



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 Frères des Hommes (FDH)

*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 Frères des Hommes (FDH) 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 FDH avec ses contreparties dans les pays bénéficiaires. Une analyse de l'ONGD a été menée en se basant sur le modèle des trois cercles<sup>1</sup>, 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

Créée en 1974, l'ONGD Frères des Hommes Luxembourg est la dernière des quatre structures fondées (avec FDH France, Belgique et Italie) sous l'impulsion et l'esprit d'Armand Marquiset, qui souhaitait apporter son aide aux défavorisés suite à un voyage en Inde en 1965. Adoptant au départ une approche collaborative, la famille FDH est ensuite passée dans les années 80 à une approche partenariale, mettant l'accent sur une relation de confiance bâtie sur le long terme. L'engagement devient plus « politique » dans le sens où la famille FDH appuie leurs partenaires qui travaillent eux-mêmes à développer des alternatives aux situations vécues par les bénéficiaires finaux.

Durant cette même période, FDH Luxembourg se désolidarise petit à petit de ses consœurs, préférant gagner en autonomie opérationnelle. Elle en garde cependant de très bons contacts et continue encore à collaborer avec les antennes belge et italienne. L'association a reçu l'agrément du Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes (MAEE) en 1979, lui procurant ainsi le statut d'ONGD. Elle a signé son premier accord cadre en 2002.

FDH a développé des relations avec de nombreux acteurs : outre le lien avec ses consœurs belge et italienne, elle collabore également avec différentes ONG et associations au nord dans le cadre d'activités de sensibilisation et d'éducation au développement. Ces dernières incluent également des écoles ou encore des plateformes de lobbying. En ce qui concerne ses projets de développement sud, elle travaille principalement avec des groupements/syndicats locaux de paysans ainsi que des institutions locales (association, centre de formation, ONG).

La stratégie adoptée dans sa mise en œuvre une approche trop multi-variée (l'AC 2012-2014 couvre 12 projets avec 11 partenaires différents dans 8 pays sur 2 continents). Cette diversification entre en contradiction avec le constat fait par FDH que l'un des facteurs du mal développement est l'absence de développement durable intégré. En conséquence, l'ONGD se retrouve avec une multitude de petits projets avec un double résultat négatif : rendre caduque les possibles effets de levier entre les actions et augmenter ostensiblement la charge de travail liée à leur gestion. Le nouvel AC 2015-2017 constitue une première étape vers un recentrage des projets (10 projets avec 10 partenaires différents dans 6 pays sur 2 continents), qui reste toutefois à poursuivre.

L'analyse a mis également en lumière un manque de cohérence d'ensemble entre les thématiques abordées d'une part par les activités d'éducation au développement au Luxembourg et les projets Sud d'autre part. L'absence d'une ligne directrice stratégique à ce sujet impacte FDH sur sa visibilité, créant ainsi une confusion dans la perception du grand public sur le positionnement de l'ONGD. Cette confusion est également renforcée par les biais d'interprétation possibles quant à la dénomination de l'ONGD – *Frères des hommes* – véhiculant entre autre une image liée à la religion, alors que l'organisation est a-religieuse.

---

<sup>1</sup> Source : International NGO training and research center (INTRAC)

Sur le volet de sa structure et sa gouvernance, FDH a vécu une transition difficile d'une ONGD 100% bénévole vers une organisation professionnelle employant du personnel rémunéré. Le modèle organisationnel et de gouvernance ne se sont pas suffisamment adaptés au fil du temps, ce qui a eu pour conséquence d'avoir une gouvernance à deux niveaux dans la mesure où une partie du comité d'administration (CA) est à la fois stratégique et exécutif. La question de l'existence d'un contre-pouvoir par rapport aux décisions de gestion se pose également (membres d'accord avec eux-mêmes).

L'ONGD fait actuellement face à une crise institutionnelle sans précédent au niveau de sa gouvernance, expliquée entre autres par des incompréhensions mutuelles entre permanents salariés et bénévoles engagés depuis les premières heures (principalement le CA).

Fin 2014, l'entièreté du CA a démissionné. Il incombera donc au niveau CA installé depuis janvier 2015 de relever de nombreux défis afin d'assurer la pérennité de l'ONGD pour les années futures. Parmi les différents points à traiter, l'équipe d'évaluation a identifié :

- Le rétablissement d'une coordination au niveau du bureau des permanents pour, d'une part, permettre au CA de se concentrer sur les tâches qui lui sont normalement dévolues et, d'autre part, assurer une meilleure cohésion et vision d'ensemble entre les différentes activités menées par le bureau des permanents. Cette personne aurait également la charge administrative de la gestion RH sur le plan opérationnel
- La mise en place d'un manuel de gouvernance, dans lequel les rôles et les responsabilités de chacun seront définis de manière transparente (y compris le coordinateur en tant qu'intermédiaire entre le CA et le bureau des permanents). Le manuel devra traiter également la question de la participation des permanents aux réunions du CA.
- La qualification précise et distincte de la nature d'un membre de l'association et d'un donateur. L'exercice permettra ainsi de redéfinir de manière transparente la composition de l'assemblée générale.
- Par rapport à la gestion RH, la nécessité 1) d'améliorer ou d'adapter les fiches descriptives existantes pour chacun des postes, 2) de systématiser les évaluations du personnel à intervalle régulier afin de faciliter la mise en place d'espaces de dialogue, 3) de définir une politique de recrutement et une grille salariale ainsi que 4) renforcer le dispositif d'accueil de bénévoles en veillant à leur meilleure intégration au niveau des projets.
- la remise à jour des statuts sur base des différentes décisions prises, notamment sur la question de la stratégie générale (l'objet social de l'ONGD) mais aussi et surtout de la gouvernance.

Sur les aspects financiers, l'ONGD est en déficit depuis plusieurs années, sa collecte de dons est aléatoire, ses finances étant remises à flot par des dons « salvateurs ». Néanmoins, FDH dispose d'une assise financière suffisante pour assurer le ratio 20/80 du prochain AC. Elle a tenté dernièrement de redynamiser sa collecte via le recrutement d'un fundraiser mais sans succès. A ce stade, si un plan de fundraising a bien été défini, celui-ci présente néanmoins plusieurs faiblesses dans la façon dont il a été conçu. Outre l'annonce de généralités et l'absence de cibles identifiées, il y a un manque évident de cohérence avec le message que FDH communique par rapport à sa stratégie, qui elle-même nécessite d'être clarifiée. Il s'agira donc pour l'ONGD de faire les choses dans l'ordre avant de commencer à faire du réel fundraising, à savoir la définition d'une vision, le message que l'ONGD souhaite faire passer, définir une stratégie de communication adaptée, définir les cibles, etc.

## En ce qui concerne le cercle FAIRE

En accord avec sa stratégie, FDH adopte une approche multisectorielle au niveau de ses projets. Néanmoins l'ONGD se concentre sur le développement rural et la sécurité et souveraineté alimentaire. Ces secteurs sont en lien avec les priorités et stratégies de la coopération luxembourgeoise. Dans le cadre de cette évaluation, les projets cofinancés par FDH et mise en œuvre par ses partenaires burkinabè sont également en lien avec les priorités nationales et sectorielles du pays. Ces derniers travaillent en collaboration régulière avec les différents ministères.

Intégrées au niveau de la mission de FDH, les thématiques transversales du genre et du développement participatif sont intrinsèques aux différents projets menés par l'ONGD. Concernant la thématique de l'environnement, celle-ci est abordée au travers de différentes activités, allant du lobbying contre les OGM au soutien à la mise en place de pépinières de semences traditionnelles. Néanmoins, l'analyse a pu démontrer un manque de pertinence et/ou de ressources allouées pour certaines de ces activités, les rendant de facto irréalistes par rapport aux objectifs visés.

Si FDH est familière avec les différents principes de la GCP, il en va différemment pour certains de ses partenaires. Certes les principes sont connus mais les outils sont peu ou mal utilisés. En outre, le reporting des partenaires locaux vis-à-vis de FDH effectué sur base semestrielle est de qualité variable, dépendant encore trop du niveau des compétences des partenaires locaux. Par conséquent, si les formations déjà dispensées à cet égard par l'ONGD vis-à-vis de ceux-ci constituent une première étape au renforcement de leurs capacités, l'harmonisation des canevas de rapport serait une valeur ajoutée pour toutes les parties.

De manière générale, l'identification des projets est laissée aux partenaires qui réalisent un diagnostic des besoins en partenariat avec les bénéficiaires finaux. La formulation est réalisée de concert avec les partenaires locaux. L'exécution est assurée par ces derniers, sous la supervision à distance de FDH.

Cette dernière a su tirer parti des différentes évaluations réalisées, tant au niveau institutionnel que celui de ses projets et partenariats. C'est dans ce contexte qu'elle a développé des outils internes lui permettant d'assurer une meilleure capitalisation des avancées opérationnelles et institutionnelles de ses partenaires. Cependant, l'ONGD gagnerait à mettre en place une gestion maîtrisée et formalisée des risques afin d'éviter de se perdre dans des projets trop techniques qui dépassent son expertise.

## En ce qui concerne le cercle interagir

Le partenariat tel que conçu par FDH repose sur un partage d'idéaux, d'objectifs et une réciprocité dans la relation. Outre cette réciprocité, l'ONGD fait également référence aux critères de collaboration, d'échange et de transparence. Le partenariat est pensé à long terme et vise principalement le renforcement de la société civile, sans aucun lien de subordination à la sphère politique et/ou religieuse. En conformité avec les termes de références de cette évaluation, nous nous sommes concentrés sur le partenariat établi avec l'association Dakupa. Néanmoins, les résultats de l'analyse peuvent être généralisés à la majorité des ses partenaires, vérifications faites auprès de l'ONGD.

FDH agit avant tout comme une ONGD de financement, qui apporte par ailleurs des conseils en gestion, suivi et monitoring de projet. Les aspects techniques (compétences sectorielles) sont du ressort de ses partenaires, à qui une complète autonomie est laissée dans la mise en œuvre des projets.

De manière historique, le choix des partenaires est plutôt la résultante d'échanges de FDH avec les autres entités FDH d'Europe. Il n'y a pas eu véritablement d'analyse détaillée des capacités des partenaires : L'entrée en relation résulte plutôt sur des perceptions qui

s'appuient non seulement sur le feedback donné par les structures sœurs mais aussi sur une évaluation sommaire du partenaire sur le terrain (incluant entre autre des discussions avec le partenaire, la visite des projets et appréciation de leurs impacts, des échanges avec les bénéficiaires, etc.). De même, les partenaires ne négocient pas vraiment leur partenariat. Ils accordent de facto leur confiance sur base du lien qui unit FDH à ses consœurs, tant sur le plan philosophique que sur les valeurs.

La relation de partenariat est formalisée au travers d'un protocole d'accord signé par FDH et son partenaire. De même nature qu'un contrat, ce document décrit les rôles et les responsabilités des deux parties, le plan de financement et le calendrier des activités en lien avec le projet ainsi que quelques règles de gestion financière, opérationnelle et de suivi. La répartition des rôles au niveau de la GCP est globalement bien équilibrée entre les parties. Néanmoins, 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, notamment au niveau de la participation de FDH à une meilleure autonomie et mise en œuvre de Dakupa, son suivi de la bonne réalisation des activités ou encore ses échanges avec son partenaire local sur les orientations possibles à donner pour la suite. La mise à jour des protocoles d'accord en ce sens permettrait que le pouvoir de décision qui existe dans les faits pour FDH soit assorti de la formalisation des responsabilités y afférentes.

Dakupa est une association pérenne, non dépendante financièrement de FDH. La collaboration historique entre celle-ci et l'ONGD est jugée par les deux partenaires comme bonne et équilibrée, dans laquelle existe un dialogue transparent, une réciprocité et des échanges fructueux. Si elle le reflète d'une grande confiance et d'un respect, la liberté laissée à Dakupa induit cependant paradoxalement des distorsions, dont FDH n'a pas réellement conscience. La « formule » appliquée dans l'apport de son appui institutionnel à Dakupa (i.e. pourcentage fixe du montant total du projet) ne prend pas en compte la réalité des coûts salariaux sur le terrain et de ce fait ne permet pas le paiement d'un salaire décent pour le personnel local en charge du projet.

FDH recherche l'autonomie de ses partenaires. Le renforcement de capacités est voulu par FDH comme un moyen pour permettre à ses partenaires de mieux grandir en expertise et se développer. Si elle a déjà pu organiser à cet égard un certain nombre de formations vis-à-vis de Dakupa, sa démarche reste incomplète au vu de ce qu'il peut encore être fait. Cela est d'autant plus vrai que la base associative de son partenaire représente les bénéficiaires finaux (groupements de paysans). Il y a donc un double intérêt à accompagner Dakupa du mieux possible afin de s'assurer que la structure puisse servir au mieux les intérêts de ses membres, tout en gagnant autonomie.

## Conclusions et pistes pour le futur

FDH est une ONGD expérimentée et depuis toujours guidée par un idéal d'engagement qui s'est transposé au niveau de sa gouvernance mais aussi dans la gestion de ses projets ou de ses partenaires.

2015 sera donc une année charnière pour la nouvelle instance dirigeante de l'ONGD. Pour assurer la pérennité de FDH, de sa philosophie et des valeurs qui l'entourent, il lui sera nécessaire avant toute chose de considérer et de corriger les problèmes structurels et de gestion qui a menée l'ONGD aux difficultés institutionnelles récemment vécues. Ensuite, elle pourra seulement continuer à améliorer la gestion de ses projets et de ses partenaires. Dans le cas contraire, elle ne pourra pas faire l'impasse sur la réflexion à mener quant à la meilleure voie de sortie possible pour chacun des projets sous gestion.