

SALVADOR ET LUXEMBOURG 2007-2011

Rapport final

Synthèse et perspectives

Version finale - 15 juillet 2011

(Original – anglais)

InSyDe, Information, Systèmes et Développement sàrl

31, Boulevard Grande Duchesse Charlotte

L-1331 Luxembourg

N°TVA LU 20935729

N°RCL B 108583

www.insyde.lu

II Résumé exécutif

Objectif du rapport

Ce résumé exécutif est conçu comme une contribution au dialogue politique entre El Salvador et le Luxembourg. Il synthétise les principales conclusions de :

1. la Revue à Mi-Parcours (RMP) du Programme de Consolidation (PC), le programme de coopération entre El Salvador et le Luxembourg 2007-2010/11 ;
2. l'évaluation du « Programme d'Appui aux Communautés Rurales Solidaires » (PACRS également désigné par le code SVD.021) qui a été mis en œuvre par Lux-Development de 2008 à 2011.

Le rapport propose des options pour la coopération entre le Luxembourg et El Salvador au-delà de 2015 et contient des recommandations pour les différents partenaires et acteurs de cette coopération.

Organisation de la revue à mi-parcours et de l'évaluation

Le travail a été effectué entre janvier et juillet 2011. L'équipe qui a entrepris la RMP et l'évaluation a interrogé un grand nombre de personnes à El Salvador et au Luxembourg, y compris des fonctionnaires l'Ambassade de Luxembourg et le bureau régional de Lux-Development à Managua. Elle a eu accès aux documents officiels de planification et de suivi. Une visite sur le terrain de deux semaines dans les 13 municipalités concernées dans la région orientale a permis d'observer la plupart des projets et de discuter avec les habitants et les fonctionnaires locaux.

Constats et Conclusions Principales

La revue à mi-parcours du PC

1. *La coopération du Luxembourg, grâce à la concentration de son budget, a apporté une contribution positive à la politique de développement d'El Salvador*

a. 82% du budget du PC ont été alloués à un programme bilatéral majeur et 12% l'ont été à un programme majeur du PNUD.

b. La concentration des fonds luxembourgeois a fait du Luxembourg une coopération importante au niveau du programme national de lutte contre la pauvreté (Programme des Communautés Solidaires - PCS, anciennement désigné *Red Solidaria*) et pour le programme du PNUD.

c. En général, l'aide du Luxembourg est appréciée pour sa flexibilité et la contribution positive au développement.

2. *Avoir un impact sur la pauvreté au niveau local était un principe fondamental de la coopération entre le Luxembourg et El Salvador*

a. Toutes les interventions appuyées par le Luxembourg visent à la réduction de la pauvreté et contribuent à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

b. Le programme bilatéral, le PACRS, a été défini afin d'avoir un impact important sur la pauvreté en concentrant ses efforts sur 13 des 100 municipalités les plus pauvres, qui sont visées par le programme salvadorien de lutte contre la pauvreté, le Programme des Communautés Solidaires (PCS).

3. Le Luxembourg n'a pas suffisamment exploité sa position prédominante au niveau national dans des programmes clés

- a. Le dialogue politique à haut niveau a été irrégulier au cours des 5 dernières années.
- b. La forte concentration territoriale dans le programme bilatéral n'a pas permis au Luxembourg de s'engager réellement dans les discussions sur le PCS à un niveau stratégique.
- c. Le dialogue politique avec les partenaires multilatéraux et autres⁶ du Luxembourg est marginal et ne repose pas sur un système de suivi régulier et exhaustif.
- d. Le dialogue n'a pas encouragé la promotion de synergies entre les différentes interventions appuyées par le Luxembourg.

4. Le PC 2007-2010 n'était pas une stratégie de sortie

- a. Considéré initialement comme un outil de transition vers une sortie du Luxembourg des relations d'aide au développement, le PC n'a pas conduit à la sortie du Luxembourg et a été prolongé jusqu'en 2011.
- b. Le PC n'a pas été conçu une stratégie de sortie.
- c. Un programme bilatéral concentré sur une zone géographique n'était pas une bonne base pour un retrait.

5. L'évolution du contexte politique et de la coordination de l'aide présentent des défis pour l'approche territoriale du Luxembourg.

- a. Le nouveau gouvernement salvadorien, élu en 2009, a montré de l'enthousiasme pour engager les donateurs qui le souhaitent dans son agenda de politique sociale
- b. Les mécanismes de coordination des donateurs s'améliorent, encouragé par le nouveau gouvernement.
- c. L'accent mis sur le niveau national par le gouvernement d'El Salvador et de son programme de lutte contre la pauvreté a conduit au fil du temps à un décalage avec l'approche luxembourgeoise et sa forte concentration géographique.

L'évaluation du Programme d'Appui aux Communautés Rurales Solidaires (PACRS)

6. Le PCS et le PACRS ont apporté une contribution significative à la réalisation des OMD à El Salvador.⁷

- a. Le PACRS, en appui au PCS, est très pertinent par rapport aux besoins des zones rurales.
- b. La fourniture de services et infrastructures de base dans les secteurs sociaux (santé, éducation et eau) était efficace et efficiente, avec des impacts encourageants au niveau local (voir appendice 2).

⁶ Le Luxembourg avait d'autres partenaires à El Salvador pendant la période qui ne sont pas dans les catégories bilatérales ou multilatérales.

⁷ L'évaluation (annexe 2) tente de se concentrer sur le PACRS, mais il est souvent difficile de distinguer les résultats dus au PACRS de ceux du PCS dans les 13 municipalités ciblées. Lorsque le PACRS a contribué à améliorer l'efficacité ou l'efficacité du PCS, il n'est pas possible de mesurer les avancées réalisées grâce au PACRS.

- c. Ces activités du secteur social sont alignées sur les politiques gouvernementales et génèrent l'engagement des municipalités avec beaucoup d'enthousiasme.
- d. Le PACRS est conçu pour gérer les résultats grâce à la mise en place d'un système de suivi efficace.

7. D'autres aspects du PACRS présentent des faiblesses

- a. Le genre, la participation locale et l'environnement ont reçu une certaine attention au moment de la phase de formulation, y compris au niveau des indicateurs de suivi. Néanmoins, cela s'est avéré être insuffisant pour assurer une attention systématique au cours de la mise en œuvre, menant souvent à une faible intégration de ces thèmes transversaux dans les secteurs. Certaines faiblesses ont été notées dans les résultats. Le traitement des déchets est un exemple. Il y a eu une réflexion sur la question dans les secteurs appropriés, mais l'absence d'intégration intersectorielle a conduit à de faibles résultats sur le terrain.⁸
- b. Le système de suivi du PACRS, bien qu'ayant contribué à une amélioration des systèmes nationaux, tient compte principalement des moyens mis en œuvre (input) et des produits (output), avec moins d'attention sur les résultats (outcome).
- c. En 3 ans, le secteur productif du PACRS n'a pas réalisé un seul projet opérationnel dans les 13 municipalités. Les raisons de ce retard sont : l'absence d'une stratégie nationale jusque 2010, l'inadéquation de la conception du secteur du PACRS pour la zone, le réaménagement des responsabilités institutionnelles suite au changement de gouvernement en 2009.
- d. Le retard dans le secteur productif a aussi entraîné du retard dans le secteur électrification rurale.
- e. S'agissant du développement des capacités des gouvernements locaux, il a été décidé de retarder cette composante du PACRS suite aux élections afin de laisser le temps aux nouveaux gouvernements locaux de s'installer.
- f. D'autres activités ont été annulées ou retardées après le changement de gouvernement ; par exemple dans la composante du secteur éducation visant à lutter contre l'illettrisme, il y a eu une interruption pour permettre au nouveau gouvernement de formuler sa propre politique d'alphabétisation et, dans d'autres secteurs, de longues pauses nécessaires pour la réflexion sur les stratégies nationales.
- g. Ces retards ont conduit à une sous-exécution budgétaire du PACRS.

8. Le PACRS est un modèle hybride complexe et ambitieux de développement, qui présente des défis dans sa mise en œuvre

- a. Le PACRS était conçu comme un appui à un programme national de réduction de la pauvreté, le PCS.
- b. Le PACRS porte sur 6 secteurs et met l'accent sur des activités dans 13 municipalités (chacune composée de plusieurs cantons et hameaux dispersés) dans la région orientale du Salvador.

⁸ Une exception à ce constat généralement décevant a été notée dans le secteur de l'approvisionnement en eau. Dans ce composant, la participation des femmes dans les Groupes de Gestion de l'eau (Juntas de Agua) a été activement encouragée dans les phases de conception et de mise en œuvre, avec les résultats positifs mentionnés dans le point 6.b.

c. Dans certains aspects, le PACRS est un projet de type traditionnel axé sur une zone géographique spécifique ; dans d'autres aspects, il s'agit d'un programme d'appui à des institutions locales, avec quelques innovations importantes (par ex. développement des capacités locales).

d. Le PACRS fonctionne par l'intermédiaire d'institutions nationales et locales et prévoit qu'une assistance technique et un appui soient fournis via une unité de gestion de projet (UGP) composée d'experts sectoriels, en gestion et en suivi.

e. Le PACRS s'accompagne d'une dualité constante entre rapidité de livraison de produits de bonne qualité et développement de capacités sur le long terme.

f. Les perspectives des partenaires ont divergé au fil du temps. Certains fonctionnaires salvadoriens considèrent le PACRS comme un projet pilote pour des stratégies nationales, tirant les leçons des expériences sur le terrain. Ceci était évident dans le secteur productif, mais aussi, dans une certaine mesure, dans le secteur de la santé (équipes mobiles appelées ECOSF). Le Luxembourg a continué à se concentrer sur les 13 municipalités, zone cible du PACRS, plutôt que sur le PCS plus généralement.

g. La performance de la mise en œuvre n'est pas consistante entre secteurs, avec des progrès et des impacts significatifs dans certains secteurs (notamment services de base et infrastructures dans les secteurs sociaux) et des délais substantiels dans d'autres (comme dans le secteur productif ou le renforcement des capacités locales pour le développement).

h. La durabilité sur le long terme des effets du PACRS (et le PCS au niveau national) est remise en question en raison du défi que son maintien représente pour les ministères et les communautés locales s'il n'y a pas de croissance économique.

9. Le rôle joué par l'UGP soulève des questions majeures quant à l'appropriation et la responsabilité mutuelle.

a. Lux-Development a conclu différents types d'accords de partenariat et de contrats avec les institutions nationales pour la mise en œuvre des différentes activités dans les secteurs. Ces différents accords entre Lux-Development et les institutions gouvernementales ont conduit à deux modèles de gestion différents avec des responsabilités institutionnelles différentes pour l'UGP et des relations avec les institutions nationales de nature différente. Dans certain cas, le soutien direct de l'UGP a été fréquemment apprécié, dans d'autres cas, le caractère intrusif de l'intervention de l'UGP est critiqué ; cela remet en question l'appropriation sur le long terme.

b. Le système de suivi de l'UGP a été considéré utile pour certaines institutions sectorielles et pour d'autres comme une tâche additionnelle non-désirée.

c. Des avis contradictoires sur le rôle de l'UGP posent un dilemme pour les relations en matière d'aide. Dans certains secteurs, l'UGP, en charge de l'exécution, garantit la livraison rapide de produits de grande qualité. L'UGP atteint ces bons résultats en partie en utilisant ses propres procédures plutôt que les procédures gouvernementales et les institutions gouvernementales débordées, qui sont deux facteurs qui ralentissent souvent l'accomplissement des résultats. De plus, l'UGP n'a pas été mandatée pour s'engager auprès du gouvernement salvadorien pour aider à réformer ces procédures nationales, ni adresser d'autres contraintes institutionnelles.

d. L'UGP dispose des capacités adéquates pour obtenir rapidement des résultats de qualité dans les secteurs dans lesquels Lux-Development a une grande expérience, notamment l'infrastructure de base. Elle a été moins efficace dans le développement des capacités et les questions transversales. En effet, elle s'est plus concentrée sur le suivi des progrès et l'accomplissement de résultats (rapides et visibles) que sur la fourniture d'assistance pour le

développement de capacités (à long terme et intangibles), l'UGP considérant que ce n'est pas son rôle.

e. Concernant l'assistance technique, il y a eu peu de demandes formelles de la part des institutions gouvernementales concernées; les requêtes discutées informellement n'ont souvent pas donné lieu à des demandes formelles.

f. La flexibilité de l'UGP n'est pas consistante, elle dépend du secteur et des relations institutionnelles, facteurs qui semblent être sous-jacents à d'autres questions identifiées.

Options et Recommandations

10. Opportunités pour une véritable stratégie de sortie

1. Les résultats positifs de ce PC justifient un nouveau programme de coopération. Les deux partenaires peuvent tirer des leçons utiles des expériences du PC et du PACRS.
2. La concentration de l'effort sur un programme bilatéral majeur est une amélioration significative en termes d'efficacité de l'aide, particulièrement si d'autres interventions appuyées par le Luxembourg sont cohérentes.
3. Pour mettre en place une véritable stratégie de sortie, une réduction de l'effort d'une année sur l'autre est nécessaire. Ceci implique également de choisir des modalités d'aide et des approches cohérentes avec une stratégie de sortie.
4. Une présence luxembourgeoise à El Salvador serait extrêmement souhaitable. Une structure parallèle telle qu'une UGP n'est plus appropriée et d'autres moyens de représentation des intérêts luxembourgeois sont nécessaires.
5. Le rapport propose trois options de sortie, chacune impliquant un équilibre différent entre les modalités d'aide, les relations institutionnelles et les ressources humaines. Les options proposées dans ce rapport couvrent une contribution à un fond commun pour le PCS, une approche « programme » via un
6. financement de projet et une approche sectorielle avec différentes modalités de mise en œuvre.
7. Ce rapport contient des recommandations pour les principaux acteurs institutionnels impliqués dans le partenariat. Il y a également des recommandations communes aux deux gouvernements, à considérer.