



**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Comité de l'évaluation - Vingt-cinquième session**

Rome, 12 septembre 2000

## **ÉVALUATION DU PROGRAMME DE COOPÉRATION ÉLARGIE FIDA/ONG**

### **RÉSUMÉ**



## TABLE DES MATIÈRES

| SECTION   | PAGE |
|---|------|
| SIGLES ET ACRONYMES   | III  |
| I. CRÉATION ET OBJECTIFS DU PCE   | 1    |
| II. STRATÉGIES OPÉRATIONNELLES DU PCE   | 2    |
| III. LE MÉCANISME DU PCE: ANALYSE RÉTROSPECTIVE   | 2    |
| IV. ÉVALUATION  | 4    |
| V. APERÇU DES ACTIVITÉS DU PCE (1988-1998)  | 4    |
| VI. LE POINT DE VUE DES CHARGÉS DE PORTEFEUILLE DE PAYS SUR LE PCE  | 5    |
| VII. LE POINT DE VUE DES ONG SUR LE PCE   | 7    |
| VIII. EXAMEN DES DONS VENUS À ÉCHÉANCE  |      |
| IX. RÉALISATION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES<br>DANS LES DONS EXAMINÉS  | 9    |
| X. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DU PCE  | 10   |
| XI. PERTINENCE DU PCE   | 12   |
| A. Pertinence du PCE au regard des relations FIDA-ONG   | 12   |
| B. Pertinence au regard du programme de travail et de la stratégie institutionnelle<br>du FIDA pour l'an 2000 | 13   |
| XII. PROBLÈMES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN OEUVRE DU PCE   | 14   |
| XIII. PRINCIPALES CONCLUSIONS   | 15   |
| XIV. RECOMMANDATIONS  | 16   |
| A. Recommandations générales  | 16   |
| B. Recommandations particulières  | 16   |



| <b>LISTE DES ENCADRÉS</b>   | <b>PAGE</b> |
|---|-------------|
| OBJECTIFS DU PCE  | 1           |
| STRATÉGIES OPÉRATIONNELLES DU PCE   | 2           |
| LE RÔLE DU PCE EN FAVEUR DE L'INNOVATION  | 3           |
| SOURCES DE DONNÉES UTILISÉES POUR L'ÉVALUATION  | 4           |
| LES ONZE ANNÉES D'ACTIVITÉS DU PCE  | 5           |
| L'AMÉLIORATION DU PCE: POINTS DE VUE ET SUGGESTIONS DES ONG                             | 8           |
| TRAITS PRINCIPAUX DES DONS EXAMINÉS   | 9           |
| BILAN DES DONS PCE EXAMINÉS   | 10          |
| EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DU PCE   | 11          |
| PERTINENCE DU PCE AU REGARD DE LA VISION ET DE LA STRATÉGIE<br>INSTITUTIONNELLE DU FIDA | 13          |
| PRINCIPALES CONTRAINTES PESANT SUR LE PCE   | 14          |



## SIGLES ET ACRONYMES

|     |  |
|-----|--|
| ED  | Département Politique économique et stratégie de mobilisation des ressources |
| OE  | Bureau de l'évaluation et des études   |
| ONG | Organisation non gouvernementale   |
| PCE | Programme de coopération élargie   |
| PD  | Département Gestion des programmes   |



## ÉVALUATION DU PROGRAMME DE COOPÉRATION ÉLARGIE FIDA-ONG RÉSUMÉ

### I. CRÉATION ET OBJECTIFS DU PCE

1. Le Programme de coopération élargie FIDA-ONG (PCE) a été créé en 1988 afin d'apporter une aide sous forme de dons aux ONG qui, comme le FIDA, ont pour mandat de lutter contre la pauvreté. L'Accord portant création du FIDA, en 1978, a assigné au Fonds une mission précise de coopération avec les ONG, mais jusqu'à la mise sur pied du PCE, les activités ont été peu nombreuses dans ce domaine<sup>1</sup>. Le PCE est le seul instrument financier officiel du FIDA destiné exclusivement aux ONG. Le Président est autorisé à approuver des dons à concurrence de 75 000 USD. L'allocation budgétaire initiale du PCE (350 000 USD par an) correspondait aux limites imposées par la dotation globale au titre du Programme de dons d'assistance technique. Comme les autres initiatives de coopération du FIDA avec les ONG, le PCE a toujours fonctionné sans l'appui d'une politique générale ou d'une stratégie institutionnelle cohérente et concertée.

2. Le PCE a été conçu à un moment où l'on commençait d'une part à comprendre la nécessité de faire participer les bénéficiaires aux activités de lutte contre la pauvreté rurale et les difficultés que cela impliquait, et d'autre part à percevoir les compétences des ONG en matière de méthodes participatives novatrices à assise communautaire. Les différents documents relatifs au PCE ne sont pas entièrement clairs ou concordants<sup>2</sup>. Globalement, le programme semblait avoir pour but de renforcer les activités d'investissement du FIDA à travers quatre modalités distinctes mais liées, qui étaient en quelque sorte les objectifs du PCE (même si elles n'étaient pas présentées expressément comme telles).

#### *Objectifs du PCE*

- *Renforcer la coopération et les relations du FIDA avec les ONG;*
- *Promouvoir les approches participatives afin d'accentuer le rôle de l'auto-assistance dans la réduction de la pauvreté;*
- *Expérimenter, par des activités pilotes, des méthodes novatrices pouvant servir de base à des programmes d'investissement ultérieurs du FIDA;*
- *Générer des connaissances et des informations à intégrer dans une réserve d'expériences utiles.*

*SOURCES: EB 87/30/R.23, EB 87/31/R.53 et EB 88/35/INF.3*

3. L'absence de priorité claire parmi ces quatre objectifs a conduit à toutes sortes d'interprétations, à l'intérieur du FIDA, quant au rôle du PCE. Pourtant, les documents EB/87/30/R.23 et EB 87/31/R.53 semblent indiquer que, dans l'esprit de ceux qui l'ont conçu, le programme avait pour premier objectif d'expérimenter des méthodes novatrices de lutte contre la pauvreté rurale en vue d'investissements ultérieurs du FIDA, les autres objectifs découlant plus ou moins de cette priorité.

---

<sup>1</sup> Accord portant création du FIDA, 1978, article 8, section 2: "Le Fonds coopère étroitement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et les autres organisations du système des Nations Unies. Il coopère étroitement avec d'autres organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des organismes gouvernementaux s'occupant de développement agricole."

<sup>2</sup> EB 87/30/R.23; EB/87/31/R.53 et EB 88/35/INF.3.

## II. STRATÉGIES OPÉRATIONNELLES DU PCE

4. Les stratégies opérationnelles du PCE (appelées "activités" ou "actions") en matière de lutte contre la pauvreté sont énoncées dans le document EB 87/30/R.23 et le Bulletin du Président No. 88/2, qui insistent l'un et l'autre sur le rôle de la participation et de l'auto-assistance.

### *Stratégies opérationnelles du PCE*

- *Expérimentation de nouvelles technologies présentant des avantages particuliers pour les populations les plus pauvres;*
- *Expérimentation de nouvelles approches institutionnelles visant à mieux atteindre les ruraux pauvres, afin d'en déterminer la pertinence, l'acceptabilité et la viabilité à long terme;*
- *Formation des bénéficiaires et du personnel de vulgarisation au moment de la constitution des organisations de base, afin de renforcer la gestion décentralisée des ressources.*

*SOURCE: EB 87/30/R.23 et EB 87/31/R. 53*

## III. LE MÉCANISME DU PCE: ANALYSE RÉTROSPECTIVE

5. Toute évaluation du PCE doit nécessairement commencer par un examen attentif des documents initiaux du programme, qui reflètent les intentions du FIDA et de son Conseil d'administration en 1987-1988 et avant cette période. Mais pour avoir une valeur prospective et contribuer utilement aux politiques et aux objectifs institutionnels actuels du FIDA, l'exercice doit aller un peu plus loin, c'est-à-dire qu'il convient de déterminer en quoi le PCE reflète ou non la mission et les préoccupations du Fonds en l'an 2000.

6. Le PCE n'a jamais été présenté en détail dans un document spécifique. Il semblait aller de soi qu'il allait être évalué après une courte période de fonctionnement, et que ses objectifs et stratégies seraient définis plus précisément sur la base de cette évaluation. Le document EB 87/30/R.23 précise (paragraphe 8) qu'"il serait peut-être bon, au moment de l'établissement initial (du programme), de constituer le mécanisme de financement de façon souple et même à titre préliminaire de manière que des fondations plus solides puissent être édifiées au fur et à mesure que s'accumulera l'expérience". Onze ans plus tard, la présente évaluation du programme, qui est aussi la première, devrait faciliter la réorientation du PCE et la mise en place de ces "fondations plus solides".

7. La formulation très générale du PCE a influé sur son fonctionnement. Le programme avait quatre "objectifs", comme on l'a vu, mais leur priorité respective et leur articulation n'ont pas été précisées, d'où des visions très divergentes de la principale raison d'être du programme, aussi bien au FIDA que parmi les ONG, et par conséquent une diversité de pratiques qui s'est traduite par une utilisation assez peu ciblée des fonds affectés aux projets.

8. Le problème a été aggravé par les procédures opérationnelles du PCE, telles qu'elles sont exposées dans le document EB88/35/INF.3 consacré aux modalités d'exécution des dons/projets, et qui conviennent mieux à des petits projets d'investissement qu'à des expériences pilotes censées livrer des enseignements dans une perspective d'application à plus grande échelle et de transposition. Le texte ne précise pas ce que signifient ou ce qu'impliquent "l'expérimentation", "l'initiative pilote" ou la "transposition." et n'indique pas les critères de sélection des ONG bénéficiaires, hormis pour dire que ces dernières doivent "être capables de rendre plus efficaces la conception et l'exécution des projets du FIDA" (EB 87/30/R.23, paragraphe 6 et ailleurs dans le texte). Aucun cadre ou dispositif n'a été prévu pour la future "réserve d'expériences utiles", et le texte ne définit aucun indicateur permettant de suivre à intervalles réguliers l'ensemble des activités du programme et d'en évaluer les résultats.



9. À la suite de la recommandation de l'audit interne du PCE conduit en 1998,<sup>3</sup> un groupe de travail réunissant des représentants du Département Gestion des programmes (DGP), du département Politique économique et stratégie de mobilisation des ressources, et du Bureau de l'évaluation et des études a été chargé d'étudier les procédures opérationnelles du PCE qui appellent des révisions, conformément aux conclusions générales du rapport d'audit. Les recommandations du groupe de travail seront finalisées après l'achèvement de la présente évaluation. Le 28 mars 2000, l'équipe d'évaluation a présenté par écrit au groupe de travail des observations et suggestions détaillées sur la révision des procédures opérationnelles.

10. Plus important encore, le PCE n'a pas bénéficié d'une stratégie globale d'appui à l'innovation et aux relations FIDA-ONG qui lui aurait permis de circonscrire son action et qui l'aurait guidé dans ses activités et ses tâches de suivi et d'évaluation. Inutile de dire que, dans ces conditions, il est très difficile de mesurer son impact avec précision. S'il était peut être prématuré en 1988 de définir une stratégie FIDA/ONG compte tenu du peu d'expérience du Fonds en la matière, ce n'est plus le cas en l'an 2000.

11. Le rôle du PCE en matière d'innovation mérite une attention particulière. Il ressort clairement dans le contexte des nouvelles technologies et approches institutionnelles, ainsi que dans les textes initiaux. Le document EB/87/30/R.23 parle par exemple d'activités "proches des actions à la base" (paragraphe 6) et, un peu plus loin, indique que "des idées et techniques novatrices qui pourraient se révéler spécialement utiles au développement conceptuel et pratique des approches, stratégies et méthodologies et FIDA pourraient être éprouvées par la voie d'un mécanisme de financement". Les partenariats opérationnels FIDA-ONG et les approches participatives à assise communautaire étaient assurément novateurs en 1988. Ils le sont moins aujourd'hui. Par ailleurs, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, le FIDA entend se positionner comme une organisation d'innovation et de savoirs (voir l'exposé à la section XI). Le document intitulé "Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale: rapport de la consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA" illustre parfaitement cette orientation.

***Le PCE a été un programme novateur axé sur l'acquisition de connaissances; il a perdu une partie de ces qualités alors qu'au contraire le FIDA s'est engagé plus résolument sur la voie de l'innovation et de la gestion des savoirs.***

#### **LE RÔLE DU PCE EN FAVEUR DE L'INNOVATION**

##### **Le FIDA en 1988**

- *Les partenariats FIDA-ONG sont une formule nouvelle et relativement novatrice*
- *L'approche participative à assise communautaire est une notion nouvelle et novatrice*
- *L'innovation et de la gestion des savoirs ne font pas partie des grands objectifs institutionnels*
- *Le Fonds n'a ni politique ni stratégie globale concernant les ONG et l'innovation*

##### **Le FIDA en 2000**

- *Les partenariats FIDA-ONG sont monnaie courante*
- *Tous les programmes de prêts sont basés sur des approches participatives à assise communautaire*
- *L'institution a une vision claire de l'innovation et de la gestion des savoirs*
- *Le Fonds n'a ni politique ni stratégie globale concernant les ONG et l'innovation*

<sup>3</sup> Rapport de vérification interne du Programme de coopération élargie FIDA/ONG, AR/99/01, mai 1999.

*Le PCE propulse le FIDA sur la voie de l'innovation, Le PCE perd peu à peu sa capacité d'innovation et devient progressivement un programme d'appui aux projets.*

#### IV. ÉVALUATION

12. Le rapport d'audit du PCE établi en 1998 a recommandé que le Bureau de l'évaluation et des études procède à l'évaluation sur dossier des activités du programme pendant la période 1988-1998. L'exercice avait essentiellement pour but de faire le bilan des onze premières années d'activité du Programme au regard des objectifs initiaux et de recommander des orientations possibles pour l'avenir. L'évaluation a été conduite *de manière participative et contextuelle* en associant toutes les parties prenantes<sup>4</sup> et en étudiant le PCE dans le cadre plus général des objectifs du FIDA, de ses stratégies institutionnelles et de son rôle émergeant d'organisation détentrice de savoirs sur la pauvreté rurale. La démarche générale et les modalités de l'évaluation avaient été préalablement présentées et examinées à la réunion du groupe consultatif FIDA-ONG de juillet 1999. L'évaluation s'est appuyée sur quatre sources de données principales.

##### *Sources de données utilisées pour l'évaluation*

- *Fichier d'ONG du Département politique économique et stratégie de mobilisation de ressources;*
- *Enquête auprès des chargés de portefeuille de pays*
- *Enquête auprès des ONG bénéficiaires;*
- *Examen approfondi de 40 dons PCE venus à échéance.*

13. À partir de ce corpus et des renseignements dont il disposait, l'équipe d'évaluation a retenu trois grands critères d'évaluation: *l'efficacité, l'efficacités, la pertinence*. L'efficacité a été définie en termes des résultats du PCE par rapport au but et aux objectifs visés (définis à la section I), tels qu'ils ressortent de la performance globale des dons examinés par les évaluateurs et des conclusions des deux enquêtes mentionnées ci-dessus. Les évaluateurs n'ont pas pu étudier comme ils l'auraient souhaité l'impact des dons sur les différents projets financés par prêt et sur leurs bénéficiaires (le but du programme). L'efficacités a été définie de manière fonctionnelle comme la performance globale de chaque don par rapport à trois indicateurs: a) délai entre l'approbation du don et la mise à disposition de la première tranche de fonds; b) délai entre la prise d'effet du don et la mise à disposition de la première tranche du don; c) durée effective du don par rapport à la durée prévue. La pertinence a été évaluée à deux niveaux complémentaires: au point de démarrage du programme, et, en termes d'appui et de concordance par rapport à la vision d'ensemble, à la mission, aux axes stratégiques et aux stratégies régionales du FIDA pour l'an 2000 et au-delà.

#### V. APERÇU DES ACTIVITÉS DU PCE (1988-1998)

14. Le PCE existe maintenant depuis environ onze ans. Globalement, il est en expansion, tant en ce qui concerne le nombre de dons accordés chaque année qu'en termes d'allocation budgétaire annuelle. La moitié environ des dons ont été approuvés entre 1996 et 1998.

<sup>4</sup> Les parties prenantes étaient les cadres supérieurs du FIDA, les chargés de portefeuille de pays, les personnels de la Division consultative technique et du Bureau de l'évaluation et des études, l'Unité ONG du département Politique économique et stratégie de mobilisation des ressources, les ONG bénéficiaires de dons, et les membres du groupe consultatif FIDA-ONG.

### *Les onze années d'activités du PCE*

- *Entre 1988 et 1998, le FIDA a affecté au total 8,26 millions de USD à quelque 140 activités du PCE, dont 7,36 millions de USD pour financer 118 projets au moyen de dons, soit une moyenne de 736 000 USD par an. Les 897 000 USD restants ont servi à financer au total 22 consultations et réunions du groupe consultatif.*
- *Au total, 128 ONG exécutant des projets dans 68 pays ont bénéficié de l'aide financière du programme.*
- *À la fin 1998, quelque 79 activités financées par des dons étaient définies comme closes et 39 étaient en cours.*
- *64% des dons au titre du PCE ont été attribués à des ONG nationales du Sud, et 36% à des ONG internationales du Nord, dont quelques ONG engagées dans des partenariats Nord-Sud.*
- *85% des ONG bénéficiaires n'ont reçu qu'un seul don du PCE, 11% en ont reçu deux, et 4% trois ou davantage.*
- *La grande majorité des dons visaient des projets de création d'institutions de base ou d'expérimentation de nouvelles approches institutionnelles; et beaucoup plus marginalement des projets d'expérimentation technologique.*
- *Le montant de la plupart des dons PCE a été proche du plafond de 75 000 USD.*
- *Hormis en ce qui concerne la Division Afrique II, les dons au titre du PCE ont été répartis à peu près également entre les divisions régionales du FIDA mais inégalement entre les pays d'exécution.*
- *La Division consultative technique et le département Politique économique et stratégie de mobilisation des ressources ont traité respectivement 2% et 8% des demandes de don. Le Bureau de l'évaluation et des études n'en a traité aucun.*

## **VI. LE POINT DE VUE DES CHARGÉS DE PORTEFEUILLE DE PAYS SUR LE PCE**

15. Le principal outil utilisé pour connaître le point de vue des chargés de portefeuille de pays a été le questionnaire à réponses non limitées mis au point par l'équipe d'évaluation du Bureau de l'évaluation et des études et envoyé aux 33 chargés de portefeuille de pays. Le but de l'opération était de recueillir quelques données quantitatives, et surtout de permettre au personnel concerné de s'exprimer sans contrainte. Seize questionnaires ont été remplis et renvoyés (49% du total), à raison de cinq par la Division Afrique I, quatre par la Division Afrique II, trois par la Division Asie, trois par la Division Proche Orient et Afrique du Nord, et un par la Division Amérique latine et Caraïbes.

16. Les chargés de portefeuille de pays du FIDA jouent un rôle essentiel pour la réception des propositions de dons PCE et la centralisation des leçons tirées de l'exécution des projets. Le traitement des demandes de don est essentiellement laissé à la bonne volonté de chacun, même s'il s'avère parfois urgent vers la fin de l'exercice d'utiliser les fonds non affectés. Certains chargés de portefeuille n'ont traité aucune proposition de don, d'autres en ont traité huit ou davantage. La lourdeur des procédures et la perte de temps qu'elles occasionnent n'encouragent manifestement pas les chargés de portefeuille à se porter volontaires pour ce genre de tâche.

17. La majorité des chargés de portefeuille estiment que les dons du PCE sont utiles pour promouvoir les méthodes participatives et l'auto-assistance. Les trois quarts d'entre eux environ considèrent qu'en théorie le PCE est un programme de développement de méthodes novatrices, tout en reconnaissant que les dons PCE renforcent les investissements du FIDA par toutes sortes de moyens, dont seule une partie prend la forme d'initiatives pilotes et d'expérimentation des innovations dans la perspective d'applications futures. Les chargés de portefeuille qui traitent des



demandes de dons PCE le font davantage pour coopérer avec les ONG dans le cadre de l'exécution du projet que pour favoriser les initiatives pilotes et l'expérimentation des innovations en vue d'utilisations ultérieures. En fait, il apparaît d'après les réponses que la plupart des dons PCE sont allés à des projets déjà financés par des prêts du FIDA et sur lesquels ils devaient venir se greffer. Cette situation est en partie imputable à la lenteur et à la durée aléatoire des procédures de traitement des propositions de dons PCE, qui empêche la synchronisation avec la phase de conception des projets du FIDA. La deuxième explication est que l'approche participative fait désormais partie de tous les programmes de prêt du FIDA et qu'elle est considérée comme un ingrédient normal ne nécessitant pas de phase pilote ou d'expérimentation, ce qui n'était pas le cas en 1988 quand le PCE a démarré. Une troisième raison tient à l'absence de cadre institutionnel clair permettant de procéder à des initiatives pilotes et des expérimentations avant de formuler les projets.

18. À quelques exceptions notables près, les chargés de portefeuille ne se sont guère exprimés sur la contribution du PCE à l'objectif institutionnel d'acquisition de savoirs. La mobilisation des fonds disponibles pour expérimenter des éléments de stratégie régionale ne suscite apparemment pas un grand intérêt, ce qui peut se comprendre compte tenu des contraintes de temps des chargés de portefeuille, de l'absence de mécanisme de mise en réserve ou d'extraction des enseignements utiles, et du fait que l'exercice n'est pas récompensé en termes d'avancement professionnel.

19. Le renforcement des relations FIDA-ONG a été cité comme l'objectif le plus important du PCE par 25% des chargés de portefeuille de pays. Certains ont signalé que le PCE jouait un rôle essentiel dans l'identification des futurs partenaires et qu'il permettait de tirer parti des capacités militantes des ONG pour défendre la cause des plus pauvres auprès des institutions nationales. Mais il ressort clairement des réponses que le renforcement des relations FIDA-ONG et la connaissance approfondie des ONG sont des effets induits très appréciés de toutes les activités financées par les dons. Les avis sont plus partagés en ce qui concerne la priorité à accorder aux différentes catégories d'ONG dans le cadre du PCE: 54% des chargés de portefeuille de pays préféreraient que les dons aillent à des ONG nationales, et 31% qu'ils aillent aux partenariats ONG nationales-ONG internationales, mais ils ont jugé dans l'ensemble que ce choix dépendait de la capacité des ONG. La faveur dont bénéficient les partenariats ONG nationales-ONG internationaux auprès du personnel consulté témoigne d'une nouvelle tendance dont il y a déjà quelques exemples intéressants dans des projets antérieurs du PCE. Seuls 10% des chargés de portefeuille considèrent que le PCE doit promouvoir le renforcement des capacités des ONG.

20. Globalement, on peut dire que, pour 75% environ des chargés de portefeuille de pays, le PCE, est, dans sa conception et son utilisation actuelles, orienté sur le court terme et sur l'exécution, selon des modalités spécifiques à chaque projet. Même si elle peut utilement contribuer à la réalisation des projets (ce qui a d'ailleurs été le cas), cette démarche n'est pas la meilleure lorsqu'il s'agit de développer des innovations majeures en matière d'approches institutionnelles ou de méthodes de lutte contre la pauvreté.

21. La lourdeur des procédures internes auxquelles il faut consacrer beaucoup de temps n'incite guère les chargés de portefeuille à traiter les dossiers de dons. Les principales améliorations nécessaires du PCE citées dans les réponses ont été les suivantes: augmenter le montant des dons, rationaliser et accélérer les procédures du PCE, parfaire les moyens d'identification des ONG présentant les compétences requises. Les autres recommandations concernent la nécessité de définir une présentation standard des demandes de dons, et l'allocation de crédits pour la supervision du PCE et l'évaluation de ses activités par le Bureau de l'évaluation et des études.

## VII. LE POINT DE VUE DES ONG SUR LE PCE

22. Les ONG ont été consultées pour plusieurs raisons. Il s'agissait notamment: a) de déterminer ce qui avait motivé leurs demandes de dons et comment elles percevaient leur sélection et leur rôle; b) de tirer parti de leur expérience en matière d'exécution de projets financés par des dons; c) de recueillir leur point de vue et leurs idées quant aux possibilités d'amélioration du fonctionnement et de la pertinence du PCE. Comme dans le cas des chargés de portefeuille de pays, l'équipe d'évaluation a mis au point pour cette enquête un questionnaire à réponses non limitatives.

23. Au total, 113 questionnaires rédigés en trois langues (anglais, français et espagnol) ont été adressés à des ONG ayant reçu des dons du FIDA. Un court questionnaire a également été envoyé à tous les membres du Groupe consultatif FIDA/ONG, y compris aux représentants d'organisations n'ayant pas bénéficié directement de dons PCE. Les 42 réponses reçues provenaient à parts égales d'ONG du nord et d'ONG du sud, d'ONG ayant déjà bouclé le projet financé par le don et d'ONG encore au stade de l'exécution. La représentation régionale était cependant très déséquilibrée, au détriment en particulier de l'Amérique latine et des Caraïbes. Il ressort de l'enquête que les ONG bénéficiaires et les membres du groupe consultatif apprécient le PCE et qu'ils ont tiré parti de plusieurs manières des dons octroyés.

24. D'après les réponses, 65% des ONG se sont adressées au PCE parce qu'elles voyaient en lui une source éventuelle de financement, et 56% estiment avoir été retenues en raison de leurs capacités, de leurs qualités intrinsèques et de la concordance de leurs objectifs et de ceux du FIDA. Quelque 73% des ONG se sont efforcées de concevoir des projets qui cadraient avec les activités financées par le FIDA, mais beaucoup ont déclaré n'avoir pas réussi dans cette tâche. Les réponses montrent qu'en règle générale, les ONG n'ont pas perçu les activités financées par le PCE comme des initiatives pilotes ou des expérimentations ayant valeur d'apprentissage. Les objectifs et les activités ont été appréhendés dans une optique de développement plutôt que d'acquisitions d'expérience.

25. Les acquis ont en général été présentés en termes quantitatifs (nombre de groupements constitués, de personnes formées, etc.) plutôt qu'en termes d'initiative pilote, d'expérimentation ou d'apprentissage. Seul un quart des ONG ayant achevé un projet financé par le PCE ont estimé avoir pleinement atteint leurs objectifs. Les explications avancées ont souvent trait à la courte durée du projet et aux problèmes rencontrés pendant l'exécution. De nombreuses ONG bénéficiaires ont indiqué qu'elles ne savaient pas encore si leur projet avait atteint ses objectifs, et environ un tiers ont estimé qu'elles avaient atteint une partie de leurs objectifs.

26. Le problème le plus fréquemment cité a été de loin celui des retards, à la fois dans le processus d'approbation, et entre l'approbation et le décaissement de la première tranche de fonds. Les relations un peu délicates entre le personnel des prêts et celui des dons ont parfois été préjudiciables à une bonne coordination. La bonne entente entre les deux services requiert manifestement un savant dosage de coopération et d'indépendance.

27. 67% des ONG ayant reçu des dons au titre du PCE ont fait état d'un renforcement de leurs capacités, mais aussi parfois de celles du gouvernement concerné ou d'autres ONG, grâce à l'intervention de plusieurs facteurs: a) de meilleures relations avec les autorités locales ou nationales; b) le resserrement des liens avec les autres ONG, c) les enseignements tirés du processus d'exécution et appliqués aux activités ultérieures.

### *L'amélioration du PCE: points de vue et suggestions des ONG*

- *La plupart des ONG ne semblent pas percevoir leurs activités financées par le PCE comme des initiatives pilotes ou des expérimentations ayant valeur d'apprentissage.*
- *Comme les chargés de portefeuille de pays, les ONG recommandent le relèvement du plafond des dons.*
- *Les ONG recommandent que les procédures opérationnelles du PCE soient rationalisées et accélérées, notamment en matière d'approbation et de décaissements.*
- *Les ONG souhaitent que le FIDA les informe mieux et les conseille davantage pour préparer et présenter leur dossier de demande de don.*
- *De nombreuses ONG demandent que les prescriptions en matière d'audit soient plus réalistes.*
- *Les ONG souhaitent également la suppression de la clause d'agrément des gouvernements ainsi que l'allongement de la période couverte par les dons.*
- *Les ONG ont fait de nombreuses recommandations utiles pour approfondir les enseignements tirés du PCE, notamment:*
  - *Exposer plus explicitement l'objectif d'apprentissage par l'expérience afin qu'il soit parfaitement compris à la fois par le FIDA et par l'ONG bénéficiaire du don*
  - *Définir des critères de sélection et d'admissibilité des ONG*
  - *Améliorer la supervision et les contacts entre le FIDA et les ONG bénéficiaires*
  - *Allonger la durée du projet pilote*
  - *Transposer les approches pilotes, en les adaptant éventuellement, selon le pays ou le contexte socioéconomique*
  - *Associer à la conception des projets du FIDA les ONG qui ont exécuté avec succès des projets financés par le PCE*
  - *Faire de la publicité aux projets financés par le PCE*
  - *Organiser des ateliers pour faire largement connaître les résultats du PCE*
  - *Diffuser l'information par les réseaux d'ONG et l'Internet.*

## VIII. EXAMEN DE DONS VENUS À ÉCHÉANCE

28. Il a été retenu pour l'examen en profondeur, 40 projets au total financés à l'aide de dons du PCE, conjointement avec les régions intéressées, choisis de préférence parmi des projets achevés ou en voie d'achèvement. Leur choix a en outre été guidé par un certain nombre de critères: existence de rapports d'achèvement (et/ou d'autres sources de renseignements fiables sur les conditions d'exécution); représentation régionale ou autre (sept de chaque division régionale, trois de ED, deux de PT); choix par les divisions compétentes des projets à examiner; nécessité d'assurer une bonne représentativité des différents types de projets financés à l'aide de dons. L'équipe a étudié toute la documentation disponible<sup>5</sup>. Elle a élaboré dans le détail un "Schéma d'analyse de projets" qui a servi à l'examen de la documentation. Toutefois, des disparités dans la quantité et la qualité de l'information disponible se sont traduites par une couverture et une qualité inégales de l'analyse selon les projets.

29. L'examen des dons retenus par l'équipe d'évaluation s'est révélé une tâche difficile et longue en raison des faits suivants: a) les dossiers PCE étaient éparpillés entre les différentes divisions du FIDA; b) les modes de présentation des rapports manquaient d'uniformité, et les renseignements

---

<sup>5</sup> Dans l'idéal, cette documentation comprenait les éléments suivants: proposition de projet de l'ONG; synthèse de projet et/ou proposition révisée établie par le FIDA, rapport(s) d'étape; accord de don; vérification(s) des comptes; rapport d'achèvement ou rapport final; rapports de supervision ou sections pertinentes des rapports de mission; tous rapports de consultants; tous rapports d'évaluation disponibles; correspondance et mémorandums.

communiqués étaient souvent d'une qualité médiocre; c) les rapports d'achèvement et autres rapports faisaient souvent défaut. Il se peut qu'un grand nombre de documents aient été envoyés par les ONG mais aient été mal aiguillés au sein du FIDA .

### *Traits principaux des dons examinés*

- *Un quart seulement des dons PCE examinés avaient été attribués à des organisations ne répondant pas parfaitement aux attentes du PCE, soit que le problème de la pauvreté ne figurait pas explicitement à leur programme, soit que leurs moyens d'action étaient insuffisants. Compte tenu de l'absence de critères de sélection des ONG, et de l'étroitesse du choix offert dans certains pays, on peut considérer ce résultat comme acceptable.*
- *On peut estimer qu'une proportion de 71% des ONG bénéficiaires étaient dotées de moyens d'action corrects pour la conduite d'activités de terrain à la date d'approbation du don. Mais elles étaient moins nombreuses à posséder l'expérience et la capacité requises pour l'exécution rigoureuse d'activités pilotes<sup>6</sup>.*
- *Au moins 60% des ONG bénéficiaires se trouvaient en "position de force", soit parce qu'elles étaient des partenaires fréquents d'institutions des Nations Unies, soit par ce qu'elles entretenaient des liens privilégiés avec le gouvernement (ou la famille royale) au niveau du pays.*
- *La plupart des projets PCE examinés avaient traité au renforcement des capacités institutionnelles de base au cours de l'exécution. 40% seulement ont été perçus par les ONG sous l'angle d'actions pilotes/tests pour des investissements futurs.*
- *La grande majorité des dons PCE étaient cofinancés par les ONG bénéficiaires, comme le prévoient les directives du PCE, parfois avec des contributions de donateurs, de gouvernements ou des bénéficiaires.*
- *Les modalités de décaissement n'étaient guère uniformes. Les décaissements s'opéraient le plus souvent en deux tranches, la dernière tranche étant souvent insuffisante pour inciter les intéressés à mener leur tâche jusqu'au rapport d'achèvement.*
- *La fréquence des rapports, leur qualité générale et leur contenu variaient de "très bon" à "très médiocre". Outre l'absence de standardisation, la présentation laissait à désirer, de même que l'analyse des enseignements issus d'actions pilotes.*
- *Un quart des projets avaient utilisé 35 à 50% des fonds de dons pour l'achat de moyens de transport et de matériel de bureau.*
- *Environ 16% des dons étaient attribués à des ONG féminines et un grand nombre d'autres bénéficiaires de dons PCE accordaient une place privilégiée aux femmes ou aux femmes et enfants*

## **IX. RÉALISATION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES DANS LES DONNÉS EXAMINÉS**

30. Comme les projets PCE étaient initialement (1988) conçus comme des actions pilotes ou des tests, leur bilan a été défini ou analysé du point de vue des articulations avec les projets d'investissement du FIDA, de la reproductibilité, l'adaptabilité, l'application à plus grande échelle des

<sup>6</sup> La capacité d'action d'une ONG a été définie sur la base d'un certain nombre d'indicateurs, le plus important étant le nombre d'années d'activité. Cinq ans d'activité effective était le minimum exigé comme attestant la pérennité opérationnelle (et la capacité). Plusieurs ONG bénéficiaires de dons ne disposaient pas d'un bureau, de moyens de déplacement, du téléphone, de personnel à plein temps ou d'expérience satisfaisante dans le domaine concerné. Toutefois, la période d'activité de cinq ans exigée pouvait être abaissée lorsque les renseignements disponibles suggéraient que l'ONG avait des compétences bien établies dans un autre contexte avant de prendre sa forme organisationnelle actuelle.

approches testées par le PCE et des enseignements produits. D'autres objectifs — promotion de partenariats FIDA/ONG en général et d'approches participatives à la lutte contre la pauvreté — ont également été évalués. Malheureusement, il a été très difficile de mesurer tant les enseignements dégagés que l'impact sur les projets financés par prêt du FIDA. La concrétisation de l'articulation voulue avec les projets financés par prêt du FIDA a été retenue comme indication indirecte de l'impact.

### ***Bilan des dons PCE examinés***

- *L'examen a permis de constater des exemples notables d'excellents partenariats. Il est apparu que les projets PCE avaient effectivement servi à renforcer les relations entre les ONG et le FIDA, tant en termes de confiance mutuelle que de compréhension et de collaboration dans un but commun.*
- *Il est apparu également que la notion d'approche participative à la lutte contre la pauvreté et sa mise en œuvre au niveau de la base ont été généralement mieux saisies au travers du PCE.*
- *Quelques projets PCE ont enregistré des résultats remarquables au niveau des tests et de la reproduction d'approches institutionnelles innovantes, au-delà même des objectifs visés (par ex., don n° 07 Pérou, Renforcement des services de vulgarisation et de formation, et don n° 34 Burkina Faso, Épargne-Crédit et Éducation).*
- *Dans 72% des projets examinés, des articulations avaient été prévues avec des projets du FIDA, mais ces articulations ne se sont concrétisées que dans 50% des cas environ (proportion similaire à l'estimation des ONG quant aux articulations et à leur réalisation).*
- *Il semble que les facteurs clés de la concrétisation d'articulations avec des projets du FIDA aient été: a) la nature et les moyens de l'ONG concernée; b) une conception du projet PCE répondant aux besoins d'investissement du FIDA; c) la réceptivité du projet d'investissement du FIDA à l'ONG et à ses activités.*
- *L'exécution complète des activités prévues s'est produite dans 46% environ des projets PCE examinés (une proportion supérieure à celle qui était perçue par les ONG).*
- *Certains chargés de portefeuille de pays et plusieurs divisions régionales (tout particulièrement PA) ont accordé une attention considérable à la supervision des projets PCE. Toutefois, la majorité des projets PCE n'ont pas bénéficié d'une telle attention.*
- *Seules quelques ONG ont reçu l'aide de fonctionnaires ou de consultants du FIDA, non seulement pour l'élaboration de propositions, mais aussi pour l'établissement de rapports d'étape ou de rapports d'achèvement.*
- *Quelques évaluations de qualité concernant des dons PCE ont été menées par des consultants nationaux, d'autres ONG ou encore OE.*
- *Un faible pourcentage seulement de projets financés par des dons a fait l'objet d'une exécution et de comptes rendus qui permettent d'en tirer des enseignements.*
- *Il serait possible, moyennant quelque effort supplémentaire, de retirer de précieux enseignements des dons PCE dans d'importants domaines d'intérêt pour le FIDA, tels qu'approches participatives, renforcement des capacités locales et problèmes de parité hommes-femmes.*

## **X. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DU PCE**

31. En se fondant sur toutes les sources d'information disponibles (la base de données, les deux enquêtes et les examens de projets financés par don) et compte tenu des lacunes des données, il a été possible de porter une appréciation générale sur l'efficacité, l'efficacité et la pertinence du PCE, telles que définies dans la section IV.



### *Efficacité et efficience du PCE*

- **Efficacité dans le renforcement des relations FIDA-ONG.** *Il est indéniable que le PCE a puissamment concouru à resserrer les relations FIDA/ONG et, ce faisant, à renforcer les partenariats ONG/pouvoirs publics. C'est ce qui ressort clairement des enquêtes conduites auprès des chargés de portefeuille de pays et des ONG ainsi que de l'examen de rapports sur les projets individuels. Sans aucunement nier le rôle joué par d'autres facteurs, on est fondé à affirmer que le fort accroissement des partenariats FIDA /ONG depuis 1988 est dans une large mesure attribuable au PCE. En outre, les faits observés suggèrent que le PCE a : étendu la gamme et le nombre d'ONG partenaires du FIDA, mieux éclairé le personnel du FIDA sur les activités des ONG, amené les agents du FIDA à être plus confiants dans leur collaboration avec les ONG du sud, et enfin qu'il a conduit le FIDA à mieux apprécier la somme d'expérience et de compétences que les ONG peuvent offrir.*
- **Efficacité dans la promotion d'approches participatives.** *Le PCE a permis au FIDA d'acquérir une meilleure connaissance concrète et une meilleure intelligence des approches participatives locales à l'autodépendance dans la lutte contre la pauvreté. Il a incontestablement contribué à "intérieuriser" l'approche participative au sein de l'organisation, spécialement au stade de l'exécution des projets. La place importante accordée, entre autres, dans les projets du FIDA, à l'évaluation participative des besoins, aux formules collectives de crédit rural et à la mobilisation communautaire pour la gestion des ressources naturelles sont à porter au crédit d'un certain nombre de projets pilotes du PCE. Par ailleurs, en favorisant la communication et les échanges sur le terrain entre le FIDA et le personnel des ONG, le PCE a contribué à faire mieux accepter l'approche participative par les personnels de terrain et les pouvoirs publics.*
- **Efficacité dans l'expérimentation d'approches innovantes en liaison avec les investissements du FIDA.** *Les résultats sont ici mitigés. Si la mise à l'essai et le testage d'approches innovantes figurent dans les objectifs de quelque 75% des projets du PCE (selon les propositions de projet, d'habitude réécrits par le FIDA), 40% seulement des rapports (rédigés par les ONG) traitaient sous cet angle les objectifs ou les réalisations de projets. La plupart des dons PCE prévoyaient une collaboration avec les ONG au stade de l'exécution de projets FIDA en cours. Les rapports de projets du PCE montrent qu'une compréhension insuffisante de la formule des initiatives pilotes, jointe à des lenteurs d'exécution et à d'autres contraintes, a souvent empêché les projets en cause de servir efficacement de modèles reproductibles par le FIDA et, par conséquent, de renforcer les activités d'investissement du Fonds. L'identification d'approches inédites prometteuses ou les conditions à réaliser pour promouvoir une initiative pilote, au rang de composante à part entière d'un projet ou à plus grande échelle dans le cadre d'autres mécanismes de financement, ne se sont pas vu accorder l'attention qu'elles méritent. Les enquêtes et les examens de projets des ONG indiquent que des liens efficaces avec des projets du FIDA ne se sont concrétisés que dans 36% des cas. En résumé, il y a amplement matière à amélioration dans le domaine considéré.*
- **Efficacité dans l'enrichissement du corpus de savoirs.** *On ne peut à l'heure actuelle affirmer que le PCE ait contribué autant que le lui permettait son très grand potentiel à la production et au stockage de savoirs en matière d'approches innovantes. Cela tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, le PCE a infléchi sa politique de l'expérimentation d'approches inédites vers l'application d'approches confirmées. Ensuite, il n'a pas été établi de mécanisme de collecte, de classement, d'interprétation, de comparaison, de mise à jour et de diffusion des enseignements issus du PCE. En troisième lieu, enfin, on signalera l'absence d'une politique/stratégie cohérente du FIDA en matière d'ONG et d'innovations.*

- **Efficienc**e. *L'inefficience des procédures du PCE est souvent évoquée dans les plaintes des ONG et des chargés de portefeuille de pays et confirmée dans les informations émanant des bases données relatives aux longs temps de latence entre l'approbation et le démarrage de projets et aux retards au niveau des comptes rendus. Le manque d'efficienc*e du programme est imputable à la complexité des procédures ainsi qu'aux retards qui surviennent au stade de la conception aussi bien que pendant et après la phase d'exécution. Ces carences ont nui à l'efficacité. Spécialement important est le fait que la durée très longue du traitement des projets n'a pas permis d'utiliser le PCE comme il l'aurait dû pour améliorer la phase de conception des projets d'investissement du FIDA.

## XI. PERTINENCE DU PCE

32. En 1988, la pertinence du PCE au regard du programme de travail et des stratégies du FIDA était certaine, tant pour ce qui était d'intensifier les relations entre le Fonds et les ONG qu'en ce qui concernait la promotion d'approches fondées sur la participation et la collectivité dans la lutte contre la pauvreté dans le cadre du portefeuille du FIDA. Le moment est venu, maintenant que onze ans se sont écoulés, de réexaminer la question en fonction des changements qui se sont produits aussi bien au sein du FIDA qu'au niveau de ses relations avec le Fonds et les ONG.

### A. Pertinence du PCE au regard des relations FIDA-ONG

33. En accord avec son mandat et sa philosophie, le FIDA a considérablement progressé dans le développement et le renforcement de ses relations avec les ONG. Alors qu'il était encore inhabituel en 1988 de faire intervenir des ONG dans la conception et l'exécution de projets financés par prêt du FIDA, c'est pratique courante aujourd'hui, surtout en ce qui concerne le second point. On a par ailleurs assisté à un élargissement de l'éventail des organisations avec lesquelles le Fonds collabore, qui s'est étendu à un nombre accru d'ONG nationales, et aussi d'organisations à assise communautaire et d'organisations de la société civile oeuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de développement rural. Il s'agit entre autres d'institutions d'études politiques, de développement et de recherche, d'organisations professionnelles, de syndicats, de coopératives, d'organisations de services et des médias. S'est également étendu l'éventail des activités menées en collaboration avec des ONG: élaboration de politiques, actions de sensibilisation, opérations, information/publicité, promotion de réseaux.

34. Le PCE a joué un rôle majeur dans ces évolutions, non seulement au travers de projets financés par don au niveau des pays, mais aussi par le biais des consultations FIDA/ONG et du Groupe consultatif FIDA/ONG financé par des fonds PCE. Les consultations, tenues chaque année depuis 1990, ont à leur tour contribué au renforcement des relations FIDA/ONG, ont fourni des informations en retour sur le PCE et d'autres activités FIDA/ONG et ont aidé le FIDA à mettre à profit le rôle militant des ONG pour renforcer son dialogue avec les autorités nationales en faveur des pauvres. Cette liaison féconde demande à être maintenue et consolidée.

35. Il ne faudrait pas pour autant en déduire que le PCE a perdu sa pertinence pour ce qui est de la promotion de partenariats FIDA/ONG. Toutefois, eu égard aux progrès accomplis, le PCE pourrait accroître sa pertinence actuelle et future par une comparaison plus réfléchie et la collecte d'enseignements sur les *dimensions* clés de telles relations et par la promotion de nouveaux *types* de relations, telles que des relations opérationnelles avec des partenariats ONG internationales/nationales, des consortiums d'ONG, des ONG exerçant un rôle influant sur les politiques et des partenariats ONG/secteur privé (en particulier pour les services financiers ruraux).

## **B. Pertinence au regard du programme de travail et de la stratégie institutionnelle du FIDA pour l'an 2000**

36. La Vision du FIDA, formulée en mai 1995, souligne que les valeurs centrales de l'institution comprennent la "valorisation de l'innovation" et "la création et le partage de savoirs". Un objectif clé que le FIDA partage avec ses partenaires et parties prenantes est "la conception et l'exécution de projets novateurs se prêtant à amplification et à reproduction par d'autres organisations de développement". Les projets et programmes pilotes novateurs sont aussi considérés comme relevant de la mission centrale du FIDA. (*Relever les défis d'un monde en mutation: cadre stratégique du FIDA pour 1998-2000 et fiches de pilotage du FIDA pour l'an 2000*).

37. En 2000, plus que jamais auparavant, le FIDA perçoit son rôle clé comme celui d'un innovateur et d'une institution détentrice de savoirs, comme il ressort clairement du document "Partenariats: Rapport de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA (2000-2002)". Ce document soutient que le FIDA devrait "utiliser les ressources affectées aux dons pour renforcer les objectifs centraux du Fonds, notamment en encourageant des mesures et initiatives novatrices, des solutions institutionnelles, des améliorations technologiques et le partage des savoirs". Le document énumère comme objectifs de la politique du Fonds: "faciliter la reproduction et le partage des savoirs au moyen de partenariats, "mieux structurée l'approche de la documentation des caractéristiques novatrices, et intensifier le dialogue en faveur des pauvres avec les autorités nationales. En outre, le FIDA devrait "renforcer les partenariats stratégiques susceptibles de promouvoir la reproduction et l'amplification des meilleures pratiques de réduction de la pauvreté."

38. L'évaluation a abouti à la conclusion que le PCE recelait de solides possibilités de concourir à la mise en œuvre de la priorité émergente du Fonds, à savoir la promotion de l'innovation. Cela signifie que le PCE garde toute sa pertinence à l'égard de la vision institutionnelle et des objectifs fondamentaux actuels du Fonds, ce en quoi il joue un rôle entièrement conforme à sa politique originelle. Cependant, pour qu'il puisse encore mieux remplir ce rôle, un certain nombre d'obstacles demandent à être levés. Le premier et le plus sérieux réside dans l'absence d'une politique et d'une stratégie FIDA concernant les ONG et l'innovation, ce qui a nui à l'efficacité du PCE à cet égard. D'autres obstacles tiennent à la perception actuelle des objectifs en matière d'expérimentation et d'initiatives pilotes, à la complexité des procédures de traitement des dons, aux contraintes de temps au niveau des chargés de portefeuille et à l'absence d'un "cadre incitatif" prévoyant de récompenser la performance du personnel dans le domaine de l'innovation (voir section XII).

39. Au total, la finalité et la raison d'être du PCE conservent toute leur pertinence à l'égard de la vision et des objectifs du FIDA en cette aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Il reste toutefois à aligner les activités du programme sur ces objectifs.

### ***Pertinence du PCE au regard de la vision et de la stratégie institutionnelle du FIDA***

- *Le PCE conserve une grande pertinence à l'égard de la vision et de la stratégie institutionnelle du FIDA pour l'an 2000 et au-delà. La pertinence et l'apport du PCE gagneraient à ce qu'il occupe une position stratégique et soit mené dans le cadre d'une politique et d'une stratégie FIDA relatives aux ONG et à l'innovation. La définition d'un cadre de politique/stratégie guiderait le choix des objectifs et de la stratégie du programme, accroîtrait son efficacité et faciliterait l'évaluation de son impact. La politique/stratégie du FIDA intéressant les ONG devraient porter sur les points suivants: but général et objectifs prioritaires de la collaboration du FIDA avec les ONG; types d'ONG avec lesquelles le FIDA devrait collaborer; critères de sélection des partenaires; domaines, activités et thèmes principaux de collaboration (par exemple*



- *innovation, opérations, promotion de politiques, production de savoirs); modalités de coopération et priorités respectives; dispositif de supervision de la coopération FIDA/ONG au sein du FIDA; rôle des pouvoirs publics et du secteur privé; obstacles à des partenariats efficaces et moyens de les surmonter ou de les contourner.*
- *Le PCE conserve aussi sa pertinence à l'égard de l'objectif FIDA de renforcement des partenariats FIDA/ONG et du partenariat avec les organisations à assise communautaire et autres organisations de la société civile. Il serait possible d'optimiser cette pertinence en recueillant plus systématiquement les enseignements tirés des partenariats et en mettant l'accent sur des types de relations plus modernes avec les ONG.*
- *L'expérimentation par le PCE de technologies et d'approches nouvelles et innovantes pour le développement participatif est conforme aux objectifs centraux du FIDA consistant à promouvoir des innovations reproductibles en matière de lutte contre la pauvreté. Mais, pour exercer ce rôle correctement, il faudrait que le PCE reste à l'avant-garde et que la culture institutionnelle ainsi que la structure et les procédures PCE appuient pleinement cet objectif.*
- *L'importance que le PCE attache aux savoirs va dans le sens de l'objectif que s'est assigné le FIDA de devenir une organisation de savoirs sur la pauvreté rurale.*
- *Le PCE reste pertinent pour toutes les régions FIDA, avec des applications et des priorités variables selon les choix et les stratégies opérationnelles des différentes régions.*

## XII. PROBLÈMES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN OEUVRE DU PCE

40. Si la raison d'être et les objectifs du PCE gardent toute leur pertinence pour le FIDA, un certain nombre de limitations réduisent actuellement l'efficacité du programme. Il faut s'y attaquer sans délai.

### *Principales contraintes pesant sur le PCE*

- **Absence de directives systématiques.** *Les opérations du PCE revêtent un caractère hétéroclite et peu méthodique, faute de directives opérationnelles claires et de supervision et suivi réguliers. De ce fait les résultats manquent souvent de concordance, la qualité des comptes rendus est variable, et il est difficile de comparer les projets entre eux et d'en tirer des enseignements utiles.*
- **Prise en compte insuffisante de la dimension apprentissage.** *C'est particulièrement le cas pour l'apprentissage concernant les approches novatrices qui amélioreraient l'impact des projets. Cette situation résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs: absence d'un cadre incitatif adéquat pour le personnel associé au PCE, identification insuffisante des besoins d'apprentissage d'importance stratégique et absence d'évaluation régulière du programme. Le problème a été aggravé par le défaut d'une politique/stratégie FIDA/ONG globale dans laquelle le PCE serait inscrit.*
- **Place insuffisante accordée aux initiatives pilotes.** *Le PCE ne s'est pas suffisamment soucié d'expérimenter en vue de reproduire/adapter ou amplifier des initiatives pilotes. Les projets pilotes se distinguent des projets de développement ordinaires en ce qu'ils demandent à être élaborés de manière plus détaillée, à être exécutés avec plus de rigueur, à être suivis et évalués plus attentivement, et à être de conception aussi simple que possible. En outre, les ratios coût-avantages et les modalités de gestion revêtent une importance majeure du fait que le projet est destiné à être élargi ou reproduit. Il n'a pas été tenu suffisamment compte de ces aspects dans les projets PCE.*
- **Contraintes dues aux capacités des ONG.** *Beaucoup d'ONG bénéficiaires de dons (du nord comme du sud) n'ont pas fait preuve des capacités voulues, notamment dans l'exécution de projets pilotes pour l'expérimentation d'innovations. Par ailleurs, il n'a pas été établi ni adopté de critères clairement définis pour la sélection d'ONG. (Ces critères ont maintenant été fixés par le groupe de travail sur les procédures du PCE).*

- **Procédures opérationnelles inefficaces.** *La lourdeur des procédures a pesé sur la réalisation des buts et objectifs du PCE. Outre les améliorations utiles proposées par le groupe de travail, il est nécessaire de rationaliser, de systématiser et d'accélérer les processus de soumission des propositions émanant des ONG, l'approbation par le FIDA, le déblocage des fonds et l'établissement des rapports d'exécution/achèvement.*
- **Plafond des dons.** *Le plafond de 75 000 USD par don PCE, qui représente aujourd'hui les 2/3 environ du pouvoir d'achat de ce montant en 1988, a été signalé comme une contrainte tant par les chargés de portefeuille que par les ONG. Ce plafond devrait être porté immédiatement à 100 000 USD au moins. De plus, le FIDA devrait tirer au clair la question d'une éventuelle seconde phase de financement pour un même projet, l'incertitude actuelle sur ce point faisant obstacle à une pleine exploitation des résultats obtenus sur le terrain.*

### XIII. PRINCIPALES CONCLUSIONS

41. L'utilité du PCE apparaît potentiellement encore plus manifeste pour les priorités et stratégies institutionnelles du FIDA, en 2000 et au-delà, que ce n'était le cas en 1988. Il demeure un excellent mécanisme riche de promesses.

42. Le PCE a puissamment contribué à promouvoir les partenariats opérationnels FIDA/ONG, et par ce biais, les partenariats ONG/gouvernements, à élargir le registre et à accroître le nombre des ONG partenaires du FIDA, tout en permettant au Fonds de mieux connaître les activités des ONG et en favorisant l'instauration d'un climat de collaboration confiante. D'autre part, le PCE a mis le FIDA en contact direct avec les approches participatives de la lutte contre la pauvreté, et en a facilité la promotion et l'adoption systématique pendant l'exécution de ses projets. Les consultations annuelles FIDA/ONG, financées au moyen de fonds PCE, constituent pour le FIDA une précieuse source d'information en retour sur ses relations avec les ONG et l'aident à déterminer le rôle qu'elles pourraient jouer en plaidant la cause des pauvres dans les concertations engagées avec les gouvernements.

43. Dans l'ensemble, cependant, l'efficacité du PCE pour ce qui est de l'expérimentation pilote d'approches novatrices en prévision d'investissements du Fonds et en ce qui concerne la production et le stockage de savoirs utiles sur la pauvreté rurale n'a pas répondu aux attentes. Au cours des onze dernières années, les dons PCE ont couvert un large éventail de collaborations opérationnelles avec des ONG. Or le rang de priorité accordé à l'expérimentation pilote d'innovations en vue de leur reproduction à plus grande échelle a été inférieur à ce qu'exigeaient les objectifs du programme. S'il est vrai qu'un certain nombre d'éléments stratégiques existent implicitement dans les relations actuelles FIDA/ONG, l'absence de cadre stratégique cohérent pour la coordination, la hiérarchisation et l'amplification de ces éléments est en partie à l'origine de la situation qui vient d'être évoquée. La performance du programme dans le domaine considéré a en outre souffert d'un certain nombre d'autres carences, notamment le faible montant des dons, l'inefficacité des procédures opérationnelles, l'insuffisance des incitations à l'innovation. Pour tirer pleinement parti de la contribution potentielle du PCE, il est essentiel de le situer - et de le conduire - dans le cadre d'une stratégie FIDA en matière d'ONG et d'innovation qui soit explicite et cohérente.

44. Cela étant, l'évaluation a relevé des exemples de projets PCE tout à fait remarquables sous le double rapport de l'expérimentation pilote et de la reproduction d'approches novatrices institutionnelles. Cela prouve que le programme est éminemment riche de promesses à cet égard et qu'il est d'autant plus important de s'employer à les exploiter que le FIDA dispose de peu d'autres instruments de collecte d'éléments instructifs en matière d'innovation.

## XIV. RECOMMANDATIONS

### A. Recommandations générales

45. **Inscrire le PCE dans une politique/stratégie FIDA sur les ONG et l'innovation.** Le FIDA devrait mettre à profit l'expérience du PCE, les résultats de la présente évaluation, les consultations ultérieures FIDA/ONG, ainsi que d'autres activités internes pertinentes pour élaborer une politique/stratégie globale pour la collaboration FIDA/ONG ainsi qu'une politique/stratégie institutionnelle pour les innovations<sup>7</sup>. Ce travail contribuerait à optimiser les apports futurs du PCE.

46. **Recentrer le PCE sur l'innovation et les fruits de l'apprentissage.** Il faudrait infléchir les priorités et les activités du PCE pour que les objectifs institutionnels/stratégiques du FIDA en matière d'innovation et d'apprentissage répondent mieux aux autres besoins opérationnels de projets spécifiques qu'il finance par prêt. La conclusion de l'évaluation est que le PCE peut et doit répondre aux deux priorités. Ses caractéristiques spécifiques font du PCE un instrument particulièrement apte à capter les innovations et à en tirer des enseignements, et il est d'autant plus important d'exploiter ses potentialités à cet égard que le FIDA dispose de peu d'autres instruments utilisables à cet effet.

47. **Recentrer l'ampleur du PCE.** En raison de son potentiel et de son importance stratégique, le programme mériterait de se voir accorder une plus grande place par rapport aux dons d'assistance technique du FIDA. Une fraction des fonds additionnels qui lui seraient alloués devrait être explicitement consacrée à valoriser ses atouts en matière d'apprentissage. Cette question devrait être étudiée en liaison avec la formulation de la stratégie du FIDA d'assistance par voie de dons et de sa stratégie de coopération avec les ONG. Le plafond des dons devrait être immédiatement relevé pour en porter le montant à au moins sa valeur réelle.

48. **Élargir l'accès interne aux ressources PCE.** Les fonds PCE devraient être plus largement répartis au sein du FIDA de manière à optimiser la synergie et à maximiser les fruits de l'apprentissage. Il s'agirait par exemple de faciliter l'accès à OE et à PT, OE pouvant contribuer à recentrer le PCE, sur les enseignements susceptibles d'être tirés d'approches novatrices, en particulier dans le domaine des évaluations participatives.

### B. Recommandations particulières

49. **Porter le PCE à un plus haut niveau d'apprentissage stratégique.** Si l'on veut que le PCE devienne un auxiliaire efficace du FIDA dans son rôle de centre de savoirs, il importe d'en réorienter les priorités et les activités vers des recherches à caractère plus stratégique et vers l'exercice d'un rôle catalytique dans le contexte des politiques. Les recherches devraient être déterminées par: a) les orientations stratégiques institutionnelles définies par les nouvelles politiques/stratégies relatives aux ONG et à l'innovation: b) les priorités et les stratégies régionales: c) les domaines d'intérêt du FIDA en matière de savoirs, notamment pour les divisions: OE, PT et ED. Il est urgent de passer à des recherches d'un niveau plus élevé pour répondre aux exigences de la fiche de pilotage du Fonds pour l'an 2000 et mettre en oeuvre le plan d'action convenu lors de la Consultation sur la cinquième reconstitution des ressources Il va sans dire que cette évolution du PCE ne devrait aucunement l'empêcher de continuer à remplir la tâche, capitale, qui lui incombe de promouvoir les partenariats opérationnels avec les ONG en général.

---

<sup>7</sup> L'élément de départ de l'élaboration de la stratégie d'innovation est constitué par l'évaluation actuellement menée par OE sur la capacité du FIDA à promouvoir une innovation reproductible (évaluation qui devrait être achevée vers le milieu de 2001).



50. **Renforcer l'expérimentation pilote aux fins de reproduction et d'amplification.** Le PCE devrait mettre davantage l'accent sur l'expérimentation d'approches novatrices destinées à être reproduites, amplifiées ou intégrées à plus grande échelle dans un projet du FIDA financé par un prêt ou un autre dispositif analogue. Il faut faire du PCE un instrument dont le FIDA se servirait de façon plus systématique et plus délibérée pour promouvoir des innovations reproductibles. On devrait s'attacher à mieux comprendre les processus d'expérimentation, les questions liées aux coûts/avantages et à la gestion, au renforcement des capacités dans une perspective d'expansion, ainsi qu'à analyser les effets positifs et les effets négatifs, et la viabilité financière. La durée des projets pilotes de ce genre a de fortes chances d'être supérieure à celle de la plupart des projets habituels.

51. **Rationaliser les procédures du PCE pour améliorer l'efficacité de l'expérimentation pilote.** Il est nécessaire de rationaliser et d'accélérer les procédures opérationnelles pour ne pas compromettre l'efficacité de l'exécution des projets pilotes du PCE. L'équipe d'évaluation approuve un grand nombre des recommandations du groupe de travail sur les procédures mais insiste sur la nécessité de s'attacher davantage à la rationalisation. Elle a proposé plusieurs recommandations supplémentaires au groupe de travail. De nouvelles procédures opérationnelles devraient être arrêtées au plus tôt sur cette base.

52. **Systématiser les comptes rendus.** Il vaudrait mieux expliquer aux ONG comment elles doivent présenter au FIDA les informations nécessaires sous une forme utilisable. Les recommandations du groupe de travail se sont déjà traduites par certains progrès dans cette direction. Des directives simples et/ou un modèle simple et souple de compte rendu devrait être élaboré et distribué aux ONG dans le but d'harmoniser les rapports.

53. **Améliorer le contrôle du PCE, la supervision des projets et le soutien technique.** Compte tenu de la charge de travail des responsables de portefeuille, ainsi que de l'appui et de la supervision nécessaires à la majorité des ONG bénéficiaires de dons, le FIDA devrait explorer d'autres moyens de renforcer la coordination technique, l'appui apporté au PCE et sa supervision. Il s'agirait d'améliorer la qualité des projets PCE financés par des dons, de les corréler plus étroitement entre eux et avec les investissements du FIDA, et de développer les possibilités d'apprentissage. L'équipe d'évaluation a exploré quelques lignes d'action possibles, mais celles-ci demandent à être élaborées plus avant et à être examinées par le personnel et la direction du FIDA .

54. **Rendre accessibles à l'ensemble du personnel du FIDA les informations émanant du PCE.** On pourrait à cet effet recourir à la base de données sur les ONG établie à ED par l'Unité ONG. Cette base de données offre de grandes possibilités au plan de la collecte, du stockage et de la diffusion de savoirs, mais elle ne pourra être pleinement exploitée qu'à condition d'être accessible à tout le personnel du Fonds. La mise en place d'un tel système à l'échelle de l'institution exigerait relativement peu d'effort et d'argent, mais sa gestion réclamerait en revanche un effort systématique concerté.

55. **Repenser le rôle de l'Unité ONG.** Dans la formulation de sa politique/stratégie de coopération avec les ONG, le FIDA devrait reconsidérer le cadre institutionnel, les rôles, les responsabilités et les effectifs de l'Unité ONG en tenant compte de la réorientation suggérée du programme et des besoins qui en découleraient pour le Fonds.

56. **Multiplier les évaluations de projets PCE.** OE devrait procéder systématiquement à une évaluation de projets PCE chaque fois qu'il est effectué une évaluation du projet financé par un prêt FIDA auquel un projet PCE est lié. Les résultats de ces évaluations devraient être regroupés dans un rapport récapitulatif.



57. **Reconnaître les efforts du personnel.** Le travail fourni par certains chargés de portefeuille pour mettre en route et surveiller l'exécution de projets PCE mérite d'être reconnu et récompensé. L'équipe d'évaluation a constaté que les chargés de portefeuille ont beaucoup à apporter en matière d'enseignements tirés des projets PCE. Il faudrait imaginer des formules permettant d'apprécier à leur juste valeur les contributions de ces agents en les incitant à poursuivre leurs efforts.

58. **Comblent les lacunes.** Dans un nombre non négligeable de cas, il n'a pas été tiré les leçons d'expériences intéressantes liées à des activités PCE passées. Il serait utile et rentable de combler ces lacunes. Ce travail devrait répondre à une demande explicite et être mené selon les priorités des divisions régionales concernées. Il fournirait de précieux apports aux aspects stratégiques de l'activité du FIDA, à la réserve de projets, à la base de données ONG et à la communication des réalisations du PCE.

59. **Améliorer les voies et procédures d'apprentissage.** L'efficacité, l'efficacité et, surtout, les apports en savoirs du PCE pourraient être considérablement accrus grâce à quelques améliorations relativement simples des structures et des procédures, et ce à un faible coût financier et institutionnel. Il suffirait en effet pour cela que PD, OE et ED s'emploient de façon plus systématique à tirer les leçons émanant des dons PCE, qu'un site PCE soit créé ou une page soit ajoutée au site Internet actuel du FIDA, qu'il soit procédé à la publication périodique d'études de cas, que des renseignements sur le PCE soient insérés dans les publications régulières du FIDA et que soient organisées au siège du FIDA des réunions informelles sur l'expérience générale du PCE communiquée par des chargés de portefeuille ou lors de visites d'agents d'ONG.