



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 NOUVELLE PRO NINOS POBRES (N-PNP)

EVAL/2013/01

Extrait de la version finale du 15 novembre 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

N-PNP	Créée en	Agréée en	AC depuis	Cofinancée depuis	Déjà évaluée
	2004	2005	2001 (PNP)	-	Oui (2008)
Missions	Fournir une aide financière aux organisations et institutions en Amérique Latine qui sont au service des enfants				
Axes d'intervention	Appuis à des ONG locales et organisations de base en milieu urbain et peri-urbain				
Outils de financement	Dons				
Stratégie (AC4-2011/2013)	Dépassement de l'aide directe aux enfants de la rue et appui aux interventions qui les tiennent hors de la rue (éducation et formation professionnelle). Axe complémentaire vers les familles en particulier les mères.				
Nombre de projets	20 projets (12 grands – de 50 000 à 223 000 € - et 8 petits – de 10 000 à 45 000 €)				
Nombre de secteurs	4 – Protection des droits, prévention des risques sociaux, éducation de base, formation professionnelle pour les enfants et adolescents				
Budget Taux de réalisation	2 413 352,22 € (dont 80% MAE) Virements réguliers aux partenaires selon le plan de travail. L'ensemble des fonds disponibles sera donc dépensé d'ici à la fin de l'AC				
Bilan	Faiblesses/Menaces		Forces/Opportunités		
Audit organisationnel & structurel	Lenteur du processus de décision et pas d'arbitrage des conflits et tensions internes. Manque flagrant de coordination.		Compétences du Directeur de projet et forte implication des membres du CA. Don substantiel reçu en 2008		
Analyse stratégique & opérationnelle	Désengagement à terme sans réelle stratégie. Vieillesse des membres du CA. Baisse des dons		Stratégie d'aide au développement simple et claire.		
Evaluation échantillon de projets	Reconduction des projets pour la demande d'AC5 sans analyse préalable assez approfondie du contexte		Pas de nouveaux partenaires dans l'AC5		
Conclusions					
Cinq ans après l'évaluation très favorable de 2008, N-PNP est en train de mettre fin à ses activités de manière progressive et en s'appuyant, pour préparer les partenaires au désengagement à terme, sur les ressources que va apporter une nouvelle demande d'AC auprès du MAE. Il faut souligner que les principales recommandations de l'évaluation de 2008 ont fait l'objet d'un suivi, en particulier pour ce qui concernait la relation avec le partenaire local évalué (Contexto). Par contre au niveau plus global, certaines recommandations n'ont pas été suivies d'effets concrets et les faiblesses identifiées à l'époque (vieillesse des membres du CA, baisse des dons, dépendance technique) sont aujourd'hui les causes principales qui ont motivé la décision du CA de mettre fin aux activités.					
Principales recommandations					
Court terme	Arbitrer et gérer les tensions actuelles au sein de l'équipe et la renforcer. Revisiter les approches des projets de l'AC5 en particulier avec les partenaires OPN et Emaus (prise en compte de l'évolution des contextes locaux)				
Moyen terme	Mettre en place un espace informatique commun et partagé entre les membres de l'équipe permanente. Retravailler les cadres logiques des projets (bénéficiaires et objectifs)				
Long terme	Revisiter régulièrement les conditions du désengagement avec les partenaires (cibles en termes d'autonomie et de développement pour chacun d'eux)				

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). Le travail d'évaluation avait deux buts précis : apprécier les capacités de N-PNP à mettre en œuvre de façon efficace et efficiente les projets appuyés par le MAE et apprécier si la relation particulière de partenariat (accord cadre) entre le MAE et N-PNP est utile et adaptée. Pour ce faire, trois opérations ont été menées simultanément:

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

2 L'ONG évaluée

N-PNP, qui a été créée en 2004, est l'émanation de PNP¹, ONG s'étant mise en liquidation volontaire depuis, et intervient en Amérique Latine pour apporter un soutien aux enfants et adolescents de la rue. L'AC en cours couvre 20 projets et 4 domaines d'intervention : la protection des enfants, la prévention des risques sociaux des enfants, l'éducation de base et la formation professionnelle. Les thèmes d'intervention se sont précisés depuis l'AC 2008-2010. L'ONG vient de déposer une proposition pour un nouvel AC d'une durée de 5 ans avec un nombre réduit de projets (14 au lieu de 20) et sans ouverture à de nouveaux partenaires. Il s'agit d'un AC de désengagement puisque le CA de N-PNP a pris la décision de cesser ses activités à la fin de ce dernier AC. L'ONG a déjà fait l'objet d'une évaluation, menée par InSyDe, en 2008.

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 (Brésil).

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) et sur la synthèse d'ensemble (Thierry Paccoud).

¹ PNP est née en Argentine en 1964 pour apporter un soutien aux enfants et adolescents issus des couches les plus pauvres de la société, se trouvant dans un grave risque social.

4 Les Résultats de l'évaluation

Le CA de N-PNP a finalement pris la décision en juin 2013 de cesser ses activités à terme (dans les 5 ans à venir). C'est le résultat de longs alternolements qui ont créé des tensions au sein de l'équipe permanente et c'est un soulagement pour l'ensemble des membres du CA qui ne se sentent plus la force et l'énergie de poursuivre leurs actions. L'ONG entend remplir ses obligations, sociales avec son personnel permanent, et humanitaires avec ses partenaires en Amérique latine. C'est pourquoi elle a fait en septembre la demande d'un nouvel AC avec le MAE pour une période de 5 ans. La volonté est de maintenir ses soutiens avec un groupe réduit de partenaires tout en travaillant avec eux sur une stratégie de désengagement. Si certaines pistes sont données dans la présentation des projets du nouvel AC, il ne s'agit que de pistes mais certainement pas d'une stratégie de sortie réfléchie et articulée. L'examen des fiches de projets et des budgets du nouvel AC pour les partenaires qui ont été couverts par l'évaluation laisse à penser qu'il n'y a pas eu de travail de réflexion approfondi sur l'évolution des contextes sociaux et politiques ni sur les besoins en renforcement de capacités des partenaires.

Le fonctionnement technique de l'ONG souffre depuis quelques années de dysfonctionnements qui sont connus par le CA mais qui n'ont pas fait l'objet d'un règlement effectif jusqu'ici. Les problèmes se situent au niveau de la collaboration et de la circulation de l'information entre les membres de l'équipe permanente. Ceci met en péril l'efficacité de l'ONG ainsi que les contributions bénévoles importantes qui sont fournies par certains membres du CA pour l'administration de celle-ci. L'ONG perd progressivement sa base de sympathisants et de donateurs sans qu'il ait été possible d'y substituer d'autres sources de financement. Les comptes de l'ONG sont déficitaires depuis trois ans, l'exercice 2012 se terminant par un déficit de 60.000 euro (2/3 du montant des dons reçus). L'ONG ne survit que grâce à un don exceptionnel reçu en 2008. En interne, le cadre logique est bien maîtrisé et sert de base de travail avec les partenaires locaux.

Les visites de deux projets soutenus par N-PNP au Brésil ont montré que les partenaires ne sont pas totalement en phase avec l'évolution du contexte local. L'accueil qu'OPN offre aux enfants les plus défavorisés concerne de moins en moins de cas. Pourtant, N-PNP propose de reconduire le projet presque tel quel dans le nouvel AC. L'approche des autorités locales est aujourd'hui plus tournée vers l'intégration de ces jeunes dans la société et dans le monde du travail. Les interventions d'Emaus vont plus dans cette direction mais elles se développent en dehors de tout contact avec les autorités locales. Les budgets attribués à ces deux projets/partenaires dans la proposition de nouvel AC sont dédiés pour l'essentiel à couvrir le fonctionnement et il n'y a que peu de place pour l'investissement et le renforcement des capacités.

5 Les Conclusions et les Bonnes Pratiques

Cinq ans après l'évaluation très favorable de 2008, N-PNP est en train de mettre fin à ses activités de manière progressive et en s'appuyant, pour préparer les partenaires au désengagement à terme, sur les ressources que va apporter une nouvelle demande d'AC auprès du MAE. Il faut souligner que les principales recommandations de l'évaluation de 2008 n'ont pas été suivies d'effets concrets et que les faiblesses identifiées à l'époque sont les causes principales qui ont motivé la décision du CA de mettre fin des activités, en particulier pour ce qui concerne le renforcement technique de l'équipe permanente, la dépendance des savoir-faires du Directeur de projets et le renouvellement des membres de l'AG et du CA.

Il n'y a pas a proprement parlé de stratégie de sortie, comme le montre un examen rapide des fiches de projets et des budgets préparés dans la demande pour le nouvel AC, même si cela est une préoccupation forte de l'équipe technique permanente et du CA. Les bonnes pratiques qui sont présentées ci-dessous ne sont pas suffisantes pour qu'une réflexion en commun et approfondie se développe avec les partenaires sur les 5 années à venir et les conséquences du

désengagement de N-PNP. Pour le moment, des pistes sont données mais elles n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé. La priorité a été mise par N-PNP sur le respect du calendrier pour la présentation de sa proposition de nouvel AC. Il faut espérer qu'cet examen détaillé sera quand même fait rapidement avec les partenaires et qu'une stratégie de désengagement sera effectivement formulée pour chacun des projets.

Bonnes Pratiques

La méthode suivie par Nouvelle PNP pour identifier, formuler et planifier ses projets en impliquant étroitement les bénéficiaires très en amont, nous paraît exemplaire par comparaison à certaines des autres ONG évaluées (en particulier les ONG locales luxembourgeoises). Cette bonne pratique permet de gérer efficacement les aléas inévitables dans la vie d'un projet, notamment grâce à l'appropriation du projet par ses bénéficiaires en tout début de conception. Pour donner tous ses effets, cette méthode doit permettre (i) de réviser régulièrement ensemble le contexte et les priorités des interventions et (ii) de partager et d'échanger entre les projets les bonnes pratiques.

6 Les recommandations

Recommandations

Stratégiques

Il est souhaitable que la mise en œuvre du nouvel AC intègre une réflexion plus approfondie avec les partenaires sur la stratégie de sortie de N-PNP. Cette réflexion n'a pas eu lieu lors de la préparation des projets du nouvel AC qui n'intègrent aucun élément concret sur ce point (priorité des appuis, renforcement des capacités des partenaires locaux en particulier). L'objectif principal louable de N-PNP a été de rendre la proposition dans les temps (septembre 2013) afin d'éviter un trop grand décalage dans les financements pour les partenaires locaux. Plus particulièrement, il faut rediscuter les approches des deux projets évalués à la lumière de l'évolution du contexte local et des politiques.

Organisationnelles et structurelles

Respecter les procédures et des règles de sélection de partenaire et de projet, afin de ne pas prendre des décisions incohérentes avec la stratégie en l'absence du Directeur de projet.

Mettre en place un espace informatique partagé entre les permanents, accessibles par les membres du bureau, avant la venue de la personne qui remplacera l'actuelle secrétaire de projets, afin de mettre fin aux difficultés actuelles de coordination et d'échange d'information entre permanents.

Arbitrer et gérer les tensions actuelles au sein de l'équipe des permanents, qui doivent pouvoir coopérer en parfaite transparence et confiance mutuelle pour travailler efficacement, et assainir l'ambiance pour accueillir dans de bonnes conditions le ou les nouveaux permanents à recruter en 2014.

Le contrôle des factures présentées pour règlement n'est pas formalisé et les deux administrateurs apposent leur signature en « faisant confiance ». Nous suggérons d'apposer sur les factures un visa ou tout signe utile pour indiquer que la vérification a eu lieu et que la facture est jugée « conforme aux faits ».

Sur les projets et les partenariats

Sur base des déconvenues rencontrées par une autre ONG luxembourgeoise au Pérou, nous suggérons de faire enregistrer les conventions de partenariat devant notaire, ce qui semble être obligatoire pour faire valoir ses droits en cas d'actions en justice. Il faudrait mobiliser les structures de coordination (Cercle) et d'appui (BAT) aux ONG au Luxembourg afin de partager les expériences et de mobiliser les compétences nécessaires (en matière légale en particulier) pour proposer des solutions adéquates.

Afin de rendre plus facile l'exploitation d'un rapport de mission par toute personne concernée (C.A., MAE), nous recommandons de présenter sur une page pour chaque projet le constat global en termes d'avancement, de respect des délais et du budget, et le plan d'action décidé pour l'ajuster, comme cela se fait pour la gestion de projet dans les organisations.

Retravailler les cadres logiques des projets après une analyse fine de leur situation contextuelle afin de réajuster les bénéficiaires et les objectifs. En rappel avec la recommandation stratégique, s'assurer que les besoins en termes de réseautage social et de professionnalisation des partenaires soient bien explicités.

Discuter et promouvoir avec Emaus l'idée de financer un audit dans l'objectif de moderniser les modes de gestion de l'ONG et d'aligner leur travail sur le système de protection sociale du gouvernement.

Plus spécifiquement, réaliser la formation que le partenaire OPN demande en matière de leadership et organiser une assistance technique sur les bases de données pour le suivi de l'effectivité de leurs innovations méthodologiques.