

1880

RAPPORT PRÉLIMINAIRE

EVALUATION DU FONDS D'AIDE AUX INITIATIVES DE BASE
(PROJET SEN 85 002)

RÉALISÉ CONJOINTEMENT PAR:

LUC MORIN ET ABABACAR KANE, CONSULTANTS PNUD

JANVIER 1993

DAKAR, SÉNÉGAL

TABLE DES MATIÈRES

Liste des annexes

Abréviations

- 1.0 Sommaire d'exécution
- 2.0 Plan et concept du projet
- 3.0 Exécution du projet
- 4.0 Résultats du projet
- 5.0 Recommandations
- 6.0 Leçons apprises

2. PLAN ET CONCEPT DU PROJET

2.1 Contexte

2.1.1 Pertinence du concept au moment de la formulation

Le concept du projet était pertinent à l'origine dans la mesure où il faisait suite à une large consultation menée par le PNUD, de plus en plus préoccupé d'intervenir à la base, tout en s'appuyant sur une concertation efficace entre le gouvernement et les ONG.

Il s'inscrivait dans une prise de conscience du gouvernement du Sénégal que les grands projets, malgré l'importance de leurs ressources, n'avaient pas réussi à obtenir l'impact souhaité sur les populations.

Le concept FAIB en était un pilote, n'ayant jamais encore été testé dans la sous-région. Le FAIB répondait au besoin de mettre en place un Fonds national d'aide aux initiatives à la base pour la promotion du développement autocentré et participatif et visant les couches sociales les plus démunies. Les ONG devaient y être associées en tant que partenaires privilégiés, mettant ainsi à profit leur approche terrain et leurs expertises. D'autres bailleurs de fonds que le PNUD devaient, dans un second temps, venir alimenter le Fonds.

2.1.2 Pertinence du plan de travail

Le plan de travail était conçu sur 2 ans au terme desquels une évaluation des rendements devait être effectuée. Ce plan reflétait pour les différentes parties le caractère pilote de l'expérience, qu'il fallait tester et suivre de près au cours des premières années.

2.1.3 Relations et stratégies institutionnelles

La stratégie institutionnelle a largement évolué entre la signature du PRODOC en 1986 et l'amendement de 1988, le gouvernement réalisant qu'il était l'unique partie imputable du projet vis-à-vis du bailleur de fonds, le PNUD. Aussi le CONGAD, en tant que regroupement d'ONG, devant assurer les responsabilités opérationnelles du projet dans le PRODOC de 1986 par voie de délégation du gouvernement, devenait avec l'amendement de 1988 simple partenaire du projet avec une représentation au comité de gestion tripartite mis en place.

Ce changement de cap présageait l'instauration d'une relation de négociation constante et d'un rapport de force entre le CONGAD et le gouvernement qui se sont confirmés tout au long du projet. Le PNUD devait donc assurer un rôle de médiation

entre ses deux parties et de surveillance du respect des orientations du projet, en sa qualité de bailleur de fonds, membre du comité de gestion tripartite.

Il était adéquat d'attribuer à la direction du Développement communautaire du ministère du Développement social (MDS) la tutelle du projet, compte tenu de son mandat qui était de coordonner les actions des ONG et de supporter les initiatives à la base.

2.1.4 Pertinence du projet avec les plans nationaux

Le projet s'inscrivait parfaitement dans le quatrième plan national du gouvernement du Sénégal.

2.1.5 Intégration avec les autres aides

Le PNUD a procédé, à l'origine, à une consultation des autres bailleurs de fonds qui se sont montrés intéressés par l'expérience et se sont dit prêts à la supporter ultérieurement. La mise en place par le PNUD et le gouvernement d'un comité de suivi du projet composé des bailleurs de fonds aurait pu permettre une implication de ces derniers dans le financement des micro-projets.

2.2 Document de projet

2.2.1 Problèmes et approches techniques

Le document de projet a été le fruit de nombreuses consultations qui ont abouti à une rédaction conjointe du document. Le document final (version amendée de 1988) été rédigé par la direction du Développement communautaire du MDS, de concert avec le PNUD.

Le document de projet identifie clairement 2 problèmes majeurs à résoudre, sans toutefois établir leur priorité. Ces problèmes sont:

- Difficulté d'atteindre les communautés de base les plus démunies en raison de leur isolement géographique et social;
- Difficulté d'instaurer une concertation avec les ONG, notamment représenté par le CONGAD. De fait, aucun décret gouvernemental ne statuait sur les rôles et fonctions des ONG. De plus, le gouvernement n'avait qu'une connaissance très partielle de ces dernières.

Nous considérons que le principal problème du projet n'a pas été compris par tous de la même façon, ce qui a provoqué des tensions entre le gouvernement et le CONGAD et des difficultés d'opérationnalisation. En effet, pour certains, le principal problème à résoudre était celui de l'absence de concertation

5

entre le gouvernement et les ONG, alors que pour d'autres, il s'agissait de démontrer l'efficacité du développement participatif.

Sur le plan de l'approche technique et les résultats escomptés, nous considérons qu'ils n'ont pas suffisamment fait l'objet d'analyse dans le document de projet, laissant toute la responsabilité de la définition du mandat du FAIB et de la stratégie d'intervention au comité de gestion du projet.

2.2.2 Objectifs, indices et facteurs externes

En ce qui concerne les objectifs de développement du projet, on peut affirmer qu'ils étaient bien-fondés à l'origine et restent toujours valables. Ces objectifs étaient appropriés aux besoins des populations de base ainsi qu'aux priorités de développement du Gouvernement, axées sur la promotion d'un développement économique autonome et l'amélioration des conditions de vie des couches sociales les plus défavorisées. On observe une faiblesse dans les indicateurs de mesure de ces objectifs.

Les objectifs immédiats étaient les suivants:

- Renforcer la coopération entre le gouvernement et les ONG dans le domaine de la promotion des initiatives de base;
- Mettre en place un fonds d'aide aux initiatives de base et sa structure opérationnelle;
- Contribuer au lancement et au suivi de micro-projets de développement s'adressant aux communautés de base

On dénote certains points faibles dans l'énoncé de ces objectifs:

- Les objectifs 1 et 2 constituent des moyens pour atteindre l'objectif 3 et non des objectifs.
- La formulation aurait dû faire ressortir des indicateurs de réalisation plus précis et mesurables quantitativement, qualitativement et dans le temps.

En ce qui concerne les produits à réaliser, ils auraient dû être plus spécifiques en ce qui concerne le contenu de la banque de données, la nature des forums à organiser, les secteurs d'activités, les régions d'intervention et la population-cible des micro-projets.

Le cadre logique du projet identifiait bon nombre de facteurs externes qui pouvaient avoir une influence sur l'atteinte des objectifs et qui se sont avérés réels, à savoir:

- Difficulté de collaboration des partenaires impliqués, au niveau du comité de gestion, notamment dans les années de démarrage du projet (1986-1988) et depuis 1991.

- Faiblesse du soutien technique de l'appareil administratif suite aux nombreux changements institutionnels et de directeur du projet.
- Difficulté de maintenir une collaboration réelle basée sur la transparence et une approche consensuelle dans la prise de décisions.

D'autres facteurs externes auraient pu être prévus, notamment:

- La capacité limitée d'intervention et de gestion des ONG impliquées.
- La faiblesse de collaboration entre les ONG et les services techniques de terrain.
- La capacité organisationnelle des groupements à la base. 1,

2.2.3 Stratégie d'intervention

La stratégie d'intervention du projet s'est limitée à un modèle de gestion où le rôle des différents acteurs est explicité sommairement, alors qu'il aurait été souhaitable de mieux définir les fonctions des différentes instances, notamment celle du comité de gestion. En effet, le comité de gestion n'a jamais eu à orienter et superviser l'ensemble des activités du projet, se limitant à la définition des statuts du FAIB et à la gestion du fonds destiné aux micro-projets.

2.2.4 Bénéficiaires

Les bénéficiaires du FAIB n'ont pas été identifiés clairement dans le document de projet, ni par la suite dans les statuts du FAIB, ce qui constitue à notre avis une faiblesse majeure. Quant aux femmes représentant la majorité de la population en milieu rural, aucune action spécifique en vue de leur insertion dans les circuits économiques et de l'allègement de leurs travaux n'a été prévue.

2.2.5 Plan de travail

Le plan de travail a été formulé sur 2 ans dans le cadre de la phase pilote. Certaines activités telles les forums liés à l'objectif de renforcer la concertation entre ONG et gouvernement n'apparaissent pas dans le plan de travail. Concernant la banque de données, une analyse précise des besoins des utilisateurs potentiels n'a pas été prévue ainsi que l'élaboration d'une méthodologie de collecte des données.

La durée et le coût des différentes activités ne font pas l'objet d'analyse précise et se sont avérés irréalistes et insuffisantes.

L'amendement du PRODOC en 1988 n'a pas intégré ou actualisé les aspects de contrôle et de suivi/évaluation du projet. En 1986, le PRODOC prévoyait un certain nombre de rapports sur le suivi et l'évaluation financière des activités qui apparaissent nombreux pour l'ampleur et la durée du projet. Quant aux examens tripartites initialement prévus, leur périodicité n'a pas été précisée.

2.3 Conclusions

Sur la pertinence du concept du projet:

- Le projet était pertinent à l'origine, et le demeure, dans son fondement théorique. Il recoupe toujours les préoccupations du gouvernement du Sénégal et du bailleur de fonds, comme le démontre le document-programme du cinquième cycle.
- Le cadre institutionnel a connu un changement majeur entre 1986 et 1988. C'est ainsi que dans le PRODOC de 1988, le CONGAD n'apparaissait plus comme agence de coopération, mais simple partenaire au sein de la tripartite.
- L'intégration des différentes aides des autres bailleurs de fonds, même si prévue dans le cadre de ce Fonds qui se voulait national, n'a pas fait l'objet d'un suivi particulier de la part des partenaires impliqués.
- De façon générale, le PRODOC comporte une faiblesse majeure dans la définition de la stratégie de mise en oeuvre du projet, n'ayant pas suffisamment précisé le cadre organisationnel et les statuts et rôles des principaux acteurs et du FAIB, en tant que Fonds destiné aux populations de base.

Handwritten signature/initials

Sur l'adéquation entre les objectifs, les produits et les activités:

- Bien qu'il y ait eu à l'origine un processus laborieux de formulation et de définition des objectifs de développement, ces derniers n'ont pas tous été compris de la même façon par tous les partenaires.
- Globalement, on note une adéquation entre les objectifs, les produits et les activités, même s'il s'avère que certains objectifs nous apparaissent davantage comme des moyens pour atteindre le but poursuivi. De plus, dans le plan de travail certains produits ne sont pas tout à fait

en adéquation avec les activités, dans la mesure où certaines activités n'apparaissent pas (ex:forums et étude des besoins en matière de banque de données).

Sur l'adéquation entre les ressources financières, la durée et les objectifs, produits et activités X

- Il s'est avéré que le projet prévu sur 2 ans a duré près de 5 ans, sans qu'il n'y ait eu actualisation des objectifs poursuivis. Au cours de cette même période, le budget a connu plusieurs révisions passant de US100,000\$ à US1,228,000\$. |
- Nous considérons que l'estimation des coûts d'un tel projet pilote au départ n'était pas réaliste, ne prévoyant pas suffisamment de fonds pour la réalisation et l'encadrement des micro-projets. Par ailleurs, l'ensemble des activités auraient pu se réaliser, nonobstant les nombreuses contraintes rencontrées, dans des délais beaucoup plus courts. ||

3. EXÉCUTION DU PROJET

3.1 Activités

3.1.1 Stratégie organisationnelle

Le schéma organisationnel du projet reposait sur la mise en place:

- d'un comité de gestion dans lequel on retrouve les différentes parties prenantes au projet à savoir: le PNUD, le gouvernement du Sénégal représenté par le ministère du Développement social, le ministère du Plan, le CONGAD et selon les besoins, des représentants des ministères techniques concernés. Le comité de gestion avait pour rôle d'orienter les activités du Fonds (programme de travail, critères d'éligibilité, système de suivi/évaluation, rejet ou renvoi des requêtes).
- d'un secrétariat exécutif, dirigé par le directeur adjoint de la DDC du ministère du Développement social, et qui devait être une cellule légère chargée d'exécuter les décisions du comité de gestion et de contrôler l'utilisation des fonds.
- d'une structure opérationnelle reposant sur les services extérieurs du ministère (CLD) et sur un réseau d'ONG appelé à collaborer avec le FAIB.
- les groupements de base, bénéficiaires des fonds d'appui.

Ce schéma organisationnel était à l'origine avant-gardiste dans la mesure où il associait les ONG à travers le CONGAD à la prise de décisions. Cependant, dans la réalité, ce schéma a fonctionné tel que prévu jusqu'en 1991, mais a connu depuis lors des difficultés qui ont conduit à une rupture des relations formelles entre le CONGAD et le ministère de tutelle dans le cadre de ce projet. Il faut préciser cependant que depuis mars 1990, date à laquelle le projet a été transféré au ministère de l'Intérieur pour 10 mois, le comité de gestion n'a pas eu à prendre de décisions majeures, notamment en raison du manque de financement pour les micro-projets.

3.1.2 Changements institutionnels en cours de projet

Le projet a connu trois changements institutionnels depuis son démarrage en 1988. Il est passé de la tutelle du ministère du Développement social, à celle du ministère de l'Intérieur en 1990 avant de se retrouver en 1991 sous celle du ministère de

la Femme, de l'enfant et de la famille.

Il a connu trois directeurs nationaux sur une période de moins de 5 ans.

Ces changements institutionnels ont donc provoqué une instabilité dans la conduite des opérations, une déviation dans les modes de gestion au niveau du comité de gestion et des difficultés pour respecter les plans d'action et le suivi des activités.

3.1.3 Concordance des activités réalisées avec le plan original

Le projet a démarré en mai 1988, avec un retard de 9 mois sur les prévisions en raison des procédures d'approbation du contrat. Globalement, le plan de travail pour les deux premières années a été respecté:

- Le comité de gestion a été mis en place dès le démarrage du projet qui a procédé immédiatement à l'élaboration des statuts du FAIB et à la confection des outils de suivi et de gestion.
- En ce qui concerne la banque de données, toutes les activités prévues au plan de travail initial ont été menées, dans les délais prévus, tout en tenant compte du retard initial.
- Les micro-projets ont été identifiés, approuvés et exécutés conformément aux prévisions de temps et se sont inscrits dans les statuts du FAIB de façon globale.

Depuis le début de 1991, plusieurs activités prévues dans le cadre des révisions budgétaires successives, ne se sont pas réalisées. A titre d'exemples, la banque de données sur les rapports des ONG, les forums et le renforcement des micro-projets, notamment en raison du manque de disponibilité financière. Par ailleurs, des activités telles la préparation de la participation du MFEF à l'évaluation de la convention des Nations-Unies pour l'élimination de toute forme de discrimination à l'endroit des femmes et autres consultations non identifiées par la mission ont été réalisées.

3.1.4 Activités spécifiques, leurs coûts, leurs efficacités

Les activités spécifiques du projet sont liées à la réalisation des produits attendus. Les principales activités réalisées pour les différents produits ont été:

- Pour la banque de données: mise en place de la structure informatique; élaboration d'une méthodologie d'enquête et formation des enquêteurs; collecte et traitement des données; édition et mise à jour du répertoire

d'identification des ONG et de leurs projets; service sur mesure aux utilisateurs; encadrement et formation du personnel de soutien en matière informatique.

- Pour la mise en place du FAIB et sa structure opérationnelle: montage de la structure organisationnelle; élaboration des statuts du FAIB; conception d'outils de gestion des micro-projets et des documents techniques.
- Pour le lancement et le suivi des micro-projets: analyse des requêtes; recherche de partenaires ONG; sélection des projets; passation des contrats avec les ONG retenues; suivi et évaluation des projets financés.

Il s'avère impossible d'apprécier l'adéquation entre l'efficacité des activités et leurs coûts, compte tenu du fait que le rapportage disponible ne permet de dégager les éléments nécessaires.

Par ailleurs, nous observons que sur le budget global du projet (US 1,228,040), incluant la révision <<N>> signée en novembre 1992:

- Environ 25% sont allés au financement de micro-projets, incluant les coûts d'encadrement des ONG.
- Environ 30% ont été destinés au personnel et consultants nationaux.
- Environ 45% ont été destinés à l'équipement, frais de mission, formation et divers.

Il apparaît ainsi de façon évidente que le fonds destiné au financement des micro projets a été insuffisant compte tenu des besoins et du potentiel d'intervention de la structure mise en place.

3.1.4 Les apports des différentes parties

3.1.4.1 Les apports du gouvernement

Il s'agissait pour le gouvernement du Sénégal d'assurer les apports suivants: un coordonnateur national, 2 fonctionnaires nationaux et une secrétaire; des locaux fonctionnels, incluant les frais de téléphone, d'électricité... Il faut préciser que le profil des ressources humaines n'avait pas été précisé dans le PRODOC, de même que leur disponibilité totale ou partielle dans le projet. Enfin, il faut noter que la contrepartie du gouvernement n'a pas fait l'objet d'une quantification précise sous l'angle budgétaire.

Dans la réalité de l'exécution, le gouvernement aura mis à la disposition du projet: un directeur national à temps partiel, un secrétaire exécutif à temps partiel, des locaux présentement situés au Cabinet du ministère et a assuré la prise en charge du téléphone et de l'électricité.

Il s'est avéré que la mise en disposition d'un personnel à plein temps aurait favorisé une exécution plus efficiente du projet. De plus, la localisation du projet en dehors du ministère aurait certainement donné une plus grande autonomie de fonctionnement et de décision. La mobilisation des fonds de contrepartie pour le paiement des frais de déplacement des fonctionnaires et de fournitures de bureau s'est avérée une contrainte importante.

3.1.4.2 Les apports du PNUD

Il s'agissait pour le PNUD d'assurer les apports suivants: un expert en logiciel (12 h/m), des consultants pour la formation des enquêteurs et pour les missions d'identification de projets, des enquêteurs, un assistant administratif, des ressources financières pour les diverses activités prévues et des équipements.

Dans la réalité de l'exécution, le PNUD a eu à supporter le salaire de deux experts, l'un en micro-réalisations et l'autre en système d'information, d'un informaticien, d'une secrétaire et d'un chauffeur. De plus, des consultants nationaux ont été pris en charge. Les équipements informatiques et de bureau ont été livrés en plus de deux véhicules tout terrain. Les activités de terrain et de suivi ont été financées.

Les principaux problèmes rencontrés dans la fourniture des apports ont été les suivants:

- Délais de décaissement pour les micro-projets relativement longs, ce qui a nui au respect du calendrier paysan et au fonctionnement du secrétariat exécutif.
- Les changements institutionnels qui ont entraîné des difficultés pour la direction du projet à justifier certaines avances de fonds, ce qui a bloqué à plusieurs reprises la livraison des apports.

//

3.1.4.3 Les apports du CONGAD

Bien que dans le PRODOC révisé, il ne soit pas fait mention des apports spécifiques du CONGAD, ce dernier a participé au comité de gestion jusqu'en 1991.

3.1.5 Les ressources humaines du projet

L'équipe d'évaluation a constaté à propos de la gestion du personnel et de la compétence de l'équipe du projet les

aspects suivants:

- un personnel qualifié et compétent
- une équipe motivée
- une distribution des tâches relativement claire
- ✓ - l'absence de système et de procédures de suivi et d'évaluation des rendements.
- une sous-utilisation du personnel du projet dans le cadre des activités du FAIB.

3.1.6 Performance des ONG d'encadrement *

16 ONG ont été retenues aux fins d'encadrer les groupements dans le cadre de la mise en oeuvre des 17 micro-projets financés. Le choix de ces ONG s'est effectué par le comité de gestion sur la base d'un certain nombre de critères, inscrits dans les statuts du FAIB, tels: être reconnu par le gouvernement; avoir une certaine expérience du développement à la base; avoir des ressources financières propres et disposer d'une certaine compétence technique, tout en tenant compte qu'une ONG ne pouvait exécuter plus de 2 projets.

L'équipe d'évaluation a pu constater sur le terrain et à partir de l'analyse des évaluations internes que la capacité technique des ONG et la qualité de l'encadrement fourni ont varié de façon notable d'une ONG à l'autre. Ces performances différenciées peuvent être imputables à des facteurs tels que:

- l'éloignement des sites du projet par rapport à la localisation des ONG, ce qui a nui à un suivi rapproché; *
- l'insuffisance de la collaboration avec les services techniques décentralisés;
- une faiblesse dans la connaissance du milieu lors de l'identification des projets; *
- le peu de fonds alloué aux ONG (14% de l'enveloppe projet) pour assurer l'encadrement, les formations et le suivi technique des projets. |

Par ailleurs, les ONG impliquées dans les projets visités manifestent pour la plupart de bonnes disponibilités et de la motivation à poursuivre le travail amorcé dans la mesure où un appui institutionnel et financier plus important leur est fourni. |

3.2 Qualité du contrôle et du soutien

3.2.1 Gestion administrative et financière

ministère pour tout ce qui relève de la comptabilité matière;

- le contrôle et le suivi des activités de terrain en direction des ONG et des groupements assurés par l'équipe du projet. Des rapports de mission sont régulièrement produits et nous semblent qualitativement adéquats.
- une évaluation mi-terme a été effectuée en 1989, qui a confirmé la pertinence des objectifs poursuivis.

3.2.5 Réunions tripartites

Une seule réunion tripartite à laquelle n'était pas convié le CONGAD s'est tenue en février 1992. Cette réunion a confirmé la nécessité de poursuivre le projet jusqu'au démarrage du cinquième cycle, pour consolider les acquis en finançant le renforcement de 8 micro-projets, en organisant un forum sur la problématique du développement à la base où l'ensemble des acteurs seraient associés et en procédant à l'évaluation du projet dans son ensemble.

3.3 Conclusions

Le projet FAIB a connu une longue période de gestation avant son démarrage effectif en 1988. A partir de 1988, les plans d'exécution ont été respectés dans leurs grandes lignes. C'est à partir de 1990, que le projet a connu plusieurs changements institutionnels et de multiples révisions budgétaires qui ont nui à la bonne conduite des activités.

Le FAIB initialement destiné dans sa conception à l'appui aux initiatives de base des populations, a consacré uniquement 25% du budget total (incluant la dernière révision), aux besoins de celles-ci. Il apparaît que la stratégie organisationnelle qui a connu un changement de cap en 1988 n'a pas favorisé l'émergence d'un partenariat durable entre les parties impliquées. C'est ainsi qu'une seule tripartite a pu se tenir en 1992, et ceci en l'absence du CONGAD.

Le potentiel des ressources humaines et des équipements en place n'a pas été pleinement utilisé aux fins du projet. L'absence d'une direction à plein temps, d'une assistante administrative et d'une autonomie plus grande de gestion du projet ont été des contraintes majeures dans l'exécution, se traduisant par une gestion administrative et financière très informelle.

En ce qui concerne les apports prévus, le PNUD a respecté ses engagements. Toutefois, les délais d'approbation des révisions et de décaissement, reliés à la lourdeur des procédures en place et aux difficultés pour la partie nationale de justifier

16

certaines dépenses expliquent le faible niveau d'intervention du projet sur le terrain. Quant aux apports du gouvernement, ils ont été également fournis tels que prévus dans le PRODOC. Seulement, il faut souligner qu'en ce qui concerne les contreparties financières, les procédures et difficultés liées à la gestion du Trésor public ont provoqué des retards importants dans l'allocation des fonds, de telle sorte que ceux-ci n'ont servi souvent qu'à régler des arriérés de paiement.

La fiabilité des critères de choix des ONG d'encadrement est apparue faible. De plus, leur capacité de gestion opérationnelle a été très variable d'une ONG à une autre, bien que leur motivation à vouloir s'investir davantage dans les micro-projets apparaît évidente, à condition qu'un appui plus significatif leur soit fourni. En effet, les budgets alloués jusqu'à présent dans le cadre des micro-projets se sont avérés nettement insuffisants pour soutenir un rythme d'encadrement rapproché, surtout dans le cas où les ONG ne sont pas directement présentes sur les lieux d'intervention.

4. LES RÉSULTATS

4.1 Produits

4.1.1 Banque de données

Le projet a créé une banque de données en mettant en place la structure informatique: les équipements informatiques et les systèmes d'information nécessaires pour la collecte et le traitement de l'information relative à une meilleure connaissance des ONG, de leurs activités, de leurs lieux d'implantation.

Les activités menées dans ce cadre ont permis de produire les résultats suivants:

- Un guide méthodologique pour les enquêtes terrain en 1988;
- Un premier répertoire d'identification des ONG en 1989, comprenant 82 ONG sur les 126 agréées par le gouvernement à l'époque. Ce répertoire a été diffusé en 400 exemplaires aux différents départements ministériels, bailleurs de fonds, ONG et quelques services décentralisés. La banque de données actuelle qui n'a pas fait l'objet d'une nouvelle publication est en mesure de fournir des informations sur 187 ONG par rapport aux 203 agréées actuellement.
- Un second répertoire dans lequel se retrouvent présentés 126 projets exécutés par les ONG, publiés en 5 tomes couvrant 7 des 10 régions du Sénégal. 20 exemplaires ont été diffusés. 98 nouveaux projets ont été saisis.
- Des états reliés aux projets par ONG, par domaines d'intervention, par région et sources de financement. Ces états sont disponibles sur demande.

Selon les personnes rencontrées au cours de la mission, la banque de données est facilement accessible, les informations fournies sont satisfaisantes et les requêtes sont nombreuses de la part des usagers tels les bailleurs de fonds qui souhaitent connaître les ONG pour établir des relations de collaboration.

Sur la fiabilité des informations, il semble que celle relatives aux ONG est bonne alors que celle concernant les projets est difficile à vérifier pour le service responsable et les 6 enquêteurs qui ont participé à la collecte des

données.

Actuellement, les enquêtes sont arrêtées par faute de moyens.

Des formations en informatique ont été réalisées à l'intention des agents de la direction du développement communautaire et les secrétaires du ministère (une dizaine de personnes). Ces formations non directement liées à la banque de données ont porté davantage sur une familiarisation de ce personnel aux techniques de traitement de texte et d'utilisation du micro-ordinateur. Deux personnes ont également bénéficié d'un voyage d'études aux États-Unis à l'Institut de management d'Atlanta pour une durée d'un mois et demi dans le cadre de ce projet.

Conclusions

Nous pouvons retenir que:

- la banque de données est disponible et opérationnelle mais requiert pour son développement la présence d'un expert en informatique;
- elle gagnerait à être mieux connue;
- un bilan portant sur les besoins des utilisateurs actuels et potentiels, en relation avec les services offerts serait des plus utiles pour la continuité des actions.
- une mise à jour permanente des répertoires doit principalement reposer à l'avenir sur les rapports annuels des ONG dont la validation doit être confirmée par les services techniques de terrain.

4.1.2 Forums

Les forums prévus dans le PRODOC devaient porter sur les thèmes suivants: système de collecte et de dissémination d'informations, programmes thématiques prioritaires et renforcement de la capacité des ONG au plan de la coordination et du suivi de leurs programmes.

Ces forums ne se sont pas réalisés comme prévu dans la mesure où la direction du projet, considérant le peu de fonds disponible pour les micro-projets, a choisi de ne pas faire une grande publicité autour du FAIB. Par ailleurs, on peut noter que les thèmes retenus ne sont pas clairs et qu'aucun budget spécifique n'avait été prévu à l'origine.

Il faut souligner cependant que le secrétaire exécutif du FAIB et un représentant du CONGAD ont eu à participer à un séminaire sous-régional sur les FAIB à Lomé.

19

Il serait intéressant d'envisager l'organisation d'un forum permettant de faire le bilan des interventions du projet au cours des prochains mois, permettant ainsi une appropriation des résultats de la présente évaluation et de poser les jalons d'une nouvelle démarche.

4.1.3 Structures d'intervention

Tel qu'abordé dans le chapitre sur l'exécution, une structure organisationnelle composée du comité de gestion et du secrétariat exécutif a été bien mise en place dès le début du projet. La composition du comité de gestion a subi l'influence des différents changements de tutelle, alors que le secrétariat exécutif a gardé une certaine stabilité.

Le comité de gestion s'est réuni à 19 reprises entre le 18 août 1988 et le 22 novembre 1991 à la demande du président, chaque fois que cela fut nécessaire pour prendre des décisions quant à l'utilisation des fonds pour les micro-projets, à l'adoption et à la révision des documents techniques et pour étudier les différents rapports soumis par le secrétariat exécutif et se pencher sur le fonctionnement du FAIB.

Depuis un peu plus d'un an, le comité de gestion ne s'est plus réuni. Quant au secrétariat exécutif, il est toujours opérationnel, malgré les problèmes évoqués plus haut.

4.1.4 Instruments juridiques et procédures

Les instruments juridiques prévus ont été créés et mis en place. Ces derniers sont les suivants:

- les statuts du FAIB, qui comprennent essentiellement la nature des projets financés par le fonds, les critères d'éligibilité des groupements au financement, les critères de participation des ONG et enfin les caractéristiques des requêtes adressées au FAIB;
- le protocole de collaboration entre le comité de gestion et le groupement bénéficiaire et ONG;
- la requête-type;
- le système de suivi des projets;
- le questionnaire pour l'évaluation des micro-projets.

Il apparaît de façon évidente que le projet s'est engagé dans un effort de systématisation des outils de gestion et de suivi des micro-projets.

Les statuts qui déterminent les orientations du FAIB et les différents outils produits font ressortir les points suivants:

- L'option politique est l'auto-développement, la participation à la base et l'amélioration des conditions de vie des populations les plus défavorisées;
- Les fonds sont orientés vers une subvention équivalente à 3,000,000, incluant 14% d'appui institutionnel à l'ONG d'encadrement;
- Les ONG sont privilégiées dans l'encadrement des groupements et le suivi des projets;
- La capacité des groupements à gérer les fonds alloués et à exécuter les programmes d'action doit exister;
- Les zones de concentration et les populations-cibles sinon les groupements de base, ne sont pas délimitées;
- Les modalités de décaissement prévoient que le budget alloué est géré par l'ONG et le versement global s'effectue en début de projet.

Tous les projets financés l'ont été sur la base de ces statuts. Une révision des statuts, n'entraînant pas de changement majeur au niveau du concept FAIB, a été approuvée par le comité de gestion le 17 janvier 1991, mais ces derniers n'ont jamais été appliqués.

4.1.5 Micro-projets

Le PRODOC de 1988 prévoyait la réalisation de 10 micro-projets dans les deux premières années du Fonds. Ces micro-projets se devaient être techniquement appropriés et économiquement viables. Cependant, au cours de la durée du projet 17 ont été finalement financés et exécutés soit 1 en 1988, 15 en 1989 et 1 en 1990.

Tel que présenté en annexe, les caractéristiques de ces micro-projets se présentent de la façon suivante:

- Au niveau des filières: embouche bovine (4), maraîchage (4), agro-pastoral (2), boutique (5), unité de froid (1), moulin (1).
- Au niveau des groupements bénéficiaires, 4 projets visent spécifiquement les femmes, 9 s'adressent à des groupements mixtes et 4 sont destinés aux hommes. Les groupements présentent des tailles variables, c'est-à-dire entre une dizaine et une centaine.
- Au niveau des zones d'intervention, les micro-projets ont été réalisés dans les 10 régions du pays, dont 3 dans la région de ST. Louis. Tous se sont déroulés en milieu

rural à l'exception des boutiques de Touba-Mosquée et de Ben-Tally à Dakar.

- Tous les micro-projets ont été appuyés par les ONG retenues par le comité de gestion.
- Le coût de réalisation a été de 3,000,000Fcfa par micro, et la durée de réalisation était prévue pour un an.

Ces 17 micro-projets devaient faire l'objet de trois visites au cours de leur exécution prévue sur un an, soit une mission de mise en place du projet, une mission de suivi à mi-terme et une mission d'évaluation 3 mois avant la fin. La mission d'évaluation n'a pas su apprécier le caractère effectif de ces missions. Toutefois, tous les micro-projets ont été visités par le secrétariat exécutif et 13 ont été évalués. De ces 17 micro-projets, il ressort qu'aujourd'hui seulement 8 ont été retenus pour faire l'objet d'un suivi compte tenu du budget disponible.

La mission a visité 5 de ces 8 micro-projets en tenant compte des contraintes de temps et des distances à parcourir. Les résultats de ces visites sont:

Projet d'embouche bovine de Réo Mao

Situé dans la région de Diourbel, ce micro-projet a concerné un groupement de 50 membres, créé en 1988. Ce groupement est encadré par l'Agence islamique pour le secours en Afrique (IARA). Le projet a démarré avec 14 boeufs, la construction d'une étable et la fourniture de 20 sacs d'aliments.

L'opération d'embouche qui avait bien démarré a connu des difficultés liées à plusieurs facteurs dont les plus importants sont: le conflit sénégal-mauritanien qui a perturbé le marché détenu jusqu'alors par les Maures, les conflits organisationnels au sein du groupement et les problèmes entre l'ONG et le groupement à propos de la récupération des profits de la vente suite à la première opération d'embouche, qui a vu le président du groupement détourner les fonds. Cette affaire a bloqué le projet dans son développement.

Projet de boutique communautaire de Diassarnabé

Situé dans la région de Louga, ce micro-projet avait pour objectif la construction d'une boutique villageoise avec l'équipement nécessaire et la formation d'accompagnement. Il a concerné un groupement de 10 personnes, créé en 1991. Il faut noter que le groupement existait de façon moins structurée auparavant. La création de la boutique procède davantage de la résolution d'un problème social relié à l'éloignement du village des centres de distribution de denrées de première nécessité.

favoriser la création d'emplois chez les jeunes. Ce groupement a démarré avec 7 personnes en 1989. L'idée du projet vient du contact entre le leader du groupement et le chef du Centre d'expansion rurale polyvalent (CERP) de Ndam. L'encadrement a été assuré par l'Association sénégalaise pour la promotion du développement communautaire (ASPRODEC).

Les investissements ont constitué à l'aménagement de la boutique, à l'achat d'un congélateur, d'une balance, d'instruments de mesure et d'un stock de marchandises pour une valeur de 207,000Fcfa. Une séance de formation sur la gestion comptable a été assurée à l'intention du gérant. Depuis le démarrage, un certain nombre d'actions de diversification a été entamé, notamment l'achat, le stockage et la revente de céréales locales (banque céralière), la commercialisation et transformation d'arachides, commerce de bissap.

Ces activités ont porté sur des sommes relativement modestes mais ont démontré la viabilité du projet sur le plan financier et de la capacité du groupement à diversifier ses activités. Le suivi de l'ONG est jugé adéquat.

La mission a relevé que les populations bénéficiaires ne semblent faire partie des groupes-cibles les plus démunis et un certain doute subsiste quant au bien-fondé de subventionner le commerce dans un environnement de marché concurrentiel.

Projet d'embouche bovine de Kahône

Situé dans la région de Fatik, ce micro-projet a consisté à la mise en place d'une étable, d'un magasin de stockage et d'équipements dans une aire de 1,269 m² clôturée par le groupement. Ce dernier constitué le 16 août 1989 de 20 membres au départ est actuellement de 14 membres.

L'encadrement a été assuré par l'APADEC qui a eu à administrer une formation sur les techniques d'embouche, à aider le rapprochement avec les services techniques d'élevage du CERP, qui a conseillé dans le choix des animaux de la première opération. Le groupement a connu des difficultés liées à la commercialisation des animaux, compte des coûts d'aliments élevés, rendant l'opération non rentable, d'autant plus que le choix des animaux au départ n'était pas judicieux.

La mission a relevé des gros efforts de diversification des activités du groupement qui consiste à la mise en oeuvre d'un champs maraîcher, d'un champs collectif de mil et d'arachides, d'un système de banque céralière et d'une utilisation judicieuse de la charrette qui consiste à acheminer l'eau pour la communauté moyennant rétribution.

Ce projet est viable eu égard aux efforts de diversification et de la forte mobilisation du groupement, même si la rentabilité immédiate n'a pas pu être mesurée.

Conclusion sur les micro-projets

La mission a constaté que:

- Les micro-projets visités correspondent à des besoins réels d'amélioration des conditions de vie des groupements concernés.
- Les critères de choix et d'éligibilité des groupements ont été respectés dans l'ensemble, conformément aux statuts du FAIB.
- Les projets ont été identifiés à la base par les groupements formés en général peu de temps avant l'obtention de la subvention avec dans certains cas l'appui de l'ONG ou des services techniques d'encadrement.
- La planification des projets n'a pas fait l'objet d'étude précise de faisabilité technique et de viabilité financière. *Y Problème*
- L'exécution assurée par les ONG d'encadrement n'a pas toujours répondu aux exigences d'une démarche cohérente et rigoureuse de gestion de projet à caractère technique. L'implication des structures techniques de l'administration décentralisée a été faible. *1 problème*
- Les subventions accordées aux groupements ont été utilisées dans tous les cas pour les activités prévues au départ dans les micro-projets. Il faut constater cependant que, suite aux difficultés rencontrées dans l'exécution, les groupements ont tenté, parfois avec succès, de procéder à une diversification de leurs activités.
- Les résultats des micro-projets visités sont satisfaisants à l'exception du projet de Réo-Mao et celui de Diassarnabé, où les financements ne sont pas entièrement parvenus aux bénéficiaires.
- La viabilité financière des micro-projets ne semble pas acquise. Dans tous les cas, les groupements visités sont en attente d'une phase de consolidation et d'extension de leur micro-projet.
- En ce qui concerne l'ensemble des 17 micro-projets financés, il s'avère que 9 d'entre eux ne font plus l'objet d'un suivi de la part du FAIB.

4.2 Objectifs immédiats

4.2.1 Renforcement de la coopération gouvernement/ONG

- . La coopération ONG/gouvernement s'est véritablement engagée avec le démarrage des négociations sur la mise en place du projet FAIB en 1986. Cette coopération a connu plusieurs phases caractérisées par de nombreuses rencontres qui ont abouti jusqu'en 1990 à des réalisations concrètes, notamment par la création d'un comité de pilotage tripartite du projet. Une banque de données sur les ONG et leurs projets a permis une meilleure connaissance pour le gouvernement de ces nouveaux et nombreux acteurs que sont les ONG.
- . Cette coopération a permis aussi l'instauration d'un dialogue permanent entre le gouvernement et les ONG par rapport à d'autres projets et d'autres instances et de les considérer comme des interlocuteurs valables.
- . En définitive, malgré les difficultés majeures actuelles de collaboration dans le cadre du FAIB et les différences de culture organisationnelle, le projet a contribué à rapprocher les ONG du système administratif au Sénégal.

4.2.2 Mise en place d'un fonds national d'aide aux initiatives de base et sa structure opérationnelle

- . Le fonds a fonctionné tel que prévu avec un ensemble de procédures élaborées dès la mise en place du comité de gestion. Ces règles se sont avérées simples et efficaces dans la mesure où elles ont permis de procéder au financement de 17 micro-projets.
- . Cependant, l'objectif de faire du FAIB un fonds national d'aide aux initiatives à la base, qui devait permettre la convergence de financements multiples n'a pas été atteint, notamment en raison de l'inexistence d'un comité de suivi associant les autres bailleurs de fonds. De plus, la dimension participative recherchée lors de la création du Fonds a été atténuée au moment où le CONGAD n'apparaissait plus comme agence de coopération dans le PRODOC de 1988.
- . La structure opérationnelle a été créée telle que prévue dans le PRODOC. Les apports ont été fournis et les ressources humaines disponibles se sont avérées adéquates. Toutefois, les nombreux changements institutionnels ont conduit à 3 directions successives du projet avec des styles de management différents qui ont influé sur la bonne marche des opérations. Au cours des dernières années, en raison des problèmes reliés

aux décaissements et au retard dans l'approbation des nombreuses révisions budgétaires et à la localisation du projet au Cabinet du MFEF, l'efficacité de cette structure a été compromise.

4.2.3 Contribution au lancement et au suivi de micro-projets

- . La raison d'être du FAIB qui était de contribuer de façon significative au lancement et au suivi des micro-projets s'est confirmée tout au long du projet.
- . La participation des agents de terrain et des ONG à la formulation et à l'exécution des micro-projets s'est effectuée selon les cas de façon plus ou moins efficace, probablement en raison d'une sur-estimation des capacités réelles d'intervention de ces acteurs sur le terrain et des faibles budgets accordés.
- . L'intégration des systèmes de gestion et de suivi des initiatives de base aux structures nationales n'a pas été effective, notamment en ce qui concerne les services décentralisés du développement communautaire qui ont été peu associés à l'identification et à l'exécution des projets, bien que le secrétaire exécutif du FAIB soit le directeur de ces services.

4.3 Objectifs de développement

- . Les objectifs de développement poursuivis par le FAIB sont:
 - la promotion des initiatives de base en vue d'une participation effective des collectivités au processus de développement national;
 - l'atténuation de la pauvreté en milieu rural; ~~X~~
 - le soutien et la consolidation d'un développement endogène et autocentré.
- . Ces objectifs peuvent être considérés comme amorcés dans le cadre des micro-projets pour les raisons suivantes:
 - les bénéficiaires se sont mobilisés autour d'actions concrètes de développement se traduisant par l'émergence d'activités à caractère économique;
 - l'atténuation de la pauvreté en terme absolu n'a pu être mesurée dans le cadre de la présente évaluation;
 - Les micro-projets peuvent être considérés comme des moyens objectifs de soutien à la consolidation d'un développement local, dans un contexte de décentralisation en vue d'une autonomisation des populations.

4.4 Impact

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact du projet FAIB. Cependant certains indicateurs ont pu être identifiés, à savoir:

- une demande croissante d'information de la part de divers intervenants, dont les bailleurs de fonds, sur les ONG intervenant au Sénégal, ce qui crée plus d'opportunités et d'ouverture pour elles de se faire valoir et d'acquérir une expertise;
- l'insertion de jeunes ruraux dans des activités productives leur permettant l'acquisition d'une expérience de travail dans un cadre de fonctionnement communautaire, ce qui peut atténuer l'exode rural;
- l'émergence d'une mentalité d'opérateurs économiques au niveau des groupements bénéficiaires;
- La diversification des activités économiques traditionnellement menées dans les localités d'implantation des micro-projets.

Parmi les effets imprévus, nous pouvons relever:

- les dangers du développement d'un esprit d'assisté social permanent du fait de la politique de subvention du FAIB;
- les risques d'une concurrence déloyale vis-à-vis d'autres producteurs non subventionnés;
- l'appropriation des retombées des micro-projets par un certain nombre de leaders ou d'ONG d'encadrement, notamment ceux qui sont à même de négocier les financements;
- les risques que dans les groupements mixtes les femmes soient marginalisées dans la prise de décisions, le partage des bénéfices et viennent à assurer des tâches supplémentaires.

4.5 Viabilité

La viabilité de l'expérience FAIB au Sénégal n'est pas assurée dans sa configuration actuelle pour tout un ensemble de raisons:

- Les statuts du FAIB reposent sur une politique de

subventions alors que la majorité des projets du MFEF intervient par le biais du crédit, ce qui traduit une absence d'harmonisation dans les stratégies d'aide.

5.0 RECOMMANDATIONS

5.1 Sur le cadre institutionnel bâti autour du partenariat entre ONG/gouvernement/bailleurs de fonds est actuellement dans une impasse.

- Les modes de gestion du PNUD ne permettent pas la souplesse et la rapidité d'exécution requises pour intervenir dans des micro-projets d'aussi faible envergure.

- Le manque de transparence dans la gestion administrative et financière suscite beaucoup de suspicion de la part des ONG et du bailleur de fonds, le PNUD.

- Le niveau de financement actuel, la qualité de l'encadrement et la viabilité financière non évidente des micro-projets font que la pérennité de ces derniers ne peut s'envisager que dans une perspective de consolidation.

La viabilité des actions entreprises par ce projet dépendra en grande partie de la capacité des divers intervenants à tirer les leçons de l'expérience, particulièrement dans le cadre d'un nouveau projet s'inscrivant dans les orientations du gouvernement inscrites dans le programme du cinquième cycle.

une éligibilité plus rigoureuse des ONG et acteurs d'encadrement tenant compte de leur véritable implication dans le milieu et de leurs besoins de financement pour mener les actions. De plus, il apparaît nécessaire de confier plusieurs micro-projets d'une même région ou d'une même filière à une même ONG par souci de rationalisation des ressources.

un renforcement institutionnel des ONG impliquées, programmé de concert avec les autres bailleurs de fonds.

un transfert de la banque de données au niveau du Bureau de coordination technique du MFEF, pour permettre de concentrer tous les efforts sur la promotion des initiatives de base.

5.2 Sur la structure institutionnelle

Il est recommandé:

le maintien du projet sous la tutelle du ministère de la Femme, de l'enfant et de la famille.