

TERMES DE REFERENCES

AUDIT TECHNIQUE ET EVALUATION DES ACTIVITES D'AMENAGEMENTS PAR SYSTEME HIMO DANS LES DISTRICTS D'INTERVENTION DU PROGRAMME FILETS SOCIAUX PRODUCTIFS

I CONTEXTE

1. PRESENTATION GENERALE DU PROGRAMME

La Banque Mondiale renforce son engagement dans la lutte contre la pauvreté et dans le développement de Madagascar en intensifiant son investissement dans le secteur de la protection sociale.

Ainsi, la République de Madagascar a bénéficié d'un appui de la Banque Mondiale dans le cadre du MPPSPF et du FID par la mise en place d'un programme de filets sociaux de sécurité (FSS).

Le programme FSS finance des activités de Protection Sociale d'Août 2015 à Juillet 2019 (financement initial) et d'août 2019 à Juillet 2022 (financement additionnel). Ce projet comporte trois sous-composantes dont deux concernent des transferts monétaires : Extension du Projet de Transfert Monétaire pour le Développement Humain (TMDH) et mise en œuvre d'un Projet de Filets Sociaux Productifs (FS-P). Ces deux projets sont réalisés dans la plupart des cas dans la même Région mais couvrent des Districts différents. Les deux projets s'inscrivent tous dans les actions du gouvernement pour améliorer la protection sociale, surtout des ménages les plus pauvres

L'objectif du FSS est de s'insérer dans un cadre programmatique de lutte contre la pauvreté à Madagascar en visant comme bénéficiaires prioritaires les couches de la population rurale dans la pauvreté extrême, et procédant pour celles-ci à : (i) un transfert monétaire pour le développement humain (TMDH), sous forme d'un appui aux familles pour l'éducation des enfants d'âge scolaire et de veille nutritionnelle des enfants en bas âge, et (ii) un appui pour l'amélioration de leur base productive et de l'environnement en général, à travers une autre sous-composante, dénommée « Filets Sociaux Productifs (FSP) », pour lesquelles sera versé un salaire saisonnier aux familles attributaires.

Les activités réalisées ont été identifiées et priorisées par les communautés locales à l'issue d'un processus participatif. Ces activités sont contenues dans le plan triennal d'Aménagement et de Gestion des Sites à Aménager (PAGSA) du terroir, en cohérence avec le Schéma d'Aménagement spatial et de Gestion Environnementale (SAGE), d'une vision quinquennale, élaboré dans une optique de continuité et de cohérence pour que les travaux réalisés puissent contribuer aux axes de développement que les communautés se sont fixés pour améliorer leur bien-être socio-économique et partant, constituer en finalité des actifs de ménages pour un développement communautaire. Ce plan triennal se décline en plan annuel de mise en œuvre (PAMO) à partir duquel l'Agence d'Encadrement doit établir et mettre à jour le Plan d'Exécution des Chantiers (PEC) pour chaque terroir.

2. ZONE D'INTERVENTION

Les régions et districts d'intervention du programme FSP sont présentés dans le tableau suivant

Région	District
Atsimo Andrefana	Ankazoabo
Haute Matsiatra	Isandra
Vatovavy Fitovinany	Manakara
Atsinanana	Vatomandry
Vakinankaratra	Antanifotsy
Amoron'i Mania	Manandriana
Itasy	Arivonimamo

3. Choix des activités

Dans le processus de mise en œuvre des FSP, il est effectué en début de programme un exercice de planification participative au cours duquel l'ensemble de la communauté prend part, avec l'appui d'un cabinet spécialisé (appelé pour les besoins du programme « agence de planification ou API »).

Les plans d'aménagement et de gestion du terroir seront éclatés en plans annuels de mise en œuvre et précisent les activités à réaliser (travaux, formations et sensibilisation). Cet exercice vise l'établissement de différents plans suivant la projection dans le temps.

L'éligibilité des activités définies dans les plans d'aménagement de terroir qui sont la base de la contractualisation avec les AGECE repose sur 4 critères de base :

- Bénéficier en priorité aux ménages les plus pauvres,
- Être réalisable par l'utilisation de la technique de Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO)
- Respecter les critères de sauvegardes environnementales et sociales, (en cohérence avec le manuel de procédures des MACC)
- Respecter la saisonnalité des activités agricoles et du calendrier culturel de la zone d'intervention.

II. OBJECTIFS DE L'AUDIT TECHNIQUE

Le but poursuivi par le présent audit est de permettre au gouvernement Malagasy, à la Banque mondiale et au FID de disposer d'informations fiables à la fin du projet FSS/FA 2 sur le niveau d'efficacité et d'efficience obtenu dans la réalisation des microprojets financés

L'audit technique a pour objectifs l'analyse des activités FSP, émission d'opinion sur :

- 1) la régularité des procédures par les parties prenantes,
- 2) la qualité, le coût des microprojets,
- 3) les recommandations permettant une meilleure performance

De manière plus exhaustive, l'audit technique aura à émettre une opinion sur :

- (i) l'efficacité, l'économie et la transparence des activités du projet réalisées en se référant aux mécanismes de choix des activités définis par le PAD et les directives des missions de supervision de la Banque Mondiale, ainsi qu'aux mécanismes de paiement des bénéficiaires.
- (i) la qualité, le coût et la pertinence d'implantation des chantiers HIMO tout en mettant en relief les impacts de ces activités sur l'environnement naturel et humain ;
- (ii) la qualité des réalisations techniques et la mise en œuvre des mesures de sauvegarde environnementales;
- (iii) le suivi et contrôle par le FID;
- (iv) la régularité des diverses procédures appliquées pour les projets², ainsi que la qualité des produits finaux ;
- (v) les impacts des réalisations sur les bénéficiaires.
- (vi) La méthode, la qualité et le traitement de collecte de données de suivi évaluation

III. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION DE LA SOUS COMPOSANTE FILETS SOCIAUX PRODUCTIFS

L'évaluation de la sous composante filets sociaux productifs a pour objectifs :

- d'apprécier les aspects opérationnels tels que la sélection, et la réalisation des activités de la composante tels que ceux-ci sont consignés dans les Documents de Projet, les Manuels Opérationnels et les recommandations des Missions de Supervision de la Banque Mondiale;
- d'apprécier l'efficacité et la cohérence des études de faisabilité sociale, technique, financière et environnementale concernant le choix des activités préconisées
- d'apprécier la qualité des réalisations, leurs impacts au niveau des bénéficiaires,
- d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs globaux et spécifiques de la sous-composante et l'atteinte des objectifs fixés ;

- de proposer des mesures permettant d'améliorer les interventions futures afin d'obtenir un meilleur impact ;
- de fournir une comparaison globale de la performance de la sous-composante par rapport aux interventions des autres projets ou organismes similaires.

IV. ECHANTILLONNAGE

Les sous projets à auditer seront tirés à partir des portefeuilles des Directions Inter Régionales du FID du financement initial au financement additionnel 2 sur :

- les travaux d'aménagement avec des mesures de Conservation de l'Eau et du Sol CES,
- les reboisements,

réalisés dans le cadre de la sous composante Filets Sociaux Productifs, dans les terroirs priorités des districts auxquels le FID a apporté ses financements initial et additionnel 2.

Pour chaque Direction Inter Régionale, les nombres de sous projets à auditer / évaluer sont estimés de façon à obtenir la représentativité des travaux effectués.

Voici un tableau récapitulatif des terroirs, et les superficies des terrains aménagés pour chaque district d'intervention, permettant de sélectionner l'échantillon pour les travaux l'aménagement :

Districts FSP	Terroirs	Reboisement (Ha)	CES (Ha)	Observations
Vatomandry	12	180	300	Reboisement : 3ha/ terroir/an CES: 5ha/ terroir/ an
Antanifotsy	18	270	450	
Isandra	17	255	425	
Manakara	15	225	375	
Ankazoabo Sud	9	135	225	
Manandriana	12	72	120	
Arivonimamo	30	180	300	
		1 317	2 195	

V. CONTENU FINAL DE L'AUDIT ET DE L'EVALUATION

L'audit technique et l'évaluation porteront sur les travaux de la sous composante FSP et procéderont à l'analyse du processus de réalisation des sous projets, examineront la qualité des études de faisabilité technique et financière des travaux, de la fourniture des biens et des services ; le respect des règles de l'art et de la conformité des prestations par rapport aux critères décrits dans le manuel de procédures. Il proposera des recommandations devant permettre au FID d'améliorer ses procédures aux fins de plus de performances dans le futur.

L'audit et l'évaluation consisteront finalement à effectuer les tâches suivantes :

(a) Au niveau de l'organisation générale :

- Vérifier la conformité des procédés utilisés pour la sélection des Communautés et des sous projets suivant les critères de pauvreté par rapport au Manuel de procédures et autres documents de projet tels les mécanismes de ciblage et de gestion de plaintes adoptés
- Vérifier la programmation des sous projets ainsi que le respect du planning des activités de chaque Direction Inter Régionale ;
- Examiner le système de suivi et évaluation du projet, à savoir, les mécanismes de collecte, vérification de qualité et analyse des données ;
- Evaluer la conformité des procédés utilisés pour la sélection des partenaires techniques et la gestion des contrats en place, la fiabilité des informations fournies par le système, les possibilités de recoupement sur le plan financier, avec les informations comptables :
 - Examiner le système d'archivage et de gestion de la documentation mis en place en particulier la gestion des documents contractuels ;

- Evaluer les performances (par rapport aux indicateurs de performances du projet/convention) et vérifier que les indicateurs présentés ont été calculés sur des bases vérifiables ;
- Vérifier que tous les investissements respectent les critères d'éligibilité des sous projets prescrits par les manuels de procédures ;
- Apprécier le plan de charge du FID et son adéquation avec les moyens mis en place par l'agence pour l'exécution de ses mandats ; et
- Analyser la capacité des partenaires à répondre aux appels d'offres, la disponibilité des intrants par rapport à la structure économique du pays.

(b) Au niveau de l'exécution des chantiers HIMO –ACT:

- Donner une description quantifiée simple des projets/chantiers audités ;
- Vérifier la conformité des travaux et de leurs coûts avec les programmes prévus dans les documents du projet et du respect de leur coût objectif fixé dans les PAMO ;
- S'assurer de la pertinence de la conception des projets, de la qualité des travaux, de leur conformité avec la planification et l'objectif, du respect des termes des contrats à tous niveaux ; les aspects de qualité d'achèvement des sous projets devront être déterminés sur la base d'observations visuelles ;
- Vérifier les structures de cout par rapport à ceux qui ont été prévus dans le manuel de procédures ;
- Vérifier l'existence et la bonne tenue des outils de gestion de chantier : journaux de chantier, fiche de présence ;
- Vérifier le niveau de respect de contrat des agences d'encadrement : personnel, matériaux et matériel fournis, délais ;
- Apprécier l'état actuel des réalisations et la situation de gestion et d'entretien ;
- Apprécier par observation visuelle faite au cours de visite sur site la qualité des réalisations en appliquant une système de notation que le consultant va proposer compte tenu de l'envergure et le mode de réalisation de la composante, mais qui comprendra au minimum les éléments suivants :

Méthodologie. Pour apprécier la qualité des travaux, l'auditeur est invité à utiliser un système de notation normalisé et des critères clairs pour l'attribution d'une note ou une autre.

Sur chaque site, le consultant évaluera de façon distincte les éléments suivants : i) la pertinence et la qualité de la conception du sous-projet, y compris les plans ; ii) la qualité d'exécution des travaux ; et iii) la qualité d'entretien depuis la réception des travaux. Pour chaque élément, l'auditeur fera une notation globale pour chaque site en des catégories bien définies, par exemple : TS = Très Satisfaisant ; S = Satisfaisant ; MS = Modérément Satisfaisant ; MI = Modérément Insatisfaisant ; IS = Insatisfaisant ; TS = Très Insatisfaisant . Prenant en compte les spécificités de chaque type de sous-projet, l'auditeur développera une définition pour chacune de ses notations.

- S'assurer que toutes les pièces justificatives : factures, livrables des partenaires, Procès-verbal de réception sont disponibles et bien classés et que les paiements ont été effectués conformément aux termes du marché et dans les limites convenues.
- S'assurer que toutes les plaintes reçues par le FID relatives à l'exécution des chantier ACT HIMO sont toutes traitées.
- Examiner le dispositif mis en place par les bénéficiaires pour assurer l'exploitation et l'entretien des projets réalisés ;
- Evaluer les couts des sous-projets et les comparer avec les couts des sous-projets similaires faits par des entités autres que le FID (ONG, gouvernement, etc.) afin de juger l'efficience du FID
- Evaluer les impacts communautaires des activités du FID.

V. NORMES

L'audit sera réalisé conformément aux normes des missions d'ingénieurs-conseils et donnera lieu à toutes les vérifications et contrôles que les auditeurs pourront juger nécessaires en la circonstance.

VII. PRODUITS ATTENDUS

Un rapport d'audit technique par district est à élaborer. Le rapport d'audit technique et d'évaluation comprendra entre autres :

- a) Un résumé des principaux résultats de l'audit et l'évaluation (observations et recommandations) ;
- b) Commentaires et observations sur les systèmes de gestion des travaux et leur entretien, et les procédures de contrôle qualitatif et quantitatif examinées au cours de l'audit, le respect des procédures de passation de marchés et de gestion des contrats et les éventuelles insuffisances relevées ;
- c) Les faiblesses principales décelées, leurs origines et les mesures proposées pour y remédier et un plan d'action pour le suivi de leurs mises en œuvre ;
- d) Des recommandations bien élaborées pour le renforcement des activités du FID en particulier sur la participation des collectivités à la réalisation des projets, à l'entretien et à la pérennisation des réalisations ; les procédures appliquées ; l'administration des contrats et l'élaboration des protocoles d'accord ; et les besoins en formation ;
- e) Tout facteur exogène qui a pu avoir une influence quelconque sur la gestion des opérations par l'Agence (environnement local, en particulier le niveau de qualification des consultants et, procédures des bailleurs des fonds, etc.) ; et
- f) Tout autre sujet jugé pertinent par l'auditeur (A titre d'exemple, les procédures d'attribution de marchés, les documents types et procédures utilisées par le FID, les prescriptions techniques, transparence etc.).

La livraison des rapports est répartie comme suit :

A la fin du premier mois : Rapport d'audit technique des districts de Ankazoabo et de Manakara (versions finales);

A la fin du deuxième mois : Rapport d'audit technique des districts de Vatomandry, d'Antanifotsy et d'Arivonimamo (versions finales); et

A la fin du troisième mois : Rapport d'audit technique des districts d'Isandra et de Manandriana (versions finales);

Structure du rapport

L'auditeur présentera les rapports (provisoire et définitif) sous la forme suivante :

- Résumé du rapport présentant les conclusions générales de l'audit et de l'évaluation ;
- Un chapitre décrivant la méthodologie employée par l'auditeur ;
- Un chapitre spécifique par projet comprenant les résultats détaillés d'audit (méthode d'audit, résultats obtenus par domaine, recommandations spécifiques et modalités de leur mise en œuvre, etc.) ; et
- En annexe, une note sur le déroulement de la mission et la liste des personnes rencontrées.

Les principales conclusions seront, au préalable, discutées avec le FID. Les commentaires du FID seront transmis au plus tard **une semaine** après la date de remise du rapport provisoire. Ensuite le rapport final sera transmis au FID une semaine après la réception des commentaires du FID. Le rapport sera transmis en cinq (05) exemplaires en français. De plus, un CD-R contenant le résumé et le rapport final sera envoyé au FID.

VIII. PROFIL DE L'AUDITEUR

Cet audit doit comprendre l'expertise d'un ingénieur agronome, ou génie rural ou géographe ou d'un environnementaliste. L'auditeur doit être un consultant indépendant vis à vis du FID, et des bailleurs de fonds. Le Consultant doit justifier une expérience d'au moins 10 ans dans le domaine de l'aménagement, réalisés avec le système HIMO. Les compétences de l'auditeur concerneront les expertises suivantes :

- Études, contrôle de travaux, assistance technique au Maître ouvrage, audit technique, sauvegarde environnementale et sociale

L'expérience en gestion de projet notamment les procédures de passation de marchés et/ou en matière de développement communautaire est un atout.

L'auditeur doit avoir réalisé au moins trois (03) missions similaires d'audit technique au cours des cinq (05) dernières années sur des financements des bailleurs de fonds.

L'expérience de missions similaires sur un projet financé par la Banque mondiale serait un atout.

IX. DUREE DE LA MISSION

Il est estimé que la réalisation de l'audit exigerait environ 56 jours **étalés sur trois (3) mois** dont 46 jours pour les activités sur desk, l'audit technique sur terrain, l'évaluation du programme FSS FA2 sous composante : 1-1, 10 jours pour la rédaction des rapports provisoire et final.

Calendrier indicatif pour la réalisation de la mission (exemple) :

Etape	Tâche	Résultat attendu	Lieu d'intervention	S1	S2	S3	S4	S5	...
1	Début de mission								
2	Collecte données et documents	Document mis à la disposition du consultant	Bureau DGle						
3	Evaluation des coûts	Rapport d'étude des coûts	Bureau DGle						
4	Echantillonnage et planification	Sutes udebtufués	Bureau DGle						
5	Audit sur terrain	Constat sur terrain effectué Appréciation globale suivant méthodologie	Terrain DIR						
6	Restitution	Restitution terrain et bureau	DGle						
7	Proposition	Proposition	DGle						
8		Commentaire du FID (client) sur le RP							
9	RF	RF transmis au FID							

Le consultant sera rémunéré au temps passé.

X. CONTRIBUTION DU FID

Le FID mettra à la disposition de l'auditeur tous les documents nécessaires à la mission et l'aidera à prendre avec toutes administrations, toutes institutions ou prestataires de services concernés par l'audit technique et l'évaluation de la composante FSP. Ces documents doivent au moins comprendre :

- tous les documents du projet à savoir l'accord de crédit, le document de projet, le manuel de procédures du projet, le manuel financier et comptable, les aide mémoires, etc. ;
- tous les dossiers relatifs à la consultation des partenaires techniques (Agence de Planification, Cabinet de ciblage, Agence d'Encadrement, Agence de paiement ...)
- les rapports d'évaluation des offres ;
- les contrats des partenaires techniques (Agence de Planification, Cabinet de ciblage, Agence d'Encadrement, Agence de paiement ...)
- les Plans de mise en œuvre
- les livrables des partenaires ;

- tout document jugé nécessaire par l'auditeur.

Les 5 Directions Inter Régionales du FID concernées mettront à la disposition de l'auditeur un local et assureront une assistance technique pour les réunions et visite de terrain.

Tous le frais de transport et déplacement, sont à intégrer dans la proposition financière du consultant.