



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 d'activités en matière de réduction des risques de catastrophes au Laos financées par le MAEE Luxembourg et mises en œuvre par CARE in Luxembourg, Fondation CARITAS Luxembourg et la Croix-Rouge Luxembourgeoise, de 2011-2014

Rapport Final

EVAL/2015/01

4 Décembre 2015

Extrait du rapport final : résumé exécutif

En 2015, la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du Ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une évaluation indépendante d'activités en matière de réduction des risques de catastrophes au Laos financées par le MAEE Luxembourg et mises en œuvre par trois ONG luxembourgeoises. L'évaluation a été réalisée par ARTEMIS Information Management S.A. Les principaux résultats de cette évaluation (résumé exécutif) sont publiés par le Ministère.

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du Ministère.





RESUME EXECUTIF

L'évaluation des activités en matière de Réduction des Risques liés aux Catastrophes (RRC) au Laos financées par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) et mises en œuvre par Care in Luxembourg (CIL), la Fondation Caritas Luxembourg (Caritas Luxembourg) et la Croix-Rouge Luxembourgeoise (CRL) (2011-2014) est une première expérience dans son genre. Elle avait pour objectif de favoriser un apprentissage mutuel entre les ONG et le MAEE, basé sur les expériences de terrain de ces trois ONG.

Le MAEE a mandaté la société ARTEMIS pour réaliser cette évaluation qui a mobilisé une équipe de quatre évaluateurs : deux évaluateurs à Luxembourg, Thierry PACCOUD et Sandrine BEAUJEAN et deux évaluateurs à Vientiane, Dr Manivanh SOUTHAMMMAVONG et Keopheth PHOUMPHON. Cette équipe a profité de l'appui technico-organisationnel de Virginie KREMER.

La méthodologie de l'évaluation prévoyait une phase de lancement et d'analyse de l'information (avril-mai 2015) réalisée à Luxembourg avec l'appui d'un Comité de Pilotage réunissant les ONG, le MAEE et l'équipe d'évaluation. A suivi une phase de visites sur le terrain (mai – juin 2015) en deux temps :

-  des rencontres au niveau de l'administration centrale, des partenaires locaux des ONG, d'autres ONG actives dans la RRC, des agences internationales et bilatérales de coopération travaillant au Laos et
-  des visites de projets dans les 3 provinces¹ d'intervention des ONG luxembourgeoises. L'évaluation s'est clôturée par une phase d'analyse, de croisement d'information, de rédaction des rapports (juillet-août 2015) et une restitution des résultats de l'évaluation au Comité de Pilotage (septembre 2015).

Cette évaluation a d'abord permis de mieux cerner la situation du Laos en matière de RRC. Les différentes modalités et zones géographiques d'intervention de ces trois ONG ont ensuite permis de nourrir une analyse comparative de leurs pratiques à la lumière du contexte du pays. L'évaluation a aussi traité des questions d'intérêt commun aux trois ONG et analysé l'application et les effets de la stratégie d'Aide Humanitaire (AH) du MAEE. Ces éléments font partie du rapport de synthèse de l'évaluation auquel sont annexées 3 rapports d'évaluation spécifique, un pour chaque ONG.

Les désastres au Laos : nature et évolution récente

Le peu d'information disponible au Laos sur les risques de catastrophes permet néanmoins de constater que la situation du pays n'est pas pire en la matière que celle d'autres pays limitrophes. Comme ailleurs, des phénomènes nouveaux sont à considérer, tels que l'alternance de périodes de sécheresse et de grande pluies, des orages localisés de grande force ou encore des « flash-floodings ». Ce ne sont pas les effets du changement climatique qui provoquent à eux seuls ces catastrophes, mais plutôt leur cumul avec différents phénomènes, notamment les effets des grands projets d'infrastructure et d'un développement économique qui exerce une pression non contrôlée sur les ressources naturelles.

La réponse du gouvernement laotien ne permet pas de faire face à ces risques de manière effective : aucune stratégie nationale de gestion de RRC n'est encore adoptée à ce jour malgré de nombreux travaux préparatoires. L'administration laotienne au niveau central et au niveau décentralisé est face à une faiblesse structurelle et une confusion des responsabilités dans ce secteur. Les efforts tant dans le domaine de la réduction des risques que dans celui de l'aide

¹ Province de Khammouane pour la CRL, Province de Sekong pour CIL et Provinces de Xiangkhouang et Saysomboun pour Caritas Luxembourg



d'urgence aux victimes sont essentiellement le fait de l'aide extérieure. Sans cette aide, il n'y aurait pas de réalisations concrètes aujourd'hui en RRC au Laos.

Analyse comparative et synthèse des interventions des trois ONG

Cette analyse vise à alimenter le partage d'expérience et l'analyse des questions d'intérêt commun identifiées par les ONG et le MAEE au démarrage de l'évaluation. Cette analyse a permis de constater que, selon les ONG, les populations qu'elles ciblaient étaient souvent, mais pas toujours, parmi les plus pauvres ou parmi les plus vulnérables. En matière de modalités d'interventions, sur ces projets sélectionnés, la CRL répond principalement à des questions d'urgence et de gestion des risques, CIL vise aussi des questions de prévention et de réponse aux besoins primaires liés à la résilience à travers une approche intégrée qui allie projets de RRC et projets de développement, et enfin les projets de Caritas Luxembourg visent à passer de la vulnérabilité à la résilience voire au développement. De façon générale ces trois ONG ont de bonnes relations avec les acteurs étatiques et sont suffisamment flexibles pour répondre aussi aux demandes et besoins des autorités. La coordination avec les autres acteurs de la RRC au niveau de la province est quant à elle variable selon les ONG.

Cette analyse a également permis de relever un ensemble de bonnes pratiques qui ont été échangées entre les ONG et discutées à Luxembourg avec le MAEE.

Questions d'intérêt commun aux trois ONG

Parmi les principales préoccupations des trois ONG, des questions liées à la participation et à l'appropriation, à la mise en œuvre des projets et à la coordination et des questions de politique ont été identifiées comme étant d'intérêt commun.

- Participation et appropriation
 - Faiblesse de l'homologue national : si la meilleure solution aujourd'hui est le contournement de cette faiblesse par la mise en place d'équipes de projet, il convient néanmoins d'envisager aussi de passer par des associations locales, comme le fait Oxfam par exemple,
 - Faible organisation de la Société Civile : il est important de prévoir une stratégie systématique de renforcement des capacités pour améliorer l'assimilation des pratiques et des processus et la durabilité des résultats des projets. Une option serait de travailler plus directement avec les communautés et trouver un équilibre entre appui aux autorités et aux communautés.
- Mise en œuvre des projets
 - Lenteurs dans la signature des Memorandum of Understanding (MoU) : Ceci a un impact directement sur les interventions de l'aide extérieure. Se regrouper avec d'autres ONG pour la mise en œuvre d'interventions, voire demander un plaidoyer de la part du Bureau d'Hanoï auprès des autorités du Laos, sont des solutions à étudier.
 - Analyse préalable des contextes locaux : les activités de suivi et évaluation étant complexes au Laos du fait du manque d'information fiable à tous les niveaux, disposer d'évaluations initiales est très utile non seulement pour mieux concevoir les interventions mais également pour alimenter un système de suivi et d'évaluation contenant des repères et des objectifs renseignés,
 - Mesure des effets des interventions : une microétude réalisée au niveau des populations (évaluation participative des bénéficiaires) afin d'analyser leur comportement suite à un projet de RRC permettrait d'estimer leur satisfaction au regard du projet, les effets du projet sur leurs conditions de vie et leur comportement suite au projet,



- Chevauchements dans les financements : la coordination manque parfois entre les différents acteurs de la RRC au niveau d'une province, d'un district.
- Coordination
 - Entre acteurs du développement au niveau local : cette coordination locale devrait relèver normalement de la responsabilité des autorités. Un dialogue plus systématique doit être encouragé, tout en impliquant les autorités et partenaires locaux,
 - Entre acteurs de la coopération du Luxembourg : des questions fondamentales de développement doivent être discutées avec les autorités afin de traiter les causes profondes qui transforment des événements habituellement maîtrisables en catastrophes. Tant que les problèmes structurels ne sont pas traités, l'argent public dépensé pour ces projets ne peut pas porter ses fruits. Ces discussions ne sont pas du registre des ONG mais celles-ci doivent faire remonter au MAEE les faits sur leurs activités respectives pour aider à convaincre les autorités partenaires.

Stratégie d'aide humanitaire (AH) : son application, ses effets

Les interventions réalisées à travers les projets visités ont été analysées à la lumière des éléments composant l'approche opérationnelle développée dans le document de stratégie et d'orientation de l'AH du Luxembourg.

Selon l'articulation opérationnelle de l'AH du Luxembourg, les actions de RRC qui sont mises en œuvre au Laos par les 3 ONG rentrent plus spécifiquement dans la composante « prévention et résilience », dont le contenu est le plus proche des opérations de développement en général. Il y a cependant une marge d'interprétation large sur ce qui compose la RRC et cela peut avoir des conséquences opérationnelles et financières. Le renforcement de capacités quant à lui se heurte à de nombreux obstacles que ce soit pour ce qui concerne les autorités locales ou les bénéficiaires, mais également à la question de la durée et de l'ampleur limitées des projets.

C'est à l'issue d'une concertation entre les ONG et le MAEE que se décide la meilleure répartition des fonds entre projets d'AH et projets de développement. Aux ONG ensuite de s'organiser pour que la contrepartie financière du projet provienne de leur enveloppe AH ou développement. Concernant la question de la RRC, la frontière entre l'AH et le développement est souvent difficile à établir. Les projets visités dans le cadre de cette évaluation sont tous à la limite entre résilience et développement.

Conclusions et recommandations

Une des conclusions de l'évaluation est qu'un exercice d'évaluation d'un secteur d'intervention (RRC) dans un pays (Laos) est intéressant à plusieurs titres. Il permet entre autres :

- de faire une comparaison directe des pratiques et modalités d'interventions d'ONG différentes,
- de dégager des leçons à caractère global ou des bonnes pratiques,
- d'élargir le champ de l'évaluation au-delà de projets ou acteurs spécifiques et lui donner un caractère plus stratégique.

Il n'est pas certain que les expériences faites par les différentes ONG au Laos puissent générer des pratiques et des exemples à portée immédiate dans d'autres environnements. Néanmoins, des conclusions et recommandations s'adressant directement aux trois ONG concernées et au MAEE ont été formulées.

- Le contexte spécifique du Laos est caractérisé par un cadre stratégique de la RRC qui est flou et dont la mutation, engagée depuis plusieurs années, est longue à produire



des effets : le domaine de la RRC au Laos appelle plus de coordination et de collaboration horizontale (entre les ONG) et verticale (avec les autres instruments de la coopération du Luxembourg),

- Les résultats des actions en matière RRC se heurtent aux conséquences d'options de politique de développement qui ont des impacts sur l'environnement et sur les capacités des populations à se protéger des effets des catastrophes : un travail doit être fait en amont pour dialoguer avec le gouvernement sur la question des grands projets de développement ; localement, il est important de rassembler les faits et arguments pour alimenter ce dialogue,
- Les capacités des administrations locales sont très faibles et leur renforcement se heurte à diverses contraintes. Il est utile d'ajuster localement les méthodes et modalités en matière de renforcement des capacités et de travailler plus avec du personnel local,
- Il y a un manque de données fiables sur les effets et impacts des catastrophes au niveau local. Il faudrait travailler plus systématiquement au recueil des témoignages et à l'évaluation post-catastrophe,
- Les limites qui séparent les actions d'AH et celles de développement sont floues et la RRC se situe sur ces limites : les ONG et le MAEE devraient discuter de l'intégration de la RRC dans les projets de développement.