

899 1993
REPUBLICQUE DU SENEGAL

UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

MINSITERE DE LA FEMME
DE L'ENFANT ET DE
LA FAMILLE

CONSEIL INTERMINISTERIEL SUR
L'ENCADREMENT ET LA COORDINATION
DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
(O.N.G.)

RAPPORT PRESENTE PAR MADAME NDIORO NDIAYE
MINISTRE DE LA FEMME, DE L'ENFANT
ET DE LA FAMILLE

8 Septembre 1993

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I-GENERALITES	5
II-POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES ONG	7
2.1 Au plan institutionnel	7
2.2 Au plan administratif et technique	8
2.3 Au plan financier	9
2.4 Au plan de la coordination avec les bailleurs de fonds	10
III- FEMMES ET ONG	12
IV PERSPECTIVES D'ACTION DANS LE CADRE DE LA RÉGIONALISATION	13
V RECOMMANDATIONS GENERALES	14
ANNEXES	

INTRODUCTION

Le phénomène ONG né de la critique, d'une part de la trop grande massivité d'une approche des coopérations bilatérales et multilatérales en matière d'assistance au développement, et d'autre part des pertes en ligne enregistrées dans les interventions étatiques, ce qui a favorisé et l'éclosion multiforme des interventions non-gouvernementales et modifié le canal d'acheminement de l'aide. : de plus en plus, les donateurs passent directement par les ONG pour atteindre les populations.

De plus en plus, il est apparu que le développement ne peut être transféré d'un pays à l'autre, et que ce sont les peuples qui doivent être les agents de leur propre développement. Cette constatation s'est traduite par un partenariat qui impose un développement concerté et suppose que les associations soient insérées et reliées aux organisations sociales qui animent la société civile. C'est donc dans ce nouvel espace que les ONG ont fondé la légitimation de leurs interventions.

L'un des axes fondamentaux du septennat du Chef de l'Etat est l'utilisation optimale des ressources humaines. Une coopération avec les ONG doit, dans ce cadre, engendrer premièrement : plus d'emplois, en assurant aux populations une bonne formation professionnelle, un encadrement technique approprié et une participation réelle de celles-ci à l'exécution de projets productifs, deuxièmement permettre aux groupements organisés d'avoir accès à une technologies adaptée aux réalités locales et aux ressources disponibles

Si les ONG se veulent être un outil de coopération plus souple et plus direct en prise immédiate avec les populations qu'elles entendent aider de manière plus diversifiées; elles ne sont néanmoins pas exemptes de tensions internes, ni ne présentent l'unité et la solidarité qu'on serait en droit d'espérer de l'idéologie de développement qu'elles s'accordent à prôner, voire réédite le modèle bureaucratique contre lequel elles s'inscrivaient lors de leur création. Les ONG ont eu même à poser une série de problèmes dont ceux de la professionnalisation de l'aide, de la fonction et légitimité de l'interface entre bailleurs et population, qui sentent l'urgence de la création d'un code de déontologie pour moraliser un certain nombre de pratiques.

Les ONG ont eu même à poser une série de problèmes dont ceux de la professionnalisation de l'aide, de la fonction et légitimité de l'interface entre bailleurs et population, qui sentent l'urgence de la création d'un code de déontologie pour moraliser un certain nombre de pratiques.

En s'enfermant dans une dimension microréalisation, sans souci de planification elles sont inconsciemment récupérées dans le jeu de factions locales mais surtout ne peuvent remplacer une politique conduite par l'Etat dont le mandat est de réguler, orienter et planifier les interventions de la société civile dans un esprit d'équité et de justice sociale.

Le phénomène ONG que d'aucun assimile hâtivement à l'expression authentique de la société civile, au risque de confondre les intermédiaires avec les bénéficiaires, le phénomène ONG, peut-il seul aboutir à des changements socio-économiques susceptibles de se reproduire ?

Peut-on faire l'économie d'une série d'autres conditions dont l'absence pourrait lourdement entamer tout effort de la base, tel que la présence d'investissement public en infrastructures physiques et sociales ainsi que la présence d'une administration publique capable de soutenir, orienter, planifier les efforts d'auto-promotion pour en assurer la pérennité et la reproductibilité. ?

Par contre il n'est plus à prouver que c'est au sein de ces organismes qu'apparaissent nombre de germes de changements notamment en matière de créativité populaire, d'auto-prise en charge des besoins, de responsabilisation personnelle et collective, de prise de parole des femmes.

C'est ce qu'a compris le gouvernement lorsque dès les années .1980. les ONG se sont vues accorder un certain nombre d'avantages douaniers et fiscaux et de facilités (immunité diplomatique réservée aux ONG internationales, conversion en monnaie locale des devises étrangères, exemption d'impôts et taxe d'employeur, facilité des formalités relatives à l'enregistrement des étrangers aux visas d'entrée, aux permis de travail et de séjour etc...). afin de dynamiser les initiatives à la base et ainsi de réaliser un développement durable

Les ONG ont eu même à poser une série de problèmes dont ceux de la professionnalisation de l'aide, de la fonction et légitimité de l'interface entre bailleurs et population, qui sentent l'urgence de la création d'un code de déontologie pour moraliser un certain nombre de pratiques.

Le Sénégal a choisi la planification comme méthode et stratégie de sa politique de développement à la base c'est qu'il ne veut, dans ce domaine, laisser aucune place à l'improvisation .et qu'à l'orée d'un nouveau septennat il est temps de se questionner sur cet outil original dont le Gouvernement dispose pour en faire un des atouts de la réussite de sa politique de décentralisation en mettant à profit les positivités des ONG, dans la redéfinition de leurs relations entre administration et administrés, mais aussi en rationalisant leurs interventions dans le cadre des PRDI.

I GENERALITES

L'essor des ONG date essentiellement des années 1985 après les grandes explosions sporadiques qui ont suivi les deux grandes sécheresses (1966-68 et 1971-73 période de leur implantation massive au Sénégal). D'une cinquantaine vers les années 85 elles sont aujourd'hui estimées à près de 300 dont 253 sont agréées et ont investi toute la filière.

On estime grossièrement que 83 % des ONG interviennent dans le milieu rural par rapport à l'effectif total des ONG. Toutefois leurs bureaux sont généralement implantés à Dakar, ce qui endigue une bonne communication avec les bénéficiaires.

Les ONG se définissent toutes comme des associations à but non lucratif. Elles se caractérisent selon un ensemble de critères qui ne sont pas tous indépendants tels que la philosophie, les relations avec les religions, la nationalité, les activités, les domaines d'intervention, le niveau d'intervention, le mode d'intervention, le personnel, la taille des budgets, la répartition des budgets, les sources de financement.

On retiendra comme pertinent pour notre propos, les variables les plus significatives : nationalité, taille des budgets, et activité.

Globalement les ONG se partagent entre ONG sénégalaises, ONG étrangères et ONG internationales, ces dernières ne dépendent pas du MFEF, mais du Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'extérieur avec lequel elles signent des accords de siège. 47 % des ONG, sont des ONG locales, contre 53 % sont des ONG étrangères. La distribution des ONG étrangères s'effectue selon la partition suivante : 32 % sont Françaises, 34 % sont Américaine, le reste se répartit entre la Suisse, la Belgique, la Norvège, la Finlande et le Canada.

On remarque une liaison entre nationalité et intervention de l'ONG. Sur cette base se développe une chaîne de partenariat entre les différentes composantes du mouvement ONG : les ONG étrangères essentiellement originaires du Nord, les ONG d'appui (Sénégalaises dans leur majorité) et les ONG de base qui sont généralement des associations villageoises. Les ONG du Nord évitent d'intervenir directement dans les villages et préfèrent agir en partenariat avec les ONG nationale d'appui qui se chargent par la suite des relations avec les communautés de base.

Tout se passe comme s'il existait une forme de division du travail entre ONG, la reproduction de certains rapports de dépendance qui endigue notablement les ONG locales dans certaines innovations ou initiatives et pose indéniablement le problème du financement des ONG locale.

Il existe aussi une corrélation entre la nationalité et les moyens de l'ONG. Les ONG nationales disposant de moyens financiers souvent réduits et aléatoires. Dans une situation de "sous-traitance" elles dépendent presque toutes des apports octroyés par leurs partenaires étrangers dont beaucoup n'interviennent pas sur place. Le personnel permanent pris en charge par ces ONG est généralement dérisoire, leur statut les rapproche plus des bénévoles que des salariés

II- POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES ONG :

Le Ministère de La Femme, de l'Enfant et de la Famille n'a eu de cesse depuis 1988 de répondre aux ambitions que nourrit le Gouvernement pour mettre en oeuvre une politique harmonieuse afin de rationaliser l'utilisation des ressources qui n'étaient pas toujours utilisées judicieusement par les ONG. Ses efforts ont essentiellement portés sur la coordination des actions à la base, afin de les rendre complémentaires et cohérentes

2.1 Au plan institutionnel :

Dans une première étape le MFEF a mis en place une structure de coordination des activités des ONG sanctionnée par le décret 89 775 du 30 juin 1989 fixant les modalités d'intervention des ONG à l'élaboration duquel les ONG, par le biais du Conseil des ONG d'Appui au Développement (CONGAD) ont été pleinement associées.

Au niveau régional ce décret a été prolongé par la mise en place de Cellules Inter ONG et de Comité Régionaux de Coordination et de Suivi des activités des ONG

Toutefois ces mesures présentent des limites :

- Coordination inefficace compte tenu de la faiblesse des moyens en regard du nombre d'ONG concernées (253 recensées)
- Caractère non obligatoire dans la consultation des autorités administratives et techniques au niveau régional
- Caractère circonstanciel de la signature du protocole d'accord, et des lettres d'exécution technique, laissé à l'appréciation des ONG
- Services décentralisés non touchés lorsque les ONG ne signent pas de lettre d'exécution technique.
- Conditions préalables d'agrément non stipulées
- Caractère facultatif de la création des cellules inter ONG
- Problème de planification et de périodicité des rencontres du Comité Inter ONG

Recommandation N° 1

Considérant les limites constatées dans l'application des dispositions du décret, des amendements qui vont dans le sens d'une contractualisation plus rigoureuse au décret seront proposés.

Pour assurer un suivi rapproché des activités des ONG et une coordination efficace par les services décentralisés compétents, on veillera à ce que ces instances soient dotés des moyens ad hoc

2.2 Au plan administratif et technique

- Des procédures simplifiées d'agrément des ONG, de signature de protocole d'accord et de lettre d'exécution technique ont été élaborées. pour opérationnaliser le décret.
- Des procédures de traitement des dossiers d'avantages douaniers et fiscaux ont été conçues pour uniformiser les demandes formulées par les ONG sur la base d'un formulaire mis au point par les services de douanes et les services compétents du MFEF.
- Le dépôt de spécimens de signature par des personnes dûment mandatées par les ONG : documents disponibles au niveau du MFEF et au niveau de la Direction des Recettes douanières, a été établi pour juguler la fraude en la matière.
- Un bureau a été créé au niveau de la Direction des Recettes douanières et au niveau du Service du Développement Communautaire pour le traitement, le suivi et la coordination des dossiers relatifs aux avantages douaniers.

Des difficultés subsistent cependant dans l'application de ces mesures, dont :

- Les attributions du MFEF pour la première procédure citée sont limitées, la décision, en dernière instance reste au Ministère de l'Économie des Finances et du Plan, avec lequel une coordination plus étroite devrait s'instaurer.
- L'ensemble des procédures liées à l'agrément et à l'exécution des programmes des ONG sur le terrain sont faites conjointement entre le MFEF et les Ministères techniques. Le délai de réaction semble trop long. Les dossiers à traiter ne sont pas toujours imputés aux mêmes structures. Un manque d'échange et de suivi ralentit les procédures

Recommandation n° 2

- Renforcement et informatisation du bureau du Ministère de la Femme, chargé des dossiers d'exonération, préoccupation déjà intégrée au niveau du Ministère de la Modernisation et de la Technologie mais dont le MFEF n'a pas encore bénéficié.
- Établissement d'un réseau d'échange et de communication entre les bases de données sur les ONG, des services compétents du Ministère de l'Économie des Finances et du Plan et ceux du MFEF
- Désignation au sein de chaque département ministériel d'un service chargé de la coordination des activités des ONG intervenant dans le cadre de la politique sectorielle de ce ministère. Désigner si possible, dans chacun de ces services une personne qui sera chargée du suivi de ces dossiers.

2.3 Au plan financier

Il est important de préciser que le Gouvernement pour rendre encore plus opérationnelles les ONG sur le terrain, leur a concédé un certain nombre d'avantages financiers qui tels que:

- les subventions directes, dont le montant est variable vont aux ONG déjà reconnues en qualité d'associations d'utilité publique (Association nationale des Maisons Familiales rurales, Association sénégalaise d'Aide à la Formation et à l'Insertion des nécessiteux, Croix Rouge sénégalaise etc).

- les subventions indirectes

Au terme des Protocoles d'accord et des lettres d'exécution technique, l'État accorde aux ONG cosignataires de ces documents des avantages douaniers et fiscaux à l'entrée ou à l'acquisition d'équipement et matériels divers devant contribuer à la réalisation de leurs différents programmes. (Cf statistiques de la Direction des Recettes douanière soit environ N % estimé du volume des exonération accordé par l'État)

Il en est de même des franchises douanières temporaires, de l'exemption d'impôts est taxes diverses sans compter les locaux à usage de bureau ou d'habitation mis à la disposition de certaines ONG

L'importance à accorder à ces subventions résulte par le fait que le manque à gagner ainsi engendré devrait profiter de manière significative aux populations bénéficiaires.

Un type néanmoins important de subvention est le détachement ou la mise à disposition de fonctionnaires pour aider les ONG.

Un autre cas de figure à ne pas occulter : les subventions accordées aux ONG bénéficiaires d'accord de siège qui leur confère des avantages encore plus substantiels. Ces ONG sont sous la tutelle du Ministère des Affaires Étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, échappent au système de suivi et de coordination mis en place par le MFEF.

Toutefois, l'impact de l'effort non négligeable de l'État, reste difficilement mesurable quant à l'utilisation judicieuse de ces subventions.

Recommandation N° 3

- Suite à cette situation des avantages acquis il serait souhaitable de moduler désormais les avantages accordées en établissant des taux préférentiels aux ONG qui s'engagent à intervenir dans les zones les plus défavorisées et qui intègrent les PRDI. Le corollaire à cette recommandation consiste à établir une cartographie des intervenants et de leurs secteurs d'intervention.
- l'octroi des subventions et avantages devrait être fait sur la base d'une harmonisation afin d'éliminer les disparités tenant à des avantages acquis.
- Les salaires de tous les personnels mis à disposition devront désormais être pris en charge par le budget des ONG
- On recommandera qu'un rapport soit fait de l'utilisation de ces subventions directes.

2.4 Au plan de la coordination avec les bailleurs de fonds

Dans un souci d'améliorer les rapports de collaboration entre les ONG, les Administrations et les bailleurs de fonds le Ministère de la Femme de l'Enfant et de la Famille a contribué à la mise en place de 4 programmes nationaux :

- le programme de développement des collectivités locales et de l'entreprise privée en milieu rural, soutenu par l'USAID Sénégal, dans les régions de Kaolack et de Fatick depuis 1986.
- le Fonds d'aide aux initiatives de base, date de 1988, financé par le PNUD

-- le Réseau Afrique 2000 né en 1990, appuyé par le PNUD

- le projet d'appui aux ONG initié en 1992 réalisé avec le concours de l'USAID

A l'actif de ce programme on enregistre la création de N emplois, un investissement global de N CFA, l'encadrement et la formation de N producteurs, dans différents secteurs d'activité qui vont des activités génératrices de revenus à la protection de l'environnement, à la mobilisation de l'épargne et l'octroi de crédit..

L'élaboration du répertoire des ONG agréées, et la mise en place de comités de projets regroupant le Gouvernement, les bailleurs de fonds, et les ONG. ont été à l'origine d'une amélioration des rapports de collaboration entre les ONG et l'administration.

Malgré leurs impacts, ces projets présentent néanmoins des limites quant aux nombre de bénéficiaires, quant aux mesures d'accompagnement qui n'ont pas été systématisées, quant à la pérennité des actions engagées. quant à l'harmonisation des procédures de mobilisation de l'épargne et du crédit

Recommandation N° 4

- Ce programme intervient au niveau de ces 4 composantes dans les mêmes zones géographiques, une approche beaucoup intégrée de celles-ci est souhaitable qui peut s'effectuer dans le cadre des PRDI
- Renforcement des services régionaux dans leurs tâches de planification, coordination et suivi des activités à la base pour éviter les duplications
- Systématisation des actions de formation technique, professionnelle, et d'alphabétisation fonctionnelle par les bénéficiaires pour préparer la relève, lors du départ des ONG.
- Harmonisation des procédures et taux d'intérêts pour l'octroi de crédits

III-FEMMES ET ONG

Les différentes études réalisées sur la question confirment la faiblesse du nombre d'ONG exclusivement féminines, ou oeuvrant en priorité pour les femmes. En outre, ressort la quasi inexistence de programme d'appui intégré dont les femmes sont bénéficiaires dans le cadre des interventions menées par les ONG. Les actions initiées se cantonnent à se fonder sur un renforcement des rôles féminins notamment dans le champ de la santé, et de l'alphabétisation. D'un point de vue structurel, les projets ou/et programmes ne se limitent-ils point à des volets féminins ? Or cette politique de l'action par thème constitue un handicap majeur pour les femmes, reflet de cette parcellisation de leur être social et économique en dépit d'une orientation déterminée du MFEF à développer une approche globale et intégrée

Recommandation N° 5

- Soutenir la création de réseaux entre les productrices rurales d'une zone, d'un ou de plusieurs pays, par les échanges d'informations sur les expériences originales menées par d'autres groupements et/ou ONG.
- Accorder des avantages aux ONG qui s'engageront résolument dans le développement de programmes intégrés pour les femmes et qui initieront des actions amenant celles-ci à devenir des actrices économiques à part entière en les dotant d'une formation technique professionnelle, fonctionnelle.

IV-PERSPECTIVES D'ACTION DANS LE CADRE DE LA RÉGIONALISATION

La Réforme institutionnelle qui doit conférer à la Région un statut de collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière avec une Assemblée élue au suffrage universel direct devra permettre d'impliquer les collectivités locales dans le développement du pays, c'est à dire la participation effective des populations à tout effort de développement les concernant. De plus, ce mouvement du centre vers la périphérie implique un transfert de compétences, et de ressources humaines lui même s'accompagnant de la redistribution des attributions. des administrations centrales Ce mouvement doit intégrer de concert, non seulement la diffusion de larges informations sur ce que la coopération Etat-ONG peut apporter aux collectivités locales aussi bien dans le sens Nord-Sud que dans celui Sud-Sud, mais aussi l'impulsion et la réorientation des programmes des ONG vers les collectivités de base à partir de programme de développement conçus d'après une planification régionale concertée.

Enfin, les ONG ont donc dans cette dynamique, un rôle fondamental à jouer dans la mesure où elles sont courroie de transmission proche des populations et parce qu'elles ont une expertise dans le domaine de la formation., de l'encadrement et de l'organisation des populations rurales.

Recommandation N° 6

- Pour une bonne mise en oeuvre des politiques régionales de développement il est recommandé
- d'associer les cellules inter-ONG aux travaux des différents comités de développement, à titre consultatif (CRD, CDD, CLD)
- d'organiser périodiquement des forums entre comité de suivi au niveau régional et cellules inter ONG avec participation des élus locaux afin de créer un réseau d'informations réciproques permettant à l'ensemble des partenaires de développer leurs actions en toute connaissance de cause.
- de concevoir un outil performant de gestions des données locales à partir de la mise en place de bases de données informatisées au niveau régional, mise en réseau des services régionaux du développement communautaire vers le niveau central.
- de déléguer des pouvoirs naguère dévolu au niveau central tels que :

- l'agrément des ONG locales par les autorités régionales compétentes,
- le traitement et la gestion des avantages douaniers et fiscaux accordés aux projets régionaux initiés par les ONG, par les services régionaux de la douane et des finances
- l'étude et la signature de la lettre d'exécution technique seront assumés par les services techniques compétents et l'autorité administrative régionale
- l'approbation des programmes et des projets des ONG, par les différents comités de développement concernés tant au niveau local que départemental
- l'orientation et la répartition des ONG sur le terrain par les autorités compétentes, l'ensemble de ces délégations devront être répercutées au niveau central pour information.
- l'agrément des ONG étrangères et internationales, ainsi que la signature des protocoles d'accord de l'ensemble des ONG agréées seront du ressort du niveau central.
- L'évaluation des ONG sera effectuée par le service de développement communautaire en rapport avec les Ministère techniques impliqués

V- RECOMMANDATIONS GENERALES :

L'Objet de ces recommandations vient compléter les recommandations sectorielles et se caractérisent par le fait qu'elles touchent certains pôles du système qui dans le cadre de la décentralisation seront sollicités à faire face à de nouvelles attributions et situations..

Etant entendu l'ensemble des difficultés constatées en matière de suivi-évaluation du niveau central et des enjeux constatés, le programme du Ministère de la Modernisation trouvera dans le Ministère de la Femme de l'Enfant et de la Famille un lieu privilégié d'application de ses recommandations en matière d'équipement informatique des administrations.

Compte tenu du développement des systèmes de coopérations décentralisées, il y aurait lieu de favoriser au niveau du gouvernement des rencontres périodiques des bailleurs de fonds.

Dans les grands domaines dévolus à l'Etat : secteur santé, éducation, et les sphères de grands investissements publics (hydraulique, environnement), les ONG devront rendre compte systématiquement de leurs activités et de leur bilan afin de nourrir le système d'enregistrement statistiques des ministères concernés, pour asseoir une meilleure planification.