

Evaluation de 3 ONG cofinancées par le Ministère des Affaires étrangères

Evaluation de l'ONG Les Amis du Tibet

Pierre Alcover, Nathalie Close, Axel Dumont, Michel Falisse, Jan Tilingier, Jean-François Vanspitael

RESUME EXECUTIF

Mai 2013

1 FACTSHEET

| | |
|---|---|
| Contexte de l'évaluation | Accord de cofinancement de plusieurs projets de coopération au développement en Inde et au Népal |
| Objectifs des projets cofinancés | 1) Mise à disposition d'infrastructures dans les Tibetan Children's villages (Inde); 2) Rénovation d'infrastructures à la Clinique Shechen (Népal). |
| Budget planifié (total des projets sous évaluation) | 1.367 millions d'euros Note : cette somme inclut le budget prévu pour le projet 2011-002 (323.826 €), dont l'exécution n'a pas encore démarré. |
| Estimation du budget réalisé (total des projets sous évaluation) | 0,771 million d'euros. Note : cette somme ne reprend pas les dépenses effectuées dans la cadre du projet 2010-003 (montant final non communiqué), budget initial de 288.633 €. |
| Recommandations | <p>Au niveau organisationnel et structurel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre la structuration de l'organisation - Se doter d'un plan stratégique à 3 ou 4 ans <p>Au niveau des activités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prendre en compte les recommandations spécifiques concernant les projets en cours. - Cesser toute activité de construction et explorer de nouvelles pistes de partenariat en lieu et place des projets d'infrastructures. |
| Conclusions | Les Amis du Tibet est une organisation bien implantée au Luxembourg, reconnue pour son travail de plaidoyer de la cause tibétaine. Par contre, ses activités de projets d'infrastructure souffrent de nombreuses faiblesses et remettent en cause sa capacité à les exécuter correctement. |

2 RESUME EXECUTIF

Le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) a requis qu'il soit procédé à l'évaluation de trois contrats de cofinancement signés avec les ONGD « Les Amis du Tibet », « Niños de la Tierra » et « Unity Foundation ».

Les termes de référence sont les suivants : réaliser un audit comptable et financier, réaliser un audit structurel et organisationnel, effectuer une évaluation de l'approche stratégique et opérationnelle et effectuer une évaluation d'un échantillon de projets cofinancés par le Ministère.

Les missions de terrain concernant Les Amis du Tibet (les AT en abrégé) se sont déroulées en Inde et au Népal. Ces analyses se sont basées sur une analyse documentaire, des interviews des principaux acteurs des projets et des enquêtes auprès des bénéficiaires.

Au Luxembourg, les AT, fondé en 1995, développe des actions de sensibilisation et de plaidoyer de la question tibétaine au travers d'activités politiques et culturelles. Depuis 2002, l'association met en œuvre des projets de coopération au développement en Inde, en collaboration avec le Gouvernement tibétain en exil et les Tibetan Children's Villages (TCV). Elle a étendu le champ de ses interventions au Népal et au Tibet en 2006.

Les actions des Amis du Tibet s'organisent autour de trois piliers¹ :

- **Activités politiques** qui incluent la sensibilisation des responsables, des médias et du public à la situation au Tibet ; la réalisation de plusieurs actions (lettres, articles, pétitions, manifestations, stands, opération « drapeau dans les communes », etc. et le travail en réseau avec d'autres associations au Luxembourg et à l'étranger).
- **Activités culturelles** : organisation de spectacles et de conférences
- **Activités humanitaires et développement** : soutien à des communautés tibétaines en Inde, au Népal et au Tibet au travers de la mise en œuvre de projets de coopération au développement.

Audit comptable et financier

Notre examen a été effectué selon la norme Internationale relative aux services connexes (ISRS 4400) applicable aux missions d'examen d'informations financières sur la base de procédures convenues. Il convient de souligner que ces procédures excluent expressément l'examen des comptes des partenaires des AT qui réalisent les projets à l'étranger.

L'association n'intervient pas directement sur les projets financés à l'étranger. Elle a recours à des partenaires locaux auxquels elle transfère la totalité des fonds sans qu'il n'existe de contrat avec ces derniers. La justification des dépenses des partenaires locaux n'est pas disponible au Luxembourg. Nous avons constaté des contraventions (aux statuts et à la loi du 21 avril 1928), ainsi que plusieurs points d'amélioration au niveau du contrôle interne.

Au terme de notre audit des comptes luxembourgeois, nous sommes d'avis que, sous réserve de l'absence de prise en charge ou en produit de certains éléments du fait de l'adoption d'une comptabilité de trésorerie, ces comptes luxembourgeois présentent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des AT.

Cette attestation exclut toute opinion sur les comptes des partenaires étrangers avec lesquels l'association travaille.

¹ Source : Documentation fournie par Les Amis du Tibet

Audit structurel et organisationnel

Bien que constituée depuis de nombreuses années, l'ONG les AT n'a que récemment (2010) entamé un processus visant une plus grande professionnalisation.

Jusqu'à ce jour, les activités sont réalisées par des bénévoles. Le volume d'activités ayant considérablement augmenté au cours des dernières années, l'organisation a éprouvé le besoin de recruter un employé permanent (janvier 2010). Cette modification structurelle a confronté l'organisation à des défis inattendus et a induit la nécessité de changements organisationnels, i.e. la redistribution des rôles et responsabilités, la nécessité de formaliser la stratégie. La nouvelle organisation mise en place a modifié les règles du jeu : les responsables doivent déléguer des responsabilités et commencer à partager une partie de leur pouvoir décisionnel.

En ce qui concerne les dispositifs organisationnels, la mission d'évaluation fait les constats suivants :

- **Un grand nombre de responsabilités pour peu de personnes** : La limitation des ressources tant humaines que financières favorise la concentration des tâches sur peu de personnes, qui se retrouvent dès lors à tous les niveaux de l'organisation et supportent une charge importante de travail. Cette situation a pour effet de concentrer les savoirs et les pouvoirs sur un petit nombre de gens, ce qui peut être dangereux pour l'organisation si une stratégie de gestion de risques n'est pas mise en place.
- **Les rôles et responsabilités des organes de gouvernance ne sont pas suffisamment différenciés** : La présence de mêmes personnes au sein de plusieurs organes de gouvernance rend difficile la ségrégation des rôles et responsabilités et induit probablement un effet de duplication des tâches (ex : les sujets qui sont discutés en Comité de gestion le sont à nouveau au Conseil d'administration).
Le changement dans l'organigramme a amené beaucoup de confusion au sein des AT dans la mesure où le processus n'a pas été mené jusqu'à son terme. Il en résulte beaucoup de tensions internes, la sensation de perte de temps et d'inefficacité.
- **Les pouvoirs effectifs sont concentrés sur quelques personnes** : Malgré la création du Comité de gestion et une organisation plus formelle des groupes de travail, toutes les décisions restent prises au niveau du Conseil d'administration, au sein duquel seul un petit nombre de personnes détient l'information suffisante pour être en mesure de prendre des décisions.
- **Une rotation des ressources importante au cours des deux dernières années** : Le projet de l'ONG (soutien de la cause tibétaine) attire de nombreuses ressources au sein des AT. Néanmoins force est de constater que l'organisation peine à les conserver sur le long terme. L'augmentation du volume d'activités, la nouvelle présidence, la charge élevée de travail pour chacun, une organisation relativement peu structurée sont autant de facteurs qui peuvent expliquer la multiplication des conflits internes et le nombre élevé de démissions (depuis l'Assemblée générale du 1 mars 2011, 6 personnes ont démissionné de leur fonction).
- **Une organisation pas suffisamment structurée** : A ce stade, l'organisation ne dispose pas de document formalisant ses orientations stratégiques (de type plan stratégique, plan d'affaires et/ou plan d'actions annuel) ni d'outils formels présentant les modalités de leur mise en œuvre (charte, code de bonne conduite, manuel de procédures, etc.)
A noter toutefois que les AT ont souscrit à certaines chartes et codes de bonne conduite édités par des organismes externes.

Evaluation de l'approche stratégique et opérationnelle

Nous avons noté un paradoxe au niveau des AT : tandis qu'un contrôle physique est systématiquement mis en place dans l'association pour toutes les activités au Luxembourg, la délégation est totale quand

il s'agit des partenaires. La mise en place d'un système de contrôle interne permettrait de gérer les risques tout en relâchant la pression sur les ressources humaines. Cette pression est à ce jour importante tant en terme de temps mais également au niveau de la relation humaine, qui s'organise principalement dans un climat de défiance.

L'objectif de l'association est le soutien à la cause tibétaine au Luxembourg mais également auprès des Tibétains au Tibet ou exilés dans les pays frontaliers (Inde et Népal). Le choix des partenaires est principalement le fruit de rencontres ou du développement de relations qui préexistaient à la création des AT.

La relation humaine prime sur la relation contractuelle. Il n'existe pas de contrat de collaboration signé avec le partenaire. La formalisation contractuelle avec les partenaires Sud est limitée à la transposition des exigences minimales du gouvernement luxembourgeois dans le cadre des cofinancements. Le partage et l'adhésion à des valeurs communes déterminent la nature de la relation, qui est principalement basée sur une confiance mutuelle.

A cet égard, le partage des valeurs bouddhistes n'est pas étranger à l'instauration d'un climat de grande confiance. Cependant, nous constatons une confusion entre relation de confiance et relation professionnelle. La valeur donnée à la relation avec le partenaire sud est placée à un très haut niveau et induit une distorsion dans les jugements que peuvent porter les AT sur leur partenaires : sans vision critique, ces jugements sont composés d'a priori toujours favorables et d'hypothèses qui ne sont alors plus vérifiées.

En sus des financements octroyés par le MAE, les AT sont soutenus par des partenaires au Nord qui ont connaissance des actions menées par l'ONG grâce à la revue de l'association et à l'organisation d'événements publics fédérateurs. À l'échelle internationale, les AT sont membres de différents réseaux de soutien à la cause tibétaine.

Plus qu'un élément de promotion de l'association en tant que telle, la communication externe est un des piliers de l'activité des AT dans le cadre de son plaidoyer de la cause tibétaine. Un groupe « Communication / sensibilisation » a d'ailleurs été créé. Au sein de l'association, la communication interne est informelle et principalement orale.

Evaluation de terrain en Inde et au Népal

En Inde et au Népal, l'identification du projet est soit réalisée par le partenaire local et est ensuite soumise pour discussion aux AT, soit les besoins sont directement discutés avec les AT lors d'une de leurs visites sur place.

Nos observations n'ont pas permis de mettre en évidence que les AT exercent un suivi des aspects techniques lors de la phase de préparation du projet. Ils font entièrement confiance à leur partenaire. La préparation de projet dépend par conséquent uniquement des choix et décisions des partenaires locaux. Tous les bâtiments visités sont réalisés en béton armé en dépit du fait que l'utilisation de matériaux naturels aurait été plus économique et écologique et aurait eu un effet pédagogique.

De manière générale, les préparations de projet en Inde n'étaient pas assez détaillées. Les plans fournis aux évaluateurs étaient très sommaires et soulèvent la question de la façon dont un bâtiment peut être correctement construit sur base d'indications aussi vagues. Il n'y a pas du tout de plan électrique ni des canalisations.

Dans certains cas, les évaluateurs n'ont reçu aucun élément probant pour attester que les calculs structurels ont été faits, dans d'autres cas, les calculs qui nous ont été montrés n'étaient pas suffisants ou erronés. Nous n'avons trouvé aucune indication indiquant que des recherches sur les matériaux locaux, les conditions climatiques ou les besoins des bénéficiaires n'aient été entreprises avant de commencer les travaux.

Une fois entrepris, la surveillance des travaux par les AT est entièrement déléguée aux partenaires, sans qu'une évaluation ex-ante de leur capacité à entreprendre de tels chantiers n'ait été évaluée par les AT. Le contrôle des AT lors des visites de terrain porte uniquement sur l'existence effective de la construction, son apparence générale et les ressentis des partenaires et bénéficiaires. Aucun expert technique n'est sollicité.

Par conséquent, la supervision des travaux dépend seulement des partenaires des AT et de leur capacité à l'organiser correctement. À cet égard, les différences de qualité entre les bâtiments indiens et népalais sont la conséquence directe de deux méthodes de supervision différentes.

Les projets au Népal ont été achevés selon de très bons standards, dépassant les standards moyens du pays. En plus de la présence d'un superviseur de chantier compétent à toutes les étapes des travaux, Karuna Shechen applique une stratégie simple: on n'obtient pas de la bonne qualité au prix le plus bas.

En Inde, tous les bâtiments évalués montrent soit des erreurs de design fonctionnel, soit des défauts de construction.

Conclusions et recommandations

En conclusion, Les Amis du Tibet est une organisation bien implantée au Luxembourg, qui bénéficie de l'appui de nombreuses institutions et personnes individuelles fort impliquées dans les activités menées. A cet égard, l'association est dynamique et mène un grand nombre d'actions pour supporter son objet, i.e. la défense de la cause tibétaine.

Les AT est une organisation en évolution, qui vit actuellement une crise de croissance. Pour réaliser la transition, l'association est contrainte de repenser son modèle organisationnel, ses flux de travail et de communication. Ce n'est qu'à ce prix que les tensions des derniers temps au sein de l'ONG pourront trouver un apaisement. A noter que cette crise de croissance ne peut être envisagée uniquement à partir de l'aspect organisationnel. La question des choix stratégiques de l'ONG doit également être posée.

En Inde et au Népal, les AT démontrent une forte volonté d'assister les minorités tibétaines, mais les mécanismes de contrôle au cours des différentes phases des projets sont insuffisants. La bonne ou la moins bonne qualité des résultats obtenus dépend de la manière dont le partenaire sud réalise ses projets. La présence des AT n'influence pas le cours des choses.

Les outils méthodologiques ne sont pas maîtrisés ou suffisamment compris : durant la phase d'identification des besoins, les AT ne posent pas systématiquement l'hypothèse que d'autres possibilités puissent exister ; la formulation du cadre logique est imprécise (plus de résultats d'actions que de développement) ; la mise en œuvre des projets fait preuve de grandes faiblesses (il n'existe pas de processus systématique pour organiser et contrôler la mise en œuvre) ; l'évaluation des projets est inexistante (il existe une confusion avec les analyses financières ex-post et les visites annuelles de la Présidente qui vient « voir » les projets).

La relation avec les partenaires est non formalisée, basée sur une confiance mutuelle poussée à l'extrême, ce qui lui ôte toute opportunité de sens critique.

Les aspects juridiques et financiers sont en lien avec les normes de fonctionnement des ONG.

Au niveau organisationnel, nous recommandons aux AT de mener à son terme le travail de restructuration entamé avec le consultant indépendant. Au niveau des activités, il apparaît que les forces des AT se situent dans leurs capacités à organiser un plaidoyer et des événements en faveur de la cause tibétaine, à participer aux travaux menés en collaboration avec d'autres réseaux et associations sur la défense des droits de l'homme. Nous recommandons dès lors au AT de repenser leur stratégie générale d'action dans cette direction.

En ce qui concerne les projets, nous recommandons que toute activité de construction soit immédiatement cessée dans la mesure où l'organisation ne dispose pas des ressources et des compétences suffisantes pour gérer les risques de tels projets.

L'équipe d'évaluation recommande que soient explorées de nouvelles pistes de partenariat en lieu et place de projets d'infrastructure : les Amis du Tibet comptent parmi ses membres de nombreuses personnes issues du corps enseignant. Il nous semble opportun d'explorer dans quelle mesure les AT ne pourraient pas fournir un appui pédagogique aux TCV, sous forme par exemple de formation continue des enseignants (sur les matières enseignées, sur la manière de les donner ou encore sur la langue anglaise utilisées dans les classes).

En ce qui concerne les recommandations générales et spécifiques concernant les projets en cours, nous invitons le lecteur à se référer au chapitre 3.6.3 et aux évaluations individuelles de projets.