



Les ONG vers l'Excellence:

Les expériences de MAHEFA dans l'amélioration de la capacité des ONG



Community-Based Integrated Health Program (CBIHP), localement dénommé MAHEFA, est un programme de santé communautaire intégré financé par l'USAID pour cinq ans (2011-2016). Le programme a été mis en œuvre par JSI Research & Training Institute, Inc. (JSI), en partenariat avec Transaid et The Manoff Group, et en étroite collaboration avec le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène et le Ministère de la Jeunesse et des Sports. Il a été réalisé dans six régions du nord et du nord-ouest de Madagascar (Menabe, SAVA, DIANA, Sofia, Melaky et Boeny). Durant la vie du programme, 6 052 agents communautaires (AC) ont été formés, équipés et supervisés pour fournir des services de santé de base dans les domaines de la santé maternelle, néonatale et infantile; la planification familiale et la santé reproductive, y compris la prévention des infections sexuellement transmissibles; l'eau, l'assainissement et l'hygiène; la nutrition; la prévention et le traitement du paludisme. Les AC ont été sélectionnés par les membres de leur communauté, encadrés et supervisés par les responsables des centres de santé de base. Ils ont fourni des services selon le mandat qui leur est assigné dans la Politique Nationale de Santé Communautaire (PNSC). Dans ce cadre, à l'instar des autres acteurs communautaires impliqués dans le programme, ils ont accompli leur travail en volontaires.

Cette fiche technique fait partie d'une série de quinze fiches techniques produites par MAHEFA, et qui mettent en évidence des approches stratégiques choisies, des innovations, des résultats et des enseignements tirés du programme. Les thèmes abordés dans les fiches techniques concernent *la responsabilisation pour le changement de comportement, les groupes d'écoute radio, l'utilisation de la Fiche d'Evaluation par la Communauté, l'introduction combinée de Chlorhexidine 7,1% / Misoprostol, l'approche Communes Championnes, la mobilité des AC, le système de transport d'urgence communautaire, le paludisme, la motivation des AC, la planification familiale et la jeunesse, WASH, eBox, les mutuelles de santé, les systèmes d'information pour la santé communautaire, et le renforcement de capacité des ONG.*

Contexte Général

Les organisations non-gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans la communauté où elles existent. Au niveau local, elles apportent toute une gamme de questions sociales et environnementales. Pour favoriser la pérennisation et pour permettre aux individus d'être des agents de changement, les ONG encouragent la participation civique. A Madagascar, les ONG locales et d'autres acteurs intervenant dans la communauté ont joué un rôle crucial dans la promotion du développement durable et l'amélioration de la vie des populations défavorisées.

La coordination entre les gouvernements et les ONG est une grande potentialité pour promouvoir un changement durable. Une approche uniforme en santé publique du niveau international, national, régional jusqu'au niveau local permet de responsabiliser les ONG et la communauté. Cette approche sollicite une harmonisation de travail avec une stratégie ascendante, venant de la base, et non descendant, venant du haut. Cette stratégie intègre les voix de la communauté dans les processus de prise de décision et permet aux ONG et aux Gouvernements de formuler des approches pour mieux répondre aux besoins de la communauté.

Contexte de MAHEFA

Après le changement inconstitutionnel de 2009, la majorité des donateurs a imposé des restrictions sur Madagascar, ce qui a abouti à l'isolement international du pays. La crise a non seulement réduit la capacité du pays à planifier et à mettre en œuvre ses activités de développement, mais a également privé Madagascar de l'aide extérieure. Les partenaires de développement n'ont plus investi dans le pays. Par conséquent, peu de projets d'aide au développement ont existé à Madagascar. Cela a continué jusqu'à la levée des sanctions en 2014 par les autres pays à la suite des élections présidentielles et législatives. Mis à part les défis politiques, l'absence d'un partenariat entre les organismes internationaux et nationaux a limité la capacité fonctionnelle des ONG à fournir des meilleures pratiques pour un leadership solide. Cette situation a empêché les ONG locales d'apprendre et de se développer par les échanges d'idées avec des groupes d'aide étrangère et d'autres partenaires locaux. En conséquence, les ONG ne disposaient pas de la capacité à mettre en œuvre des systèmes solides de gestion financière, administrative et opérationnelle.

Approche de MAHEFA

Les trois premières années du programme MAHEFA soutenu par l'USAID (mai 2011 à mai 2014) ont eu lieu au cours de la période de restriction. Par conséquent, le programme n'a pas pu s'engager avec le Ministère de la Santé Publique (MINSANP). Malgré cela, MAHEFA a veillé à ce que toutes les activités du programme se conforment à la Politique Nationale de Santé du pays. En outre, l'équipe de MAHEFA a partagé les informations sur ses activités et ses progrès auprès des représentants du MINSANP au niveau régional, district et commune. MAHEFA concentre son approche sur l'octroi de subventions aux ONG et le renforcement des capacités opérationnelles et techniques. Ceci leur permet d'acquérir des connaissances, des compétences et des outils pour répondre aux besoins de la communauté. Au début du pro-

gramme, MAHEFA a travaillé avec 19 ONG bénéficiaires. Ce nombre est passé à 18 à la troisième année du programme, et 15 dans la quatrième année et en cinquième année du programme.

L'approche stratégique de MAHEFA au renforcement des capacités des ONG visait à promouvoir l'excellence technique et organisationnelle et d'imposer des normes élevées dans trois grands domaines : systèmes administratifs et financiers, la conformité opérationnelle, et le système de gestion des données. La focalisation sur ces trois domaines a permis au programme d'atteindre son objectif de fournir des services de santé communautaires durables pour les régions les plus reculées du pays. Cette note technique décrit le travail de MAHEFA avec les ONG récipiendaires, les réalisations, les défis et les recommandations à la suite au renforcement des capacités des ONG au cours de cinq années. Les activités principales sont décrites ci-dessous.

Principales Activités

1. Élaborer une stratégie de suivi ciblée des subventions qui permettrait d'améliorer la capacité des ONG dans trois domaines de concentration. L'équipe MAHEFA a conçu une stratégie de subventions globale et a communiqué les objectifs de cette stratégie avec les bénéficiaires. Dans le cadre de cette approche, MAHEFA, en collaboration avec les ONG, a reconnu la nécessité de renforcer les capacités sur les normes pour promouvoir la conformité opérationnelle. MAHEFA a dispensé une formation en suivi-évaluation pour les staffs techniques et des formations en matière de gestion financière et administrative au personnel administratif et financier.

2. Organiser des ateliers annuels d'orientation pour toutes les ONG partenaires. A chaque nouveau cycle d'octroi de subventions, le programme MAHEFA a organisé des ateliers annuels d'orientation pour tous les bénéficiaires. Ces ateliers ont permis de créer un échange entre le personnel de MAHEFA et celui des ONG. Le but est d'examiner les normes opérationnelles importantes, de discuter des meilleures pratiques pour l'excellence technique, et d'identifier les attentes entre les différentes parties prenantes du programme. Ces ateliers ont permis d'avoir la compréhension commune des règles et procédures de l'USAID et la politique de JSI (l'établissement de rapports financiers, l'établissement de rapports techniques et le fonctionnement administratif), ce qui a servi de principes directeurs pour les ONG tout au long de l'année.

3. Former des ONG sur les normes programmatiques, les outils de rapportage et la qualité des données. MAHEFA a supervisé, coaché et formé le personnel des ONG en tant que mentor sur différents sujets liés au développement et à la mise en œuvre du programme. Il a renforcé la pratique de l'équipe de suivi évaluation des ONG pour pouvoir suivre l'évolution des indicateurs et l'atteinte des objectifs. Afin de renforcer les compétences dans ces pratiques, le

personnel du programme a travaillé avec des ONG pour élaborer des checklists qui ont servi de lignes directrices pour la qualité technique et le suivi des données. Plus précisément, le programme a réagi rapidement et efficacement pour aider les ONG à préparer un canevas d'analyse de qualité des données (DQA) pour évaluer la qualité de leurs propres données. En général, la combinaison d'outils et de formations a amélioré la qualité des données de routine au niveau des suivi-évaluation (encadré 1). Ainsi, les ONG ont pu effectuer des évaluations de la qualité de leurs données trimestrielles, ce qui a effectivement contribué à la fiabilité des données rapportées dans le système d'information sanitaire (SIS) du pays.

Encadré 1. Liste de contrôle pour l'auto-évaluation des ONG

Les ONG ont été demandées de faire l'auto-évaluation mensuelle sur les points ci-dessous. Chaque point a des sous-points.

Qualité technique

- Formation des AC complétée
- AC ont reçu des équipements et outils
- Supervisions formatives faites régulièrement
- Acteurs communautaires appuyés à réaliser leurs activités
- Personnel des ONG bien formé et appuyé

Qualité des données

- Des données soumises à temps et sans d'erreur
- DQA conduit

Qualité Financières et Administrative

- Staff sur le terrain reçoit soutien nécessaires (fonds envoyés à temps, paiement de salaires et per diem, etc)
- Tous rapports soumis à temps

4. Soutenir des ONG pour effectuer une auto-évaluation mensuelle afin d'évaluer leur performance et d'identifier les domaines à améliorer. Pour soutenir les pratiques de responsabilisation opérationnelle, MAHEFA a élaboré un canevas d'auto-évaluation mensuelle pour les ONG afin d'identifier les succès et les domaines d'amélioration. Il a également encouragé les ONG à réfléchir et à évaluer leurs techniques en mesurant les éléments de façon objective (ex : fréquence de réunion, conformité à la politique, élaboration et demande des budgets puis trésorerie correcte). Cet outil a mis en évidence les domaines de la conformité en termes d'exigences contractuelles, les responsabilités administratives et les politiques de gestion financière. Cela a permis au personnel du programme MAHEFA de développer des approches de renforcement des capacités spécifiques pour chaque ONG.

5. Organiser des ateliers de coordination trimestrielle et fournir un encadrement aux ONG. Au début du programme, le personnel de MAHEFA a reconnu l'importance d'une communication efficace avec les ONG. L'équipe a identifié plusieurs moyens pour répondre à des besoins de renforcement de capacité des ONG, tels que les activités d'encadrement continue. Afin d'optimiser l'efficacité opérationnelle, MAHEFA a intégré l'encadrement continue, la supervi-

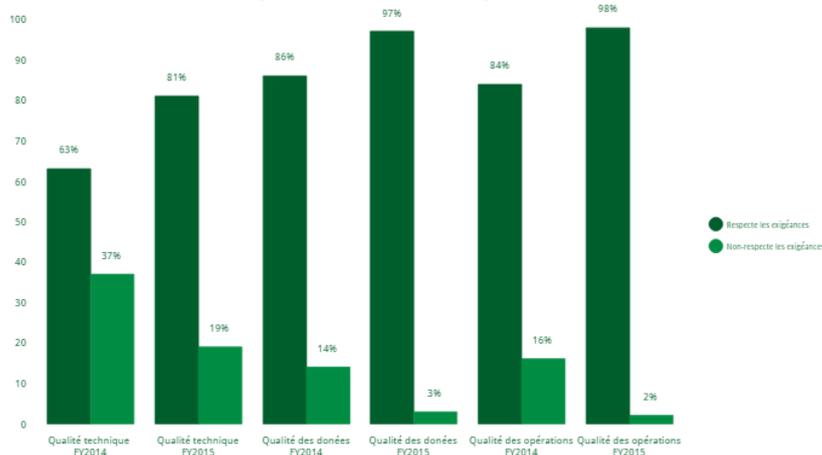
sion et les ateliers trimestriels de revue. Ces activités ont engagé MAHEFA à fournir un feedback continu et assurer une communication régulière avec les ONG partenaires. Ces réunions ont permis au personnel du programme de discuter des activités et fournir un feedback immédiat sur les pratiques des ONG. Grâce à ces activités, il y a eu de grandes opportunités pour le renforcement des compétences et le perfectionnement en vue d'obtenir les normes d'excellence sur les différentes activités de développement du programme.

6. Mener des évaluations annuelles. En effectuant des audits financiers et des évaluations à la fin de chaque année du programme, le personnel du programme MAHEFA a abordé avec les ONG des défis majeurs et a identifié conjointement des moyens d'améliorer leurs systèmes et renforcer leurs capacités. Ces évaluations ont été importantes pour mesurer et vérifier l'impact global des activités mises en œuvre tout au long de l'année. L'évaluation a déterminé si les efforts dans les trois domaines prioritaires (opérations, finances et techniques) ont amélioré ou non la compétence des ONG.

Résultats

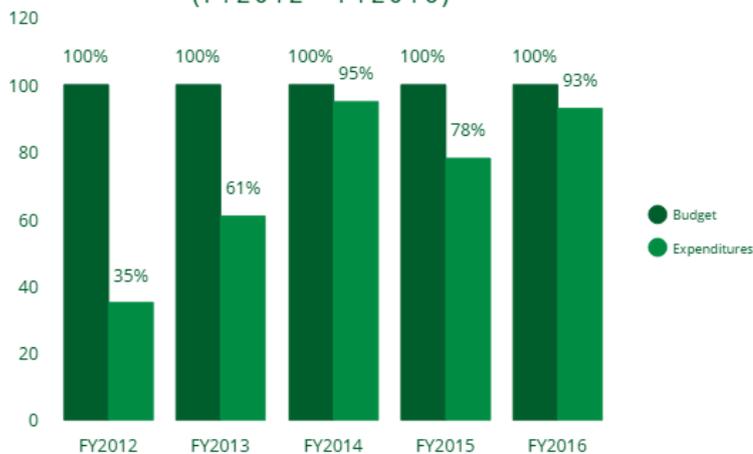
A la fin du programme, MAHEFA a donné une formation de renforcement des capacités pour l'excellence de un an pour 19 ONG, de deux ans pour 18 et de trois ans pour 15 ONG. L'approche de MAHEFA sur le renforcement des capacités pour l'excellence a aidé les ONG à identifier les domaines opérationnels, financiers et techniques en vue d'améliorer la compétence et la mise en œuvre des activités du programme. La Figure 1 montre l'évolution de la qualité de ces trois domaines de l'exercice 2014 à 2015. Dans tous les domaines, le respect des normes ou des check list (élaborées sous les activités trois et quatre ci-dessus) a augmenté au fil du temps.

Figure 1. Performances en les trois domaines d'excellence de MAHEFA (FY2014 et FY2015)



La figure 2 représente les résultats de l'analyse des taux absorption financière moyenne des ONG entre FY 2012 - FY 2016. Au fil du temps, grâce à des renforcements de capacités, des outils, et l'encadrement du personnel du programme MAHEFA, les ONG sont désormais de plus en plus responsables de la gestion financière. Ces pratiques améliorées reflètent une communication claire et efficace entre le personnel du programme MAHEFA et celui des ONG, le respect des prévisions financières suggérées a amélioré l'efficacité opérationnelle des ONG. À la fin de l'exercice 2016, MAHEFA a remarqué que les ONG présentaient de petits écarts entre le budget et les dépenses, et ont été en mesure de planifier avec plus de précision des projections mensuelles et les demandes de fonds. La planification et la budgétisation adéquates indiquent une compréhension de la stratégie programmatique et les coûts associés à la réalisation des résultats et des objectifs spécifiques. La précision dans la budgétisation reflète la responsabilité budgétaire et un système opérationnel qui fonctionne bien.

Figure 2. NGO annual burnrate (FY2012 - FY2016)



Remarque selon la figure 2: La diminution des tendances en 2015 reflète une période de nouveaux changements dans le cadre du programme MAHEFA, au moment où les ONG ont commencé à travailler avec le Gouvernement de Madagascar (GdM). Lorsque le réengagement avec le GdM a eu lieu, les pratiques budgétaires n'ont pas été claires, car les ONG ne savaient pas quels coûts dont elles étaient responsables et ceux que le GdM absorberait. Il a fallu plusieurs mois au GdM et aux ONG pour parvenir à une compréhension mutuelle des

engagements financiers et la façon dont ils doivent prévoir un budget pour les différentes activités. Une fois que des rôles et des engagements clairs ont été établis, les tendances de la budgétisation et des dépenses ont augmenté à nouveau, tel qu'on peut voir dans les résultats de FY2016.

En se focalisant sur les trois principaux domaines qui ont un impact direct sur la performance des ONG à savoir les pratiques techniques, la qualité des données et les pratiques opérationnelles, l'approche de MAHEFA consiste à utiliser des outils simples, une bonne communication et des suivis réguliers du programme conjoint. L'approche a montré l'amélioration de l'ONG dans un court laps de temps, comme représenté sur figure 1 et 2. L'amélioration de la capacité des ONG à projeter et à assurer le suivi des dépenses financières (contrôlées par le taux d'absorption) était simple mais efficace et pourrait conduire à plus d'efficacité dans la qualité de la programmation et des données.

Défis

Des limites géographiques et environnementales ont entravé la capacité des ONG à fonctionner efficacement dans certains des Fokontany où elles travaillaient. Par conséquent, des ONG ont eu du mal à gérer leurs districts d'intervention et n'étaient pas en mesure de faire des visites fréquentes au niveau des communes.

Etant le premier programme de santé communautaire dans ces zones, l'équipe de MAHEFA a testé simultanément des idées stratégiques pour les activités techniques, opérationnelles et administratives tout en formant les ONG. L'utilisation de l'apprentissage basé sur la pratique, bien que nécessaire, a requis une modification fréquente des approches et des outils ; ce qui a provoqué la confusion parmi les équipes de terrain.

MAHEFA a partagé différents outils de rapportage que les ONG partenaires peuvent utiliser. Cependant, le personnel des ONG n'a pas toujours utilisé lesdits outils et ont parfois omis de faire part de certaines données importantes du programme.

Le départ du personnel de terrain des ONG très élevée pendant toute la durée du programme. Des personnels des ONG ont quitté le programme après que MAHEFA et les ONG aient investi sur eux, alors que le recyclage du personnel s'est avéré coûteux et fastidieux pour le Programme.

Leçons Apprises et Recommandations

Tenir préalablement une réunion entre MAHEFA et l'équipe de l'ONG partenaire pour discuter et convenir des rôles, responsabilités et attentes entre ONG bénéficiaires et le Programme. Il est extrêmement important, au début de la collaboration, de tenir un atelier pour discuter et définir des règles d'engagement, ainsi que les normes techniques, financières et de rapportage.

Assurer une communication claire et une franche collaboration avec d'autres parties prenantes lors d'une réunion d'orientation. Le programme devrait organiser ceci avant de mettre en œuvre les activités, car une communication efficace permettra aux parties prenantes à chaque niveau de comprendre leurs responsabilités, d'améliorer la qualité des données qu'ils rapportent, et de renforcer la capacité des autres acteurs à mettre en œuvre avec succès des activités stratégiques de programme.

Former, encadrer et superviser les ONG à respecter les trois domaines ciblés : qualité technique, gestion administrative et qualité des données. Comme mentionné ci-dessus, ces trois domaines sont tout aussi importants pour assurer la mise en œuvre efficace du programme. Il est nécessaire que les ONG maintiennent une solide compréhension de la complémentarité de ces domaines.

Fournir un feedback régulier sur la performance des ONG à travers le processus du programme supervision conjointe. En plus d'une communication régulière et systématique entre l'équipe du programme et l'équipe des ONG, les deux parties devraient avoir une réunion de coordination au moins une fois par trimestre, ce qui favorisera la reddition de comptes sur les progrès du programme par rapport aux objectifs, et donnera l'occasion pour les ONG de faire les ajustements nécessaires.

POUR PLUS D'INFORMATION, VEUILLEZ CONTACTER:

JSI Research & Training Institute, Inc. | 44 Farnsworth Street, Boston, MA 02210 617.482.9485, www.jsi.com

Cette fiche technique a été rendue possible grâce à l'appui généreux du peuple américain à travers l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID). JSI Research and Training Institute, Inc est entièrement responsable de son contenu, qui n'exprime pas nécessairement les points de vue de l'USAID ou du Gouvernement des Etats-Unis.