

1773

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

SERVICE DU PROJET
DES "PETITS PROJETS RURAUX"

N O T E
D'ORIENTATION INSTITUTIONNELLE SUR LE
PROJET DES "PETITS PROJETS RURAUX"
(P.P.P.R.)

DIRECTION DU PROJET DES "PETITS PROJETS RURAUX"
RUE 2/Bis X BLD DE L'EST - POINT E - DAKAR
BP : 3801 - TEL. : 24.48.74 - FAX : 24.48.73

I/- CONTEXTE GENERAL

Le Projet des "Petits Projets Ruraux" (PPPR) en est à sa deuxième phase d'exécution après une première phase qui a duré sept ans de 1980 à 1987.

La deuxième phase qui est opérationnelle depuis le 8 Juin 1989 a été précédée par une phase de transition de 18 (dix huit) mois appelée PPF.

La première phase a été financée à hauteur de 14 Millions de Dollars US par l'IDA, l'Etat du Sénégal et les bénéficiaires (4.200 Familles).

L'enveloppe de la deuxième phase 27,7 Millions de Dollars US est financée par l'IDA (16,1 Millions de Dollars US), le FIDA (6,3 Millions de Dollars US), l'Etat du Sénégal et les bénéficiaires (5,3 Millions de Dollars US).

Le Volet IDA procède à une subvention totale.

Le Volet FIDA repose essentiellement sur le principe de la subvention des infrastructures et de certains équipements mais donne sous forme de crédit le besoin en fond de roulement.

Les deux volets IDA et FIDA sont subdivisés en deux séries d'activités :

- Les Sous-Projets identifiés lors de l'évaluation menée par les Bailleurs de Fonds en 1988 et 1989.

- Les Sous-Projets à identifier et à exécuter tout au long de la période d'activité du projet.

La deuxième phase du PPPR est marquée par des difficultés qui ont failli entraîner l'annulation des crédits du Projet.

En effet, à la suite des audits financiers et comptables pour les gestions 1987/1990 et 1990/1991, le Cabinet Comptable Price-Waterhouse a révélé des dépenses pour lesquelles il fallait fournir des justificatifs ou tout simplement les rembourser. Dans ce cadre, la Banque Mondiale a été amenée à suspendre les crédits du Projet le 14 Août 1992.

Cette suspension des décaissements a été suivie d'une évaluation à mi-parcours de Septembre à Octobre 1992 à l'issue de laquelle une politique de redressement de la gestion du Projet a été retenue par les autorités Gouvernementales en accord avec les Bailleurs de Fonds.

En **Novembre 1993**, à la suite des efforts consentis par le Gouvernement du Sénégal, la Direction du Projet a pu bénéficier d'une levée partielle des mesures suspensives et s'achemine vers une levée totale avec la prochaine mise en place de la Nouvelle Unité de Gestion Autonome de droit privé qui va se charger de la gestion du Projet.

II/- L'EVALUATION A MI-PAROURS

Une mission conjointe IDA/FIDA de revue à mi-parcours du Projet s'est déroulée du **28 Septembre au 21 Octobre 1992** à l'issue de laquelle les problèmes suivants ont été soulevés :

- a) Les changements fréquents de la tutelle ministérielle du Projet ;
- b) L'interférence croissante du Ministère de tutelle dans la gestion quotidienne des opérations du Projet, et l'affectation irrégulière des biens du Projet (véhicules et équipements) ;
- c) Des irrégularités financières dues en partie à l'absence de procédures comptables adéquates et d'un système de gestion financière fiable ;
- d) La qualité médiocre de la gestion générale du Projet, due entre autres, à un grand laxisme et un manque de conscience professionnelle de certains responsables du Projet ;
- e) Un personnel pléthorique ; et
- f) L'absence d'inventaire et d'actes de prise en charge des biens et services acquis dans le cadre du Projet, etc...

A la suite de cette mission, le **Gouvernement du Sénégal** s'est attelé à prendre les mesures devant permettre d'éviter l'annulation du crédit notamment :

- Le rapatriement de tous les véhicules utilisés en dehors du Projet ;
- L'instauration d'un comité de pilotage ;
- Le rattachement du Projet au Ministère du Développement Rural devenu Ministère de l'Agriculture ;
- La réduction des effectifs du Projet ;
- L'élaboration de termes de référence pour la Sous-traitance de la comptabilité et de la maîtrise d'ouvrage pour les travaux de génie civil ;
- Le remboursement du montant de dépenses non justifiées.

Le Gouvernement du Sénégal en accord avec les Bailleurs de Fonds a engagé un Consultant qui a étudié les modalités de la création d'une nouvelle unité de gestion autonome de droit privé. Il a déposé son rapport définitif depuis le mois d'Avril 1994.

Pour ce qui est du crédit FIDA, la condition préalable à la levée de la suspension était l'exécution par un Consultant d'une étude sur les dispositions actuelles entre le Projet et la CNCAS, et l'arrêt d'une nouvelle convention régissant la gestion de la composante crédit agricole.

Cette étude a été réalisée et la Direction du Projet a déjà tenu une réunion de renégociation du Protocole d'Accord CNCAS/PPPR. La CNCAS a considérablement assoupli sa position quant aux conditions d'accès au crédit et un projet d'Avenant a été approuvé par Monsieur le **Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture et le FIDA**, et il est soumis à l'IDA pour appréciation.

Le rapport final de l'Etude Juridique et Organisationnelle préconise une réorientation plus cohérente de la stratégie du Projet qui doit se transformer en une agence pilotée par une association dotée d'une Assemblée générale et d'un Comité de surveillance.

Concernant l'assistance comptable, le Cabinet Ernst & Young a été retenu et le contrat le liant à la Direction du Projet a été signé et seul l'avis de non objection de la Banque Mondiale par rapport à leurs dernières observations retarde le démarrage des travaux.

III/- EXPERIENCE INSTITUTIONNELLE DU PROJET

Le Projet des "Petits Projets Ruraux" est administré par un Service du Projet doté d'une autonomie financière mais rattaché sur le plan administratif aux cabinets des Ministères ayant assuré sa tutelle.

Le Directeur du Projet est nommé par décret présidentiel sur proposition du Ministre de Tutelle. Le PPPR a connu une grande instabilité durant ces dernières années en ce sens qu'il a été rattaché successivement à cinq départements ministériels entre 1990 et 1994 et a connu cinq directeurs durant la même période :

- * Le Ministère du Développement Social ;
- * Le Ministère de l'Intérieur ;
- * Le Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique ;
- * Le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille et présentement ;
- * Le Ministère de l'Agriculture.

Ces changements successifs de Tutelles et de directeurs n'ont ni favorisé ni amélioré les performances du PPPR mais ont plutôt contribué à augmenter les difficultés au niveau de la gestion financière, technique et sociale du Projet.

Le Projet est piloté jusqu'en 1990 par un comité interministériel de gestion qui approuve ses budgets et programmes et les nouveaux Sous-Projets d'un coût supérieur à 10 Millions de FCFA. Les Sous-projets d'un coût inférieur à 10 Millions de FCFA sont directement approuvés par le Ministre de tutelle qui est en même temps le Président du comité de gestion.

En 1991, une innovation a été introduite par la mise en place d'un comité d'approbation des projets, élargi aux ONG et à la Fédération des groupements féminins, qui approuvait les projets d'un coût compris entre 10 et 30 Millions de FCFA.

Cette dernière procédure a été maintenue jusqu'à la suspension des crédits.

Un comité de pilotage composé des différents Ministères ayant assuré la tutelle du Projet a été institué en Mars 1993 par un arrêté.

Ce comité assure toutes les fonctions initialement dévolues au comité de gestion du Projet, mais en plus il devait suivre l'ensemble des mesures préconisées pour aboutir à la mise en place de l'Unité Nouvelle de gestion du Projet.

IV/- LES PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES

L'étude juridique et institutionnelle du Projet recommande la mise en place d'une agence d'exécution de gestion autonome de droit privé qui sera l'organe exécutif de l'Association qui se dotera de deux organes :

- Une assemblée générale qui sera l'organe d'orientation et de décisions, et
- un comité de surveillance mandaté par l'Assemblée pour assurer le contrôle des activités de l'Agence d'exécution.

L'agence passera avec le(s) représentant(s) de l'Etat une convention qui précisera les devoirs et obligations des deux parties.

L'Association, qui sera composée de membres égaux en devoirs et en droits et issus du secteur privé, veillera sur l'agence par le biais des organes dont elle s'est dotée.

Les membres potentiels identifiés seraient :

- * La Fédération des Organisations non Gouvernementales du Sénégal (FONGS)
- * La Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminine du Sénégal (FNGPFS)
- * Union Nationale des Coopératives d'Éleveurs (UNCE)
- * Groupement d'Intérêt Economique des Éleveurs (GIEE)
- * Union Nationale des Coopératives Agricoles (UNCA)
- * Fédération Nationale des Groupements Horticoles (FNGH)
- * Fédération Nationale des GIE de Pêcheurs (FNGP)
- * Union Nationale des Coopératives d'exploitations Forestières (UNCEF)
- * L'Association des Présidents de Conseillers ruraux (APCR)
- * La Direction Générale de l'Agence
- * La Fédération des Producteurs de Banane de Sédhiou
- * Le Comité Paritaire du NGallenka de Podor
- * L'Union des GIE pour le Micro-Mareyage, etc...

Cette liste n'est pas close et elle reste ouverte à d'autres membres potentiels.

L'Etat de son côté reconnaîtra le caractère d'utilité Publique de l'Agence et lui accordera le statut d'ONG avec tous les avantages y afférents.

Les organes d'exécution, d'orientation et de prise de décisions et de contrôle de l'Association ont des mécanismes de fonctionnement suffisamment décrits, à travers différents documents : statuts, règlement intérieur et convention qui seront soumis à l'approbation des membres de l'association.

V/- CONCLUSIONS

Le **Projet des "Petits Projets Ruraux"** a traversé des étapes très difficiles relatives à la conception et à la réalisation du **Projet**.

En effet, le projet a cherché à s'installer sur tout le territoire national visant ainsi des groupes cibles aux comportements différents.

- il gère deux volets avec des différences conceptuelles importantes ;

- le montage financier a généré des distorsions manifestes ;

- le modèle de gestion est très sommaire et est à l'origine d'une bonne partie des lacunes relevées.

- il s'y ajoute qu'un phénomène d'instabilité institutionnelle a fini par annihiler les relents de progrès observés car, durant une période de cinq ans 1990/1994, le projet a connu cinq tutelles et a enregistré cinq Directeurs.

Malgré toutes ces difficultés, le projet dispose d'informations et d'enseignements qu'il faut nécessairement exploiter d'autant qu'il reste un outil de développement appréciable qui polarise plus de **12.000 familles** à travers tout le pays.

C'est dans ce contexte que les **Bailleurs de Fonds et les Autorités Sénégalaises** ont décidé d'entamer les réformes nécessaires pour permettre à ce projet d'atteindre ses objectifs de base.

Le point focal de la réforme va consister à rendre l'**unité de gestion du projet** autonome en fonctionnant avec plus de souplesse, plus de rigueur et plus de transparence./-