



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 six ONG de développement agrées par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes du Grand- Duché de Luxembourg

Rapport de Synthèse de l'évaluation CARE IN LUXEMBOURG (CIL)

EVAL/2013/01

Extrait de la version finale du 12 décembre 2013 :
Fact-sheet et résumé exécutif

En 2013, la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du Ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une évaluation indépendante de six ONG de développement agréées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes du Grand-Duché de Luxembourg, dont l'ONG Nouvelle Pro Niños Pobres. L'évaluation a été réalisée par le consortium Artemis/InSyDe. Le Ministère publie ci-après un résumé des principaux résultats de cet exercice.

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Ministère.

FACT-SHEET

CIL	Créée en	Agréée en	AC depuis	Cofinancée depuis	Déjà évaluée
	2008	2009	n.a.	2010	Non
Missions	Soutien à la mission de CARE International de travailler dans le monde entier comme partenaire des pauvres.				
Axes d'intervention	Aide d'urgence et lutte contre la pauvreté				
Outils de financement	Donations, financements publics (MAE) et contributions d'autres membres du réseau international				
Stratégie	Ancrage au Nord comme avocat des populations en situation de pauvreté, de famine et de dénuement				
Nombre de projets	7 projets en cours : Kenya (2), Laos (3) et Niger (2)				
Nombre de secteurs	Sécurité alimentaire, Santé maternelle et infantile, mobilisation communautaire, éducation				
Budget et Taux de réalisation	Les projets ont démarré récemment. 950 000 euro pour les 3 projets au Laos et 1.1 Mo euro pour les deux projets au Niger.				
Bilan					
Audit organisationnel & structurel	CIL est une émanation de CARE Allemagne Luxembourg créée en mars 2008 et elle y est encore très liée pour les aspects techniques, administratifs et financiers. CIL fonctionne avec 3 salariés permanents et 17 bénévoles impliqués dans l'administration et la gestion de l'ONG.				
Analyse stratégique & opérationnelle	CIL a repris à son compte la vision de CARE International et le modèle de partenariat en l'adaptant aux conditions du contexte local luxembourgeois : il concentre donc ses actions de développement dans les pays partenaires de la coopération du MAE				
Evaluation échantillon de projets	Les projets appuyés par CIL se situent tous dans des zones difficiles et où les conditions de vie des populations locales sont plus que vulnérables, qu'il s'agisse de zones troublées par le manque de sécurité (Niger) ou de zones difficiles d'accès (Laos). Cela demande un accompagnement régulier et intense et les résultats, qui sont prometteurs, sont parfois longs à survenir.				
Audit comptable et financier	L'audit financier « léger » n'a révélé que des problèmes marginaux. Les procédures comptables et financières internes au réseau CARE International sont claires, fiables et bien appliquées.				
Conclusions					
CIL est une ONG qui est encore jeune même si le réseau sur lequel elle s'appuie pour fonctionner est, lui, ancien, expérimenté et bien établi dans de nombreux pays. En s'appuyant sur le réseau sous certaines conditions d'indépendance, CIL serait en mesure de gérer un AC. Cela demanderait une réflexion stratégique sur les priorités d'intervention (secteur et pays) mais aussi sur les modalités des relations avec les bureaux locaux de CARE international.					
Principales recommandations					
Court terme	Améliorer le suivi (rassemblement de tous les documents) et le reporting des projets (fiches de suivi des visites). <i>Déjà acceptée et mise en œuvre par l'ONG.</i>				
Moyen terme	Clarifier la relation avec CARE Allemagne Luxembourg. Raccourcir la chaîne opérationnelle, juridique et financière de gestion de projet, qui est longue et lourde quoique bien maîtrisée.				
Long terme	Dans l'optique de progresser vers une demande d'AC avec le MAE, réfléchir à une stratégie d'intervention/approche fédérative et cohérente qui puisse être ensuite traduite dans une ensemble de projets de durée homogène,				

RESUME EXECUTIF

1 Le mandat confié

Le présent travail a été réalisé dans le cadre du contrat de service confié à la société Artemis, en consortium avec la société InSyDe, pour l'évaluation de 6 ONG bénéficiant de l'aide financière du MAE à travers soit des cofinancements soit des Accords-Cadres (AC). Au-delà de l'appréciation d'ensemble de l'ONG et de ses interventions dans le cadre du cofinancement du MAE, le travail d'évaluation avait aussi comme buts précis de répondre aux questions suivantes, plus spécifiques au cas de CARE Luxembourg: Est-ce que l'ONG dispose des capacités et des fonds luxembourgeois nécessaires pour gérer un accord-cadre sachant que pour l'instant 5 projets de cofinancement ont été réalisés ou sont en cours? Comment est positionné Care Luxembourg dans le réseau international Care et comment sont distribuées les responsabilités au sein du réseau? De quelle autonomie jouit effectivement le bureau luxembourgeois?

Pour ce faire, quatre opérations ont été menées simultanément:

-  Un audit organisationnel et structurel
-  Une évaluation de l'approche stratégique et opérationnelle de l'ONG
-  Un audit comptable et financier limité
-  Une évaluation d'un échantillon de projets.

2 L'ONG évaluée

CIL a été créée en mars 2008 et a reçu l'agrément du MAE comme ONG de développement en septembre 2009. CIL est une émanation de CARE Allemagne Luxembourg et est intégrée au réseau CARE International à travers cette affiliation. CIL se concentre sur l'aide d'urgence et la lutte contre la pauvreté et a fait sienne la mission de CARE International en se faisant le partenaire des plus démunis. CIL s'est ancrée rapidement dans le contexte du Luxembourg et est d'abord intervenu exclusivement dans l'aide d'urgence. Aujourd'hui, l'ONG a fait plusieurs demandes de cofinancement auprès du MAE et elle intervient dans ce cadre dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de la santé maternelle et infantile, dans la mobilisation communautaire et dans l'éducation au Kenya, au Laos et au Niger.

CIL fonctionne avec 3 salariés permanents (le Directeur, une coordinatrice de projets et une assistante administrative) et 17 bénévoles impliqués dans l'administration et la gestion de l'ONG.

3 L'approche et la méthodologie mises en œuvre

L'amélioration de la qualité des interventions est la préoccupation centrale du travail d'évaluation. Il ne s'agit pas de noter les acteurs impliqués mais bien de les aider à réfléchir sur leurs pratiques tant dans leur relation avec le MAE, qui les finance, que dans leur relation avec leurs partenaires locaux, qui mettent en œuvre les projets sur place. Le travail d'évaluation fait partie intégrante du cycle de projet et il en est une étape « naturelle ».

Le travail a été lancé en avril 2013 avec une réunion de Kick-off entre l'équipe d'évaluation et le MAE et l'ONG. Il s'est poursuivi par une étude documentaire (documents rassemblés auprès de l'ONG) et par une série d'entretiens au siège de l'ONG avec l'équipe permanente et des membres du CA. Cette première partie du travail a fait l'objet d'une discussion avec le MAE et l'ONG en juillet. Ensuite, des missions ont été organisées sur le terrain en août (Niger) puis en octobre (Laos). A noter qu'une mission exploratoire auprès du bureau de CARE Laos visant à préparer les visites sur le terrain a eu lieu au mois de juin.

Le présent rapport est la synthèse de cet ensemble.

Le consortium Artemis/InSyDe a mobilisé plusieurs experts pour alimenter le travail sur ses aspects organisationnels et stratégiques (Marc Roure), sur ses aspects projets (Mani Vanh au Laos et Mohamadou Garba au Niger), sur ses aspects comptables et financiers (Floriane Herzog pour le bureau RSM) et sur la synthèse d'ensemble (Thierry Paccoud).

4 Les Résultats de l'évaluation

CARE Luxembourg demeure étroitement lié au niveau organisationnel et de fonctionnement avec CARE Allemagne Luxembourg à travers un Contrat de collaboration qui garantit la gestion des risques et qui est donc extrêmement favorable: CARE Luxembourg bénéficie des avantages du réseau CARE International mais sans avoir à en supporter le coût institutionnel. Tout se fait néanmoins dans la plus grande transparence.

Même si CIL n'est pas membre à part entière du réseau CARE international, il a repris à son compte l'ensemble des documents organisationnels et de fonctionnement du réseau. Ce cadre formel et formalisé est impressionnant puisqu'il règle l'ensemble des relations entre les membres et avec les différents partenaires, la mise en œuvre des interventions et les comportements et règles de conduite. Il garantit une exécution efficace et transparente des projets.

C'est aussi le réseau CARE international qui alimente les membres en projets et ceci vaut aussi pour CARE-Luxembourg. Tant les projets au Niger que ceux au Laos ont été identifiés dans le cadre du réseau: CARE Allemagne Luxembourg travaillait déjà avec l'ONG Hed Tamat au Niger et c'est dans ce cadre que les relations avec CARE-Luxembourg ont débuté (*financement du MAE dès 2007*); c'est le bureau de CARE au Laos qui a exprimé son besoin de financement pour l'appui aux populations isolées dans le Nord (Phongsaly) et le Sud (Sekong et Dakcheung).

L'aide humanitaire est le métier principal de CIL (100% de ses activités à la création, environ la moitié aujourd'hui) mais, à travers les cofinancements, CIL veut faire un suivi sur le plus long terme des appuis d'urgence et apporter des appuis aux populations les plus démunies face aux conditions locales. Depuis 2010, CIL s'est donc engagée dans des projets de développement cofinancés par le MAE. Il y en a aujourd'hui 7: 2 au Kenya, 3 au Laos et 2 au Niger.

Les projets sont mis en œuvre dans des zones qui sont difficiles, soit pour des raisons de sécurité soit pour des raisons d'accès. Ainsi, les résultats sont souvent plus longs à intervenir et dépendent plus de la fréquence et de l'intensité des interventions auprès des populations. Malgré cela, les premiers résultats sont encourageants. Au Niger, la mobilisation communautaire a permis de sensibiliser et de développer des interventions de formation et d'éducation. Au Laos, les activités auprès des villages et des groupements (embryonnaires) commencent à produire des effets tant pour ce qui concerne le planning familial (Province de Phongsaly) que pour ce qui concerne la sécurité alimentaire (Province de Sekong).

L'audit financier « léger » n'a révélé que des problèmes marginaux. Les procédures comptables et financières internes au réseau CARE International sont claires, fiables et bien appliquées.

5 Les Conclusions et les Bonnes Pratiques

CIL est une ONG qui est encore jeune même si le réseau sur lequel elle s'appuie pour fonctionner est, lui, ancien, expérimenté et bien établi dans de nombreux pays. Au sein du réseau CARE international, CIL a une position qui n'est pas encore totalement clarifiée, en particulier pour ce qui concerne sa relation avec CARE Allemagne Luxembourg. Ce réseau international est en train de réfléchir à son futur et il y aura certainement des espaces pour que CIL y trouve une place appropriée.

Globalement, pour ce qui concerne les projets sous co-financement, CIL s'est montrée capable de mettre en œuvre et de suivre l'exécution de projets dans des zones difficiles (zone Touareg du Niger, régions isolées du Laos). En s'appuyant sur le réseau sous certaines conditions d'indépendance, CIL serait en mesure de gérer un AC. Cela demanderait une réflexion stratégique sur les priorités d'intervention (secteur et pays) mais aussi sur les modalités des relations avec les bureaux locaux de CARE international.

Au niveau du suivi financier, la présentation sur le compte de ressources et charges du montant total des engagements sur les projets affectés (ligne « Rückstellungen Projekte »), sans impact sur les résultats au bilan, est certainement utile. Beaucoup d'ONG essaient de suivre le montant de leurs engagements en fonds propres par divers artifices comptables, plus ou moins explicites et structurés. Certaines ONG se contentent de suivre le niveau de leurs capitaux propres (ou fonds social), voire de suivre la situation de leurs comptes bancaires.

Au Laos en particulier, la programmation des interventions du bureau local a été précédée par une série de « base-line studies » qui ont permis d'identifier les populations les plus à risque et d'analyser leurs vulnérabilités. Ce travail a été réalisé par des experts recrutés spécialement mais en collaboration étroite avec les équipes locales de CARE mais aussi, quand cela était possible, les autorités locales.

6 Les recommandations

6.1 Recommandations générales

MAE

Reflechir avec les ONG les modalités d'application des critères concernant la concentration géographique en particulier pour ce qui concerne les ONG internationales. Ces grosses ONG ont les moyens, à travers leurs réseaux, d'intervenir où bon leur semble ; les financements du Luxembourg devraient donc être réservés pour les pays partenaires de la coopération. *L'ONG a déjà accepté d'aller dans ce sens dès 2014 avec la clôture des projets de coopération au Kenya et une concentration des activités dans les pays partenaires Niger et Laos.*

Clarifier les attentes et les exigences du MAE en ce qui concerne l'évaluation d'un projet en fin de cycle : évaluation externe ou interne, modalités et acteurs, budget

Plus particulièrement pour le Laos, promouvoir les échanges entre les agences exécutant les projets financés à travers les divers instruments de la coopération (coopération bilatérale, coopération multilatérale, coopération mutli-bi et coopération à travers les ONG).

Réfléchir aux moyens à déployer pour aider les ONG à rassembler une information de base sur les contextes et les politiques dans les régions et secteurs dans lesquelles elles interviennent.

CARE Luxembourg

Clarifier la relation avec CARE Allemagne Luxembourg.

Raccourcir la chaîne opérationnelle, juridique et financière de gestion de projet, qui est longue et lourde quoique bien maîtrisée. Cela nécessite à la fois une fiabilité plus élevée des partenaires locaux et une capacité de CIL plus grande. La capacité actuelle repose sur une seule coordinatrice de projets, sachant qu'un gestionnaire de projet peut suivre une moyenne de 8 projets en parallèle. Si l'équipe des permanents est limitée à 2,5 ETP, on

peut envisager le recours à des bénévoles pour gérer les projets, comme le font d'autres ONG (ex : PSF Luxembourg).

Dans l'optique de progresser vers une demande d'AC avec le MAE, réfléchir à une stratégie d'intervention/approche fédérative et cohérente qui puisse être ensuite traduite dans un ensemble de projets de durée homogène et qui ne soient pas que des contributions aux stratégies des bureaux locaux de CARE Internationale. *La stratégie programmatique que CARE Luxembourg a développée dans ce contexte est une première étape (orientation géographique cohérente, groupe de bénéficiaires ciblés - populations isolées et extrêmement pauvres, minorités ethniques - approche opérationnelle cohérente - développement de groupes de femmes, mobilisation des communautés - avec des buts clairs - santé maternelle, développement intégral avec une priorité au renforcement des femmes -).*

6.2 Recommandations spécifiques à l'attention de CIL

Il nous semble important que 1) CIL s'assure de la bonne prise en compte des exigences du MAE dans le contrat passé en bout de chaîne avec le partenaire local, 2) possède une copie de ce contrat pour chaque projet cofinancé. De manière pratique, il conviendrait d'annexer une fiche informative déjà élaborée par CIL (liste des exigences relative au suivi du projet) au contrat passé avec le partenaire, pour intégrer ces exigences comme obligations contractuelles du partenaire (conditions de financement et de reporting du projet). *Cette recommandation a déjà été acceptée et mise en oeuvre par l'ONG.*

La maîtrise des projets suppose que CIL détienne et gère dans ses locaux toute la documentation de suivi de ses projets, dont des pièces sont actuellement détenue par des country offices et/ou Care Allemagne Luxembourg. Ceci demande aussi que des relations directes soient établies entre CARE Luxembourg et les bureaux locaux de CARE qui exécutent les projets en co-financement à travers des « Individual Project Implementation Agreement (IPIA) » spécifiques.

Dans les rapports de visite de projet, rédiger les décisions prises au cours de la visite et les actions à suivre de part et d'autre, sous la forme d'un plan d'action annexé au rapport et envoyé au partenaire (lettre après visite). Cette recommandation est déjà acceptée par CIL.