



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

ÉVALUATION DES INTERVENTIONS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE SENSIBILISATION DE L'OPINION PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE DES ONG HANDICAP INTERNATIONAL LUXEMBOURG (HIL) ET ACTION SOLIDARITÉ TIERS MONDE (ASTM)

Résumé exécutif

Janvier 2017

***Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document
représentent le point de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celui du
ministère.***

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La présente **évaluation intermédiaire** concerne :

- **deux accords-cadres** de coopération en matière d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise
 - o le premier est intitulé « Le fléau de la violence armée contre les populations civiles en période de conflits et de post-conflit : ses causes, ses conséquences, et comment l'endiguer » et formalise un appui de 527 584 € à Handicap international Luxembourg (HIL) ;
 - o le second, « *Les citoyens au Luxembourg, acteurs de changement social pour un monde plus juste* » apporte un appui de 810 000 € à l'Action solidarité tiers-monde (ASTM) ;
- un **mandat** d'« Information spécialisée sur le développement et services à la collectivité », pour le Centre d'information tiers-monde (Citim), qui fait l'objet d'une convention, formalisant un appui de 970 283,53 € à l'ASTM.

Ces trois instruments ont été contractualisés le 29 janvier 2015 et couvrent la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2017. L'évaluation couvre la période 2015-2016.

1.1. OBJECTIF DE L'EVALUATION

L'objectif initial du MAEE est, au-delà de la nécessaire vérification de la bonne utilisation des fonds publics, de permettre aux deux organisations de tirer des enseignements de leurs interventions, de promouvoir un dialogue renforcé entre partenaires et de contribuer au développement d'une culture de travail orientée sur les résultats et l'apprentissage.

Ce faisant, le ministère a souhaité conduire une évaluation conjointe de deux organisations très différentes, afin de pouvoir maximiser les opportunités de comparaison de leurs modalités d'intervention et **distinguer ainsi ce qui est structurel et partagé et ce qui est conjoncturel et spécifique** à chaque organisation.

1.2. CONTEXTE DE L'EVALUATION

La coopération mise en œuvre par le biais des ONG est une priorité du Grand-Duché, qui y a consacré plus de 16 % de ses 325 millions d'euros d'aide publique au développement (APD) en 2015. La sensibilisation et l'éducation au développement font l'objet d'une attention particulière. Le MAEE dispose d'une ligne budgétaire dédiée qui représentait 1 871 928 euros en 2015.

Au total, treize accords-cadres et onze projets annuels ont été cofinancés en 2015. La part des deux accords-cadres sous revue représentait **25,85 % du déboursement global du MAEE pour l'éducation au développement** en 2015, à travers la ligne budgétaire « 01.7.33.000 – Participation aux frais d'organisations non gouvernementales pour la réalisation d'actions de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise concernant la coopération au développement et autres mesures à cet effet ». Le mandat d'exécution attribué au Citim, quant à lui, est financé *via* un autre instrument financier, le Fonds de la Coopération au développement.

L'année 2015 a été marquée par la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne et par l'Année européenne pour le développement, qui ont vu un certain nombre d'activités dédiées à l'éducation au développement. C'était aussi la deuxième année de l'application des conditions générales révisées régissant le financement des projets de sensibilisation et d'éducation au développement, en lien avec les mesures du « Paquet d'avenir » (*Zukunftspak*), annoncées en octobre 2014.

1.3. APPROCHE ET METHODOLOGIE MISES EN ŒUVRE

Les consultants ont appréhendé les accords-cadres et le mandat évalués selon une approche dite « **orientée changements** ». Ces changements (de savoirs, de valeurs et d'attitudes, tant sur le plan individuel que collectif) constituent la plus-value essentielle des projets de sensibilisation et d'éducation au développement qui visent, *in fine*, à amener les citoyens à agir en faveur d'un monde plus juste et plus durable.

L'évaluation s'est déployée en **quatre phases successives** : le cadrage (mai-juillet) ; la collecte d'informations (juillet-septembre) ; la phase de terrain pour confronter les premiers constats aux différentes parties prenantes (septembre-novembre) et la production du rapport.

Un focus group a été organisé auprès de chaque ONG en phase de cadrage, afin de recueillir des éléments généraux et d'appréciation de la part des équipes salariées. Des entretiens complémentaires ont été menés auprès des équipes et des représentants d'organisations du secteur, au Luxembourg et dans les pays limitrophes, afin de faire émerger des bonnes pratiques. Des observations d'activités ont permis de capter des éléments concrets relatifs notamment aux approches pédagogiques et au message porté par les deux organisations. Enfin, deux enquêtes ont été mises en œuvre auprès de certains des publics-cibles, afin de mesurer qualitativement l'impact des actions entreprises.

1.4. RESULTATS DE L'EVALUATION

L'**audit croisé structurel et organisationnel** a déterminé que les modes opératoires de chaque organe de gouvernance sont clairement définis. L'ASTM, créée en 1969, et HIL, fondée en 1997, respectent les législations en vigueur sur les associations. Les assemblées générales (35 membres du côté de l'ASTM, 22 à HIL) votent les rapports, décident des priorités à venir et arrêtent les budgets. Les membres des conseils d'administration (8 membres à l'ASTM et 9 à HIL) participent à des comités mixtes avec l'équipe permanente (14 Equivalents temps plein à l'ASTM et 10,5 à HIL). Les évolutions comme le Processus de renforcement organisationnel (PRO) de l'ASTM ou l'affectation horaire des salariés par projet à HIL, pour ne citer que deux exemples, cherchent à fluidifier la mise en œuvre des actions. Elles témoignent d'un souci de clarifier les processus décisionnels et de favoriser l'implication des administrateurs dans les activités. Les comptes annuels des deux ONG sont établis conformément aux dispositions légales et réglementaires luxembourgeoises et aux pratiques comptables admises. En 2015, leurs dépenses globales ont atteint 3 003 941 euros pour l'ASTM et 6 968 626 euros pour HIL. La proportion des activités de sensibilisation et d'éducation au développement au Luxembourg étaient respectivement de 27 % et 2 %. Les comptes sont contrôlés par un réviseur d'entreprises ainsi qu'il est requis pour les accords-cadres et approuvés sans réserve. Elles sont toutes les deux ancrées localement dans le secteur du développement, notamment au sein du Cercle de la Coopération, même si HIL ne participe pas activement à son groupe « éducation au développement et volontariat » (Gedev). Le présent accord-cadre est le quatrième en éducation au développement dont bénéficie l'ASTM alors que c'est le second seulement pour HIL.

L'**analyse de la gestion du cycle de projet et des risques** a montré que la théorie du changement est peu mobilisée et que les accords-cadres apparaissent plus comme une contribution à la mission de chacune des ONG que comme un projet en tant que tel, avec une situation de départ, des activités construites en cohérence et en synergie et des objectifs précis. C'est d'autant plus le cas quand les thématiques abordées sont diverses comme à ASTM. La place de l'éducation au développement y est encore très circonscrite à sa dimension de sensibilisation et de plaidoyer, même si la dimension éducative a été réajustée à la hausse. Si la préoccupation d'un contrôle qualité commence à émerger dans la mise en œuvre des activités, le dispositif de suivi répond plus, pour l'heure, aux besoins récapitulatifs (pour respecter les engagements contractuels) que formatifs (pour tirer les leçons de l'expérience et améliorer les actions futures).

L'**analyse des approches stratégiques et opérationnelles** a déterminé que les missions et programmes d'action des deux organisations sont en phase avec les stratégies de la coopération luxembourgeoise en matière d'éducation au développement, bien qu'il n'existe pas de document explicitement formulé en la matière. Les deux organisations intègrent les étapes du *continuum* pédagogique de l'éducation au développement, promu notamment par l'Union européenne, qui va de la sensibilisation orientée vers le grand public à l'engagement de volontaires et multiplicateurs, en passant par l'éducation au développement à proprement parler – étape intermédiaire de renforcement des connaissances et de la capacité à agir – et qui vise *in fine* l'engagement citoyen.

Les réflexions sémantiques des praticiens menées dans les pays voisins sur la notion même d'éducation au développement ont peu irrigué le Luxembourg, qui a formalisé une charte d'Education au développement durable, surtout orientée vers l'intégration de l'Homme à son environnement et la préservation des ressources de la planète. D'une manière générale, l'ASTM et HIL s'inscrivent dans les principes de cette charte.

Les cadres logiques reconstitués par les consultants montrent deux logiques à l'œuvre, une orientée vers les résultats (HIL) et l'autre centrée sur ses activités (l'ASTM), avec une disproportion marquée entre les activités éducatives et la sensibilisation suivant un rapport de 20 %/80 % à ASTM et de 12 %/78 % à HIL. Les interventions et les résultats attendus sont complémentaires mais l'effet levier pour engager les citoyens dans l'action est peu documenté. Chaque activité est cohérente avec le projet global et l'approche opérationnelle permet d'éviter les cloisonnements.

En ce qui concerne l'**évaluation des activités**, l'analyse de **pertinence** fait apparaître que les objectifs stratégiques sont insuffisamment traduits dans le processus de sélection des activités, même si des leçons tirées des évaluations précédentes ont été réinvesties. Les ONG ont conscience qu'elles doivent renforcer l'analyse des besoins des publics-cibles (et notamment les acteurs identifiés par l'ASTM comme potentiels multiplicateurs) ainsi que la réflexion sur les publics moins concernés. Une étude de base a toutefois été réalisée par HIL, mais elle a encore peu été mobilisée. Dans le cadre de leurs interventions, l'ASTM et HIL abordent des thèmes différents. Pour autant, elles visent l'une comme l'autre un double objectif de « mieux vivre ensemble » et de « mieux faire ensemble », particulièrement pertinent dans un contexte de durcissement des discours politiques et de rejet accru de la différence. L'ancrage marqué de ces deux organisations au Sud leur permet d'impliquer des interlocuteurs locaux afin d'illustrer concrètement les thématiques globales et d'apporter un regard et un point de vue différents. Les stratégies d'éducation au développement des deux structures pourraient cependant gagner en pertinence par une meilleure articulation avec les autres acteurs institutionnels ou issus de la société civile luxembourgeoise intervenant sur les mêmes thématiques et/ou sur les mêmes territoires.

L'**effectivité** des activités, à de rares exceptions près, est excellente. D'une manière générale et même si elles continuent d'être très majoritaires dans les deux projets soumis, les activités de sensibilisation ont été moins nombreuses et plus ciblées que dans le précédent accord-cadre du côté de l'ASTM et aussi nombreuses mais plus amples du côté de HIL. L'**efficacité** est en revanche peu documentée, d'une manière générale. Les indicateurs de suivi n'étant que (très) peu chiffrés, les consultants se sont basés sur la recension des réalisations et l'ont comparé à ce qui avait été réalisé dans le précédent accord-cadre de chaque ONG. Si les résultats sont indéniables, la sensibilisation pêche par un déficit d'appropriation et un effet d'essoufflement des publics cibles sur les activités les plus récurrentes. Certaines activités ne rencontrent pas leur public. Les actions de plaidoyer sont en phase avec le niveau d'engagement et d'interpellation du précédent accord-cadre. Elles peuvent être portées par les réseaux nationaux et internationaux, de manière collective et concertée. Les interventions éducatives, elles, verraient leur portée et leur impact nettement améliorés si les relations entre, d'une part, les ONG actives dans le secteur de la sensibilisation et l'éducation au développement et, d'autre part, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, étaient davantage institutionnalisées et coordonnées.

Le dispositif de suivi documente peu l'**efficience**. Face à la multiplication des activités et au poids de la masse salariale, les deux ONG ont cependant initié une réflexion en ce sens, qui se manifeste par exemple par un poids moindre de la masse salariale dans le budget des activités de l'ASTM. Ce souci de l'efficience est d'autant plus crucial qu'a été mise en exergue une tension autour de la charge de travail, partagée par les deux structures. La nature très différente des projets se ressent dans la ventilation des budgets réalisés en 2015, qui témoigne d'une actualisation différente : la prépondérance des ressources humaines (deux tiers du budget de l'ASTM) est typique des projets à forte dimension éducative, alors que le poids des prestations de services à HIL se retrouve plus spécifiquement dans les projets avec une forte dimension de sensibilisation et à un choix de privilégier l'externalisation. Cette répartition des dépenses est conforme à celle présentée lors de l'examen du projet.

S'agissant de l'**impact**, les indicateurs objectivement vérifiables, quand ils existent, restent souvent approximatifs. La contribution des ONG aux résultats sur les publics-cibles est indéniable mais la mesure de l'impact vis-à-vis des objectifs reste difficile, faute d'indicateurs robustes. Les partenariats et la structuration du secteur ont peu contribué à l'atteinte des résultats attendus, lesquels demeurent liés à la stratégie propre de chaque organisation. C'est moins vrai dans le domaine de la sensibilisation où la tradition de coordination des acteurs reste forte et permet d'additionner les publics de chacun.

L'Eurobaromètre réalisé dans le cadre de l'Année européenne du développement donne des indices sur les effets que peut avoir l'éducation au développement au Luxembourg, même s'il ne documente pas l'attribution de ces phénomènes à l'action spécifique des deux organisations.

En ce qui concerne enfin la **durabilité**, les deux ONG ont pris en compte la relation dans le temps avec leurs partenaires. Cependant, la question de l'appropriation des méthodes et modèles est peu envisagée et le dispositif de suivi reste encore très focalisé sur la quantification des réalisations.

1.5. CONCLUSIONS ET BONNES PRATIQUES

En matière de **stratégie**, dans les deux ONG, l'éducation au développement fait l'objet d'une réflexion spécifique, à moyen terme, dans un secteur qui reste enclavé et lesté par deux approches différentes entre « environnementalistes » et « développementalistes ». Un rééquilibrage progressif est en cours en faveur des activités éducatives alors que la sensibilisation était prépondérante jusqu'ici. Les deux ONG peinent à formaliser leur stratégie éducative dans un environnement institutionnel qui n'est pas toujours explicitement porteur et à s'approprier collectivement leur territorialisation, qui est surtout le fait d'opportunités.

La **mise en œuvre** des actions témoigne que des efforts ont été faits sur l'ouverture à des publics non captifs et moins sensibilisés et les deux ONG ont commencé à adapter et renouveler leurs outils pédagogiques. Ceux qui s'adressent aux multiplicateurs favorisent le transfert de connaissances et les compétences didactiques mais ces dernières doivent être renforcées. Plus globalement, chacune des organisations doit être vigilante à ce que l'addition des nouveaux chantiers ne se fasse pas aux dépens de la structuration de l'existant.

Pour ce qui est du **suivi-évaluation**, la préoccupation d'un contrôle qualité commence à émerger, sur la notion d'évaluation *ex ante* et sur l'importance d'un suivi qualitatif notamment. Toutefois, le dispositif actuel de suivi répond plus à un besoin récapitulatif, pour valider le respect des engagements contractuels, qu'à un besoin formatif, pour tirer les leçons de l'expérience et nourrir la stratégie future. Enfin, l'expérience que les deux ONG ont développée en matière de formation des multiplicateurs mériterait des outils de capitalisation pour en modéliser les bonnes pratiques.

1.6. RECOMMANDATIONS

Il est essentiel de renforcer l'existant plus que de le développer, afin de consolider la cohérence d'ensemble et de ne pas prendre le risque d'une dilution des moyens.

- ▶ L'ASTM pourrait renforcer le travail de requestionnement et de priorisation de ses activités. Les actions à forte plus-value (comme le renforcement des multiplicateurs) devraient être renforcées pour se positionner davantage par ailleurs en soutien à des initiatives locales, à travers des appels à initiatives, des concours ou des incubateurs de projets, par exemple. ASTM gagnerait à mener un travail de cartographie des initiatives citoyennes préexistantes dans lesquelles elle pourrait insérer ses propres actions, et ce afin d'accompagner et de renforcer des dynamiques déjà à l'œuvre.

En termes plus politiques, l'ASTM gagnerait à mener une réflexion approfondie sur la sémantique autour de son approche de la notion d'« éducation au développement » et sur l'ouverture qui se fait jour, ailleurs en Europe, au champ de l'économie sociale et solidaire, à l'approche par les droits et aux nouvelles modalités de mobilisation citoyenne. Ces débats qui irriguent le secteur contribuent aussi à le désenclaver et à mieux intégrer, en métissant les expériences, ce qui est pour l'heure reclus à sa périphérie.

- ▶ HIL devrait inscrire l'axe éducatif comme priorité stratégique, comme elle en a émis le souhait. Elle gagnerait à faire de l'identification et du renforcement des multiplicateurs un axe prioritaire de ses actions, afin de créer et de structurer un réseau de relais. L'organisation devrait investir les espaces de dialogue et de concertation entre acteurs de l'éducation au développement existant au Luxembourg et dans la Grande Région, afin de mettre en perspective sa stratégie et ses pratiques avec celles de ses pairs et de nourrir en retour le secteur de son approche originale.

Les deux ONG doivent renforcer leurs indicateurs pour suivre la mise en œuvre de leurs actions, en mesurer l'impact et nourrir en retour leur stratégie.