



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 d'évaluation Fondation Meninos e Meninas de Rua (FMMR)

EVAL/2013/01

Extrait de la version finale du 23 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 Fondation Meninos e Meninas de Rua. 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

FMMR	Créée en	Agréée en	Cofinancée depuis	Déjà évaluée
	1993	1993	1993	NON
Missions	Aider, sous toutes ses formes, les enfants en détresse			
Axes d'intervention	Education, infrastructures, supportant les programmes éducatifs, les besoins de base (alimentation, hygiène, santé, agriculture, eau, irrigation), la prévention de la marginalisation sous tous ses aspects			
Outils de financement	Co-financement et fond propres			
Stratégie	Concentration sur la région Nordeste (Brésil). Cible : les enfants des rues avec un fort caractère d'urgence, dans une tranche d'âge de la naissance à la majorité. Approche sur le terrain : « l'éducation pour sauver les enfants »			
Nombre de projets	6 en 2013			
Nombre de secteurs	2 (éducation, dimension sociale)			
Budget projets en cofinancement	578 000 € budgétisés en 2013			

Bilan	Forces/Opportunités	Faiblesses/Risques
Audit organisationnel & structurel	Fort leadership et engagement de la Présidente. Réflexion sur l'évolution de l'ONG vers une fondation	Continuité de l'activité de l'ONG et de ses partenaires dépendante d'une personne
Analyse stratégique & opérationnelle	Concentration des interventions sur la région Nordeste (Brésil) et sur les enfants en situation de détresse	Pas de stratégie formalisée. Contrôle serré des partenaires. Fractionnement des versements
Evaluation échantillon de projets ¹	Evaluation très positive du projet ASPP « Devenir citoyen »	Evaluation mitigée du projet « Education et citoyenneté » de l'ACACB et des projets « Bourses » des 2 partenaires
Analyse comptable & financière	Gestion financière guidée par la prudence et la rigueur Dépenses conformes au cadre logique et toutes justifiées	Faible formalisation des relations avec les partenaires

Conclusions

FMMR est gérée avec rigueur et prudence. La continuité de l'activité de l'ONG et de ses partenaires dépend fortement de la disponibilité d'une personne clé unique. L'ONG procède à un contrôle serré de ses partenaires et opte pour un fractionnement des dépenses sur base d'un rapport mensuel. Cette pratique guidée par la prudence permet à l'ONG de gérer avec précision son budget. Néanmoins, cette pratique peut présenter un risque en terme d'équilibre de partenariat, de prévisibilité et d'appropriation locale. Les capacités organisationnelles et de gestion des partenaires de FMMR sont variables et ne font pas l'objet d'actions de renforcement suffisantes.

Principales recommandations

Court terme	Discussion entre le MAE et FMMR sur les résultats de l'évaluation afin d'identifier d'éventuels points d'amélioration Formaliser les relations avec les partenaires locaux. Ajuster le niveau de contrôle et la relation en fonction des capacités du partenaire.
Moyen terme	Identifier des pistes pour assurer la relève et la continuité de l'ONG Faire un suivi régulier de la prise en compte des recommandations qui auront été retenues par le MAE et FMMR

¹ Quatre projets appuyés par FMMR ont fait l'objet d'une évaluation « classique mais limitée »

RESUME EXECUTIF

1 Le mandat confié

Le présent travail a été réalisé dans le cadre du contrat de services 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). Le travail d'évaluation avait deux buts précis : apprécier les capacités de FMMR à mettre en œuvre de façon efficace et efficiente les projets appuyés par le MAE et apprécier si la relation particulière de partenariat (cofinancement) entre le MAE et FMMR est utile et adaptée. 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
-  Une évaluation « classique mais limitée » d'un échantillon de projets
-  Une analyse comptable et financière d'un projet.

2 L'ONG évaluée

FMMR, créée en 1993 par la famille De Bernardi, concentre son intervention dans la région Nordeste du Brésil. Ses objectifs sont la démarginalisation des enfants par des programmes éducatifs et la sensibilisation des populations du Nord. Son action est portée par la forte valeur de justice sociale, la rigueur et la prudence.

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 mai 2013 au cours d'une première réunion du Comité de Pilotage. Le Comité de Pilotage, constitué de l'ONG, du MAE et de l'équipe d'évaluation, est l'instance qui suit les travaux de l'évaluation. Le travail 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. Habituellement, des contacts sont aussi pris avec les membres du CA des ONG évaluées. Dans ce cas, les évaluateurs n'ont pas eu l'autorisation de la part du CA de rencontrer ses membres. Cette première partie du travail a fait l'objet d'une discussion avec le MAE et l'ONG en juillet 2013 dans le cadre du Comité de Pilotage.

Ensuite, des missions ont été organisées au Brésil en août où deux partenaires appuyés par FMMR ont été visités. En novembre 2013, lors de la 3^{ème} réunion du Comité de Pilotage, les évaluateurs ont présenté les principales conclusions de l'évaluation dans son ensemble et, plus spécifiquement, les conclusions de l'évaluation « classique mais limitée » de 4 projets. L'ONG a marqué son désaccord quant à la méthodologie et à l'approche de l'évaluation. Pour ce qui est des conclusions, elles sont celles des évaluateurs mais feront néanmoins l'objet de discussions entre partenaires, c'est-à-dire entre l'ONG et le MAE et entre l'ONG et ses partenaires au Sud.

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 (Edneia Gonçalves et Joke Oranje), sur ses aspects comptables et financiers (cabinet d'audit RSM) et sur la synthèse d'ensemble (Sandrine Beaujean, Artemis).

La méthodologie n'a pas pu être déroulée comme prévu dans le cahier des charges de l'appel d'offre et la réponse technique du consortium. Pour les travaux à Luxembourg, l'information recueillie provient d'une seule source. En l'absence d'autres sources (notamment les membres du CA), les informations n'ont pu être croisées et consolidées, ce qui peut potentiellement affecter la solidité des constatations sur lesquelles reposent nos conclusions et recommandations.

4 Les Résultats de l'évaluation

Audit organisationnel et structurel. L'organisation et les finances sont gérées avec rigueur et prudence. Un fort engagement personnel et leadership de la Présidente a été constaté. L'ONG peut s'appuyer sur une contribution significative en fonds propres de la famille de la Présidente. L'ONG effectue un contrôle serré de ses partenaires.

Evaluation stratégique et opérationnelle. FMMR déclare concentrer ses interventions sur une zone géographique : la région Nordeste, Brésil ; une cible : les enfants des rues avec un fort caractère d'urgence, dans une tranche d'âge de la naissance à la majorité et une approche sur le terrain qui se résume par « l'éducation pour sauver les enfants ». FMMR est proche de ses partenaires avec lesquels elle travaille depuis de nombreuses années, elle connaît bien leurs capacités organisationnelles et de gestion. Les deux partenaires rencontrés au cours de l'évaluation ont des capacités très variables. Le suivi effectué par FMMR est identique quel que soient les capacités des partenaires. La relation entre FMMR et ses partenaires est faiblement formalisée.

L'évaluation classique mais limitée de 4 projets est résumée ci-dessous à partir des 5 critères d'évaluation du CAD/OCDE. Un code couleur est attribué à chaque critère en fonction du niveau de réalisation (vert pour pleinement réalisé/garanti, orange pour partiellement réalisé/garanti et rouge pour non réalisé/garanti).

ACACB : Education et citoyenneté

Pertinence		Activités culturelles importantes, mais aucune évidence que cela aide les enfants exclus à accéder à l'école.
Efficacité		Les activités prévues ont été réalisées. Il n'est pas évident que dans leur finalité, ces activités contribuent à l'objectif d'éducation.
Efficience		Monitoring précis. Coûts bas, recours à des volontaires, qui reçoivent des compensations de l'ACACB. La relation entre l'ACACB et ses volontaires n'est pas formalisée.
Impact		Les enfants ont plus d'assurance en eux, certains s'impliquent dans le projet comme volontaires. Le projet ne suffit pas à contrecarrer la menace du trafic de drogue.
Durabilité		Risque lié à la faible communication entre le projet et les institutions et autorités du secteur. Dépendance financière par rapport à FMMR.

ASPP : Devenir citoyen

Pertinence		L'action d'ASPP est indispensable à l'intégration des enfants dans le système éducatif
Efficacité		Les activités sont cohérentes et contribuent à la réalisation des objectifs
Efficience		L'équipe est compétente et s'appuie sur des volontaires
Impact		Le projet offre un abri et un système de référence aux enfants qui stimule le gouvernement à les inclure dans le système de protection
Durabilité		Ré-intégration familiale et accès aux services sociaux quand les enfants sont re-scolarisés

ACACB/ASPP : Les bourses d'études

Pertinence		Les effets des bourses sont limités en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités
Efficacité		Au niveau de l'ACACB, le nombre de boursiers a diminué. Pour l'ASPP, le nombre est resté stable.
Efficience		Un faible taux de réalisation
Impact		Il est difficile d'identifier l'effet des bourses sur la réussite des boursiers

Néanmoins, ces projets « Bourses » ont contribué à aider un groupe d'enfants issus de familles pauvres à terminer leurs études secondaires et / ou universitaires.

L'analyse comptable et financière a porté sur le projet de l'ACACB « Education et citoyenneté ». La gestion comptable et financière est effectuée avec rigueur et prudence. Les écarts entre le budget prévu et les dépenses réelles sont justifiés. Les dépenses effectuées ont été très inférieures aux dépenses prévues initialement. L'analyse met en avant le faible niveau de formalisation des relations entre FMMR et l'ACACB et entre l'ACACB et ses volontaires ainsi que le faible niveau de formalisation des modalités de versement des fonds au partenaire. Près de 70 % des dépenses liées au projet correspondent à des frais de personnel. Le subventionnement de FMMR à l'ACACB permet le paiement des frais relatifs à la sécurité ou à l'entretien des locaux, des dépenses plutôt liées à la gestion quotidienne.

5 Les Conclusions et les Bonnes Pratiques

La Présidente fondatrice est fortement engagée et active dans son ONG, qui peut s'appuyer pour son fonctionnement sur une contribution familiale significative et constante, mais également sur des contributions extérieures au cercle familial qui sont plus variables d'une année à l'autre. La continuité de l'activité de l'ONG dépend fortement de la disponibilité d'une personne clé unique, la Présidente.

Les éléments de la stratégie de FMMR ont été présentés par la Présidente. A ce jour, la stratégie n'est pas explicitement formalisée.

La gestion comptable et financière de l'ONG est faite avec rigueur et prudence. FMMR effectue un contrôle serré de ses partenaires qui font un reporting financier régulier. Les partenaires rapportent également régulièrement sur les activités exécutées et le nombre de bénéficiaires y ayant participé.

L'approche de coopération suivie par FMMR avec ses partenaires peut présenter certains risques tant pour l'ONG, que pour ses partenaires. D'une part, les relations entre partenaires sont faiblement formalisées. Ensuite, l'important fractionnement des versements présente le risque de limiter la visibilité financière des partenaires et d'accroître leur dépendance par rapport à FMMR. Enfin, la dépendance financière des partenaires présente un risque en matière de durabilité des actions. L'ONG qualifie les relations avec ses partenaires de cordiales et loin de toute méfiance. Néanmoins, l'approche suivie par l'ONG risque d'être perçue comme une forme de méfiance à l'égard de ses partenaires. Le renforcement institutionnel des partenaires n'est pas explicitement prévu dans les interventions de l'ONG.

Ce principe de prudence mène également l'ONG à réfléchir à diminuer les budgets et à réduire la durée de ses futurs projets, ce qui risque d'en diminuer la performance, notamment en termes d'impact.

Bonne Pratique – Indicateurs de suivi du nombre de bénéficiaires

A partir des informations transmises mensuellement et semestriellement par les partenaires, la FMMR calcule un indicateur visant à mesurer le nombre de bénéficiaires. FMMR a suivi une approche statistique en s'accordant en amont sur la définition du « bénéficiaire », en procédant à des tests de validation des informations et en retournant vers ses partenaires en cas d'incohérence dans les chiffres. Ces chiffres sont utilisés pour la promotion de l'ONG auprès des donateurs, mais également pour faire un suivi plus « technique » des interventions.

6 Les recommandations

Recommandations

Organisationnelles et structurelles

Continuer à préparer la relève en formulant les principes directeurs qui régissent l'organisation de l'ONG sous forme de politiques, stratégies ou procédures, en validant la cohérence entre le statut souhaité de fondation et son agrément actuel d'ONG.

Stratégiques

Formuler explicitement la stratégie de l'ONG
 Veiller à la cohérence entre les objectifs de l'ONG et la finalité de ses interventions sur le terrain.

Sur les projets et les partenariats

Formaliser les critères de choix d'un partenaire, ainsi que la relation de partenariat (contrat de partenariat)
 Ajuster les modalités de coopération en fonction des capacités des partenaires
 Améliorer la visibilité financière des partenaires
 Analyser les effets d'une éventuelle diminution du budget et de la durée des projets en terme d'impact
 Réfléchir à des actions de renforcement de capacités au niveau local et les mettre en place