



Evaluation de l'action pilote de l'initiative des Volontaires de l'aide de l'UE – Rapport final (résumé analytique)

23 juillet 2014



Les opinions exprimées dans ce document
représentent les points de vue des auteurs et
pas nécessairement ceux de la Commission
européenne.

Résumé analytique

L'évaluation de l'action pilote de l'initiative des Volontaires de l'aide de l'Union européenne (EUAV), menée par ICFI entre janvier et juillet 2014, a reposé sur la consultation des organisations d'envoi, des organisations d'accueil et des volontaires ayant participé à l'action pilote de l'EUAV. Lors de la phase préliminaire, l'équipe en charge de l'évaluation a également interrogé les membres concernés de la Commission européenne (à la DG ECHO et à la DG EAC), du Secrétariat général de l'UE et de l'agence exécutive Education, audiovisuel et culture de l'UE (EACEA) et a aussi consulté deux experts externes ayant chacun plus de dix années d'expertise dans le secteur de l'aide humanitaire.

Contexte et circonstances

L'initiative des Volontaires de l'aide de l'Union européenne, établie au titre du règlement 375/2014¹, constitue un cadre pour des actions communes en vue de soutenir et de compléter l'aide humanitaire dans les pays tiers en déployant, par le biais d'organisations européennes, des volontaires européens dans des organisations basées dans des pays tiers. La première étape de la mise en place de l'EUAV a eu lieu en 2008 quand les bases d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire ont été posées par l'article 214 (5) du TFUE. Suite à l'adoption du règlement portant création de l'EUAV le 3 avril 2014,² la DG ECHO doit désormais préparer les actes délégués et les actes d'exécution pour mettre en place les normes et les procédures couvrant l'identification, la sélection, la préparation, la gestion et le déploiement de l'initiative des Volontaires de l'aide de l'Union européenne en vue de soutenir les opérations d'aide humanitaire dans les pays tiers, conformément à l'article 9 du règlement.

L'action pilote de l'EUAV, qui a été menée en trois phases entre 2011 et 2014, visait à orienter l'élaboration du règlement portant création de l'initiative et à alimenter le développement des normes et des systèmes relatifs à certaines dimensions spécifiques (formation, mécanismes de certification, organisation des déploiements, base de données) du futur dispositif. Les actes délégués et les actes d'exécution apporteront des précisions sur le dispositif. L'action pilote de l'EUAV a offert aux organisations partenaires une opportunité de contribuer à l'élaboration du futur programme. Elle a également accru l'adhésion de ces organisations au dispositif. Les 12 projets pilotes financés dans le cadre de l'action ont déployé 289 volontaires vers 148 organisations d'accueil dans différents pays tiers.

Finalité et portée de l'évaluation

L'objectif de cette évaluation était double:

- évaluer l'action pilote de l'EUAV afin de fournir une estimation de sa pertinence, cohérence, complémentarité, efficacité, pérennité et efficacité, ainsi que de la valeur ajoutée de l'UE;
- tirer des enseignements quant aux raisons pour lesquelles certains aspects des projets pilotes n'ont pas bien fonctionné et, sur cette base, fournir des éléments pour les actes délégués (principes plus généraux) et les actes d'exécution (procédures à suivre - ex. en matière de recrutement, de déploiement, etc.).

Outre l'évaluation, l'équipe a également proposé un cadre pour le suivi et l'évaluation afin d'aider la Commission à surveiller les progrès de la future initiative EUAV.

¹ Règlement (COM (2012) 514 final)

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0375&from=FR>

Méthodologie

La collecte de données, l'analyse et la préparation de rapport étaient articulées autour de cinq grandes étapes: (1) conception; (2) principale phase de collecte des données; (3) entretiens complémentaires; (4) élaboration d'un cadre de suivi; et (5) analyse (voir le graphique 2.1 du rapport). Divers méthodes de collecte des données ont été utilisées:

- un **examen approfondi de la documentation concernant les projets** (y compris les dossiers de candidature, les budgets et les rapports de projet)
- deux **enquêtes** en ligne: l'une auprès des volontaires, qui a obtenu un taux de réponse de 30%, (71 volontaires) et l'autre auprès des organisations d'accueil, qui a obtenu un taux de réponse de 29% (16 organisations).
- des **entretiens**: avec huit volontaires participant à six projets différents, avec six organisations d'accueil impliquées dans cinq projets différents et avec 20 organisations d'envoi.
- un **groupe témoin** « virtuel »: une discussion en ligne sur Facebook a impliqué cinq volontaires.
- des **consultations** avec les deux experts externes: deux réunions ont été organisées pour discuter des résultats intermédiaires et finals. Les experts ont aussi commenté le rapport.

La collecte des données a également posé certaines difficultés (ex. qualité et disponibilité de la documentation, disponibilité des personnes à interroger, aspects techniques liés à l'enquête en ligne). Elles n'ont cependant pas constitué de véritables entraves à la qualité de l'évaluation, bien que les commentaires des organisations d'accueil soient proportionnellement moins nombreux que ceux des volontaires et des organisations d'envoi en raison des nombres plus faibles des personnes ayant participé à l'enquête et aux entretiens (22 au total) et des documents concernant les projets.

Résultats de l'évaluation et recommandations

L'efficacité de l'action pilote

L'objectif de l'action pilote de l'EUAV était de financer des projets permettant de « tester » différents modèles ou méthodes pour la mise en œuvre de chaque dimension de l'initiative EUAV³. L'action pilote a effectivement permis de les expérimenter. En fait, presque tous les aspects inclus désormais dans le nouveau règlement ont d'abord été testés dans le cadre de l'action pilote. Globalement, l'action pilote fut solide car de multiples modèles et/ou approches ont été expérimentés pour chaque « dimension » de l'EUAV. Selon l'équipe en charge de l'évaluation, seules trois dimensions n'ont pas été testées explicitement (la base de données sur les volontaires éligibles au déploiement, l'échange de personnels et de volontaires, les mécanismes de certification); dans ces cas, il n'a pas été possible de dégager des enseignements complets qui auraient pu informer la mise en œuvre concrète de ces aspects de l'initiative.

On a cependant peut dégager des leçons pour toutes les autres dimensions restantes. Les plus pertinentes concernent l'adéquation et l'utilité des différents profils des volontaires, les compétences clés des volontaires, la compréhension et la définition du terme « volontaire expert », le processus de sélection des volontaires, la formation et la préparation des volontaires, l'encadrement des volontaires sur le terrain, le renforcement des capacités et la sécurité.

³ Ces dimensions sont notamment: la formation des volontaires inexpérimentés; la base de données sur les volontaires qualifiés; le système d'organisation du déploiement des volontaires; le système de certification des organisations d'envoi et d'accueil; les normes pour l'encadrement des volontaires; le renforcement des capacités locales; et le réseau EUAV. Ces dimensions sont désormais établies dans les différents articles du règlement 375/2014.

§ Recommandation stratégique: Etant donné que, pour certaines dimensions incluses dans le règlement, les modèles n'ont été complètement testés, la DG ECHO devrait en assurer un suivi au cours des premières étapes de la mise en œuvre de l'initiative afin de les réviser si nécessaire.

§ Recommandations opérationnelles

- Il faudrait que la DG ECHO publie un guide des bonnes pratiques couvrant la sélection et l'affectation des volontaires, la sélection de l'organisation d'accueil, le développement de projet, l'évaluation des besoins, la gestion de consortium, les activités après le déploiement, le travail en équipe, le renforcement de l'esprit d'équipe, etc., afin d'aider les nouvelles organisations candidates et de favoriser la cohérence et la qualité des projets.
- La DG ECHO pourrait veiller à ce que soient mis en place des mécanismes permettant d'identifier les bonnes pratiques, ainsi que de dégager en permanence des enseignements et de les diffuser dès que le programme sera opérationnel: ex. feedback régulier sur le statut du projet, rapport annuel, évaluations, réunions de partenaires, utilisation des formulaires de feedback, etc.

Cohérence et complémentarité avec les autres programmes

Le concept de l'EUAV est cohérent avec les cadre réglementaires guidant les travaux de la DG ECHO et en particulier avec le règlement 1257/1996 et la décision portant création du mécanisme de protection civile de l'UE. Il est également en cohérence avec l'agenda de professionnalisation du secteur de l'aide humanitaire. Quelques projets EUAV étaient clairement de projets de développement, mais – en les gérant soigneusement – des projets similaires pourrait constituer à l'avenir une occasion intéressante d'explorer, de mettre en œuvre et peut-être de standardiser les pratiques de LRRD.

Onze des 12 grandes organisations d'envoi et plusieurs partenaires géraient ou participaient déjà à des programmes de volontariat au moment de leur implication dans l'initiative EUAV. Dans quelques projets pilotes EUAV, les objectifs, l'approche du recrutement, la formation et/ou le déploiement étaient similaires, voire identiques, aux programmes existants de l'organisation d'envoi impliquée. Ces organisations d'envoi expliquent que la participation à l'initiative EUAV leur a permis de recruter des volontaires ayant de « nouveaux » profils et de concevoir des missions différentes de celles de leur programme habituel et dont d'enrichir leur éventail d'activités (ex. cela leur a permis de déployer des jeunes volontaires au lieu de volontaires experts, ou de déployer à l'international plutôt que juste en Europe). Cette situation présente donc le risque que l'initiative EUAV soit utilisée comme source complémentaire de financement pour étendre des dispositifs existants, au détriment possible de nouvelles organisations n'ayant pas un programme bien établi.

Les volontaires EUAV ont soutenu le travail des personnels locaux en les aidant à acquérir de nouvelles compétences, à combler des lacunes techniques et/ou en leur fournissant des effectifs supplémentaires. Il existe toutefois un risque de chevauchement: d'entre un sur cinq à un sur huit des volontaires interrogés et une organisation d'accueil sur cinq considéraient que leurs activités avaient parfois remplacé ou fait double emploi avec celles des personnels locaux. De telles situations pouvaient être évitées, ce qui fut le cas quand les organisations d'envoi avaient conçu des interventions de volontaires en partenariat avec la ou les organisations d'accueil et – dans la mesure du possible – avec le ou les volontaires. Les organisations participant à l'action pilote ont suggéré que les bureaux locaux d'ECHO auraient pu accroître la complémentarité en améliorant la visibilité de l'initiative EUAV et en favorisant des synergies avec les activités d'aide humanitaires gérées dans le pays.

§ **Recommandations stratégiques:**

- La DG ECHO devrait envisager d'utiliser stratégiquement l'initiative EUAV pour développer des bonnes pratiques en matière de LRRD et/ou mettre en œuvre le LRRD (quand cela n'est pas possible par le biais d'autres programmes).
- Les liens entre l'EUAV et (a) ECHO Field, (b) le mécanisme communautaire de protection civile, et (c) les opérations plus larges d'ECHO pourraient être consolidés pour renforcer la cohérence et la complémentarité avec les interventions en cours.
- A l'avenir, il faudrait que les appels à propositions de l'EUAV précisent exactement les domaines spécifiques (objectifs, volontaires ciblés, secteur d'intervention, etc.) pour lesquels les organisations d'envoi devront faire la preuve de la complémentarité entre l'EUAV et leurs programmes en cours.

Valeur ajoutée de l'UE

La valeur ajoutée de l'action pilote de l'EUAV réside principalement dans sa dimension transnationale, tant pour les organisations que pour les volontaires impliqués. Selon les organisations d'envoi interrogées, l'occasion de collaborer à un projet avec la DG ECHO et d'établir des partenariats avec des organisations appartenant à d'autres Etats membres de l'UE est une des principales raisons ayant motivé leur participation. Quelque 76% (54 sur 71) des volontaires interrogés considéraient que leur participation à l'action pilote EUAV avaient accru, dans une certaine mesure ou dans une forte mesure, leur sentiment d'appartenance au corps européen d'aide humanitaire et plus généralement à l'UE. Seuls 18% ont répondu « pas du tout » à cette question, des résultats confirmés par les volontaires qui ont participé au groupe témoin sur Facebook et par une partie des volontaires interrogés. Ce sentiment a émané lorsque les volontaires de différents pays de l'UE étaient déployés en même temps et suivaient ensemble une formation. Néanmoins, on dispose de témoignages indiquant que dans divers projets, la « loyauté » des volontaires s'exerçait avant tout envers leur organisation d'envoi et/ou d'accueil.

L'action pilote de l'EUAV a eu une valeur ajoutée substantielle pour 12 (des 39) organisations d'envoi de l'UE-13 qui y ont participé. Pour ces organisations, l'action pilote a offert une opportunité d'en apprendre plus sur la participation à la fourniture de l'AH à l'étranger, en particulier si elle concernait plus d'une intervention, a amélioré leur image à l'échelle de l'Etat membre et a rehaussé leur crédibilité au sein du secteur de l'AH internationale.

En revanche, l'accessibilité des volontaires potentiels de l'UE-13 à l'initiative EUAV reste encore très limitée. Cela est dû en grande partie à l'absence de tradition d'investissement dans la zone de l'UE-13, ainsi qu'à des obstacles linguistiques et financiers et, dans quelques cas, à un mauvais ciblage des candidats au volontariat au moment du recrutement. C'est un domaine dans lequel des améliorations sont indispensables lors de la prochaine phase de l'initiative.

§ **Recommandations stratégiques:** la DG ECHO devrait:

- envisager de réserver une part du budget de chaque appel à propositions pour (a) les projets impliquant des organisations d'envoi de l'UE-13; (b) le recrutement des volontaires provenant uniquement de l'UE-13,
- continuer de requérir un partenariat entre des organisations d'au moins trois différents Etats membres par projet.

§ **Recommandations opérationnelles:** la DG ECHO pourrait également envisager de:

- organiser des journées de formation ou d'autres opportunités d'échange pour les nouvelles organisations impliquées;
- encourager/exiger que les organisations d'envoi participant à l'EUAV investissent

davantage et/ou lancent des campagnes innovantes pour inciter plus de volontaires potentiels, notamment de l'UE-13, à poser leur candidature.

Pertinence

Tous les projets pilotes ciblaient des communautés en proie à une crise humanitaire et/ou une catastrophe naturelle (ou risquant de l'être). Cependant, les projets pilotes n'ayant pas choisi les communautés ciblées sur la base d'une évaluation globale des besoins (ex. comme les méthodes qu'utilise la DG ECHO pour sa stratégie annuelle),⁴ il est difficile de dire si les interventions ont répondu aux besoins des plus menacés ou plutôt aux besoins les plus importants. Globalement, l'initiative EUAV n'est pas la manière la plus pertinente de répondre aux besoins humanitaires immédiats des communautés locales à court terme, étant donné que les volontaires n'ont pas toujours l'expertise technique ou professionnelle la plus adéquate pour qu'ils puissent dispenser l'aide aussi efficacement que possible.

De même, l'action pilote de l'EUAV n'était pas nécessairement centrée sur les organisations locales qui avaient les plus grands besoins, vu que la sélection des organisations d'accueil reposait sur des relations existantes plutôt que sur une évaluation plus large. Cependant, vu les contraintes de temps et les difficultés pratiques, cette approche est logique. Par ailleurs, les organisations d'accueil retenues affirment que les organisations d'envoi sont dans l'ensemble bien parvenues à évaluer leurs besoins et à y répondre.

§ Recommandations opérationnelles: la DG ECHO devrait demander aux projets, dans leur dossier de candidature, de:

- corréliser leur évaluation des besoins à la stratégie plus large de la DG ECHO et à la procédure d'évaluation globale des besoins;
- préciser comment leurs activités répondent aux évaluations des besoins réalisées par la DG ECHO, qui sont incluses dans les plans d'action d'innovation humanitaire (HIP) des pays de déploiement;
- être transparent et précis quant aux raisons du ciblage de certains pays ou communautés d'intervention et de certaines organisations d'accueil spécifiques;
- spécifier les impacts qu'ils cherchent à avoir (ex. en demandant une logique d'intervention).

Rapport coût-efficacité et rapport coût-efficacité

Le budget total dont disposait l'UE pour l'action pilote de l'EUAV était de 4,5 millions EUR⁵ pour une valeur prévue de 6,5 millions EUR (avec les cofinancements) pour les 12 projets pilotes. Le budget moyen par projet était de 540 000 EUR et s'échelonnait de 245 000 (DPCI, 2013) à 777 000 EUR (France Volontaires, 2012).

Les projets ont été mis en œuvre sans difficulté financière majeure, bien que dans un certain nombre de cas il ait fallu réviser les affectations budgétaires prévues initialement pour certains types de dépenses ou d'activités et notamment pour accroître les ressources humaines affectées aux activités administratives et de coordination, travailler avec des partenaires venant de différents Etats membres de l'UE et déployer simultanément des volontaires dans plusieurs pays tiers. Un projet (ICCO, 2012) a sous-utilisé son budget (84% de la somme budgétisée étaient dépensés à l'échéance du projet) et la DG ECHO a réduit le budget d'un autre projet (France Volontaires, 2012). Etant donné que la plupart des organisations déployaient simultanément et pour la première fois des volontaires de différentes nationalités

⁴ <http://ec.europa.eu/echo/en/who/accountability/strategy>

⁵ 850 000 EUR en 2011, 2,45 millions en 2012 et 1,2 million en 2013.

(et respectaient des réglementations administratives différentes) et étant donné le caractère pilote de l'initiative, un certain degré de rebudgétisation est compréhensible, mais on aurait pu éviter une partie des dépassements des dépenses et des coûts imprévus en planifiant mieux et plus soigneusement en amont, ou en prévoyant une réserve de fonds dans le budget.

Les budgets des projets ont été affectés, par ordre décroissant, aux dépenses liées au personnel, aux volontaires, à la formation, à la logistique, à l'équipement, à la sécurité, à la communication, au suivi et à l'évaluation. Les sommes affectées aux activités de sensibilisation et aux campagnes de communication étaient étonnamment faibles – dans quatre projets, elles représentaient moins de 1% du montant total budgétisé, ce qui peut expliquer le faible impact en terme d'amélioration de la visibilité de l'initiative dans les pays d'accueil. La part allouée aux bureaux locaux était également très faible (en moyenne 2,38%, soit de 0% à 7,67% en 2011 et 2012) et les points de vue des organisations d'accueil sur l'équité du budget qui leur a été distribué étaient mitigés, certaines d'entre elles considérant qu'elles auraient eu besoin de dépenser plus.

Le coût moyen par volontaire déployé à travers les 12 projets pilotes était de 4414 EUR par mois, avec des variations reflétant souvent le type d'activité (requérant un volontaire expérimenté ou non) et le type de projet (missions ponctuelles de courte durée ou non). Il n'a pas été possible de réaliser une comparaison fiable avec les autres dispositifs de volontariat dans le cadre de la présente évaluation, mais si l'on considère que ce coût moyen comprend toutes les dépenses liées au projet, depuis la conception et le développement, l'administration, les frais de déplacement et de séjour jusqu'au recrutement, la sélection, la formation, le suivi et l'évaluation, etc., ce coût paraît raisonnable et devrait probablement baisser pour la nouvelle initiative EUAV.

§ Recommandation stratégique: la DG ECHO devrait – dans le cadre de la future initiative (par le biais des actes d'exécution) – mettre en place des normes minimales concernant les indemnités versées aux volontaires, la couverture de l'assurance, les dotations aux organisations d'accueil, les activités de sensibilisation et les campagnes de communication, etc.

§ Recommandations opérationnelles: elle pourrait également demander aux projets, dans leur dossier de candidature, de:

- spécifier et justifier le coût mensuel moyen du déploiement;
- examiner, dans chaque pays d'intervention, le risque de devoir faire face à des coûts inattendus (en raison par exemple de la situation politique).

Impact

Cette évaluation fournit des indications de l'impact direct que l'initiative peut avoir sur ceux qui y participent. L'examen des achèvements et des résultats de l'action pilote semblent indiquer que l'EUAV pourrait avoir un fort sur les volontaires y participant en (a) accroissant leur volonté de travailler dans le secteur de l'AH/PC à l'avenir; et (b) améliorant leurs compétences. Un certain nombre des volontaires ayant participé à l'action pilote de l'EUAV a ensuite trouvé un emploi dans le secteur, mais souvent au sein des organisations d'envoi qui les avaient recrutés et le parcours direct du volontariat EUAV vers l'emploi est moins simple/garanti que ne le sont les dispositifs de stage ou d'apprentissage. Globalement, les organisations d'accueil pensaient que l'action pilote de l'EUAV avait eu un impact positif sur leur capacité, la réussite des efforts faits pour renforcer les capacités dépendant du sentiment d'appropriation du projet par l'organisation d'accueil et de son investissement dans le projet.

Plus largement, il est probable que l'impact de l'EUAV en termes (a) de renforcement de la capacité de l'UE à apporter une aide humanitaire et (b) de visibilité accrue des principes

humanitaires de l'UE reste limité. La DG ECHO a prévu, entre 2014 et 2020, de former 4800 candidats volontaires, de proposer 2000 places en apprentissage dans l'aide humanitaire et d'organiser 3950 déploiements dans le cadre de l'initiative⁶, soit en moyenne près de 658 déploiements par an. A titre comparatif, le corps des volontaires des Nations-Unies, dont le rôle est également d'accroître la capacité de l'agence à apporter une réponse humanitaire, déploie jusqu'à 8000 volontaires par an. Au regard de ces seuls chiffres, il apparaît peu probable que l'EUAV ait à elle seule un impact significatif sur la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE.

Bien que, en adaptant pour certains leurs protocoles et procédures en place, les projets pilotes aient permis de tester de nouvelles normes et de nouvelles approches de la gestion et de la préparation des volontaires, il est impossible de dire s'ils vont continuer à les appliquer à l'avenir, ni si ces normes auront un impact plus large au-delà de l'EUAV.

§ Recommandation stratégique: il serait souhaitable que la DG ECHO élabore et publie un modèle logique solide pour le programme qui serait utilisé pour les appels à propositions et serait diffusé auprès des candidats potentiels. Elle devrait également en parallèle mettre au point un cadre et des indicateurs efficaces pour le suivi des impacts.

§ Recommandations opérationnelles:

1) Pour accroître l'impact sur le terrain, la DG ECHO devrait demander aux organisations candidates à l'EUAV, dans le cadre de l'élaboration des projets, de:

- corrélér leur évaluation des besoins à la stratégie plus large de la DG ECHO et à la procédure d'évaluation globale des besoins,
- préciser les principaux impacts qu'ils souhaitent avoir (dans une logique d'intervention).

2) Pour accroître la visibilité, la DG ECHO pourrait envisager d'organiser des au cours desquelles les volontaires peuvent se rencontrer et échanger leurs expériences.

3) Egalement en vue d'améliorer la visibilité et le « sentiment de corps européen », il faut continuer d'investir dans les réseaux sociaux et s'assurer que les réseaux restent continuellement actifs et engendrent l'innovation, l'échange des bonnes pratiques et une plus grande uniformisation de l'approche.

⁶ Fiche-info ECHO sur l'initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne.