



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 Raoul Follereau Luxembourg (FFL)

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 Raoul Follereau Luxembourg (FFL) 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 FFL avec ses contreparties dans les pays bénéficiaires. 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

Etablie en 1984, la fondation Raoul Follereau Luxembourg (FFL) s'est tout de suite engagée dans le combat contre la lèpre, participant entre autre à la création de la fédération internationale des associations contre la lèpre (ILEP). Elle n'en est aujourd'hui plus membre. La fondation a élargi son champ d'activités à d'autres maladies infectieuses, tout en faisant de l'exclusion sous toutes ses formes une de ses priorités d'aujourd'hui.

La renommée de Raoul Follereau confère d'emblée à l'ONGD une reconnaissance du public luxembourgeois et sans doute aussi à l'international, lui permettant de se donner une identité au Nord mais pouvant rentrer cependant en conflit dans la perception générale avec celle de la fondation française Raoul Follereau, avec qui elle a pris ses distances.

La fondation ne possède pas de plan stratégique en tant que tel. La proposition d'accord cadre pour la période 2011-2015 constitue néanmoins une première étape de formalisation et d'opérationnalisation d'une stratégie. Son orientation stratégique n'est actuellement pas suffisamment définie : actuellement coexistent un modèle de type filiale et des partenariats, sans que les modalités de gouvernance d'aucun des modèles ne soient totalement abouties.

FFL est constituée de plusieurs organes de gouvernance, à savoir le conseil d'administration et le bureau exécutif. Si les statuts font référence à un Comité de gérance auprès duquel la fondation pourrait déléguer une partie de ses pouvoirs de gestion journalière, celui-ci est non-opérationnel.

Le conseil d'administration est composé de 17 membres tous bénévoles. Il se réunit régulièrement afin d'être informé du travail de la FFL et de prendre les décisions les plus importantes, dont les votes des budgets. Les membres du CA n'ont pas de fonction exécutive, à l'exception de deux personnes : 1) le président, qui en vertu des statuts exerce de plein droit la fonction d'administrateur délégué pour les affaires courantes et 2) un membre nouvellement nommé.

Le bureau exécutif est constitué de trois cellules, supervisées par un directeur: la cellule des finances et des TIC (technologies de l'information et de la communication), celle des relations publiques et celle des projets d'aide au développement. Pour cette dernière, FFL a opté pour une organisation matricielle en raison de l'étendue de ses interventions (travail sur 4 thématiques dans 9 pays), permettant de décroïsonner le travail de gestion et de conserver une approche d'ensemble cohérente. La petite taille de la structure et la proximité du directeur font que les décisions qui sont prises au niveau du bureau le sont le plus souvent sur base consensuelle.

Il n'existe pas de description de poste pour le personnel. Dans le cas du directeur, l'absence d'une définition claire de son rôle et des limites de ses responsabilités est d'autant plus problématique qu'il existe par ailleurs un poste d'administrateur-délégué qui exerce des fonctions opérationnelles de direction. Il semble dès lors que la fonction de

¹ Source : INTRAC

directeur au sein de FFL soit plus considérée comme une manière d'identifier un interlocuteur privilégié pour la communication bureau / CA que comme une réelle fonction de management.

Dans les faits, cette problématique est reflétée par les mécanismes de pouvoir en place au sein de la FFL. La fondation a fait le choix de cumuler les fonctions de président du CA et d'administrateur-délégué. Ceci n'est pas contraire aux bonnes pratiques à la condition qu'un mécanisme de contre-pouvoir efficace soit mis en place, ce qui n'est actuellement pas le cas.

En ce qui concerne les dépenses de projets, les principes des quatre yeux et de la séparation des tâches sont appliqués. Le directeur n'a aucun autre pouvoir de signature que celui accordé à tout employé de la FFL de faire des transferts entre les comptes d'une même banque, ne signant de facto aucun paiement. Seuls les membres du CA ont un pouvoir de signature.

Il n'y a pas à proprement parler de système de gestion des ressources humaines sinon une gestion administrative (envoi des informations à une fiduciaire, décompte des congés, etc.). Outre l'absence de description de poste de ses employés, FFL ne possède pas de système d'évaluation de ses ressources humaines, pas de système spécifique de gratification ou de sanction, ni de règlement interne pour organiser le travail.

Les volets administration et comptabilité sont régis par bon nombre de procédures élaborées par la fondation, répertoriées dans le *Recueil des procédures, règles et usages régissant les relations de la FFL avec ses partenaires du Sud*. Comme son nom l'indique ces procédures s'adressent en priorité aux partenaires du Sud et servent à encadrer leurs activités. Il existe par ailleurs un certain nombre de circulaires, qui explicitent les attentes de la fondation par rapport à ses partenaires et participent à la mise en place d'une communication interne formalisée.

La communication externe fait l'objet depuis quelques années d'un fort investissement de la part de la fondation, avec entre autres la création de la cellule relations publiques prenant en charge à la fois l'image, les actions de sensibilisation et le fundraising. L'utilisation professionnelle de tous les média disponibles lui permet d'accentuer sa visibilité et d'atteindre un niveau important de collecte

En ce qui concerne le cercle FAIRE

Active dans une dizaine de pays au Sud, la fondation réalise des projets en milieu rural et urbain, se concentrant sur trois secteurs : la santé, l'éducation/formation professionnelle et le développement local (via les services sociaux). Ses activités sont en lien avec les priorités et stratégies sectorielles de la coopération luxembourgeoise et burkinabè. Dans ce dernier cas, FFL cherche en outre à faire officiellement reconnaître et/ou intégrer ses infrastructures de santé et formations dans les structures nationales dépendantes de l'Etat.

Si la thématique de l'environnement n'est pas prioritaire pour la FFL dans le cadre de ses actions de santé et d'éducation, elle la considère néanmoins dans ses projets au travers des aspects liés à l'hygiène environnementale (ex : traitement des déchets médicaux). Il en va différemment de la dimension genre qui est intrinsèque à ses activités. L'aspect de la gouvernance/développement participatif n'est pas en reste, les communautés locales participant par exemple à la gestion quotidienne des centres de santé communautaires établis par la fondation et intégrés dans la pyramide sanitaire nationale.

Le suivi opérationnel se base sur des rapports mensuels, trimestriels et annuels soumis par les partenaires privilégiés, reprenant un volet narratif et financier et qui incluent tous les éléments justificatifs demandés. Cependant, la masse d'informations générée et partagée par les partenaires pour répondre aux exigences de FFL est telle qu'à ressources humaines constantes, l'importance du volume à traiter devient inversement proportionnel à la qualité de l'analyse et du suivi.

Les procédures sont élaborées dans une approche *top-down*. Ce processus présente plusieurs défauts : outre l'absence d'une approche participative complète, il comporte le risque de devoir suivre des procédures qui ne sont pas alignées par rapport à la réalité du terrain. Enfin, les modifications ex-post des procédures aboutissent à une confusion pour tous les opérateurs en charge de les mettre en œuvre.

Sur le plan du suivi budgétaire, FFL a mis en place un système trimestriel de réaffectation des reliquats (interne au sein d'un même projet ou entre différents projets). Ce système permet d'approcher un taux d'exécution global de 100% mais ne permet pas de conserver un historique du budget initialement prévu.

Au niveau de la gestion du cycle de projet, l'ONGD développe depuis plusieurs années une approche professionnelle, qui tient compte des différentes étapes du cycle de projet, y compris le recours à des évaluations externes ainsi qu'à des audits financiers. L'identification est laissée aux partenaires qui réalisent un diagnostic documenté des besoins en collaboration avec les bénéficiaires finaux et les acteurs locaux. Les partenaires sont également sollicités au niveau de la formulation dans le développement du cadre logique, n'hésitant pas à effectuer des études de faisabilité pour étayer le dossier. La préparation de ce dernier est professionnelle : les cadres logiques sont globalement bien formulés. Les partenaires sont en charge d'assurer le fonctionnement et la gestion des projets tandis que FFL assure un contrôle sur leur état d'avancement. Outre des missions annuelles de suivi, FFL procède à l'évaluation de ses projets à raison de 3-4 projets par an, avec l'aide de consultants externes.

Jusqu'alors, la stratégie opérationnelle adoptée par FFL constitue une approche par projets qui, regroupés par thématique, sont appelés programmes. FFL a cependant toutes les ressources nécessaires pour faire évoluer sa coopération vers une réelle approche programme, que se soit dans une intégration horizontale (traitement d'une même problématique en l'abordant via des projets dans des secteurs complémentaires) ou dans une intégration verticale (traitement d'une problématique en mettant en œuvre des projets qui s'appliquent à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur d'un même secteur).

En ce qui concerne les relations partenariales

FFL recherche dans chaque pays un partenaire privilégié, qui peut être soit porteur de projets, soit intermédiaire pour d'autres organisations locales. A cette fin, la fondation privilégie depuis quelques années la mise en place d'un système « propriétaire », mettant en avant des structures dites « filiales » au niveau local, avec pour objectif de n'avoir plus qu'à terme une relation directe avec celles-ci, qui elles-mêmes peuvent soit exécuter les projets directement ou via un partenaire local. En conformité avec les termes de référence de cette évaluation, nous nous sommes concentrés sur les relations de la filiale AAB-FFL au Burkina, avec FFL d'une part et les partenaires locaux d'autre part, dont les Religieux St-Vincent de Paul (RSVP).

Structure légalement autonome, AAB-FFL a été créée en 2013. En raison de sa jeunesse, elle bénéficie de l'accompagnement et de l'appui du représentant formel de FFL en Afrique de l'Ouest, dans la mise en pratique de ses relations institutionnelles avec FFL. Elle est en relation au niveau local tant avec des acteurs publics que privés. Il en va différemment pour l'international, où AAB-FFL ne se limite qu'aux relations avec FFL.

L'entrée en relation avec les partenaires locaux n'est formalisée qu'au terme de plusieurs analyses du partenaire réalisée par FFL : visite sur place, analyse documentaire des rapports, des documents légaux, examen de la situation financière, entretiens, etc.

FFL agit auprès de sa filiale avant tout comme une ONG de financement, sans prodiguer de conseil technique sectoriel (santé, éducation, etc.). La posture de AAB-FFL est différente. Le personnel de AAB-FFL, et surtout son directeur, ont une expérience de terrain qu'ils mettent à profit des partenaires locaux au travers de discussions et d'échanges. En ce qui concerne l'autre aspect de la relation partenariale, i.e. le conseil en

gestion, suivi et monitoring, tant la FFL que AAB-FFL adoptent une posture d'expert technique, dans une modalité d'intervention plutôt directive. FFL décide des procédures et processus opérationnels de sa filiale, sans lui laisser d'autonomie de gestion, la filiale appliquant les directives de la maison-mère.

Les relations entre FFL et AAB-FFL sont formalisées dans un protocole cadre de partenariat. Bien que ce document précise quelles sont les obligations des deux parties, il existe néanmoins une différence entre ce qui est écrit et ce qui est pratiqué dans la réalité au niveau des rôles et des responsabilités. Nous recommandons que ce protocole formalise la relation de la manière la plus exhaustive et complète quant au partage des rôles et des responsabilités, des droits et des devoirs entre les deux parties. Les relations entre AAB-FFL et les partenaires locaux sont, quant à elles, formalisées au travers d'une convention de partenariat. FFL/AAB-FFL y réalise ses engagements contractuels et le partenaire local exécute le projet sous contrôle de FFL.

Les valeurs prédominantes dans la conduite des projets sont la reddition de compte, la transparence, le contrôle et la rigueur qui se traduit dans l'application de procédures FFL à toutes ses filiales. Afin d'assurer une qualité au niveau du travail, FFL n'hésite pas mettre ses partenaires à niveau en termes de compétences et de les suivre afin de pouvoir satisfaire le niveau d'exigences demandé quant à la collaboration (reporting, etc.) mais aussi dans un souci de créer le sentiment d'appartenance au réseau FFL. Dans cette continuité, des formations sont données aux partenaires sur la structure de projet, sur le reporting, sur des aspects de formalisation de la relation et de ses aspects quotidiens. Si à terme, il est impossible pour les partenaires d'absorber le niveau d'exigences défini, FFL met fin à la relation partenariale.

Si le principe de reddition des comptes et de transparence vis-à-vis de tout donateur, qu'il soit public ou privé est légitime et fondamental, nous observons cependant que FFL tend à confondre le principe avec ses modalités d'application, allant même jusqu'à exiger l'application de certains modes opératoires pourtant inadaptés aux pratiques locales. Il en ressort que FFL néglige certains principes de base de la coopération au développement, i.e. l'alignement par rapport au contexte local, l'appropriation par les acteurs.

Conclusions

FFL est une ONGD qui réalise de nombreux projets, dans des thématiques qui ne sont abordées que par peu d'autres ONGD, ce qui rend toute son importance à la présence de la fondation sur le terrain. L'ONGD a des moyens importants à sa disposition pour réaliser sa mission et s'organise en fonction. Si ni le bien fondé du contenu de l'action de FFL ni les résultats a priori² atteints ne sont remis en cause par cette évaluation, nous tenons cependant à attirer l'attention sur l'esprit qui prévaut au sein de la fondation dans sa relation partenariale et ses modalités de gouvernance. Il est clé que FFL fasse le choix pour chacun de ses partenaires du modèle qu'elle souhaite développer : filiales ou partenariats.

Dans l'hypothèse d'un modèle de type filiale, nous recommandons que les responsabilités incombent de manière juridiquement explicite à ceux qui détiennent les pouvoirs réels, objectifs ou tacites, sous peine que le modèle actuel soit, sinon juridiquement, du moins éthiquement, incorrect et que FFL mène le processus jusqu'au bout, c'est à dire qu'elle décentralise aussi les pouvoirs auprès des filiales.

Dans l'hypothèse d'un modèle de type partenariat, la question de la relation partenariale entre FFL et les différents partenaires locaux devra être résolue.

² En respect des termes de référence de cette évaluation, il n'a pas été réalisé d'évaluation de projet