

1879

REPUBLIQUE DU SENEGAL
MINISTERE DE LA FEMME
DE L'ENFANT ET DE LA
FAMILLE

PROJET FONDS D'AIDE AUX INITIATIVES DE BASE
SEN.85.002

+++

+++++++

++

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS
RELATIVES AU RAPPORT DE LA MISSION
D'EVALUATION DU FAIB.SEN.85.002
(DU 11 AU 22 JANVIER 1993)

**

Dakar le 15 Mars 1993

L'examen du Rapport sus-indiqué appelle de la part du Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille les observations et propositions d'amendements ci-après:

I./ OBSERVATIONS

A/ Observations d'Ordre Général Relatives aux Orientations Stratégiques :

Le Ministère de la Femme de l'Enfant et de la Famille partage les conclusions et recommandations de la Mission relatives aux indicateurs de performance suivants, contenus dans les Termes de Référence :

(1) * La **Pertinence du Concept** du Projet, qui demeure plus que jamais d'actualité.

(2) L'**effectivité de l'adéquation** entre les **objectifs, produits et activités** malgré les **difficultés d'opérationnalisation**, rendues possibles par le manque de clarification sur la **Raison d'Etre** du Projet et l'**absence d'hierarchisation** des objectifs poursuivis, ainsi que **des rôles et les responsabilités** des différents partenaires. Le Projet avait-il pour objectif principal de renforcer les initiatives de base ou d'améliorer la **Coopération** entre l'Administration et les ONG ?

L'incompréhension née de ce manque de clarification ne serait-elle pas à la base des divergences d'approche et des difficultés de collaboration entre partenaires membres du Comité de Gestion ?

(3) L'engagement de façon évidente de la Direction du Projet dans un **effort de systématisation des outils de gestion et de suivi** des micro-projets à travers la création d'instruments juridiques et de procédures pertinents.

(4) L'impact réel des résultats enregistrés sur les populations-cibles. Comme le précise la Mission, "Certains-indicateurs identifiés montrent que les micro-projets sont effectivement des moyens objectifs de soutien à la consolidation du développement local, de diversification des activités économiques et d'insertion des jeunes dans des activités productives".

Le Projet FAIB constitue en effet un **modèle-phare** de ce point de vue et les quelques micro-réalisations visitées par la Mission l'illustrent parfaitement car, non seulement ces projets ont permis **l'émergence d'agents économiques**, animés d'un esprit d'initiative et de responsabilité, mais ils ont surtout engendré dans leurs zones d'intervention, des effets d'entraînement positifs multiples et non quantifiables.

C'est la raison pour laquelle, le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille ne pouvait pas ne pas s'étonner du **déséquilibre** entre les constats faits par la Mission sur les performances réalisées par ce

Projet-pilote et les recommandations qu'elle suggère, notamment celle relative à la mise en place d'une **structure de gestion tripartite décisionnelle** qui paraît plutôt obéir à un **souci de compromis que de cohérence** entre les **missions, rôles et responsabilités de chaque partenaire**.

Une telle démarche n'est ni opérationnelle ni opportune et loin de régler les facteurs de blocage identifiés, risque de créer davantage des situations conflictuelles lourdes de conséquences pour l'exécution correcte des activités du Projet. La **gestion opérationnelle est une et indivisible** et doit-être, pour le cas d'espèce, en raison de sa spécificité, confiée à une **autorité délégataire de prérogatives, de puissance publique**, quelque soit par ailleurs l'étendue de sa mission (**à temps plein ou partiel**), car en dernière instance, l'administration qui est **responsable de la bonne utilisation des fonds** pourra à tout moment exercer des actions récursoires en cas de défaillance dûment constatée.

Or tout laisse croire que la responsabilité de l'agence privée proposée par la Mission (ou autres partenaires extérieurs à l'administration) et chargée de l'exécution du Projet, sera diluée dans le futur schéma institutionnel, sans pour autant **garantir l'efficience et l'efficacité recherchées**, ou la **rigueur dans la gestion des crédits**.

Les modèles de gestion du genre Réseau Afrique 2.000 ou Projet d'Appui aux ONG de l'USAID proposés, ne constituent pas encore pour l'Administration assurant leur tutelle, des **références accomplies à généraliser**

en matière de stratégies de promotion des initiatives de base, mais plutôt dans des programmes de renforcement institutionnel des ONG.

B./ Observations Particulières Relatives aux Stratégies Opérationnelles

Quelques centres d'intérêt sont retenus ici :

(1) Sur la Stratégie Organisationnelle

La Mission reconnaît à juste titre la pertinence du schéma organisationnel, mais met l'accent sur les difficultés de fonctionnement du Comité de Gestion, qui auraient entraîné une rupture des relations formelles entre le Ministère de tutelle et le CONGAD, qui, d'agence de coopération au départ, serait devenu partenaire.

A cet effet, il conviendrait de préciser ce qui suit:

- **La flexibilité trop marquée et le manque de réalisme dans l'approche conceptuelle du projet, conférant ainsi des pouvoirs exorbitants au Comité de Gestion, sans préciser les limites et le rôle dévolu à l'organe d'exécution sur qui doivent reposer les responsabilités opérationnelles du Projet, ont naturellement été à la base des difficultés de fonctionnement constatées.**

De plus, la **systématisation irréaliste du plafonnement des crédits** destinés aux micro-projets et à l'appui institutionnel aux ONG, sans différence de zone de localisation et de secteur d'activités, n'était pas de nature à permettre à la Direction du Projet

d'instaurer une **dynamique de groupe durable** parce que **motivée**.

L'absence d'enjeux et de défis permanents à relever rendue possible par la **fixation définitive des objectifs** qui excluait toute diversification des activités, devait engendrer également les mêmes effets d'inertie dans le fonctionnement du Comité de Gestion constatés surtout dans la dernière année d'activités du Projet.

Néanmoins, pour le Ministère de tutelle, le CONGAD demeure un partenaire privilégié du Comité de Gestion du FAIB, participant à la définition des orientations stratégiques et à la réalisation des activités de suivi-évaluation sur le terrain.

Subsidiairement, le CONGAD en tant que Consortium des ONG chargées de l'encadrement des groupements cibles, bénéficie également d'un statut d'Agence de Coopération.

Toutefois, il convient de préciser que malgré les difficultés évoquées, il n'y a jamais eu de léthargie dans les activités du Comité de Gestion qui s'est réuni au moins **4 fois entre le 2^{ème} et le 4^{ème} trimestre de l'année 1991** même s'il est à déplorer l'absence de la représentante du CONGAD pour des **raisons totalement subjectives** et jugées inacceptables par la Direction Nationale.

Le dossier relatif à cette affaire remis à la Mission n'a malheureusement pas été exploité par cette dernière.

(2) Sur les Changements Institutionnels :

De tels facteurs ne peuvent pas être imputables à la Direction du Projet. Ils ne constituent pas non plus une cause d'instabilité ou de vide institutionnel préjudiciable à la conduite correcte des activités du Projet, dans la mesure où il n'y a jamais eu de modifications, ni dans les missions et orientations stratégiques du Projet, ni dans la structure du Secrétariat Exécutif responsable de la conception et de la mise en oeuvre des différentes composantes.

Dans le même ordre de priorités, les remarques de la Mission sur la "**gestion informelle du projet**" devrait être nuancée pour les raisons suivantes :

- La mise à disposition d'un Directeur National à temps **partiel** était bien prévue par le Document de Projet,

- Le personnel du Projet (Experts et Soutien) est directement **recruté et géré par le PNUD**, le Directeur National ne disposant à son égard que d'un **pouvoir de sanction très limité**.

- L'Assistante administrative et financière qui est un agent du PNUD a été rappelée par ce dernier pour raisons de service, sans **l'avis préalable** du Directeur National.

- Les plans d'actions et les rapports d'avancement et d'évaluation interne ont été

régulièrement transmis au PNUD et les copies des correspondances sont classées.

- Enfin l'arrêt immédiat par le PNUD de la **phase transitoire** du projet (janvier à juin 1992) et dont le programme a été approuvé par la **Revue Tripartite du 28 Février 1992** a constitué un **grave préjudice** aux mesures préconisées par la Direction du Projet pour **initier les changements attendus** par les différents partenaires, notamment la tenue d'un **atelier-concertation** apte à tirer les leçons qui s'imposaient.

(3) Sur la Concordance des Activités
réalisées avec le Plan Originel :

La remarque de la Mission relative à la réalisation par le Projet, d'activités entrant dans le cadre de l'organisation par le Ministère de la Femme ,de l'Enfant et de la Famille de la Quinzaine Nationale de la Femme sur "**l'Evaluation de toutes les Formes de Discrimination à l'Egard des Femmes**", devrait être nuancée. En effet le Projet n'a pas mené des activités de cette nature. Il a toutefois été utilisé pour accueillir l'appui institutionnel du PNUD au Ministère de la Femme , de l'Enfant et de la Famille en raison de l'importance et de la particularité de ce thème qui entrerait dans le cadre des stratégies d'autonomisation des femmes.

C'est ce qui justifie du reste, entre autres raisons, les montants relativement importants constatés par la Mission sur la ligne 17-003, désignée "**Consultants**".

Tous les documents y afférents sont disponibles auprès de l'Assistante administrative et financière.

**(4) Sur la Pertinence des Acquisitions du
Projet :**

L'argumentaire de la Mission relative à **l'absence d'inventaire physique** est **peu pertinent** car cette dernière pouvait valablement le faire conformément au Projet de programme proposé par la Direction Nationale.

En tout état de cause, l'Audit du Siège intervenu en 1992 permet de vérifier l'exactitude de l'existant physique du Projet.

(5) Sur la Viabilité de l'Expérience du FAIB

Selon la Mission, dans sa configuration actuelle, la viabilité de l'expérience FAIB au Sénégal n'est pas assurée.

Un tel constat est inacceptable pour les raisons suivantes :

- Le FAIB est un **Projet-pilote** qui conformément aux conclusions de la **Rencontre régionale de Lomé en Septembre 1991** constitue, relativement, un **cas de réussite par rapport aux autres expériences.**

- La plupart des facteurs de blocage ont plutôt un **caractère conjoncturel** (fonctionnement du Comité de Gestion, absence d'autonomie réelle de l'équipe du Projet).

- les **indicateurs de performance réalisés** et constatés par la Mission, contredisent la non-Viabilité de l'expérience FAIB alléguée par elle.

De plus, il convient de préciser que la **particularité du système d'intervention du FAIB basé sur la subvention**, contrairement aux autres projets du Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille qui pratiquent le crédit, ne peut être retenue comme un motif tangible dans la mesure où la Direction du Projet, tirant les leçons de ce contexte institutionnel, a proposé dans le cadre de la **deuxième phase, une nouvelle approche** intégrant un **Volet-Crédit** pour les **activités génératrices de revenus**.

Par ailleurs le **Bureau de Coordination Technique (B.C.T)**, pièce maîtresse du schéma institutionnel actuel du Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille et chargé de la tutelle directe du FAIB a pour mission de **promouvoir une meilleure intégration et harmonisation des stratégies d'intervention des différents projets**.

Enfin, le **manque de transparence** invoqué **n'est pas non plus acceptable, ni pertinent**, car hormis les crédits destinés aux **micro-réalisations** autorisés et contrôlés directement par le Comité de Gestion (**une telle opportunité ne s'est pas produite depuis deux (2) ans**), la Direction du Projet n'avait de comptes à rendre qu'au PNUD et au Gouvernement conformément aux procédures administratives et financières en vigueur.

Ainsi toutes les pièces justificatives et tous les états financiers nécessaires sont disponibles auprès de l'Assistante administrative et financière du Projet, en service au PNUD.

II./ PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

Page 5:

Point 2.2.2. 3 § de la phrase " Les objectifs 1 et 2" inexact car chaque objectif est bien distinct de l'autre.

4 § " En ce qui concerne les produits à réaliser" : dès le départ pourtant, le but était de créer une banque de données relative aux ONG. Par contre, les thèmes des forums à organiser auraient dû être plus explicites.

Finalement, ce paragraphe pourrait être supprimé pour son manque de clarté.

Page 6

Fin du point 2.2.2. " D'autres facteurs externes auraient pu être prévus, notamment:....."

§ à supprimer car tout d'abord, les facteurs cités ne sont pas externes au projet. Ensuite, l'analyse n'est pas claire et a tendance à généraliser.

Point 2.2.4. 1^{ère} phrase inexacte car les bénéficiaires ont été clairement spécifiés dans les statuts du FAIB.

2^{ème} Phrase "...allègement de leurs travaux".....

L'objectif des micro-projets n'était pas d'alléger les travaux féminins mais plutôt de financer des activités productives, génératrices de revenus.

Point 2.2.5. 1^{er} § non avvenu d'autant que la banque de données est venue répondre à un besoin crucial d'information sur les ONG au Sénégal, identifié par le Ministère des ONG à l'époque Ministère du Développement Social.

Page 7.

2^{ème} § (fin du point 2.2.5) : il faut préciser ce qui était du ressort du PNUD ou du Gouvernement.
Il ne suffit pas de faire un constat, il faut expliciter le rôle de chaque partie.

Point 2.3. 3^{ème} § .Le PNUD se proposait de le faire mais cela n'avait aucun caractère obligatoire

Dernier §: Les remarques faites pour les 3 et 4^{ème} §. **du point 2.2.2 (p 5)** sont valables ici.

Page 8

Dernière phrase du dernier .§. à expliciter avec un ou deux exemples à l'appui.

Page 9 **3^{ème} tiret** : non prévu

Page 10 **2^{ème} phrase**: Il est important de préciser "période de **3 ans**" au lieu d'une notion aussi vague que "...moins de 5 ans".

Point 3.1.3 Reformuler le 1^{er} tiret ainsi :

" Le Comité.....immédiatement à l'approbation des statuts élaborés par le personnel du FAIB". Ce n'est pas le Comité de gestion qui élabore les statuts.

Page 13

Que signifie "une sous utilisation du personnel du projet dans le cadre des activités du FAIB" ? Cela paraît d'autant plus antinomyque qu'au 3^{ème} tiret, précédemment, il est affirmé "une distribution des tâches relativement claire" à moins que la mission n'ait voulu mettre en exergue l'importance des tâches accomplies par le personnel du projet au profit du Ministère de tutelle par rapport aux activités du FAIB par lequel ce personnel a été engagé.
A expliciter.

Page 14

1^{er} § Tous les rapports relatifs à l'exécution du Projet FAIB ont de tout de temps été élaborés par les deux experts du projet, sous la supervision du Directeur National. Donc, bien vouloir supprimer ".....les rapports narratifs" des tâches accomplies par le Directeur.

3^{ème} §. Dernière phrase

Les plans d'actions annuels pour 1988 et 1989 (2 premières années de vie du projet) étaient bien prévus, assortis de programmes de travail. Ceux de 1990 et 1991 ont été également élaborés, en perspective de la revue à mi-parcours du 4^{ème} cycle de programmation et approuvés par cette revue. En 1992, un 1^{er} programme de travail avait été élaboré couvrant les 6

mois (janvier-Juin) de la phase transitoire initialement prévue.

Par ailleurs, les rapports d'avancement et d'évaluation interne ont été régulièrement envoyés au PNUD, avec copies demandées pour le siège.

Les copies des lettres de transmission sont classées et peuvent être vérifiées à tout moment.

Page 17

Point 4.1.1. 1^{er} tiret: Le guide méthodologique a été élaboré en 1989 et non en 1988.

Dernier paragraphe, enlever la dernière ligne "est les 6 enquêteurs"

Page 18:

Conclusions: dernier tiret " une mise à jour doit..... reposer sur les rapports annuels des ONG.....": tâche dévolue au Service du Développement Communautaire qui doit faire remonter l'information au fur et à mesure vers le service informatique du FAIB.

Page 19

1^{er} § Ceci avait été prévu et préparé dans le cadre d'un séminaire qui devait se tenir en Mai 1992. Mais cela a été annulé dès notification de la décision du Siège, relative à l'arrêt immédiat des activités du Projet.

Point 4.1.4. 2^{ème} tiret: Le protocole de collaboration est plutôt signé entre le Comité de gestion du FAIB et les ONG, qui sont des personnes morales.

Page 20

3ème tiret: Les ONG sont les seules structures d'encadrement des groupements, conformément au PRODOC. Il ne s'agit point d'un privilège.

Page 21

1ère phrase. Touba est un village dans la division administrative du Sénégal.

Page 22

Avant-dernier§ La mission a identifiébailleurs de fonds". Il ne s'agit pas de deux bailleurs de fonds différents mais plutôt de deux projets financés par le même bailleur de fonds en l'occurrence le PNUD.

Page 23

2ème § Rectifier le montant: 2.070.000 au lieu de 207.000.FCFA

4ème § A supprimer car inexact

6ème § Ecrire le PADEC non l'APADEC

Page 24

Les conclusions, hormis celles citées au 1er et 2ème tiret, sont à supprimer pour leur inexactitude et à reformuler par la mission d'évaluation, à la lumière de :