

## **Termes de référence de la mission portant sur l’Audit opérationnel de la mise en œuvre des activités « Transfert Monétaires Sociaux (TMS) » à Mwali, Ndzuani et Ngazidja**

### **A. Contexte**

Le Gouvernement comorien a obtenu un Don de l’Association International de Développement pour répondre aux besoins immédiats des populations vulnérables et se protéger contre les cicatrices à long terme de la crise, les efforts visant à construire un système de protection sociale adaptative qui peut se développer en temps de crise doivent être intensifiés et soutenus en mettant en place un Projet de Filets Sociaux Résilients et Réactifs aux Chocs aux Comores.

Ce projet est sous tutelle du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale est aligné à la Politique nationale de Protection Sociale qui s’est fixé comme programme prioritaire l’amélioration du niveau de vie des ménages et personnes pauvres et vulnérables et la résilience des ménages pour répondre aux chocs économiques et aux changements climatiques. Il vise en particulier à protéger la population pauvre et vulnérable contre l’insécurité alimentaire induite par la flambée des prix en mobilisant entre autres les filets sociaux de sécurité.

L’Unité de Gestion du Projet (UGP), après avoir obtenu l’approbation de la Banque mondiale, procède au recrutement d’un(e) consultant(e) individuel(le) qui va mener un audit opérationnel des processus de mis en œuvre de l’activité Transferts Monétaires Sociaux (TMS) dans le cadre de la mise en œuvre des activités du projet.

### **Objectif :**

Le Projet de Filets Sociaux Résilients et Réactifs aux Chocs (PFSRRC) aux Comores vise globalement à fournir des filets sociaux de sécurité pour protéger le capital humain et renforcer la résilience de la population pauvre et vulnérable dans des zones sélectionnées

### **Les objectifs spécifiques se résument ainsi :**

- Apporter des appuis ponctuels pour protéger la population contre les chocs liés aux effets de la crise en Ukraine grâce à un soutien temporaire des revenus aux ménages urbains et ruraux pauvres et vulnérables ;
- Être capable d’intervenir rapidement afin de protéger la population contre d’autres chocs éventuels ;
- Améliorer le capital humain et l’accès aux emplois mieux rémunérés notamment des groupes vulnérables tels que les femmes et les jeunes ;
- Contribuer au renforcement de la résilience des ménages vulnérables

Le PFSS-RR s’articule autour de 4 composantes :

- **Composante 1: Transferts Sociaux en réponse immédiate aux chocs**
  - Sous Composante 1.1 : Transfert Monétaire Social (TMS)
- **Composante 2 : Programme de renforcement de la résilience**
  - Sous Composante 2.1 : Activités de résilience socio-économique et d’inclusion productive (ARIEP)

Sous Composante 2.2 : Argent contre Travail Résilient (ACTR)

- **Composante 3 : Gestion, administration et renforcement de capacité institutionnelle**
  - Sous Composante 3.1 : Renforcement de capacité institutionnelle, coordination, suivi et évaluation des programmes
  - Sous Composante 3.2 : Gestion, administration, MIS
- **Composante 4 : CERC (à mobiliser uniquement en cas de demande / cas exceptionnel)**

Ce projet est mis en œuvre dans les différentes zones ciblées de l'ensemble des îles de l'Union des Comores (Ngazidja, Mwali et Ndzouani) sur la période 2023 à juin 2027.

### **B. Description de la composante « Transferts Monétaires Sociaux »**

Les Transferts monétaires sociaux en Réponse immédiate aux chocs- (TMS) visent à :

- Atténuer les effets économiques des chocs sur les ménages urbains et ruraux pauvres et vulnérables, grâce à un soutien temporaire des revenus ;
- Promouvoir le développement économique local, par des transferts d'argent liquide aux ménages urbains/ruraux pauvres ayant une forte propension à consommer les produits locaux
- Apporter des appuis ponctuels pour protéger la population contre les chocs ;
- Améliorer le capital humain et l'accès aux emplois pour les groupes vulnérables tels que les femmes et les jeunes ;
- Contribuer au renforcement de la résilience des ménages vulnérables et des communautés
- Améliorer la stabilité des revenus de la population vulnérable tout en les orientant vers une création d'une activité économique

Au total, (i) 122 communautés regroupées en Zones sont concernées et réparties comme suit :

- Mwali : 10 villages regroupés en 2 Zones d'Intervention Prioritaire (ZIP)
- Ndzouani : 48 villages regroupés en 5 Zones d'Intervention Prioritaire (ZIP)
- Ngazidja : 65 villages regroupés en 6 Zones d'Intervention Prioritaire (ZIP)

(ii) 40 010 bénéficiaires sont ciblées par le projet

Ce programme de transferts monétaires non conditionnels visait à atténuer les effets économiques des chocs sur les ménages urbains et ruraux pauvres et vulnérables, grâce à un soutien temporaire des revenus et promouvoir le développement économique local, par des transferts d'argent liquide aux ménages urbains/ruraux pauvres ayant une forte propension à consommer les produits locaux.

Le Cycle opérationnel pour la réalisation des transferts monétaires Sociaux est composé des étapes suivantes :

- Le recrutement des partenaires de mise en œuvre et leur formation.
- La communication qui intervient surtout au début mais continue le long du projet ;

- Les activités d'identification et de ciblage des bénéficiaires
- Le paiement des transferts monétaires non conditionnels
- Les mesures d'accompagnement sont mises en œuvre au moment des ouvertures des comptes et au moment des trois paiements
- Le suivi évaluation tout le long du projet

Ces différents acteurs interviennent dans le projet suivant le cycle opérationnel ci-après :

**I. Campagne de communication :** L'organisation des campagnes de communication dont les objectifs sont de faire connaître le programme, ses objectifs et son mode opérationnel à toutes les parties prenantes. Il s'agissait également de faire un plaidoyer auprès de ces acteurs pour solliciter leurs appuis à tous les niveaux. Elle a lieu tout au long du programme, mais de façon plus intense au début des activités.

Le mode opérationnel regroupe le processus et la méthodologie de ciblage des ménages (les critères d'éligibilité des villages et des ménages, les critères de sélection des ménages bénéficiaires) ainsi que les modalités de distribution des transferts monétaires et la gestion des plaintes, réclamations et modalités de participation et de communication ainsi que l'importance des mesures d'accompagnement.

## **II. Mise en place et formations des CPS et CR**

Le Comité de Protection Sociale (CPS) est une structure mise en place par le Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Protection Sociale et de la Promotion du Genre et l'Unité de Gestion du Projet de Filets Sociaux de Sécurité (UGP FSS) dans chaque village ou quartier d'intervention pour (i) coordonner les communications et sensibilisations du projet au niveau Communautaire ; (ii) appuyer la phase d'inscription, recensement, priorisation, sélection, identification, évaluation, validation, enregistrement selon le type de programme/activité (TMS, ACTR, ARIEP et MACC), (iii) superviser l'exécution des activités TMS, ACTR, ARIEP et MACC en étroite collaboration avec le Bureau Régional.

Quant à la cellule de recours (CR) dont leur importance est de traiter les plaintes enregistrées au niveau communautaire ont été mises en place et les résultats de ces traitements sont par la suite transmis à l'UGP.

## **III. Ciblage et sélection des ménages bénéficiaires**

Le ciblage visait à sélectionner les ménages les plus vulnérables qui ont été bénéficiaires selon les différentes composantes du projet. L'approche de ciblage adoptée combinait le ciblage géographique, l'auto-sélection et le Proxy Means Test (PMT).

Compte tenu des coûts des opérations, le nombre de ménages bénéficiaires était fixé à 33 000 ménages, dont 44% en milieu urbain et 54% en milieu rural.

Puis, 17 000 ménages ont été sélectionnés pour bénéficier la composante 2.

La répartition des bénéficiaires par village a été définie selon le nombre total de ménages résidants dans la le quartier/village bénéficiaire, le degré de vulnérabilité de la ville/village et les contraintes financières du projet. Le nombre de bénéficiaires par village est déterminé par le nombre de ménages les plus vulnérables (du groupe de degré 10 au groupe de 5 en milieu urbain, et au groupe de degré 4 en milieu rural) dans le village selon les résultats du RGPH 2017.

L'étape de ciblage des ménages commençait une fois que les CPS a été mis en place et formé et que la communication, l'information et la sensibilisation sur le programme est effectuée. Le ciblage des ménages est effectué selon des critères clairs et transparents. Les autorités communautaires ou communales ont été impliquées dans le processus de ciblage. L'approche choisie pour le mécanisme de ciblage distingue deux principales étapes de ciblage des ménages :

- Pré-inscription/Auto-inscription des ménages éligibles
- Collecte digitale de données porte à porte :
- Vérification, contrôle et analyse des données
- Classement des ménages selon le score de vulnérabilité
- Sortie de la liste provisoire
- Contre vérification de l'exhaustivité de la liste de ciblage
- Validation communautaire de la liste provisoire des ménages présélectionnés en assemblée générale
- Traitement des plaintes
- Sortie des listes définitives de bénéficiaires
- Enregistrement final des ménages bénéficiaires
- Remise des cartes de bénéficiaires

#### **IV. Paiement des ménages**

Les modalités de transfert sont les moyens par lesquels les fonds arrivent aux ménages bénéficiaires et dépendent très fortement du contexte. Les zones urbaines/suburbaines offrent en général plus de modalités de transferts que les zones rurales.

Les méthodes de versement et de distribution des transferts monétaires variaient en fonction du contexte où se trouvent les ménages bénéficiaires. Le mécanisme retenu pour la distribution des transferts monétaires est le mobile money. L'Unité de Gestion du Projet effectuait les virements des fonds préalablement à l'agence de paiement et fournissait également les listes des ménages bénéficiaires.

Des séances de sensibilisation ont été effectuées par le Comité de Protection Sociale et les ONG trois jours avant et pendant le paiement. Des supports de communication audio diffusant des messages clés du programme TMS ont été publiés.

#### **V. Mesures d'accompagnement au TMS**

Les mesures d'accompagnement pour le changement de comportement désignent un ensemble d'actions ou de stratégies mises en place pour encourager, soutenir et faciliter la modification des comportements individuels ou collectifs. Ces mesures sont souvent utilisées dans divers domaines, tels que la santé,

l'hygiène et wash, la nutrition, la gestion financière, le développement de la petite enfance, entre autres. En résumé, les mesures d'accompagnement interviennent pour accompagner les familles dans la bonne gestion et utilisation de leurs fonds.

### **C. Objectif de la mission**

L'objet de la prestation est d'évaluer qualitativement, à partir d'observations directes sur le terrain, toutes les étapes du processus de mise en œuvre tels que décrites dans le manuel de procédures (communication, ciblage communautaire et sélection des bénéficiaires, enregistrement des bénéficiaires, système de paiements, la diffusion des mesures d'accompagnement, gestion des plaintes, etc), afin de déterminer si ces procédures ont été bien appliquées par les différents acteurs du projet, et d'en tirer des éventuelles recommandations pour l'amélioration continue de la mise en œuvre de la composante Transferts Monétaires.

### **D. Etendue de la mission, tâches, rapports et calendriers**

D-1 **Etendue de la mission** Il s'agira pour le prestataire de services de réaliser l'audit opérationnel pour chaque étape du processus, suivant la méthodologie validée par l'UGP :

- i) de prendre connaissance de manière approfondie du processus décrit dans le manuel de procédures de la composante ;
- ii) De mener un audit de ces procédures sur le terrain dans un certain nombre de sites de mise en œuvre, déterminé par échantillonnage représentatif au niveau national ;
- iii) De comparer les procédures observées avec les procédures décrites dans le manuel de procédures ; d'examiner l'efficacité de chaque acteur du projet dans l'application des procédures ; d'analyser la qualité des personnels recrutés par les différentes agences et la qualité de leur formation ; la qualité de la formation des autres acteurs ; la qualité de la communication qui accompagne chaque étape de la mise en œuvre ; le respect des délais ; et en général d'analyser les différences avec le manuel de procédures et d'en rechercher les causes.
- iv) Alerter en temps réel des manquements graves à l'application des procédures qui auraient été observés sur le terrain, pour que l'UGP puisse prendre des mesures correctives immédiates le cas échéant ;
- v) De faire des recommandations pour la bonne application des procédures décrites dans le manuel ;
- vi) De faire des recommandations visant à améliorer les procédures de la mise en œuvre, en tenant compte et en respectant les objectifs et le design du projet tels que décrits dans les documents légaux du projet (Document d'Évaluation du projet PAD, et Accord de Financement).

### **D-2 tâches**

Sous la supervision de la Coordination nationale, le consultant est tenu de :

- i) Fournir un rapport initial (à discuter avec l'UGP) qui décrira la méthodologie de l'audit opérationnel ; en particulier le découpage des procédures en grandes étapes (communication, ciblage des bénéficiaires et enregistrement, traitement des plaintes, et paiements, etc.) et le calendrier proposé pour l'audit pour chaque étape; la méthodologie d'évaluation (enquêtes,

- questionnaires, etc.) ; les unités d'observation, l'échantillonnage ; le calendrier de livraison des rapports intermédiaires ; etc.
- ii) Mettre en œuvre un audit opérationnel du processus, suivant la méthodologie validée par le l'UGP ;
  - iii) Rédiger et discuter des rapports intermédiaires ;
  - iv) Dans le cas où le prestataire estime que des mesures correctives doivent être prises immédiatement au regard de manquements graves aux procédures observés sur le terrain, le prestataire est tenu d'élaborer de courtes notes intermédiaires pour alerter l'UGP dans les meilleurs délais ;
  - v) Rédiger et discuter le rapport final d'audit en prenant en compte les commentaires reçus de l'UGP.

Tous les aspects et étapes du processus de mise en œuvre doivent être évalués. Des exemples du type de questions auxquelles l'audit opérationnel permettra de répondre sont inclus en annexe. Le prestataire pourra modifier, améliorer et restructurer ces questions dans le rapport initial de méthodologie, qui devra être discuté avec l'UGP.

### **D-3 Calendrier indicatif de mise en œuvre de l'Audit opérationnel :**

La mission du Consultant va s'étendre d'avril à mai 2025 selon les différentes étapes de la mise en œuvre.

### **E. Composition & critères de qualification du consultant :**

Le prestataire est un consultant individuel national essentiellement spécialiste (Bac + 4 minimum) en statistique / sciences sociales / communication ou dans une autre discipline avec :

- Une bonne expérience ou une bonne connaissance des programmes de protection sociale ou des programmes de lutte contre la pauvreté
- Une expérience en évaluation qualitative de projet ou programme : 4 missions similaires
- Une expérience en conduite d'enquête notamment de type focus group : 3 enquêtes focus group
- Excellentes compétences orales et rédactionnelles en comorien et en français
- Excellentes compétences en communication interpersonnelle

### **F. Rapports à fournir et Calendrier**

- Rapport initial de méthodologie de l'évaluation : 10 jours après la signature du contrat
- Rapport intermédiaire de l'évaluation relatif à toutes les étapes du processus de mise en œuvre des TMS : 1 mois après signature du contrat
- Rapport final de l'évaluation relatif à toutes les étapes du processus de mise en œuvre des TMS (en prenant en compte les commentaires reçus de l'UGP concernant le rapport intermédiaire) : 45 jours après signature du contrat

### **G. Prestations du Client et Personnel Homologue**

(a) Services, données, locaux et installation devant être fournis par le Client :

Pour son intervention, le Consultant aura accès à tous les documents qu'il jugerait nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. L'UGP mettra notamment à sa disposition dans ses locaux les documents de base relatifs à la mise en œuvre du sous composant Transferts Monétaires Sociaux (TMS), les documents du Projet, les directives de la banque en matière de passation marché, les directives de la Banque pour la lutte contre les fraudes et la corruption, les cahiers de charge de divers prestataires de services, ...etc. qu'il pourra consulter

(b) Personnel technique et administrative de contrepartie devant être affecté par le Client auprès de l'équipe du Consultant : le Directeur National Suivi Evaluation et les Directeurs Régionaux.

## **H. Clauses Ethiques**

- Les documents et informations utilisés dans le cadre de cette mission sont les propriétés du projet et de l'UGP-FSS et ne peuvent être divulgués ou partagés à d'autres entités sans le consentement écrit de l'UGP-FSS.
- Les documents et informations partagés au(x) consultants/les ONG/bureaux d'études/etc. ne peuvent être utilisés à des fins autres que strictement dans le cadre de cette mission.
- Les consultants/les ONG/bureaux d'études/etc. ne se livreront pas, de façon directe ou indirecte, à des activités économiques ou professionnelles qui pourraient être en conflit avec les activités accomplies au titre de son contrat avec le Ministère.
- Toutes fraudes, malversations, corruptions de consultants/les ONG/bureaux d'études/etc entraîneront une rupture de contrat avec consultants/les ONG/bureaux d'études/etc.
- Si un consultants/les ONG/bureaux d'études/etc. a un lien direct/indirect avec un personnel de l'UGP-FSS, il a l'obligation de signaler cela dès la remise de son offre.
- Les consultants/les ONG/bureaux d'études/etc. sont tenus de respecter des règles de conduite professionnelles irréprochables dans la conduite de son mandat. Par ailleurs, ils veilleront à ne pas ternir l'image du projet, du partenaire financier du projet, ni de l'UGP-FSS, ni du ministère de tutelle dans l'exécution de son mandat. L'UGP-FSS se donne le droit de résilier le contrat dans des cas avérés de mauvaise conduite pouvant porter préjudice au projet ou à l'UGP-FSS.
- Si aucune offre n'a été remise ou lorsqu'il n'a été proposé que des offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées, l'UGP-FSS peut déclarer la procédure infructueuse et relancer une nouvelle procédure si besoin.

## ANNEXE

Liste indicative et non-exhaustive des questions à examiner par l'audit opérationnel pour chaque étape du processus :

### Communication

Pour les autorités locales : Chef de village

- Avaient-ils eu des réunions d'information ou de sensibilisation avec les agents du Projet avant le démarrage du projet ?
- Les informations fournies sur les activités du projet sont-elles suffisantes ?
- Quels supports de communication ont été utilisés dans la communauté ?

### Ciblage

Pour les membres du Comité de Protection Sociale (CPS) et des Cellules de Recours (CR):

- Comment ont-ils appris qu'ils faisaient partie du comité ? Combien de temps en avance par rapport au début des activités ?
- Avaient-ils déjà entendu parler du programme avant d'être notifiés membres du comité ?
- Auraient-ils aimé avoir la possibilité de ne pas participer comme membre du comité ?
- Les membres sont-ils assez motivés pour leur mission ?
- La formation leur a-t-elle paru suffisante ?
- Les outils utilisés pour l'identification des ménages leur ont-ils été utiles ?
- Les critères, l'approche et la méthodologie de ciblage ont-ils été bien respectés ?
  - Pré-inscription
  - Enquête porte à porte
  - Publication de la liste provisoire
  - Enregistrement et traitement des plaintes
  - Validation communautaire
  - Publication de la liste définitive
- Quels sont leur avis sur la composition du comité ?
- le nombre de jours établis pour le ciblage était suffisant ?
- Le dispositif mis en place pour l'enregistrement et le traitement des plaintes est-il efficace ?
- Y a-t-il eu des pressions (politiques ou autres) pour influencer le travail de ciblage ?

La communauté:

- Avaient-ils déjà entendu parler du programme ? Si oui, comment ?
- comment ont-ils pris connaissance de l'assemblée au niveau du village ou communauté?
- ont-ils participé ? Si non, quelles sont les raisons ?
- Avaient-ils des contraintes pour assister les assemblées (information et validation) ?
- ont-ils compris le programme ? Est-ce que la langue utilisée par l'animateur leur est appropriée ?
- ont-ils été bien informés sur les différentes étapes du processus de mis en œuvre du TMS (pré-inscription, enquête porte à porte, validation communautaire, plaintes, paiement, etc.)
- ont-ils participé à l'enquête porte à porte ?

- ont-ils compris leur rôle de la validation communautaire ? Leur avis sur le principe, l'organisation et les résultats de la validation communautaire ?
- ont-ils participé à la validation communautaire? ont-ils rejeté des ménages?
- la validation communautaire leur a-t-elle permis d'identifier des ménages vulnérables ?
- comment ont-ils pris connaissance de l'assemblée pour la validation communautaire?
- comment ont-ils pris connaissance des listes des bénéficiaires du TMS ?
- Quelle est leur appréciation de la raison, de la composition des membres, et des critères utilisés du comité de Prestation Social ?

Ménages non validés par la communauté :

- leur avis sur la méthodologie et les résultats du ciblage communautaire ?
- Est-ce qu'ils ont pris connaissance de la possibilité de déposer des plaintes ?

## **Enregistrement**

Département Digitalisation et innovation :

- Comment la digitalisation du ciblage et enregistrement des bénéficiaires a-elle fonctionné ?

Agents d'enregistrement au niveau régional :

- Comment ont-ils été recrutés ? formés ?
- Disposent-ils de matériel suffisant pour faire l'enregistrement dans les temps ?
- La digitalisation est-elle efficace pour l'enregistrement ?

Ménages à enregistrer

- Comment ont-ils pris connaissance de la date, heure et lieu de l'enregistrement ? Combien de temps en avance ?
- Combien de temps doivent ils attendre ? Dans quelles conditions ?
- Avaient-ils des contraintes pour assister à l'enregistrement ?
- Leur avis sur l'organisation ?

## **Recrutement des AGEX**

AGEX

- Comment les agents des AGEX ont-ils été recrutés ? Formés ?
- Quel est leur niveau de compétence technique par rapport aux activités à mettre e œuvre ?
- Comment exercent-ils leur mission de supervision ?
- Comment sont leurs relations avec les bénéficiaires ?
- Comment se fait la collecte porte à porte ?
- Est-ce que les mesures de sauvegardes sociales sont bien appliquées ?

Bénéficiaires :

- Comment sont leurs relations avec les agents de l'AGEX ?
- Les dates et les horaires ont-ils respectés ?
- Comprennent-ils de quelle façon ils vont être payés et les montants ?
- Est-ce que les TMS ont eu des impacts positifs dans leur vie quotidienne ? Comment le perçoivent-ils ?

## **Paiement**

### Agences de paiements

- Recrutement et formation des agents de paiements ?
- Système de paiement le mieux adapté ?
- Respectent-ils les dates et horaires ?
- La communication avant et pendant le processus de paiement est-elle adéquate
- Pendant combien de jours après le paiement les rapports de paiement sont-ils envoyés à l'UGP ?

### Bénéficiaires

- Reçoivent-ils leur paiement dans les délais ?
- Comprennent-ils le montant de leurs paiements ?
- Leur avis sur le système de paiement par mobile money ?

## **Mesures d'accompagnement**

### Agence d'exécution :

- Quelles sont les activités de mesures d'accompagnement qu'ils ont réalisées ? Quels sont les thématiques concernées ?  
Quels sont les objectifs des mesures d'accompagnement ?
- Combien de fois y-a-t-il eu des mesures d'accompagnement réalisées auprès des bénéficiaires ?
- Est-ce que les bénéficiaires ont été assidus et participatifs ?
- Quels sont les résultats constatés auprès des bénéficiaires après ces mesures d'accompagnement ?

### Bénéficiaires

- Que signifient mesures d'accompagnement ou sensibilisation selon eux ?
- Combien de fois avez-vous participer aux mesures d'accompagnement pendant le projet ?
- Qu'est ce que vous avez retenu sur ces activités ?
- Est-ce qu'elles ont été intéressantes ? si non pourquoi ?