

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999

NUMÉRO 177

Examen du rôle des organisations non gouvernementales dans les projets financés par la Banque mondiale

ELLES INTERVIENNENT SUR LE TERRAIN, VONT À LA rencontre des populations pauvres et des régions isolées, identifient les besoins à l'échelle locale, font participer les groupes marginalisés et leur fournissent différents services. Au cours des 20 dernières années, les ONG ont participé à un nombre croissant de projets financés par la Banque mondiale en raison de l'expérience qu'elles apportent dans le domaine des secours d'urgence et du développement participatif. Depuis 1989, époque à laquelle la Banque a adopté une Directive opérationnelle pour encourager ses services et ses emprunteurs à faire participer les ONG à leurs activités, pas moins de la moitié des projets approuvés chaque année prévoient une participation de ces organisations. Mais la qualité de leur participation et le degré de collaboration varient.

À l'issue de l'étude qu'il a réalisée, notamment à partir d'évaluations sur le terrain en Bolivie, au Brésil, en Inde, au Kenya et au Mali, le Département de l'évaluation des opérations (OED) a conclu que la participation active d'ONG pouvait contribuer à la réussite des

projets. Une telle participation n'est cependant pas la norme et de nombreuses occasions de faire bénéficier les pauvres de l'intervention d'ONG sont de ce fait manquées. L'OED a conclu que le moment était venu pour la Banque et ses partenaires d'aborder plus efficacement la



question de la participation des ONG aux projets en exerçant une influence positive sur l'environnement dans lequel ces organisations opèrent, en adoptant des procédures plus souples et en suivant de plus près la participation de ces acteurs, bref, en veillant à ce que les directives de la Banque soient plus étroitement appliquées.

Contexte général

En règle générale, les ONG sont entièrement ou largement indépendantes des pouvoirs publics, et leurs objectifs sont humanitaires plutôt que commerciaux. La Banque les définit comme des organismes privés dont les activités visent à aider les personnes en détresse, à promouvoir les intérêts des pauvres, à protéger l'environnement et à encourager un développement de proximité. Les projets qu'elle finance font intervenir des ONG nationales aussi bien qu'internationales, qui relaient les actions menées à l'échelon local, et s'appuient sur des associations de proximité de moindre dimension, qui comprennent souvent les bénéficiaires des projets eux-mêmes.

La Banque ne prête pas directement à ces organisations, mais encourage les gouvernements emprunteurs à consulter les ONG et à les faire participer aux opérations qu'elle appuie. À la fin de l'année 1997, deux tiers des projets bénéficiant du concours de la Banque et prévoyant la participation d'ONG intéressaient l'agriculture, la santé ou les secteurs sociaux. Soixante-dix pour cent de ces projets ont été approuvés depuis 1990. C'est en Afrique, puis en Asie et en Amérique latine, que se déroulent le plus grand nombre de projets prévoyant la participation d'ONG. Dans la très grande majorité des cas, les ONG contribuent à l'exécution et au fonctionnement des opérations plutôt qu'à leur conception. Parmi les projets qui, en 1997, prévoyaient une telle participation, 73 % visaient l'intervention d'ONG nationales, 71 % celle de groupements de proximité, et 15 % celle d'ONG internationales.

L'OED a basé son étude sur l'examen des dossiers relatifs à la participation d'ONG à des projets financés par la Banque, sur une enquête menée auprès de chefs de projet au sujet du financement de ces organisations et sur l'évaluation détaillée de 37 projets réalisés en Bolivie, au Brésil, en Inde, au Kenya et au Mali. Cette étude s'articulait autour de trois grandes questions :

- Les ONG renforcent-elles l'efficacité des projets financés par la Banque ?
- Quels facteurs favorisent $\frac{3}{4}$ ou entravent $\frac{3}{4}$ une participation fructueuse des ONG ?
- L'intervention d'ONG peut-elle, dans certains cas, aller à l'encontre des objectifs visés ?

Conclusions de l'étude

L'étude a permis de constater que le niveau de participation des ONG reflété par les chiffres cités dans les documents des projets est exagéré. Les documents d'évaluation de la Banque font seulement état de la participation *prévue* d'ONG. Qui plus est, le terme *participation* est interprété d'une manière si large qu'il ne signifie plus grand-chose. L'OED s'est livré à une analyse des données globales sur la participation des ONG aux projets appuyés par la Banque, mais a eu du mal à établir un lien entre cette participation et les résultats des projets, le renforcement institutionnel ou encore la viabilité à long terme des activités. En outre, les

TABLEAU 1 : Résultats de la participation des ONG à certains projets financés par la Banque

	Ensemble des projets		Projets après 1995	
	Nombre	%	Nombre	%
Très satisfaisant	6	16	1	11
Satisfaisant	12	32	5	56
Insatisfaisant	19	51	3	33
Total	37	100	9	100

statistiques ne traduisent pas de manière exacte le montant des fonds alloués aux ONG. L'enquête menée auprès des chefs de projet a révélé que rares étaient les projets où l'on tenait la comptabilité de ces financements. Par conséquent, la Banque n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité des ONG par rapport aux coûts supportés ni d'établir de comparaisons entre les projets faisant ou non intervenir ces organisations.

Bien que les ONG contribuent utilement aux projets, des écarts significatifs existent entre les objectifs et les résultats. Sur les 37 projets étudiés en détail, la participation des ONG a été jugée insatisfaisante dans 19 cas (tableau 1), satisfaisante dans 12 autres et extrêmement satisfaisante dans les 6 derniers. Parmi les projets ayant donné les meilleurs résultats, nombreux sont ceux qui n'ont été approuvés que depuis 1995 ou dont la préparation n'a commencé qu'après cette date, ce qui semble indiquer que la préparation et l'exécution des projets plus récents se sont améliorées. L'OED a noté des résultats positifs lorsque les ONG sont intervenues de bonne heure, ont été choisies sur la base de leurs compétences et de leur expérience, et ont été considérées comme des partenaires plutôt que comme des sous-traitants (toujours dans le respect des directives de la Banque). Néanmoins, ce bon usage n'est pas institutionnalisé. Le succès de la participation des ONG dépend souvent de personnes travaillant à la Banque ou dans une administration publique qui comprennent le

rôle de ces organisations et prennent des mesures concrètes.

Par ailleurs, l'étude a permis de montrer que la Banque ne fait pas appel aux talents des organismes d'aide bilatérale, des fondations et des autres partenaires qui ont appris à bien connaître et comprendre la communauté des ONG au travers d'une longue expérience sur le terrain. Les procédures applicables à la passation des marchés et aux services de consultants sont rigides, et le financement public des ONG est lent et irrégulier, ce qui fait obstacle à l'action des petites associations à but non lucratif. La participation des ONG fait rarement l'objet d'un suivi. En fait, l'étude a montré que les données sur ces questions ne sont pas conservées dans les dossiers, mais dans la tête des chefs de projet et dans des documents non officiels.

Facteurs favorisant — ou entravant — la participation des ONG

L'OED a constaté « que tous les partenaires doivent faire correctement un certain nombre de choses » pour que les projets auxquels participent des ONG soient couronnés de succès. Parmi les facteurs qui favorisent la participation des ONG, il convient notamment de mettre en place un climat favorable à leur intervention ; de s'appuyer sur leur expérience pratique effective ; de travailler avec celles qui sont capables et désireuses de participer à des projets de grande envergure financés par la Banque ; de faire preuve de discernement pour les choisir et s'assurer de leurs services et de les associer dès le début au projet ; de les encourager à jouer un rôle d'intermédiaires pour mobiliser les bénéficiaires des activités ; de décaisser régulièrement et sans retard les fonds qui leur sont destinés ; de suivre et d'évaluer les projets et leurs résultats ; et de communiquer efficacement pour améliorer les relations de travail et résoudre les problèmes.

De même, il suffit de peu de chose pour qu'un partenariat avec une ONG ne donne pas satisfaction ou échoue. Parmi les écueils possibles, il faut citer le manque d'adhésion aux programmes de la part d'emprunteurs hostiles à une participation des ONG ou peu convaincus de la nécessité d'une telle intervention, le manque de connaissance de la communauté des ONG par ces mêmes emprunteurs, l'absence de participation des ONG, qui se traduit par un ancrage insuffisant du projet à l'échelle locale, des lacunes fondamentales dans la définition du rôle de ces organisations dans les différents projets, l'inadéquation des canaux de communication utilisés, l'insuffisance des renseignements fournis aux ONG sur le déroulement du projet, le dirigisme excessif des organismes d'exécution à leur

égard, et la trop grande complexité des procédures d'engagement et de financement des ONG.

L'OED estime que, dans certains cas, les ONG ne devraient pas participer aux projets financés par la Banque. Tout d'abord, les procédures peuvent ne pas être adaptées aux capacités de ces organisations. À titre d'exemple, l'irrégularité des versements des pouvoirs publics peut mettre les ressources financières d'une ONG à rude épreuve, et donc menacer le bon déroulement de ses programmes. Ensuite, l'appui à la participation des ONG peut ne pas s'étendre, comme prévu, sur toute la durée d'un projet. Enfin, les projets appuyés par la Banque peuvent avoir un impact négatif sur les ONG s'ils imposent des attentes et des calendriers peu réalistes à des processus tels que l'interaction dans le travail avec les populations locales.

Recommandations

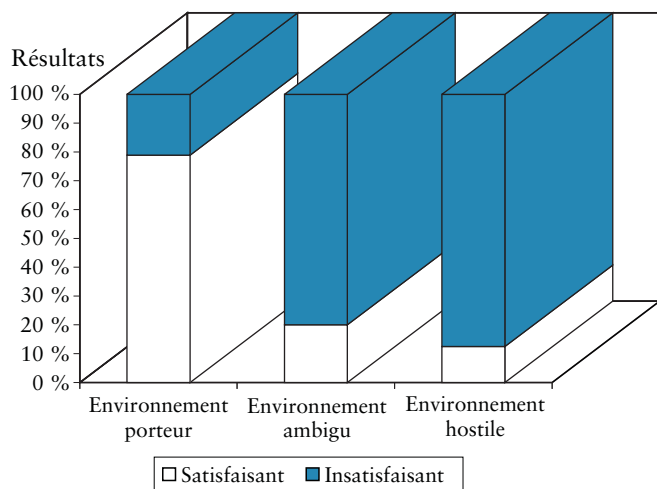
De bons résultats peuvent être enregistrés si la Banque veille à ce que ses directives sur les ONG soient appliquées plus efficacement. À cette fin, l'OED formule les recommandations suivantes :

- *Partenariats.* La Banque et les emprunteurs doivent créer des partenariats stratégiques avec les bailleurs de fonds, les fondations et d'autres entités ayant davantage l'habitude de travailler avec les ONG.
- *Environnement porteur.* La Banque doit encourager les gouvernements à instaurer un climat favorable aux ONG par le biais de son dialogue avec les emprunteurs sur les mesures à prendre et par une action en faveur de l'adoption des dispositions voulues dans le cadre juridique national régissant les ONG.
- *Renforcement des capacités.* La Banque doit renforcer sa capacité à contribuer à des partenariats en aidant les ONG, dans les différents pays, à comprendre ce qu'elle fait et comment elle fonctionne et en recrutant, dans chaque pays, des spécialistes de ces ONG. Elle doit aider les emprunteurs à devenir mieux à même de créer des partenariats avec des ONG et doit examiner la possibilité de recourir à des prêts évolutifs. Des ressources sont nécessaires pour renforcer les capacités des ONG au-delà des projets eux-mêmes : des équipes spéciales doivent être formées pour évaluer de manière réaliste les compétences des ONG et aider celles-ci à comprendre les pratiques commerciales.
- *Planification de la participation des ONG.* Afin de favoriser une préparation plus large et plus interactive des projets, la Banque doit aider les emprunteurs à établir clairement les raisons justifiant la participation des ONG ; trouver et engager des ONG partenaires sur la base de leurs compétences

effectives ; associer, dès le départ, les organisations concernées à la conception du projet ; et établir des règles de partenariat dans le plan d'exécution du projet. Pour éviter les rigidités et le caractère sporadique et imprévisible des financements qui entravent l'action des petites associations sans but lucratif, la Banque doit simplifier les procédures commerciales, définir des critères pour déterminer le coût raisonnable des contrats passés avec des ONG, et aider les emprunteurs à mettre en place des mécanismes simples et vérifiables de transfert de fonds aux ONG.

- *Activités de suivi et d'évaluation et gestion du savoir.* La Banque et les emprunteurs doivent veiller à ce que le suivi de la participation des ONG puisse être assuré avant même l'approbation des projets, inciter à la mise en place de mécanismes de suivi simples et peu coûteux, encourager les évaluations conjointes entre partenaires et sonder régulièrement l'opinion des bénéficiaires. Enfin, la Banque doit mettre en place une nouvelle base de données sur les ONG qui contienne, pour chaque pays, des données fiables sur les actions prévues, les mesures prises, les ressources affectées et les résultats obtenus.

FIGURE 1 : Rôle de l'environnement existant sur les effets de la participation des ONG



Réaction de la direction de la Banque

La direction de la Banque souscrit à l'orientation générale des conclusions et des recommandations de l'OED, à commencer par l'application plus rigoureuse du document « Pratiques recommandées 14.70 » qui fournit des conseils quant à la manière de traiter avec les ONG (et qui a remplacé la précédente Directive opérationnelle). Elle s'efforce actuellement de voir

comment les gouvernements, les bailleurs de fonds, les fondations et les autres entités collaborent avec les ONG, afin de créer des partenariats stratégiques au niveau institutionnel et de susciter un plus large appui à l'action des ONG au sein des administrations publiques. En concertation avec les services de la Banque chargés des ONG, les missions résidentes et les unités régionales responsables du développement social participeront davantage au travail de suivi et à la diffusion de l'information. La direction reconnaît que la justification du financement de la participation des ONG, ainsi que les règles et les mécanismes applicables à l'octroi des fonds doivent être établis dès le départ, mais elle juge lourde la procédure qui consisterait à soumettre le financement des ONG à un suivi particulier. La direction estime que les mécanismes actuels de financement des ONG sont satisfaisants, mais continuera de rechercher les possibilités d'améliorer les procédures commerciales et d'encourager la flexibilité.

Tout en reprenant à son compte la majorité des recommandations formulées, la direction souligne que l'étude de l'OED traite, pour une large part, de projets déjà anciens et ne tient donc pas parfaitement compte de l'évolution récente de la collaboration entre la Banque et les ONG. Ces deux dernières années, la Banque a renforcé sa coopération avec les ONG et a chargé des spécialistes de ces organisations d'améliorer la collaboration et le dialogue entre les différents partenaires (gouvernements, ONG et Banque). Elle multiplie également ses programmes d'information pour que les ONG comprennent mieux sa mission et les pratiques commerciales qu'elle utilise. La direction reconnaît que les déclarations d'intention figurant dans les documents établis au stade de l'évaluation exagèrent le degré véritable de la participation des ONG. La Banque est en train de renforcer son suivi en surveillant de près les projets faisant appel à une large participation des ONG et en mettant davantage l'accent sur les missions d'étude sur le terrain.

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) du Conseil des administrateurs de la Banque a accueilli favorablement la plupart des recommandations de l'OED et a pris bonne note de la réaction constructive de la direction à cet examen. Il a souligné que la Banque devait aider les emprunteurs à comprendre et à apprécier la valeur du travail des ONG dans leur pays, et encourager les gouvernements à mettre en place un cadre réglementaire mieux adapté à la situation des ONG. Le Comité a mis l'accent sur la nécessité de changer les attitudes au sein des services de la Banque pour que ces derniers se montrent mieux disposés à l'égard des ONG et soient davantage désireux de travailler avec elles.

Le Projet de remise en valeur de sols sodiques dans l'État de l'Uttar Pradesh, en Inde : un partenariat solide entre les pouvoirs publics, les ONG et les associations de proximité

DEPUIS 1945, LE GOUVERNEMENT DE L'UTTAR Pradesh, dans le nord de l'Inde, s'efforce de remettre en valeur 1,2 million d'hectares de terres agricoles devenues sodiques à la suite de la remontée de sels à la surface du sol. Cette dégradation, qui est le résultat d'une irrigation excessive par les grands réseaux, rend les terres stériles. Les diverses mesures prises pour améliorer ces sols denses, blancs, à forte teneur alcaline ont toutefois échoué pour plusieurs raisons : les projets étaient imposés d'en haut sans que les petits propriétaires terriens, issus des castes inférieures, aient réellement la possibilité d'y participer, et le suivi et l'évaluation des projets étaient médiocres. Cependant, dans les années 80, une ONG locale, Sarvodaya Ashram, a entrepris d'encourager les exploitants à unir leurs efforts pour régénérer leurs terres. Le succès de cette approche a finalement débouché sur le Projet de remise en valeur des terres sodiques, que la Banque a approuvé en 1993. Ce projet, qui s'appuie directement sur l'acquis résultant de l'action de Sarvodaya Ashram, est mené en collaboration avec des ONG et des associations de proximité.

Bien que les ONG soient relativement mal implantées dans l'Uttar Pradesh et qu'elles évoluent dans un environnement peu favorable, pour ne pas dire « hostile », pour ce qui est de leur collaboration avec les pouvoirs publics, l'aide apportée par le projet aux exploitants de quelques-unes des régions les plus pauvres de l'État s'est traduite par des résultats impressionnants. Les facteurs suivants expliquent en partie le succès du partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG :

- Le personnel du projet et des ONG est extrêmement motivé et s'est engagé dans un processus continu d'acquisition de connaissances.
- Le projet est géré de manière participative par le biais d'une unité assurant une médiation entre les autorités et les ONG.
- Le rôle et les responsabilités de tous les intervenants sont clairement définis.
- L'information circule entre toutes les parties prenantes de manière régulière et transparente.
- Le suivi et l'évaluation des activités sont effectués de manière professionnelle et indépendante.

Précis

« Examen du rôle des organisations non gouvernementales dans les projets financés par la Banque mondiale », par Christopher Gibbs, Claudia Fumo et Thomas Kuby, ISBN No. 0-8213-4456-0, février 1999. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :
 tél. : 1-202/458-5454
 fax : 1-202/522-1500
 email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.