

Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg

EVALUATION – Association Soleil Dans la Main

Résumé exécutif

Juillet 2019

Mieke Berghmans

Parfait Saka



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

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



La présente évaluation a été réalisée par South Research. Les opinions exprimées dans ce document reflètent les points de vue des auteurs et pas nécessairement ceux du Ministère des Affaires étrangères et européennes, Luxembourg.

South Research CVBA - VSO
Leuvenestraat 5/2
B – 3010 Kessel - Lo
Belgium
T + 32 (0)16 49 83 10
F + 32 (0)16 49 83 19

www.southresearch.be
info@southresearch.be

RESUME EXECUTIF

Ce résumé exécutif concerne l'évaluation de la structure organisationnelle et la gestion des projets de l'ASDM.

L'**ASDM** a été fondée en 2002. Depuis 2009, elle est devenue une ONG de développement. De 2014 jusqu'à nos jours, l'ASDM a exécuté, mis à part d'autres projets, cinq projets cofinancés par le MAEE du Luxembourg :

- Le projet CNEK 'Centre Noomdo pour enfants vulnérables à Koudougou' - 2014-2017
- Le projet PEPAB-2 'Projet d'approvisionnement en eau Potable et d'assainissement dans la province du Bam 2ème Phase' - 2015-2018
- Le projet PASP 'Projet intégré d'amélioration et de diversification des productions agro-sylvo-pastorales dans quinze (15) villages de la commune de Kongoussi' - 2016-2019
- Le projet BV 'Projet d'appui à l'éducation dans la commune de Koudougou - "Bangre Veenem – La lumière du savoir' - 2018-2020
- Le projet AM.OR.CA-EMAPE 'Projet d'appui au Monitoring et Renforcement des Capacités des Acteurs de l'Exploitation Minière Artisanale à Petite Echelle au Burkina Faso' - 2019-2021

L'ASDM est opérationnelle dans différentes régions du Burkina Faso (dans la province du Boulkiemdé, la province du Bam et la province de Poni) où elle travaille sur différents thèmes (éducation, agriculture, exploitation minière artisanale, etc.) et exécute plusieurs types d'interventions (construction, formation, recherche, etc.).

Cette évaluation se concentre sur les projets mis en œuvre à Koudougou dans la province du Boulkiemdé : (1) le projet CNEK qui a donné naissance au Centre Noomdo et (2) le projet Bangre Veenem qui est toujours en cours d'exécution. Dans ces deux projets, une grande partie du budget est consacrée à la construction d'un grand complexe et l'approvisionnement en matériel pour ce complexe.

Les constats

Constats au niveau du diagnostic organisationnel

L'ASDM a un Conseil d'Administration (CA) au Luxembourg qui comprend des bénévoles souvent très engagés dans l'organisation. Il y a aussi 3 salariés qui travaillent au sein de la section luxembourgeoise. Une personne à mi-temps s'occupe des activités de sensibilisation et de mobilisation de fonds au Luxembourg. Un directeur exécutif, qui est aussi un des 3 membres

fondateurs, travaille à partir de son domicile en France. Il est chargé du suivi de terrain pour tout ce qui est financé par le MAEE et du volet renforcement de capacité du projet WAXI. Un directeur adjoint réalise le suivi direct de tout ce qui se passe sur le terrain. Il y est présent environ 4 à 5 mois par an. Au Burkina Faso, l'ASDM a un bureau national, à Ouagadougou, où travaillent le représentant national, le comptable, un chef de projet, un assistant de projets, deux stagiaires (un en cartographie et un autre en environnement), un agent de liaison et de ménage ainsi qu'un vacataire assistant administratif. Puis à Koudougou, au Centre Noomdo, l'ASDM a plus de 30 agents opérationnels sur le terrain. Dans la province du Bam, l'ASDM a deux animateurs locaux salariés.

L'ASDM est une jeune organisation dynamique. Depuis 2002, l'organisation a surtout travaillé *via* une approche projet. Elle a exploité différentes opportunités pour la mise en œuvre de différents projets de développement. De cette façon, elle a pu tester différentes approches et a pu grandir de façon organique comme ONG. Récemment, dans le cadre de la préparation de la demande d'un accord cadre, les membres ont pris différentes initiatives pour préciser, consolider certains de leurs choix. Ils ont, par exemple, réalisé un audit organisationnel et développé différents documents et outils de gestion qui décrivent les rôles et les procédures à adopter dans l'organisation (par exemple : cahiers de charges adaptés, manuel de procédures, draft d'une charte éthique, etc.).

Cet exercice de consolidation n'a cependant pas encore permis d'aboutir à l'élaboration d'une réelle vision et stratégie de l'organisation. Même si, de manière générale, des positions communes sur les priorités géographiques, les priorités thématiques et l'approche de l'organisation circulent entre les différents niveaux de l'organisation et semblent avoir été partagées avec quelques partenaires, ces idées ont émergé, année après année et en fonction des besoins du moment. Ainsi, l'organisation ne dispose actuellement pas d'un document de référence, qui devrait être le fruit d'une réflexion commune clairement partagée à tous les niveaux de l'organisation et qui devrait décrire clairement l'ensemble de la vision et du plan stratégique de l'ASDM. Sans base fondamentale, avec des actions réalisées au fur et à mesure, l'ASDM risque d'être constamment tentée d'ajuster sa stratégie, sa vision et ses méthodes d'interventions et de travail avec des partenaires selon les opportunités qui se présentent. L'organisation risque de « construire les projets en construisant la stratégie » et en même temps, « construire la stratégie en construisant les projets ». A long terme, cette façon de faire comporte un risque réel que l'organisation se trouve dans des situations contradictoires ou s'éloigne de ses objectifs. Le manque de vision et d'un cadre stratégique partagé semble aussi influencer sur la façon de travailler et de collaborer entre les différents niveaux dans l'organisation. De ce fait, ce manque de vision et stratégie partagée à tous les niveaux de l'organisation entraîne un sentiment de dépendance des échelons inférieurs vis-à-vis du chef de projet pour connaître la direction à prendre.

L'organisation a beaucoup investi dans la rédaction et la formalisation de certains rôles et procédures. Différents documents existent qui décrivent les différents rôles et relations entre organes (conventions, organigramme, manuel de procédures, etc.). Cependant quand on confronte les documents à la pratique, l'organisation semble faire face à quelques confusions et chevauchements de rôles, ce qui peut créer des potentiels conflits d'intérêts.

L'organisation démontre une grande transparence interne. Suite à chaque réunion au sein de l'ASDM, les différents organes reçoivent les conclusions de la réunion en temps réel, c'est-à-dire à travers le rapport de la réunion qui est diffusé sur le serveur et auquel les différents acteurs de l'organisation ont accès. Les décisions sont généralement prises entre les représentants des différents niveaux et transférées aux autres au sein de chaque niveau. Cette façon de faire est très efficace à court terme, mais semble en même temps impliquer un certain cloisonnement dans la concertation et la prise de décision au sein de l'organisation étant donné qu'il y a peu de débats et peu de réflexions en groupes impliquant l'ensemble des acteurs (y inclus le staff, les bénéficiaires, etc.) et que des processus d'apprentissage organisationnel collectif sont rares.

L'ASDM fait preuve aussi d'une grande transparence externe. L'organisation travaille avec des Comités d'Orientation et de Suivi (COS). On y retrouve différents acteurs externes (les mairies, les services techniques, les comités de développement des villages, etc.). Ces acteurs trouvent que l'ASDM est ouverte, que les informations sur base desquelles les décisions sont prises sont transparentes et que les décisions sont prises par consensus.

En ce qui concerne les capacités de gestion de projet, l'ASDM a un système d'identification et de conception des projets systématique et élaboré. Ce système comprend différentes phases : l'idée du projet, la rédaction d'une note conceptuelle autour de l'idée du projet, sa validation par les différents acteurs concernés et sa construction/formulation au sein des différents organes de l'ASDM. Souvent, les projets sont élaborés par ou en consultation avec les partenaires et sur base d'études diagnostiques. Dans les documents de demande de financement, les cadres logiques se limitent trop souvent à la description des activités et comportent souvent très peu d'informations sur les résultats/changements que l'organisation s'est donnée pour objectif à atteindre. Le suivi se limite surtout au suivi de la mise en œuvre des activités planifiées. Même si ce suivi est bien performant, avec des reportages réguliers et un système de photo-reportage, il y a néanmoins peu de suivi sur les résultats et effets des activités.

L'ASDM a un manuel de gestion financière qui a été élaboré avec l'appui d'un bureau d'étude. Les procédures sont appliquées avec rigueur. Il existe un compte général ASDM et des comptes ouverts par projet. Tous les comptes ont une double signature. Les chefs de projets font des planifications financières trimestrielles et des demandes de fonds, puis les moyens leur sont transférés. Selon une organisation partenaire, les fonds pour les projets sont transférés dans des délais raisonnables ; le transfert de fonds n'a jamais été une source de blocage dans la mise en œuvre des activités. Il existe un système de suivi et de contrôle interne basé sur un suivi rigoureux des opérations sur les comptes. L'ASDM fait l'objet également d'audits externes. Le système de gestion financière paraît donc fiable.

Constats sur le travail de terrain

Constats sur le Centre Noomdo

Le Centre Noomdo est un centre d'accueil pour les enfants vulnérables à Koudougou. Le Centre existe depuis 2009. Au début, il se trouvait au centre de la ville mais, grâce au financement du projet CNEK 2014-2017 par le MAEE de Luxembourg, l'ASDM a pu construire un tout nouveau centre à Peyiri, le Centre Noomdo. Il a été inauguré en février 2017.

En ce moment, le Centre Noomdo accueille 80 enfants vulnérables. Ces enfants sont accompagnés et encadrés par trente-six (36) agents, dont vingt (20) permanents et seize (16) vacataires. Les postes de permanents sont occupés par une (1) directrice, deux (2) éducateurs, un (1) chauffeur, une (1) secrétaire comptable, un (1) cuisinier, trois (3) gardiens, un (1) jardinier et dix (10) nourrices. Le centre a comme personnel temporaire : un (1) encadreur sportif, un (1) psychologue, deux (2) infirmiers, un (1) encadreur théâtre/slam, deux (2) instituteurs pour enfants de l'école primaire, trois (3) encadreurs Math PC, deux (2) encadreurs français-anglais et deux (2) encadreurs STV-Histoire-Géographie.

Le Centre Noomdo est apprécié par les enfants bénéficiaires et leurs « parents ». Non seulement le centre héberge ces enfants, mais il les supporte aussi sur plusieurs plans : l'éducation en général, la scolarisation, l'alimentation, les soins médicaux, diverses activités sportives, ainsi que le bien-être psychologique et social. En même temps, ces parents et enfants partagent certaines préoccupations. Ils souhaitent que le Centre s'occupe aussi du bien-être socio-économique de leurs familles et améliore les conditions de vie de leurs familles. Par rapport à ces préoccupations, le Centre Noomdo est actuellement confronté à quelques défis et questions comme : Comment réinsérer les enfants dans leurs familles respectives ou, dans le cas où ils ne peuvent pas être réintégrés dans leurs propres familles, chez d'autres personnes de bonne volonté issues de la communauté ou de la société ? Comment accompagner la famille qui reprend l'enfant ? Sur ces défis actuels du Centre Noomdo, certaines petites réflexions et expérimentations ont commencé.

L'encadrement est de haute qualité. Le bâtiment et le matériel sont dans un très bon état. Le Centre Noomdo est bien géré et organisé mais n'est pas totalement rempli étant donné qu'il héberge en ce moment 80 enfants vulnérables pour environ 130 places disponibles.

Le Centre Noomdo a un système de suivi des activités des enfants qui est performant. Les activités sont exécutées dans les délais fixés et le suivi des enfants est bien fait en temps réel. En même temps, il faut noter que ce suivi se limite seulement aux activités faites avec les enfants et ne présente pas l'*output* du Centre Noomdo. Il n'existe pas encore de système de suivi-évaluation de certains objectifs potentiels à plus long terme, comme la réinsertion de l'enfant dans sa famille et la société, mais l'organisation a l'ambition de mettre en œuvre un tel système dans un futur proche.

Dans le projet Centre Noomdo on peut distinguer deux (2) types de partenaires : les partenaires gouvernementaux (comme les services techniques de l'état, la mairie, etc.), et les partenaires non-gouvernementaux. Il y a une grande différence dans l'appréciation de ces deux (2) types de partenaires pour l'ASDM. Les partenaires étatiques appréciant plus positivement la relation avec ASDM que les partenaires non gouvernementaux.

Constats sur Bangre Veneem

Bangre Veneem est un projet de construction d'un complexe scolaire. Le projet a commencé en 2017 et doit prendre fin en 2020. Actuellement il est toujours en cours d'exécution. Le complexe scolaire est en phase de construction. Les appréciations sur ledit projet doivent donc être considérées dans ce contexte particulier.

Il est difficile d'apprécier la pertinence de tout le complexe scolaire. Néanmoins l'étude de base et les témoignages indiquent clairement que le futur lycée répond à un véritable besoin de la communauté de Peyiri/Youlou. La pertinence n'est pas aussi évidente pour d'autres éléments du projet Bangre Veneem (le Centre de Lecture et de Promotion des Activités Culturelles (CELPAC)).

Tous les acteurs interviewés par South Research estiment que le futur lycée sera construit et ouvrira ses portes avant le début de la prochaine année scolaire. Pour certains bâtiments il n'est pas très certain s'ils seront aussi construits dans les délais. Par exemple pour le bâtiment du CELPAC, l'ASDM est en attente du remboursement de la TVA, ce qui, selon les responsables de l'ONG, rend sa construction incertaine¹.

Etant donné que le projet Bangre Veneem est toujours en cours, il n'est pas possible d'en apprécier l'efficience.

En ce qui concerne la durabilité du projet Bangre Veneem, différentes mesures ont été prises pour rendre le complexe scolaire autonome et réduire la dépendance vis-à-vis du projet de l'ASDM. Le projet Bangre Veneem a été conçu en collaboration avec les autorités locales et est suivi par celles-ci. Il est prévu qu'à la fin du projet, le complexe scolaire soit remis au public : c'est-à-dire l'Etat, les Comités de Gestion et de Suivi (COGES), la mairie et l'association des mères d'élèves (AME) et des parents d'élèves (APE) qui prendront en charge le complexe. Actuellement, la mairie dit avoir prévu un budget pour la prise en charge du complexe en 2020. Cependant, il faut noter qu'une des parties prenantes a, pendant une interview, remis en question la capacité de la mairie à générer ou débloquer effectivement les ressources nécessaires à cette prise en charge. Il reste donc à voir si le complexe scolaire sera effectivement pris en charge par les parties identifiées dans le document de projet. Il n'est pas très clair quelle sera la stratégie pour rendre le CELPAC autonome.

Toutes les parties prenantes (Conseil Villageois de Développement, services techniques de l'état, staff du Centre Noomdo, enfants du Centre Noomdo, la mairie) estiment que le complexe scolaire

¹ ASDM indique dans un des commentaires sur le rapport provisoire que « Le planning est clair et un avenant a été signé avec l'architecte en mai 2019 pour préciser les délais. Le CELPAC est en attente des remboursements TVA par l'état, ce qui rend sa construction en effet potentiellement optionnelle. »

aura un grand impact sur les enfants du Centre Noomdo et la communauté de Peyiri. Il est évident que cet impact ne pourra être observé de façon objective que quelques années après que le complexe scolaire et le CELPAC soient devenus à 100% opérationnels.

Dans le cadre du projet Bangre Veneem, l'ASDM collabore avec différents partenaires. Les partenaires gouvernementaux sont très positifs sur la collaboration avec l'ASDM. Ils ont été impliqués dans la formulation du projet et sont aussi engagés dans le suivi des constructions et la préparation du complexe scolaire pour la prochaine année scolaire. Ils se disent libres de donner des conseils à l'ASDM et se sentent écoutés. Pour le partenaire non-gouvernemental, l'ONG RES Publica, South Research n'a pas pu collecter suffisamment d'informations pour évaluer l'appréciation de RES Publica quant à sa collaboration avec l'ASDM. Le responsable qui a collaboré avec ASDM était en mission à l'extérieur du pays. Sur base des informations recueillies auprès du personnel en place, South Research n'a pas non plus pu apprécier les rôles que RES Publica joue ou a joué dans le projet Bangre Veneem ; les opinions sur la relation de collaboration entre l'ASDM et RES Publica semblent différer.

Recommandations

Les recommandations sur le plan organisationnel

L'ASDM est une organisation relativement jeune, mais a grandi et évolué rapidement.

Dans le cadre de la préparation de la demande d'un accord cadre, la structure a pris différentes initiatives pour nuancer ou consolider certains de ses choix. Elle a, par exemple, fait un audit organisationnel et développé toute une panoplie de documents et d'outils de gestion qui décrivent les rôles et les procédures de l'organisation (par exemple : cahiers de charges adaptés, manuel de procédures, draft de la charte éthique, feuille de routes, etc.).

Dans le cadre du processus de consolidation, South Research recommande à l'ASDM de **mener des réflexions plus approfondies afin de se doter d'un plan stratégique plus adapté**. Après un parcours de 15 années de vie organisationnelle, il est nécessaire d'avoir une vision, une mission et une stratégie à long terme partagées à tous les niveaux de l'organisation. Dans cette réflexion, il faut tenir compte de plusieurs questions comme par exemple : Comment veut-on collaborer avec les partenaires ? Pourquoi est-ce qu'on collabore avec ces partenaires ? Quels sont les valeurs clés de l'organisation ? Quelles sont les lignes rouges à ne pas franchir ? Sur quel thème l'ASDM peut devenir experte ? ASDM veut elle être opérationnelle autrement exécuter les projet elle-même ou veut t-elle « faire faire » ou « faire avec » ? ? Quelle est son « unité d'intervention » ?

Il serait aussi intéressant de **lier cette réflexion sur la vision à un exercice de clarification plus poussé des rôles et responsabilités des différents niveaux au sein de l'organisation**. Cet exercice pourrait aider à éviter des chevauchements de rôles et des potentiels conflits d'intérêts qui semblent exister dans l'organigramme actuel.

Il est aussi recommandé à l'ASDM **de créer des espaces de rencontres entre tous les niveaux de l'organisation**. Ces espaces de rencontres peuvent stimuler des échanges sur les questions de préoccupations communes et développer des échanges avec toutes les parties prenantes (y inclus bénéficiaires, parents, etc.) au lieu de limiter les processus de décision aux premiers responsables de l'ASDM qui décident et vérifient leurs décisions avec des externes à travers les COS.

En outre, il est conseillé à l'ASDM **d'investir plus dans l'élaboration d'un système de suivi-évaluation**. Si l'ASDM décide d'investir davantage dans un système de suivi-évaluation et dans la collecte et l'analyse systématique des données sur les résultats et effets, il faudrait que des indicateurs précis des objectifs visés soient formulés dans les demandes de financement afin de pouvoir évaluer les résultats/changements, au lieu de se limiter à une quantification des activités réalisées. Il est aussi conseillé **d'élaborer un manuel de suivi-évaluation et/ou d'engager une personne avec une expertise dans le domaine du suivi-évaluation**.

Les recommandations pour le Centre Noomdo

Le Centre Noomdo a des procédures et des règles formelles sur l'accueil des enfants. Quelques idées existent sur les démarches à adopter pour le processus de sortie des enfants du Centre Noomdo. Le Centre Noomdo expérimente aussi sur l'accompagnement familial et l'entrée des enfants dans le Centre, et compte aussi réaliser des tests pour la sortie des enfants du Centre. En ce moment ces règles et procédures et ces expérimentations semblent faciliter une gestion au cas par cas, mais ne semblent pas être orientées par une stratégie plus générale. South Research recommande au Centre Noomdo et à l'ASDM de **faire un exercice de réflexion stratégique plus global et plus profond sur l'entrée des enfants au Centre, l'accompagnement des familles, la sortie des enfants du Centre et leur réinsertion dans les familles et la société**. Lors de la formulation d'une stratégie d'accompagnement des familles (à long terme), d'une stratégie de sortie et de réinsertion dans les familles et la société et d'une stratégie d'entrée dans le Centre Noomdo, il serait utile que le Centre et l'ASDM impliquent dans ce processus de réflexion les différentes parties prenantes (familles, enfants, staff, etc.) et échangent avec d'autres ONG ayant acquis une expérience dans ce domaine.

Dans le secteur du développement, la garde des enfants dans des institutions est de plus en plus critiquée pour différentes raisons (coûts-bénéfices, beaucoup d'enfants ont au moins encore un parent, le volontourisme dans les orphelinats, la destruction du système de solidarité traditionnelle dans la parenté, etc.). Il serait utile pour l'ASDM d'étudier et se situer par rapport à ces critiques. Un tel exercice pourrait aider à affiner les stratégies au niveau du Centre Noomdo. Il est aussi conseillé à l'ASDM **de réfléchir davantage à d'autres pistes possibles pour optimiser l'utilisation du Centre Noomdo**. Une étude profonde et comparative des coûts-bénéfices pourrait aider l'ASDM à développer des stratégies pour réduire les coûts du Centre et éventuellement identifier des postes de dépenses superflues. Si l'ASDM réussit à réduire les coûts par enfant, alors il serait probablement possible d'accueillir plus d'enfants dans le Centre.

Si le Centre décide d'investir davantage dans la formulation d'une stratégie d'accompagnement des familles et une stratégie de réinsertion dans la famille et société, alors il est aussi conseillé d'établir un système de suivi prenant en compte les évolutions et résultats à atteindre pour chaque enfant et pour chaque famille.

Les recommandations pour Bangre Veneem

De façon générale, South Research recommande à l'ASDM de réfléchir davantage sur une stratégie de sortie et d'autonomisation plus réaliste pour le projet Bangre Veneem et plus spécifiquement pour le CELPAC.