



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

Evaluation de 5 ONGD luxembourgeoises actives au Burkina Faso Chrétiens pour le Sahel (CPS)

Rapport final

Nathalie Close et Benoît Cambier
Février 2015

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Ministère.

Résumé exécutif

L'objectif de cette évaluation consiste dans la vérification de la capacité de l'ONGD Chrétiens pour le Sahel (CPS) d'assurer la mise en œuvre efficace et efficiente de ses projets de développement ainsi que l'impact durable des projets en termes de lutte contre la pauvreté. L'évaluation s'est faite sous l'angle d'une analyse de la relation de partenariat de CPS avec ses contreparties au Burkina Faso. Une analyse de l'ONGD a été menée en se basant sur le modèle des trois cercles¹, qui présente l'entité sous forme de trois cercles en interrelation : le cercle ETRE, le cercle FAIRE et le cercle INTERAGIR.

En ce qui concerne le cercle ETRE

La Fondation, initialement appelée « Fondation SOS Sahel », fut constituée le 1er décembre 1984 par l'abbé Ferdy Fischer. Elle adopta son nom définitif Chrëschte mam Sahel / Chrétiens pour le Sahel en 1985 et reçut l'agrément du Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes (MAEE) en 1986, lui donnant ainsi le statut d'ONGD.

L'identité de Chrétiens pour le Sahel est dans son nom. Bien que se réclamant officiellement¹ de la doctrine de l'Eglise catholique en matière de développement, CPS ne restreint pas pour autant le bénéfice de ses actions aux seuls catholiques. En effet, l'ONGD intervient auprès des populations bénéficiaires sans distinction d'appartenance religieuse, sociale, politique ou ethnique. Cet élément a pu être confirmé par notre visite sur le terrain.

La stratégie de la fondation n'est pas, à proprement parler, décrite dans un document spécifique. Cependant, la proposition d'accord cadre pour la période 2013-2015 constitue une première étape de formalisation d'une stratégie dans la mesure où les aspects liés au cercle « faire » (alignement sur les priorités nationales, modalités de mise en œuvre) y sont décrits pour la période envisagée.

Deux organes assurent la gouvernance de l'ONGD: le conseil d'administration et le comité d'organisation et de gestion (COG), qui reprend tout le bureau du CA et deux administrateurs. Le COG est l'organe exécutif de la fondation et se réunit de manière régulière pour prendre toutes les décisions de gestion. Si cet organe permet à la fondation de disposer d'une gouvernance réactive et proche du quotidien, sa présence pose la question de l'opportunité de maintenir un COG composé de 7 administrateurs et un CA composé de 15 administrateurs dont les 7 du COG. La question d'un contre-pouvoir effectif entre les organes de gouvernance se pose alors et il est conseillé à CPS de revoir cette organisation.

Au moment de l'évaluation, neuf personnes sont employées par l'ONGD, six d'entre elles étant rattachées à la représentation permanente de CPS au Burkina Faso. La représentation permet à CPS d'organiser un suivi régulier et averti de ses projets, répartis sur diverses provinces du Burkina Faso.

Les personnes en charge du suivi des projets possèdent toutes une expérience professionnelle en matière de coopération au développement. Pour assister le staff dans la réalisation de la mission de l'ONGD, CPS a créé des groupes de travail présidés par un membre du COG et assistés des permanents et de bénévoles. Outre un apport évident de main d'œuvre supplémentaire, ces groupes de travail offrent la possibilité aux membres du COG de maintenir une proximité avec la réalité quotidienne de l'ONGD. Par ailleurs, ils offrent un espace additionnel au COG pour discuter en détail de sujets spécifiques.

Les projets sont réalisés en milieu rural et urbain. Les secteurs d'activités des projets de CPS sont variés en raison, entre autres, de la nature *intégrée* de ses projets. Au Luxembourg, l'ONGD mène des projets spécifiques d'éducation au développement, cofinancés par le MAEE.

¹ Cf. www.sahel.lu/valeurs

La publicité de la fondation a, durant de nombreuses années, été assurée grâce à l'engagement prononcé de l'abbé Fischer et de son cercle proche ainsi qu'à la présence des bénévoles, forts actifs. Elle est aujourd'hui la résultante de ce passé et des actions proactives des membres du CA qui mettent à sa disposition leurs cercles de connaissances. Comme bon nombre d'ONGD au Luxembourg, le niveau de la collecte a diminué au cours de ces dernières années, obligeant l'ONGD à réduire le budget des programmes de développement intégrés (PDI) au tiers. Le maintien du niveau de la collecte est un challenge quasi quotidien et l'ONGD en est pleinement consciente. Ses groupes de travail *Média* et *Collecte de fonds* sont actifs et travaillent de concert. Néanmoins, nous recommandons à CPS de formaliser ses approches fundraising et communication dans des plans ad hoc, ce qui permettra d'organiser un moment de réflexion sur les cibles, les médias et de définir un budget et un chronogramme dédié.

En ce qui concerne le cercle FAIRE

CPS se focalise sur des projets concentrés géographiquement au Burkina Faso depuis 2004 et visant majoritairement un développement intégré (les cinq PDI représentent plus de 85% de leur budget annuel). Actuellement, 9 projets ont été mis en œuvre.

Les secteurs d'activités des projets sont l'eau, le développement agricole, la lutte contre la désertification, la création d'infrastructures d'alphabétisation, d'éducation et de santé, le développement d'activités génératrices de revenus, la promotion féminine et les droits de l'enfance. Ces secteurs sont en lien avec les priorités et stratégies de la coopération luxembourgeoise. Au travers de ses partenaires, et principalement des OCADES, les projets cofinancés par CPS sont également en lien avec les priorités nationales et sectorielles burkinabè et les projets travaillent en collaboration régulière avec les services décentralisés de différents ministères.

Les thématiques transversales du genre et de l'environnement sont intrinsèques aux PDI dans la mesure où les projets promeuvent un usage rationnel des ressources naturelles, la mise en pratique des techniques de conservation des sols, l'usage des fosses fumières, etc. Les PDI font également la part belle aux femmes, soit au travers d'activités qui leur sont spécifiquement adressées, soit en intégrant systématiquement les groupes des femmes dans les projets. Par ailleurs, les équipes de projets sont mixtes, composées d'animateurs sans distinction de leur genre, appartenance religieuse ou ethnique. En terme de gouvernance, les projets collaborent avec de nombreux villages dans le respect des groupements et institutions en place, qu'ils soient administratifs ou traditionnels. Un appui institutionnel est également prévu dans les activités des projets, au niveau des bénéficiaires et des partenaires locaux.

Au niveau de la gestion du cycle de projet, l'ONGD développe depuis plusieurs années une approche professionnelle, qui tient compte des différentes étapes du cycle de projet, en ce compris le recours à des évaluations externes de projet ainsi qu'à des audits institutionnels ou financiers des partenaires. L'identification est laissée aux partenaires qui, dans le cas des OCADES, réalisent un diagnostic documenté des besoins en partenariat avec les bénéficiaires finaux et les acteurs locaux. La formulation est réalisée de concert avec les partenaires locaux. Des progrès restent cependant à faire dans la formulation des cadres logiques et des indicateurs, qui restent encore trop approximatifs et dont les liens de causalité (entre l'objectif général et les objectifs spécifiques et avec les résultats) ne sont pas toujours évidents.

L'exécution est assurée par les partenaires, avec la supervision régulière de CPS et de son représentant permanent et la participation des bénéficiaires. Le représentant permanent effectue des visites régulières auprès des OCADES, au cours desquelles il se concentre sur les aspects liés à la gestion financière et au respect des procédures. Il constate également la réalisation effective des activités. Un renforcement des capacités de la représentation permanente donnerait une valeur supplémentaire au travail réalisé par CPS sur le terrain.

En ce qui concerne l'analyse des relations partenariales

Durant longtemps, le choix des partenaires de CPS fut basé sur des choix du cœur avant tout, ce qui avait abouti à une grande dispersion des projets et des partenaires. Depuis 2003, CPS recentre ses activités autour d'un nombre limité de projets et de partenaires.

En conformité avec les termes de références de cette évaluation, nous nous sommes concentrés sur deux partenaires de CPS, à savoir les OCADES et l'association Taab Yinga (ATY).

Les OCADES sont des structures pérennes, totalement ancrées dans la réalité burkinabè puisque s'appuyant sur la structure même de l'Eglise à tous ses niveaux (pays, diocèse, paroisse, communauté chrétienne de base). Il n'existe pas de conflit au niveau des enjeux entre les différents acteurs (i.e. l'institution et ses bénéficiaires) malgré la nature religieuse de l'organisation : par exemple, nulle considération n'est faite de l'obéissance des bénéficiaires finaux lors de leur sélection, ce qui est en phase avec la volonté de CPS d'une approche universelle du développement sans qu'il n'y ait de distinction d'aucune sorte.

CPS et les OCADES sont en ligne quant à l'objectif de promotion de la dignité de la personne humaine et la justice sociale, la lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes, par le partage et la solidarité propres à la charité chrétienne.

La relation avec ATY est historique. Le premier contrat de réalisation a été signé en 2002 et est reconduit depuis lors. Aujourd'hui, l'association traverse une crise institutionnelle majeure qui est de nature à remettre en cause sa pérennité à plus ou moins court terme.

Le partenariat entre le MAEE et l'ONGD est organisé et formalisé au travers des diverses procédures et documents. Au-delà de ces moments formels d'échanges, l'ONGD a des relations cordiales avec le MAEE, mais espacées (ou occasionnelles lors de la visite d'un partenaire par exemple).

Le MAEE est considéré comme un partenaire disponible, ouvert et pertinent lorsqu'il s'agit de questions relatives aux projets. Il est également un appui sur les questions administratives ou une source d'informations sur les aspects politiques liés aux pays d'intervention.

Par contre, la rotation des personnes au sein du desk ONG du MAEE est perçue comme une perte d'opportunité pour approfondir la relation partenariale et pour développer leur expertise « ONGD ».

De manière générale, CPS ne possède pas de compétence technique sectorielle spécifique. Sa coopération est principalement financière, assortie d'un appui limité à du conseil en gestion et suivi et monitoring de projet. L'autonomie est donc laissée au partenaire pour mener à bien les projets. Le degré d'implication de CPS dans les phases du cycle de projet dépend également de la nature et des compétences de ses partenaires.

Quatre phases caractérisent la ligne de temps de la relation partenariale : négociation, programmation, relation et évolution.

La logique voudrait que lors de la négociation d'une éventuelle collaboration entre l'ONGD et un acteur local, celle-ci évalue en toute normalité la pertinence d'un tel rapprochement. Or l'histoire de CPS montre qu'à de nombreuses reprises par le passé, l'entrée en relation avec un acteur local tenait plus d'un choix du cœur de l'un des administrateurs en déplacement dans le pays que d'une analyse poussée et documentée sur les capacités à entreprendre du potentiel partenaire. Il faut cependant noter une évolution notable dans l'approche puisque la fondation évite désormais de mettre en œuvre des propositions de partenariat basées sur des demandes ad hoc pour des projets de très faibles montants. Le choix des OCADES a constitué un tournant puisque la sélection finale des diocèses partenaires a résulté d'une étude d'identification. La relation avec ATY est issue pour sa part d'un choix du cœur.

Les relations entre CPS et ses partenaires sont formalisées dans un contrat de réalisation. Plusieurs commentaires sont formulés par l'évaluation :

- la période couverte est systématiquement d'un an, même si l'accord cadre que signe CPS avec le MAEE prévoit un programme pluriannuel. Une mise en adéquation du contrat de réalisation avec la période couverte par l'accord cadre donnerait une perspective plus large aux partenaires, qui pourraient à leur tour s'engager sur des termes plus longs.
- Le contrat ne stipule que peu de choses au niveau des obligations des parties et il existe une différence significative entre ce qui est écrit et ce qui est fait dans la réalité au niveau des rôles et des responsabilités. Nous recommandons que la convention, qui n'est autre qu'un contrat à valeur juridique formalise la relation de la manière la plus exhaustive et complète quant au partage des rôles et des responsabilités, des droits et des devoirs entre les deux parties. Cette suggestion permettrait que le pouvoir de décision qui existe dans les faits pour CPS soit assorti de la formalisation des responsabilités y afférentes.

Le partenariat en place résulte d'une relation historique entre CPS et le Burkina Faso au travers de l'Eglise. A la création de l'OCADES, CPS a identifié ce partenaire de choix (de par sa structure et sa couverture), avec un grand potentiel d'impact en terme de développement. A ce stade, rien n'empêche de continuer sur cette voie, le partenariat reposant sur deux parties solides et expérimentées.

La situation de son partenaire ATY est plus complexe dans la mesure où ce partenaire traverse actuellement une crise institutionnelle grave qui remet en cause jusqu'à la question de son existence à plus ou moins court terme. Or le besoin d'appuyer les enfants de la rue est toujours une réalité et la mission de ATY n'est pas remise en cause.

Si CPS fait le choix de la poursuite du partenariat, il sera nécessaire d'élargir le champ de la réponse actuellement apportée par la fondation, qui ne traite que d'une dimension – la transparence financière – alors que la problématique est multidimensionnelle.

Dans le cas contraire, l'importance de l'apport financier de CPS dans le budget annuel d'ATY ne permet pas à l'ONGD de cesser sa collaboration sans préavis au risque fort de laisser du jour au lendemain plusieurs jeunes sans moyens d'existence, sans parler du personnel de ATY. Une année de transition sera alors nécessaire pour probablement organiser la fermeture de l'association.

En conclusion, Chrétiens pour le Sahel est une ONGD engagée et expérimentée, qui a su habilement passer d'une coopération de cœur (présente à ses débuts) à une coopération concentrée et plus intégrée au travers des PDI. Elle a également su éviter les écueils lors de la transition d'une ONGD entièrement bénévole vers une ONGD salariée.

Bien sûr, des défis restent encore à relever, entre autres en ce qui concerne le positionnement de CPS parmi les autres ONGD luxembourgeoises, dans un environnement de collecte de fonds de plus en plus concurrentiel. Un autre défi interne consiste à trouver la juste répartition des rôles et le bon niveau d'autonomie de sa représentation permanente au Burkina Faso.

L'évaluation fait cependant le pari positif que la fondation saura négocier ces difficultés avec tout le professionnalisme et l'intelligence dont elle a fait preuve jusqu'alors.