



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

Fondation Dr. Elvire Engel (FEE)

Résumé exécutif

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 Fondation Dr. Elvire Engel (FEE) 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 FEE 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

FEE a été créée en 2004 sous l'impulsion du Dr Elvire Engel pour soutenir et promouvoir au Burkina Faso des projets dans l'intérêt de la santé et de l'éducation des femmes et des enfants.

De manière classique, la mission de la fondation est décrite dans les statuts. De manière plus inhabituelle, on y trouve également une liste des projets à exécuter. La constitution de la fondation quelques mois avant le décès du Dr Engel est certainement un facteur d'explication, dans la mesure où les statuts sont en quelque sorte l'expression de ses dernières volontés. Afin de rendre à chaque document son objet premier, nous suggérons que les statuts soient révisés afin d'ôter la mention aux projets et que dans le même temps, la fondation entreprenne un exercice de réflexion stratégique, formalisé dans un Plan stratégique à moyen terme.

De par la nature même de la fondation, la structure de gouvernance de l'ONGD est limitée au seul conseil d'administration, composé entièrement de bénévoles, et dont la majorité ont eu une relation amicale avec la fondatrice. Les membres du CA se partagent les responsabilités en fonction de leurs compétences et leurs disponibilités. Ils prennent leurs décisions de manière collective et consensuelle, chacun rendant des comptes sur ses propres activités.

Les compétences personnelles des administrateurs ainsi que leur regard critique ont permis d'assurer la bonne gestion des différents projets financés jusqu'alors et de compenser une moindre expertise dans le secteur de la coopération au développement. Cet « amateurisme », dont se qualifie elle-même la fondation, est un frein pour une potentielle professionnalisation qui pourrait s'avérer utile afin de mieux encadrer ses activités, voire nécessaire si l'ONGD souhaite évoluer dans ses pratiques. Cette professionnalisation peut se décliner sous plusieurs formes dont entre autre le renforcement de capacités en interne, via des formations et/ou le recrutement d'un gestionnaire de projet.

Assez discrète, l'ONGD est néanmoins bien ancrée dans divers réseaux et associations luxembourgeois, lui permettant jusqu'à présent de pouvoir recevoir assez de dons chaque année pour maintenir son assise financière constituée par différents legs. Ceci est une bonne nouvelle, mais probablement uniquement temporaire car liée intrinsèquement aux membres du CA. Pour dépasser le cercle premier des connaissances de chacun (en ce compris le réseau de connaissances du Dr. Engel), le choix d'élaborer un plan de fundraising peut s'avérer judicieux.

En parallèle, la fondation a une communication externe assez retenue privilégiant le bouche-à-oreille, sans réel support de matériel promotionnel. Fidèle à ses valeurs, l'ONGD met en avant dans ses messages une culture forte du « flux direct vers le sud », en toute transparence vis-à-vis de ses donateurs.

Si l'ONG prend la décision de diversifier ses sources de financement, il sera alors opportun de penser également à une stratégie de communication et à un plan d'actions associé, afin

de développer pour le public externe une « image » associée à la fondation, à sa philosophie ou encore à ses activités.

En ce qui concerne le cercle FAIRE

Les actions de FEE dans ses deux secteurs d'intervention (santé et éducation/formation professionnelle) sont en ligne avec les priorités et les stratégies de la coopération luxembourgeoise et les accords internationaux. La thématique transversale «environnement» est considérée au travers du projet Tondtenga et de ses activités de promotion du recyclage/compostage, de l'assainissement ou d'une agriculture biologique. La question du genre est quant à elle directement prise en compte dans la mission même de la fondation. De la même manière, les aspects de gouvernance et de développement participatif sont pris en compte dans la mesure où l'ONGD, au travers de son principal partenaire, met l'accent sur la prise en charge des individus par eux-mêmes, acteurs de leur propre changement.

Lors de la phase d'identification de nouveaux projets, FEE utilise son bon sens pour analyser les besoins réels. La formulation des projets reste encore approximative, manquant parfois de lien de causalité entre les actions menées, les objectifs spécifiques et l'objectif général. Cette présentation imprécise du cadre logique est compensée par le fait que l'apport théorique du document de projet est supplanté par l'engagement concret et quotidien du partenaire principal de FEE, l'Association Managré Nooma pour la Protection des Orphelins (AMPO), qui ne considère pas le document comme une feuille de route à suivre, mais probablement plus comme une nécessaire formalisation écrite de ses actions. Si la formulation ne semble pas être un besoin essentiel pour que AMPO mette en œuvre les projets, il n'en demeure pas moins qu'une bonne formulation impose que les questions fondamentales du *pourquoi* et du *pour qui* soient posées, permettant ainsi de questionner la pertinence de l'action au regard d'un besoin dont l'identification est le résultat d'une réelle analyse et non d'un constat empirique. Enfin, l'amélioration de la formulation permettrait à FEE et son partenaire de disposer d'un système de suivi des progrès des activités et de mesure de l'atteinte des résultats. Enfin, dernier élément, le document de formulation est la première phase d'un processus plus large d'apprentissage continu et de capitalisation sur les acquis.

Le suivi et monitoring des projets sont, en premier niveau, du ressort des partenaires locaux, qui rapportent de manière périodique la progression des activités et le niveau d'exécution budgétaire. En l'absence de procédures formalisées, FEE se sert des conditions générales régissant les relations contractuelles entre le MAEE et les ONGD ainsi que de la convention de coopération comme cadres de référence pour une bonne gestion de ses projets. Les visites de terrain sont programmées de manière régulière, avec et sans donateurs, complètent le dispositif de suivi.

Il est recommandé à l'ONGD de mettre en place une stratégie de gestion des risques tout comme d'augmenter la fréquence de ses visites, ce qui lui confèrera par ailleurs la possibilité d'approfondir sa compréhension de la réalité du terrain et des défis à relever. Ces recommandations s'appliquent autant aux projets durant les étapes du cycle de projet que pour les différentes phases de la relation partenariale.

Concernant les évaluations proprement dites, la fondation a jusqu'à présent privilégié des exercices d'analyse internes, effectués conjointement avec ses partenaires plutôt que de commanditer des évaluations externes et indépendantes. Depuis peu, elle prévoit un budget spécifique pour cette activité dans ses projets d'envergure.

En ce qui concerne l'analyse du cercle INTERAGIR

Historiquement, la fondation est liée à un partenaire majeur, AMPO, pour lequel plus de 85% des financements de la fondation sont dédiés. L'ONGD réalise également des projets avec deux communes au Burkina Faso.

Seule l'analyse de la relation partenariale de FEE avec AMPO, illustrée par la visite d'un échantillon de projets, a fait partie du cadre de travail de cette évaluation.

Le choix d'AMPO fut la résultante d'un choix du cœur, basé sur une amitié naissante, une reconnaissance et appréciation positive mutuelle, plutôt que sur une analyse approfondie des capacités de chacun.

La relation est jugée par les deux parties comme étant privilégiée, équilibrée et basée sur la discussion et la recherche de consensus. Les deux institutions partagent des objectifs similaires et collaborent dans un esprit de confiance mutuelle qui s'est bâtie avec le temps, notamment sur la base du lien affectif entre leurs fondatrices respectives. Cet état de fait présente toutefois le risque potentiel d'un excès de confiance qui empêche les deux parties de remettre en cause certains postulats, de questionner, de critiquer, de faire en sorte que la relation partenariale se déroule avec la même rigueur qu'une relation professionnelle non assortie d'un pan affectif.

Il est donc nécessaire que FEE et AMPO puissent travailler sur la professionnalisation de leur relation au travers de sa formalisation : mise en place d'un contrat de collaboration présentant les rôles et responsabilités de chaque partie, recours systématique à des évaluations externes de projets, formulation des projets afin que le document de projet constitue un réel document de référence, sur base d'analyse et d'un débat participatif et contradictoire et non plus une mise à plat obligatoire des actions entreprises.

Sans remettre nullement en cause l'entente très cordiale entre les deux parties, cette relation ne s'entend comme un « partenariat » que dans ses aspects financiers, dans un flux organisé du nord vers le sud. AMPO est entièrement autonome dans la réalisation des projets et n'attend pas de FEE un quelconque appui technique ou de gestion.

Concernant la suite à donner à cette relation, il est actuellement difficile de se prononcer car l'association vit actuellement un moment charnière de son développement qui, si mal négocié, pourrait remettre à terme sa pérennité en question. En effet, malgré que cette dernière soit une institution solide et reconnue, elle est actuellement confrontée à un double défi:

L'organisation est d'une part portée à bras le corps par sa fondatrice et présidente dont la personnalité, le charisme et l'engagement durant de nombreuses années ont été autant de moteurs pour atteindre les résultats exceptionnels d'aujourd'hui, mais qui, pour les mêmes raisons, sont les premiers facteurs de risque dans l'exercice de passage de la direction opérationnelle d'AMPO à une nouvelle personne. Le succès de la transition est largement lié au désengagement réussi de Katrin Rohde et à la dépersonnalisation de l'image de AMPO.

En parallèle, se rajoute le fait que la croissance organique d'AMPO au travers du succès de ses différents projets (y inclus Tondtenga) n'a pas été assortie d'un renforcement institutionnel. Il est aujourd'hui nécessaire pour l'association de prendre le temps de définir avec le support de ses bailleurs – y inclus FEE – une feuille de route pour les années futures, en mettant la priorité sur la consolidation des acquis.

Conclusions et pistes pour le futur

Créée il y a dix ans sous l'impulsion du Dr Elvire Engel, FEE est aujourd'hui une petite ONGD, entièrement dévouée au respect des dernières volontés de sa fondatrice. Inspirée par la philosophie et les valeurs insufflées par cette dernière, la fondation vise avant tout à

faciliter pour les femmes et enfants les plus démunis leur prise d'autonomie, tout en veillant à ne pas les déconnecter de leur réalité.

Bien ancrée au Luxembourg, l'ONGD s'éduque à mieux maîtriser cette réalité, mieux l'appréhender au gré de ses visites de terrain et de ses échanges avec ses partenaires, pour gagner non seulement en expérience mais aussi en crédibilité et en efficacité. Entièrement bénévole, les compétences personnelles et professionnelles de ses membres ainsi que leur regard critique lui permettent de pallier à son manque d'expertise en matière de coopération au développement.

Si elle a pu jusqu'ici gérer ses projets en bon père de famille, la fondation se trouve maintenant à un moment clé de son histoire où la question de la professionnalisation commence tout naturellement à se poser : FEE doit-elle continuer à faire ce qu'elle fait et donc subsister dans sa structure actuelle ou franchir une étape de plus vers la professionnalisation? Si la réponse n'appartient qu'à elle, la décision ne pourra se faire que dans la suite d'une réflexion sur le développement d'une vision, d'un plan stratégique à moyen terme.

Cette stratégie devra aborder plusieurs dimensions telles que la promotion de son identité, la structure interne de la fondation, ses sources de financement, ou encore le choix des partenaires.

Cette dernière dimension est un point important pour FEE dans la conduite future de ses activités. Jugée comme privilégiée, la relation que la fondation entretient avec AMPO, son principal partenaire s'est construite à partir d'une amitié, laissant au partenaire une autonomie organisationnelle et opérationnelle. Si l'ONGD reste néanmoins prudente et attentive dans le suivi des projets qu'elle finance, elle gagnerait à instituer et formaliser des évaluations régulières de ses projets et aussi de ses partenariats, passant notamment par l'identification des forces et faiblesses en termes de capacités.

La recherche d'impact au niveau des populations bénéficiaires est un point primordial dans les projets. Notons cependant que le renforcement des structures locales, y compris celles partenaires n'en est pas moins important, car il participe au succès des actions entreprises et indirectement au développement autonome des populations.

En conclusion, FEE est une ONGD bienveillante et pragmatique, sachant faire la part des choses dans ses analyses et sa gestion courante. Forte d'un bon sens critique, elle a acquis de l'expérience au fil des différents projets qu'elle a menés jusqu'à présent. Néanmoins, elle se retrouve tout doucement dans une période charnière de son existence où le défi sera de savoir au final quelle voie emprunter : se stabiliser sous sa forme actuelle ou évoluer. Si la première option est confortable, il faudra, pour la seconde, qu'elle se donne les moyens de son ambition.