

UNDEF



The United Nations
Democracy Fund

**CLAUSE D'ÉVALUATION A POSTERIORI DES PROJETS DU FONDS DES
NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE
Contrat N°.PD:C0110/10**

RAPPORT D'ÉVALUATION



TRANSTEC
PROJECT
MANAGEMENT

UDF-SEN-08-234 : Campagne de la démocratie et des droits de l'Homme

**Date : 25 juillet 2012
Résumé Exécutif en Anglais**

Remerciements

Les évaluateurs expriment leur reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué de leur temps et de leur énergie pour les aider à mener ce travail à bien. Ils souhaitent en particulier remercier Mme Awa Ka et M. Mamadou Mamadou Ly, respectivement Présidente et Secrétaire Général d'ARED/Afrique, pour leur disponibilité et celle de leurs équipes, ainsi que pour les efforts d'organisation qu'ils ont faits pour assurer le succès du travail d'évaluation. Les évaluateurs sont également reconnaissants à toutes les personnes rencontrées pour les informations qu'elles ont bien voulu fournir, en particulier les associations communautaires. Leur reconnaissance va également aux enseignants et étudiants de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis qui ont participé au projet et ont apporté une contribution positive à son évaluation.

Bien entendu, les évaluateurs sont seuls responsables d'éventuelles erreurs ou omissions contenues dans le présent rapport.

Note

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des évaluateurs. Elles ne représentent en aucun cas les positions du FNUD ou des institutions mentionnées dans le texte.

Auteurs et contributeurs

Le présent rapport a été rédigé par Aboubakiry Koulibaly et Pierre Robert.

Michel Leblanc a révisé le rapport.

L'évaluation a été organisée par Aurélie Ferreira, Responsable Évaluations à Transtec, sous la direction d'Eric Tourrès, Directeur de projet.

Table des matières

I. EXECUTIVE SUMMARY	1
II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET	11
(i) Objectifs du projet et de l'évaluation	11
(ii) Méthodologie de l'évaluation.....	11
(iii) Contexte national du projet.....	12
IV. OBJECTIFS, STRATÉGIE ET MISE EN ŒUVRE DU PROJET	14
(i) Objectifs du projet	14
(ii) Logique d'intervention.....	14
(iii) Mise en œuvre du projet	15
(iv) Autres initiatives	16
V. CONSTATATIONS ET RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	17
(i) Pertinence.....	17
(ii) Efficacité	19
(iii) Efficience.....	21
(iv) Impact.....	23
(v) Pérennité	25
(vi) Valeur ajoutée du FNUD	26
VI. CONCLUSIONS	27
VII. RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE 1 : QUESTIONS ÉVALUATIVES (VERSION ANGLAISE)	30
ANNEXE 2 : DOCUMENTS EXAMINÉS	31
ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTRÉES	32
ANNEXE 4 : LISTE DES ABRÉVIATIONS	33

I. Executive Summary

(i) *The project*

This is the evaluation report of the project entitled “Human rights and democracy campaign”, implemented from November 2009 to October 2011 by ARED/Afrique, a non-governmental organization in Senegal. The project budget was US\$250,000, it was implemented in cooperation with the University of Saint-Louis (Public Law Faculty) and community groups.

The overall project objective was to “contribute to the emergence of responsible and aware citizens in four of Senegal’s regions”. This led to the determination of three sub-objectives:

- Provide information on human rights and democracy in the wolof and pulaar languages (two of Senegal’s main “national languages”) to 270 locally elected officials and community leaders, and 30,000 citizens;
- Ensure that 5,000 citizens able to read in pulaar or wolof have access to legal and administrative texts, by establishing local libraries of documents on human rights and local democratic processes;
- Train 60 resource people at local level, and establish 12 democracy and human rights monitoring centers.

(ii) *Evaluation findings*

The ARED/Afrique project was **relevant**, in terms of the issues it addressed and of its methodology. The project responded to the clear need for access by locally elected officials to legal texts in the two main “national languages” (indigenous languages spoken in Senegal and recognized as such in the Constitution, which however only recognizes French as the “official language”). The project’s relevance was enhanced by the fact that it sought to build the capacity of local officials and leaders to make practical use of the documents, thus making them better able to implement decentralization policies and other decision-making processes. However, while effectively responding to the need to access legal texts in national languages, the project did not consider why these had not already been made available in languages other than French.

The project was also relevant in strategic terms. It is a matter of concern, however, that the project did not include any lobbying component targeting the government itself. Such lobbying would have been appropriate to highlight the necessity of translating legal and administrative documents into the national languages and to facilitate their use by locally elected officials and rural communities.

The project was also **effective**, in that planned activities have almost all been implemented and results reached. Several indicators have been fulfilled beyond what was planned and the project fulfilled its objectives in terms of targeting women for training. However, some challenges impacted on the project’s effectiveness, including the following:

- Drafting of the five handbooks on issues including human rights, decentralization, conflict management, etc. This activity was a key prerequisite to the training; it took five months instead of two.
- Democracy and human rights “caravan”. It was originally planned to raise awareness about these themes among citizens by means of a “caravan” travelling through the four regions targeted by the project, holding public meetings and addressing the media along the way. However, ARED/Afrique decided during the project to carry out an awareness-raising campaign instead, in coordination with its local partners in each region.

- Democracy and human rights monitoring centers. The establishment of these centers was due to mark the conclusion of the project, and they were due to continue operating after its end. However, the centers could not be established. ARED/Afrique concluded, correctly in the view of the evaluators, that: “the centers were not able to operate, because they were highly political”. It was probably overambitious on the part of the project to seek the establishment of formal structures to monitor governance, as these were seen by local officials as a threat to their powers. On the other hand, ARED/Afrique took the correct alternative approach of requesting trained community leaders present in the field to act as “focal points” in the monitoring of governance.

Despite these difficulties, the project has dealt remarkably well with challenges, and ARED/Afrique was able to preserve the project’s original design despite the necessary changes.

The project also proved **efficient**, in that results were reached and activities were implemented, for the greatest part, as planned and within budget – and the amounts agreed by UNDEF were reasonable. The reports submitted to UNDEF by ARED/Afrique duly stated the reallocation of resources when this was necessary, and the changes did not affect the overall spending pattern. Financial reports were comprehensive and detailed, demonstrating ARED/Afrique’s capacity to meet UNDEF’s reporting and project management requirements. In conclusion, the organization made appropriate use of project resources to reach planned results. The project was also strategically sound, in that it helped support the strategy of ARED/Afrique to operate a transition from promoting national languages to supporting local development and promoting human rights.

The project also achieved **impact**, particularly in the following areas:

- Locally elected officials became more aware of their institutional role and of their rights in the framework of the decentralization process;
- Community leaders were better able to demand accountability from elected officials;
- Target group members were more aware of their rights and better able to defend their interests in negotiations with other stakeholders;
- Local civil society organizations were better able to support vulnerable members of target groups (women, cattle herders, etc.)

ARED/Afrique had included in the project a number of components aimed at enhancing the **sustainability** of local democracy processes. These components, which also helped enhance the sustainability of the project itself, were the following:

- Establishment of libraries containing administrative and legal texts in wolof and pular;
- Appointment of resource people trained to address issues related to decentralization, human rights and local democracy;
- Lessons-learning seminar and report. The seminar helped implementers to learn from project implementation and debate lessons among partner organizations. The report should become a tool that ARED/Afrique can use in the design of future projects.

The project also highlighted **UNDEF’s added value**, in that its mandate allowed it to support a project that included development assistance, democratization and human rights protection elements. This innovative multidisciplinary approach was made possible thanks to the flexibility of UNDEF’s funding procedure and its broad mandate.

(iii) Conclusions

The following conclusions stem from the evaluation:

- **The project constituted a good response to a major and under-estimated need.** Access in national languages to legal and administrative texts, and to international human rights standards were genuine needs. The project addressed this need as best it could, in a strategic and effective manner.

- **The project brought together partners with relevant expertise.** The multidisciplinary approach taken by ARED/Afrique, bringing together organisations with complementary areas of expertise, proved appropriate and contributed to the success of the project.

- **The project lacked a lobbying strategy addressing the government.** It is regrettable that the project did not include an element of lobbying towards government agencies tasked with the promotion of national languages. It would have been appropriate to highlight to these agencies the importance of promoting national languages to enhance democratization, decentralization and development, and to better implement Senegal's international human rights commitments.

- **The project under-estimated the political issues at stake in relation to the democracy and human rights monitoring centers.** The failure to establish these centers demonstrated a weak analysis of the power structures at local level. A more detailed study, carried out by researchers or organizations with specialist expertise in local governance issues, would probably have led to a better understanding of the power politics at stake. It would therefore probably have helped implement more relevant strategies to monitor the work of local government authorities.

- **Project management was professional and transparent.** ARED/Afrique managed the project effectively, with methods that mixed collegial consultation about key decisions and good governance practice (ensuring for example that project managers were themselves subject to board supervision). These good practices contributed to appropriate decisions being taken, for example in relation to replacing the "Democracy Caravan" with a week-long campaign.

- **Some partnership agreements lacked detail.** It is regrettable in particular that the cooperation between ARED/Afrique and the University of Saint-Louis, on the development of the manuals and the implementation of the initial training sessions, was marred by misunderstandings. These stemmed in part from the failure of the agreement between the two institutions to set out clearly their tasks and responsibilities.

- **The project was part of a well thought-out strategy on governance.** ARED/Afrique used the project to operate a transition from support to the development of national languages to an approach based on democratization and the exercise of fundamental rights in development. The project effectively gave shape to this transition – a testimony to the excellent strategic thinking in the organization.

- **The project exercised a positive influence on the attitudes of some locally elected people and community leaders.** Feedback on the project's impact, though incomplete, demonstrated that some attitudes held by members of target groups changed as a result of the project, and that access to legal texts and to the training has measurably reinforced the capacities of local officials and community leaders. This was particularly the case of women.

- ***The project included substantial elements of sustainability.*** The project included appropriate strategies to ensure the sustainability of its results. At local level, the libraries and trained resource people were key elements likely to help build the capacity of target groups. The lessons learning process, formalized at project design stage, should contribute to make future ARED/Afrique projects more effective and strategic.

- ***The projects laid the groundwork for a local development strategy based on the promotion of national languages.*** The project highlighted the role of national languages in democratization, both in terms of access to legal texts and of capacity building for local officials. The use of national languages helps reduce the gap in knowledge – hence in power – between those who master French and those who express themselves in Senegal's national languages. The linguistic stakes are therefore closely linked to the progress of democratization.

- ***The project highlighted UNDEF's capacity to support innovative projects in relation to democracy and human rights.*** The project was innovative, in that it adopted a multidisciplinary approach mixing rural development, democratization and human rights. By supporting the project, UNDEF made good use of its mandate. UNDEF is well placed to support similar innovative projects around the world and to encourage civil society to adopt similar strategies in other countries.

(iv) Recommendations

These recommendations are addressed to ARED/Afrique, except the last one, which is addressed to UNDEF :

- ***ARED/Afrique should develop a follow-up project.*** Despite the results obtained to date, the project has only made a start on the implementation of a local-level democratization agenda. This needs to be developed and supported further, independently from political changes at central government level. ARED/Afrique is well placed to contribute to that evolution.

- ***ARED/Afrique should press the Government of Senegal to translate key legal and administrative documents into the main national languages.*** Although conditions are not yet ripe for making national languages full administrative working languages, promotion of these languages should go beyond the realm of school education. It should cover in particular the activities of local governments, especially in rural areas. Government lobbying on this issue should form an important stage in progressing this agenda.

- ***ARED/Afrique should consult specialist organizations to develop viable approaches to monitor local governance.*** One lesson to be learned from the failure of the democracy and human rights monitoring centers is that any democratization agenda is likely to be interfered with by entrenched power structures. By consulting with specialist academic or civil society organizations, ARED/Afrique could complement its own expertise and that of its partners.

- ***Future cooperation agreements and consultancy contracts passed by ARED/Afrique in the context of project implementation should provide more details about the tasks and responsibilities of each stakeholder.*** In order to avoid the misunderstandings experienced with the University of Saint-Louis, it would be important to revise contractual procedures. The text of contracts or terms of reference should clarify the responsibilities of each side, and particularly the expectations of ARED/Afrique towards its partners.

- ***UNDEF should consider consulting past grant beneficiaries that have performed well (including ARED/Afrique) when developing its own medium- to long-term strategy.*** This consultation process could take the form of a seminar with selected beneficiary organizations, particularly those that implemented innovative approaches and whose projects performed well. ARED/Afrique would fulfill both criteria.

II. Résumé Exécutif

(i) Le projet

Ceci est le rapport de l'évaluation du projet « campagne de la démocratie et des droits de l'Homme », mis en œuvre de novembre 2009 à octobre 2011 par l'organisation ARED/Afrique au Sénégal. Le projet avait un budget de 250.000 dollars US ; ARED/Afrique l'a réalisé en partenariat avec l'Université de Saint-Louis (Faculté de Droit public) et des associations communautaires.

L'objectif général du projet était de « contribuer à l'émergence d'un citoyen averti et responsable dans quatre régions du Sénégal ». Cet objectif était décliné en trois sous-objectifs :

- Mettre à la disposition de 270 élus et leaders locaux et de 30.000 citoyens des informations sur la démocratie et les droits de l'Homme en pulaar et en wolof (deux des principales langues nationales du Sénégal) ;
- Permettre à 5.000 citoyens sachant lire en pulaar ou en wolof l'accès aux textes par la mise en place de bibliothèques de textes sur les droits de l'Homme et la démocratie au niveau local ;
- Former 60 personnes-ressources au niveau local, et établir 12 observatoires de la démocratie et des droits humains.

(ii) Constats de l'évaluation

Le projet d'ARED/Afrique était particulièrement **pertinent**, tant dans la problématique à laquelle il répondait que dans son approche méthodologique. Le projet répondait à un besoin clair d'accès aux textes dans les langues nationales. Le projet était d'autant plus pertinent qu'il s'agissait de familiariser les groupes cibles avec les textes de manière à les rendre utilisables en pratique, et donc de former les leaders locaux à la mise en œuvre de la décentralisation et d'autres processus de décision politique. Toutefois, tandis que le projet répond effectivement à un besoin d'accès aux textes en langues nationales, il ne confronte pas la question de savoir pourquoi ces textes ne sont pas d'ores et déjà disponibles dans ces langues.

Le projet était également pertinent en termes de stratégie. On peut toutefois s'interroger sur l'absence, dans la stratégie du projet, de tout plaidoyer auprès des autorités gouvernementales quant à la nécessité de traduire les textes officiels en langues nationales et de faciliter leur usage par les élus locaux et les communautés rurales.

Le projet a été **efficace**, en ce que les activités et les résultats prévus ont quasiment tous été atteints. Plusieurs indicateurs chiffrés ont dépassé les prévisions, et le projet a rempli son engagement en termes de ciblage des femmes pour les formations. Toutefois quelques problèmes ont été relevés, qui ont affecté l'effectivité du projet. Ces problèmes étaient les suivants :

- Réalisation des cinq manuels sur des questions telles que les droits de l'Homme, la décentralisation, la gestion des conflits, etc. Cette activité, préalable indispensable au travail de formation, s'est étalée sur une période de cinq mois au lieu des deux prévus.
- Caravane de la démocratie et des droits de l'Homme. La sensibilisation des populations à ces thèmes devait se faire par une « caravane » parcourant les quatre régions concernées par le projet, destinée à mener des réunions publiques et à s'adresser aux médias. Toutefois ARED/Afrique prit pendant le projet la décision de

remplacer la caravane par une campagne de sensibilisation d'une semaine, menée conjointement dans les quatre régions par ARED/Afrique et ses partenaires locaux.

- Les observatoires locaux de la démocratie et des droits de l'Homme. Leur mise en place devait constituer le point d'orgue des activités et ils devaient continuer à fonctionner après la fin du projet. En pratique, les observatoires ne purent être mis en place. ARED/Afrique a conclu, correctement selon les évaluateurs, que « les observatoires n'ont pas fonctionné du fait de leur caractère très politique ». Il était sans doute trop ambitieux de vouloir créer des instances formelles de suivi de la gouvernance : par contre, il était approprié, comme cela a été fait, de confier aux animateurs communautaires formés sur le terrain le rôle de « points focaux » dans le suivi de la gouvernance.

Malgré ces difficultés, le projet a, dans l'ensemble, remarquablement traité les obstacles qui se sont présentés, et ARED/Afrique a su préserver l'intégrité du projet tel qu'il avait été conçu.

Le projet s'est avéré **efficace**, ayant atteint l'essentiel des résultats prévus tout en restant dans l'enveloppe budgétaire agréée avec le FNUD – cette enveloppe elle-même étant appropriée. Les rapports soumis au FNUD par ARED/Afrique ont fait état de la réaffectation de certaines dépenses. Ces changements, dûment déclarés au FNUD, n'ont pas remis en cause la structure du budget. Les rapports soumis au FNUD étaient complets et détaillés, témoignant d'une gestion appropriée de la subvention conforme aux exigences du FNUD. Il ressort de ces éléments que le projet a fait un usage approprié de ses ressources pour atteindre les résultats prévus. L'efficacité du projet a été renforcée par la qualité de sa gestion par ARED/Afrique. Le projet s'est également inscrit dans l'évolution stratégique d'ARED/Afrique, et en particulier dans la transition qu'opère l'organisation du domaine de la promotion des langues nationales du Sénégal vers le soutien au développement local et à la promotion des droits de l'Homme.

L'**impact** du projet peut s'apprécier sur plusieurs plans :

- Elus locaux plus conscients de leur rôle institutionnel et de leurs droits dans le cadre du processus de décentralisation ;
- Leaders communautaires mieux à même de demander des comptes aux élus ;
- Groupes cibles plus conscients de leurs droits et mieux à même de négocier en fonction de leurs intérêts ;
- Société civile au niveau local mieux équipée pour soutenir les groupes cibles vulnérables (femmes, éleveurs de bétail).

ARED/Afrique avait inclus dans le projet un certain nombre d'éléments de nature à créer les conditions d'un soutien durable aux processus de démocratie locale. Cela a contribué à renforcer la **persistance** des résultats du projet. Ces éléments sont les suivants :

- Mise en place de bibliothèques de manuels et textes administratifs en wolof et pulaar ;
- Présence de personnes ressources formées aux questions de décentralisation, de droits de l'Homme et de démocratie locale ;
- Séminaire et document de capitalisation. Le séminaire a permis de tirer des enseignements concernant la mise en œuvre du projet, et de les discuter entre représentants des organisations partenaires. Le document de capitalisation est un instrument qui devrait pouvoir être consulté par ARED/Afrique lors de la conception de projets futurs, afin de tenir compte des enseignements tirés du présent projet.

Le projet a également témoigné de la **valeur ajoutée du FNUD**, dont le mandat a permis d'agir au confluent de l'aide au développement, de la démocratisation et de la défense des

droits humains. L'approche multidisciplinaire et innovante d'ARED/Afrique a donc pu être confortée par le soutien du FNUD.

(iii) Conclusions

On peut synthétiser comme suit les conclusions de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives présentées au chapitre précédent.

- **Le projet a constitué une bonne réponse à un besoin important et sous-estimé.** L'accès aux textes légaux et administratifs, ainsi qu'aux standards internationaux des droits de l'Homme dans les langues nationales, correspondait à un réel besoin. Le projet a répondu à ce besoin dans la mesure de ses moyens, de manière stratégique et efficace.

- **Le projet a réuni des partenaires dotés d'une expertise pertinente.** L'approche multidisciplinaire d'ARED/Afrique, réunissant des organisations possédant des expertises complémentaires, s'est avérée efficace et a contribué au succès du projet.

- **Le projet a manqué d'une stratégie de plaidoyer auprès du gouvernement.** On peut regretter que le projet n'ait pas inclus une dimension de plaidoyer auprès des instances gouvernementales chargées de la promotion des langues nationales. Il serait pourtant nécessaire de souligner auprès de ces instances l'enjeu de la promotion des langues nationales en termes de démocratisation, de décentralisation et de développement, ainsi qu'en tant que moyen de mettre en œuvre les engagements du Sénégal en matière de droits de l'Homme.

- **Le projet a sous-estimé les enjeux de pouvoir liés aux observatoires de la démocratie.** L'échec des observatoires de la démocratie a révélé une analyse insuffisante de l'exercice du pouvoir au niveau local. Une étude plus détaillée de la question, menée avec des chercheurs ou des organisations spécialisées dans les questions de gouvernance, aurait sans doute permis une meilleure compréhension de ces enjeux, et par conséquent la mise en œuvre de stratégies plus pertinentes de suivi de l'action des exécutifs locaux.

- **La gestion du projet était professionnelle et transparente.** ARED/Afrique a géré le projet de manière efficace, mêlant collégialité (consultation de l'ensemble de l'équipe) et bonne gouvernance (responsable du projet rendant elle-même des comptes au conseil d'administration). Ces bonnes pratiques de gestion ont contribué à la prise de décisions appropriées, par exemple s'agissant du remplacement de la caravane de la démocratie par une campagne.

- **Certains accords de partenariat manquaient de précision.** On peut regretter en particulier que la collaboration entre ARED/Afrique et l'Université de Saint-Louis (USL) pour l'élaboration des manuels et les formations initiales a été entachée de malentendus. Ceux-ci ont en partie pour origine le manque de précision de l'accord entre les deux parties, qui ne précisait pas suffisamment les rôles et responsabilités de chacun.

- **Le projet s'est inscrit dans une stratégie bien pensée en matière de gouvernance.** ARED/Afrique a, à travers le projet, opéré une transition depuis le soutien au développement des langues nationales vers une approche fondée sur la démocratisation et l'exercice des droits fondamentaux dans le développement. Le projet a incarné cette transition de manière efficace, témoignant d'une excellente réflexion stratégique de la part de l'organisation.

- **Le projet a influencé positivement les attitudes de certains élus locaux et leaders communautaires.** Les informations recueillies sur l'impact du projet, quoique parcellaires, ont montré que certaines attitudes ont changé et que l'accès aux textes et aux

formations a sensiblement renforcé les capacités des élus locaux et des leaders communautaires. C'est le cas en particulier, parmi ces groupes cibles, des femmes.

- **Le projet a inclus des éléments substantiels de pérennité.** Le projet a agi de manière appropriée en ce qui concerne la pérennisation de ses résultats. Au niveau local, les bibliothèques et les personnes ressources formées sont des éléments importants susceptibles de renforcer les capacités des groupes cibles pour l'avenir. Le processus de capitalisation, formalisé dès la conception du projet, devrait contribuer à rendre plus efficaces et stratégiques les projets futurs d'ARED/Afrique.

- **Le projet a jeté les bases d'une stratégie de développement de la démocratie locale par la promotion des langues nationales.** Le projet a mis en évidence le rôle des langues nationales dans la démocratisation, tant en termes d'accès aux textes que de renforcement des capacités des élus locaux. L'usage des langues nationales permet en effet de réduire l'écart de connaissances – donc de pouvoir – entre ceux qui maîtrisent le français et les ceux qui s'expriment dans les langues nationales du Sénégal. L'enjeu linguistique est donc lié de près au progrès de la démocratisation.

- **Le projet illustre la capacité du FNUD à soutenir des projets innovants en matière de démocratie et de droits humains.** Le projet a représenté une innovation en ce qu'il a adopté une approche multidisciplinaire mêlant développement rural, démocratisation et droits humains. En soutenant ce projet, le FNUD a fait un bon usage de son mandat. Il est bien placé pour soutenir des innovations du même ordre à travers le monde, et pour encourager la société civile à adopter des stratégies similaires dans d'autres pays.

(iv) Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation. Elles sont toutes adressées à ARED/Afrique et à ses partenaires, sauf la dernière qui est adressée au FNUD.

- **ARED/Afrique devrait développer un projet développant les acquis du présent projet.** Le projet, malgré les acquis obtenus, n'a fait qu'entamer la mise en œuvre d'un agenda de démocratisation au niveau local, qui doit être développé et soutenu indépendamment des évolutions politiques au niveau du gouvernement central. ARED/Afrique est bien placée pour contribuer à cette évolution.

- **ARED/Afrique devrait inciter le gouvernement du Sénégal à traduire dans les principales langues nationales une partie des textes législatifs et administratifs.** Même si les conditions ne sont pas réunies pour faire des langues nationales des langues de travail à part entière dans l'administration, le travail de promotion de ces langues doit dépasser le cadre de l'enseignement et s'étendre en particulier aux activités des collectivités locales, en zone rurale en particulier. Un travail de plaidoyer auprès du gouvernement sur cette question est une étape importante pour faire progresser cet agenda.

- **En matière de suivi de la gouvernance, ARED/Afrique devrait consulter des organisations spécialisées de la société civile pour déterminer des approches viables.** Une leçon à tirer de l'échec des observatoires de la démocratie et des droits de l'Homme est bien la difficulté d'accommoder un agenda de démocratisation au sein de structures de pouvoir fermement établies. L'implication d'organisations spécialisées dans l'analyse de la gouvernance (départements d'universités, ONG) serait profitable pour compléter l'expertise d'ARED/Afrique et de ses autres partenaires.

- **Les futurs accords de collaboration et de consultance passés par ARED/Afrique dans le cadre de projets devraient mieux préciser les rôles et**

responsabilités des parties. Afin d'éviter les malentendus tels que ceux qui se sont produits avec l'USL, il serait important de réviser les procédures contractuelles et le libellé des contrats (ou des cahiers des charges) de manière à clarifier les responsabilités de chacun et les attentes d'ARED/Afrique envers ses partenaires.

- **Le FNUD devrait étudier la possibilité de consulter les bénéficiaires de subventions les plus performants (dont ARED/Afrique) dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie à moyen et long terme.** Cette consultation pourrait prendre la forme d'un séminaire avec des organisations ayant bénéficié de financements. Parmi celles-ci il serait pertinent de sélectionner les plus innovantes et celles qui ont réalisé les meilleurs projets. ARED/Afrique semble remplir ces deux critères.

III. Introduction et contexte du projet

(i) Objectifs du projet et de l'évaluation

Ceci est le rapport de l'évaluation du projet « campagne de la démocratie et des droits de l'Homme », mis en œuvre de novembre 2009 à octobre 2011 par l'organisation ARED/Afrique au Sénégal. Le projet avait un budget de 250.000 dollars US (dont 25.000 pour l'évaluation finale) ; ARED/Afrique l'a réalisé en partenariat avec l'Université de Saint-Louis (Faculté de Droit public) et des associations communautaires.

L'objectif général du projet était de « contribuer à l'émergence d'un citoyen averti et responsable dans quatre régions du Sénégal ». Cet objectif était décliné en trois sous-objectifs :

- Mettre à la disposition de 270 élus et leaders locaux et de 30.000 citoyens des informations sur la démocratie et les droits de l'Homme en pulaar et en wolof (deux des principales langues nationales du Sénégal) ;
- Permettre à 5.000 citoyens sachant lire en pulaar ou en wolof l'accès aux textes par la mise en place de bibliothèques de textes sur les droits de l'Homme et la démocratie au niveau local ;
- Former 60 personnes-ressources au niveau local, et établir 12 observatoires de la démocratie et des droits humains.

L'évaluation du projet s'est faite selon les règles déterminées conjointement par le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) et Transtec, à travers un document intitulé « *UNDEF Evaluation Operational Manual* ». Ce document indique que « l'objectif de l'évaluation est d'entreprendre une analyse approfondie des projets financés par le FNUD afin d'aboutir à une meilleure compréhension de ce qui fait un projet réussi et ainsi d'aider le FNUD dans la détermination de ses futures stratégies de projet. Les évaluations doivent également permettre aux parties prenantes de déterminer si les projets ont été réalisés conformément au Document de Projet et si les résultats escomptés ont été obtenus ».

(ii) Méthodologie de l'évaluation

L'équipe d'évaluation était composée d'un expert international, chef d'équipe ; et d'un expert national sénégalais. Les consultants ont dans un premier temps étudié la documentation sur le projet fournie par le FNUD, ainsi que des informations générales sur la situation des droits de l'Homme au Sénégal. Ils ont préparé sur cette base une Note de lancement (*Launch Note UDF-SEN-08-234*) qui a permis de dégager des thématiques spécifiques qui allaient être explorées lors de la visite de terrain. Celle-ci, qui s'est déroulée du 24 au 28 avril inclus, a été l'occasion pour l'équipe d'évaluateurs de rencontrer divers interlocuteurs, dont la liste complète est donnée dans l'Annexe 3. Il s'agissait en particulier des parties prenantes suivantes :

- Responsables du projet au sein d'ARED/Afrique et des organisations partenaires ;
- Elus locaux et membres de communautés locales ayant bénéficié des activités du projet ;
- Enseignants du département de droit public de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, ayant contribué au projet ;
- Etudiants de cette université ayant servi de personnes-ressources pour des formations d'élus locaux et leaders communautaires.

Par ailleurs, les évaluateurs ont pu rencontrer des bénéficiaires finaux des activités dans la banlieue de Dakar et dans une zone rurale près de Saint-Louis. Il s'agissait de quatre élus

locaux de Golf-Sud (localité proche de Dakar) et de quatre autres de Makka Diama (commune rurale proche de Saint-Louis) qui avaient bénéficié de formations. Ils ont aussi rencontré douze dirigeants et membres d'organisations de la société civile, dont sept personnes qui avaient été formées comme animatrices. Les localités choisies l'ont été parce qu'elles représentaient chacune des deux langues ciblées par le projet (wolof et pulaar respectivement) et parce que leur proximité des deux centres urbains visités en facilitait l'accès.

(iii) Contexte national du projet

Le rappel de l'historique de la décentralisation figurant ci-dessous met en évidence plusieurs étapes dont celle de 1996 qui constitue un tournant décisif en ce sens qu'elle érige la région en collectivité locale et consacre le transfert des compétences dans neuf domaines de l'état central aux 543 collectivités locales: 14 régions, 113 communes, 46 communes d'arrondissement, et 370 communautés rurales. Les collectivités locales ont pour mission générale de contribuer au développement économique et social de leur zone de compétence. Les principes fondamentaux de la décentralisation incluent le respect de l'unité nationale et le transfert progressif des compétences, ainsi que la compensation des coûts induits et le contrôle *a posteriori* de légalité.

La loi de mars 1996 prescrit des transferts de compétences pour les 9 secteurs suivants :

- Environnement et gestion des ressources naturelles
- Santé, population et action sociale
- Jeunesse
- Sports et loisirs
- Culture
- Education
- Planification
- Aménagement du territoire
- Urbanisme et habitat.

Chacun de ces secteurs est réparti entre la région, la commune et la communauté rurale.¹ Bien que la loi évoque des « transferts » de compétences, la réalité de la distribution du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales, et entre les collectivités locales elles-mêmes, révèle plutôt un *partage* de compétences. L'article 4 de la loi prévoit que « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois ». La loi de 1996 supprime la tutelle des collectivités locales et établit le contrôle *a posteriori* de légalité. Il s'agit d'une mission assignée aux représentants de l'Etat auprès des collectivités locales (gouverneur pour la région, préfet pour les communes et sous-préfet pour les communautés rurales) et au Conseil d'Etat pour le contrôle

Historique de la décentralisation

- 1960 : élargissement du statut de commune de plein exercice à l'ensemble des communes.
- 1964 : soumission de la capitale Dakar à un statut spécial ; la commune région du Cap vert est administrée par le gouverneur de la région puis par un administrateur de la commune à partir de 1979.
- 1966 : promulgation de la loi 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale.
- 1972 : création de la deuxième catégorie de collectivité locale que sont les communautés rurales.
- 1972 : soumission des chefs-lieux de région à un statut spécial.
- 1983 : retour de Dakar au statut de droit commun (commune de plein exercice).
- 1990 : suppression des communes à statut spécial qui deviennent de plein exercice.
- 1990 : transfert des pouvoirs d'ordonnateur du budget des sous-préfets aux présidents de conseil rural.
- 1996 : adoption de la loi 96-07 du 22 Mars 1996 portant Code des Collectivités locales, divisées en trois ordres: régions, communes et communautés rurales.

¹Articles 17 à 53 de la loi 96-07 du 22 mars 1996.

juridictionnel. Toutefois les obstacles à l'exercice des compétences transférées sont de deux ordres :

- **Ressources** : les transferts de compétences par l'Etat devraient être accompagnés par le transfert aux collectivités locales des financements nécessaires à leur exercice. Mais les collectivités locales souffrent souvent de manque de moyens financiers, faute de fonds de dotation suffisants pour couvrir les besoins ou de recouvrement des impôts face à des citoyens non convaincus de la nécessité de s'en acquitter.

- **Niveau d'instruction** très bas de la majorité des conseillers (élus locaux), qui a pour conséquence immédiate le manque d'expertise dans l'élaboration de projets et la recherche de financements parallèles par le biais de la coopération décentralisée, ainsi que le manque de maîtrise des textes et lois qui régissent le fonctionnement des collectivités locales. Certains secteurs d'intervention, tels la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, peinent à être mis en œuvre et occasionnent parfois des désaccords parmi les acteurs de mise en œuvre.²

Les élections de 2012

Les élections présidentielles se sont tenues en février et mars 2012. Le président sortant, Abdoulaye Wade, avait vu sa candidature validée par le Conseil constitutionnel en janvier 2012 alors qu'il avait déjà effectué deux mandats, maximum autorisé par la Constitution. Le Conseil avait considéré que son premier mandat, ayant commencé avant l'introduction de cette limite, ne devait pas être pris en compte. Cette validation avait donné lieu à des manifestations parfois violentes, ce qui avait suscité des inquiétudes quant au déroulement de l'élection présidentielle elle-même. Ces craintes s'avèrent injustifiées et le scrutin fut sans heurts et, selon les observateurs sénégalais et internationaux, offrit de bonnes conditions d'impartialité et d'équité. Macky Sall, ancien premier ministre du président Wade et ancien président de l'Assemblée Nationale, fut élu au second tour à une large majorité.

Les élections législatives de juillet 2012 se sont également déroulées dans un climat pacifique. Une coalition de partis soutenant le président Sall a obtenu la majorité des sièges. Toutefois l'élection s'est déroulée dans un contexte de très faible participation, moins d'un quart des électeurs s'étant mobilisés selon le Ministère chargé des élections. Dans l'ensemble, les élections de 2012 ont démontré la solidité des institutions démocratiques sénégalaises. Le pays représente aujourd'hui un exemple de stabilité politique rare en Afrique de l'Ouest.

Si la loi donne la possibilité aux citoyens de participer à la gestion des affaires locales³, ce pouvoir est peu exercé à cause de leur faible niveau d'instruction, de l'illettrisme et de la difficulté d'accéder aux textes de lois et aux sources d'information. Les conditions minimales pour instaurer une démocratie de participation incluent l'information et la formation des citoyens dans une langue et avec un langage qu'ils comprennent. C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet d'ARED/Afrique.

²Selon le Document stratégique de réduction de la pauvreté du Sénégal, seuls 37,8% des adultes (15 ans et plus) peuvent lire et écrire. La population rurale sénégalaise reste en majorité illettrée (moins d'un quart sait lire, contre 38% en moyenne nationale). En outre, l'illettrisme est beaucoup plus marqué chez les femmes (71,8%) que chez les hommes (50,9%).

³La loi n° 96-06 prescrit en effet que les citoyens ont la possibilité de participer et de s'informer sur la conduite des affaires locales. Ils peuvent faire au président de l'exécutif local toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social et à l'amélioration du fonctionnement des institutions (art. 3). Ils peuvent aussi demander communication des procès-verbaux des conseils locaux (art. 3) ; assister aux réunions des conseils (art. 47, 157 et 225) ; ou encore demander au gouverneur, préfet ou sous-préfet d'exercer un contrôle de légalité sur les actes des autorités locales sans préjudice du recours direct dont ils disposent (art. 341).

IV. Objectifs, stratégie et mise en œuvre du projet

(i) Objectifs du projet

L'accès à l'information publique étant un droit pour le citoyen, une communication correcte devient un devoir pour les institutions. Les différents acteurs de la politique de décentralisation doivent régulièrement bénéficier d'une formation adaptée en vue de pouvoir participer activement au développement.

Parmi les solutions préconisées par ARED/Afrique figurent :

- Le renforcement des capacités des acteurs et élus locaux, notamment à travers la vulgarisation dans une langue qui leur est accessible des textes réglementant les collectivités locales ;
- La sensibilisation des citoyens et des élus sur des thèmes ayant trait à la bonne gouvernance et aux droits humains, dans une langue et sous une forme qui leur est accessible.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet « Campagne de la démocratie et des droits de l'homme » financé par le FNUD et mis en œuvre par ARED/Afrique en partenariat avec des professeurs et étudiants de la faculté de Droit public de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, des organisations et associations communautaires de base, et des radios communautaires.

Le projet avait pour objectif de contribuer au renforcement de la prise en charge effective des questions liées à la démocratie, à la bonne gouvernance, au contrôle citoyen de l'action publique, aux droits de l'Homme, aux finances locales, à la prévention et la gestion des conflits ; ainsi qu'au renforcement et à l'instauration de la paix à tous les niveaux : régional, communal et local. Pour ce faire, la stratégie d'ARED/Afrique consiste à organiser des campagnes de sensibilisation de masse au travers des deux principales langues nationales au Sénégal que sont le pulaar, qui prédomine en milieu rural, et le Wolof qui prédomine en milieu urbain. Le choix de ces deux langues se justifie par le fait que les groupes ethniques qui les pratiquent sont majoritaires à eux deux au Sénégal : les Wolof représentent 43% de la population et les Pulaar 24%, les autres ethnies importantes étant les Sérère (15%), les Diola (5%) et les Mandingue (4%). Les thèmes retenus ont été développés et traduits en wolof et en pulaar, sous forme de manuels à distribuer directement aux populations lors des différentes manifestations, ou indirectement sous forme de bibliothèques mises en place au niveau des communes, des communautés rurales et des associations communautaires de base. Le choix des langues wolof et pulaar justifie celui des régions d'intervention, puisque Dakar, Kaolack, Louga et Saint-Louis sont majoritairement peuplées par ces deux ethnies.

(ii) Logique d'intervention

Une meilleure compréhension du projet à travers sa définition, ses objectifs, sa stratégie et ses résultats prévisionnels suppose la définition d'un cadre logique. Le tableau ci-après synthétise le cadre logique du Projet en prenant pour point de départ les activités et se terminant par « l'objectif de développement » recherché, en passant par les résultats.

Activités principales*	Résultats attendus*	Objectif du projet	Objectif de développement
<ul style="list-style-type: none"> • Production de 5 manuels dans chacune des 2 langues (droits humains ; décentralisation ; Etat de droit ; citoyenneté ; résolution des conflits) • Formation de formateurs et d'étudiants encadrateurs 	<p>270 élus et leaders locaux et 30 000 citoyens reçoivent des informations sur la démocratie et les droits humains en pular et en wolof.</p>	<p>Contribuer à l'émergence d'un citoyen averti et responsable dans quatre régions du Sénégal</p>	<p>Faire progresser l'appropriation du développement local par les citoyens et leur participation dans les processus de décision démocratique et le contrôle de l'action des élus.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Formation d'animateurs communautaires • Formation d'élus et leaders locaux • Campagne de sensibilisation (émissions radio, dépliants, etc.) • Suivi et activités de capitalisation • Accompagnement des conseils ruraux (soutien aux réunions des conseils) • Activités de pérennisation (création de bibliothèques) 	<p>5 000 citoyens sachant lire en pular ou en wolof ont accès aux textes sur la démocratie et les droits humains.</p> <p>Une expertise locale de 60 personnes-ressources et de 12 observatoires est constituée.</p>		

* Les activités et résultats sont formulés par les évaluateurs en fonction des documents de projet.

(iii) Mise en œuvre du projet

Le projet a été mis en œuvre à travers différents niveaux de collaboration :

- L'Unité de formation et de recherche (UFR) des Sciences juridiques et politiques de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (USL) a joué un rôle de premier plan, en ce que ses enseignants ont été missionnés pour rédiger les manuels formant la base des formations. Des étudiants de niveau maîtrise ont été sélectionnés pour agir en tant que formateurs après avoir eux-mêmes été formés.
- Par la suite ARED/Afrique a collaboré avec un réseau d'associations locales ou nationales, disposant ainsi de relais locaux fonctionnant dans les langues concernées. Les liens d'ARED/Afrique avec ces associations avaient été développés dans le cadre des activités passées de l'organisation : ARED/Afrique connaissait donc les capacités des membres du réseau avant la mise en route du projet, et a pu les consulter lors de la phase de conception. On notera par ailleurs que ces associations travaillent essentiellement dans des domaines tels que le

développement communautaire, l'éducation primaire ou la défense des langues locales. Elles n'avaient donc pas directement d'expertise en matière de démocratisation ou de droits de l'Homme, mais leur expérience était complémentaire de l'expertise des universitaires de l'USL.

- Par ailleurs, le projet a impliqué une collaboration avec les élus locaux des municipalités et régions choisies avec ARED/Afrique et ses partenaires. Cette collaboration elle-même s'appuyait sur des relations de travail établies pour l'essentiel dans le cadre de projets précédents menés par ARED/Afrique ou ses partenaires.

Pour l'essentiel, le projet a été réalisé tel que prévu par le document de projet. La principale différence entre les prévisions et la réalisation a concerné les activités « caravane de la démocratie et des droits de l'Homme » et « observatoires de la démocratie ». La « caravane » a été remplacée par une campagne d'une semaine, et les observatoires se sont réduits de fait à des points focaux locaux. Ces changements sont examinés au chapitre suivant, mais il reste néanmoins que le projet a réalisé la grande majorité des actions prévues.

(iv) Autres initiatives

La préparation des élections de 2012 a donné lieu à divers projets de la société civile. Les principaux consistaient à former et soutenir le déploiement d'observateurs électoraux, mais un petit nombre d'activités d'éducation civique ont également eu lieu. Selon le rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, les organisations de la société civile sénégalaise ont aligné plus de 6.400 observateurs lors du premier tour des élections présidentielles, et plus de 5.800 lors du second. Ces observateurs ont été recrutés pour l'essentiel parmi les membres d'organisations ad hoc telles que le Réseau sénégalais des observateurs citoyens et le Collectif des organisations de la société civile pour les élections.

Les observateurs de l'UE ont noté que peu d'activités ont eu lieu en amont des élections pour familiariser le public avec les processus électoraux. En ce sens, le projet d'ARED/Afrique a représenté une certaine valeur ajoutée : il n'était certes pas destiné en particulier à préparer



ces élections, mais c'est l'un des rares projets à avoir abordé la question des processus démocratiques auprès de populations ayant par ailleurs peu d'accès aux informations de ce type.⁴

**Session de formation d'animatrices en wolof.
©ARED/Afrique**

⁴Voir : Union Européenne, Mission d'observation électorale, élection présidentielle Sénégal 2012, rapport final, 16 mai 2012, p. 30.

V. Constatations et réponses aux questions évaluatives

Cette évaluation est basée sur des questions évaluatives conçues pour correspondre aux critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Les questions et sous-questions figurent à l'annexe 1 du présent document.

(i) *Pertinence*

Réponse aux besoins

Le projet d'ARED/Afrique était particulièrement pertinent, tant dans la problématique à laquelle il répondait que dans son approche méthodologique. Il était fondé sur le diagnostic suivant, posé par ARED/Afrique dans le document de projet :

« Le Sénégal (...) promeut une politique de l'Etat de droit, de décentralisation et de bonne gouvernance qui met le citoyen au cœur du développement local. Cependant l'ensemble des textes est rédigé en français, que la majorité de la population sénégalaise ne comprend pas. L'inaccessibilité des textes aux populations constitue un frein à un développement humain viable (...). »

Le projet répondait donc à un besoin clair d'accès aux textes dans les langues nationales. Il visait à fournir un service – l'accès aux textes – que le gouvernement du Sénégal devrait au demeurant fournir lui-même, et qui en tout état de cause est en harmonie avec les objectifs déclarés du gouvernement en matière de démocratisation et de bonne gouvernance.

Le projet était d'autant plus pertinent qu'il allait bien au-delà d'un simple service de traduction des textes : il s'agissait en effet de familiariser les groupes cibles avec les textes de manière à les rendre utilisables en pratique, et donc de former les leaders locaux à la mise en œuvre de la décentralisation et d'autres processus de décision politique.

Il est bien évident, au Sénégal comme ailleurs, que la méconnaissance des textes par les leaders locaux est loin d'être la seule raison du déficit démocratique – des facteurs socio-économiques jouant par exemple un rôle tout aussi déterminant. Certains acteurs du projet ont souligné l'importance de l'accès aux textes et de la compréhension de leur signification pratique, et la profondeur du fossé séparant ceux qui comprennent le français des autres citoyens sénégalais. Ainsi, l'une des enseignantes en droit de l'USL, impliquée dans la formation des étudiants animateurs et dans des activités de sensibilisation des communautés locales, a-t-elle fait remarquer qu'elle ignorait avant le projet comment se traduisaient les mots « démocratie » et « droits de l'Homme » en wolof et en pulaar.⁵ Que de tels concepts ne soient pas d'usage commun dans ces langues parlées par les deux tiers des sénégalais – et alors qu'existe une presse et des médias électroniques fort actifs dans ces deux langues – est symptomatique des besoins de la population sénégalaise auxquels le projet s'est efforcé de répondre.

Si le projet était pertinent en ce qu'il répondait à un besoin général d'accès aux textes par la population sénégalaise, il l'était encore plus en ce qui concerne les besoins des élus locaux

⁵ L'ONU a depuis longtemps développé des traductions de ces concepts dans ces langues – la Déclaration universelle des droits de l'Homme étant, par exemple, disponible en wolof et en pulaar, ainsi que dans d'autres langues autochtones du Sénégal, depuis plusieurs années. Toutefois les débats concernant l'exercice des droits humains et de la démocratie restent au Sénégal largement confinés aux publics et aux médias utilisant la langue française.

des régions ciblées. En effet, les élus locaux et leaders communautaires ignorent souvent leurs droits et n'ont qu'une connaissance parcellaire des procédures de décision auxquels ils peuvent contribuer. Par exemple, une conseillère municipale d'une commune rurale, qui avait été affectée à la commission des affaires foncières de sa commune, ignorait qu'elle avait le droit de participer aux réunions de cette commission avec voix délibérative : elle avait pris l'habitude d'approuver les décisions de cette commission lorsqu'on lui demandait sa signature. Ce n'est qu'à la suite d'une formation dans le cadre du projet qu'elle s'est rendue compte de ses droits et a exigé d'être effectivement invitée aux réunions de la commission.

Mais tandis que le projet répond effectivement à un besoin d'accès aux textes en langues nationales, il ne confronte pas la question de savoir pourquoi ces textes ne sont pas d'ores et déjà disponibles dans ces langues. ARED/Afrique se borne à constater les limitations de l'accès aux textes en français : or c'est bien, semble-t-il, du fait d'un manque de volonté politique que les textes ne sont pas diffusés en langues nationales et que l'Etat ne forme pas les élus locaux et leaders communautaires à leur compréhension et leur usage.

Stratégie

Le projet était également pertinent en termes de stratégie. Pour l'essentiel, il s'agissait de mettre en œuvre les éléments suivants :

- Développement d'un corpus de manuels ;
- Formation de formateurs et d'animateurs ;
- Formation d'acteurs communautaires et leaders locaux ;
- Actions de sensibilisation aux droits et processus de décision ;
- Mise en place d'un réseau de personnes ressources ;
- Préparation d'un document de capitalisation.

Ces éléments étaient de nature à apporter une réponse aux besoins déterminés ci-dessus d'accès aux textes et de sensibilisation aux processus de mise en œuvre des modes de gouvernance que ces textes prévoient. Il s'agissait en particulier de s'assurer que les leaders communautaires et les élus locaux font usage des textes pour renforcer la gouvernance locale et inciter les autorités à rendre compte de leurs actes. ARED/Afrique a également cherché à capitaliser les enseignements du projet de manière à en assurer le suivi dans une étape suivante. Cette approche a renforcé la pertinence du projet par l'ajout aux activités d'un processus de retour d'expérience qui a profité tant au projet qu'à ARED/Afrique.

On peut toutefois s'interroger sur l'absence, dans la stratégie du projet, de tout plaidoyer auprès des autorités gouvernementales quant à la nécessité de traduire les textes officiels en langues nationales et de faciliter leur usage par les élus locaux et les communautés rurales. Les gouvernements sont en effet responsables de l'accès aux textes législatifs et administratifs, et la Constitution du Sénégal reconnaît en son Article 1 le statut de « langues nationales » au wolof, au pulaar et à quatre autres langues. Toutefois seul le français y est reconnu comme « langue officielle » : la Constitution n'exige donc pas que les textes législatifs et administratifs soient disponibles dans les langues nationales. A l'heure actuelle, la politique du gouvernement est de promouvoir l'enseignement de ces langues ainsi que la poursuite de leur codification. Leur usage dans l'administration n'est toutefois pas à l'ordre du jour.⁶

Gestion des risques

Le projet ne présentait pas de risque particulier quant à sa pertinence. L'expérience d'ARED/Afrique dans le domaine de la promotion des langues nationales a permis à

⁶En conséquence, la Direction de la promotion des langues nationales est placée sous l'autorité du ministre de l'Enseignement technique, de la formation professionnelle, de l'alphabétisation et des langues nationales. Le ministère de la Décentralisation et des collectivités locales, avec lequel ARED/Afrique a coopéré sur le projet, n'est pas impliqué dans la promotion des langues nationales.

l'organisation de s'appuyer sur les partenaires éprouvés et de bénéficier d'un a priori favorable de la part des autorités. Le projet a évité le risque de dispersion en concentrant les activités sur quatre régions.

On notera toutefois que si ARED/Afrique avait une incontestable expérience dans le domaine de la promotion des langues nationales, l'organisation n'avait guère d'expertise en matière de suivi de la gouvernance et de promotion d'une culture démocratique. Cela explique en partie les difficultés liées à la mise en place des observatoires de la gouvernance locale. Cet aspect est discuté ci-dessous.

(ii) Efficacité

Le projet a été efficace, en ce que les activités et les résultats prévus ont tous été atteints, à l'exception, relevée ci-dessous, de l'établissement des observatoires de la démocratie. Les indicateurs chiffrés concernant le nombre de participants aux formations ont dépassé les prévisions, et le projet a rempli son engagement en termes de ciblage des femmes pour les formations. Toutefois quelques problèmes ont été relevés, qui ont affecté l'effectivité du projet. Ces problèmes étaient les suivants :

- Réalisation des cinq manuels sur des questions telles que les droits de l'Homme, la décentralisation, la gestion des conflits, etc. Cette activité, préalable indispensable au travail de formation, s'est étalée sur une période de cinq mois au lieu des deux prévus. Le retard était lié pour l'essentiel à deux facteurs : délai de production des manuels par l'USL plus long que prévu, et nécessité de réviser les textes fournis par l'USL pour les adapter aux besoins des groupes cibles.

Ce retard est resté sans conséquence sur l'effectivité du projet dans son ensemble, mais il a mis en relief certains malentendus entre l'USL et ARED/Afrique. Selon les informations recueillies auprès des deux parties par les évaluateurs, on peut résumer ainsi les leçons à tirer de cette situation :

- L'USL n'avait pas saisi dès l'origine l'usage exact qui serait fait des manuels, d'où une certaine confusion quant à leur contenu rédactionnel. Les enseignants de l'USL s'attendaient initialement à ce que les manuels servent avant tout à des personnes relativement expérimentées en matière administrative, tandis qu'ARED/Afrique voulait des manuels plus polyvalents. L'accord entre ARED/Afrique et l'USL ne donnait pas un cahier des charges précis, ce qui a également pu donner lieu à des malentendus concernant le contenu attendu des manuels.
- L'USL semble avoir dans un premier temps sous-estimé la charge de travail que représentait la préparation des manuels, et n'avait donc pas mobilisé toutes les ressources disponibles parmi les enseignants. Elle s'est rattrapée par la suite, non sans difficultés du fait des divers engagements des enseignants.
- Les malentendus ont aussi porté sur les aspects financiers. L'USL semblait considérer à l'origine sa collaboration avec ARED/Afrique comme une forme de consultance, rémunérée en conséquence. De son côté l'ONG voyait le travail comme une forme de collaboration au sein de la société civile, certes correctement rémunérée au vu des budgets en vigueur parmi les ONG, mais sans commune mesure avec les rémunérations auxquelles peuvent s'attendre des experts en droit de haut niveau dans le cadre de contrats de consultance. A cela s'est ajoutée parmi certains enseignants une méconnaissance des conditions contractuelles liant l'USL et ARED/Afrique.

Il ressort de ces considérations que les malentendus, sinon le retard, auraient pu être réduits en clarifiant dès l'origine les attentes des deux parties et les responsabilités de chacune en matière de contenu rédactionnel.

- Caravane de la démocratie et des droits de l'Homme. La sensibilisation des populations à ces thèmes devait se faire par une « caravane » parcourant les quatre régions concernées par le projet, destinée à mener des réunions publiques et à s'adresser aux médias. Toutefois ARED/Afrique prit pendant le projet la décision de remplacer la caravane par une campagne de sensibilisation d'une semaine, menée conjointement dans les quatre régions par ARED/Afrique et ses partenaires locaux. Ce changement était justifié par des considérations financières, le coût important de la caravane pouvant couvrir de nombreuses activités menées par les partenaires, grâce à des économies de frais de transport. Il était aussi justifié par le fait qu'il était stratégiquement plus judicieux de faire reposer la campagne de sensibilisation sur les partenaires, ceux-ci ayant une expérience appropriée et une bonne connaissance du terrain.
- Les observatoires locaux de la démocratie et des droits de l'Homme. Leur mise en place devait constituer le point d'orgue des activités et ils devaient continuer à fonctionner après la fin du projet. Dans la conception originale du projet, les observatoires devaient réunir des élus locaux, des représentants de la société civile et des représentants du gouvernement central, ainsi que des animateurs formés par le projet. Les fonctions prévues des observatoires étaient de servir de cadre de concertation aux divers acteurs non représentés au sein des conseils ruraux, de canal de communication entre les conseils ruraux et les citoyens, ainsi que d'espace préparant « le citoyen ordinaire à sa fonction de futur élu local ». Différentes commissions devaient être constituées au sein des observatoires (par exemple sur les droits des femmes) pour formuler des propositions aux conseils ruraux.

En pratique, les observatoires ne purent être mis en place, sauf en deux lieux pilotes où l'expérience a également tourné court. Certains partenaires d'ARED/Afrique ont mis en avant des considérations matérielles pour expliquer l'échec des observatoires – coût du local, besoin d'ordinateur, absence de ressources financières pour le suivi, etc. Toutefois ARED/Afrique a conclu, correctement selon les évaluateurs, que « les observatoires n'ont pas fonctionné du fait de leur caractère très politique ». En effet, comme le remarquait ARED/Afrique dans le rapport final du projet « leurs missions d'organes de veille et d'instruments de contre-pouvoir ont fait que dans certaines collectivités locales les élus [y] ont vu [un risque] de déstabilisation de leur pouvoir ».

On peut penser que c'est faute d'expérience en matière de gouvernance qu'ARED/Afrique n'avait pas, lors de la conception du projet, pris la mesure des tensions que pourraient créer les observatoires. Mais on notera aussi qu'au moins un des partenaires locaux, SAFEFOD, a commis une erreur similaire malgré sa connaissance du terrain. En tout état de cause, il était sans doute trop ambitieux de vouloir créer des instances formelles de suivi de la gouvernance : par contre, il était approprié, comme cela a été fait, de confier aux animateurs communautaires formés sur le terrain le rôle de « points focaux » dans le suivi de la gouvernance.

Il ressort de cette discussion que le projet a, dans l'ensemble, remarquablement traité les obstacles qui se sont présentés, et qu'ARED/Afrique a su préserver l'intégrité du projet tel qu'il avait été conçu. Certains des défis rencontrés et discutés ci-dessus ont montré l'importance de la qualité de la gestion de projet – ce point est réitéré dans la section suivante.



Réunion publique lors de la campagne « Démocratie et droits de l'Homme ». ©ARED/Afrique

(iii) *Efficiences*

Le critère de l'efficacité met en rapport les résultats obtenus et les ressources consacrées à leur obtention. Par ailleurs, la qualité de la gestion du projet joue un rôle important dans l'évaluation de l'efficacité. Sous ces deux plans, le projet s'est avéré efficace, ayant atteint l'essentiel des résultats prévus tout en restant dans l'enveloppe budgétaire agréée avec le FNUD – cette enveloppe elle-même étant appropriée.

Les principaux postes de dépense ont été les suivants :

- Dépenses en personnel ARED/Afrique et en administration. Environ 50.000 US\$ ont été consacrés aux salaires des personnels travaillant au sein d'ARED/Afrique

« Le succès de ce projet tient au fait qu'il a été exécuté par ARED/Afrique, organisation réputée pour son habileté dans la transmission des connaissances en langues nationales. Cela est d'autant plus vrai que le Sous-préfet de Gamadji a déclaré qu'il s'agissait là de l'un des rares projets aux objectifs clairs et à la démarche cohérente. »

Khadidaitou Bâ, présidente, Dental Bambaare Tooro

(responsable du projet, formateurs, responsable volet Wolof, infographiste), somme à laquelle il convient d'ajouter un peu plus de 20.000 US\$ en loyers, audit, salaires du personnel administratif et comptable, et une petite réserve pour les imprévus. Ces montants représentent au total un peu moins du tiers du budget total, ce qui est élevé mais pas inhabituel, et doit être mis en balance avec la qualité de l'expertise et le professionnalisme des personnels concernés.

- Les dépenses consacrées à la rédaction des manuels, la formation des formateurs et étudiants USL, et l'impression des manuels, a coûté environ 46.000 US\$, dont 35.000 en frais d'impression. Il s'agit là de coûts élevés mais nécessaires pour

assurer la qualité des documents produits. Par rapport au volume et à la qualité des manuels, on peut considérer que la rémunération de l'USL (8.000 US\$ y compris les honoraires des formations) était relativement modique – et ce d'autant plus que les enseignants ont passé sur ce travail plus de temps qu'ils n'avaient anticipé.

- Coûts des formations et autres déplacements sur le terrain. Ces postes, quoique importants (environ 28.000 US\$) étaient justifiés par la nécessité de voyager dans des régions parfois peu accessibles et de dédommager les participants et les formateurs pour les frais encourus.
- Campagne de sensibilisation et autres formes de plaidoyer. Ces activités ont coûté plus de 50.000 US\$ - y compris émissions radiophoniques, bibliothèques, réunions publiques, production de casquettes, etc. A nouveau il s'agit de coûts importants mais justifiés au vu des activités effectuées. On peut s'interroger sur l'opportunité de certains frais (17.000 US\$ pour casquettes et T-shirts) mais il convient de tenir compte des attentes des groupes cibles dans ce domaine et de l'impact de la distribution de ces objets.

Les rapports soumis au FNUD par ARED/Afrique ont fait état de la réaffectation de certaines dépenses. Par exemple les montants prévus pour l'achat d'un scanner et d'un projecteur vidéo ont été réaffectés au remboursement des frais d'hébergement des animateurs, qui dépassaient les montants prévus à l'origine. De même, le budget consacré à la « caravane de la démocratie et des droits de l'Homme » a été affecté à la campagne qui l'a remplacée. Ces changements, dûment déclarés au FNUD, n'ont pas remis en cause la structure du budget. Les rapports soumis au FNUD étaient complets et détaillés, témoignant d'une gestion appropriée de la subvention conforme aux exigences du FNUD. Il ressort de ces éléments que le projet a fait un usage approprié de ses ressources pour atteindre les résultats prévus.

L'efficience du projet en termes d'usage des ressources a été renforcée par la qualité de la gestion du projet par ARED/Afrique. Les principaux éléments indicatifs de la qualité de la gestion étaient les suivants :

- Une équipe expérimentée. La responsable du projet, comme les principaux formateurs, les responsables des différents volets et la responsable de l'administration et des finances, étaient des employés de long date d'ARED/Afrique, expérimentés dans leur domaine et formés aux méthodes de travail rigoureuses de l'organisation. Les membres de l'équipe se connaissant bien, ils ont adopté une méthode de gestion collégiale permettant une bonne circulation de l'information et prévenant les risques liés à une hiérarchie rigide. Les contrôles financiers ont par ailleurs contribué à un usage approprié des fonds.
- Un réseau de partenaires éprouvés. ARED/Afrique a mis en œuvre ce projet en partenariat avec des organisations de promotion des langues et de développement rural, avec lesquelles l'organisation avait déjà travaillé dans le passé. Cette expérience commune a eu plusieurs effets bénéfiques : des consultations ont été menées dès la phase de conception du projet, et les rôles et capacités des différents partenaires étaient clairs dès l'abord (à l'exception de certains aspects de la collaboration avec l'USL, comme décrit à la section précédente).

On notera toutefois que la décision d'ARED/Afrique de collaborer avec des partenaires déjà connus a pu contribuer à l'absence d'un partenariat avec une organisation sénégalaise spécialisée dans la gouvernance ou les droits de l'Homme. On ne peut que spéculer sur la question de savoir si un tel partenariat aurait pu permettre d'éviter les écueils rencontrés dans la conception et la mise en œuvre des

observatoires. Dans l'ensemble toutefois, la collaboration avec des partenaires déjà connus a sans doute contribué à renforcer l'effectivité et l'efficacité du projet.

- Le projet s'est également inscrit dans l'évolution stratégique d'ARED/Afrique, et en particulier dans la transition qu'opère l'organisation du domaine de la promotion des langues nationales du Sénégal vers le soutien au développement local et à la promotion des droits de l'Homme. Dans cette perspective, on notera l'importance dans le projet de la gestion de partenariats :

ARED/Afrique n'a pas cherché à acquérir des compétences disponibles au sein d'autres organisations de la société civile, en revanche elle a su fédérer les compétences de ses partenaires pour la réalisation d'objectifs stratégiques choisis par ARED/Afrique en coordination avec ses partenaires.



Réunion d'élus locaux hommes et femmes, et de représentantes d'associations féminines, Golfe-Sud (banlieue de Dakar). ©ARED/Afrique

En conclusion, l'efficacité du projet doit beaucoup au développement institutionnel d'ARED/Afrique et à sa culture de transparence et de bonne gouvernance, ainsi qu'au caractère collégial de sa gestion – même si les responsabilités managériales des gestionnaires sont clairement respectées. De ce point de vue, l'organisation a démontré sa capacité à déterminer un cap stratégique et à s'y tenir.

(iv) Impact

L'impact de projets liés aux questions de gouvernance peut avant tout s'apprécier en termes de changements d'attitudes. Il ne s'agit donc pas seulement de savoir si les activités ont été menées comme prévu (ce qui relève de l'effectivité) mais bien d'apprécier si celles-ci ont changé la manière dont se comportent les membres des groupes cibles.

Les acquis du projet sont de plusieurs ordres :

- Elus locaux plus conscients de leur rôle institutionnel et de leurs droits dans le cadre du processus de décentralisation ;
- Leaders communautaires mieux à même de demander des comptes aux élus ;

- Groupes cibles plus conscients de leurs droits et mieux à même de négocier en fonction de leurs intérêts ;
- Société civile au niveau local mieux équipée pour soutenir les groupes cibles vulnérables (femmes, éleveurs de bétail).

Il n'a pas été possible dans le cadre simple de la présente évaluation de mener une étude exhaustive des éventuels changements d'attitude que ces acquis ont pu induire, mais des témoignages et des rapports attestent de l'impact du projet. On note les éléments suivants :

- Certains élus locaux ont, à la suite des formations reçues, mieux joué leur rôle de représentants du peuple, par exemple en remettant en cause des décisions prises par les exécutifs locaux. Voir par exemple les témoignages ci-contre.
- Des membres des groupes cibles locaux, mieux au fait de leurs droits, ont pris en main la défense de leurs intérêts. Selon ARED/Afrique, ce changement a été notable parmi les éleveurs de bétail de Makka Diama et d'autres régions. Ceux-ci ont par exemple mené, à la suite des formations et avec le soutien d'associations locales, des négociations avec les agriculteurs pour désamorcer des conflits liés au passage du bétail.
- Les juristes de l'USL et leurs étudiants ont eu, à travers le projet, l'occasion de prendre conscience des enjeux locaux de la démocratisation et de l'exercice des droits humains, y compris ceux posés par l'accès aux textes en langues nationales. Plusieurs juristes ont indiqué aux évaluateurs avoir l'intention de suivre à l'avenir la question de l'usage des langues nationales dans les procédures administratives.

« Peu après avoir été formé par une étudiante animatrice de l'USL Gaston Berger, j'ai recontacté cette animatrice pour l'interroger à propos d'un marché de gré à gré que notre mairie voulait attribuer à une entreprise pour la somme de 6 millions de francs CFA, afin de réhabiliter une école. Elle m'a confirmé le caractère irrégulier de la procédure choisie par la mairie. Ses instructions ont permis d'éviter des erreurs de procédure et le marché a finalement été attribué suivant un processus compétitif. »
Babacar Diagne, conseiller municipal, Golfe-Sud

« Lors d'une des causeries dans la commune de Grand-Yoff, une femme leader s'est sentie soulagée par les informations qu'elle a reçues. En effet, elle avait toujours été écartée des réunions de conseil de quartier par le délégué de quartier, parce que celui-ci appartenait à une formation politique différente. Au sortir de cette causerie, consciente de ses prérogatives et du rôle qu'elle pourrait jouer dans le conseil de quartier, elle est allée directement interpellier le délégué sur la question. C'est ainsi que ce dernier est revenu à de meilleurs sentiments en convoquant une assemblée générale extraordinaire, ce qui lui a permis d'intégrer le Bureau de ce conseil. »
ARED/Afrique, rapport final du projet

« Dans le village de Mbéraye, personne ne payait ses impôts, simplement parce que tout le monde croyait qu'il s'agissait d'une simple tricherie du chef de village. Mais lorsque nous leur avons expliqué les avantages liés au versement des taxes (investissements, ristournes), tous ont fini par s'engager à s'en acquitter. »
Association pour la renaissance du pulaar

« Un entrepreneur qui avait fait des travaux chez moi refusait de dégager un tas de gravats. Lorsqu'au sortir de la formation j'ai compris que cela pouvait faire objet d'une sommation interpellative, j'ai brandi la sommation à l'entrepreneur qui s'est aussitôt exécuté. »
Fatimata Beye

Dans ces conditions, on peut considérer que le projet a eu un impact sensible et mesurable sur les groupes cibles et les collectivités visées par ses activités. On peut aussi anticiper un certain effet multiplicateur du projet, dans la mesure où les manuels produits en wolof et en

pulaar pourraient être traduits dans d'autres langues nationales à relativement peu de frais, ce qui renforcerait l'impact des activités menées par le projet.

(v) Pérennité

Comme tous les projets dont les parties prenantes dépendent pour leur action de financements externes, le projet ARED/Afrique manque intrinsèquement de durabilité, puisque l'essentiel des activités de terrain a dû cesser lorsque le financement FNUD a pris fin. Toutefois, ARED/Afrique avait inclus dans le projet un certain nombre d'éléments de nature à créer les conditions d'un soutien durable aux processus de démocratie locale. Cela a contribué à rendre pérenne certains résultats du projet. Ces éléments sont les suivants :

- Mise en place de bibliothèques de manuels et textes administratifs en wolof et pulaar. Ces bibliothèques sont des meubles en bois fabriqués spécialement, renfermant des étagères fermées sur lesquelles sont entreposés les manuels et autres publications produites par le projet, ainsi que d'autres publications pertinentes d'ARED/Afrique dans les langues concernées. Ces bibliothèques sont administrées par les conseils ruraux concernés ; les informations qu'elles contiennent sont destinées en priorité aux élus locaux et leaders communautaires formés pendant le projet.

Les bibliothèques ont l'avantage de ne rien coûter aux conseils ruraux qui en sont les dépositaires. ARED/Afrique ayant pris la précaution de faire imprimer les manuels sur du papier de bonne qualité, les bibliothèques devraient rester en service longtemps, et rester pertinentes tant que le cadre juridique régissant le fonctionnement des collectivités locales reste celui qui est décrit dans les manuels.

Bien entendu, au fur et à mesure que les personnes formées quittent leurs fonctions et sont remplacées par d'autres, le nombre de personnes sensibilisées aux points soulevés dans les manuels risque de diminuer, ce qui influencera peut-être l'usage futur des bibliothèques. Mais on peut aussi espérer que des projets futurs d'ARED/Afrique et des ses partenaires locaux continueront à faire usage des bibliothèques et à compléter les documents qu'elles renferment.

- Présence de personnes ressources formées aux questions de décentralisation, de droits de l'Homme et de démocratie locale. Les dizaines de personnes ressources formées dans le cadre du projet – pour la plupart des membres actifs d'organisations communautaires de base – continuent en principe à travailler dans les régions ciblées par le projet, et devraient donc continuer de diffuser des informations sur la démocratie locale. De fait, certaines de ces personnes ressources auront vocation à effectuer le suivi des actions des conseils de quartier et des conseils ruraux et à diffuser parmi les communautés des informations les concernant. En ce sens, les personnes ressources pourront remplir des fonctions similaires à celles des observatoires.

Toutefois la capacité d'action des personnes ressources dépendra de l'existence continue de financement pour les organisations communautaires dont elles font partie. ARED/Afrique n'a donc pas la certitude que ces financements continueront, mais on peut raisonnablement imaginer que l'organisation travaillera avec certaines de ces personnes ressources dans le cadre de projets futurs.

- Séminaire et document de capitalisation. Dès la conception du projet, ARED/Afrique avait prévu ces éléments, qui ont effectivement été réalisés. Le séminaire a permis de tirer des enseignements concernant la mise en œuvre du projet, et de les discuter entre représentants des organisations partenaires. Le document de capitalisation est un instrument qui devrait pouvoir être consulté par ARED/Afrique lors de la

conception de projets futurs, afin de tenir compte des enseignements tirés du présent projet.

Le fait que la notion de capitalisation a été introduite dès la conception du projet est en soi un signe de bonne gestion de la part d'ARED/Afrique, que n'ont pas manqué de remarquer certains partenaires. La diffusion du document de capitalisation auprès des partenaires est aussi une forme de transparence qui doit être saluée.

Il est trop tôt pour dire si le processus de capitalisation influencera la mise en œuvre de projets futurs. Toutefois l'existence du document facilitera la réflexion stratégique d'ARED/Afrique sur le suivi du projet.

Il ressort de ces considérations que le projet a intégré des éléments de pérennisation notables, permettant de prolonger l'effet des activités au niveau local. Le processus de capitalisation devrait contribuer à ce que les acquis stratégiques du projet soient renforcés par des actions futures.

(vi) Valeur ajoutée du FNUD

Le projet a développé une approche innovante, qui consistait à partir de la promotion des deux principales langues nationales du Sénégal pour renforcer la démocratie et le développement local, et pour sensibiliser les citoyens aux droits humains fondamentaux. Cette approche, qui requiert une pluralité d'expertises (linguistique, juridique, développement local), requérait aussi une excellente capacité de coordination de la part de l'organisation mettant le projet en œuvre. Elle posait également un défi en matière de financement parce que le projet pouvait apparaître comme un hybride entre activités de développement, de démocratisation et de droits humains. La flexibilité du FNUD a sans doute contribué à rendre possible le financement de ce projet, le mandat de l'institution permettant d'agir au confluent de ces trois domaines.

Si le FNUD est amené dans l'avenir à renforcer son soutien à des projets innovants, celui d'ARED/Afrique pourrait servir d'exemple de bonne pratique. De fait, il pourrait être utile que le FNUD consulte de temps à autres des organisations telles qu'ARED/Afrique dans le cadre de réflexions sur de futures directions stratégiques.

VI. Conclusions

On peut synthétiser comme suit les conclusions de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives présentées au chapitre précédent.

(i) Le projet a constitué une bonne réponse à un besoin important et sous-estimé.

L'accès aux textes légaux et administratifs, ainsi qu'aux standards internationaux des droits de l'Homme dans les langues nationales, correspondait à un réel besoin. Le projet a répondu à ce besoin dans la mesure de ses moyens, de manière stratégique et efficace.

(ii) Le projet a réuni des partenaires dotés d'une expertise pertinente.

L'approche multidisciplinaire d'ARED/Afrique, réunissant des organisations possédant des expertises complémentaires, s'est avérée efficace et a contribué au succès du projet.

(iii) Le projet a manqué d'une stratégie de plaidoyer auprès du gouvernement.

On peut regretter que le projet n'ait pas inclus une dimension de plaidoyer auprès des instances gouvernementales chargées de la promotion des langues nationales. Il serait pourtant nécessaire de souligner auprès de ces instances l'enjeu de la promotion des langues nationales en termes de démocratisation, de décentralisation et de développement, ainsi qu'en tant que moyen de mettre en œuvre les engagements du Sénégal en matière de droits de l'Homme.

(iv) Le projet a sous-estimé les enjeux de pouvoir liés aux observatoires de la démocratie.

L'échec des observatoires de la démocratie a révélé une analyse insuffisante de l'exercice du pouvoir au niveau local. Une étude plus détaillée de la question, menée avec des chercheurs ou des organisations spécialisées dans les questions de gouvernance, aurait sans doute permis une meilleure compréhension de ces enjeux, et par conséquent la mise en œuvre de stratégies pertinentes de suivi de l'action des exécutifs locaux.

(v) La gestion du projet était professionnelle et transparente.

ARED/Afrique a géré le projet de manière efficace, mêlant collégialité (consultation de l'ensemble de l'équipe) et bonne gouvernance (responsable du projet rendant elle-même des comptes au conseil d'administration). Ces bonnes pratiques de gestion ont contribué à la prise de décisions appropriées, par exemple s'agissant du remplacement de la caravane de la démocratie par une campagne.

(vi) Certains accords de partenariat manquaient de précision.

On peut regretter en particulier que la collaboration entre ARED/Afrique et l'USL pour l'élaboration des manuels et les formations initiales a été entachée de malentendus. Ceux-ci ont en partie pour origine le manque de précision de l'accord entre les deux parties, qui ne précisait pas suffisamment les rôles et responsabilités de chacun.

(vii) Le projet s'est inscrit dans une stratégie bien pensée en matière de gouvernance.

ARED/Afrique a, à travers le projet, opéré une transition depuis le soutien au développement des langues nationales vers une approche fondée sur la démocratisation et l'exercice des droits fondamentaux dans le développement. Le projet a incarné cette transition de manière efficace, témoignant d'une excellente réflexion stratégique de la part de l'organisation.

(viii) Le projet a influencé positivement les attitudes de certains élus locaux et leaders communautaires.

Les informations recueillies sur l'impact du projet, quoique parcellaires, ont montré que certaines attitudes ont changé et que l'accès aux textes et aux formations a sensiblement renforcé les capacités des élus locaux et des leaders communautaires. C'est le cas en particulier, parmi ces groupes cibles, des femmes.

(ix) Le projet a inclus des éléments substantiels de pérennité.

Le projet a agi de manière appropriée en ce qui concerne la pérennisation de ses résultats. Au niveau local, les bibliothèques et les personnes ressources formées sont des éléments importants susceptibles de renforcer les capacités des groupes cibles pour l'avenir. Le processus de capitalisation, formalisé dès la conception du projet, devrait contribuer à rendre plus efficaces et stratégiques les projets futurs d'ARED/Afrique.

(x) Le projet a jeté les bases d'une stratégie de développement de la démocratie locale par la promotion des langues nationales.

Le projet a mis en évidence le rôle des langues nationales dans la démocratisation, tant en termes d'accès aux textes que de renforcement des capacités des élus locaux. L'usage des langues nationales permet en effet de réduire l'écart de connaissances – donc de pouvoir – entre ceux qui maîtrisent le français et ceux qui s'expriment dans les langues nationales du Sénégal. L'enjeu linguistique est donc lié de près au progrès de la démocratisation.

(xi) Le projet illustre la capacité du FNUD à soutenir des projets innovants en matière de démocratie et de droits humains.

Le projet a représenté une innovation, en ce qu'il a adopté une approche multidisciplinaire mêlant développement rural, démocratisation et droits humains. En soutenant ce projet, le FNUD a fait un bon usage de son mandat. Il est bien placé pour soutenir des innovations du même ordre à travers le monde, et pour encourager la société civile à adopter des stratégies similaires dans d'autres pays.

VII. Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation. Elles sont toutes adressées à ARED/Afrique et à ses partenaires, sauf la dernière qui est adressée au FNUD.

(i) ARED/Afrique devrait développer un projet développant les acquis du présent projet.

Le projet, malgré les acquis obtenus, n'a fait qu'entamer la mise en œuvre d'un agenda de démocratisation au niveau local, qui doit être développé et soutenu indépendamment des évolutions politiques au niveau du gouvernement central. ARED/Afrique est bien placée pour contribuer à cette évolution.

(ii) ARED/Afrique devrait inciter le gouvernement du Sénégal à traduire dans les principales langues nationales une partie des textes législatifs et administratifs.

Même si les conditions ne sont pas réunies pour faire des langues nationales des langues de travail à part entière dans l'administration, le travail de promotion de ces langues doit dépasser le cadre de l'enseignement et s'étendre en particulier aux activités des collectivités locales, en zone rurale en particulier. Un travail de plaidoyer auprès du gouvernement sur cette question est une étape importante pour faire progresser cet agenda.

(iii) En matière de suivi de la gouvernance, ARED/Afrique devrait consulter des organisations spécialisées de la société civile pour déterminer des approches viables.

Une leçon à tirer de l'échec des observatoires de la démocratie et des droits de l'Homme est bien la difficulté d'accommoder un agenda de démocratisation au sein de structures de pouvoir fermement établies. L'implication d'organisations spécialisées dans l'analyse de la gouvernance (départements d'universités, ONG) serait profitable pour compléter l'expertise d'ARED/Afrique et de ses autres partenaires.

(iv) Les futurs accords de collaboration et de consultance passés par ARED/Afrique dans le cadre de projets devraient mieux préciser les rôles et responsabilités des parties.

Afin d'éviter les malentendus tels que ceux qui se sont produits avec l'USL, il serait important de réviser les procédures contractuelles et le libellé des contrats (ou des cahiers des charges) de manière à clarifier les responsabilités de chacun et les attentes d'ARED/Afrique envers ses partenaires.

(v) Le FNUD devrait étudier la possibilité de consulter les bénéficiaires de subventions les plus performants (dont ARED/Afrique) dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie à moyen et long terme.

Cette consultation pourrait prendre la forme d'un séminaire avec des organisations ayant bénéficié de financements. Parmi celles-ci il serait pertinent de sélectionner les plus innovantes et celles qui ont réalisé les meilleurs projets. ARED/Afrique semble remplir ces deux critères.

Annexe 1 : questions évaluatives (version anglaise)

DAC criterion	Evaluation Question	Related sub-questions
Relevance	To what extent was the project, as designed and implemented, suited to context and needs at the beneficiary, local, and national levels?	<ul style="list-style-type: none"> • Were the objectives of the project in line with the needs and priorities for democratic development, given the context? • Should another project strategy have been preferred rather than the one implemented to better reflect those needs, priorities, and context? Why? • Were risks appropriately identified by the projects? How appropriate are/were the strategies developed to deal with identified risks? Was the project overly risk-averse?
Effectiveness	To what extent was the project, as implemented, able to achieve objectives and goals?	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent have the project's objectives been reached? • To what extent was the project implemented as envisaged by the project document? If not, why not? • Were the project activities adequate to make progress towards the project objectives? • What has the project achieved? Where it failed to meet the outputs identified in the project document, why was this?
Efficiency	To what extent was there a reasonable relationship between resources expended and project impacts?	<ul style="list-style-type: none"> • Was there a reasonable relationship between project inputs and project outputs? • Did institutional arrangements promote cost-effectiveness and accountability? • Was the budget designed, and then implemented, in a way that enabled the project to meet its objectives?
Impact	To what extent has the project put in place processes and procedures supporting the role of civil society in contributing to democratization, or to direct promotion of democracy?	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent has/have the realization of the project objective(s) and project outcomes had an impact on the specific problem the project aimed to address? • Have the targeted beneficiaries experienced tangible impacts? Which were positive; which were negative? • To what extent has the project caused changes and effects, positive and negative, foreseen and unforeseen, on democratization? • Is the project likely to have a catalytic effect? How? Why? Examples?
Sustainability	To what extent has the project, as designed and implemented, created what is likely to be a continuing impetus towards democratic development?	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent has the project established processes and systems that are likely to support continued impact? • Are the involved parties willing and able to continue the project activities on their own (where applicable)?
UNDEF value added	To what extent was UNDEF able to take advantage of its unique position and comparative advantage to achieve results that could not have been achieved had support come from other donors?	<ul style="list-style-type: none"> • What was UNDEF able to accomplish through the project that could not as well have been achieved by alternative projects, other donors, or other stakeholders (Government, NGOs, etc.) • Did project design and implementing modalities exploit UNDEF's comparative advantage in the form of an explicit mandate to focus on democratization issues?

Annexe 2 : documents examinés

Documents généraux

- République du Sénégal, Ministère de l'Enseignement élémentaire, moyen et secondaire, et des langues nationales : le bilinguisme dans le système éducatif au Sénégal, février 2012.
- Amnesty International, rapports annuels 2009-2012
- Observatoire des Défenseurs des droits de l'Homme, rapport annuel 2010, Afrique subsaharienne
- Union Européenne, Mission d'observation électorale, rapport sur l'élection présidentielle de 2012

Documents de projet

- UDF-SEN-08-234 :
 - Document de projet
 - Rapport à mi-parcours
 - Rapport narratif final
 - Rapport formation animateurs
 - Rapport tournée de démarrage
 - Rapport de formation USL
 - Résumé des manuels

Annexe 3 : personnes rencontrées

Institution	Date	Prénom et Nom	Fonction
ARED/Afrique	24 avril 27 avril	Awa Ka	Présidente
		Ndiara Guèye Diagne	Responsable Administration & Finances
		Mamadou Amadou Ly	Secrétaire général
		Issa Touré	Responsable volet wolof
		Amadou Nata Bâ	Infographiste
		Alioune Ibrahima Kébé	Formateur
		Seyni Sall	Secrétaire adjoint
Mairie de Golf-Sud	25 avril	Ibrahima Sall	Secrétaire municipal
		Babacar Diagne	Conseiller ; président de la Commission éducation formation
		Pape Maguette Samb	Conseiller
		Elhaj Malick Mbengue	Conseiller
		Jean André Santos	Conseiller
PROFEMUR	25 avril	Fatimata Bèye	Secrétaire exécutive
		Faty Diene	Animatrice
		Khady Marr	Animatrice
		Oumou Sarr	Animatrice
		Couro Thiam	Animatrice
Association Demngal Am	25 avril	Oumoukhalsoum Lam	Animatrice
Dental Bantaare Tooro	25 avril	Khadidiatou Bâ	Présidente
Association Pour la Renaissance du Pulaar (ARP)	26 avril	Samba Djiby Diallo	Trésorier
		Oumar Sow	Président
		Hawa Bousso	Vice Présidente/animatrice
		Aminata Ly	Formatrice/animatrice
		Awa Sow	Responsable formation/animatrice
Université Gaston Berger de Saint Louis	24, 25 et 26 avril	Amadou Kâ	Professeur
		Mamadou Kamara	Professeur, coordinateur du projet
		Penda Bâ	Professeur
		Yaya Niang	Etudiant/animateur
		Babacar Thiam	Etudiant/animateur
		Samba Diao	Etudiant/animateur
		Ogo Diop	Etudiant/animateur
		Fatou Mactar Fall	Etudiante/animatrice
Demba Bocar Diallo	Chef du service administratif		
Communauté rurale de Makka Diama	26 avril	Ousseyy Bâ	Conseiller
		Issa Sow	Conseiller
		Mor Seck	Conseiller
		Abdoul Diallo	Conseiller
Ministère de la décentralisation et des collectivités locales	27 avril	Mayacine Diagne	Ancien Directeur du cabinet du Ministre
Programme des Nations Unies pour le développement	28 avril	Mme Lô	Œil externe du FNUD

Annexe 4 : liste des abréviations

ARED/Afrique	Association pour la recherche et le développement en Afrique
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la Démocratie
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
UFR	Unité de formation et de recherche
USL (UGB)	Université de Saint-Louis (Université Gaston Berger)