



**ARTEMIS**  
Information Management

*Since 1991*

## **EVALUATION ORGANISATIONNELLE DE L'ONG PADEM**

**RAPPORT FINAL**

**22 FEVRIER 2022**

---

Artemis Information Management S.A.

Capital: EUR 93 750  
RCS Luxembourg B36 326 - TVA: LU 18747036  
Bank Account: BIL LU89 0027 1936 4368 6600  
BGL-BNP PARIBAS LU42 0030 5011 9934 0000

27, Bld. Prince Henri  
L-1724 Luxembourg

Tel: +352 45 91 45 - 1  
Fax: +352 45 91 45- 71  
Email: [artemis@artemis.lu](mailto:artemis@artemis.lu)

## 2 RESUME EXECUTIF

L'Organisation non gouvernementale (ONG) Programmes d'Aide et de Développement destinés aux Enfants du Monde (PADEM), fondée en 2002, est une association franco-luxembourgeoise dédiée à l'amélioration des conditions de vie des enfants vulnérables et de leurs familles. Investie dans la coopération au développement via la mise en œuvre de projets du Sud, l'organisation a élargi le spectre de ses actions aux champs de l'éducation au développement et de la sensibilisation (EDS) et à l'accompagnement des personnes bipolaires et de leurs familles via la branche PADEM BIPOLE créée en 2014. PADEM a été agréée ONG de développement (ONGD) par le Ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeois (MAEEL) en 2012 et a depuis lors bénéficié de plusieurs cofinancements pour la mise en œuvre de ses activités, d'abord pour la réalisation de projets individuels, puis, depuis 2017, via un Accord-Cadre (AC) de coopération au développement. PADEM met actuellement en œuvre son second AC « Pour une égalité des chances donnée à tous les enfants », qui couvre la période 2020-2023. PADEM bénéficie par ailleurs désormais d'un AC pour ses activités d'EDS sur la thématique « les inégalités des chances entre le Nord et le Sud ». Supposé prendre fin en 2020, le programme a été prolongé d'un an, de commun accord entre le MAEEL et PADEM, en raison des effets de la pandémie de Covid 19.

Au regard de ces neuf ans de collaboration, et l'ONG n'ayant encore jamais fait l'objet d'une évaluation à ce jour, le MAEEL a souhaité la réalisation d'une évaluation organisationnelle de PADEM. Ces travaux sont à mettre en perspective avec l'évaluation organisationnelle de cinq autres ONG luxembourgeoises, évaluées parallèlement à PADEM. Trois objectifs spécifiques étaient ciblés :

1. **Mesurer la performance organisationnelle** (efficience, efficacité, pertinence, viabilité financière) de chaque ONG dans le contexte de la mise en œuvre de ses projets et programmes cofinancés par le MAEEL (développement et sensibilisation) ;
2. **Comparer les caractéristiques de chaque ONG aux meilleures pratiques** et à celles d'autres organisations comparables ;
3. **Dégager des recommandations** et des approches pour améliorer la performance.

Le mandat visait à apprécier globalement les capacités de l'organisation à mettre en œuvre ses projets, avec un focus sur ceux co-financés par le MAEEL, mais ne prévoyait pas d'évaluation de projets à proprement parler en raison de la pandémie de Covid 19 et des restrictions de voyage en découlant.

Le travail d'évaluation a été attribué à la société Artemis, qui a mobilisé deux experts principaux : Violaine Alves, évaluatrice internationale et cheffe d'équipe, et Marc Roure, expert organisationnel sénior, ainsi qu'une responsable de l'assurance qualité : Sandrine Beaujean.

Les travaux se sont déroulés sur une durée de deux mois entre septembre et novembre 2021, et se sont appuyés sur une collecte de données multi-sources : une revue documentaire approfondie, des entretiens individuels et collectifs en visio-conférence, ainsi qu'un atelier d'auto-diagnostic ayant impliqué à la fois des membres du CA de PADEM, de son équipe opérationnelle et des consultants externes impliqués dans le suivi des projets et le renforcement de capacités des partenaires. Le processus s'est déroulé tel qu'espéré, sans contrainte particulière à l'exception de l'impossibilité d'organiser des entretiens en présentiel en raison de la situation sanitaire. Cette contrainte a été facilement mitigée par Artemis, PADEM et le MAEEL. Compte tenu de la nature de l'évaluation, Artemis a privilégié des entretiens fouillés avec un échantillon de personnes limité mais minutieusement sélectionné au regard des informations qu'elles étaient susceptibles d'apporter.

Conformément au cahier des charges du MAEEL, l'évaluation a couvert trois dimensions principales :

1. La capacité organisationnelle et la performance de l'ONG ;
2. La motivation organisationnelle et la performance de l'ONG ;
3. L'efficacité, l'efficience et la durabilité de l'ONG ;

et a également analysé trois des thématiques prioritaires de la Coopération luxembourgeoise, à savoir le respect des Droits de l'Homme, l'égalité des genres et la durabilité environnementale.

#### **Analyse de la capacité organisationnelle de l'ONG :**

**Gouvernance, processus de décision, organisation et ressources humaines.** Le Conseil d'Administration (CA) de PADEM, initialement composé de 7 membres, en compte aujourd'hui 4 et n'a pas accueilli de nouveaux membres depuis plusieurs années. Le système de gouvernance de PADEM se caractérise par une concentration des fonctions de gouvernance (décisions de stratégie et de gestion), des fonctions exécutives (direction générale, gestion courante) et des deux principales fonctions opérationnelles de l'ONG (coordination des projets d'aide et d'éducation au développement) sur deux personnes clés, la fondatrice et l'administrateur en charge de l'EDS. Ce système garantit la cohérence d'ensemble des approches et des projets conduits par l'ONG, et permet d'assurer un relai naturel entre l'organe de gestion et l'équipe des permanents. Toutefois, la petite taille du CA et de l'AG ne permet pas de mieux répartir en interne ces pouvoirs, responsabilités et rôles, ni d'éclairer la prise de décision stratégique avec une grande diversité de points de vue.

PADEM fonctionne depuis sa création selon un mode de gestion largement externalisé et délocalisé, faisant appel à deux réseaux de consultants : un réseau d'appui-conseil aux projets du Sud et un réseau de suivi et contrôle budgétaire. En interne, PADEM emploie des collaborateurs au profil junior qu'il est difficile de recruter et de fidéliser pour diverses raisons. L'ONG s'appuie également régulièrement sur des jeunes stagiaires ou volontaires en service civique pour renforcer son équipe.

Le fonctionnement interne de PADEM, en adéquation avec les valeurs de démocratie interne, d'ouverture, de partage et altruisme prônées par l'ONG, repose sur une approche participative vis-à-vis de ses collaborateurs, partenaires et sympathisants, ainsi que sur la polyvalence de l'équipe. Si les décisions sont prises *in fine* par le CA, ce mode de fonctionnement contribue à la motivation de l'équipe, par ailleurs très engagée.

**Stratégie, ressources et gestion financières.** L'ONG n'a pas encore réellement formulé sa stratégie générale d'ONG de manière explicite mais plusieurs éléments sont identifiables dans le discours des membres de l'ONG et dans certains documents. Les stratégies de coopération au développement et d'EDS sont très clairement explicitées dans les demandes d'AC.

En dehors des fonds publics reçus de l'Etat Luxembourgeois (62 % du total des ressources de PADEM en 2019), les dons et subventions reçues par l'ONG proviennent de quatre sources principales : les fondations, les entreprises, les particuliers et les communes. Pour compenser la faible proportion de dons privés et compléter l'apport ONG dans les projets subsidiés, l'ONG encourage ses partenaires locaux à participer au financement de leurs projets (de 1% à 20% selon la capacité du partenaire). PADEM se montre confiante dans la collecte des dons qui suit une évolution positive, même si elle déclare souffrir encore d'un déficit de notoriété et de visibilité dans un paysage médiatique « saturé », et a choisi de ne pas organiser d'action de communication directe pour collecter des fonds (e-mailing, courrier).

Le système de suivi budgétaire mis en place par PADEM, organisé autour de quatre niveaux de contrôle, est aligné sur ses trois valeurs ou principes de fonctionnement « exigence, transparence et professionnalisme » ainsi qu'avec l'approche implicitement adoptée par l'ONG pour décentraliser la gestion en responsabilisant des ressortissants de pays du Sud. Il contribue à maximiser la capacité financière de l'ONG.

**Suivi des projets, amélioration continue et gestion des partenariats.** L'ONG PADEM met actuellement en œuvre un AC de coopération au développement et un AC d'EDS. En matière de coopération, PADEM apporte son soutien à 17 projets cofinancés par le MAEEL et mène une dizaine d'autres projets sur fonds propres. Les projets sous AC concernent quatre continents (Afrique, Asie, Europe, Amérique Latine), avec une concentration importante des fonds sur le Sénégal et sur un partenaire en particulier.

Une organisation rigoureuse permet d'assurer le suivi des projets, mis en œuvre sur le terrain par des partenaires locaux. Le système de suivi repose sur le partage d'outils ad hoc avec les partenaires, sur l'appui-conseil assuré par des experts locaux (cf. supra), et sur un second niveau de suivi assuré par le siège. La

vision globale des projets sous AC est détenue par la fondatrice et directrice générale de l'ONG, qui possède toute la mémoire organisationnelle de PADEM. La valorisation de l'expertise locale, la confiance accordée aux partenaires et consultants locaux, et l'organisation qui en découle, sont en parfait alignement avec les valeurs prônées par PADEM, et autour desquelles s'est développée l'ONG.

Les activités d'EDS sont plus récentes et nécessitent encore quelques démarches de consolidation. Les actions menées par PADEM dans les établissements scolaires et auprès du grand public luxembourgeois sont très appréciées par ses partenaires au Luxembourg. Aucune évaluation n'a encore eu lieu à ce jour, mais l'ONG a procédé à un bilan et un retour d'expérience qui lui a permis d'ajuster sa stratégie et de recalibrer ses interventions en tenant compte notamment de l'importance des médias et des approches en distanciel. L'absence de personnel luxembourgeois sur le volet EDS constitue une limite à l'appropriation des messages par les jeunes des établissements scolaires luxembourgeois.

Pour les deux volets, PADEM s'appuie sur un large réseau de partenaires, au Sud et au Luxembourg, fonctionnant sur base de confiance et de respect mutuel. PADEM encourage les synergies, en particulier entre ses partenaires de l'AC Coopération, en organisant des rencontres et temps d'échanges, qui contribuent au développement d'une vision commune du programme, mais aussi au renforcement de capacités. PADEM accorde en effet une place de premier choix au développement des compétences de ses collaborateurs au Luxembourg et sur le terrain. L'un de ses grands atouts est d'avoir développé plus de 40 vidéos en accès libre sur son site web (en mode MOOC) pour adapter à PADEM, capitaliser et diffuser les connaissances en gestion de cycle de projet, procédures AC et suivi financier d'un projet en AC dont bénéficient en premier lieu l'équipe PADEM, ses consultants externes et partenaires locaux, et peuvent bénéficier à d'autres ONG et des étudiants européens et du Sud.

#### **Analyse de la motivation organisationnelle de l'ONG**

A l'origine de PADEM se trouve une profonde envie de réformer l'aide au développement telle qu'elle est menée par plusieurs grandes organisations et le souhait d'une plus grande efficacité dans la gestion des fonds. Partant de cette motivation, la fondatrice a organisé le fonctionnement de l'ONG autour de valeurs de respect du partenaire, de solidarité, et de la bonne utilisation de chaque euro disponible. Elle est rejointe dans cette vision par les membres du CA, de l'équipe actuelle et des consultants avec lesquels elle travaille, qui partagent tous un socle de valeurs commun et trouvent un accomplissement personnel dans leur travail avec PADEM. Parmi les facteurs de satisfaction et de motivation mis en place chez PADEM pour répondre aux besoins des acteurs internes figurent la formalisation du « qui fait quoi, pour qui, comment », le mode de management participatif, et « la culture associative, humaine, le soutien mutuel, la politique de porte ouverte de la direction » que le staff junior apprécie.

#### **L'efficacité, l'efficience, la pertinence et la durabilité de l'ONG**

**Efficacité.** PADEM peut être considérée comme une ONG efficace dans la mesure où l'ONG a démontré sa capacité à répondre et satisfaire les besoins et attentes de ses différentes parties prenantes, ainsi qu'à atteindre ses objectifs (objectifs globaux des AC, objectifs stratégiques de l'ONG, évolution du volume d'interventions), y compris financiers (évolution du volume de financement de projets, respect des budgets planifiés). L'augmentation du nombre de projets et du montant des subventions accordées démontrent en outre la confiance accordée à PADEM par ses partenaires du Nord.

**Efficience.** Concernant le critère d'efficience, le système de suivi et de contrôle budgétaire mis en place par PADEM garantit la bonne utilisation des fonds, et partant, l'efficience des moyens mis en œuvre sur le terrain. Le recours à des consultants externes basés dans des pays tiers, associé au recrutement de profil plutôt « junior » au siège, et au recours aux stagiaires et volontaires relève d'un choix jugé plus efficace et moins onéreux. Toutefois, le turnover observé sur ces postes peut affecter la continuité des activités en cours, une perte de connaissances et du savoir-faire développé par une personne, et au final un coût, des efforts et du temps pour reprendre les tâches en cours, recruter, intégrer et former le nouvel arrivé. En

outre, la concentration des fonctions de gouvernance, exécutive, et opérationnelle peut faire peser à terme un risque sur la pérennité de l'ONG et la continuité de certaines activités en cas de retrait -ou de disparition- d'une des deux personnes clés qui en sont les moteurs.

**Pertinence.** Caractérisée par une grande agilité et réactivité, PADEM est à l'écoute des besoins du terrain, et en mesure d'y répondre rapidement ou de s'adapter à des contextes changeants. Via des échanges réguliers avec les partenaires de terrain et une identification détaillée des projets, l'ONG s'assure de la pertinence de ses interventions. PADEM a également prouvé sa capacité à prendre en considération les évolutions de paradigmes de la coopération au développement et des lignes stratégiques et modalités de la coopération luxembourgeoise en particulier.

**Durabilité.** L'élasticité de la structure facilite l'ancrage de PADEM sur le long terme. Sur le plan financier, la diversité des ressources et la capacité à capter de nouveaux financements de l'ONG lui permet de maintenir un niveau élevé d'activités. La contribution des partenaires locaux au budget des projets constitue une autre garantie financière quant à la durabilité des projets et des organisations partenaires sur le terrain. La dépendance financière reste cependant très importante vis-à-vis de l'Etat luxembourgeois en ce qui concerne l'EDS. Cette problématique n'est pas propre à PADEM et s'applique à toutes les ONG actives en la matière.

**Critères transversaux.** PADEM a placé au cœur de son programme de coopération au développement les trois critères transversaux de la Coopération luxembourgeoise, les droits humains, l'égalité des genres et la protection de l'environnement. Ces critères constituent à la fois l'objectif spécifique de certains projets, et une thématique transversale à tout l'AC, ce qui garantit leur bon respect.

#### **Bonnes pratiques**

L'évaluation a identifié 5 bonnes pratiques de PADEM :

1. La création et le partage d'outils de planification et de suivi opérationnel et financier adaptés aux exigences des bailleurs et aux modes de gestion et pratiques de PADEM.
2. L'implication systématique et concertée de tous les partenaires dans la formulation et l'évaluation (interne) de l'AC.
3. La création et le partage de modules de formation, accessibles non seulement aux salariés PADEM mais aussi à tout son réseau et à toute personne externe.
4. La réactivité et l'adaptation de l'ONG face à la pandémie de Covid 19.
5. L'établissement des procédures simplifiées de gestion des ressources humaines.

#### **Recommandations**

L'évaluation a identifié 14 recommandations, dont 6 ont été jugées prioritaires pour permettre à l'ONG de confirmer ses acquis et poursuivre son développement. L'ensemble des recommandations s'inscrivent davantage dans une dynamique de consolidation que de réorganisation. Elles concernent 5 thématiques principales, telles que présentées dans le tableau récapitulatif ci-dessous :

<b>SYSTÈME DE GOUVERNANCE, ORGANISATION ET RESSOURCES HUMAINES</b>	
<b>Recommandation 1.1</b> <b>PRIORITAIRE</b>	Pour éviter une confusion des genres liée au cumul de fonctions et garantir la continuité de l'activité, il nous paraît important de déconcentrer certaines responsabilités, en redistribuant par exemple les fonctions de coordination des projets à d'autres permanents.
<b>Recommandation 1.2</b> <b>PRIORITAIRE</b>	Identifier de nouveaux membres pour le CA afin d'assurer la relève, soulager le CA actuel et amener de nouveaux regards.
<b>Recommandation 1.3</b> <b>PRIORITAIRE</b>	Pérenniser les ressources humaines au niveau du siège afin d'éviter un épuisement des ressources constantes et de limiter la déperdition d'information.

<b>STRATÉGIE</b>	
Recommandation 2.1	La formulation d'une stratégie générale de l'ONG permettrait d'apporter, en interne comme à l'extérieur, un cadre de cohérence globale aux différentes approches de l'ONG pour assurer sa gestion interne, la gestion de ses relations extérieures et de partenariat, de sa communication et de ses interventions, au Nord et au Sud.
Recommandation 2.2	La mise en place des chargés de projet pour suivre et appuyer les projets du Sud est une approche qui mériterait d'être plus valorisée en tant que telle, à la fois dans la stratégie générale de l'ONG et la stratégie globale d'aide au développement.
<b>GESTION FINANCIÈRE</b>	
Recommandation 3.1 <b>PRIORITAIRE</b>	Constituer une réserve de fonds propres afin de pouvoir palier tout aléa ou imprévu et assurer la continuité de l'activité de l'ONG, et ajuster en conséquence la stratégie de communication externe et de collecte de fonds.
<b>SUIVI DES PROJETS SOUS AC</b>	
<b>Accord-cadre coopération au développement</b>	
Recommandation 4.1	Rendre plus lisible le mode de fonctionnement actuel de PADEM, la fonction et le rôle de chaque personne dans la mise en œuvre et le suivi du programme pour faciliter la compréhension des partenaires externes. Formaliser le flux de reporting attendu par PADEM de ses partenaires locaux pour clarifier « à qui envoyer quoi ».
Recommandation 4.2 <b>PRIORITAIRE</b>	Parachever le montage opérationnel de suivi et d'accompagnement des projets en identifiant des chargés de projet locaux pour l'Asie et l'Amérique Latine et permettre à l'ensemble des chargés de projet de travailler en réseau afin d'assurer une cohérence globale de l'accompagnement du programme dans toutes les régions du monde soutenues par PADEM.
Recommandation 4.3	Formaliser davantage l'approche axée sur les résultats (GAR) qui existe déjà dans la pratique, et poursuivre la formation des permanents à cette approche.
Recommandation 4.4	Ajuster les efforts de suivi et de renforcement de capacités entre les partenaires locaux, non seulement en fonction de leurs besoins (ex : nouveaux partenaires malgaches), mais également en tenant compte des enjeux et risques que représentent le volume de leur co-financement (ex : JED)
<b>Accord-cadre éducation au développement-sensibilisation</b>	
Recommandation 4.5 <b>PRIORITAIRE</b>	Continuer à former les ressources humaines en charge de l'EDS sur des approches spécifiques à ce volet (formation généraliste pour les deux personnes par exemple + modules plus spécifiques relatifs aux techniques pédagogiques pour l'intervenante dans les écoles par exemple).
Recommandation 4.6	Développer une planification et des mécanismes de suivi davantage orientés sur les effets de l'EDS (même si cela reste un défi pour toutes les ONG), en essayant par exemple de passer des indicateurs d'activités à des indicateurs de changement.
Recommandation 4.7	Profiter de la future évaluation externe pour analyser et réajuster au besoin les initiatives en matière d'EDS.



---

Recommandation 4.8	Recruter un/e permanent/e ou un/e bénévole qui maîtrise la langue luxembourgeoise afin de faciliter l'appropriation des messages par les jeunes.
--------------------	--

