

Evaluation à mi-parcours du
Programme Indicatif de Coopération

entre

le Luxembourg et le Laos

Rapport Final

Rapport Final

26 Mars 2010



Résumé Exécutif

Principaux résultats

Le PIC Lao-Luxembourgeois reste très pertinent pour les besoins nationaux et est conforme aux programmes de développement national et sectoriel. Les projets ont été généralement efficaces et efficaces et, en dépit des contraintes de financement, la plupart des extrants sont susceptibles d'être durables. Le Luxembourg est considéré comme étant particulièrement fort dans la formulation et la mise en œuvre d'une assistance pragmatique (et décentralisée) profitant directement aux populations visées.

Une des principales préoccupations est le peu de lignes directrices stratégiques régissant les priorités du programme et les critères de sélection des projets par conséquent la fragmentation du programme. Les lenteurs dans la formulation des projets, l'approbation et les processus de mise en place ainsi que la discontinuité entre les interventions sectorielles ont également limité les impacts de développement. Plus d'attention doit être accordée au renforcement des institutions. L'absence de la présence du Bureau de Coopération de Luxembourg (BCL) à Vientiane est un obstacle à la pleine participation à la coordination des bailleurs et à la profondeur de partenariats avec les principaux donateurs.

Réduction de la pauvreté et les OMD

Le Gouvernement continue de faire des progrès en matière de réduction de la pauvreté, mais n'est pas sur la bonne voie pour atteindre plusieurs autres OMD. Des défis majeurs restent avant d'atteindre les principaux indicateurs sociaux et de santé. Les habitants de zones rurales reculées (souvent issus de minorités ethniques) continuent de connaître des niveaux de pauvreté bien plus élevés et des indicateurs de développement social plus bas que les personnes vivant dans ou près des grands centres urbains.

Les résultats des projets du Luxembourg ont eu des impacts favorables par rapport aux pauvres, grâce à un ciblage direct (les pauvres sont pris en compte dans la plupart des projets), par la promotion de la croissance économique (par exemple la formation professionnelle et développement économique rural / local), par l'amélioration de l'efficacité et de la pertinence globale de développement au travers d'un support décentralisé. Cette approche est cohérente avec les stratégies de développement gouvernementales qui ont réussi à réduire la pauvreté de façon constante au cours de la dernière décennie. Toutefois, l'absence de système de gestion axé sur les résultats rend difficile la vérification de l'étendue complète de l'impact de la Coopération luxembourgeoise.

L'accès (en particulier l'accès financier par les pauvres) reste une question clé pour la prestation de services de santé et d'éducation. Ainsi, l'importance accordée par Luxembourg aux financements des questions de Santé doit être maintenue. Plus pourrait être fait pour s'assurer que les services de formation professionnelle sont mieux ciblées pour atteindre les étudiants (souvent les plus pauvres) possédant des niveaux d'éducation plus basiques. Une évaluation attentive des besoins permettra d'assurer des services

de formation adéquats aux besoins locaux. Relativement plus de ressources peuvent être nécessaires pour la formation de base à court terme (par exemple pour des travaux de construction semi-qualifiés et des services touristiques).

Efficacité de l'aide, harmonisation et renforcement des capacités

Le gouvernement reste déterminé à améliorer l'efficacité de l'aide. Le Luxembourg a progressé dans le respect des engagements du PIC, et de la Déclaration de Paris et de la Déclaration de Vientiane à l'égard de l'efficacité de l'aide. Alors que le Luxembourg continue de s'appuyer principalement sur une approche projet dans la mise en œuvre de son aide au Laos, il y a eu des progrès très marqués dans le mouvement vers un SWAp dans le secteur de la santé. Et le Luxembourg soutient le processus des Tables Rondes visant à améliorer l'alignement et la coordination des donateurs

Le Luxembourg a facilité les approches coordonnées au développement du secteur de la santé, aidant le gouvernement à l'égard d'une approche sectorielle intégrée (SWAp) soutenue par les principaux donateurs. Ceci a été réalisé grâce à une coopération durable, incluant la collaboration avec le Gouvernement et d'autres bailleurs dans l'analyse des politiques, la planification et le développement de systèmes de gestion et de logistique de santé. La Belgique a délégué sa coopération dans le secteur de la santé au Luxembourg.

Le Luxembourg a connu moins de succès dans la transition vers un SWAp dans le cadre de son intervention dans la formation professionnelle.

Luxembourg a contribué à l'élaboration initiale de l'école de formation professionnelle de Khammouane (KVTS) et a soutenu une stratégie nationale de formation professionnelle (qui aurait pu être liée à l'aide du Luxembourg pour le développement économique local). Mais le processus d'approbation de cette stratégie a été lent sans qu'il y ait de suivi. Les projets de soutien à la formation professionnelle sont passés de la tutelle du Ministère de l'Education à celle de l'Agence pour le Tourisme et de la Banque Centrale.

Le Luxembourg a également lancé un nouveau programme d'aide pour répondre aux préoccupations de gouvernance, en fournissant un appui à la formation de la magistrature. Il n'y a pas de liens réels entre les différents projets de formation soutenus par le Luxembourg. Un soutien à plus long terme est nécessaire pour construire de réelles capacités dans la formation professionnelle et pour répondre tant aux contraintes institutionnelles que celles liées à la pratique des politiques.

Des approches plus globales du développement économique local sont en cours à Bolikhamxay. Un soutien au développement économique local à Khammouane est intégré avec l'aide apportée par la Banque Mondiale. Il n'existe pas d'organisme¹ unique spécialisé dans la coordination rurale et le développement économique local, bien que le MPI contribue à coordonner les activités des donateurs. Ainsi, il est

¹ Il y a un comité national sur le développement rural et l'éradication de la pauvreté (présidé par le premier ministre adjoint) qui joue un rôle global de coordination.

particulièrement important que le Luxembourg surveille, rapporte et diffuse des informations sur les expériences, les réalisations et les résultats des initiatives de développement économique local.

Planification stratégique et gestion axée sur les résultats.

La principale préoccupation concerne le manque d'orientation stratégique régissant les priorités du programme et les critères de sélection des projets. L'absence d'une telle orientation a contribué à une « dispersion » en matière de sélection des projets dans certains programmes luxembourgeois (par exemple dans la formation professionnelle). L'efficacité et la durabilité pourrait être améliorée par une attention soutenue à plus long terme dans un nombre plus limité de secteurs. L'inclusion de critères spécifiques de sélection des projets dans le PIC devrait contribuer à accroître la transparence, et à maintenir un soutien plus stratégique, en réduisant au minimum les possibilités d'ingérence politique dans la sélection des projets.

Une spécification plus claire des résultats escomptés au niveau du pays, du secteur et du projet contribuerait également à assurer une plus grande attention sur l'aide et participerait à l'amélioration de l'efficacité et l'accroissement de la visibilité du soutien du Luxembourg au Laos. L'appui continu au secteur de la santé, y compris le support au Gouvernement pour développer des indicateurs de suivi des résultats en santé au niveau de la province, constitue une action dans cette direction.

Les systèmes d'évaluation, tant du MAE que de Lux-Development doivent être renforcés. La concentration des efforts d'évaluation (en particulier du point de vue du MAE) devrait se faire sur l'utilisation des systèmes nationaux afin de mieux évaluer les impacts de manière continue, et de s'assurer que les enseignements tirés sont reflétés dans le développement de nouveaux programmes et projets. Lux-Development effectue régulièrement des revues/évaluations internes de projets, mais celles-ci sont effectuées endéans un court laps de temps laissant peu de possibilités de consultations, et sans système formel de suivi des recommandations.

Lux-Development reconnaît la nécessité d'accorder plus d'attention à travailler avec les contreparties nationales afin de faire le suivi et le reporting sur les expériences, les résultats et les leçons apprises, et de diffuser ces informations aux autres partenaires de développement. Lux-Development travaille activement à la mise en œuvre d'améliorations dans ce domaine, tant directement par la formation du personnel et des CTP, qu'indirectement en incluant des éléments relatifs au développement institutionnel et au renforcement des capacités dans les critères de sélection et les descriptions de fonction des CTP. Les directeurs de programme sont encouragés à être proactifs dans la recherche d'expériences de projets semblables.

Conception et formulation de projets

La conception et la mise en place de projets bilatéraux a parfois été un long processus provoquant la frustration parmi les parties prenantes nationales, et contribuant à de faibles performances en terme de déboursement. Un temps de préparation des projets inadéquat combiné à une attention limitée portée sur

les questions institutionnelles a contribué à ralentir leur démarrage. Les taux de décaissement de fonds transitant par les ONG et les organismes multilatéraux sont généralement plus élevés en raison des mécanismes de mise en œuvre éprouvés.

Suggestions et recommandations

Les recommandations qui suivent reprennent et approfondissent les réponses des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre des initiatives soutenues par le Luxembourg. Des mesures ont déjà été prises pour répondre à certaines des préoccupations de ces programmes. Dans certains cas, les contraintes de ressources (y compris l'expertise technique limitée (par exemple en matière d'évaluation)) font obstacle à une action opportune.

Recommandations	Actions proposées	Parties Responsables
Niveau de planification stratégique et politique		
Utiliser des approches basées sur les résultats claires pour la planification stratégique, l'identification et la gestion de programmes	Inclure un cadre de résultats simple dans le PIC, utilisant les résultats ciblés dans le NSEDP	MAE / MPI
	Reconnaitre (par exemple dans le PIC) les opportunités en vue de cibler une réduction de la pauvreté à travers à la fois des programmes ciblés sur la pauvreté et sur la croissance équitable en accord avec NSEDP.	MAE / MPI
	Sur base des expériences acquises dans le secteur de la santé, préparer (dans le PIC ou séparément) pour les autres secteurs prioritaires des stratégies simples à moyen terme en s'inspirant des cadres logiques de la gestion axée sur les résultats, tout en tenant compte des stratégies sectorielles nationales et en utilisant des critères clairs pour sélectionner les interventions dans les différents secteurs.	MAE / MPI
Accélérer les actions de mise en œuvre de la Déclaration de Vientiane et de la Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide.	Préparer un plan d'action simple (avec une limite de temps) pour mettre en œuvre les engagements-clés de la Déclaration de Vientiane.	MAE / MPI
	Soutien maintenu aux processus des Tables Rondes et une participation active maintenue aux groupes de travail jugés pertinents.	MAE / MPI (avec les NU)
	Viser une part de ressources accrue à financer par une approche programme sectorielle (Incluant un support délégué à des agences multilatérales et bilatérales)	MAE / MPI

Recommandations	Actions proposées	Parties Responsables
S'engager plus activement dans le dialogue sur les questions de développement sectoriel dans les secteurs prioritaires	Examiner les options pour établir une présence du Bureau de Coopération luxembourgeois à Vientiane pour faciliter de manière plus systématique la coopération et de dialogue avec le Gouvernement et d'autres donateurs impliqués dans la planification stratégique et les processus d'évaluation.	MAE
	Soutenir et / ou participer à des études conjointes du Gouvernement / Donateurs dans les secteurs prioritaires (par exemple pour identifier les meilleures pratiques, les goulets d'étranglement du secteur, etc.)	MAE / Lux-Dev, MPI / Agences concernées
	Encourager et faciliter les efforts menés à l'échelle nationale pour s'orienter vers des approches programmes sectorielles ou régionales dans les secteurs / domaines prioritaires (provinces et districts).	MPI / Agences concernées et MAE / Lux-Dev
Focus sectoriel et enjeux		
Poursuivre les efforts pour s'orienter vers une approche programme (SWAp) dans le secteur de la santé	La plus haute priorité devrait être accordée à la mise en œuvre effective du LLHSSP, ce qui peut jouer un rôle crucial dans la réalisation des OMD en retard, et peut être un modèle possible pour le soutien dans d'autres secteurs.	MAE / MOH / MPI
Assurer une approche tenant compte du marché pour le secteur de la formation professionnelle	L'élaboration du support apporté à la formation professionnelle (ainsi que l'établissement des programmes) devrait être fondée sur l'adéquation entre le besoin de compétences du marché, la capacité des formateurs et des étudiants potentiels et les moyens disponibles. Il est nécessaire d'étudier de près les obstacles (financiers, culturels, et les normes d'entrée) à une participation accrue dans la formation des "cols bleus".	MAE / Lux-Dev, Agences concernées & autorités provinciales
	Inclure une forte concentration sur la formation professionnelle en lien avec développement économique local (DEL), incluant l'évaluation des opportunités de marché pour une formation à court terme des étudiants les plus démunis ayant une formation préexistante limitée (p.ex.: de niveau primaire).	
	Rechercher des occasions de travailler avec la LNCI, et d'autres associations professionnelles.	
Développer des liens avec d'autres programmes de FTP	Etudier les possibilités de fournir des logiciels et du soutien en matière de planification/ de politique pour compléter les Investissements en équipements de FTP financés par la BAD	MAE / MPI/ DGVT

Recommandations	Actions proposées	Parties Responsables
Améliorer les liens entre initiatives de FTP et DEL	Etudier de façon proactive les possibilités de recourir aux capacités de FTP sous-nationales (y inclus le tourisme) pour fournir des formations formelles et informelles afin de faciliter la création d'emploi et les opportunités de génération de revenus dans les projets de développement économique local.	MAE / Lux-Dev, DOLISA, autres bailleurs / ONG.
Déplacer la concentration du soutien au DEL vers l'apport d'une aide à moyen terme ciblée sur capacité institutionnelle globale dans les provinces et les districts d'intervention	Concentrer le soutien en 2-3 provinces où le Luxembourg est déjà actif, mais laisser ouverte la possibilité de commencer à coopérer avec une autre province plus isolée.	MAE / MPI, autorités provinciales, autres bailleurs / ONG.
	Chercher des occasions de combiner le soutien à des éléments liés à la pauvreté avec des éléments liés à l'emploi et à la croissance (développement des affaires, les chaînes de valeur, et l'augmentation de la productivité agricole).	
	Développer les capacités locales à identifier, formuler, mettre en œuvre et évaluer les activités de développement. Une gouvernance et fiabilité locales améliorées doivent être le résultat prioritaire de ces interventions.	
	Chercher des occasions pour une participation conjointe du Gouvernement et des bailleurs lors de l'identification, la planification et l'évaluation de l'aide au DEL	
Explorer les possibilités de coopération régionale au niveau du secteur.	Étudier les possibilités de réaliser le potentiel considérable pour le Laos à travailler avec des partenaires régionaux (e.g. afin d'aborder des questions environnementales et en ce qui concerne le renforcement des capacités).	MAE / MPI
Formulation et conception des projets		
Renforcer l'analyse institutionnelle au début de la conception du projet.	Fournir des ressources pour l'analyse institutionnelle à réaliser lors des étapes d'identification, de formulation et de démarrage du projet pour mieux comprendre les besoins et les ressources des groupes cibles.	MAE / MPI, les autorités provinciales pertinentes, les agences concernées et Lux-Dev
	Se concentrer davantage durant la phase de conception du projet sur le renforcement des capacités en vue de planifier, exécuter et suivre les initiatives de développement.	
Faire un plus grand usage des systèmes nationaux.	Faire davantage pour intégrer la gestion de projet et l'évaluation dans les structures nationales (y compris l'utilisation des systèmes nationaux d'octroi des marchés).	MAE / MPI, Lux-Dev, les contreparties.
	Veiller à ce que les experts externes agissent comme conseillers et ne prennent pas en main la gestion des projets et leur mise en	Lux-Dev et les agences de

Recommandations	Actions proposées	Parties Responsables
	œuvre. Des Directeurs de projet nationaux devraient mener les Comités de Direction de projet.	contrepartie
Veiller à adresser de manière plus spécifique les thèmes transversaux lors de la conception des projets.	Intégrer davantage dans tous les projets l'aspect « renforcement des capacités »	MAE / MPI, Lux-Dev, agences de contrepartie.
	Evaluer la nécessité d'inclure les impacts potentiels du changement climatique dans les projets de développement économique locaux concernés	
	Rechercher des occasions d'inclure les questions transversales dans les programmes de formation (par exemple, l'environnement et la santé)	
	Chercher de façon proactive des occasions d'améliorer la transparence et la responsabilité dans la réalisation des programmes (par exemple en engageant davantage la société civile).	
Monitoring et évaluation		
Développer une culture de travail en collaboration avec les homologues nationaux plus forte pour gérer les résultats du développement. Investir davantage dans la production, la mesure et la communication des informations sur les résultats et les leçons apprises	Accroître la sensibilisation aux pratiques de l'OCDE / CAD pour supporter le suivi et l'évaluation du travail au Laos	MAE / Lux-Dev et MPI
	Examiner la nécessité d'enquêtes de référence et de suivi pour évaluer les impacts (par exemple, dans les projets de formation, envisager des études de suivi pour déterminer quels sont les étudiants diplômés qui obtiennent un emploi, quels sont leurs revenus, où vont les étudiants après l'obtention de leur diplôme et la performance des étudiants issus des minorités par rapport aux autres).	MAE / Lux-Dev et les contreparties
	Fournir des ressources pour procéder aux évaluations sectorielles conjointes périodiques (par exemple à mi-parcours et à la fin du cycle du PIC)	MAE / MPI (et peut-être les autres bailleurs)
	Renforcer la capacité d'évaluation au sein des institutions nationales, de Lux-Development et du MAE	MPI, MAE et Lux-Dev
	Faire une distinction claire entre les rapports de suivi des projets (rapports internes se concentrant sur la conformité (y compris certaines évaluations d'impact)) et les rapports d'évaluation (généralement indépendants avec un focus sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité).	Lux-Dev / MAE

Recommandations	Actions proposées	Parties Responsables
	Lorsque cela est possible, travailler avec d'autres bailleurs pour entreprendre des évaluations sectorielles ou thématiques.	MPI, MAE
	Chercher des occasions de diffuser et discuter les résultats de cette évaluation afin d'alimenter la préparation du prochain PIC	
Communications and Transfert de connaissances		
Promouvoir de façon proactive l'apprentissage et des approches de partage des informations lors de l'exécution du programme	Encourager (et fournir les ressources nécessaires) les experts nationaux et internationaux à documenter activement et partager leurs expériences avec d'autres experts nationaux, donateurs et décideurs (et pas seulement en s'appuyant sur des réseaux informels).	MAE / Lux-Dev
	Encourager (et fournir les ressources nécessaires) les experts nationaux et internationaux collaborant aux initiatives soutenues par le Luxembourg à se tenir au courant des autres expériences pratiques de développement régional et les bonnes pratiques qui sont appliquées.	
	Envisager la nécessité de traduire les documents des programmes et des projets pour faciliter le partage de l'information	
Chercher des occasions de participer et / ou d'apprendre des exercices d'évaluation et de planification des programmes menés par le gouvernement et / ou d'autres donateurs	Coordonner avec et / ou contribuer à l'évaluation et aux exercices de planification des programmes par le gouvernement et d'autres bailleurs en se concentrant sur des questions similaires et / ou zones géographiques pour obtenir une perspective comparative et de minimiser la duplication des efforts.	MAE / Lux-Dev et le MPI
	Tenir les intervenants nationaux et les donateurs informés sur les évaluations du Luxembourg	

Carte: Projets bilatéraux Luxembourg – Laos

