



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 l'Accord-Cadre de l'ONGD FNEL

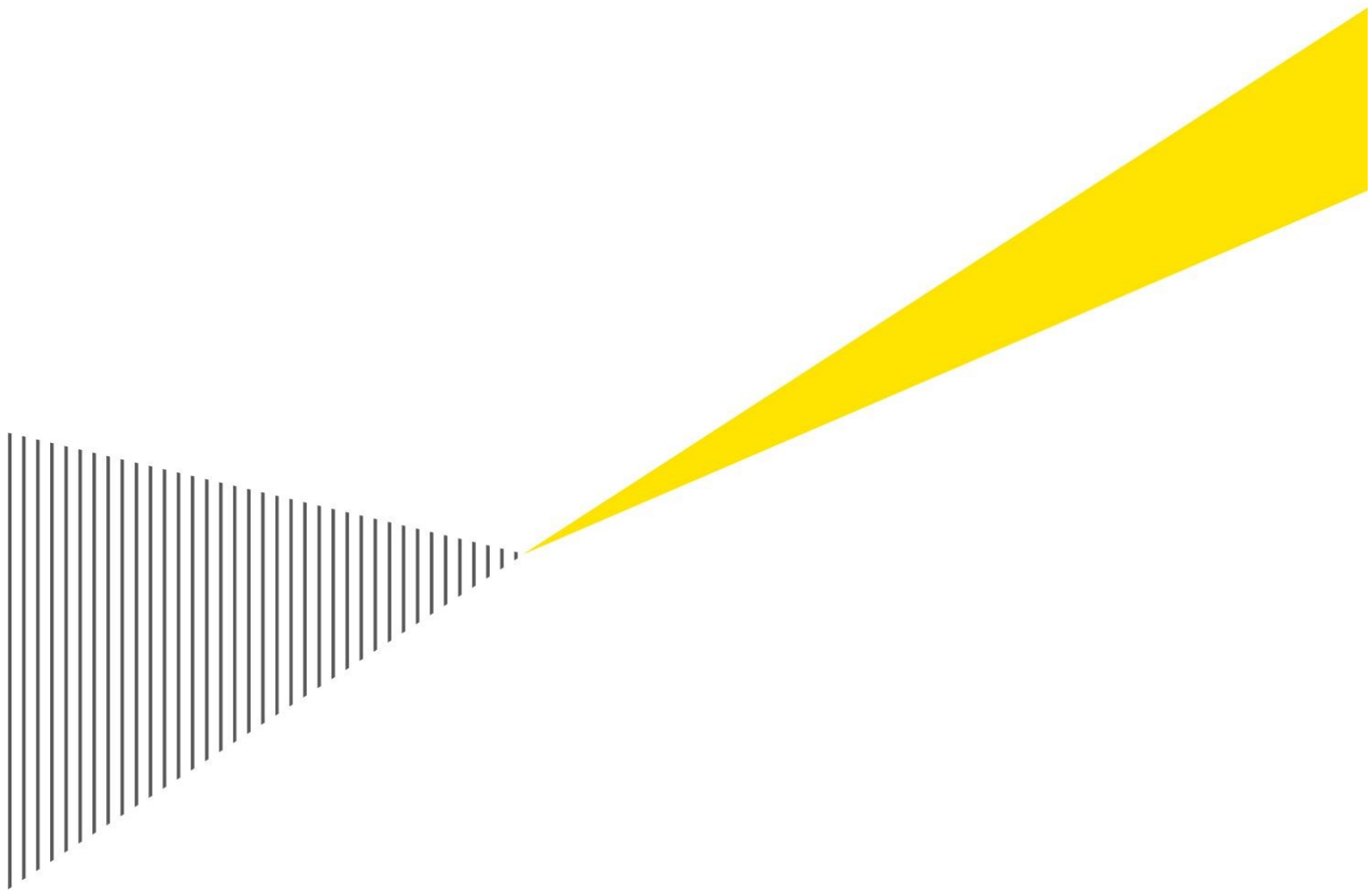
En 2014, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du Ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une évaluation indépendante de l'accord-cadre de l'ONGD FNEL. L'évaluation a été réalisée par le cabinet EY Luxembourg. Le Ministère publie ci-après un résumé 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.

Direction de la Coopération au développement
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Evaluation de l'Accord-Cadre ONGD FNEL

Synthèse
Décembre 2014



ongd-fnel 
scouts & guides

ONGD FNEL	Créée en	AC	Cofinancée	Déjà évaluée
		1989	De 2000-2009, puis à partir de 2012	2009-2012
Missions	Proposer des projets de développement économique, social, technique et culturel en faveur des pays en voie de développement, dans le but de dépasser le simple appui financier pour réaliser une action commune soutenue par la communauté locale.			
Résultats attendus/axes d'intervention	Trois axes d'intervention : éducation et formation scolaire des enfants et adolescents défavorisés, soutien aux enfants marginalisés issus de milieux sociaux très défavorisés et qui n'ont pas accès à l'éducation et aide aux populations rurales défavorisées.			
Outils de financement	Accord-cadre avec le MAEE (dans une moindre mesure des dons et legs, des actions menées par l'ONGD et une subvention de la FNEL)			
Stratégie AC 4 2012-2014	<p>Au Sud : promouvoir et améliorer l'accès à l'éducation, à la formation et à la santé des groupes sociaux les plus vulnérables et défavorisés du Népal, et assurer une meilleure gestion du milieu naturel et de ses ressources par la promotion des énergies renouvelables.</p> <p>Au Nord : mener des actions d'éducation auprès des jeunes affiliés à la FNEL et des campagnes auprès des acteurs privés et publics et au Sud.</p>			
Nombre de projets	14 projets au Népal (dont 3 projets introduits en 2014)			
Nombre de secteurs	11 secteurs : culture et éducation, développement intégré, développement social, droit de l'homme, environnement, enseignement, genre et développement, infrastructures, nutrition, santé, technologies appropriées			
Budget	Budget réajusté à la date de l'évaluation pour 14 projets (dont 2 projets transversaux d'encadrement et d'évaluation) : 1 942 899, 08 €			
Bilan				
Audit organisationnel	<p>La gouvernance de l'ONGD a connu des évolutions positives au cours des dernières années qui se reflètent dans l'ouverture et le renouvellement de ses membres, et la mise en place d'instances favorisant la collégialité des décisions et la participation des bénévoles. Un équilibre reste à trouver pour poursuivre l'effort de professionnalisation (utilisation des outils et des méthodes mises en place, formalisation des étapes de gestion du cycle de projet, etc.), et pérenniser les acquis. La gestion financière de l'ONGD a été assainie depuis 2008 permettant à l'ONGD de signer un nouvel AC en 2012-2014, après un reclassement de l'ONGD en cofinancements individuels simples de 2009 et 2012. La gestion partenariale est fondée sur le principe de pérennité ; largement basées sur la confiance, les relations restent cependant encore imparfaitement outillées et encadrées pour permettre un renforcement mutuel entre l'ONGD et ses partenaires. Si la présence sur place d'un membre bénévole de l'ONGD constitue un atout, ces relations restent essentiellement verticales et ne favorisent pas la mise en réseau ni les échanges entre les partenaires népalais de l'ONGD.</p>			
Analyse stratégique	<p>Le recentrage de la stratégie de l'accord-cadre l'ONGD FNEL sur des projets d'éducation au sens large est pertinent au regard des besoins du terrain, des objectifs du Millénaire et de la Coopération luxembourgeoise. Les activités menées dans les secteurs de la santé et du développement durable restent à mieux articuler avec cette ambition stratégique, ce qui passe aussi par le développement d'une programmation plus cohérente et la recherche de synergies entre les projets. La concentration géographique dans un seul pays, le Népal, va par ailleurs dans le sens d'une meilleure efficacité de l'aide.</p>			
Evaluation échantillon de projets	<p>Présentant une grande diversité d'action, les cinq projets évalués au Népal sont pertinents et alignés avec les priorités de développement du pays. La plupart d'entre eux présentent des réalisations intéressantes et sont menés par des partenaires généralement investis et bien structurés. L'un des projets visant l'installation d'un système photovoltaïque autonome a néanmoins connu de nombreux retards, ne permettant pas d'atteindre les objectifs d'autonomie fixés. Il soulève aussi des questions d'appropriation par le bénéficiaire locale et de capacité à en assurer la maintenance dans la durée.</p>			
Conclusion				
<p>L'ONGD est bien structurée. Ses membres sont impliqués, tant à Luxembourg que sur le terrain, et . Répondant à un réel besoin de la population, les projets sont globalement efficaces et bien menés. Cependant, la logique de programme reste limitée, avec une faible complémentarité entre les projets et un dialogue entre partenaires qui reste peu développé. La gestion des relations partenariales est satisfaisante mais doit s'inscrire dans un cadre plus structuré qui permette à la fois un contrôle plus exigeant, une capacité à détecter les problèmes en amont, et un renforcement de capacités en continu.</p>				
Principales recommandations				
Organisation	Poursuivre l'engagement des membres bénévoles, notamment au travers des commissions thématiques mises en place, et renforcer par ailleurs la responsabilisation et la professionnalisation de l'équipe permanente dans son rôle de gestion et de suivi			
Stratégie et projets	<p>Procéder à un recentrage des activités vers les secteurs de l'éducation et de la réinsertion des enfants démunis, et renforcer la logique de programme en développant les synergies et les échanges d'expérience entre les différents projets</p> <p>Favoriser un dialogue de renforcement mutuel entre l'ONGD FNEL et ses partenaires, notamment en vue d'appuyer les structures les plus fragiles et prévenir toute difficulté</p> <p>Mieux anticiper les enjeux de durabilité des projets</p>			

Préambule

Issue de la Fédération Nationale des Eclaireurs Luxembourgeois (FNEL), l'ONGD FNEL a été fondée en 1989 sous le nom « Eclaireurs et Eclaireuses pour le Développement Communautaire » à la suite de la réalisation d'un chantier de plantation d'arbres au Népal entreprise par la FNEL.

Agréée par le Gouvernement luxembourgeois et membre du Cercle des ONG luxembourgeoises, l'ONGD FNEL a, depuis sa création, mis en œuvre plus de **50 projets de développement** pour une valeur totale d'environ 10 millions d'euros.

Les statuts de l'ONGD définissent ses missions comme suit :

- ▶ *Proposer et de réaliser des projets de développement économique et social, technique et culturel en faveur des pays en voie de développement ;*
- ▶ *Fournir une aide directe ou indirecte à des organisations, institutions et habitants de ces pays et notamment aux organisations guides et scoutes ;*
- ▶ *Y envoyer des coopérants dans le cadre de ces projets ;*
- ▶ *Rassembler et de gérer des fonds et d'acquérir des biens meubles et immeubles utiles à l'action de l'association ;*
- ▶ *Faire toutes opérations généralement quelconques qui sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement la réalisation de l'objet social »*

Dans ce cadre, l'ONGD intervient selon deux axes principaux :

- ▶ des **actions au « Nord »** regroupées autour de l'éducation des jeunes affiliés à la FNEL et de sensibilisation auprès des décideurs communaux et des acteurs privés ou publics ;
- ▶ des **actions au « Sud »** de réalisation d'un programme de développement durable pour promouvoir le droit à l'éducation.

Depuis 2008, l'ONGD FNEL a progressivement concentré ses efforts d'aide au développement communautaire en Asie, et au Népal en particulier.

L'ONGD a connu un partenariat financier fluctuant avec le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Après deux accords cadre successifs signés entre 2000 et 2008 avec le MAEE, des problèmes de gestion et d'importantes difficultés financières ont conduit à un reclassement de l'ONGD en cofinancements individuels simples entre 2009 et 2012. A la suite des efforts de redressement de l'ONGD ayant conduit, du point de vue du MAEE, à une amélioration de la comptabilité de projets de l'ONGD, à un apaisement de ses relations avec ses partenaires du sud et à un recentrage géographique de son action, un nouvel accord-cadre a été signé pour la période 2012-2014

L'accord-cadre 2012-2014 prévoit dans sa version initiale neuf projets de développement au Népal (complétés par un projet d'évaluation de la cohérence du programme d'action et par un projet d'encadrement et de suivi des actions en cours). Trois nouveaux projets ont été introduits et approuvés par le MAEE le 4 avril 2014, permettant d'utiliser des excédents de fonds disponibles (principalement du fait de l'effet d'un taux de change favorable). L'accord-cadre vise ainsi à financer quatorze projets, avec une enveloppe totale de 1,94 millions d'euros, dont 1,56 millions d'euros cofinancés par le MAEE (cf. annexe 2).

Objectifs de l'évaluation

Le MAEE a mandaté le cabinet EY Luxembourg pour réaliser **l'évaluation de l'Accord-Cadre signé avec l'ONGD FNEL pour la période 2012-2014.**

Comme toute évaluation qui fait partie intégrante des instruments de financement des ONGD par le MAEE, l'évaluation vise, dans une logique constructive et source de valeur ajoutée, à vérifier la bonne utilisation des fonds publics, améliorer la qualité des interventions, promouvoir le dialogue entre l'ONGD et ses partenaires, et renforcer la culture du résultat

Pour ce faire, l'évaluation s'est articulée autour de 3 composantes :

- ▶ Une évaluation de type structurelle et organisationnelle, visant la gouvernance et les processus organisationnels et décisionnels en matière de gestion de projets et de gestion des fonds publics, y compris au niveau de l'implication des partenaires sur le terrain ;
- ▶ Une évaluation de l'approche stratégique et opérationnelle, notamment au vu des priorités et stratégies de la Coopération luxembourgeoise, des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et de la Déclaration de Paris.
- ▶ Une évaluation de projets de l'ONGD FNEL au Népal, réalisée sous l'angle des cinq critères d'évaluation de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité). Les projets évalués de manière plus approfondis sont les suivants : projet 001 Hôpital HRDC pour les enfants physiquement handicapés, projet 004 Appui aux enfants de parents en prison, projet 009 Installation d'un système photovoltaïque autonome à l'hôpital, projet 012 Promotion de l'éducation et des droits de l'enfant à travers la radio et projet 013 Centre d'accueil pour les enfants victimes de trafic (et visite de deux projets en plus : projet 005 Kakani

International Training center et projet 006 Programme d'appui aux mères et enfants atteints du VIH/Sida et Projet).

La mission a été conduite sur une période de 5 mois de juin à octobre 2014 (suivie d'une période d'un mois et demi dédiée à la finalisation des travaux et à la prise en compte des commentaires reçus de l'ONGD FNEL et de ses partenaires). Elle s'est appuyée sur une phase documentaire et des entretiens à Luxembourg, et une mission de terrain au Népal réalisée au cours des semaines du 15 septembre et du 22 septembre 2014.

La présente synthèse expose les principales conclusions de l'évaluation, organisées par composante, ainsi que les recommandations stratégiques et opérationnelles associées.

1. Evaluation structurelle, organisationnelle et stratégique

1.2 Une gouvernance rétablie et un engagement bénévole à poursuivre

Les derniers statuts de l'ONGD tels que déposés **15 décembre 2008** au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg respectent bien la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif (a.s.b.l.).

La gouvernance de l'ONGD a connu des évolutions positives au cours des dernières années. Le renouvellement des membres bénévoles, l'ouverture à de nouvelles compétences et leur forte implication dans la gestion de l'ONGD ont largement contribué au redressement de la situation de l'ONGD entre 2008 et 2012.

A l'automne 2014, la gouvernance de l'ONGD et de ses membres s'organise autour de **trois grandes instances** (l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et le Comité de Gestion) et d'une **équipe exécutive** composée de **deux salariés permanents** (représentant 1,4 équivalents-temps-pleins (ETP)).

La création récente du **Comité de Gestion** (CG), mais également la constitution de « **Commissions thématiques** » (commission Projets et partenaires Nord et Sud, commission Gestion interne et finance et commission Communication, collecte de fonds, manifestations, actions) permettent d'engager et maintenir une dynamique entre ses membres bénévoles et les membres permanents. Leur fonctionnement reste cependant inégal : si la commission dédiée à la gestion interne se réunit de manière fréquente, la commission Projets se réunit plus rarement et ne semble pas jouer son rôle en matière d'identification et de suivi des projets de développement.

1.3 Une gestion améliorée, en dépit d'une formalisation encore perfectible et de la nécessité de consolider l'équipe de permanents.

L'équipe de permanents a été renforcée récemment et est en voie d'être **davantage responsabilisée**, notamment à travers le recrutement au printemps 2014 d'un **nouveau responsable administratif et financier** expérimenté dans le milieu des ONG au Luxembourg, ce qui devrait contribuer à la rendre plus autonome dans la gestion de l'organisation.

Les ressources financières de l'ONGD ont été largement assainies depuis 2012, grâce au déploiement d'un programme de redressement financier destiné à combler un déficit de 260 k€ (et 237 k€ de perte reportée). Afin de maintenir une gestion financière saine, des efforts importants pour la collecte de fonds ont été déployés à travers la commission thématique dédiée. Ainsi, une communication renforcée a été mise en place, notamment par le biais d'un site internet interactif et d'une newsletter régulière. Les 25 ans de l'ONGD ont par exemple permis une forte émulation de l'ONGD et par conséquent une collecte de fonds importants. Des ventes d'œuvre d'art ont notamment été réalisées en collaboration avec certains artistes luxembourgeois.

Cependant, l'évaluation a révélé une **formalisation perfectible** au sein de l'ONGD, tant au niveau de la gouvernance (règlement intérieur et fiches de postes non formalisées), que dans la gestion quotidienne de l'ONGD (non formalisation des comptes rendus des réunions du CG et des commissions thématiques).

1.4 Des relations avec les partenaires du « Sud » basées sur le principe de pérennité mais qui gagneraient à se professionnaliser

Dans le cadre de l'accord-cadre 2012-2014, douze projets ont été financés exclusivement au Népal et mis en œuvre en partenariat avec **dix organisations** locales.

Alors que la majorité des projets étaient menés en partenariat avec une autre association luxembourgeoise en 2008, la quasi-totalité des projets de l'accord-cadre 2012-2014 est désormais **portée directement par l'ONGD FNEL**, qui gère elle-même les relations avec ses partenaires en charge de la mise en œuvre sur le terrain. L'un des projets (projet n°013) est néanmoins mis en œuvre par le biais d'un partenaire faisant office d'intermédiaire financier entre l'ONGD FNEL et l'organisation locale en charge de son exécution sur le terrain ; ce dispositif à plusieurs partenaires provoque un risque de perte de ressources, d'information et de visibilité pour l'ONGD FNEL, tandis qu'il complexifie la chaîne de gestion et de financement du projet concerné.

L'animation partenariale s'appuie largement sur la présence au Népal de Paul Geditz (ancien vice-président de l'ONGD), mais également sur l'envoi de rapports narratifs pour la plupart des projets, sur des visites de terrain annuelles impliquant bénévoles et permanents, et sur une communication courriel régulière.

Ces relations de longue date ont contribué au développement de relations partenariales appréciées, largement basées sur **la confiance**, bien qu'elles restent encore **imparfaitement outillées et encadrées** pour permettre un renforcement mutuel entre l'ONGD et ses partenaires. Ces relations sont par ailleurs essentiellement verticales et ne favorisent pas la mise en réseau ni les échanges entre les partenaires népalais de l'ONGD qui se connaissent peu et ont rarement l'occasion de se rencontrer.

Les relations de l'ONGD avec des partenaires du Nord incluent, outre le MAEE, un partenariat opérationnel avec la Fédération Nationale des Eclaireurs Luxembourgeois, qui représente un atout indéniable, et au partenariat technique permanent avec le BAT.

1.5 Une gestion du cycle projet formalisée mais qui n'est pas toujours appliquée

L'ONGD FNEL a **formalisé** de manière synthétique la gestion de son cycle projet à travers de ses quatre phases (identification, formulation, exécution et évaluation). Cependant, ce document de procédures n'est pas connu des membres de l'ONGD et ne semble pas suivi de manière rigoureuse.

Le processus d'identification des projets repose principalement sur **une reconduction ou sur l'adaptation** de projets anciens à travers le lancement d'un « appel à projets » électronique directement transmis aux partenaires sinon sur **l'élargissement** à de nouveaux projets proposés par des connaissances communes ou recommandations provenant de partenaires actuels. Des nouveaux partenaires, n'ayant aucun lien avec des partenaires existants, sont également invités à proposer des projets (par exemple Karuna Sheshen, qui sera inclus dans l'accord cadre 2015-2018). En cas de nouveau partenariat, une **visite prospective** est généralement menée par Paul Geditz qui vit sur place, ou durant une visite de terrain annuelle de l'ONGD.

Le suivi du projet se fait sur la base des **visites de missions annuelles**, d'un **reporting** semi-annuel financier et opérationnel des partenaires ainsi que sur des **rapports d'audits annuels** réalisés par des réviseurs locaux. L'accord-cadre 2012-2014 prévoit également un projet dédié à l'« encadrement des actions en cours au Népal » (projet 011), mais dont les modalités restent imprécises et dont le nombre de visites prévues et le partage des responsabilités ne sont pas indiqués. Si des grilles de visite et des questions préalables sont élaborées avant chaque visite de terrain, il n'existe en revanche pas de comptes rendus de visite sur place, qui pourraient permettre une capitalisation au fil du temps.

Une **démarche d'évaluation** a été mise en place par l'ONGD à travers le projet 10 dédié à « l'évaluation de la cohérence du programme d'action », réalisé par un consultant local. Cependant, les évaluations annuelles ne fournissent pas de jugement quant à la pertinence, résultats et impacts des projets ni à la cohérence des programmes d'actions dans leur globalité. De plus, la capitalisation reste insuffisante et les enseignements tirés ne sont que peu exploités.

2. Evaluation de l'approche stratégique de l'ONGD

2.1 Une stratégie évolutive et large qui permet une grande diversité d'actions

La stratégie de l'ONGD a évolué au cours du temps : elle est passée d'une mission de soutien à la Fédération dans ses camps chantiers, à une mission propre **d'aide au développement et de coopération** à l'instar d'autres ONG. Par ailleurs, l'ONGD a abandonné son objectif de départ de trouver des relais de mouvements scouts pour mener des projets : aujourd'hui, l'ONGD FNEL ne mène plus de projets sur le terrain avec des éclaireurs, même si ces derniers participent de manière ponctuelle aux activités de l'ONGD, à l'instar de projets de levée de fonds au Luxembourg.

L'accord-cadre 2012-2014 a permis de recentrer sa stratégie telle que : « *proposer et de réaliser des projets de développement économique, social, technique et culturel en faveur des pays en voie de développement* » dont le but est de dépasser « le simple appui financier » mais véritablement de « réaliser une action commune soutenue par la communauté locale ». L'ONGD a également opéré un regroupement sectoriel, en se spécialisant sur les projets **d'éducation pour tous**.

2.2 Des projets globalement cohérents avec la stratégie de l'ONGD FNEL ainsi que celle de l'accord-cadre.

La spécialisation géographique et sectorielle apparaît pertinente, s'appuyant notamment sur la présence d'un volontaire sur place. Cependant, les domaines d'intervention couverts représentent un périmètre assez large (accueil et éducation des enfants défavorisés, installation d'un système photovoltaïque, financement des soins dans un hôpital etc.) qui

conviendrait d'être recentré pour plus d'efficacité. Un programme en cohérence avec les objectifs du Millénaire pour le développement et de la Coopération luxembourgeoise

Avec sa spécialisation sectorielle sur l'éducation pour tous au sens large du terme, la stratégie de FNEL répond à plusieurs objectifs fixés par l'ONU pour le développement et l'aide à la coopération, et notamment l'objectif 2 « Assurer l'éducation primaire pour tous » et à l'objectif 6 « Combattre le Sida/VIH, le paludisme et d'autres maladies ». Elle répond de manière plus indirecte aux objectifs 4 « Réduire la mortalité des enfants ».

Il n'a pas été identifié d'actions qui se trouvaient en dehors des objectifs du Millénaire pour le développement.

Les objectifs et interventions de FNEL sont **cohérents** avec les priorités sectorielles de la Coopération luxembourgeoise mais ne sont pas nécessairement en ligne avec les priorités géographiques du Luxembourg : le **Népal n'appartient pas à la liste des 10 pays prioritaires** de la Coopération luxembourgeoise. Cependant, les domaines de l'éducation et de la formation constituent deux composantes fondamentales de l'action de la Coopération luxembourgeoise dans les pays en voie de développement.

3. Evaluation des activités de l'accord-cadre

3.1 Des projets pertinents au regard des besoins des bénéficiaires et alignés avec certains axes stratégiques au Népal

Les projets sont **pertinents par rapport aux besoins** du Népal car ils répondent tous à des besoins clairement reconnus par les différents acteurs interrogés dans les pays, notamment par les autres ONG agissant pour la prise en charge et l'éducation d'enfants défavorisés au Népal.

Ces projets répondent également à une véritable **demande émanant du terrain**. Par exemple, le projet 04 MANAS a été établi à travers l'action de l'ONG Advocacy Forum, qui a identifié la nécessité de prendre en charge les enfants de parents emprisonnés ou disparus. Le projet 001 HRDC répond à un besoin avéré de prise en charge des frais d'opération d'enfants souffrant de handicap, complété par une nécessité d'approvisionnement en électricité de l'hôpital pour assurer son indépendance électrique (projet 009).

Les objectifs de deux projets sur quatre sont **pertinents par rapport aux priorités nationales** du Népal. En effet, le projet 013 R4C a été mené directement à la suite d'une demande du Gouvernement népalais de recueillir et prendre en charge les enfants victime de maltraitance qui ont été secourus des maisons pour enfants Aama Ko Ghar et Happy Home.

Des limites peuvent être soulignées. Les projets n'ont d'abord que peu de lien entre eux, notamment du fait de localisations géographiques distantes et de spécialisations sectorielles différentes. Les liens entre les deux ONG basées à Pokhara (CWSN et R4C) ont été impactés en 2014 par un **contentieux** entre le « Chief Program Coordinator » de CWSN et le fondateur de l'association, également fondateur, plus récemment, de R4C. Ce contentieux est parti de soupçons de mauvaise gestion pesant sur la direction de CWSN. Pour remédier à cette situation, l'ONGD-FNEL a demandé au partenaire de mener une enquête indépendante et a conseillé le partenaire sur la mise en place d'une nouvelle direction. Les projets de CWSN ont depuis redémarré, avec une nouvelle équipe de direction.

Enfin, sur demande du MAEE, l'action de l'ONGD s'est recentrée sur les actions liées à l'éducation ; cependant, bien qu'utiles dans l'absolu, quelques activités semblent relativement éloignées des objectifs poursuivis, tel que les projets relatifs à la santé (financement de l'hôpital), ou encore les projets de constructions énergétiques.

3.2 Une efficacité globalement satisfaisante

Les résultats et impacts des projets de l'ONGD sont globalement très positifs :

- ▶ **Les projets 001 FOD/HRDC** permettant la prise en charge des frais d'opération de 50 enfants souffrant de handicap fait état d'une prise en charge de qualité allant de l'identification au suivi post-opératoire. Le fonctionnement de l'hôpital est très satisfaisant et les conditions d'accueil et de prise en charge sont particulièrement bonnes.
- ▶ **Les projets 004 MANAS** – Appui aux enfants de parents en prison et **013 R4C** – Soutien au centre d'accueil pour les enfants victimes de trafic : ces deux projets consacrés à l'accueil et la prise en charge d'enfants défavorisés font état de la mise en place de deux maisons d'accueil qui fournissent toutes deux un **environnement stable et accueillant** aux enfants. Ils bénéficient d'un **soutien moral et psychologique**, ainsi que d'une éducation dans les écoles environnantes. Dans les deux projets, le lien avec la famille est constamment recherché, dans le but final de pouvoir **réintégrer les enfants** chez eux si la situation de la famille le permet.

Cependant, l'efficacité peut être tempérée par un certain nombre de facteurs :

- ▶ **Le facteur technique** : le projet 009 – FOD/HRDC Installation d'un système photovoltaïque autonome voit son efficacité limitée par de **nombreux retards et imprévus** subis pour la mise en service des équipements. Au final, de juillet à août 2014, le panneau solaire n'a couvert que 20% des besoins en énergie de l'hôpital (contre 80% attendus). Par ailleurs, il n'a pas été observé une appropriation suffisante du projet par le bénéficiaire : le suivi et la maintenance sont assurés entièrement à Luxembourg.
- ▶ **Le facteur nombre** : bien qu'ils témoignent efficacité positive, les projets 004 MANAS et 013 R4C, les activités déployées profitent à ce stade à un **nombre assez limité** de bénéficiaires, qui peut paraître peu ambitieux, notamment par rapport aux besoins identifiés du terrain.

3.3 *Des pratiques de gestion satisfaisantes localement, mais une efficacité variable selon les projets*

Des **bonnes pratiques** ont pu être observées sur le terrain, dont certaines peuvent être génératrices d'efficacité : certains projets ont mis en place une **organisation professionnelle**, permettant une efficacité et une mise en œuvre satisfaisante des projets. C'est le cas par exemple de Sano Paila (projet 013) et de MANAS (004) qui ont bénéficié des conseils respectivement de R4C et d'Advocacy Forum dans la mise en place de processus formalisés satisfaisants ainsi que d'une bonne gestion comptable.

Par ailleurs, les projets de création de centre d'accueil pour enfants ont mis en place de manière volontaire des **centres « modestes »** pour que la **réintégration** des enfants se passe bien dans le futur.

Cependant, la question de l'efficacité au sens stricte du terme se pose pour certains projets au vu du ratio entre les moyens financiers mis en œuvre et le faible nombre d'enfants réellement bénéficiaires du projet. C'est le cas par exemple pour MANAS, où l'intégralité d'une maison est financée pour au final ne prendre en charge que 10 enfants.

Les **synergies sont inégales** selon les projets : elles sont faibles au sein du partenariat constitué autour de l'ONGD FNEL (peu de lien entre les projets) mais peuvent faire appel à des partenaires externes avec d'autres ONG locales.

3.4 *Des impacts positifs attendus, mais une durabilité plus aléatoire*

L'impact des projets varie fortement d'un projet à l'autre :

- ▶ Le projet MANAS 004 a un impact certain mais assez ponctuel et délimité : il répond à un réel besoin sur le terrain mais reste limité au nombre d'enfants pris en charge (10 dans la maison et 10 dans les communautés)
- ▶ L'impact attendu du projet 013 pourra être réel même s'il présente des limites légales (sauvetage d'enfants qui ne peut être mené sans l'aide des autorités) et de durabilité (cas où les familles des enfants ne sont jamais retrouvées)

La question de la durabilité reste **entière** pour un certain nombre de projet, notamment pour ceux qui n'ont aucune autre aide financière que FNEL. C'est le cas par exemple pour le projet 004 MANAS ou pour Nepal Scouts, qui cherche à redéfinir son modèle économique face à la baisse des subventions reçues. Le problème est particulièrement prégnant pour le projet 009 sur les panneaux solaires qui pose de réelles interrogations sur la durabilité technique et financière des investissements réalisés.

4. Les recommandations

Constats/ conclusions	Recommandations
Organisation et gouvernance	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'ONGD bénéficie d'une gouvernance satisfaisante, permettant d'assurer un pilotage adéquat des activités et de la gestion de l'ONGD. Elle s'appuie notamment sur un Comité de gestion dynamique, ainsi que sur des Commissions qui, bien que dotées d'un dynamisme variable, permettent de traiter les sujets courants de manière approfondie. ▶ Il n'existe pas de règlement intérieur régissant les modalités de fonctionnement du comité de gestion ou des commissions, de manuel de procédures (administratives ou de projet). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opérationnaliser l'instrument « Commissions » afin que celles-ci jouent leurs rôles. En particulier, redéfinir et développer le rôle de la Commission « Suivi des projets », et encourager son fonctionnement compte tenu de l'importance d'impliquer les bénévoles, non seulement dans l'identification, mais aussi dans le suivi de l'exécution des projets. 2. Maintenir l'engagement bénévole constaté au cours des dernières années, tout en poursuivant la responsabilisation et la professionnalisation de l'équipe de permanents afin qu'elle intervienne plus fortement en appui des membres du CG. 3. Formaliser un règlement intérieur pour préciser les rôles et prérogatives de chaque organe (CG et Commission notamment). Formaliser également les fiches de poste pour les permanents.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les relations développées avec les partenaires du sud reposent sur un bon relationnel et un dialogue apprécié et jugé constructif, ▶ Le renforcement des capacités locales dépend du levier financier et ne permet pas de prévenir certaines difficultés actuellement rencontrées par l'un des partenaires de longue date de l'ONGD FNEL 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Outre une mission de suivi et de contrôle des projets, favoriser un dialogue de renforcement mutuel, portant également sur les enjeux d'organisation et de pérennisation des activités des structures partenaires parmi les plus fragiles (CWSN, mais aussi Nepal Scout).
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les partenaires locaux de l'ONGD FNEL se connaissent peu, échangent rarement et ne mobilisent pas de synergies particulières. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Favoriser les échanges entre partenaires locaux. Développer des outils de dialogue et organiser des rencontres pour encourager le travail commun et les synergies
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La mise en place du projet 013 en partenariat avec R4C s'est faite sur le terrain à travers un partenariat avec l'ONG locale Sano Paila : cet emboîtement des structures peut provoquer une perte d'information et de ressources. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Etudier avec plus d'attention l'opportunité de travailler avec des intermédiaires financiers. Préférer des partenariats directs avec des ONG locales reconnues par le Central Child Welfare Board (CCWB).
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les relations conflictuelles entre partenaires peuvent être sources de difficultés pour la mise en œuvre des projets en cours et la pérennisation des investissements passés (le fonctionnement de la Clinique « Asha » construite en 2005-2006 sur financement de l'ONGD n'est plus assuré à la date de l'évaluation) 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Analyser la situation et solliciter un appui externe éventuel (indépendant des structures et de leurs « maisons mère ») pour objectiver les causes des difficultés et déterminer les moyens d'y remédier. Au-delà de la nécessité d'appuyer la professionnalisation et l'autonomisation des partenaires sur la durée, il s'agit aussi de tirer les enseignements des difficultés.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Il existe un flow chart très pertinent formalisant le cycle projet 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Respecter de manière rigoureuse le processus défini à l'aide d'un tableau de bord permettant d'identifier les actions réalisées et les actions restant à faire dans le cycle projet. Compléter par des outils réellement opérationnels et utilisés (de type « grilles d'analyse » des demandes, « check-list » de contrôle des appels de fonds, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les missions de suivi ne sont pas formalisées (membre présent sur place et équipe à Luxembourg). ▶ Le contrôle existe mais pourrait être renforcé. 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Rédiger des rapports de mission (y compris dans le cadre de missions informelles et spontanées réalisées par le volontaire sur place). Bien utiliser la « check list » des points à discuter au cours de ces missions de suivi. 10. Si des audits sont mandatés, les compléter par un contrôle minimal (par sondage) des dépenses des partenaires en demandant de transmettre les justificatifs de certaines dépenses (factures et tableau de bord), comme prévu dans la

Constats/ conclusions	Recommandations
	convention signée. 11. Exiger des partenaires qu'ils rendent les rapports semi-annuels narratifs et financiers dans les temps. Adapter si besoin les conventions à la réalité des projets (rapport factuel (projet 001) ou un rapport technique (projet 009)). 12. Mettre en place un tableau de bord qui identifie les objectifs/indicateurs à atteindre à une date donnée et qui recense les réalisations et les actions à venir.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'évaluation en continu (projet 010) n'est pas utilisée pour renforcer le programme d'action. 	13. Ajuster le mandat de l'évaluation afin de la rendre plus stratégique et veiller à son utilité tant pour l'ONGD FNEL que pour les partenaires locaux. Les résultats devraient a minima être transmis aux partenaires évalués, et il devrait être opéré une meilleure capitalisation sur les conclusions et les recommandations dressées.
Approche stratégique de l'ONGD	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La mission et les objectifs de l'ONGD sont exprimés de manière différente selon les sources : mission très large dans les statuts, réduite à deux axes dans les principaux documents de communication ▶ L'un des deux axes concerne le développement durable et la promotion des énergies renouvelables. En vérité, cet axe ne couvre qu'un seul projet sur dix. 	14. Actualiser/ clarifier la mission et la stratégie de l'ONGD 15. Rationaliser le programme d'actions et rechercher une cohérence plus forte entre les projets
Evaluation des activités de l'accord-cadre	
Pertinence <ul style="list-style-type: none"> ▶ La pertinence de la poursuite des activités sortant du périmètre de l'éducation peut être questionnée, à l'instar des activités en matière de santé et de développement durable qui se trouvent à la marge de la spécialisation sectorielle entreprise par l'ONGD. ▶ Il existe peu de synergies entre les projets, mis à part pour les projets portés par le même partenaire local. 	16. Procéder à un recentrage sur les activités liées à l'éducation et à la réinsertion d'enfants démunis, notamment concernant le projet 009 Installation d'un système photovoltaïque autonome à l'hôpital. 17. Développer des synergies dans la cohérence interne des projets, notamment pour les projets portant sur des thèmes communs (réinsertion d'enfants pour les projets 004 MANAS et 013 R4C par exemple). Cela permettrait un partage de bonnes pratiques et la création de synergies.
Efficacité <ul style="list-style-type: none"> ▶ On constate un manque de vision claire des actions réalisées ou à réaliser, des tâches accomplies et les tâches à reprogrammer. 	18. Imposer à tous les partenaires de mettre en place à minima un tableau de bord des activités voire un véritable outil de suivi et de pilotage, afin de suivre de manière optimale les objectifs stratégiques présents dans les cadres logiques et la réalisation des activités d'une part, mais également l'atteinte des indicateurs objectivement mesurables.
Efficience et mise en œuvre <ul style="list-style-type: none"> ▶ Le projet 004 MANAS ne prend en charge qu'un nombre limité d'enfants (10 enfants dans la maison) et engendre des coûts de structure relativement importants (fonctionnement de la maison). 	19. Interroger la possibilité d'augmenter la capacité des projets ou de multiplier leurs effets, notamment face à la demande importante qui existe sur le terrain.
Impact et durabilité <ul style="list-style-type: none"> ▶ Seul Sano Paila a émis l'idée de mettre en place des activités génératrices de revenu (mise en place d'un café dans ses locaux) pour la durabilité de l'ONG. 	20. Résoudre la question de la durabilité avec des activités d'autofinancement ainsi que la multiplication des sources de financement. Mieux anticiper les enjeux de pérennisation et d'autonomisation des structures en amont des projets

5. Annexe : Liste des sigles utilisés

AC	Accord Cadre
a.s.b.l	Association sans but lucratif
CCWN	Central Child Welfare Board
CG	Comité de Gestion
CWSN	Children Welfare Scheme Nepal (ONG)
FNEL	Fédération Nationale des Eclaireurs du Luxembourg
FOD	Friends of the Disabled
HRDC	Hospital and Rehabilitation Center for Disabled Children
KITC	Kakani International Training Center
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
OCDE	Organisation de Coopération et de développement économiques
ONGD	Organisation Non-Gouvernementale de Développement
ONU	Organisation des Nations Unis
R4C	Right4Children (ONG)