

**Evaluation et audit de l'ONG « Association Europe  
Tiers Mondes a.s.b.l. » et des activités cofinancées par  
le Ministère des Affaires Etrangères -  
Coopération au développement  
luxembourgeoise**

**Rapport de synthèse**

Version du 07/07/2010

**Thierry Paccoud, chef d'équipe**

*Contrat de prestation de service signé le 31/12/2009*

*D5-EVAL-2009-1019 – MAE06LU90*

# Sommaire

## Synthèse générale

LISTE DES ACRONYMES .....	3
INTRODUCTION.....	4
<b>1 PRINCIPALES CONCLUSIONS.....</b>	<b>5</b>
1.1 CONCLUSIONS GENERALES .....	5
1.2 CONCLUSIONS SPECIFIQUES DE L’AUDIT FINANCIER .....	5
1.3 CONCLUSIONS SPECIFIQUES DE L’AUDIT ORGANISATIONNEL .....	6
1.4 CONCLUSIONS SPECIFIQUES DE L’EVALUATION STRATEGIQUE.....	6
1.5 CONCLUSIONS SPECIFIQUES DE L’EVALUATION DE PROJETS .....	7
<b>2 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>9</b>
2.1 MIEUX ADAPTER LES OBJECTIFS AUX CAPACITÉS.....	9
2.2 TRAVAILLER DE MANIÈRE PLUS STRUCTURÉE AVEC LES PARTENAIRES DANS L’EXÉCUTION DES PROJETS .....	10
2.3 DIMINUER CERTAINS RISQUES SYSTÉMIQUES .....	11

### Documents techniques à part

Document technique 1 : Rapport d’audit financier

Document technique 2 : Rapport d’audit organisationnel

Document technique 3 : Rapport d’évaluation stratégique

Document technique 4 : Rapport d’évaluation des projets

### Annexes :

#### 1 Annexe méthodologique

Objectifs, principes et outils de l’évaluation

#### 2 Annexe documentaire

Liste de la documentation collectée

#### 3 Commentaires d’AETM et du MAE sur le rapport provisoire et suivi des modifications

#### 4 Comptes-rendus des réunions de la cellule de pilotage

#### 5 Compte-rendu de la restitution finale du 07/07/2010

## **Liste des acronymes**

ACP	: Action Contre la Pauvreté
AETM	: Association Europe Tiers Monde
BAT	: Bureau d'Assistance Technique
CAD-OCDE	: Comité d'Aide au Développement-Organisation de Coopération et de Développement Economiques
MAE	: Ministère des Affaires Etrangères
ONG	: Organisation Non Gouvernementale

## Introduction

Le travail d'audit/évaluation de l'ONG AETM s'est développé tout au long de la période de février à fin avril 2010 à Luxembourg et dans les pays des projets tests (Burkina Faso et Niger).

Il a bénéficié du concours actif de l'ONG elle-même ainsi que de celui de ses partenaires sur le terrain au Burkina Faso et au Niger. L'équipe d'audit/évaluation a ainsi pu avoir accès à l'ensemble des documents comptables, financiers, contractuels, administratifs et techniques, documents dont elle a pu discuter le contenu avec des interlocuteurs ouverts et disponibles, tant à Luxembourg que sur le terrain. Les conclusions et recommandations préliminaires de l'exercice d'évaluation ont aussi été circulées et discutées avec AETM et ses partenaires.

Les résultats des travaux d'audit/évaluation sont présentés en 5 parties:

- 4 documents techniques qui reprennent les composantes du travail telles que détaillées dans les termes de référence à savoir l'audit financier, l'audit organisationnel, l'évaluation stratégique et l'évaluation des projets tests. Chacun de ces documents présente un détail des analyses qui ont été faites et des conclusions spécifiques,
- Ce document de synthèse qui présente les résultats globaux du travail, d'abord à travers les conclusions tirées par les experts (section 1) puis à travers certaines recommandations faites aux différents acteurs concernés (section 2). Il insiste ensuite sur quelques aspects qui mériteraient une attention plus spécifique dans le futur (section 3).

Comme discuté avec les partenaires rencontrés, le travail d'audit/évaluation est un révélateur; il est le résultat de ce qu'un œil extérieur peut détecter comme points faibles et points forts dans les pratiques et les modes de fonctionnement par rapport à des références techniques et opérationnelles qui sont bien cadrées au niveau européen et international<sup>1</sup>.

Pourtant, il n'y a pas de vérité unique et chaque contexte est différent; le travail d'évaluation ne vise ainsi certainement pas à donner des bons et mauvais points. Il se veut dynamique et incitatif.

A ce stade, il appartient donc aux acteurs impliqués de discuter les conclusions et les recommandations faites à la lumière de leurs expériences propres et de s'approprier celles qui leur paraissent les plus pertinentes. Il faut noter, qu'au niveau d'AETM Luxembourg, cette appropriation a déjà démarré sur certains aspects.

Les rapports qui ont été faits sont détaillés dans la plus grande mesure du possible. Il pourrait pourtant rester des points qui demandent des clarifications et l'équipe d'audit/évaluation est à la disposition des partenaires pour discuter ces points si nécessaire.

---

<sup>1</sup> Une annexe méthodologique reprend en détail les principes de référence et les outils qui ont été utilisés pour la réalisation du travail d'audit/évaluation

# **1 Principales conclusions**

## **1.1 Conclusions générales**

Au terme de ces semaines de travail et de discussion, ce qui apparaît d'abord c'est une volonté forte d'AETM et de ses partenaires dans la mise en œuvre des projets (en tout cas ceux qui ont été impliqués dans les projets visités) d'apporter de l'aide aux plus démunis et de le faire avec l'impact le plus grand possible. Ceci est un aspect de contexte qu'il faut absolument souligner car il a des implications importantes pour ce qui concerne l'engagement de l'appui extérieur apporté, sur son ampleur et son intensité mais aussi sur ses résultats.

Du côté positif, ceci est l'assurance d'un engagement profond et sincère pour les projets mis en œuvre comme pour les réponses qui sont apportées aux problèmes locaux. Malheureusement, cet engagement peut aussi se révéler être un obstacle à une écoute attentive et neutre des bénéficiaires, de leurs problèmes et de la manière dont eux voudraient les voir pris en main. Le travail d'audit/évaluation a montré que la préparation des projets audités n'avait pas été l'occasion de construire les bases durables pour une appropriation locale et que cela pesait de fait sur la pérennité des résultats. Il y a d'ailleurs une forte demande de la part d'AETM et de ses partenaires pour donner plus de corps et de substance à cette phase de préparation des projets, mais aussi à l'accompagnement d'une mise en œuvre qui implique effectivement les bénéficiaires.

Ce qui apparaît ensuite, c'est la concentration du travail et des responsabilités sur les épaules d'un nombre réduit de personnes, qu'il s'agisse d'AETM ou de ses partenaires dans l'exécution des projets. Les ressources humaines disponibles sont limitées mais elles sont aussi peu expérimentées aux techniques de la coopération au développement. Il y a conscience de ces limitations et une volonté de les combattre, volonté qui s'est d'ailleurs déjà concrétisée chez AETM par des projets de formation auprès du Cercle des ONG.

Des partenaires locaux d'AETM ont exprimé leur désir de mieux se former à la gestion du cycle des projets mais aussi à la sensibilisation sur certains thèmes de développement comme le genre ou l'environnement. Il y a donc des besoins mais qui vont au-delà des possibilités que peut offrir AETM.

Ce qui apparaît enfin, ce sont des processus de travail qui s'appuient d'une manière extrêmement forte sur la bonne volonté et surtout sur la confiance. Ces processus de confiance impliquent tous les acteurs : le MAE, qui a accordé sa confiance à AETM pour certains projets cofinancés; AETM qui accorde sa confiance à des opérateurs locaux ou luxembourgeois tant pour relayer les fonds que pour la mise en œuvre des projets et le suivi/évaluation des réalisations.

Pourtant, aucun de ces acteurs ne se donne effectivement les moyens d'apprécier si cette confiance est bien placée. Si le processus fonctionne quand tout se passe bien, il ne permet pas de maîtriser les risques et gérer les crises de manière effective. Il n'y a en plus que peu d'information disponible qui permettrait de prévenir les risques ou, plus simplement, de les identifier.

## **1.2 Conclusions spécifiques de l'audit financier**

Au niveau des procédures comptables et financières, l'audit a particulièrement identifié des risques qui sont liés à un manque de contrôle sur l'utilisation des fonds par les partenaires locaux. Les fonds sont versés en un seul bloc au début du projet sans conditionnalité aucune. De fait, il n'y a ensuite aucun moyen de faire pression pour l'obtention des résultats

demandés. De plus, il faut noter le grand nombre de relais et d'intermédiaires dans les flux de fonds entre AETM et les bénéficiaires, ceci démultipliant d'autant les risques.<sup>2</sup>

### **1.3 Conclusions spécifiques de l'audit organisationnel**

En raison de l'organisation actuelle d'AETM à Luxembourg, de la complexité du montage de ses projets et des dispositions mises en place à ce jour pour les gérer, nous estimons que les risques qu'un projet cofinancé par AETM et le MAE ne soit pas réalisé correctement sur le plan technique (pertinence, efficacité, impacts, viabilité) et financier (efficience) sont encore assez forts, indépendamment du fait que les montants budgétaires engagés soient en général peu élevés (= risque financier faible).

Il y a un manque de capacité d'AETM en termes de compétence (maîtrise de la méthode de gestion de cycle de projet) et de volume (nombre de bénévoles impliqués) pour suivre les projets. En conséquence, le suivi des projets à partir de Luxembourg repose essentiellement sur la confiance accordée à un intermédiaire (personne morale ou physique) ou à une association tierce dont AETM « porte » le projet vis-à-vis du MAE, sans avoir toujours la possibilité de vérifier leurs capacités réelles à assurer l'identification et la mise en œuvre de leurs projets.

La gestion de petits projets éclatés sur un même lieu constitue une charge de travail accrue pour AETM, qui se disperse pour les suivre. De la même manière, la forte dispersion géographique des projets ainsi que leurs faibles montants constituent eux-aussi des raisons de surcharge de travail, en particulier administratif et contractuel.

La politique de consacrer 100% du budget des projets au profit des bénéficiaires va à l'encontre des besoins de suivi et d'évaluation des projets dans le cadre de missions sur place pour rencontrer le partenaire local et les bénéficiaires, alors qu'il existe un régime de remboursement des frais administratifs auprès du MAE.

L'apport financier local (5 projets concernés) contribue efficacement à impliquer les partenaires locaux dans les projets, en parfaite cohérence avec la stratégie d'aide au développement d'AETM.<sup>3</sup>

### **1.4 Conclusions spécifiques de l'évaluation stratégique**

D'une manière générale, les projets financés par AETM correspondent aux orientations que l'ONG s'est fixées pour ce qui concerne les secteurs d'intervention (agriculture et développement rural). Ceci est moins vrai pour les modes de développement dont AETM fait la promotion comme l'auto-développement et la viabilité. Des résultats concrets sont visibles sur le terrain, en particulier en matière d'infrastructure, mais ils ne sont pas assez confortés par des réalisations en matière d'auto-organisation et d'appropriation par les bénéficiaires.

Les projets qui ont été visités sont mis en œuvre dans deux pays cibles de la coopération du Luxembourg (Burkina Faso et Niger) mais AETM intervient dans d'autres zones géographiques. Les projets dans leur majorité ciblent des groupes particulièrement vulnérables et démunis et dans ce sens, AETM contribue à la lutte contre la pauvreté. La dimension genre ne semble pas être prise en compte de manière systématique dans les projets cofinancés mis en œuvre par AETM. Même dans le cas où l'objectif du projet vise spécifiquement les femmes (projet de maraîchage à You), les effets sont plus que limités car il n'y a pas d'appui spécifique de prévu pour effectivement travailler sur cet aspect. En matière d'environnement, les projets cofinancés exécutés par AETM ne prennent pas spécifiquement

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir le document technique 1

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir le document technique 2

cet aspect en compte même si ils y contribuent parfois par leur nature même (projet de diguette à You).

L'aspect qui est certainement le plus problématique est lié à la faible appropriation des projets par les bénéficiaires. Ceci est le résultat de deux éléments :

- un processus d'identification des projets qui ne laisse pas toujours la possibilité aux bénéficiaires d'exprimer eux-mêmes leurs besoins et de donner leur vue sur la manière dont ils voudraient être aidés,
- un accompagnement des projets sur le terrain qui ne laisse pas assez de responsabilité aux bénéficiaires et qui ne les aide pas à construire leurs capacités propres à prendre leur destin en main ni à établir des mécaniques collectives de solidarité et de partage.

Souvent, les projets se développent selon leur propre logique et ne prennent pas en compte de manière articulée l'environnement administratif et politique. Ainsi, peu de liens sont établis avec les politiques de développement locales. Dans certains cas, les projets « fuient » les contacts avec l'administration locale jugée peu efficace. De même, les projets n'ont pas de contacts entre eux ni avec d'autres projets financés par le Luxembourg ou des projets d'autres bailleurs dans la même région<sup>4</sup>.

## **1.5 Conclusions spécifiques de l'évaluation de projets**

### **Burkina Faso**

#### Projets à You

Les deux activités (diguettes et maraîchage) correspondent bien à un besoin des bénéficiaires, même si ce besoin n'a pas été articulé logiquement même si un cadre logique minimal a été fait. Dans ce sens, les projets subissent donc les conséquences d'un manque de structuration et de planification initial. Les effets positifs et les impacts en sont aussi malheureusement réduits par rapport à une situation où une appropriation effective serait achevée.

Pour les diguettes, les surfaces et le nombre de bénéficiaires annoncés dans la présentation du projet n'ont pas pu être vérifiés et sont vraisemblablement surestimés. Les surfaces concernées restent néanmoins très faibles si on envisage un réel apport futur en céréale pour les villageois. Après un an, l'entretien n'est vraiment fait que sur les parcelles individuelles mais pas sur les parcelles communes aux villageois. Les structures de suivi (comité villageois) sont encore déficientes.

Pour la production maraîchère, il y a eu des manques d'accompagnement concernant les semences et les tests de diversification. Il a fallu accepter que des hommes soient aussi engagés dans les activités et on a maintenant 30 femmes et 10 hommes qui travaillent sur la parcelle aménagée. La commercialisation des légumes reste aux mains des hommes, ainsi que le contrôle des revenus induits. Les revenus générés par le projet semblent permettre un impact positif sur le bien-être, pas seulement économique, des villageois.

D'une manière générale, l'association Burkina Vert, exécutant le projet pour AETM, a fait de son mieux pour promouvoir des pratiques et des techniques que ses autres membres avaient déjà expérimentées avec succès ailleurs. Des résultats sont là mais ils auraient certainement pu être plus grands avec un accompagnement plus professionnel et fin des bénéficiaires, en particulier pour préparer et accélérer l'appropriation par les bénéficiaires. En l'état actuel, Burkina Vert n'a pas les capacités de faire un accompagnement sérieux et manque

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir le document technique 3  
Rapport final AETM – MAE06LU90- 07/07/2010  
Synthèse générale

crucialement d'appui sur des techniques de gestion de projets et d'animation. AETM n'est intervenu que financièrement auprès de Burkina Vert et n'a pas fourni d'aide dans ces domaines, ni cherché de partenaires localement qui auraient pu apporter cette aide et contribuer à démultiplier les effets.

### Ponts de Niansogoni

Ces ponts ont finalement été réalisés à Konandougou, un village proche de Nainsogoni et soumis aux mêmes problèmes d'enclavement durant la saison des pluies. Bien que les ponts à Konandougou n'aient pas été réalisés dans le cadre d'une planification stratégique formelle, les échanges avec les bénéficiaires indiquent que c'était un besoin de développement. Les habitants du village avaient ainsi organisé une cotisation d'environ 1 million de FCFA et avaient demandé à un entrepreneur local de construire un des ponts, ce qui avait été fait. Mais le dit pont s'était écroulé rapidement, car réalisé de façon artisanale, sans l'appui d'aucune institution ou personne s'y connaissant techniquement. Le désenclavement de tous les villages en amont de Loumana, chef lieu du département, permet non seulement des échanges humains en toutes saisons, mais également le transport sur camion des marchandises. Mais on ne dispose pas de données pour apprécier plus globalement les aspects portant sur les critères du CAD-OCDE, car les étapes d'identification ont été laissées à la seule appréciation des responsables de la mission catholique.

## **Niger**

### Tibiri

La mise en œuvre de ce projet a résulté d'une initiative pilotée de l'extérieur. Elle est intervenue à cause de l'absence d'une prise en main effective au niveau local, tant de la part de la communauté elle-même que des autorités administratives ou traditionnelles ou d'autres acteurs privés locaux, des problèmes graves d'incapacité physique d'enfants et d'adultes qui sont apparus dans la ville de Tibiri suite au creusement d'un puits pour son alimentation régulière en eau. De nombreuses raisons ont été données pour justifier cette absence de prise en main au niveau local: identification tardive de la cause réelle du problème, incompetence et désintérêt de certains partenaires qui auraient pu agir (administration, société responsable de l'eau), faiblesse du levier politique de la ville sur les autorités techniques et politiques, haut niveau de pauvreté et d'éducation de la population. Il n'en reste pas moins qu'en 2000, il n'y a eu que l'ONG ACP pour effectivement tenter d'apporter un soutien à la souffrance des enfants les plus touchés et au désarroi de la communauté face à ce problème. Ni la pertinence ni l'impact du projet pour ce qui concerne les victimes des incapacités physiques ne peuvent humainement être discutés et remis en cause.

Mais, comme il en va souvent pour ce type d'interventions à caractère plutôt charitable, il y a de véritables doutes quant à la manière dont l'appui a été construit et géré et donc, à terme, quant à sa durabilité. La préparation et la conception du projet ne se sont pas suffisamment faites dans le contexte, en impliquant les acteurs locaux et en suivant des modes participatifs de discussion et de dialogue avec les bénéficiaires. Le ferment local sur lequel s'est appuyée la mise en œuvre du projet reste donc fragile car il repose plus sur des individus que sur une appropriation effective des objectifs et des moyens au niveau communautaire. Le passage de responsabilité et de contrôle aux bénéficiaires reste ainsi compliqué (et toujours remis à plus tard) car ces derniers sont isolés de leur environnement et n'ont pas reçu les signaux et les formations nécessaires pour s'engager collectivement.

Concernant plus spécifiquement l'investissement fait par AETM dans les murs de la coopérative, il a permis de compléter un arsenal de mesures visant à améliorer le sort de



jeunes handicapés en abritant les activités de formation et d'apprentissage. L'avenir de la coopérative est très lié à celui de la Maison de l'Espoir dans son ensemble tant pour ce qui concerne sa prise en main effective par les bénéficiaires que par son intégration durable dans l'environnement local.

### Gada

D'importants investissements ont été réalisés à Gada par AETM. Ces réalisations étaient censées contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires qui du reste, en ont fortement besoin. Mais hélas, il semble que chacun des projets sur ce site soit toujours à un stade d'opérationnalité inachevé, et ceci depuis un long moment : l'électrification du puits est manquante, l'équipement de la case sanitaire est absent et tant les services d'éducation que de soins envisagés manquent de l'accompagnement nécessaire à en faire des activités viables (pas de personnel de soin pour la case sanitaire et pas de système de cantine pour l'école). Comme dans le cas de la coopérative de Tibiri, il y a une donation de la part des autorités locales (dans le cas présent le Sultan de l'Aïr) du terrain sur lequel sont construites les infrastructures. Mais là aussi, ce n'est pas une preuve de l'implication des bénéficiaires dans le projet, même si tout correspond bien à des besoins clairs de ces populations. Il n'y a pas eu de travail préparatoire conséquent avec les bénéficiaires pour les impliquer dès le départ dans la conception des projets et dans les mécanismes de leur mise en œuvre. Il n'est pas certain qu'une appropriation effective puisse se développer maintenant alors que c'est plutôt la déception qui prône au sein de la population.

L'opérationnalité effective et totale de l'exploitation du puits, relève exclusivement de la construction du château d'eau et de l'installation de la pompe. Ainsi la satisfaction des populations bénéficiaires sera totale et grande.<sup>5</sup>

Il faut noter que la mise en œuvre du projet s'est réalisée dans un environnement sécuritaire très précaire (guérillas, mines, banditisme...) ce qui n'a pas facilité les déplacements sur le site et le suivi des réalisations. A l'heure actuelle, il se révèle très difficile de trouver un entrepreneur qui soit d'accord de se rendre sur place pour installer la pompe solaire.

## **2 Principales recommandations**

Des recommandations spécifiques sont données dans chacun des documents techniques en annexe. L'objet de cette section n'est pas de les reprendre une à une mais bien d'insister sur celles qui paraissent les plus importantes et qui ont un caractère transversal dans le travail d'audit/évaluation. Elles sont regroupées en trois thèmes principaux et présentées dans les sections ci-dessous.

### **2.1 Mieux adapter les objectifs aux capacités**

AETM fait face à des pressions internes importantes en termes de capacités (nombre et formation) et n'est donc pas en mesure dans les conditions actuelles, malgré la bonne volonté et les efforts faits, d'assurer que les fonds engagés dans les projets soient utilisés de manière effective et aient un impact durable sur la situation des bénéficiaires.

Il est donc recommandé d'agir rapidement sur les capacités de gestion et de suivi des projets et, en parallèle, de lancer une réflexion en interne sur les orientations de l'ONG et le choix des projets futurs. Un rééquilibrage entre les ambitions et les capacités est essentiel.

Concernant les capacités de gestion et de suivi, ce rééquilibrage pourrait se traduire

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir le document technique 4  
Rapport final AETM – MAE06LU90- 07/07/2010  
Synthèse générale

concrètement par :

- la mobilisation de nouvelles ressources humaines pour mieux partager les charges administratives et techniques au sein de l'ONG à Luxembourg. Il est clair qu'il ne sera pas possible de démultiplier largement les ressources mais une addition d'un ou deux bénévoles est envisageable. Il serait aussi possible de mobiliser partiellement des ressources de manière ad-hoc sur des projets spécifiques en fonction des intérêts, des compétences et des affinités des membres de l'ONG ou du Comité,
- la répartition des tâches administratives (et en particulier celles liées à la préparation des documents de projets) avec les partenaires impliqués dans la mise en œuvre des projets. Ceci aurait aussi un double avantage: d'abord celui de forcer à matérialiser et organiser les procédures et les documents de projets (cadres préétablis) et ensuite celui de mobiliser les partenaires dans cette organisation,
- la formation au cycle du projet et à l'approche du cadre logique pour les personnes les plus impliquées au sein d'AETM mais aussi, si possible, pour les partenaires impliqués dans la mise en œuvre des projets. Pour ces derniers, il faudra certainement travailler collectivement avec d'autres structures, au Luxembourg (BAT et Cercle des ONG) mais aussi dans les pays (autres ONG, MAE local...).

Concernant les orientations et objectifs de l'ONG, la réflexion pourrait passer par:

- le réexamen du type de projet éligible pour un financement d'AETM. Il est clair que la taille et la localisation du projet ne sont pas neutres en terme de coût de préparation et de suivi administratif et technique. Il serait peut-être utile de considérer des zones d'intervention prioritaires et de soutenir des projets plus homogènes. Ceci permettrait à la structure AETM de formaliser des procédures qui soient plus généralisables et applicables plus largement.
- La discussion sur les conditions qui devraient mener à des demandes de cofinancement auprès du MAE. Le cofinancement a l'avantage de démultiplier les ressources disponibles. Mais le saut quantitatif qu'il permet a des implications tant en termes administratif (préparation du dossier de cofinancement, réponse aux questions du MAE...) que technique (plus d'activités, donc plus de suivi et de contrôle). Même si le projet semble en valoir la peine, il n'est pas certain qu'une demande de cofinancement soit automatiquement adaptée <sup>6</sup>. Il faudrait qu'AETM fixe des règles plus strictes sur ce point.

## **2.2 Travailler de manière plus structurée avec les partenaires dans l'exécution des projets**

AETM travaille sur le terrain avec des partenaires, soit du Luxembourg, soit locaux pour la mise en œuvre des projets qu'elle finance. Elle travaille de la même manière pour les projets qui sont cofinancés par le MAE. Pour le moment, la répartition des tâches administratives liées à ces partenariats incombe pour une grande part à AETM, en particulier pour ce qui concerne les demandes de cofinancement quand il y en a une associée. La charge de ces travaux pourraient être mieux partagée et ceci à trois stades principaux de la vie des projets :

- l'identification. Il est certain qu'une fidélisation des partenaires pourrait déjà alléger la charge de travail d'AETM à ce stade. Mais, il serait aussi possible de mettre en place des cadres pour la présentation des projets qui impliquent plus les partenaires. Ces derniers seraient alors responsables non seulement de la production des documents de

<sup>6</sup> Sur les années 2006, 2007 et 2008, AETM a instruit 21 projets et en a accepté et mis en œuvre 15, dont 12 ont bénéficié d'un cofinancement.

projets (dans le meilleur des cas, réalisés à l'aide du cadre logique) mais aussi garants que les opérations d'identification des projets correspondent aux références professionnelles habituelles, en particulier pour ce qui concerne la participation des bénéficiaires,

- la mise en œuvre et le suivi. A ce stade aussi, des procédures pourraient être mises en place qui définissent la nature, le contenu et la fréquence du « reporting » ainsi que les modes d'interventions des partenaires dans l'accompagnement bénéficiaires et le suivi de l'exécution des projets. A ce stade, la contribution d'AETM est actuellement très faible puisqu'elle n'assure qu'un suivi minimum et sans contact physique avec les projets. Pourtant, un transfert d'outils, de pratiques et de know-how est indispensable à la pérennité des actions. Des améliorations pourraient être faites sur différents aspects. D'abord sur la documentation et l'information des partenaires: en particulier, le site internet d'AETM pourrait être utilisé à la diffusion de manuels et de conseils sur la gestion et le suivi des projets. Ensuite sur la nature de certains partenariats : AETM pourrait faire du transfert de capacités au niveau local une condition de son financement et ainsi donner l'obligation à ses partenaires dans l'exécution des projets d'intégrer une composante spécifique de renforcement des capacités locales. Enfin, AETM pourrait travailler avec d'autres ONG luxembourgeoises travaillant dans les mêmes zones et dans des domaines similaires afin de mettre en commun certaines informations et certaines capacités. Ceci pourrait être fait soit directement soit à travers un système d'échange et de contact soutenu et animé par le MAE et/ou le Cercle des ONG et/ou le MAE local,
- La validation des résultats et l'évaluation. C'est une étape qui pour le moment est très mal prise en compte. Au-delà d'un rapport final (qui n'est pas toujours réalisé), il faudrait clarifier les mécanismes de validation des résultats obtenus. Sans aller jusqu'à proposer des modes d'évaluation complexes, trop lourds à mettre en œuvre et disproportionnés par rapport au montant des projets, il faudrait pouvoir mobiliser un « œil extérieur » pour vérifier les données les plus élémentaires liées à la réalisation des activités (les infrastructures existent bien, les activités sont bien en place...). Il y aurait différente façon d'organiser cette validation et il faudrait certainement agir au cas par cas. Ceci pourrait se faire collectivement avec d'autres ONG actives dans la même région.

### **2.3 Diminuer certains risques systémiques**

AETM doit fondamentalement améliorer sa gestion du risque. Les problèmes qui ont été identifiés par l'audit/évaluation sont de nature à mettre en péril la qualité du travail et à annihiler les efforts entrepris. Améliorer la gestion du risque passe par des aménagements organisationnels mais aussi relationnels et juridiques avec les partenaires et techniques, en amont et au cours du projet.

Pour ce qui concerne les aménagements organisationnels de l'ONG, il est principalement recommandé de réduire la centralisation de l'information, diminuer la dépendance de l'organisation sur une personne clé unique, et répartir la charge de travail actuelle, en impliquant d'autres bénévoles dans la gestion des activités et des projets (actions de « recrutement » récentes ou en cours). Ceci devra s'accompagner d'une mise à niveau adéquat des nouveaux venus tant sur le plan de l'information (à travers une circulation large) que sur le plan technique (cadre logique en particulier).

Sur le plan des relations avec les partenaires, il est recommandé de définir des règles strictes à respecter de part et d'autre ; Sur le plan financier plus particulièrement un seuil de financement à partir duquel AETM doit définir des tranches de financement

« conditionnelles », versées en fonction de résultats intermédiaires et finaux atteints (jalons), ainsi que de la qualité des comptes-rendus et des rapports reçus (respect de la structure, utilisation du cadre logique, qualité du contenu).

Pour ce qui concerne les aménagements techniques, les principales améliorations doivent concerner les procédures d'appréciation de la qualité des travaux d'identification des projets en allant au-delà de la lecture simple des documents fournis par les partenaires ou les bénéficiaires. C'est seulement en s'assurant (i) que les bénéficiaires ont bien eu l'occasion de s'exprimer librement et ouvertement sur leurs besoins et la manière dont ils entendent être appuyés et (ii) que cette expression a été correctement transcrite dans les documents de projets qu'il sera possible à AETM de garantir les bases d'une réelle appropriation des projets qui seront mis en œuvre. En cours de projet, la maîtrise des risques repose enfin sur un système de suivi et de contrôle ajusté au niveau du risque global estimé. Cela permet d'identifier à temps les dérives et de pouvoir les corriger).

Le travail d'évaluation/audit a fait aussi clairement apparaître que le MAE, en accordant des cofinancements à AETM, a pris une responsabilité allant au-delà du simple accord et suivi financier. L'accord de cofinancement donne aussi à un projet un "statut" qui est technique (le projet est bon puisque le cofinancement est attribué) mais aussi politique (le projet est financé par de l'argent public du Gouvernement du Luxembourg). Les implications de ce statut (et donc les risques qui y sont associés) n'ont pas toujours été comprises et anticipées tant par le MAE que par AETM ou ses partenaires dans l'exécution des projets. Le cofinancement apparaît ainsi comme un outil d'un partenariat en évolution entre les ONG luxembourgeoises et la coopération publique au développement. Les fondations actuelles de ce partenariat ne lui permettent pas de donner tous ses effets et, à la vue de l'expérience sur les projets d'AETM, il faudrait envisager de le renforcer sur différents points et particulier sur deux points:

- **L'information.** AETM, mais aussi ses partenaires dans l'exécution des projets cofinancés sont apparus assez désarmés et isolés en matière d'information tant pour ce qui concerne la clarification des obligations liées à l'utilisation de l'argent public<sup>7</sup>, la connaissance de l'environnement stratégique et politique local, les contacts d'autres intervenants travaillant dans le pays sur des domaines similaires, en particulier ceux dont les interventions sont aussi financées par la coopération au développement du Luxembourg, la documentation générale concernant la gestion de projet... Il existe déjà au niveau du Cercle des ONG et du BAT certaines informations de ce type mais le relais vers le niveau plus local ne semble pas se faire,
- **L'accompagnement technique sur place.** AETM n'a pas en interne les ressources et les capacités humaines suffisantes pour faire ce travail et l'ONG doit donc travailler en partenariat sur ces différents projets pour assurer un accompagnement effectif des bénéficiaires sur le terrain. Ceci peut se faire de plusieurs manières: soit directement à travers des contacts propres auprès d'autres ONG (luxembourgeoises ou pas – « pooling » de ressources) ou à travers des réseaux de confiance existants sur chaque projet, soit indirectement à travers des mécanismes plus systématisés d'échange d'information établis par pays ou par domaine d'intervention avec l'aide du MAE ou du BAT/Cercle des ONG.

Il est évident que tout ceci demande du temps pour se mettre en place effectivement et pour le bénéfice de tous.

---

<sup>7</sup> Par exemple, dire que des évaluations pourront être faites pour apprécier l'utilisation des fonds est une chose, mais préciser les principes d'utilisations et les risques encourus si ces principes ne sont pas respectés en est une autre.