la part des bailleurs.

- *L'existence des budgets pour les SLC dans les budgets communaux* : ceci constitue une des conditions de motivation des membres des SLC pour compenser le manque à gagner en termes de revenus mais également pour leur frais de déplacement. La majorité des communes est consciente de cette situation et a inséré cette ligne dans le budget communal. Cette condition est également marquée dans le décret d'application, mais dépend de la disponibilité du budget au niveau de la commune.

- *L'implication de toutes les entités existantes dans les communes* et donc un nombre assez conséquent dans la structure (peut atteindre jusqu'à 87 membres) incite les citoyens à assurer leurs tâches dans le développement de la commune. En effet, la représentation de tous les collèges est exigée. Ce nombre élevé des membres contraint aussi les communes à collaborer avec ces SLC.

- *L'existence d'OSC locale dynamique* constitue un moyen très efficace de mobilisation de la commune (Maire, BE, CC..) et des membres des SLC (Présidents des fokontany, collèges, noyaux durs,…). C'est une des leçons apprises de l'expérience de la collaboration du projet CIMSI avec les OSC locaux.

- *L'implication du District dans le suivi du processus* a été amorcée par le projet CIMSI. Ceci doit être bien visible et en continu. Il doit s'assurer que les communes collaborent bien avec la SLC.

Durabilité des résultats

Si la commune et les citoyens veulent assurer une continuité et une pérennisation des résultats du projet, les éléments suivants sont à maintenir et à encourager :

- L'utilisation continue des outils et approches fournis par le projet CIMSI (évaluation citoyenne, gestion de réunion, stratégie de mobilisation des ressources propres de la commune, sensibilisation, écoute…) doit être maintenue.

- Les actions relatives à la mobilisation des ressources propres de la commune : les actions de sensibilisation doivent continuer. Les recettes fiscales doivent être de plus en plus exploitées. La commune et les citoyens doivent être gagnant-gagnant dans le système. Les citoyens paient les impôts et la commune exécute les besoins des citoyens.

- L'existence d'une passation en bonne et due forme entre responsables : les renforcements de capacité fournis par le projet CIMSI après changement d'équipe au niveau de la Commune constituaient une nécessité absolue à la continuité de la mise en œuvre du projet. Le District ainsi que le Ministère de la Décentralisation jouent un rôle essentiel à ce niveau.

« Au Ministère, nous avons une structure qui s'appelle INDDL et dont la mission est de donner des renforcements de capacités aux élus dans les collectivités territoriales décentralisées. », selon le Directeur d'appui aux collectivités territoriales décentralisées au niveau du Ministère de la décentralisation

- L'implantation de zone pilote parmi les fokontany : une commune a choisi un Fokontany le plus dynamique (paiement d'impôts, dynamisme du Chef Fokontany,…) par rapport aux autres et a favorisé les communications pour que cette zone pilote sert d'exemple de changement pour tous les autres.

- Les actions favorisant la prise de conscience des citoyens par rapport à la responsabilité de chacun dans le développement de la commune : chacun est tenu, par l'intermédiaire des SLC, de faire le suivi des activités de la commune et est tenu à proposer des solutions d'amélioration.

> Selon le RTRSM :
>
> « Un atelier national doit être réalisé où les chefs de région, districts et maires doivent assister pour discuter du développement de base et de l'implication de l'ensemble des acteurs pour pouvoir y arriver. Pour que les changements ne restent pas qu'au niveau communal mais arrivent dans le district aussi. De ce fait, si la commune ne parvient pas à satisfaire les besoins de sa communauté, le district doit faire le nécessaire pour y parvenir. La commune ne doit collaborer qu'avec des OSC qui ont des expériences pour pouvoir obtenir de bons résultats. Elles pourront facilement être des bons accompagnateurs pour la commune. »

Il est relevé à partir des entretiens quelques remarques par rapport à la capacité des communes, du district, du gouvernement à la mise en place de bonnes conditions pour la continuité des résultats du projet :

- Les actions du gouvernement dépendent de priorités notées dans les politiques générales de l'Etat. Le gouvernement complète les fonds de la commune quand les activités initiées correspondent aux objectifs du pays. Dans ce cas, la commune et le gouvernement partagent les dépenses (exemple : 10% pour la commune et le reste par le gouvernement). Quand la priorité du gouvernement ne coïncide pas avec les besoins de la communauté, les communes dépendent de leur capacité à mobiliser les ressources propres.
- La commune a toujours du mal à satisfaire les besoins exigeant des fonds financiers élevés. Les communes doivent ainsi travailler beaucoup plus sur la mobilisation des ressources ou encore sur les recherches de fonds additionnels (bailleurs).

5. Le projet CIMSI par rapport aux théories de l'action de GPSA

5.1. Analyse des résultats du projet CIMSI selon la ToA

Mise en place de processus collaboratif incluant les citoyens

Le projet CIMSI a appuyé les communes à mettre en place et à opérationnaliser **les Structures locales de Concertations (SLC)** dans les communes.

Résultats :

- 46/46 SLC sont constituées légalement par arrêtés communaux.
- 43/46 SLC sont fonctionnelles.
- 33/46 arrêtés communaux ont reçu l'approbation des Chefs de District.
- 32/46 Communes ont inscrit dans leurs budgets des montants pour le fonctionnement des SLC.

La SLC est une structure représentative et inclusive aux diverses insitutions et dynamiques ayant des influences sur la gouvernance communale. Elle est composée de citoyens issus des collèges, représentatifs de tous les secteurs et les fokontany composants les communes. Cette structure est légale car elle est mise en place par arrêté communal et approuvée par le District. Elle est formée pour mobiliser, susciter des coopérations afin d'arriver à un consensus et à la résolution de problèmes au sein des communes. La SLC est l'espace privilégié pour l'engagement des acteurs communaux.

Dans le cadre du renforcement de la mise en place de la décentralisation, un décret communal[11] oblige les communes à la mise en place d'une SLC. Les districts ont fait pression pour que toutes les communes mettent en place ces SLCs, toutefois aucun dispositif d'accompagnement n'a été fourni pour assurer son opérationnalisation. Les Maires faisaient appel alors aux personnes de leur connaissance sans comprendre le vrai rôle des SLC ni comment cette structure doit s'intégrer dans le système communal. Certaines communes possédaient déjà des SLC mais le projet CIMSI a dû apporter des améliorations pour qu'elles soient fonctionnelles :

- *au niveau de la composition des membres* : les Maires choisissaient les personnes de même appartenance de parti politique qu'eux pour composer les SLC, sans penser au principe de représentation. Le projet CIMSI a dû reconstituer ces SLC pour qu'il y ait une représentation de tous les secteurs et pour assurer la diversité des membres en les composant par plusieurs collèges. Les membres des SLC devenaient ainsi des collèges provenant des fokontany, bien ancrés dans les zones. Le projet a aussi appuyé les communes pour la constitution légale de ces SLC.
- *Au niveau de leur rôle* : certaines communes ont confondu le rôle des SLC et des CC et ont jugé qu'il y a doublon au niveau des structures. De ces faits, la structure n'a pas assuré leur rôle de représentation des citoyens, il n'y avait pas de remontées d'information. Le projet CIMSI a réalisé des renforcements de capacité au niveau des différents responsables de la commune : BE, CC, Maires, les responsables des services techniques.
- *Le Maire assurait la présidence de la SLC.* Dans la plupart des cas, il existe une grande dépendance de la volonté du Maire à réunir les SLC et de la capacité du Maire à utiliser à bon escient cette structure au cours des concertations communales. Le « Noyau Dur » a ainsi été créé, composé de représentants de chaque collège de la SLC afin de limiter cette dépendance. Le « Noyau dur » se charge alors de l'animation des réunions de la SLC, constitue les interlocuteurs principaux des responsables communaux, apporte les propositions émanant de la SLC et négocie avec les BE et CC afin que ces propositions soient prises en compte dans les budgets et plans communaux. Des

[11] Décret 2015-957 pour appliquer l'article 15 de la loi organique 2014-018 du 12 Septembre 2014

renforcements de capacité ont été fournis aux noyaux dur en 2019 afin qu'ils puissent assurer leur rôle : leadership, animation et modération de réunions, négociation et technique de persuasion et interpellation, technique simplifiée de priorisation, technique de reporting et de rédaction de procès-verbal, technique de suivi et de mise en œuvre de propositions.

Et enfin, le projet CIMSI a appuyé les communes dans la rédaction des arrêtés de mise en place des SLC et dans l'approbation de ces arrêtés par le district.

Utilisation de la redevabilité sociale collaborative pour la résolution des problèmes

Les SLC constitués ont réalisé des AG traitant les exercices budgétaires des communes. D'autre part, les SLC constitués ont été mobilisés pour la réalisation du processus d'évaluation citoyenne. Ceci afin de mettre en place des mesures correctives à partir de la connaissance des besoins et du niveau de satisfaction des citoyens vis-à-vis des services fournis au niveau des communes.

Résultats :

- 43/46 SLC ont fait l'exercice d'analyser le budget communal ;
- 35/46 communes ont pris en compte les recommandations des SLC dans le budget communal 2020 et dans 35/46 communes les services techniques ont contribué à la réalisation des dépenses communales ;
- Grâce aux priorisations faites par l'évaluation citoyenne, les requêtes émises par les SLC ont été prises en compte par les services techniques. Selon les données de suivi-évaluation de CIMSI, le nombre de plans d'actions ayant fait l'objet de suite concrète est de :
    - 23/26 dans le secteur de l'éducation
    - 18/25 dans le secteur santé
    - 6/11 dans le secteur du foncier

Une évaluation citoyenne consiste à :

- (1) une auto-évaluation des services communaux,
- (2) une session d'évaluation des services communaux par les «collèges» de SLC, et
- (3) des sessions de face à face avec les «collèges» du SLC et les services communaux pour discuter des résultats liés à la perception du citoyen de la gestion des services, de leur disponibilité, du délai pour la livraison, de la qualité et du coût du service évalué ainsi que du fonctionnement du mécanisme de gestion de plaintes.

En bref, l'évaluation citoyenne permet aux membres de la SLC d'avoir une idée sur la perception de la population quant à l'accès et la qualité des services publics, d'identifer les besoins y afférents.

Suite à l'évaluation citoyenne, il a été constaté que :

- Pour le service de santé, des efforts importants doivent être faits pour accroître la perception des utilisateurs quant à la disponibilité des services et à la mise en oeuvre des mécanismes de recours.
- Pour le service de l'éducation, des efforts spécifiques doivent être faits sur les critères de qualité du service, de coût du service et de mécanismes de recours.
- Pour le secteur foncier, les efforts à faire doivent porter sur les problèmes de coût du service, de mécanismes de recours et de gouvernance participative du service.

Source : Capitalisation du projet CIMSI

Une première évaluation citoyenne a été effectuée en juillet à octobre 2018. En mars 2019, la deuxième ***évaluation citoyenne s'est déroulée dans les 42 communes cibles du projet CIMSI*** dont l'objectif était de suivre la mobilisation des comités de suivi mis en place durant la première évaluation. Environ 6 mois après l'Evaluation citoyenne (mars à mai 2019), des suivis par communes dirigés par le RTRSM ont été réalisés auprès des 10 communes pilotes. En 2ème semestre, les citoyens ont exécuté une évaluation des services. Le choix des services à évaluer a été sélectionné durant la réunion des Noyaux durs des SLC (juin à août 2019).

Après récapitulation des résultats de l'évaluation citoyenne, les membres de la SLC présentent des solutions par problème identifié, discutent de la définition des priorités, élaborent ensuite des plans d'action et budgets à proposer au niveau communal. Ils identifient également la répartition des responsabilités entre les parties prenantes (services de santé et décideurs municipaux), ainsi que les contributions que les citoyens étaient disposés à apporter. La résolution prise au cours de ce processus est destinée aux services techniques communaux et aux responsables de la commune en vue d'une prise de décisions de fond.

Dans la suite du processus d'évaluation citoyenne, les noyaux durs proposent au cours de la réunion avec les BE et CC le plan d'action d'amélioration des services communales afin que ces actions soient prises en compte dans le budget et le plan communal. **Il est noté dans le baseline que le pourcentage de communes laissant les SLC et OSC prendre part aux discussions sur les rapports financiers était très faible (2%), aucune commune n'a intégré les propositions des SLC dans leur plan et budget communal, et aucun service technique n'a contribué à la réalisation de ces propositions.** Le projet CIMSI a ainsi appuyé les communes à rendre les SLC fonctionnelles pour qu'il y ait une participation effective de la structure dans les réunions communales, a fourni des formations aux BE et CC dans l'intégration des propositions des SLC dans le plan et budget communal, et aussi aux STD à la réalisation de ces propositions.

> « Pendant l'Evaluation citoyenne sur l'Education à la Commune en 2019, on a exprimé des recommandations à propos de la mise en place des classes préscolaires au niveau des EPP. Maintenant, on voit que ces recommandations sont prises en compte car la Commune procède à la mise en place des classes préscolaires dans toutes les EPP de la Commune de SAHANIVOTRY. » Parent, commune Sahanivotry
>
> « Dans une commune, par exemple, à la suite de l'évaluation, plus de transparence dans le secteur de la santé a été observé par l'affichage public des prix des médicaments. Dans une autre commune, le noyau dur de la SLC a été mobilisé pour sensibiliser la population à se faire enregistrer et a résulté en l'augmentation du nombre de certificats fonciers - avant cela, seulement un certificat par an était délivré. »
> Source : Capitalisation du projet CIMSI

Les communes présentent en général des faiblesses financières pour pouvoir réaliser les propositions des SLC du fait de leur faible capacité dans la mobilisation des ressources propres. Dans cette optique, le projet CIMSI a accompagné les communes afin d'augmenter leur capacité à concrétiser les priorités discutées dans les réunions des SLC. Un diagnostic simplifié des ressources exploitées et non exploitées a été réalisé, un état des lieux et analyse de la chaine fiscale et des goulots d'étranglement ont suivi, enfin un plan d'action de mobilisation des ressources a été élaboré et mis en œuvre. **Une campagne de sensibilisation des citoyens à payer les impôts a été alors réalisée par les communes.**

Suite à ces sensibilisations, les résultats varient selon les contextes particuliers des communes et des districts. Ainsi :

- Les recettes propres pour les communes à proximité d'Antananarivo ont augmenté grâce aux campagnes de sensibilisation des citoyens à payer les impôts ;
- Pas de rentrées fiscales à Vakinankaratra en 2020 à cause de la fermeture des bureaux communaux durant le confinement ;
- Les recettes de ristournes ont augmenté significativement dans les communes d'Ambanja grâce à l'appui du projet PIC et au soutien des SLC pour contrôler les marchés de vanille, les impôts synthétiques ont augmenté mais les impôts fonciers ont regressé ;
- Il n'y a pas de changement au niveau des communes d'Ambilobe sauf pour une seule commune qui a su mobiliser les chefs fokontany ;
- Les redevances minières ont alimenté les budgets de communes minières d'Anosy. Pas d'amélioration pour les communes non minières ;
- Les communes du district d'Ankazobe devaient payer à partir des ressources financières les dettes envers ses personnels.

Il faut noter également que suite à la crise sanitaire, les impôts fonciers ont regressé à cause des faibles capacités financières des ménages.

« Quant aux recettes de la Commune, celles-ci se sont améliorées du fait de la présence de cette structure. Tel est le cas dans les Communes d'Antsohimbondrona à Ambilobe et à Ambalahonko, Ambohimena, Antsakoamanondro et Benavony dans le district d'Ambanja. Un tel résultat a été atteint grâce également à l'appui du projet Pôle de croissance intégré (PIC). »

« Chaque commune se targue d'avoir eu une amélioration de leur recette fiscale depuis l'application du programme CIMSI. Effectivement, les membres de la SLC ont pris leur rôle de passerelle au sérieux et ont contribué à la sensibilisation pour le paiement des impôts. »
Source : Capitalisation du projet CIMSI

Adaptation et application des connaissances et apprentissages du projet CIMSI

Le projet CIMSI a adopté une **démarche progressive avec des essais des stratégies et des outils au niveau de 10 communes pilotes** pendant les deux premières années du projet. A partir des leçons tirées de ces premières expériences, le projet a appliqué la meilleure méthodologie auprès des 36 autres communes restantes.

Suite à l'étude de référence en juillet 2018 et après des essais accomplis sur les 10 communes pilotes, le cadre logique du projet au niveau de la composante 2 a été nécessairement révisé à la fin de cette année. Le projet CIMSI **a changé le ciblage initial des structures municipales** pour se concentrer sur celles qui présentaient plus de potentiel de mise à l'échelle. Il a été prévu au début du projet que CIMSI appuie les communes, les SLC, les STD de l'un des 3 secteurs clés (santé, éducation et foncier) ainsi que des OPCI/AC dans les 7 districts. En effet, dans sa composante 2 le projet a prévu d'accompagner les Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI) et Associations des Communes (AC) déjà constituées dans la concrétisation d'accords de partenariat entre ces OPCI/AC et STD pour une meilleure transparence de priorisation et allocation des ressources au niveau des STD. Il a été dévoilé que les opérations des OPCI et

AC sont peu pérennes au-delà d'un soutien par des projets de développement. Après une année de mise en œuvre, le projet ne travaillait plus avec les OPCI/AC. Cette activité est transformée en accompagnement / appui aux BE et CC afin qu'ils soient préparés à intégrer les propositions des SLCs dans le budget et le plan communal.

De ce fait, en décembre 2018 jusqu'en juin 2019, une mise à jour des manuels et outils de formation a été primordiale, rectification introduite sur la base des leçons tirées des expériences dans ces 10 communes pilotes.

Partenariat dynamique généré dans le cadre de la redevabilité sociale collaborative

Des dialogues et partenariats stratégiques sont en place au niveau régional / national :

- le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a récemment organisé au cours de cette année 2021 des capitalisations[12] des SLC dans quelques communes du projet CIMSI. Ces capitalisations sont prévues dans 77 communes. La sélection de ces communes a été basée sur 3 critéres : (1) existence d'initiative en mise en place des SLCs, (2) la situation géographique, (3) la représentativité des catégories de communes. Compte tenu de ces critères, 36[13] communes cibles du projet CIMSI ont été retenues pour la capitalisation avec le MID.

Ces résultats sont constatés grâce aux activités mises en œuvre par le projet CIMSI dont ci-après les détails.

5.2. Les étapes initiales du projet CIMSI

Le GPSA est basé sur un engagement constructif entre les gouvernements et la société civile afin de créer un environnement propice dans lequel les commentaires des citoyens sont utilisés pour résoudre les problèmes fondamentaux de la prestation de services et pour renforcer la performance des institutions publiques. Le GPSA fournit ainsi un soutien stratégique et durable aux organisations de la société civile (OSC) et aux gouvernements pour les initiatives de redevabilité sociale visant à renforcer la transparence et la redevabilité sociale (social accountability).

Le GPSA comporte 2 composantes dont (1) les appuis relatifs à la redevabilité sociale par l'accompagnement, le renforcement de capacité et le renforcement institutionel des OSC, (2) appuis à la gestion de connaissance, dont la mise en place de plateforme permettant d'apprendre, de partager les connaissances et expériences des différents acteurs de l'amélioration de la redevabilité sociale.

GPSA a lancé un appel à proposition pour un projet répondant aux composantes du GPSA, à l'issue de quoi l'ONG SAHA a été sélectionnée suite à la sélection finale par un comité de pilotage et de la proposition de projet CIMSI.

[12] https://www.saha.mg/mag-capitalisation

[13] CU Ambilobe, CR Ambakirano, CR Ambatoben'Anjajavy, CR Antsaravibe, CR Antsohimbondrona, CR Tanambao Marivorahona, CR Antsatsaka, CR Ambalahonko, CR Antsakoamanondro, CR Benavony, CR Andranokarany, CR Ambohimena, CR Tsiafahy, CR Antanetikely Ambohijoky, CR Masindray, CR Ambohimanambola, CR Ampasy Nampoina, CR Manambaro, CR Mandromondromotra, CR Sarisambo, CR Vinaninkarena, CR Manandona, CR Mangarano, CR Sahanivotry Manandona, CR Ibity, CR Belazao, CR Antanimandry, CU Ankazobe, CR Mahavelona, CR Fiadanana, CR Antotohazo, CR Marondry, CR Fihaonana, CR Mangasoavina, CR Ambolotarakely, CR Talata Angavo.

Une évaluation de l'ONG SAHA est ensuite réalisée, portant sur sa structure de gouvernance, de transparence et sur sa compétence technique. L'ONG SAHA est le récipiendaire principal du fonds et a recruté par la suite plusieurs OSC partenaires nécessaires à la mise en œuvre du projet CIMSI. Ces partenaires sont des récipiendaires secondaires et ont une même obligation de rapportage que l'ONG SAHA.

Le gouvernement du pays adhère au GPSA en envoyant une lettre au Secrétariat du GPSA à travers le Bureau de la Banque mondiale dans le pays où il informe la Banque mondiale de vouloir être membre[14] du GPSA. Le cadre de partenariat entre le gouvernement et la Banque mondiale est signé. Le gouvernement s'engage à promouvoir la culture de transparence et de redevabilité, à réaliser des échanges d'expériences et de bonnes pratiques.
La signature de l'accord de la mise en œuvre du projet était signée en Mars 2017. Un report du déblocage du fonds a conduit à un retard de la mise en œuvre effective du projet (Septembre 2017).

Le projet constitue pour la Banque mondiale[15] un laboratoire de connaissance et d'expertise en matière de reforme administrative. Il contribue à la décentralisation effective du pays tout en promouvant la participation citoyenne à la base. En effet, l'approche de la Banque mondiale pour le projet CIMSI est particulière dans le sens où (1) en premier lieu le leadership du projet est confié à une ONG, et (2) en second lieu il existe une proche collaboration avec l'OSC dans la mise en œuvre des activités.

La Banque mondiale founit des appuis technique et financier réguliers au projet et réalise des suivis rapprochés, tous les six mois, au cours de la mise en œuvre du projet. Le Task Team Leader (TTL) s'est chargé également de mettre en relation l'équipe du projet avec le réseau mondial du GPSA.

Les appuis financiers ont été continus au cours de la mise en œuvre du projet CIMSI. Il a été noté tout au début du projet un retard provoqué par un problème de capacité technique et financière des OSC. Toutefois, un Assistant technique a été recruté et des formations en gestion financière de base sont fournies. Après, au cours de la mise en œuvre du projet, des délais occasionnels apparaissaient pour traiter des décaissements de fonds, mais ceci n'a entrainé aucun problème majeur particulier.

Au cours de la mise en œuvre du projet, le GPSA et la BM ont favorisé les échanges et les partages d'expériences entre les dirigeants des Projets GPSA, et en particulier l'équipe de la Banque mondiale a appuyé le projet à gérer les dépenses pendant la période très chaude de la pandémie Covid-19 et à apporter des appuis techniques pour l'évaluation du projet. Les documents et blogs partagés dans la plateforme gestion de connaissance de GPSA ont été valorisés.

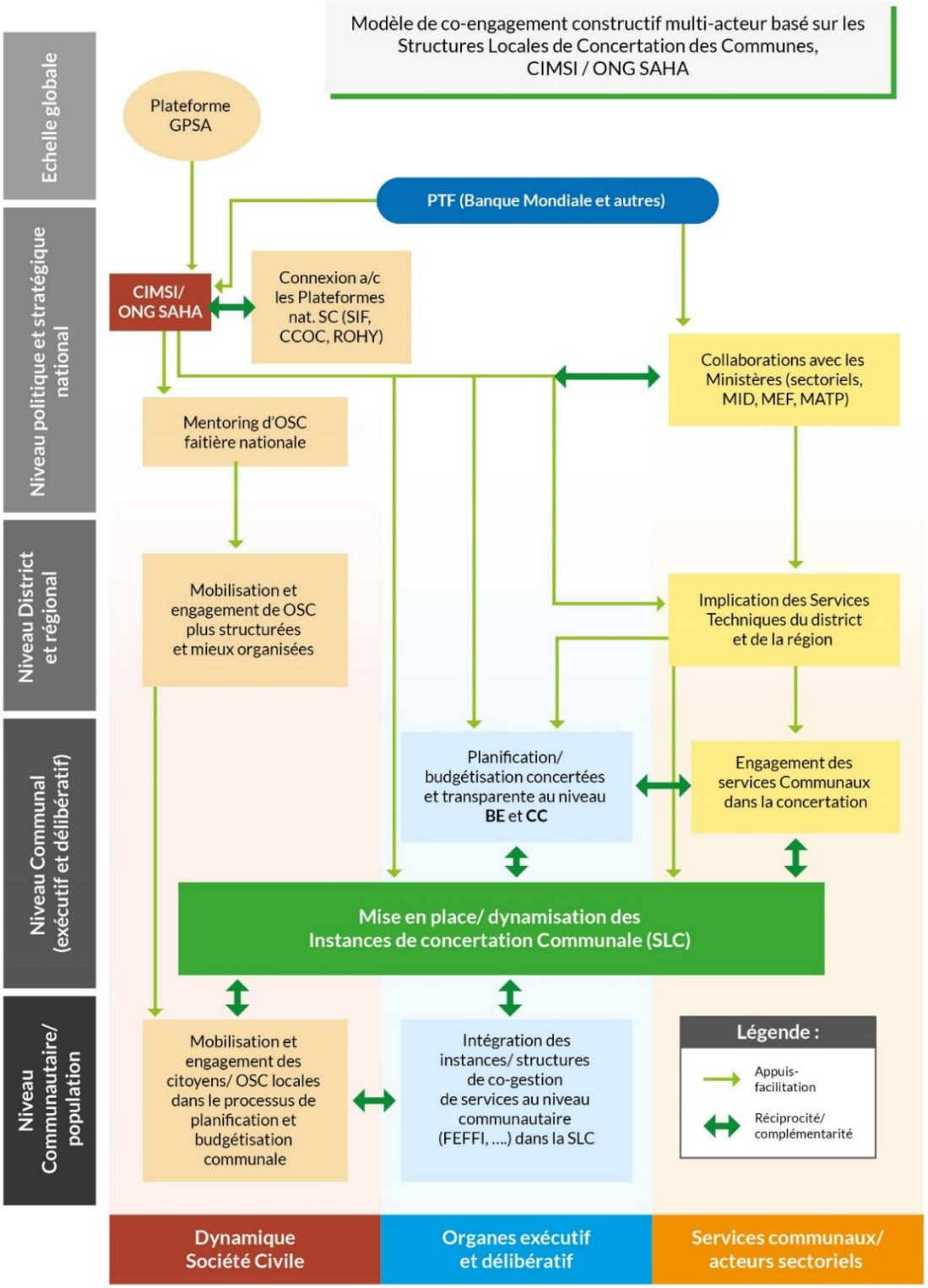
[14] Liste des pays adhérents : https://www.thegpsa.org/news/madagascar-40th-country-opt-gpsa
[15] Selon l'entretien avec TTL de la Banque mondiale

5.3. Les activités de mise en œuvre du projet CIMSI

Aspect engagement et partenariat multipartite

Au lancement du projet, l'équipe du projet CIMSI a approché les Maires pour obtenir leur accord de principe et pour leur expliquer la démarche détaillée du projet, en particulier par l'intermédiaire des SLC et les collèges. Des contrats sont signés entre les communes d'intervention et le projet CIMSI.

Le schéma ci-après illustre le modèle de co-engagement constructif suivi par CIMSI et montre l'aspect multi-acteurs du projet :



<u>Implication des Services Techniques Décentralisés du District et de la Région et collaboration avec les Ministères</u>

Le projet a collaboré et a entretenu des contacts avec :

- L'Observatoire de la décentralisation et du développement local, la Direction d'appui aux Collectivités au sein du MID, la Direction d'appui à la Gestion Foncière décentralisée au sein du MATP pour favoriser la mise en place de la décentralisation.
- les Chefs des 5 Districts d'intervention (Ankazobe, Ambanja, Ambilobe, Taolagnaro, Antsirabe II). Du fait de la faible motivation de certains Maires à ne pas donner suffisament d'importance à la SLC mise en place au niveau de la commune, le District a été identifié suite à une réflexion entre le projet et le ONCD/MID, comme la structure qui doit collaborer avec les Communes dans une optique de pérenniser les SLC. Le district est une structure pérenne chapotant directement les communes et réalisant le contrôle de légalité. Il peut constituer un moyen de pression pour la valorisation des SLC et de leur proposition. De ce fait, le projet CIMSI a impliqué les Chefs de district et son équipe dans l'accompagnement des Maires et des Communes en matière de valorisation de la SLC et de leur opérationnalisation.
- Les Services des Réformes et Formation, de la Fiscalité Locale et le Service Régional du Budget au sein du Ministère de l'Economie et Finance,
- Les Districts Santé dans les zones d'intervention, notamment Ankazobe et Antsirabe II du Ministère de la Santé Publique,
- Les Circonscriptions Scolaires (CISCO), au niveau de tous les districts concernés,
- Le Fonds National Foncier (FNF) sur l'avant – projet de Lois sur les Terrains à Statuts spécifiques (SIF et autres OSC dont SAHA et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics)
- Avec la DAGFD pour se concerter sur la résolution de problème de délivrance de certificat foncier à Ankazobe.

<u>Coalitions avec les alliés formels et informels</u>

Le Projet a renforcé les échanges avec les divers intervenants et partenaires des communes qui valorisent les concertations avec les citoyens, et l'application de la transparence et la redevabilité :

- Collaboration avec HELVETAS dans le district d'Ambanja : il existe une convention de partenariat entre HELVETAS et 6 communes sur les 8 concernées par le projet CIMSI. Cette convention traduit les engagements des communes à appliquer la transparence et la redevabilité envers les citoyens et à opérationnaliser les SLC.
- Collaboration avec le Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement ou PAGE/GIZ dans le cadre de l'élaboration du Schéma d'Aménagement Communal (SAC) pour 20 communes à Analamanga.
- PRODECID : Projet de développement communal inclusif et de décentralisation intervenant dans le district d'Avaradrano et d'Antsimondrano incluant les communes d'intervention de CIMSI dans le renforcement des comités communaux pour la mobilisation des ressources propres.
- Le projet KOBABY dans la région DIANA, district d'Ambilobe, valorise la SLC dans la concertation pour la conservation des ressources naturelles et l'amélioration des conditions de vie des populations.
- L'équipe du projet a aussi collaboré avec d'autres OSC partenaires formelles comme le RTRSM pour l'évaluation citoyenne, le mouvement ROHY, le SIF et la Coalition des Radios.

<u>Mentoring d'OSC faitière nationale</u>

- Le **RTRSM** est une organisation de la société civile, partenaire du projet CIMSI, qui n'avait pas un dispositif organisationnel bien fonctionnel, le projet CIMSI est actuellement leur raison d'être. Cette situation a eu un impact sur la qualité de l'exécution de leurs tâches. Les membres de l'OSC

RTRSM ont nécessité des formations et de fort accompagnement dans le processus de gestion des passations de marché et de prestation de service auprès des associations locales. De plus, ils ont eu un problème de gestion interne en finances. Une amélioration dans leur façon de travailler est constatée au cours de la 2ème phase du projet. L'OSC RTRSM a joué un rôle principal dans la réalisation et le suivi des évaluations citoyennes. Cette occasion a permis aux membres de RTRSM de renforcer leurs capacités.

- La **Coalition des radios** : est également un partenaire de mise en œuvre du projet. Au début, leur compréhension des tâches était un peu décalée par rapport aux attentes et objectifs du projet. L'objectif était qu'elle représente les voix du peuple. Un appui de la part du projet CIMSI a été nécessaire et c'était également au cours de la 2ème phase du projet que cette collaboration a été opérante : ce sont plutôt les radios à proximité des cibles qui ont été utiles au projet pour remplir ces rôles. Il est noté que 3 des radios de proximités ne sont pas membres de la Coalition des radios : RNM à Ankazobe, Lazan'ankarabe à Ambilobe et Radio Antsiva à Antananarivo.
- Par ailleurs, l'équipe du projet a aussi accompagné la coalition radio dans la conception de théâtre radiophonique.
- Les OSC locales ont été accompagnées au niveau des communes pour qu'elles soutiennent les collèges dans les actions relatives à la transparence et la redevabilité.

Implication des Services Techniques Décentralisés par rapport aux Collectivités Territoriales Décentralisés :

Le projet CIMSI collabore de près avec l'ensemble des parties prenantes dont les institutions et les plateformes de concertation existant au sein des trois secteurs STD (santé, éducation et foncier) au niveau des communes. Le projet a considéré par ailleurs l'existence des structures traditionnelles dirigées par les chefs traditionnels.

L'implication des diverses plateformes de concertation existant au sein des trois secteurs STD (santé, éducation et foncier) dans la vie de la Commune se traduit comme suit :

- Pour le secteur éducation, le FEFFI[16] et le ZAP rapporte régulièrement les besoins et mouvements financiers du secteur éducation auprès de la commune. La commune est ainsi au courant des différents besoins du secteur et pourra appuyer le secteur dans la limite de ses possibilités.
- Concernant le secteur santé, des représentants de la commune sont présents dans les CoSan[17] et réalisent des comptes rendus auprès du Maire. Par ailleurs, les CSB rendent comptent mensuellement à la Commune du rapport envoyé auprès du SSD. Il ne faut pas oublier non plus que le maire et les chefs fokontany assurent la tutelle administrative des agents communautaires (AC). En bref, un rapportage verbal ou écrit systématique est réalisé par le secteur santé auprès des communes.

[16] FEFFI : Une association chargée de la gestion pédagogique, administrative et financière des établissements scolaires publics d'enseignement général fondamental (les CEG, les EPP et les Ecoles communautaires). Elle a pour objectif l'amélioration de l'éducation en termes d'accès et d'équité, de qualité de l'enseignement-apprentissage et de bonne gestion de l'établissement scolaire. Selon le décret N°2015-707 abrogeant le décret n°2002-1007 du 11 septembre 2007

[17] Comité de Santé est une structure créée au niveau du Fokontany ou de la Commune selon l'arrêté interministériel N°8014/2009, responsable du développement de la santé communautaire. Il est à la fois la structure de référence à tout programme de santé à réaliser au niveau de la communauté et une structure de dialogue en matière de santé entre la communauté elle-même.
Le CoGe ou Comité de Gestion est une structure de gestion des médicaments au niveau de la Commune.

- Le BIF[18] est sous la responsabilité directe de la Commune en tant que veille de la sauvegarde du patrimoine de la Collectivité Territoriale Décentralisée. Les BIF rapportent les activités réalisés de l'année au cours d'une réunion annuelle.

Ainsi, ce sont des entités incontournables pour le projet CIMSI dans la collecte des besoins de la population et dans la mise en place de la redevabilité sociale collaborative.

<u>Engagement des services communaux dans la concertation</u>

Au cours de la mise en œuvre du projet CIMSI, l'équipe a mobilisé les homologues gouvernementaux au niveau local, dont les Maires, BE et CC, les chefs CSB, chefs ZAP et les responsables des guichets fonciers, dans le cadre du processus d'évaluation citoyenne pour l'amélioration des trois services (santé, éducation et foncier).

L'existence des chefs CSB et des chefs ZAP dans les SLC renforce ainsi l'implication des STD dans le développement des communes. En effet, ces responsables appuient les actions d'amélioration à réaliser au sein de leur secteur lors des réunions des SLC et accélèrent alors les mises en œuvre dans la commune.

> ZAP Antsatsaka Ambanja :
> « La collaboration entre la commune et les citoyens a abouti à l'accélération des différentes constructions dans notre zone de travail : école à Ambodimentaly et Ambodifineso, extension école Antsatsaka… »
>
> Chef CSB Ambohimanambola :
> « Un mouvement contre les chiens errants a été organisé entre la commune et le CSB étant donné le nombre de cas de personnes mordues par ces chiens. L'action était un succès. »

Renforcement de capacité et accompagnement pour l'engagement collaboratif des gouvernements et des OSC

Le projet CIMSI a élaboré des outils d'accompagnement, dont en particulier les guides pour les SLC. Ces outils ont été testés en premier lieu auprès des 10 communes pilotes et ont été divulgués auprès des Maires et bureaux exécutifs (BE) des 36 autres communes à partir de l'année 2019. L'équipe CIMSI a alors fourni des formations et accompagnements suivantes auprès des communes :

- ***Formation, accompagnement des SLC*** (collèges, AG SLC) faites à l'aide d'un guide élaboré. Les guides définissaient leurs rôles et fonctions et expliquaient les outils basiques pour le fonctionnement en tant que structure, à savoir les règlements intérieurs, les plans d'actions et les registres de recommandations. Par la suite, ces SLC sont mobilisées et formées sur le processus d'évaluation et suivi citoyen des services communaux.
- ***Formation des noyaux durs*** sur l'éclaircissement de leur rôle et de leur fonction spécialement sur l'animation et modération de réunion, les techniques simpifiées de priorisation, l'élaboration de plan d'action, la tenue des registres des décisions, le technique de reporting et de rédaction de procès-verbal, le plaidoyer et leadership.
- ***Formation et accompagnement technique des bureaux exécutifs (BE), Maires, STD*** (et surtout les nouveaux élus suite au changement des anciens en nouvelles équipes) sur le rôle et l'importance

[18] BIF ou guichet foncier : structure technique au niveau de la commune pour se charger des dossiers fonciers, de fournir les certificats fonciers.

des SLC, l'intégration des SLC dans la procédure communale, l'élaboration de plan d'action, le leadership, l'animation de réunion…

- ***Accompagnement des conseils communaux (CC) et STD*** à intégrer les priorités des SLC/citoyens dans les budgets communaux. Le BE et le CC constituent deux structures piliers du processus budgétaire participatif valorisant la SLC. Les accompagnements fournis aux BE et CC ont mis en relief l'importance de l'adhésion des priorités des citoyens par la voie des SLC dans le plan d'action jailli de l'évaluation citoyenne.
- Pour une meilleure transparence de priorisation et allocation des ressources au niveau des communes et des STD, les citoyens doivent avoir accès aux rapports d'exécution budgétaire. L'état initial du projet a montré l'existence d'affichage des exécutions budgétaires au niveau de la plupart des communes. Mais ces affichages étaient illisibles (déchirés ou noircis, confondus avec autres affichages), non accessibles (uniquement au niveau des communes, les tableaux d'affichage ne sont pas tous visibles aux citoyens) et incompréhensibles (difficile à comprendre, très technique) pour les citoyens moyens. L'appui du projet consistait alors à ***l'amélioration de cette présentation à travers le budget des citoyens et le rapportage verbal du budget au niveau des AG SLC***. Les représentants des collèges et les chefs fokontany ont le devoir de rapporter les informations auprès de leurs organisations et de leurs villages.

L'équipe du projet a aussi établi un plan d'action avec les partenaires stratégiques pour la diffusion des expériences issues des communes pilotes. Trois sortes d'accompagnement ont été fournies : (1) via les Accompagnateurs de Proximité ou ACP, placés au niveau du district pour une rapidité des résultats ; (2) Via l'OSC RTRSM dans la réalisation des évaluations citoyennes en particulier ; (3) via l'intervention des radios (Coalition des Radios).

5.4. Système de suivi évaluation du projet CIMSI

Le projet CIMSI possède un système de planification, de suivi et d'évaluation composé d'actions et d'activités programmées et menées régulièrement. Ce système permet d'apporter au cours de la mise en œuvre du projet des corrections et des réorientations pertinentes pour la réalisation des activités et dans l'atteinte des objectifs relatifs aux indicateurs objectivement vérifiables.

Le processus de suivi évaluation du projet CIMSI se départage en 4 catégories : (1) planification, (2) suivi, (3) apprentissage et (4) rapportage.

- <u>Planification</u>

Le PTBA ou Plan de Travail Budgétisé Annuel est défini pour un cycle annuel. Ce plan contient les objectifs spécifiques à atteindre dans l'année et les détails des activités à entreprendre, l'identification claire des responsables de mise en œuvre, la périodicité de la réalisation de l'activité, le budget détaillé ainsi que l'indicateur vérifiable estimant la réalisation de l'activité en question.
Depuis l'évaluation à mi-parcours, le projet a relevé des défis dans les 3 domaines suivants :

  - **Celui de la qualité de l'appui/accompagnement** afin de renforcer les capacités des acteurs locaux et communaux ainsi que leurs interactions, sous tendues par les mécanismes de redevabilité et de transparence insufflés par le projet.

- **Celui du Management/ financier,** aussi bien au niveau de l'unité de gestion de CIMSI qu'au niveau des organisations partenaires stratégiques et parrainées.
- **et celui de l'institutionnalisation** des mécanismes de redevabilité impulsés par le projet, résultant dans des collaborations et des dialogues institutionnels avec les parties étatiques et des organisations de la société civile au niveau national

- Suivi

Le suivi de l'avancement des actions est réalisé en premier lieu à travers les réunions internes et les échanges réguliers entre l'équipe du projet et les accompagnateurs de proximité permettant de collecter les informations issues du terrain, afin de connaitre la situation d'avancement des activités et d'identifier les éventuels facteurs de blocage.
Une mission de supervision et d'appui de la Banque mondiale est planifiée deux fois dans l'année pour étudier avec l'équipe du projet la réalisation du projet, traiter et analyser ensemble les issues des problèmes rencontrés. Six missions d'appui (Déc. 2017, Août 2018, Déc. 2018, Juin 2019, Déc. 2019 et Déc. 2020) sont réalisées depuis le début du projet, aboutissant à la fourniture de nouvelles directives, d'instructions et de recommandations pour une bonne réalisation du projet.
Une réunion avec tous les partenaires est prévue tous les trimestres dans le but de suivre l'avancement des activités de ceux-ci, et de favoriser le partage des expériences par chacun. Toutefois, à cause de la situation sur l'état d'urgence sanitaire, les réunions ont été organisées séparément par partenaire soit physiquement, soit via des échanges virtuels et téléphoniques.

- Apprentissage

Les réflexions provenant des systèmes de suivi offrent aux diverses parties prenantes une opportunité de tirer des leçons à travers les partages d'expériences et grâce à des auto-évaluations. Une analyse des données conduit à l'identification des leçons apprises.
Le projet CIMSI a déterminé des leçons suite à l'analyse des constats et des expériences, un blog présentant cet aspect a été récemment partagé et mis en ligne consultable via le lien ci-après :

https://saha.mg/wp-content/uploads/2020/07/blog_cimsi_juillet_2020_en.pdf
https://saha.mg/wp-content/uploads/2020/07/blog_cimsi_juillet_2020_fr.pdf

Deux notes et deux documents « Guide » ont été rédigés :

- Note 1 : Le modèle de co-engagement constructif basé sur la SLC promu par CIMSI
- Note 2 : Note synthétique relative aux Evaluations citoyennes dans les 46 communes d'intervention de CIMSI
- Guide actualisé version française sur l'accompagnement des SLC
- Guide sur les rôles et fonctions des SLC et la Gestion du Foncier dans les communes.

En termes de valorisation des acquis[19], le projet CIMSI a réalisé certaines actions, telles que :

- Une organisation de gestion des connaissances qui est tenue deux fois par an et à la fin du projet. De ce fait, une séance d'échange d'information et d'institutionnalisation du travail du projet a été

[19] Taolagnaro : https://youtu.be/PQJz4dgNLmo - Diana : https://youtu.be/Q5iIoZ7ICiY - Capitalisation : https://youtu.be/DT387q3rf18

effectuée qui a permis à avoir des expériences du terrain, d'élaborer et coproduire des outils et des méthodes tenant en compte des réalités.

- Une vidéo composée de publireportage a été effectuée dans chaque district, une vidéo faite en collaboration avec HOPE Agency. Ce support vidéo est distribué physiquement aux partenaires institutionnels malagasy et en ligne pour être disponible aux grands publics, et pour les partenaires techniques et financiers directs du projet.
- Un publireportage audio est réalisé avec la coalition des radios au niveau national. Un success story est réalisé en collaboration d'ICONE, un spot diffusé dans les communes pour faire connaitre aux usagers l'organisation de la commune, les tarifs des services au niveau de la commune…

Le schéma suivant récapitule les 10 leçons tirées du projet CIMSI, pouvant être utilisées dans d'autres régions de Madagascar et dans d'autres pays :

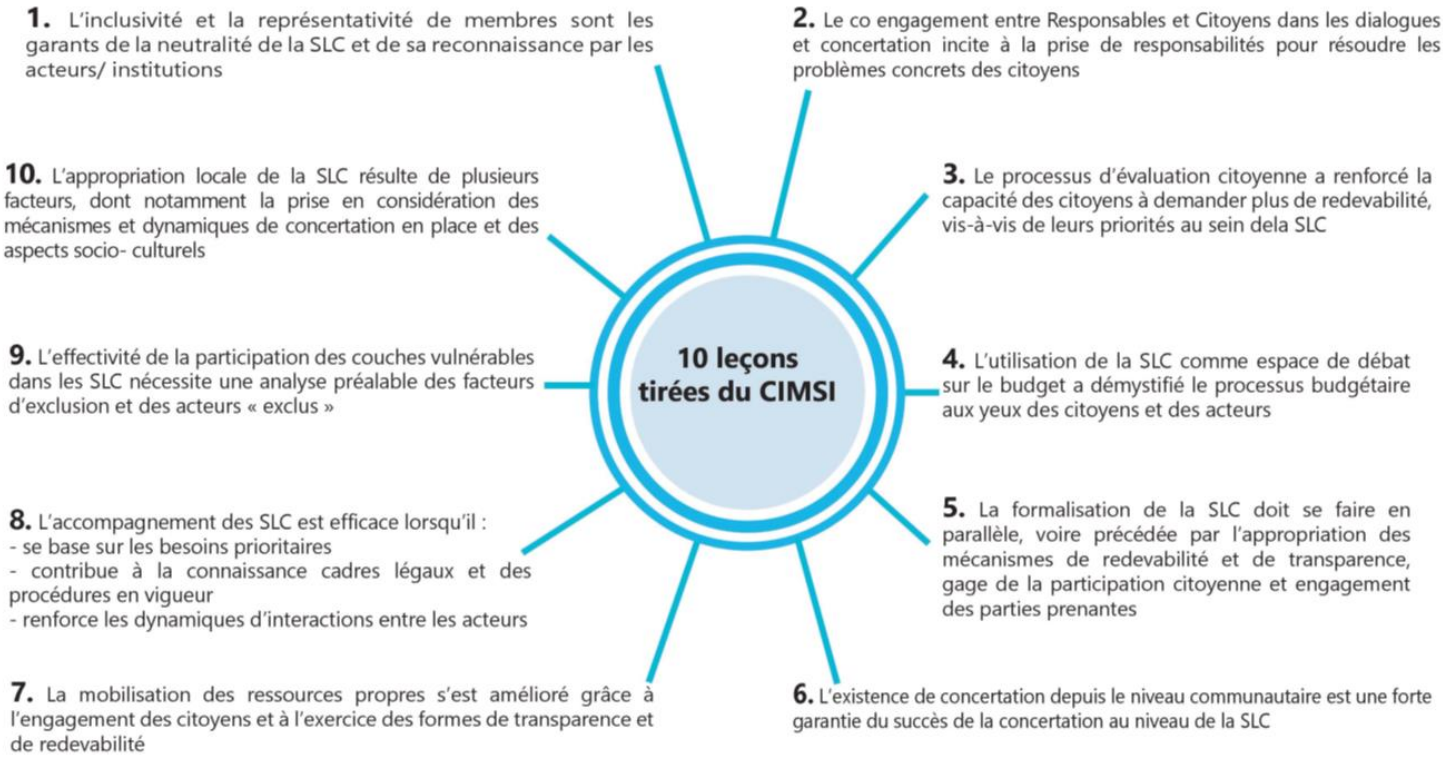


Illustration 2 : Les 10 leçons tirées du projet CIMSI

Source : Structure Locale de Concertation : L'heure est au bilan, Mars 2021.

- <u>Rapportage</u>

L'équipe du projet est tenue d'établir un rapport semestriel et annuel, technique et financier, où sont rapportés les réalisations techniques et financières du projet, les cas particuliers rencontrés, les problèmes identifiés et les solutions avancées, les observations et diverses leçons apprises. Les rapports sont envoyés à la Banque mondiale : rapport annuel de Décembre 2017, rapport semestriel de Juillet 2018, rapport annuel de 2018, rapport du premier semestre et annuel de 2019, rapport semestriel de 2020 et rapport trimestriel de 2021.

- Evaluation

L'Evaluation des effets et impacts du projet CIMSI, comprennent l'Etude de référence (Baseline), l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation finale. Les conclusions des deux premières évaluations sont prises en compte dans ce rapport. Il est noté par ailleurs que les recommandations formulées lors de l'évaluation à mi-parcours ont été considérées par le projet CIMSI dans la suite de sa mise en œuvre.

5.5. Freins et obstacles de mises en œuvre du projet CIMSI

Le projet connaissait quelques obstacles au cours de sa mise en œuvre dont ci-après quelques points ayant été soulevés au cours d'un entretien avec l'équipe :

- ***Relation apparemment réduite avec le gouvernement central dans certains secteurs*** : La Banque mondiale a récemment établi un mémorandum et en a envoyé à chaque ministère impacté par le projet CIMSI. Mais l'équipe du projet n'a pas eu de feed-back venant des ministères chargés de la santé, du foncier et de l'éducation jusqu'à présent. Il a été prévu qu'un comité de pilotage national soit mis en place avec les Ministères concernés pour assurer la pérennité des résultats du projet, mais ce comité n'a pas pu être créé. Cette indifférence est due probablement aux faits que (1) ce projet n'apporte pas d'avantages financiers pour les ministères et (2) le principal sujet traité par le projet est la décentralisation, les 3 secteurs ne se sentent pas directement concernés. Cette situation n'exclut pas qu'actuellement le secteur santé projette de travailler de près avec les SLC pour toute action au niveau des communes.

- ***Rôle limité des Districts*** : Les Districts sont les institutions utilisées par les Ministères pour instaurer les SLC au niveau de chaque commune. Néanmoins, les districts ne connaissent pas très bien le rôle des SLC (rôle des collèges, noyau dur…). Leur rôle se limite à la sensibilisation des communes sur l'implantation des SLC. Ils devraient toutefois effectuer des descentes auprès des communes et faire des suivis sur la mise en place et sur le bon fonctionnement des SLC.

Les observations relevées au cours des entretiens avec les autres parties prenantes sont présentées ci-après :

- ***Conflit entre communes et fokontany :*** Il a été constaté une difficulté dans certaines communes sur la collaboration entre les responsables communaux et les Présidents du Fokontany à cause du décret selon lequel les fokontany sont sous l'égide des chefs de district. Certains présidents du fokontany pensent ainsi que les responsables communaux n'ont plus le droit de les corriger quand ils effectuent des erreurs administratives.

- ***Appui restreint des ACP :*** Selon 4 communes sur les 15 enquêtées (27%), les descentes des ACP et donc les appuis techniques, sont en nombre insuffisant : Ambilobe, Antsatsaka, Ambanja et Beramanja. Cette descente assez limitée est causée par l'éloignement des zones mais surtout à cause de la période de confinement où tout voyage n'était pas permis.
  Un Maire (sur les 15 communes enquêtées) s'est plaint du nombre trop fréquent de passage des équipes du projet, gênant son organisation dans son travail. Il faut noter toutefois que ces visites fréquentes étaient relatives aux actions d'accompagnement du projet : renforcement de capacité, dépôt de boite à plaintes, appui à la sensibilisation de paiement des impôts. Le Maire donne plutôt l'impression qu'il n'est pas encore prêt au changement.

- ***Mauvaise gestion des réunions*** : Les membres des SLC suggèrent une bonne gestion des réunions vu que certains membres viennent de villages très éloignés et qu'ils délaissent déjà leurs occupations personnelles. Ceci limitera le nombre de membres démotivés. Selon les membres de la SLC, parfois au cours du renforcement de capacité des SLC, l'équipe du projet était en retard.

- ***Demande de meilleure harmonisation du travail*** : Les partenaires de mise en œuvre auraient préféré une meilleure harmonisation des activités avec l'équipe du projet. Ils se plaignaient de manque de feedback après descente de l'équipe, de confusion au niveau des acteurs communaux sur les différences de tâches des équipes et des partenaires et aussi de réticence de ces acteurs à les recevoir après l'équipe du projet. Ce problème s'est passé au cours de la première évaluation citoyenne en juillet à octobre 2018. Des réunions régulières entre l'équipe du projet et les partenaires ont été organisées par la suite.

- ***Mauvaise collaboration entre parties prenantes*** :
    - La partie d'appartenance politique des Maires a parfois des effets néfastes sur sa relation avec les autorités au niveau du district (député) (cas de la commune Ambohimanambola). Ce problème de collaboration constitue un frein pour la satisfaction des besoins des citoyens de base.
    - La mise en place des SLC dans les Communes cibles du projet CIMSI a coïncidé avec les différentes campagnes électorales qui se sont déroulées dans le pays depuis. Des nouveaux Maires ont tenu à changer les membres constitutifs de la SLC (ex : Masindray), certains Maires n'ont pas effectué de passation auprès des nouveaux Maires : 3 sur les 15 communes enquêtées (Ambanja, Ambohimanambola, Antanimandry). Ainsi l'équipe du projet a dû faire une nouvelle formation et de nouveaux accompagnements de l'ensemble de l'équipe de ces nouveaux élus. La commune d'Ambanja n'a pas encore de SLC structurée à ce jour car les responsables nouvellement élus ne veulent pas collaborer avec les anciens SLC.
    - Les absences des membres des SLC au cours des réunions ne sont pas gérées.

- ***Motivation conditionnée des SLC*** : Malgré que des éclaircissements soient donnés aux SLC sur la gratuité de leur fonction, l'inexistence des « solom-paladia » ou frais de déplacement ou encore des collations au cours des réunions constitue des freins à la motivation de certains SLC vu qu'ils délaissent leur activité source de revenus et qu'ils proviennent des fois de sites très éloignés de la Commune. De même, ces personnes ne sont pas motivées pour effectuer gratuitement les suivis des actions de développement auprès des services et des communes alors que c'est une des tâches qui leur sont affectées. Il faut noter quand même que selon les dispositions réglementaires, les communes devraient définir un budget pour le fonctionnement des SLC. Mais le respect de cette disposition dépend de la disponibilité du financement au niveau de la commune.

- ***Problème de communication*** : Il est constaté que la communication entre les BE/Maires et les membres des SLC n'est pas encore effective dans certains cas : certaines SLC ne comprennent pas que leurs suggestions peuvent ne pas être votées lors de la réunion des CC et ce fait entraine des mépris des CC de leur part. Les noyaux durs doivent rapporter clairement aux membres des SLC les explications fournies lors des réunions (existence d'autres priorités de l'Etat, limitation des budgets financiers…). Cette situation est présente pour deux communes où le projet n'était pas suffisamment présent (cas des communes Tanambao Marivorahona et Antsatsaka).

- ***Frein au niveau du secteur foncier*** : Le secteur foncier se présente comme le secteur le moins opérationnel au niveau des communes : ceci concerne 67% des communes enquêtés ayant choisi le secteur foncier. La raison principale de cette situation est que les communes ne remplissent pas les conditions[20] de mise en place du guichet foncier ou BIF. Les communes ont choisi le secteur foncier sans connaitre en détail les procédures à suivre. La commune Tsiafahy par exemple a choisi ce secteur, mais la mise en place du BIF n'est pas justifiée puisque selon le Maire, la commune n'a pas assez de terrains privés. De même, la commune de Masindray a commencé les enquêtes pour connaitre les situations foncières mais faute de moyens financiers, n'a pas pu aboutir à l'établissement du PLOF[21] (plan d'occupation locale foncière). La seule action de développement du secteur pouvant être réalisée était la mobilisation des citoyens à payer les impôts fonciers. La commune d'Antanimandry s'est concentrée en premier lieu sur l'établissement des copies de naissance des citoyens et a laissé de côté les actions relatives à la mise en place de BIF.

- ***Baisse des recettes des communes*** : En 2020, les recettes des communes ont été en baisse à cause de la crise sanitaire. Les citoyens ont eu du mal à payer les impôts. Pour le cas de la commune Ambohimanambola par exemple, les recettes se limitaient aux ristournes et taxes, et assuraient le fonctionnement de la commune.

-

[20] Conditions de mise en place d'un BIF : (1) existence dans la commune de terrains privés non titrés, (2) existence de plan d'occupation locale foncière identifiant les situations des terrains de la commune (titré ou non, domaniaux ou privés…), (3) existence de matériels et infrastructures pour le fonctionnement du BIF, (4) existence d'agents et comités de contrôle, et enfin (5) inscription du budget de fonctionnement du BIF dans le budget communal.

[21] Plan d'occupation locale foncière : sert de répérage géométrique utilisé par les géomètres et agents du guichet foncier lors de la levée de terrain ou de la reconnaissance locale. Il sert également d'outil pour identifier les différents statuts de terrain.

5. Conclusion et recommandations

Le projet CIMSI, mis en œuvre par l'ONG SAHA, a apporté une contribution réelle à l'appui des communautés cibles dans la mise en place des mécanismes de transparence et de redevabilité dans les régions de Diana, d'Analamanga, de Vakinankaratra et d'Anosy. En effet, le projet CIMSI a atteint la totalité de ses objectifs cibles. L'évaluation a été réalisée selon une approche mixte avec une analyse quantitative des résultats et des impacts du projet et une analyse qualitative axée sur l'alignement ou non du projet à la théorie d'action de GPSA.

Malgré les contextes particuliers à Madagascar limitant en général les actions de redevabilité sociale, le projet CIMSI a surmonté les difficultés en agissant sur les sources des blocages, en collaborant avec les parties prenantes, en responsabilisant les acteurs principaux au développement des communes, et surtout en réalisant un fort renforcement de capacité et accompagnement aux acteurs concernés. En guise d'exemple, le projet CIMSI a accompagné les communes dans la restructuration des SLC pour le respect de la diversité des membres des collèges et de la représentation de tous les secteurs existants. Les membres des SLC devenaient ainsi des collèges provenant des fokontany, bien ancrés dans les zones.

Les activités planifiées et réalisées par le projet CIMSI ont abouti à une meilleure conscientisation des citoyens et des membres du gouvernement local à l'utilité de la concertation entre l'Etat et les gouvernés pour une identification des priorités. Il a été relevé également une meilleure appréciation de la part des citoyens, par l'intermédiaire des SLC, des actions de transparence et de redevabilité initiées par les communes. Mais les résultats étaient moins visibles au niveau de l'amélioration des services des secteurs priorisés vu les freins très présents à ces niveaux. Les entretiens avec les parties prenantes ont mis en évidence l'obstacle constitué par l'insuffisance de ressources financières pour la concrétisation des besoins communaux de base. Certains responsables sont toutefois conscients que des petites améliorations peuvent être apportées sans fonds financiers importants, surtout que les malgaches en milieu rural ont l'habitude des formes de participation en nature. Le projet CIMSI a aussi apporté un grand changement en termes de comportement des citoyens dans les communes d'intervention : plus ouverts aux discussions et moins de craintes à faire face aux responsables dans les communes.

La pérennité du processus et des résultats du projet est favorisée par l'existence du décret d'applicaton obligeant les communes à mettre en place les SLC et à les intéger dans la procédure communale. Mais d'autres facteurs entrent en jeu afin que les SLC soient toujours opérationnelles et que les propositions des SLC soient intégrées dans les plans et budgets communaux. Notamment, l'insertion du budget pour les SLC dans le budget communal semble une condition sine qua non pour la motivation des SLC en place. Les institutions gouvernementales dont le District en particulier doivent s'impliquer davantage à l'accompagnement et l'appui des communes, de même l'existence d'OSC dynamique et motivé favoriserait la pérennité du processus de redevabilité sociale collaborative. Les activités relatives à la mobilisation des ressources propres des communes doivent être poursuivies afin d'augmenter leur capacité financière et ainsi de pouvoir concrétiser les besoins des citoyens.

Enfin, c'est la première fois que le GPSA finance un projet opérant auprès des municipalités. Les expériences tirées de ce projet permettront au GPSA de tirer des leçons sur l'intégration de la redevabilité sociale dans la gestion municipale. Les valorisations des acquis du projet confirment que le projet constitue un cas très intéressant pour le GPSA et pour les autres partenaires de développement des communes et surtout pour le gourvernement malgache dans le processus de redevabilité sociale collaborative.

En guise de recommandations quelques points sont proposés :

- Vu le contexte au niveau du pays, un niveau minimum d'adhésion de la part du gouvernement central est fondamental pour toute action de développement au niveau de la communauté. Des actions de plaidoyer au niveau des Ministères sectoriels sont à encourager.
- Pour les futurs projets, il est recommandé d'impliquer davantage et surtout dès le commencement du projet le gouvernement central dans la mise en œuvre du projet. En d'autres termes, des représentants du Ministère chargé du secteur appuyé doivent être présents **dans toutes les étapes des activités du projet**. Le projet pourrait même prévoir des dépenses pour assurer les indemnités de ces représentants. Cet aspect assurera une intégration du Ministère appuyé et une continuité des actions du projet dans les communes.
- Il est aussi recommandé de concentrer l'effort du projet sur un seul secteur afin d'avoir un bon impact, une meilleure implication du secteur concerné.
- De même, un appui de la part du MID auprès du District est nécessaire étant donné la grande responsabilité qui repose sur le District dans la continuité du processus. Le MID doit établir une stratégie répondant à tous les obstacles soulevés à la continuité des résultats du projet, notamment :
    - Maintien de l'opérationnalisation des SLC ;
    - Maintien de la concertation entre les parties prenantes (les citoyens, les exécutifs et les SLC) ;
    - Existence des budgets pour les SLC dans les budgets communaux ;
    - Existence de renforcement de capacité des responsables communaux à chaque changement d'équipe. Un des constats au cours de l'évaluation est l'inexistence d'entité se chargeant de la formation des acteurs au niveau de la commune à chaque changement d'équipe.
- Le district doit mettre en place une stratégie de suivi et d'accompagnement des communes et des SLC pour la continuité de leur activité ;
- Les communes doivent préserver la continuité de leur partenariat avec les OSC locales ;
- Toutes actions de concrétisation des besoins des citoyens conduisent à une motivation de la population à s'acquitter de leur impôt mais également à participer aux activités prévues par les communes. Afin d'assurer le développement communal, les communes doivent donc continuer à appliquer les mesures de transparence et de redevabilité dont la concertation en continue avec les SLC. La SLC peut servir d'outil pour assurer la reconduction du Maire à son poste.

6. Annexes

6.1. Liste des documents consultés

1. Rapport annuels d'avancement, Global Partnership For Social Accountability, 20 Avril 2017 à Décembre 2017
2. Rapport d'avancement annuel, Global Partnership For Social Accountability, Janvier à Juillet 2018
3. Rapport technique annuel, ONG Soa Afafy Hampahomby ny ho Avy, Janvier à Décembre 2018
4. Plan National de Développement 2015-2019
5. Manuel de Suivi-Evaluation et Apprentissage (SEA) – Projet CIMSI, Avril 2018.
6. Plan de Travail Budgétisé Annuel des Partenaires
7. Plan de Travail Budgétisé Annuel de l'ONG SAHA
8. Les rapports de suivi financier, 01 Août à 31 Décembre 2017
9. Les rapports de suivi financier, 01 Janvier au 31 Mars 2018
10. Les rapports de suivi financier, 01 Avril au 30 Juin 2018
11. Les rapports de suivi financier, 01 Juillet au 30 Septembre 2018
12. Les rapports de suivi financier, 01 Octobre au 31 Décembre 2018
13. Blog post Madagascar, ONG SAHA
14. Tableau synoptique du protocole de prise en charge du MGP au sein du projet CIMSI
15. Plan de Travail Budgétisé Annuel de l'ONG SAHA, ONCD CIMSI, 2019
16. Procès-Verbal de réunion des partenaires de l'ONG SAHA, 31 Janvier 2019
17. Termes de références de suivi de réalisation de l'évaluation citoyennes dans les 10 Communes Pilotes, ONG SAHA
18. Procès-Verbal de réunion des partenaires de l'ONG SAHA, 23 Novembre 2018
19. Procès-Verbal de réunion des partenaires de l'ONG SAHA, 28 Septembre 2018
20. How do increase municipalities'legitimacy and effectiveness?
21. La redevabilité sociale et la participation citoyenne au sein d'une structure concertation locale au niveau Communal, sont des coquilles vides si elles n'améliorent pas la qualité et l'accès équitable des services et biens publics, le développement économique local et la gestion environnementale, de l'ONG SAHA
22. Les Rapports d'activités des Accompagnateurs de la Commune Urbaine Ambanja, Ambilobe, Ankazobe, de la région Anosy et Vakinankaratra, Février et Mars 2019
23. Rapport de mission d'appui à la mise en œuvre, Banque Mondiale, 15 au 19 Décembre 2017
24. Rapport de mission d'appui à la mise en œuvre, Banque Mondiale, 26 au 30 Novembre 2018
25. Rapport de mission d'appui à la mise en œuvre, Banque Mondiale, 30 Juillet au 3 Août 2018
26. Amélioration des services fournis aux usagers au niveau des Communes, Convention de partenariat entre les Collectifs des Citoyens et Organisations Citoyennes CCOC et le projet Sehatra Ifampierana Mampahomby ny Sampandraharaha eny Ifotony SIMSI
27. Compte rendu de réunion des équipes CIMSI et CCOC, 25 Mars 2019
28. Renforcement des 24 Communes partenaires de CIMSI dans les régions Analamanga dans l'opérationnalisation des Structures Locales des SLC, Convention de partenariat entre l'Office

National de Concertation sur la Décentralisation ONCD et l'Organisation Non Gouvernementale SAHA
29. Note et rapport de mission de cadre de collaboration, ONG SAHA, 2018
30. Note et rapport de mission de cadre de collaboration, ONG SAHA, 2019
31. Synthèse de rapport de mission 2018, ONG SAHA
32. Synthèse de rapport de mission 2019, ONG SAHA
33. Procès- verbal de l'atelier de lancement du projet CIMSI dans la région Anosy, Mars 2019
34. Procès- verbal de l'atelier de lancement du projet CIMSI dans la région Vakinankaratra, Mars 2019
35. Fiches de suivi des subventions communales dans le cadre du projet PAPSP des 30 Communes
36. GPSA, Program Evaluation, Final report, Mark Robinson, Mars 2015
37. Results Framework GPSA, June 2015
38. Country Partnership Framework for the Republic of Madagascar for the period FY17-FY21, May 30, 2017, Southern Africa Department 2 Africa Region, The International Finance Corporation Africa Region, The Multilateral Investment Guarantee Agency
39. Actions de la Banque Mondiale en matière d'engagement citoyen et GPSA, 09 Novembre 2017, Dr RAZAFIMANDIMBY Andrianjaka Rado, Spécialiste en Développement social Banque Mondiale
40. Note 1_ Modèle de coengagement constructif promu par CIMSI dans les Communes, ONG SAHA
41. Note 2_ Amélioration service via évaluation citoyenne, ONG SAHA
42. Rapport Annuel 2020 fév 2021, ONG SAHA
43. Capitalisation SLC.rar, Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation
44. Outils auto évaluation SLC v3, ONG SAHA
45. Messages Capitalisation, ONG SAHA
46. Publi-reportage, ONG SAHA
47. Resultats EC.rar, ONG SAHA
48. Rapport de mission d'appui à la mise en œuvre, Banque Mondiale, Decembre 2020
49. 7f8f2-pnsc, ONG SAHA
50. Présentation CIMSI capit interne en 2021, ONG SAHA
51. Arrêtés SLC, ONG SAHA
52. Outils de la transparence budgétaire, ONG SAHA
53. PV AG SLC des Communes, ONG SAHA
54. Budget communal 2020, ONG SAHA
55. Mobilisation des ressources 2020, ONG SAHA
56. Outils de formation, ONG SAHA
57. Documents sur les mécanismes de redevabilité sociale, ONG SAHA
58. Blogs du projet, ONG SAHA
59. Drive coalition, Coalitions radios
60. Rapport Accompagnateurs, ONG SAHA
61. Rapport Annuel 2019, ONG SAHA
62. Rapport Technique Semestriel 1_2020, ONG SAHA
63. 1 Rapport diagnostic de la situation foncière dans le district d'Ankazobe 2020, ONG SAHA
64. Evaluation finale du projet LEAD GPSA 2019
65. Making the Budget Work for Ghana : Final evaluation Linnea Mills, October 2019

66. « Conjoncture économique : le taux de pauvreté atteint 77,4%, Jeudi 17 Décembre 2020 par Mandimbisoa R.
67. « Perspectives économiques de Madagascar : la pandémie aggrave la pauvreté, un nouvel élan de réforme est nécssaire » 16 Décembre 2020, Banque mondiale
68. https://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview
69. Décentralisation: « Elle ne peut être effective sans transfert de ressources » 29 mars 2017, Freenews
70. Décentralisation et gouvernance locale en Afrique des processus, des expériences février 2018, IRAM « études et méthodes »
71. La décentralisation en Afriuqe de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? de Jerome marie et Eric Idelman dans Open Edition Journals
72. Communes et régions à Madagascar. De nouveaux acteurs dans la Gestion locale de l'environnement, Jean-Etienne Bidou, Isabelle Droy, Emmanuel Fauroux de BOECK Supérieur « Mondes en développement »

6.2. The Global Partnership for Social Accountability: Theory of Action

Draft for Consultation
November 3, 2019

Ce document introduit la théorie d'action du Partenariat mondial pour la responsabilité sociale (GPSA) i. Il décrit le rôle du GPSA dans la contribution au changement. Il s'agit de la deuxième itération de la théorie d'action du GPSA et s'appuie sur les enseignements tirés des opérations menées entre 2012 et 2019, ainsi que sur le corpus croissant de données sur la responsabilité sociale, la gouvernance et le développement. La figure 1 résume la théorie de l'action.

Les preuves montrent que la prestation des services publics peut être plus efficace et les politiques gouvernementales plus fortes et plus durables, lorsque les gouvernements et les citoyens interagissent pour aider à élaborer, exécuter, gérer, appliquer, surveiller et ajuster leurs politiques et leurs programmes de prestation de services (e Pact 2016; Waddington et al 2019).

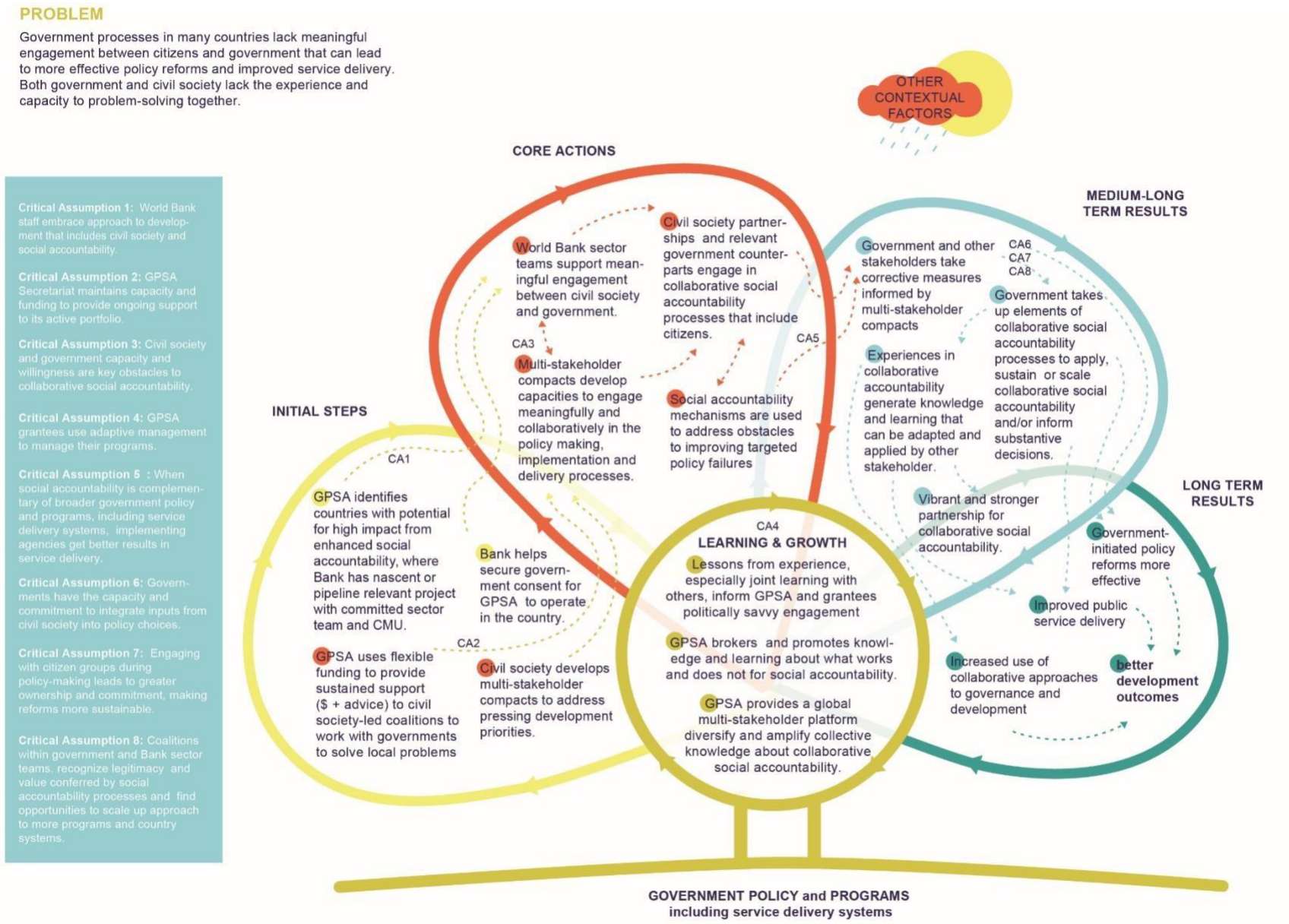
Pourtant, comme le conclut le Rapport sur le développement dans le monde 2017: Gouvernance et droit, des politiques publiques judicieuses, conçues avec soin, ne sont trop souvent ni adoptées ni mises en œuvre en raison d'échecs en matière de gouvernance (Banque mondiale 2017). Différents individus et groupes dans les sociétés ne parviennent pas à s'engager, à coopérer et à se coordonner pour atteindre les objectifs de développement souhaitables. L'absence d'action collective peut saper les politiques visant à résoudre des problèmes complexes qu'aucun acteur ne peut résoudre à lui seul. Un défi supplémentaire est que lorsque les citoyens et les gouvernements manquent d'expérience dans la résolution de problèmes, ils n'ont souvent pas la capacité de s'engager dans ce type de processus (Poli et Guerzovich 2019).

Les acteurs internationaux peuvent soutenir les règles et fournir des ressources qui aident la société civile et les gouvernements à se connecter pour une gouvernance collaborative orientée vers la résolution de problèmes. La théorie d'action retenue par GPSA est un moyen par lequel la Banque mondiale s'attaque aux déficits de gouvernance qui compromettent un développement efficace.

Le GPSA soutient une nouvelle génération d'efforts de responsabilisation sociale collaborative. La responsabilité sociale collaborative est un processus qui engage les citoyens, les groupes de la société civile et les institutions du secteur public dans la résolution commune de problèmes pour améliorer la prestation de services, la gouvernance du secteur et la responsabilité (Guerzovich et Poli 2019a) .iii Un enseignement clé tiré de GPSAiv et de L'expérience mondiale montre que la

responsabilité sociale a plus de chances d'être efficace et évolutive lorsqu'elle complète les politiques et programmes gouvernementaux plus larges, y compris les systèmes de prestation de services (Grandvoinnet, et al. 2015; ePact 2016; Waddington et al. 2019).

Figure 1: The GPSA's Theory of Action



En s’engageant à la fois avec les partenaires de la société civile et les gouvernements et en tirant parti des systèmes de prestation de services existants (programmes, politiques, chaînes et lieux de prise de décision, par exemple), le GPSA est confronté à la nécessité d’une action collective multipartite et à ses capacités. . Le GPSA allie (i) un financement flexible aux coalitions dirigées par la société civile pour qu'elles collaborent avec le gouvernement afin de résoudre les problèmes auxquels les acteurs locaux ont accordé la priorité (ii) un soutien non financier soutenu pour des engagements significatifs, notamment un soutien à la mise en œuvre, le renforcement des capacités, la facilitation et le courtage.

L’objectif est de contribuer aux réformes de la gouvernance au niveau des pays et à l’amélioration de la prestation de services grâce à la mise en place d’organisations de la société civile plus durables et plus efficaces qui soutiendront les initiatives de responsabilisation sociale en collaboration. Les coalitions soutenues par le GPSA développent les capacités nécessaires pour participer de manière significative et collaborative aux processus d'élaboration des politiques, de mise en œuvre et de prestation de services. Pour établir des pactes multipartites dirigés par la société civile, les groupes de la société civile utilisent les avis et conseils du GPSA, des informations sur les efforts de réforme du gouvernement et les systèmes nationaux, des informations tirées de pratiques de responsabilisation sociale issues de contextes pertinents et d'autres ressources (Poli et Guerzovich 2019). Les partenariats avec la société civile et les homologues gouvernementaux concernés participent à des processus collaboratifs de responsabilité sociale impliquant les citoyens.

Ces pactes multipartites sont un moyen de renforcer les interactions qui fournissent des informations décisionnelles aux décideurs et modifient leurs préférences et leurs incitations pour atteindre les objectifs de développement priorisés localement. Le GPSA s'attend à ce que ces accords contribuent à remédier aux causes immédiates ou systémiques des priorités de développement locales urgentes. Ils utilisent des mécanismes de responsabilité sociale pour lever les obstacles à une prestation de services ciblée (Guerzovich et Poli 2019a; Guerzovich, Poli et Fokkelman 2019).

De plus, les équipes de la Banque mondiale soutiennent un engagement significatif entre la société civile et les gouvernements. Les coalitions de la société civile soutenues par le GPSA bénéficient d'informations sur les efforts de réforme de la prestation de services rassemblés par le GPSA dans le cadre d'appels à propositions visant à mettre en œuvre des processus de collaboration répondant à des défis spécifiques dans le pays.

Les partenaires de développement, y compris les équipes de pays de la Banque mondiale, aident à identifier les points d'entrée de la prestation de services qui sont prêts pour l'action. Les équipes sectorielles de la Banque mondiale aident à ouvrir la porte aux relations avec les gouvernements en appliquant leur expérience unique dans les efforts de réforme sectorielle. Ils peuvent également aider les groupes de la société civile à identifier des possibilités concrètes de participation des citoyens aux processus de fourniture de politiques et de services.

Avec cet environnement d'engagement amélioré, la société civile et le gouvernement mettent en œuvre des processus collaboratifs de redevabilité sociale qui, contrairement aux générations précédentes, complètent la gestion publique, les chaînes de prestation de services et les systèmes nationaux par une action citoyenne. C'est la synergie entre le travail de la société civile et les coalitions au sein du secteur public

- ✓ Qui peuvent obtenir de nouvelles informations, une légitimité et des ressources grâce à une action commune.

- ✓ Qui permet aux processus de responsabilité sociale collaborative de contribuer à des politiques de développement plus efficaces et durables et, ainsi, à des résultats.

Le GPSA s'attend à ce que les gouvernements prennent en compte des éléments des processus de responsabilité sociale collaborative et leurs enseignements au-delà des projets individuels. Au fil du temps et tirant parti des expériences communes, la société civile, les gouvernements et les partenaires de développement chercheront à adapter les informations tirées des processus de collaboration. Ils pourraient les maintenir ou les faire évoluer au moyen de programmes ou de politiques qui pourraient les appliquer dans d'autres localités ou secteurs, parfois au-delà de la période de soutien du GPSA. La nature des subventions du GPSA est de faire de petits investissements expérimentaux offrant un potentiel de développement et de durabilité. Lorsque des éléments et des leçons tirés des processus de redevabilité sociale collaborative informent les gouvernements au-delà des projets GPSA individuels, le GPSA est une réussite. On ne sait pas avant de donner à la subvention ce qui va se passer. Plus on apprend des résultats d'un projet et de la manière dont ils sont mesurés, il peut être nécessaire de modifier les indicateurs.

Tirer parti de l'action collective multipartite appelle à aller au-delà des réformes techniques et des capacités. L'apprentissage adaptatif et l'action politique éclairée de toutes les parties prenantes, y compris du GPSA, tout au long d'une intervention donnée et surtout au-delà d'un projet, jouent un rôle important pour l'efficacité de la responsabilité sociale collaborative (Tsai et Guerzovich 2015; Poli et Guerzovich 2019; Poli et Guerzovich 2014). Cette dynamique signifie un ajustement des approches de projet traditionnelles (Teskey 2017; Bridges et Woolcok 2019; Guerzovich et Poli 2019b).

Les pays partenaires sont identifiés parmi ceux qui pourraient avoir l'impact potentiel le plus élevé en liant la responsabilité sociale collaborative à des aspects spécifiques de la prestation de services publics; où il y a consentement et soutien du gouvernement; et généralement lorsque la Banque mondiale a une équipe sectorielle engagée avec un projet pertinent au début de la mise en œuvre ou en préparation

Ces conditions contextuelles augmentent la probabilité que la redevabilité sociale collaborative appuyée par le GPSA puisse être efficace pour atténuer les déséquilibres de pouvoir qui engendrent l'exclusion, la capture et le clientélisme, qui sont au cœur des échecs politiques. Ils peuvent également favoriser le développement de nouvelles capacités pour faire évoluer les incitations des détenteurs du pouvoir - en remodelant leurs préférences pour obtenir de bons résultats et en tenant compte des intérêts des citoyens précédemment exclus.

Dans les contextes les plus difficiles - celui des faibles capacités institutionnelles de la société civile, de la fermeture de l'espace civique ou des contextes fragiles de conflit et de violence, la tâche essentielle est de donner aux acteurs locaux les moyens de développer leurs capacités individuelles et collectives. Cet objectif peut être facilité par le processus d'apprentissage conjoint entre les parties prenantes, qui favorise la réciprocité et le partage d'informations tout en instaurant la confiance et la capacité de coproduire des solutions à des problèmes communs (Poli et Guerzovich 2019; Raynor et al. 2017; Wenger-Trayner et Wenger-Trayner 2014; Guerzovich, Mukorombindo et Eyakuze 2017).

Pour que la responsabilité sociale accélère les résultats positifs en matière de développement, le GPSA reconnaît que ses travaux programmatiques doivent être complétés par des investissements dans la mise en place du domaine de la responsabilité sociale. Le GPSA s'emploie à amplifier la diversité et les connaissances collectives de ses partenaires mondiaux - un réseau de parties prenantes de la société civile, du monde universitaire, des donateurs, du secteur privé et des gouvernements - susceptibles de fournir des approches collaboratives allant au-delà

des subventions directes du GPSA. Il fournit également une plateforme mondiale permettant la mise en réseau, l'échange de connaissances et l'apprentissage, en ligne et hors ligne.

En utilisant les expériences des initiatives qu'il finance, le GPSA contribue à la création et à l'application d'une base de connaissances sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas en matière de responsabilité sociale et fait mieux reconnaître la valeur de la responsabilité sociale collaborative pour la gouvernance et le développement. Les connaissances et l'apprentissage sont des domaines difficiles à mesurer, et peu de conseils sont disponibles pour le faire efficacement. Le GPSA met tout en œuvre pour mesurer ces zones et continue de développer de meilleures méthodes pour le faire.

References

Bridges, Kate; Woolcock, Michael. 2019. *Implementing Adaptive Approaches in Real World Scenarios : A Nigeria Case Study, with Lessons for Theory and Practice (English)*. Policy Research working paper; no. WPS 8904. Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/300301560883977057/Implementing-Adaptive-Approaches-in-Real-World-Scenarios-A-Nigeria-Case-Study-with-Lessons-for-Theory-and-Practice

Carrothers, Tom, ed. 2016. *Ideas for Future Work on Transparency and Accountability*. Washington, DC: TAI. https://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/carothers_transparency_memo.pdf.

ePact. 2016. *Macro Evaluation of DFID's Policy Frame for Empowerment and Accountability — Empowerment and Accountability Annual Technical Report 2016: What Works for Social Accountability.* Final version. Oxford, UK: ePact.

Grandvoinnet, Helene, Ghazia Aslam, and Shomikho Raha. 2015. *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. New Frontiers of Social Policy Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0481-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Guerzovich, Maria F., and Maria Poli. 2019a. "How Social Accountability Strengthens Cross-Sector Initiatives to Deliver Quality Health Services?" Global Partnership for Social Accountability Note 17. World Bank, Washington, DC.

———. 2019b. "Integrating Adaptive Learning Principles in Development Organizations: The case of the GPSA." GPSA Note 16, Global Partnership for Social Accountability. Washington, DC: the World Bank. https://gpsaknowledge.org/knowledge-repository/the-global-partnership-for-social-accountability-adaptive-learning-with-the-grain/

Guerzovich, Maria F., Maria Poli, and Emilie Fokkelman. 2019. Guerzovich, Maria F., Maria Poli, and Emilie Fokkelman. 2019. "The Learning Crisis and Its Solutions: Lessons from Social Accountability for Education." GPSA Note. Washington, DC: World Bank.

Guerzovich, Maria F., Yeukai Mukorombindo, and Elsie Eyakuze. 2017. Beyond Fundamentals: Learning About Social Accountability Monitoring Capacities and Action in Southern Africa.

Public Service Accountability Monitor. Grahamstown, South Africa: Rhodes University. http://copsam.com/wp-content/uploads/2018/03/Beyond-Fundamentals-PSAM-paper-dd-August-2017-final-for-posting.pdf.

Levy, Brian, and Michael Walton. 2013. "Institutions, Incentives and Service Provision:

Bringing Politics Back In." ESID Working Paper 18, Effective States and Inclusive Development Research Center, Manchester, UK.

Poli, Maria, and Maria F. Guerzovich. 2014. "Supporting Politically Smart Social Accountability." GPSA Dissemination Note 7, Global Partnership for Social Accountability, Washington DC. https://gpsaknowledge.org/knowledge-repository/supporting-politically-smart-social-accountability/

———. 2019. "Capacity and Implementation Support Area: Portfolio Performance Review." GPSA Note 15, Global Partnership for Social Accountability, Washington,

DC. https://gpsaknowledge.org/knowledge-repository/capacity-and-implementation-support- area-portfolio-performance-review/

Raynor, Jared, with Chris Cardona, Thomas Knowlton, Richard Mittenthal, and Julie Simpson. 2017. "Capacity Building: 3.0: How To Strengthen the Social Ecosystem." Briefing Paper, TCC Group, New York, NY. https://www.issuelab.org/resources/20677/20677.pdf.

Teskey, G. 2017. "Thinking and Working Politically: Are we Seeing the Emergence of a Second Orthodoxy?" Governance Working Paper Series 1 (March), Abt Associates, Canberra, Australia.

Tsai, Lily, and Maria F. Guerzovich. 2015. "Results Framework." Global Partnership for Social Accountability, Washington, DC.

Waddington, Hugh, Ada Sonnenfeld, Juliette Finetti, Marie Gaarder, and Jennifer Stevenson. 2019. Does Incorporating Participation and Accountability Improve Development Outcomes? Meta-Analysis and Framework Synthesis. 3ie Systematic Review 43. London: International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Available at doi: https://doi.org/10.23846/SR00043.

Wenger-Trayner, Beverly, and Etienne Wenger-Trayner. 2014. "Systems Conveners in Complex Landscapes." In Learning in Landscapes of Practice: Boundaries, Identity, and Knowledgeability in Practice-Based Learning, edited by Etienne Wenger-Trayner, Mark Fenton-O'Creevy, Steven Hutchinson, Chris Kubiak, and Beverly Wenger-Trayner, 99–118. London: Routledge.

Westhorp, Gill, and Daniel Ball. 2018. Citizen Voice and Action for Government Accountability and Improved Services: Maternal, Newborn, Infant and Child Health Services. Final Evaluation Report. Mt. Torrens, South Australia: Community Matters Pty Ltd.

World Bank. 2003. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986.

[i] This document will be published once consultations have been held and received inputs have been integrated. Once published, this work should be cited as follows: Guerzovich, Maria F., Jeff Thindwa, Ann-Sofie Jespersen, Brett Libresco, Maria Poli, and Emilie Fokkelman. 2019. "Global Partnership for Social Accountability: Theory of Action." Global Partnership for Social Accountability, Washington, DC. The team is grateful to Saad Meknassi for his comments, Marine Perron for her support, Barbara Rice for editing, and Deniz Ozgur and Claudio Mendonca for the design.

[ii] Governance "is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power" (World Bank 2017).

[iii] The first generation of social accountability, and the research associated with it that builds on the World Development Report 2004 (World Bank 2004), assumes that the main contribution of these processes is for citizen- led interventions to produce information to hold providers to account, improving outcomes. The second generation of transparency and accountability work was identified in Carrothers (2016) and has been operationalized in different ways, often as stand-alone civil society strategies. Here, new generation social accountability refers to collaborative social accountability interventions and processes that do not focus only on the provision of information, but seek to contribute to governance and collective action that support policy making and implementation through problem solving as prescribed by the WDR 2017. The processes supported by the Global Partnership for Social Accountability (GPSA) are focused on the intermediate governance and managerial levels through which policies are implemented and services delivered (see Levy and Walton 2013; Guerzovich and Poli 2019a).

[iv] For a discussion of GPSA's projects, see, for example, Westhorp and Ball (2018).

6.3. Cadre de résultats du projet CIMSI en fin d'année 2020

PDO/ Résultats intermédiaires	Indicateurs	Valeurs cibles attendues	Baseline	Valeurs cibles atteintes	Données issues du suivi durant la période de rapportage
Objectif de développement de projet (PDO)					
Améliorer les mécanismes de transparence et de responsabilité entre les gouvernements locaux et les citoyens à travers la planification et budgétisation participative dans les municipalités ciblées du pays membre	**1.** Pourcentage des communes cibles dotées de processus de budgétisation et de planification participative institutionnalisée	**75 %**	**0%**	**85 %**	**Le projet a atteint la valeur cible.** Les municipalités utilisent des méthodes participatives de planification et de budgétisation pour établir leurs plans annuels (18 communes) Le projet a mis en place des stratégies d'accompagnement afin d'atteindre au moins 75% des valeurs cibles jusqu'à la fin du projet. AG SLC sur les priorisations à intégrer dans les budgets 2021= 39/46
	2. Pourcentage des communes de la cible avec les Structures Locales de concertations opérationnelles et qui se réunissent périodiquement	**75 %**	**0%**	**93 %**	**Le projet a atteint la valeur cible.** Si 46/46 ont mis en place leur SLC en place avec : • *Arrêtés de mise en place et de nomination des membres de la SLC renouvelés suite à l'élection communale* • *Plan d'action mis à jour* • *Règlement Intérieur mis à jour* • *Registre de recommandations* 43/46 ont analysé le budget communal (y compris rapportage du budget) et priorisé des investissements en vue de les budgétiser ou de les réaliser par la Commune [les 3 SLC restantes sont des communes de Antakavana, Mandromondromotra à cause des problèmes de gestion de dossiers au niveau des TC, Commune Urbaine Ambanja : recul de date de réunion des SLC]

PDO/ Résultats intermédiaires	Indicateurs	Valeurs cibles attendues	Baseline	Valeurs cibles atteintes	Données issues du suivi durant la période de rapportage
Résultats intermédiaires					
1. Renforcement des structures locales de concertation (SLC) dans les communes ciblées par le projet	**1.1.** Pourcentage de SLC dans les municipalités ciblées, formés et qui surveillent périodiquement la prestation de services publics au moins dans l'un des secteurs clés	**75%**	**0%**	**91%**	**Le projet a atteint la valeur cible.** • **Mobilisation des collèges des SLC** pour le processus d'évaluation citoyenne: **46/46 communes** • Suivi de l'évaluation citoyenne réalisée lors de la première AG des SLC au niveau de **42 communes**
	1.2. Pourcentage de communes cibles ayant rendu accessibles et disponibles aux citoyens leurs rapports d'exécution budgétaire	**75%**	**15 %**	**93%**	**Le projet a atteint la valeur cible** **Existence de pratique de transparence budgétaire** effectuée par les communes. L'appui du projet consiste à l'amélioration de la présentation à travers le **budget des citoyens** et le **rapportage verbal du budget au niveau des AG SLC** (43 communes) • Après le rapportage verbal au niveau de la SLC, les représentants des collèges ainsi que les chefs FKT ont le devoir de rapporter les informations à leur tour au sein de leurs organisations et de leurs villages respectifs.

	1.3. Pourcentage de communes cibles effectuant des réunions annuelles avec les SLC et les OSC pour discuter des rapports financiers et analyser les problèmes de gestion budgétaire et financière	**75%**	**2 %**	**93%**	**Le projet a atteint la valeur cible** • Existence de SLCs restructurées après élection des nouveaux membres du BE et CC: 46/46 communes • SLC Opérationnelles : 43/46 communes • Participation effective des SLC pour discuter des rapports budgétaires des communes : 43/46 **AG SLC dont l'ordre du jour intègre l'analyse du compte administratif de l'année précédente et du budget communal en cours**
Résultats intermédiaires					
2. Amélioration de la transparence et la redevabilité des services communaux et les services déconcentrés dans les communes ciblées	**2.1.** Nombre de communes où les CC/BE ont intégré les propositions des SLC (au moins dans l'un des secteurs santé, éducation, foncier) dans leur budget et plans	**75%**	**0**	**76%**	**Le projet n'a pas atteint la valeur cible.** • Prise en compte des recommandations/ plans d'actions dans le budget communal 2020: 35/46 communes. 06/46 communes n'ont pas encore élaboré leurs budgets annuels
	2.2. Nombre de communes où les services techniques déconcentrés (STD) contribuent effectivement à la réalisation des propositions des SLC et/ou du plan communal (au moins dans l'un des secteurs santé, éducation, foncier)	**75%**	**0**	**76 %**	**Le projet a atteint la valeur cible.** Réalisation d'actions / activités ou dépenses par les services techniques dans le sens des recommandations dans 35 communes.
4. Partage du savoir, et apprentissage et gestion de projet	**3.1**. <u>Apprentissage pour des résultats améliorés :</u> Description des adaptations de la stratégie et du plan opérationnel du projet suivant les leçons tirées et les informations/ données fournies par le système de suivi- évaluation du projet	**2**	**0**	**2**	**Le projet est en phase avec les projections** : Un blog/bulletin décrivant les adaptations de la stratégie du projet suivant les leçons tirées opérationnelles du terrain et les apprentissages en matière d'outils et de méthodes de mise en œuvre du projet a été élaboré et partagé. Deux notes d'analyse : (1) Modèle de co engagement et (2) Amélioration service par les évaluations citoyennes sont produits.

3. Partage du savoir, et apprentissage et gestion de projet	**3.2.** <u>Connaissances accrues des politiques publiques qui informent les stratégies en matière de redevabilité sociale</u>. Produits de gestion de connaissances relatifs aux facteurs économiques et politiques ainsi qu'aux dynamiques affectant le processus de redevabilité sociale généré par le projet, et sur la manière de mettre à l'échelle ce processus	**2**	**0**	**2**	**Le projet a atteint la valeur cible** : L'échange d'information et l'institutionnalisation du travail du projet ont été priorisés. Cela a permis de remonter les expériences du terrain et d'élaborer et coproduire des outils et des méthodes tenant en compte des réalités. Le projet est en quelque sorte utilisé comme espace d'expérimentation pouvant alimenter les réflexions au niveau de la mise en œuvre de la décentralisation. Le projet collabore avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) à travers la Direction Générale de la Décentralisation (DGD) et la Direction d'Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisés (DACTD) pour la **capitalisation nationale des SLC, et pour élaborer un « Guide SLC national »** qui intègre principalement les expériences de CIMSI. **Un autre Guide en version malagasy** sur les rôles de SLC dans la gestion du foncier a été élaboré par le projet avec SIF, ayant reçu la validation du DAGFD, et a été valorisé par les formations assurées par **celui-ci** auprès des 22 communes (Ankazobe et Antsirabe II).

Source : Rapport d'avancement du projet CIMSI, février 2021.